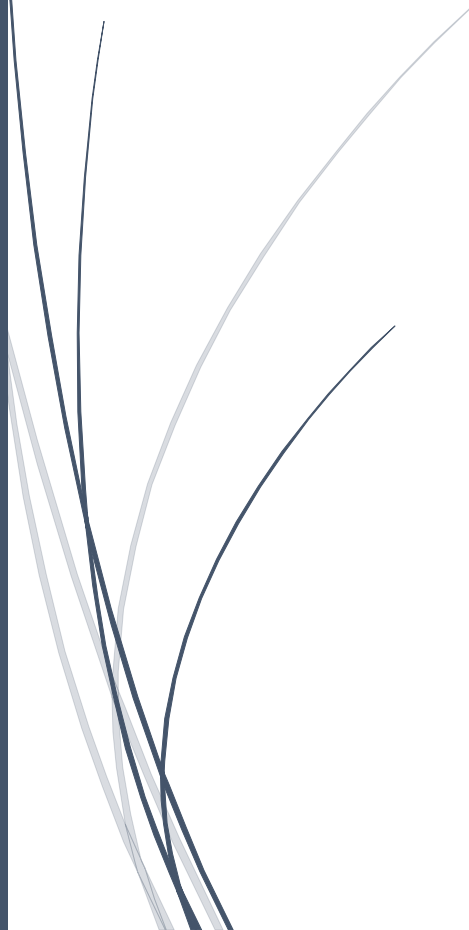




2019

BUNDLE

Evropské právo



Katedra evropského práva

PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERZITY KARLOVY V PRAZE

Vážení studenti,

tento Bundle z dílny kolektivu autorů z katedry evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy slouží jako podpůrný dokument pro studium evropského práva. Na následujících stránkách naleznete vybrané části právních předpisů a judikátů, které katedra evropského práva označila jako povinné znalosti pro zkoušku z evropského práva.

První část Bundlu tvoří vybrané právní předpisy, na které navazují tematicky rozdělené rozsudky Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva, doplněné o vybrané nálezy Ústavního soudu České republiky. Většinu obsahu tvoří české překlady, naleznete zde však i několik dokumentů, které vyžadují znalost anglického jazyka.

Věříme, že Vám tento Bundle usnadní studium evropského práva.

Kolektiv autorů
Katedra evropského práva
Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Obsah

PRÁVNÍ PŘEDPISY	5
<i>Směrnice 2004/38/ES</i>	<i>5</i>
<i>Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011.....</i>	<i>23</i>
<i>Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES</i>	<i>34</i>
<i>Nařízení Rady (ES) č. 1/2003</i>	<i>75</i>
<i>Nařízení Rady (ES) č. 139/2004</i>	<i>99</i>
<i>Nařízení Komise (ES) č. 802/2004.....</i>	<i>124</i>
JUDIKATURA	168
Strukturální (ústavní) principy práva EU.....	168
<i>SDEU 294/83 „Lex Verts“ v. Evropský parlament</i>	<i>168</i>
<i>SDEU 1/91</i>	<i>173</i>
<i>SDEU 133-136/85 Rau</i>	<i>181</i>
<i>SDEU C-143/93 Tariefcommissie</i>	<i>186</i>
<i>SDEU: C-104/89 a C-37/90 Mulder.....</i>	<i>189</i>
<i>SDEU: 99/78 Decker</i>	<i>193</i>
<i>SDEU: 43/75 Defrenne.....</i>	<i>196</i>
<i>SDEU: C-188/10 a C-189/10 Melki.....</i>	<i>201</i>
<i>SDEU: C-370/12 Thomas Pringle</i>	<i>209</i>
Principy a aplikace práva EU.....	224
<i>SDEU: 6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L.</i>	<i>224</i>
<i>SDEU: 26/62 Van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen.....</i>	<i>228</i>
<i>SDEU: 34/73 Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle finanze</i>	<i>234</i>
<i>SDEU: 152/85 M.H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority.....</i>	<i>239</i>
<i>SDEU: 14/83 Sabine von Colson a Elisabeth Kamann V. Land Nordrhein-Westfalen</i>	<i>241</i>
<i>SDEU: C-188/89 A. Foster and others v British Gas plc.....</i>	<i>246</i>
<i>SDEU: C-144/04 Werner Mangold v. Rüdigeru Helm</i>	<i>249</i>
<i>SDEU: 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA.....</i>	<i>259</i>
<i>SDEU: 41/74 Yvonne Van Duyn v. Home Office</i>	<i>263</i>
<i>SDEU: C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel</i>	<i>268</i>
Soudnictví	273
<i>SDEU: 25/62 Plaumann & Co v. Commission of the European Economic Community</i>	<i>273</i>
<i>SDEU: 314/85 Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost.....</i>	<i>275</i>
<i>SDEU: C-102/87 "Nordsee".....</i>	<i>279</i>
<i>SDEU: 283/81 Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health.....</i>	<i>282</i>
<i>SDEU: C-398/13 Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise.....</i>	<i>285</i>

Odpovědnost státu a EU za škodu	295
SDEU: C-6/90 A C-9/90 <i>Andrea Francovich a Danila Bonifaci v. Italy</i>	295
SDEU: C-46/93 and 48/93 <i>Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport</i>	302
SDEU: 5/71 <i>Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council of the European Communities</i>	316
SDEU: C-352/98P <i>Bergaderm v. Komise</i>	319
SDEU: C-120/06 <i>Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) and Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC (C-120/06 P), Giorgio Fedon & Figli SpA and Fedon America, Inc. (C-121/06 P) v Council of the European Union and Commission of the European Communities</i>	326
SDEU: T-341/07 <i>Jose Maria Sison v Council of the European Union</i>	348
SDEU: C-224/01 <i>Gerhard Köbler v. Republik Österreich</i>	362
Lidská práva	377
SDEU: C-29/69 <i>Stauder v. Stadt Ulm</i>	377
SDEU: 46/87 a 227/88 <i>Hoechst AG v. Komise ES</i>	379
SDEU: C-112/00 <i>Schmidberger v. Austria</i>	385
SDEU: C-36/02 <i>Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn</i>	394
SDEU: C-402/05 P a C-415/05 P <i>Yassin Abdullah Kadi v. Rada EU</i>	401
SDEU: C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P <i>Komise and Yassin Abdullah Kadi</i>	429
SDEU: C-438/05 <i>International Transport Workers' Federation v. Viking Line ABP</i>	450
SDEU: C-341/05 <i>Laval un Partneri Ltd. v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet</i>	464
ESLP: 45036/98 <i>Bosphorus v. Ireland</i>	478
SDEU: C-617/10 <i>Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson</i>	495
Volný pohyb zboží	502
SDEU: C-7/68 <i>Komise v. Itálie</i>	502
SDEU: C-24/68 <i>Komise v. Itálie</i>	505
SDEU: C-8/74 „ <i>Dassonville</i> “	509
SDEU: C-120/78 „ <i>Cassis de Dijon</i> “	512
SDEU: C-267/91 a C-268/91 <i>Keck v. Mithouhard</i>	516
SDEU: C-110/05 <i>Komise v. Itálie</i>	519
Volný pohyb osob	525
SDEU: C-53/81 <i>D.M. LEVIN V. STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE</i>	525
SDEU: C-66/85 <i>LAWRIE BLUM V. LAND BADEN-WURTEMBERG</i>	530
SDEU: C-415/93 <i>BOSMAN</i>	534
Volný pohyb služeb a svoboda usazování	550
SDEU: 186/87 <i>COWAN</i>	550
SDEU: C-55/94 „ <i>GEBHARD</i> “	553
SDEU: C-268/99 <i>JANY</i>	559

Volný pohyb kapitálu	574
<i>SDEU: 286/82 a 26/83 Luisi a Carbone.....</i>	<i>574</i>
Prostor svobody, bezpečnosti a práva	580
<i>SDEU: C-68/88 Komise v. Řecko.....</i>	<i>580</i>
Soutěžní právo	585
<i>SDEU: C-8/72 Cementhandelaren v. Komise</i>	<i>585</i>
<i>SDEU: 56 a 58/64 Consten v. Grundig</i>	<i>589</i>
<i>SDEU: C-85/75 Hoffman-la Roche v. Komise</i>	<i>602</i>
<i>SDEU: joined cases „WOOD PULP I“</i>	<i>634</i>
<i>SDEU: C-8/08 T-MOBILE Netherlands.....</i>	<i>640</i>
<i>SDEU: C-399/10P Bouygues v. Komise.....</i>	<i>650</i>
<i>SDEU: C-280/00 Altmark Trans GmbH</i>	<i>668</i>
<i>SDEU: C-41/90 Hoffner v. Macrotron GmbH</i>	<i>684</i>
Vnější vztahy EU.....	691
<i>SDEU: C-241,242/91 RTE a ITP v. Komise</i>	<i>691</i>
Vztah českého a evropského práva	699
<i>Nález Pl. ÚS 50/04 Cukerný nález.....</i>	<i>699</i>
<i>Nález Pl. ÚS 19/08 Lisabon I</i>	<i>734</i>
<i>Nález Pl. ÚS 29/09 Lisabon II</i>	<i>777</i>
<i>Nález Pl. ÚS 5/12 Slovenské důchody</i>	<i>812</i>

PRÁVNÍ PŘEDPISY

Směrnice 2004/38/ES

ze dne 29. dubna 2004

o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na články 12, 18, 40, 44 a 52 této smlouvy,

s ohledem na návrh Komise [1],

s ohledem na stanovisko Hospodářského a sociálního výboru [2],

s ohledem na stanovisko Výboru regionů [3],

v souladu s postupem stanoveným v článku 251 Smlouvy [4],

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Občanství Unie přiznává každému občanu Unie základní a osobní právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení.

(2) Volný pohyb osob představuje jednu ze základních svobod vnitřního trhu, který zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je v souladu se Smlouvou zajištěna tato svoboda.

(3) Občanství Unie by mělo představovat základní postavení státních příslušníků členských států při výkonu jejich práva volného pohybu a pobytu. Je proto nezbytné kodifikovat a revidovat stávající nástroje Společenství, které se zaměřují samostatně na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a na studenty a další osoby bez zaměstnání, aby se právo volného pohybu a pobytu všech občanů Unie zjednodušilo a posílilo.

(4) Aby byl překonán tento odvětvový a rozdrobený přístup k právu volného pohybu a pobytu a usnadněn výkon tohoto práva, je třeba jediného právního předpisu, který by změnil nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství [5] a zrušil tyto akty: směrnice Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství [6], směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb [7], směrnice Rady 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu [8], směrnice Rady 90/365/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti [9] a směrnice Rady 93/96/EHS ze dne 29. října 1993 o právu pobytu pro studenty [10].

(5) Má-li být právo všech občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států vykonáváno v objektivně existujících podmínkách svobody a důstojnosti, je třeba je zaručit také jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost. Pro účely této směrnice by definice "rodinného příslušníka" měla zahrnovat také registrované partnery, zachází-li právní předpisy hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím.

(6) K zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu, a aniž je dotčen zákaz diskriminace z důvodů státní příslušnosti, by měl hostitelský členský stát postavení osob, které podle této směrnice nejsou zahrnuty v definici rodinného příslušníka, a které tedy nemají automatické právo na vstup a pobyt v hostitelském členském státě, přezkoumávat v souladu s vlastními vnitrostátními předpisy z hlediska otázky, zda by těmto osobám měl být umožněn vstup a pobyt s ohledem na jejich vztah k občanu Unie nebo na jakékoli další okolnosti, například jejich finanční nebo fyzickou závislost na občanu Unie.

(7) Aniž jsou dotčeny předpisy o kontrolách na státních hranicích, je třeba jasně definovat formalities spojené s volným pohybem občanů Unie na území členských států.

(8) K usnadnění volného pohybu rodinných příslušníků, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, by měly být osoby, které již získaly pobytovou kartu, osvobozeny od povinnosti získat vstupní vízum ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni [11], nebo případně ve smyslu platných vnitrostátních předpisů.

(9) Aniž je dotčeno příznivější zacházení přiznané uchazečům o zaměstnání judikaturou Soudního dvora, měli by mít občané Unie právo pobytu v hostitelském členském státě až po dobu tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti mít platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas.

(10) Při výkonu svého práva pobytu by se však osoby v počáteční fázi svého pobytu neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Proto by právo pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků delší než tři měsíce mělo podléhat určitým podmínkám.

(11) Základní a individuální právo pobytu v jiném členském státě je občanům Unie přiznáno přímo Smlouvou a nezávisí na splnění správních postupů.

(12) U pobytů delších než tři měsíce by členské státy měly mít možnost vyžadovat od občanů Unie registraci u příslušného orgánu v místě pobytu, stvrzenou za tím účelem vydaným osvědčením o registraci.

(13) Požadavek na pobytovou kartu by měl být omezen na rodinné příslušníky občanů Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, a na jejich pobyt přesahující tři měsíce.

(14) Je třeba podrobně stanovit podklady, které mohou být vyžadovány příslušnými orgány k vydání osvědčení o registraci nebo pobytové karty, aby se předešlo rozdílným správním postupům nebo výkladu, které by zakládaly nepřipustnou překážku výkonu práva pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků.

(15) Rodinní příslušníci by měli mít právní záruky v případě smrti občana Unie, rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství. S ohledem na rodinný život a lidskou důstojnost v některých případech a k ochraně před zneužíváním je tedy třeba přijmout opatření, která by zajistila, aby bylo rodinným příslušníkům již pobývajícím na území hostitelského státu za těchto okolností ponecháno právo pobytu na výlučně osobním základě.

(16) Osoby požívající práva pobytu by neměly být vyhoštěny, pokud nepředstavují nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Vyhoštění ze země by tedy nemělo být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci. Hostitelský členský stát by měl posuzovat, zda se nejedná o dočasné potíže, a při posuzování, zda se příjemce pomoci stal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci a zda by měl být vyhoštěn, zohlednit délku pobytu, osobní poměry a objem poskytované pomoci. Zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné či uchazeči o zaměstnání, jak byli definováni Soudním dvorem, by v žádném případě neměli být vyhoštěni, s výhradou případů odůvodněných veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností.

(17) Trvalý pobyt občanů Unie, kteří se rozhodli usadit v hostitelském členském státě dlouhodobě, by posílil pocit občanství Unie a představuje klíčový faktor podporující sociální soudržnost, která je jedním ze základních cílů Unie. Právo trvalého pobytu by tedy mělo být stanoveno pro všechny občany Unie a jejich rodinné příslušníky, kteří v hostitelském členském státě pobývají v souladu s podmínkami stanovenými touto směrnicí nepřetržitě po dobu pěti let, aniž by byli vyhoštěni.

(18) Aby se trvalý pobyt stal opravdovým prostředkem integrace do společnosti hostitelského členského státu, ve kterém občan Unie žije, nemělo by být již jednou nabyté právo trvalého pobytu svázáno s žádnými dalšími podmínkami.

(19) Je třeba zachovat určité zvláštní výhody přiznané občanům Unie, kteří jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými, a jejich rodinným příslušníkům, jež jim mohou umožnit nabytí práva trvalého pobytu ještě před dovršením pěti let pobytu v hostitelském členském státě, neboť se jedná o nabytá práva přiznaná nařízením Komise (EHS) č. 1251/70 ze dne 29. června 1970 o právu pracovníků zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání v tomto státě [12] a směrnicí Rady 75/34/EHS ze dne 17. prosince 1974 o právu státních příslušníků členského státu zůstat po skončení výkonu samostatně výdělečné činnosti na území jiného členského státu [13].

(20) V souladu se zákazem diskriminace z důvodů státní příslušnosti by se všemi občany Unie a jejich rodinnými příslušníky pobývajícími v některém členském státě na základě této směrnice mělo být v oblastech, na něž se vztahuje Smlouva, zacházeno stejně jako se státními příslušníky, s výhradou zvláštních ustanovení výslovně upravených Smlouvou a sekundárními právními předpisy.

(21) Mělo by však být ponecháno na rozhodnutí hostitelského členského státu, zda občanům Unie jiným než zaměstnaným osobám nebo osobám samostatně výdělečně činným a osobám, které získají tento status, nebo jejich rodinným příslušníkům, přizná sociální pomoc během prvních třech měsíců pobytu, nebo u uchazečů o zaměstnání během delšího období, nebo zda těmto osobám před nabytím práva trvalého pobytu přizná podporu při studiu, včetně odborné přípravy.

(22) Smlouva umožňuje omezit právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Pro užší vymezení okolností a procesních záruk, kterými je podmíněna možnost odepření vstupu občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům nebo možnost jejich vyhoštění, by touto směrnicí měla být nahrazena směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví [14].

(23) Vyhoštění občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti představuje opatření, které může vážně ohrozit osoby, jež se poté, co využily práv a svobod přiznaných jim Smlouvou, skutečně integrovaly do hostitelského členského státu. Rozsah využití těchto opatření by tedy měl být omezen v souladu se zásadou přiměřenosti tak, aby byl brán v potaz stupeň integrace dotýčných osob, délka jejich pobytu v hostitelském členském státě, jejich věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry a vazby na jejich zemi původu.

(24) Proto by s rostoucím stupněm integrace občanů Unie a jejich rodinných příslušníků v hostitelském členském státě měla růst i úroveň jejich ochrany před vyhoštěním. Vůči občanům Unie, kteří na území hostitelského členského státu pobývají již mnoho let, a zejména vůči těm, kteří se zde narodili a pobývali zde po celý svůj život, by vyhoštění mělo směřovat pouze z důvodu výjimečných okolností souvisejících s veřejnou bezpečností. Těmito výjimečnými okolnostmi by mělo být navíc podmíněno také vyhoštění nezletilých osob, aby byly v souladu s Úmluvou OSN ze dne 20. prosince 1989 o právech dítěte chráněny jejich vazby na rodinu.

(25) Aby se zajistila vysoká úroveň ochrany práv občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a aby byla dodržena zásada, že každé opatření veřejných orgánů musí být řádně odůvodněno, měly by být

stanoveny procesní záruky také pro případy, kdy je občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům odpírán vstup do jiného členského státu nebo pobyt v něm.

(26) Za všech okolností by měli mít občané Unie a jejich rodinní příslušníci, kterým byl odepřen vstup do jiného členského státu nebo pobyt v něm, přístup k nápravě v soudním řízení.

(27) V souladu s judikaturou Soudního dvora, která členským státům zakazuje udělovat osobám, na které se vztahuje tato směrnice, doživotní zákazy pobytu na jejich území, by mělo být potvrzeno právo občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, kteří byli vyhoštěni z území některého členského státu, podat po uplynutí přiměřené lhůty, nejpozději však po uplynutí tří let od vykonání konečného rozhodnutí o zákazu pobytu, novou žádost.

(28) Členské státy by měly mít možnost přijmout potřebná opatření k ochraně před zneužíváním práv nebo podvody, a zejména před účelovými manželstvími nebo jakoukoliv jinou formou vztahů uzavíraných výlučně za účelem získání práva na volný pohyb a pobyt.

(29) Touto směrnicí by neměly být dotčeny příznivější vnitrostátní předpisy.

(30) K posouzení otázky, jak by mohl být dále usnadněn výkon práva volného pohybu a pobytu, by Komise měla vypracovat zprávu hodnotící možnost předložení jakýchkoliv potřebných návrhů k tomuto účelu, a zejména návrhu na prodloužení doby pobytu nesvázaného s podmínkami.

(31) Tato směrnice ctí základní lidská práva a svobodám a dodržuje zásady uznávané zejména Listinou základních práv Evropské unie. V souladu se zákazem diskriminace zakotveným v Listině by členské státy měly tuto směrnici provádět bez diskriminace osob požívajících práv podle této směrnice z důvodu pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických znaků, jazyka, náboženství nebo přesvědčení, politického nebo jakéhokoli jiného přesvědčení, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, původu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace,

PŘIJALY TUTO SMĚRNICI:

KAPITOLA I

Obecná ustanovení

Článek 1

Předmět

Tato směrnice stanoví:

- a) podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území členských států občany Unie a jejich rodinnými příslušníky;
- b) právo trvalého pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků na území členských států;
- c) omezení práv uvedených v písmenech a) a b) z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

Článek 2

Definice

Pro účely této směrnice se rozumí:

- 1. "občanem Unie" osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu;
- 2. "rodinným příslušníkem":
 - a) manžel nebo manželka;

b) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu;

c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b);

d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b);

3. "hostitelským členským státem" členský stát, do něž se občan Unie stěhuje za účelem výkonu svého práva volného pohybu a pobytu.

Článek 3

Oprávněné osoby

1. Tato směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují.

2. Aniž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotčených osob, které tyto osoby již případně mají, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt těchto osob:

a) všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně;

b) partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah.

Hostitelský členský stát pečlivě posoudí osobní poměry těchto osob a zdůvodní každé odepření vstupu či pobytu těchto osob.

KAPITOLA II

Právo na opuštění a na vstup

Článek 4

Právo na opuštění území

1. Aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, mají všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a jejich rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají platný cestovní pas, právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu.

2. Po osobách uvedených v odstavci 1 nesmějí být požadována výjezdní víza ani jiné rovnocenné formality.

3. Členské státy v souladu se svými právními předpisy vydávají a obnovují svým státním příslušníkům průkaz totožnosti nebo cestovní pas s uvedením jejich státní příslušnosti.

4. Cestovní pas je platný alespoň pro všechny členské státy a pro země, kterými musí jeho držitel po cestě mezi členskými státy projet. Neupravuje-li právo členského státu vydávání průkazů totožnosti, musí doba platnosti veškerých vydávaných nebo prodlužovaných cestovních pasů činit alespoň pět let.

Článek 5

Právo na vstup

1. Aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, zaručují členské státy občanům Unie vstup na své území s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a rodinným příslušníkům, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, vstup na své území s platným cestovním pasem.

Po občanech Unie nesmějí být požadována výjezdní víza ani jiné rovnocenné formality.

2. Po rodinných příslušnících, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, je požadováno pouze vstupní vízum v souladu s nařízením (ES) č. 539/2001 nebo případně s vnitrostátním právem. Pro účely této směrnice jsou od vízové povinnosti osvobozeni rodinní příslušníci s platnou pobytovou kartou.

Členské státy poskytnou těmto osobám všechny prostředky, aby jim usnadnily získání nezbytných víz. Tato víza se udělují bezplatně, zrychleným postupem v nejkratší možné lhůtě.

3. Předloží-li rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, pobytovou kartu uvedenou v článku 10, nedá hostitelský stát do jejich cestovního pasu vstupní ani výstupní razítko.

4. Nemá-li občan Unie nebo rodinný příslušník, který není státním příslušníkem žádného členského státu, potřebné cestovní doklady, případně nezbytná víza, poskytne mu dotýčný členský stát před jeho vrácením veškeré vhodné možnosti, aby potřebné doklady v přiměřené lhůtě získal nebo mu byly dodány, nebo aby doložil či jinak prokázal, že se na něj vztahuje právo volného pohybu a pobytu.

5. Členský stát může od dotýčné osoby vyžadovat, aby v přiměřené a nediskriminační lhůtě ohlásila svou přítomnost na jeho území. Při nesplnění tohoto požadavku může dotýčná osoba podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím.

KAPITOLA III

Právo pobytu

Článek 6

Právo pobytu po dobu do tří měsíců

1. Občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu.

2. Odstavec 1 se použije také na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a tohoto občana Unie doprovázejí nebo následují a kteří jsou držiteli platného cestovního pasu.

Článek 7

Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce

1. Všichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud:

a) jsou v hostitelském členském státě zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými; nebo

b) mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika; nebo

c) - jsou zapsáni u soukromého či veřejného subjektu, akreditovaného nebo financovaného hostitelským členským státem v souladu s jeho právními předpisy nebo správní praxí z prvotního důvodu studia, včetně odborné přípravy, a

- jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, a prohlášením nebo jiným podobným prostředkem podle své volby ujistí příslušný vnitrostátní orgán, že mají dostatečné prostředky pro sebe a své rodinné příslušníky, aby se po dobu jejich pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu; nebo

d) jsou rodinnými příslušníky doprovázejícími nebo následujícími občana Unie, který splňuje podmínky uvedené v písmenech a), b) nebo c).

2. Právo pobytu stanovené v odstavci 1 se vztahuje rovněž na rodinné příslušníky doprovázející nebo následující v hostitelském členském státě občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, za předpokladu, že tento občan Unie splňuje podmínky stanovené v odst. 1 písm. a), b) nebo c).

3. Pro účely odst. 1 písm. a) si občan Unie, který již není zaměstnanou osobou ani samostatně výdělečně činnou osobou, ponechává postavení zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné v těchto případech:

a) není dočasně schopen pracovat v důsledku nemoci nebo úrazu;

b) je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný poté, co byl zaměstnán více než jeden rok a je řádně zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání;

c) je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný po skončení pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku nebo poté, co se během prvních dvanácti měsíců stal nedobrovolně nezaměstnaným, a zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. V tom případě si postavení pracovníka ponechává na dobu alespoň šesti měsíců;

d) zahájí odbornou přípravu. Pokud není nedobrovolně nezaměstnaný, může si postavení pracovníka ponechat, pouze vztahuje-li se odborná příprava k jeho předchozímu zaměstnání.

4. Odchylně od odst. 1 písm. d) a odstavce 2 mají právo pobytu jako rodinní příslušníci občana Unie splňujícího podmínky odst. 1 písm. c) pouze jeho manžel či manželka, registrovaný partner či partnerka ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) a nezaopatřené děti. Na jím vyživované předky v linii přímé a takové předky jeho manžela či manželky nebo partnera či partnerky se použije čl. 3 odst. 2.

Článek 8

Správní formality pro občany Unie

1. Aniž je dotčen čl. 5 odst. 5, může členský stát u pobytu delšího než tři měsíce požadovat po občanech Unie, aby se zaregistrovali u příslušných orgánů.

2. Lhůta pro registraci nesmí být kratší než tři měsíce ode dne příjezdu. Osvědčení o registraci s uvedením jména a adresy registrované osoby a datem registrace je vystaveno okamžitě. Při nesplnění požadavku registrace může osoba podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím.

3. K vystavení osvědčení o registraci smějí členské státy vyžadovat pouze,

- aby občané Unie, na něž se vztahuje čl. 7 odst. 1 písm. a), předložili platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, potvrzení zaměstnavatele o přijetí nebo osvědčení o zaměstnání nebo doklad o tom, že jsou samostatně výdělečně činní,

- aby občané Unie, na něž se vztahuje čl. 7 odst. 1 písm. b), předložili platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas a prokázali, že splňují podmínky uvedeného ustanovení,

- aby občané Unie, na které se vztahuje čl. 7 odst. 1 písm. c), předložili platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, doklad o tom, že jsou zapsáni u akreditovaného subjektu a že jsou účastníky všeobecného zdravotního pojištění, a prohlášení nebo jiný podobný prostředek ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. c). Členské státy nesmějí požadovat, aby na tomto prohlášení byla uváděna určitá výše prostředků.

4. Členské státy nesmějí stanovit pevnou částku, kterou považují za "dostatečné prostředky", ale musí zohledňovat osobní poměry dotyčné osoby. Tato částka nesmí být v žádném případě vyšší než minimum, při jehož nedosažení mají státní příslušníci hostitelského členského státu nárok na sociální pomoc, a není-li toto kritérium stanoveno, nesmí být vyšší než minimální důchod ze sociálního zabezpečení vyplácený hostitelským členským státem.

5. K vystavení osvědčení o registraci rodinných příslušníků občanů Unie, kteří jsou sami občany Unie, mohou členské státy vyžadovat předložení těchto dokladů:

- a) platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas;
- b) doklad potvrzující rodinný vztah nebo registrované partnerství;
- c) případně osvědčení o registraci občana Unie, kterého doprovázejí nebo následují;
- d) v případech spadajících pod čl. 2 odst. 2 písm. c) a d) doklady o splnění podmínek uvedených ustanovení;
- e) v případech spadajících pod čl. 3 odst. 2 písm. a) doklad vystavený příslušným orgánem v zemi původu nebo v zemi, z níž přijíždějí, který potvrzuje, že jsou dotyčným občanem Unie vyživovanými osobami nebo členy jeho domácnosti, nebo doklad o vážných zdravotních důvodech naléhavě vyžadujících osobní péči tohoto občana Unie o ně;
- f) v případech spadajících pod čl. 3 odst. 2 písm. b) doklad o trvalém vztahu s dotyčným občanem Unie.

Článek 9

Správní formality pro rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu

- 1. Rodinným příslušníkům občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a jejichž plánovaná doba pobytu přesahuje tři měsíce, vydají členské státy pobytovou kartu
- 2. Lhůta pro podání žádosti o pobytovou kartu nesmí být kratší než tři měsíce ode dne příjezdu.
- 3. Při nesplnění povinnosti registrace může dotyčná osoba podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím.

Článek 10

Vydávání pobytových karet

- 1. Právo pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, je nejpozději šest měsíců ode dne podání žádosti potvrzeno vydáním dokladu, který se nazývá "Pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie". Osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu se vydává okamžitě.
- 2. K vydání pobytové karty vyžadují členské státy předložení těchto dokladů:
 - a) platného cestovního pasu;
 - b) dokladu potvrzujícího rodinný vztah nebo registrované partnerství;
 - c) osvědčení o registraci, nebo neexistuje-li systém registrace, jakýkoliv jiný doklad o pobytu občana Unie, kterého doprovázejí nebo následují, v hostitelském členském státě;

d) v případech spadajících pod čl. 2 odst. 2 písm. c) a d) doklady o splnění podmínek uvedených ustanovení;

e) v případech spadajících pod čl. 3 odst. 2 písm. a) doklad vydaný příslušným orgánem v zemi původu nebo v zemi, z níž přijíždějí, který potvrzuje, že jsou dotčným občanem Unie vyživovanými osobami nebo členy jeho domácnosti, nebo doklad o vážných zdravotních důvodech naléhavě vyžadujících osobní péči tohoto občana Unie o ně;

f) v případech spadajících pod čl. 3 odst. 2 písm. b) doklad o trvalém vztahu s dotčným občanem Unie.

Článek 11

Platnost pobytové karty

1. Pobytová karta uvedená v čl. 10 odst. 1 má platnost po dobu pěti let ode dne vydání, nebo po dobu předpokládaného pobytu občana Unie, je-li kratší než pět let.

2. Platnost pobytové karty není dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důvodu plnění povinné vojenské služby ani nepřítomností po dobu nejvýše dvanácti po sobě jdoucích měsíců z důležitých důvodů, například z důvodu těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem.

Článek 12

Zachování práva pobytu rodinných příslušníků v případě smrti nebo odjezdu občana Unie

1. Aniž je dotčen druhý pododstavec, není smrtí občana Unie nebo jeho odjezdem z hostitelského členského státu dotčeno právo pobytu jeho rodinných příslušníků, kteří jsou státními příslušníky některého členského státu.

Před získáním práva trvalého pobytu musí dotyčné osoby splnit podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. a), b), c) nebo d).

2. Aniž je dotčen druhý pododstavec, nevede smrt občana Unie ke ztrátě práva pobytu jeho rodinných příslušníků, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a kteří před smrtí občana Unie pobývali v hostitelském členském státě jako rodinní příslušníci po dobu alespoň jednoho roku.

Právo pobytu dotyčných osob, které nezískaly právo trvalého pobytu, je podmíněno prokázáním skutečnosti, že jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými nebo že mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, nebo již jsou v hostitelském členském státě považováni za rodinné příslušníky osoby splňující tyto požadavky. Pojem "dostatečné prostředky" je vymezen v čl. 8 odst. 4.

Takovým rodinným příslušníkům je zachováno právo pobytu na výlučně osobním základě.

3. Odjezd občana Unie z hostitelského členského státu nebo jeho smrti nevede až do ukončení studia jeho dětí ke ztrátě práva pobytu jeho dětí ani rodiče, který o děti skutečně pečuje, bez ohledu na jejich státní příslušnost, pobývají-li tyto děti v hostitelském členském státě a jsou zapsány ve vzdělávacím zařízení za účelem studia.

Článek 13

Zachování práva pobytu rodinných příslušníků v případě rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství

1. Aniž je dotčen druhý pododstavec, není rozvodem nebo prohlášením manželství s občanem Unie za neplatné ani ukončením registrovaného partnerství s ním ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) dotčeno právo pobytu jeho rodinných příslušníků, kteří jsou státními příslušníky některého členského státu.

Před získáním práva trvalého pobytu musí dotyčné osoby splnit podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. a), b), c) nebo d).

2. Aniž je dotčen druhý pododstavec, nevede rozvod nebo prohlášení manželství za neplatné ani ukončení registrovaného partnerství podle čl. 2 odst. 2 písm. b) ke ztrátě práva pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, pokud:

a) manželství nebo registrované partnerství podle čl. 2 odst. 2 písm. b) trvalo před zahájením řízení o rozvodu nebo o prohlášení manželství za neplatné nebo před ukončením registrovaného partnerství alespoň tři roky, z toho nejméně jeden rok v hostitelském členském státě; nebo

b) na základě dohody mezi manželi nebo partnery podle čl. 2 odst. 2 písm. b) nebo na základě soudního rozhodnutí jsou manželovi či manželce nebo partnerovi či partnerce, která není státním příslušníkem žádného členského státu, svěřeny do výchovy děti občana Unie; nebo

c) je to opodstatněno obzvláště obtížnými okolnostmi, například u osob, které se během manželství nebo registrovaného partnerství staly obětí domácího násilí; nebo

d) na základě dohody mezi manželi nebo partnery podle čl. 2 odst. 2 písm. b) nebo na základě soudního rozhodnutí má manžel či manželka nebo partner či partnerka, který/která není státním příslušníkem členského státu, právo na styk s nezletilým dítětem, a soud rozhodl, že tento styk musí být uskutečňován v hostitelském členském státě a po dobu nezbytně nutnou.

Právo pobytu dotyčných osob, které nezískaly právo trvalého pobytu, je podmíněno prokázáním skutečnosti, že jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými nebo že mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, nebo jsou příslušníky rodiny osoby splňující tyto požadavky a tato rodina byla již založená v hostitelském členském státě. Pojem "dostatečné prostředky" je vymezen v čl. 8 odst. 4.

Takovým rodinným příslušníkům je zachováno právo pobytu na výlučně osobním základě.

Článek 14

Zachování práva pobytu

1. Občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží právo pobytu uvedené v článku 6 dokud se nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

2. Občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží právo pobytu stanovené v člancích 7, 12 a 13, dokud splňují podmínky uvedených ustanovení.

Ve zvláštních případech, existují-li odůvodněné pochybnosti, zda občan Unie nebo jeho rodinní příslušníci splňují podmínky stanovené v člancích 7, 12 a 13, mohou členské státy ověřit, zda jsou tyto podmínky splněny. Toto ověřování není prováděno systematicky.

3. Vyhoštění ze země nesmí být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci hostitelského členského státu občanem Unie nebo jeho rodinnými příslušníky.

4. Odchylně od odstavců 1 a 2 a aniž je dotčena kapitola VI, nesmějí být v žádném případě vyhoštěni občané Unie ani jejich rodinní příslušníci, pokud

a) občané Unie jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými, nebo

b) občané Unie vstoupili na území hostitelského členského státu za účelem hledání zaměstnání. V tom případě nesmějí být občané Unie ani jejich rodinní příslušníci vyhoštěni, pokud mohou prokázat, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že budou zaměstnáni.

Článek 15

Procesní záruky

1. Na veškerá rozhodnutí o omezení volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z jiných důvodů než veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví se obdobně použijí postupy stanovené v článcích 30 a 31.
2. Důvodem vyhoštění z hostitelského členského státu není skončení platnosti průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, na jehož základě dotyčná osoba vstoupila na území hostitelského členského státu a bylo jí vystaveno osvědčení o registraci nebo pobytová karta.
3. Hostitelský členský stát nesmí zakázat vstup do země v souvislosti s rozhodnutím o vyhoštění podle odstavce 1.

KAPITOLA IV

Právo trvalého pobytu

Oddíl 1

Způsobilost

Článek 16

Obecné pravidlo pro občany Unie a jejich rodinné příslušníky

1. Právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let. Toto právo není vázáno na splnění podmínek stanovených v kapitole III.
2. Odstavec 1 se vztahuje rovněž na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a s občanem Unie v hostitelském členském státě nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let.
3. Nepřetržitost pobytu není dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující celkem šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důvodu plnění povinné vojenské služby ani souvislou nepřítomností po dobu nejvýše dvanácti měsíců z důležitých důvodů, například z důvodu těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem.
4. Již nabyté právo trvalého pobytu může být ztraceno pouze z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky.

Článek 17

Výjimky pro osoby již nepracující v hostitelském členském státě a jejich rodinné příslušníky

1. Odchylně od článku 16 nabývají právo trvalého pobytu před dosažením pěti let nepřetržitého pobytu:
 - a) zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné, které v době ukončení pracovní činnosti dosáhly věku stanoveného právem tohoto členského státu pro nárok na starobní důchod, nebo pracovníci, kteří skončí výdělečnou činnost a odejdou do předčasného důchodu, pokud v tomto členském státě pracovali v předcházejících nejméně dvanácti měsících a nepřetržitě tam pobývají déle než tři roky.

Nepřiznává-li právo hostitelského členského státu některým skupinám samostatně výdělečně činných osob právo na starobní důchod, považuje se podmínka věku za splněnou, dosáhne-li dotyčná osoba věku šedesáti let;

b) zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné, které v hostitelském členském státě pobývají déle než dva roky a přestaly tam pracovat z důvodu trvalé pracovní neschopnosti.

Podmínka délky pobytu se neuplatní, je-li příčinou této pracovní neschopnosti pracovní úraz nebo nemoc z povolání, na jejímž základě má dotyčná osoba nárok na dávku plně nebo zčásti vyplácenou nositelem pojištění v hostitelském členském státě;

c) zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné, které po třech letech nepřetržitého zaměstnání a pobytu v hostitelském členském státě pracují jako zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné v jiném členském státě a zároveň si ponechávají své bydliště v hostitelském členském státě, kam se zpravidla každý den nebo alespoň jednou týdně vracejí.

Pro účely nabývání práv uvedených v písmenech a) a b) se doby zaměstnání získané v členském státě, v němž dotyčná osoba pracuje, považují za získané v hostitelském členském státě.

Doby nedobrovolné nezaměstnanosti řádně zaznamenané příslušným úřadem práce, období přerušení práce z důvodů nezávislých na dotyčné osobě a nepřítomnost v práci nebo období přerušení práce z důvodu nemoci nebo úrazu se považují za doby zaměstnání.

2. Podmínky délky pobytu a zaměstnání stanovené v odst. 1 písm. a) a podmínka délky pobytu stanovená v odst. 1 písm. b) se nepoužijí, je-li manžel či manželka nebo partner či partnerka podle čl. 2 odst. 2 písm. b) zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné státním příslušníkem hostitelského členského státu nebo ztratil tuto příslušnost v důsledku sňatku s touto zaměstnanou osobou nebo osobou samostatně výdělečně činnou.

3. Rodinní příslušníci zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné, kteří s ní pobývají na území hostitelského členského státu, mají právo trvalého pobytu v tomto členském státě bez ohledu na státní příslušnost, pokud tato zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná sama nabyla práva trvalého pobytu v tomto členském státě na základě odstavce 1.

4. Pokud však zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná zemře v období, kdy ještě pracuje, avšak dosud nezískala v hostitelském členském státě trvalý pobyt na základě odstavce 1, nabývají její rodinní příslušníci, kteří s ní pobývají na území hostitelského členského státu, právo trvalého pobytu za podmínky, že:

a) tato zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná v okamžiku smrti nepřetržitě pobývala na území tohoto členského státu po dobu dvou let; nebo

b) příčinou smrti byl pracovní úraz nebo nemoc z povolání; nebo

c) pozůstalý manžel nebo manželka ztratila státní příslušnost tohoto členského státu v důsledku sňatku s touto zaměstnanou osobou nebo osobou samostatně výdělečně činnou.

Článek 18

Nabytí práva trvalého pobytu některými rodinnými příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu

Aniž je dotčen článek 17, nabývají rodinní příslušníci občana Unie, na nějž se vztahuje čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2, kteří splňují podmínky uvedeného ustanovení, právo trvalého pobytu poté, co v hostitelském členském státě nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let.

Oddíl II

Správní formality

Článek 19

Doklad osvědčující trvalý pobyt občanů Unie

1. Na požádání vydá členský stát po ověření délky jejich pobytu občanům Unie způsobilým k trvalému pobytu doklad osvědčující jejich trvalý pobyt.
2. Doklad osvědčující trvalý pobyt se vydává v nejkratší možné lhůtě.

Článek 20

Karta trvalého pobytu pro rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu

1. Rodinným příslušníkům, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo trvalého pobytu, vydávají členské státy do šesti měsíců od podání žádosti kartu trvalého pobytu. Platnost karty trvalého pobytu se vždy po deseti letech automaticky prodlužuje.
2. Žádost o kartu trvalého pobytu se podává před skončením platnosti pobytové karty. Při nesplnění povinnosti požádat o kartu trvalého pobytu může dotyčná osoba podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím.
3. Platnost karty trvalého pobytu není dotčena přerušением pobytu kratším než dva po sobě jdoucí roky.

Článek 21

Nepřetržitost pobytu

Pro účely této směrnice může být nepřetržitost pobytu doložena jakýmkoliv důkazními prostředky, které se používají v hostitelském členském státě. Nepřetržitost pobytu se přerušuje řádně vykonaným rozhodnutím o vyhoštění dotyčné osoby.

KAPITOLA V

Společná ustanovení pro právo pobytu a právo trvalého pobytu

Článek 22

Územní působnost

Právo pobytu a právo trvalého pobytu se vztahuje na celé území hostitelského členského státu. Členské státy mohou právo pobytu a právo trvalého pobytu územně omezit pouze tehdy, vztahují-li se stejná omezení i na jejich vlastní státní příslušníky.

Článek 23

Související práva

Bez ohledu na státní příslušnost mají rodinní příslušníci občana Unie, kteří mají právo pobytu nebo právo trvalého pobytu v členském státě, právo přijmout zaměstnání nebo být samostatně výdělečně činnými v tomto členském státě.

Článek 24

Rovné zacházení

1. S výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě a v sekundárních právních předpisech požívají všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu. Právo na rovné zacházení se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu.

2. Odchylně od odstavce 1 není hostitelský členský stát povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo případně během delšího období stanoveného v čl. 14 odst. 4 písm. b), ani není povinen přiznat před nabytím práva trvalého pobytu výživovací podporu při studiu, včetně odborné přípravy, již se rozumí stipendia nebo půjčky na studium osobám jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům.

Článek 25

Obecná ustanovení o povoleních k pobytu

1. Držení osvědčení o registraci podle článku 8, dokladu osvědčujícího trvalý pobyt, osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu rodinného příslušníka, pobytové karty nebo karty trvalého pobytu nesmí být za žádných okolností podmínkou výkonu práva nebo splnění správních formalit, může-li být existence práv prokázána jinými doklady.

2. Všechny doklady uvedené v odstavci 1 jsou vydávány bezplatně nebo za poplatek nepřesahující poplatek vybíraný za vydání obdobných dokladů od státních příslušníků.

Článek 26

Kontroly

Členské státy mohou provádět kontroly souladu s jakýmkoliv požadavkem odvozeným z jejich vnitrostátních právních předpisů pro státní příslušníky jiných států, týkající se povinnosti vždy u sebe nosit osvědčení o registraci nebo pobytovou kartu, pokud se na jejich vlastní státní příslušníky vztahuje stejná povinnost ohledně jejich průkazu totožnosti. Při nesplnění této povinnosti mohou členské státy uložit stejné sankce, které jsou ukládány jejich vlastním státním příslušníkům při nesplnění povinnosti nosit u sebe průkaz totožnosti.

KAPITOLA VI

Omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví

Článek 27

Obecné zásady

1. S výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.

2. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.

Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.

3. Ke zjištění, zda dotyčná osoba představuje ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, může hostitelský členský stát, považuje-li to za nezbytné, při vydávání osvědčení o registraci, nebo nemá-li systém registrace, do tří měsíců od příjezdu dotyčné osoby na jeho území nebo od ohlášení její přítomnosti na jeho území ve smyslu čl. 5 odst. 5 nebo při vystavování pobytové karty požádat členský stát původu nebo v případě potřeby jiné členské státy o poskytnutí informací o případných minulých policejních záznamech o dotyčné osobě. Tato šetření nesmějí být prováděna systematicky. Konzultovaný členský stát odpoví do dvou měsíců.

4. Členský stát, který vydal cestovní pas nebo průkaz totožnosti, umožní držiteli dokladu, který byl z jiného členského státu vyhoštěn z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, opětovný vstup na své území bez jakýchkoliv formalit, a to i když doklad pozbyl platnosti nebo státní příslušnost držitele je sporná.

Článek 28

Ochrana před vyhoštěním

1. Před přijetím rozhodnutí o vyhoštění z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti vezme hostitelský členský stát v úvahu skutečnosti, jako je délka pobytu dotyčné osoby na jeho území, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenská a kulturní integrace v hostitelském členském státě a intenzita vazeb na zemi původu.

2. Hostitelský členský stát nesmí, s výjimkou závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, vydat rozhodnutí o vyhoštění proti občanům Unie nebo jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří mají právo trvalého pobytu na jeho území.

3. Rozhodnutí o vyhoštění nesmí, s výjimkou naléhavých důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti vymezených členskými státy, být vydáno proti občanům Unie, kteří:

a) posledních deset let měli pobyt v hostitelském členském státě; nebo

b) jsou nezletilými osobami, kromě případů, kdy je vyhoštění v nejlepším zájmu dítěte, jak je stanoveno v Úmluvě OSN o právech dítěte ze dne 20. listopadu 1989.

Článek 29

Veřejné zdraví

1. Jedinými nemocemi, které odůvodňují opatření omezující svobodu pohybu, jsou výhradně nemoci s epidemickým potenciálem definované odpovídajícími akty Světové zdravotnické organizace a jiné nakažlivé nemoci a nakažlivé parazitické nemoci, pokud se na ně vztahují ochranná opatření používaná na státní příslušníky hostitelského členského státu.

2. Důvodem k vyhoštění z území nesmějí být nemoci, které se vyskytnou po uplynutí lhůty tří měsíců po příjezdu.

3. Existují-li závažné důvody, mohou členské státy do tří měsíců po příjezdu vyžadovat od osob s právem pobytu, aby se podrobily bezplatné lékařské prohlídce, kde by bylo zjištěno, zda netrpí žádnou z nemocí uvedených v odstavci 1. Vyžadování těchto prohlídek nesmí být běžnou praxí.

Článek 30

Oznamování rozhodnutí

1. Rozhodnutí přijatá podle čl. 27 odst. 1 se dotýcným osobám oznamují písemně a takovým způsobem, aby mohly porozumět jejich obsahu a jejich důsledkům pro svou osobu.

2. Není-li to v rozporu se zájmy bezpečnosti státu, jsou dotyčné osoby přesně a úplně informovány o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž jsou založena rozhodnutí přijatá v jejich případě.

3. V oznámení rozhodnutí je uveden soud nebo správní orgán, u kterého může dotyčná osoba podat opravný prostředek, lhůta k jeho podání a popřípadě lhůta, kterou má osoba na opuštění území členského státu. S výjimkou odůvodněných naléhavých případů nesmí být lhůta na opuštění území kratší než jeden měsíc ode dne oznámení.

Článek 31

Procesní záruky

1. Dotyčné osoby mají v hostitelském členském státě přístup k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

2. Je-li součástí návrhu na opravný prostředek proti rozhodnutí o vyhoštění nebo návrhu na soudní přezkum tohoto rozhodnutí žádost o předběžné opatření pozastavující výkon tohoto rozhodnutí, nesmí ke skutečnému vyhoštění dojít před vydáním rozhodnutí o tomto předběžném opatření, s výjimkou těchto případů:

- je-li rozhodnutí o vyhoštění založeno na předchozím soudním rozhodnutí, nebo

- měly-li dotyčné osoby již dříve přístup k soudnímu přezkumu, nebo

- zakládá-li se rozhodnutí o vyhoštění na naléhavých důvodech veřejné bezpečnosti podle čl. 28 odst. 3.

3. V opravném řízení je umožněno posouzení zákonnosti rozhodnutí, skutečností a okolností, na kterých je založeno. Toto řízení zajišťuje, že rozhodnutí není nepřiměřené, zejména s ohledem na požadavky stanovené v článku 28.

4. Členské státy mohou zakázat dotyčnou osobu pobyt na svém území v průběhu opravného řízení, ale nesmějí jí bránit osobně vystoupit na svou obhajobu, kromě případů, kdy by její přítomnost mohla způsobit závažné narušení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo kdy se opravný prostředek nebo soudní přezkum týkají odepření vstupu na území.

Článek 32

Doba platnosti rozhodnutí o zákazu pobytu

1. Osoby, kterým byl zakázán pobyt z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, mohou po uplynutí přiměřené lhůty, která závisí na okolnostech, avšak nejdéle po uplynutí tří let od vykonání pravomocného rozhodnutí o zákazu pobytu přijatého v souladu s právem Společenství, podat žádost o zrušení zákazu pobytu odůvodněnou skutečnostmi nasvědčujícími tomu, že došlo k podstatné změně okolností, kterými bylo rozhodnutí o zákazu pobytu odůvodněno.

Dotyčný členský stát rozhodne o této žádosti do šesti měsíců od jejího podání.

2. Po dobu posuzování své žádosti nemají osoby uvedené v odstavci 1 právo vstoupit na území dotyčného členského státu.

Článek 33

Vyhoštění jako sankce nebo právní důsledek

1. Hostitelský členský stát nesmí vydávat rozhodnutí o vyhoštění jako formu sankce nebo jako právní důsledek trestu odnětí svobody, pokud nejsou splněny požadavky článků 27, 28 a 29.

2. Je-li rozhodnutí o vyhoštění uvedené v odstavci 1 vykonáváno více jak 2 roky po jeho vydání, prověří členský stát, zda dotyčná osoba stále a skutečně představuje ohrožení veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, a posoudí, zda od vydání rozhodnutí o vyhoštění nedošlo k podstatné změně okolností.

KAPITOLA VII

Závěrečná ustanovení

Článek 34

Zveřejnění

Členské státy šíří informace o právech a povinnostech občanů Unie a jejich rodinných příslušníků ve věcech upravených touto směrnicí, zejména prostřednictvím osvětových kampaní v celostátních a místních hromadných sdělovacích prostředcích a prostřednictvím jiných komunikačních prostředků.

Článek 35

Zneužití práv

Členské státy mohou přijmout potřebná opatření k odepření, pozastavení nebo odnětí jakéhokoliv práva přiznaného touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu, například účelových sňatků. Veškerá taková opatření musí být přiměřená a spojená s procesními zárukami stanovenými v článcích 30 a 31.

Článek 36

Sankce

Členské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních pravidel přijatých k provedení této směrnice a přijmou opatření potřebná k jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné a přiměřené. Členské státy oznámí Komisi tato ustanovení do 30. dubna 2006 a veškeré následné změny co nejdříve.

Článek 37

Příznivější vnitrostátní předpisy

Touto směrnicí nejsou dotčeny právní a správní předpisy členských států, které jsou příznivější pro osoby spadající do působnosti této směrnice.

Článek 38

Zrušení

1. S účinkem od 30. dubna 2006 se zrušují články 10 a 11 nařízení (EHS) č. 1612/68.
2. S účinkem od 30. dubna 2006 se zrušují směrnice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.
3. Odkazy na zrušená ustanovení a směrnice se považují za odkazy na tuto směrnici.

Článek 39

Zpráva

Nejpozději 30. dubna 2006 předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování této směrnice spolu s případnými návrhy, zejména o možnosti prodloužení doby, během níž mohou občané Unie a jejich rodinní příslušníci pobývat na území hostitelského členského státu bez jakýchkoliv podmínek. Členské státy poskytnou Komisi informace potřebné k vypracování zprávy.

Článek 40

Provedení

1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 30. dubna 2006.

Tato opatření přijatá členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

2. Členské státy sdělí Komisi znění vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice spolu s tabulkou znázorňující, jak jednotlivá ustanovení této směrnice odpovídají přijatým vnitrostátním předpisům.

Článek 41

Vstup v platnost

Tato směrnice vstupuje v platnost dnem vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie.

Článek 42

Určení

Tato směrnice je určena členským státům.

Ve Štrasburku dne 29. dubna 2004.

[1] Úř. věst. C 270 E, 25.9.2001, s. 150.

[2] Úř. věst. C 149, 21.6.2002, s. 46.

[3] Úř. věst. C 192, 12.8.2002, s. 17.

[4] Stanovisko Evropského parlamentu ze dne 11. února 2003 (Úř. věst. C 43 E, 19.2.2004, s. 42), společný postoj Rady ze dne 5. prosince 2003 (Úř. věst. C 54 E, 2.3.2004, s. 12) a postoj Evropského parlamentu ze dne 10. března 2004 (dosud nezveřejněný v Úředním věstníku).

[5] Úř. věst. L 257, 19.10.1968, s. 2. Nařízení naposledy pozměněné nařízením (EHS) č. 2434/92 (Úř. věst. L 245, 26.8.1992, s. 1).

[6] Úř. věst. L 257, 19.10.1968, s. 13. Směrnice naposledy pozměněná aktem o přistoupení z roku 2003.

[7] Úř. věst. L 172, 28.6.1973, s. 14.

[8] Úř. věst. L 180, 13.7.1990, s. 26.

[9] Úř. věst. L 180, 13.7.1990, s. 28.

[10] Úř. věst. L 317, 18.12.1993, s. 59.

[11] Úř. věst. L 81, 21.3.2001, s. 1. Nařízení naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 453/2003 (Úř. věst. L 69, 13.3.2003, s.10).

[12] Úř. věst. L 142, 30.6.1970, s. 24.

[13] Úř. věst. L 14, 20.1.1975, s. 10.

[14] Úř. věst. 56, 4.4.1964, s. 850. Směrnice naposledy pozměněná směrnicí 75/35/EHS (Úř. věst. L 14, 20.1.1975, s. 14).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011

ze dne 5. dubna 2011

o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie

(kodifikované znění)

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 46 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ⁽¹⁾,

v souladu s řádným legislativním postupem ⁽²⁾,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství ⁽³⁾ bylo několikrát podstatně změněno ⁽⁴⁾. Z důvodu srozumitelnosti a přehlednosti by mělo být uvedené nařízení kodifikováno.
- (2) Volný pohyb pracovníků v Unii musí být zajištěn. Dosažení tohoto cíle předpokládá odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky, jakož i právo těchto pracovníků volně se pohybovat uvnitř Unie za účelem výkonu zaměstnání, s výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností nebo veřejným zdravím.
- (3) Je třeba přijmout předpisy umožňující dosažení cílů v oblasti volného pohybu stanovených v článcích 45 a 46 Smlouvy o fungování Evropské unie.
- (4) Volný pohyb představuje základní právo pracovníků a jejich rodin. Mobilita pracovníků uvnitř Unie musí být jedním z prostředků, které pracovníkům zajišťují možnost zlepšení životních a pracovních podmínek a usnadnění jejich společenského postavení, a současně přispívají k uspokojování potřeb hospodářství členských států. Je třeba potvrdit právo všech pracovníků v členských státech vykonávat uvnitř Unie činnost podle vlastní volby.
- (5) Toto právo by mělo být shodně přiznáno stálým, sezonním a příhraničním pracovníkům i těm, kteří vykonávají svou činnost za účelem poskytování služeb.
- (6) Aby mohlo být právo volného pohybu vykonáváno za objektivních podmínek svobody a důstojnosti, musí být fakticky i právně zajištěna rovnost zacházení ve všech věcech, které se týkají vlastního výkonu zaměstnání a přístupu k bydlení, a rovněž odstraněny překážky mobility pracovníků, zejména pokud jde o podmínky začlenění rodiny pracovníka do prostředí hostitelské země.
- (7) Zásada nediskriminace pracovníků v Unii znamená, že pro všechny státní příslušníky členských států se uznává stejná přednost pro přístup k zaměstnání, jakou mají pracovníci daného státu.
- (8) Postupy zprostředkování zaměstnání a dosahování rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou, zejména cestou přímé spolupráce mezi ústředními službami zaměstnanosti a rovněž mezi regionálními službami zaměstnanosti, jakož i koordinace výměny informací zajišťují větší průhlednost trhu práce. Pracovníci, kteří se chtějí přemísťovat, by měli být pravidelně informováni o životních a pracovních podmínkách.

(9) Mezi volným pohybem pracovníků, zaměstnaností a odborným vzděláváním existují úzké vztahy, zejména směřuje-li toto vzdělávání k vytvoření možnosti pro pracovníky vyhovět nabídkám na zaměstnání z jiných regionů v Unii. Tyto vztahy vyžadují, aby související obtíže již nebyly zkoumány odděleně, ale ve vzájemných vazbách a rovněž s ohledem na obtíže na regionální úrovni. Je proto nezbytné směřovat úsilí členských států ke koordinaci jejich politik zaměstnanosti,

PŘIJALY TOTO NAŘÍZENÍ:

KAPITOLA I

ZAMĚSTNÁVÁNÍ, ROVNÉ ZACHÁZENÍ A RODINY PRACOVNÍKŮ

ODDÍL I

Přístup k zaměstnání

Článek 1

1. Každý státní příslušník členského státu má právo, bez ohledu na své bydliště, na přístup k zaměstnání a na jeho výkon na území jiného členského státu v souladu s právními a správními předpisy, které upravují zaměstnávání státních příslušníků tohoto státu.
2. Na území jiného členského státu požívá zejména stejné přednosti pro přístup k volnému zaměstnání, jakou mají státní příslušníci tohoto státu.

Článek 2

Každý státní příslušník členského státu a každý zaměstnavatel vykonávající činnost na území členského státu si mohou vyměňovat nabídky volných pracovních míst a žádosti o zaměstnání a uzavírat a provádět pracovní smlouvy v souladu s platnými právními a správními předpisy, aniž by to mohlo vést k jakékoli diskriminaci.

Článek 3

1. V souladu s tímto nařízením se nepoužijí právní a správní předpisy ani správní postupy členského státu:
 - a) které omezují poptávku po zaměstnání nebo jeho nabídku, přístup k zaměstnání a jeho výkon cizími státními příslušníky nebo je podmiňují požadavky, které neplatí pro tuzemské státní příslušníky, nebo
 - b) které, ačkoli se používají bez ohledu na státní příslušnost, mají za výlučný nebo hlavní cíl nebo účel znemožnit státním příslušníkům jiných členských států přístup k nabízenému zaměstnání.První pododstavec se nevztahuje na podmínky týkající se jazykových znalostí požadovaných z důvodu povahy pracovního místa, které má být obsazeno.
2. Mezi předpisy nebo postupy členského státu zmíněné v odst. 1 prvním pododstavci patří zejména ty, které v členském státě:
 - a) požadují pro cizí státní příslušníky zvláštní postup při zaměstnávání;
 - b) omezují nabídku zaměstnání nebo ji podmiňují požadavky na zveřejnění v tisku nebo jiným způsobem a které neplatí pro zaměstnavatele vykonávající činnost na území tohoto členského státu;
 - c) podmiňují přístup k zaměstnání zařazením pracovníků do evidence u orgánu práce nebo brání zaměstnávání jednotlivých pracovníků, pokud jde o osoby, které nemají bydliště na území tohoto státu.

Článek 4

1. Právní a správní předpisy členských států, které omezují početně nebo procentně zaměstnávání cizích státních příslušníků v podnicích, oborech nebo regionech nebo na celostátní úrovni, se nevztahují na státní příslušníky ostatních členských států.
2. Je-li v některém členském státu poskytnutí jakékoli výhody podnikům podmíněno zaměstnáním minimálního procenta tuzemských pracovníků, považují se státní příslušníci ostatních členských států za tuzemské pracovníky, s výhradou směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací ⁽⁵⁾.

Článek 5

Státnímu příslušníkovi jednoho členského státu, který se uchází o zaměstnání na území jiného členského státu, se v tomto státě poskytuje stejná pomoc, jakou poskytují služby zaměstnanosti tohoto státu jeho vlastním státním příslušníkům při vyhledávání zaměstnání.

Článek 6

1. Zaměstnání a získávání státního příslušníka členského státu na pracovní místo v jiném členském státě nesmí být závislé na kritériích souvisejících se zdravotním stavem či povoláním nebo jiných kritériích, která jsou diskriminační na základě státní příslušnosti ve srovnání s kritérii používanými pro státní příslušníky jiného členského státu, kteří chtějí vykonávat stejnou činnost.
2. Státní příslušník, který má jmenovitou nabídku od zaměstnavatele z jiného členského státu než je stát, jehož je příslušníkem, může podléhat podmínce složení odborné zkoušky, pokud to zaměstnavatel výslovně požaduje při předložení nabídky.

ODDÍL 2

Výkon zaměstnání a rovnost zacházení

Článek 7

1. S pracovníkem, který je státním příslušníkem členského státu, nesmí být na území jiného členského státu zacházeno z důvodu jeho státní příslušnosti jinak než s tuzemskými pracovníky, jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, skončení pracovního poměru a návratu k povolání nebo opětovného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným.
2. Požívá stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.
3. Využívá rovněž na stejném základě a za stejných podmínek jako tuzemští pracovníci vzdělávání na odborných školách a ve střediscích pro rekvalifikaci.
4. Jakékoli ustanovení v kolektivní nebo individuální smlouvě nebo v jiném kolektivním ujednání týkající se přístupu k zaměstnání, odměňování a jiných pracovních podmínek nebo podmínek skončení pracovního poměru je od počátku neplatné, pokud stanoví nebo povoluje diskriminační podmínky vůči pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států.

Článek 8

Pracovník, který je státním příslušníkem jednoho členského státu a je zaměstnán na území jiného členského státu, požívá rovného zacházení v oblasti členství v odborových organizacích a výkonu práv spojených s odborovou činností, včetně hlasovacího práva a práva přístupu na správní nebo vedoucí

místa v odborových organizacích. Může být vyloučen z účasti ve vedení subjektů veřejného práva a z výkonu veřejnoprávních funkcí. Rovněž požívá práva být volen do orgánů zastupujících pracovníky v podnicích.

Prvním pododstavcem nejsou dotčeny právní předpisy, které v některých členských státech přiznávají pracovníkům z ostatních členských států širší práva.

Článek 9

1. Pracovník, který je státním příslušníkem jednoho členského státu a je zaměstnán na území jiného členského státu, požívá všech práv a výhod udělovaných tuzemským pracovníkům v oblasti bydlení, včetně vlastnictví bydlení, které potřebuje.

2. Pracovník uvedený v odstavci 1 se může na základě stejného práva jako tuzemský pracovník zapsat v regionu, ve kterém je zaměstnán, na seznam žadatelů o bydlení v místě, kde jsou seznamy vedeny, a požívá z toho plynoucí výhody a přednosti.

Na jeho rodinu, která zůstala v zemi posledního pobytu pracovníka, se pro tento účel hledí, jako kdyby bydlela ve zmíněném regionu, pokud stejná domněnka platí pro tuzemské pracovníky.

ODDÍL 3

Rodiny pracovníků

Článek 10

Děti státního příslušníka členského státu, který je nebo byl zaměstnán na území jiného členského státu, mají přístup k obecnému, učňovskému a odbornému vzdělání za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu, pokud tyto děti mají bydliště na jeho území.

Členské státy podporují podněty umožňující těmto dětem získávat uvedené vzdělání za co nejlepších podmínek.

KAPITOLA II

ZPROSTŘEDKOVÁNÍ ZAMĚŠTNÁNÍ A DOSAŽENÍ ROVNOVÁHY MEZI NABÍDKOU A POPTÁVKOU

ODDÍL 1

Spolupráce mezi členskými státy a s Komisí

Článek 11

1. Členské státy nebo Komise podnikají nebo společně vypracují studie v oblasti zaměstnanosti a nezaměstnanosti, které považují za nezbytné pro volný pohyb pracovníků uvnitř Unie.

Ústřední služby zaměstnanosti členských států úzce spolupracují mezi sebou navzájem a s Komisí v oblasti vyrovnávání nabídky zaměstnání a poptávky po zaměstnání v Unii a souvisejícího umísťování pracovníků.

2. K tomuto účelu určí členské státy zvláštní služby, které jsou pověřeny organizováním činnosti v oblastech uvedených v odst. 1 druhém pododstavci a které spolupracují mezi sebou navzájem a s útvary Komise.

Členské státy oznámí Komisi všechny změny v pověření těchto služeb. Komise tato sdělení pro informaci zveřejní v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 12

1. Členské státy předají Komisi informace o obtížích týkající se volného pohybu a zaměstnávání pracovníků a související údaje, jakož i informace o stavu a vývoji zaměstnanosti.
2. Komise určí s co nejvyšším ohledem na stanovisko technického výboru uvedeného v článku 29 (dále jen „technický výbor“) způsob, kterým se připravují informace uvedené v odstavci 1 tohoto článku.
3. V souladu s postupem stanoveným Komisí a s co nejvyšším ohledem na stanovisko technického výboru zašle zvláštní služba každého členského státu zvláštním službám ostatních členských států a Evropskému koordináčnímu úřadu uvedenému v článku 18 informace o životních a pracovních podmínkách a o stavu trhu práce, které mohou pracovníkům z jiných členských států poskytovat přehled. Tyto informace jsou pravidelně aktualizovány.

Zvláštní služby ostatních členských států zajistí těmto informacím širokou publicitu, zejména jejich rozšířením v příslušných službách zaměstnanosti a pomocí všech vhodných sdělovacích prostředků sloužících k informování dotčených pracovníků.

ODDÍL 2

Mechanismus pro dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou

Článek 13

1. Zvláštní služba každého členského státu pravidelně předává zvláštním službám ostatních členských států a Evropskému koordináčnímu úřadu uvedenému v článku 18:
 - a) nabídky volných pracovních míst, kterým by mohli vyhovět státní příslušníci ostatních členských států;
 - b) nabídky volných pracovních míst určené třetím zemím;
 - c) žádosti o zaměstnání osob, které formálně prohlásily, že chtějí pracovat v jiném členském státě;
 - d) informace podle regionů a oborů činnosti o uchazečích o zaměstnání, kteří prohlásili, že jsou připraveni vykonávat zaměstnání v jiné zemi.

Zvláštní služba každého členského státu předá tyto informace co nejdříve příslušným službám a subjektům zaměstnanosti.

2. Nabídky volných pracovních míst a žádosti o zaměstnání uvedené v odstavci 1 jsou rozšiřovány podle jednotného systému vypracovaného Evropským koordináčním úřadem uvedeným v článku 18 ve spolupráci s technickým výborem.

Bude-li to nezbytné, může být tento systém upraven.

Článek 14

1. Všechny nabídky volných pracovních míst podle článku 13 předložené službám zaměstnanosti členského státu se oznamují příslušným službám zaměstnanosti ostatních dotčených členských států, které je zpracují.

Tyto služby předloží službám prvního členského státu vhodné a přesné žádosti o zaměstnání.

2. Na žádosti o zaměstnání podle čl. 13 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) odpovědi příslušné služby členských států v přiměřené lhůtě, která nesmí přesáhnout jeden měsíc.
3. Služby zaměstnanosti přiznají pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky členských států, stejnou přednost, jaká je udělována tuzemským pracovníkům vůči státním příslušníkům třetích zemí.

Článek 15

1. Činnosti vymezené v článku 14 vykonávají zvláštní služby. Avšak v případech, kdy jsou zmocněny ústředními službami a kdy to uspořádání služeb zaměstnanosti členského státu a používaný způsob zprostředkování umožňují:

a) regionální služby zaměstnanosti členských států:

i) na základě informací uvedených v článku 13, po kterých následují příslušná opatření, přímo přistoupí ke zprostředkování a k vyrovnání nabídky a poptávky,

ii) vytvoří přímé vztahy pro dosažení rovnováhy:

- v případě jmenovité nabídky,
- v případě individuální žádosti o zaměstnání předložené buď určené službě zaměstnanosti, nebo zaměstnavateli vykonávajícímu svou činnost v oblasti, pro kterou je místně příslušná tato služba,
- v případě, kdy se vyrovnání týká sezonních pracovníků, kteří musí být zaměstnáni co nejdříve;

b) služby místně příslušné pro pohraniční oblasti dvou nebo více členských států si pravidelně vyměňují údaje týkající se nabídky volných pracovních míst a žádostí o zaměstnání na své úrovni a provádějí přímo mezi sebou, v souladu se svými vztahy s ostatními službami zaměstnanosti svých zemí, zprostředkování a vyrovnání nabídky zaměstnání a poptávky po zaměstnání.

Je-li to nezbytné, vytvoří služby místně příslušné pro pohraniční oblasti rovněž postupy pro spolupráci a služby s cílem poskytnout:

- uživatelům co nejvíce užitečných informací o různých hlediscích mobility a
- sociálním a hospodářským partnerům, sociálním službám (zejména veřejným, soukromým nebo veřejně prospěšným) a všem dotyčným institucím soubor koordinovaných opatření v oblasti mobility;

c) úřady práce specializované pro některá povolání nebo určité kategorie osob mezi sebou naváží přímou spolupráci.

2. Zúčastněné členské státy zašlou Komisi seznam služeb uvedených v odstavci 1, který sestaví po vzájemné dohodě. Komise tento seznam a jeho změny pro informaci zveřejní v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 16

Využití postupů pro získávání pracovníků, které používají subjekty pro provádění ustavené v dohodách uzavřených mezi dvěma nebo více členskými státy, není povinné.

ODDÍL 3

Opatření pro kontrolu rovnováhy na trhu práce

Článek 17

1. Na základě zprávy Komise vypracované v souladu s informacemi poskytnutými členskými státy analyzují tyto státy spolu s Komisí alespoň jednou ročně výsledky opatření provedených na úrovni Unie v oblasti nabídky volných pracovních míst a žádostí o zaměstnání.

2. Členské státy spolu s Komisí prozkoumají všechny možnosti pro poskytnutí přednosti státním příslušníkům členských států při obsazování volných pracovních míst s cílem dosáhnout rovnováhy mezi nabídkou zaměstnání a poptávkou po zaměstnání uvnitř Unie. K tomuto účelu přijmou nezbytná opatření.

3. Každé dva roky podá Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru zprávu o uplatňování kapitoly II, v níž shrne informace a údaje získané z provedených studií a výzkumů a ukáže veškerá užitečná zjištění týkající se vývoje trhu práce v Unii.

ODDÍL 4

Evropský koordinační úřad

Článek 18

Obecným úkolem Evropského úřadu pro koordinaci vyrovnávání nabídky zaměstnání a poptávky po zaměstnání (dále jen „Evropský koordinační úřad“), zřízeného v rámci Komise, je podporovat zprostředkování a vyrovnávání nabídky zaměstnání a poptávky po zaměstnání na úrovni Unie. Zejména je pověřen všemi technickými úkoly, které jsou v této oblasti na základě tohoto nařízení svěřeny Komisi, a zvláště poskytováním pomoci vnitrostátním službám zaměstnanosti.

Provádí syntézu informací uvedených v člancích 12 a 13 a údajů vyplývajících ze studií a výzkumů prováděných na základě článku 11 za účelem zveřejnění užitečných poznatků o pravděpodobném vývoji trhu práce v Unii; tyto poznatky se předkládají zvláštním službám členských států, poradnímu výboru uvedenému v článku 21 a technickému výboru.

Článek 19

1. Evropský koordinační úřad je zejména pověřen, aby:

- a) koordinoval praktická opatření nezbytná ke zprostředkovávání a vyrovnávání nabídky zaměstnání a poptávky po zaměstnání na úrovni Unie a analyzoval z toho vyplývající pohyb pracovníků;
- b) přispíval ve spolupráci s technickým výborem k zavedení společných prostředků činnosti na administrativní a technické úrovni k dosažení těchto cílů;
- c) prováděl, objeví-li se zvláštní potřeba, v dohodě se zvláštními službami zprostředkování nabídky zaměstnání a poptávky po zaměstnání, jejichž vyrovnání provádějí tyto služby.

2. Předává zvláštním službám nabídky volných pracovních míst a žádosti o zaměstnání, které byly přímo zaslány Komisi, a je informován o jejich vyřizování.

Článek 20

Komise může v dohodě s příslušným orgánem každého členského státu a v souladu s podmínkami a podrobnostmi, které určí na základě stanoviska technického výboru, organizovat návštěvy a přidělení úředníků ostatních členských států a doškolovací programy pro specializované zaměstnance.

KAPITOLA III

SUBJEKTY PRO ZAJIŠŤOVÁNÍ ÚZKÉ SPOLUPRÁCE MEZI ČLENSKÝMI STÁTY V OBLASTI VOLNÉHO POHYBU PRACOVNÍKŮ A JEJICH ZAMĚŠTNÁVÁNÍ

ODDÍL 1

Poradní výbor

Článek 21

Poradní výbor má za úkol být nápomocen Komisi při zkoumání všech otázek, které vyplývají z provádění Smlouvy o fungování Evropské unie a opatření přijatých k jejímu provedení v oblasti volného pohybu pracovníků a jejich zaměstnávání.

Článek 22

Poradní výbor je pověřen, aby zejména:

- a) zkoumal obtíže volného pohybu a zaměstnávání v rámci vnitrostátních politik zaměstnanosti s cílem koordinovat politiky zaměstnanosti členských států na úrovni Unie a přispívat tak k rozvoji hospodářství a ke zlepšení rovnováhy na trhu práce;
- b) obecně studoval důsledky používání tohoto nařízení a případných doplňujících opatření;
- c) případně předkládal Komisi odůvodněné návrhy na přezkum tohoto nařízení;
- d) zaujímal, na žádost Komise nebo z vlastního podnětu, odůvodněná stanoviska k obecným nebo zásadním otázkám, zejména v oblasti výměny informací o vývoji trhu práce, pohybu pracovníků mezi členskými státy, programů nebo opatření k rozvoji poradenství pro volbu povolání a odborného vzdělávání, které mohou vést ke zlepšení možností volného pohybu a zaměstnávání, jakož i všech forem pomoci pracovníkům a jejich rodinám, včetně sociální pomoci a bydlení pracovníků.

Článek 23

1. Poradní výbor se skládá ze šesti členů za každý členský stát, z nichž dva zastupují vládu, dva odborové organizace a dva organizace zaměstnavatelů.
2. Každý členský stát jmenuje pro každou z kategorií uvedených v odstavci 1 jednoho náhradníka.
3. Funkční období členů a jejich náhradníků je dva roky. Mohou být jmenováni opakovaně.

Po uplynutí funkčního období zůstávají členové a jejich náhradníci ve funkci, dokud nejsou nahrazeni nebo dokud nejsou znovu jmenováni.

Článek 24

Členy a náhradníky poradního výboru jmenuje Rada, která při výběru zástupců odborů a organizací zaměstnavatelů usiluje o to, aby bylo ve výboru dosaženo rovnoměrného zastoupení různých dotčených hospodářských odvětví.

Seznam členů a náhradníků Rada pro informaci zveřejní v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 25

Poradnímu výboru předsedá člen Komise nebo jeho zástupce. Předseda nehlasuje. Výbor se schází nejméně dvakrát ročně. Svolává ho předseda z vlastního podnětu nebo na žádost nejméně jedné třetiny členů.

Funkce sekretariátu zajišťují útvary Komise.

Článek 26

Předseda může k účasti na zasedání pozvat jako pozorovatele nebo odborníky osoby nebo zástupce subjektů, kteří mají velkou zkušenost v oblasti zaměstnávání a pohybu pracovníků. Předsedovi mohou být nápomocni techničtí poradci.

Článek 27

1. Poradní výbor se platně usnáší, pokud jsou přítomny dvě třetiny členů.
2. Stanoviska musí být odůvodněna; přijímají se nadpoloviční většinou platně odevzdaných hlasů; připojí se k nim poznámka, která uvádí názory vyjádřené menšinou, pokud o to požádá.

Článek 28

Poradní výbor určí své postupy práce v jednacím řádu, který vstupuje v platnost po schválení Radou na základě stanoviska Komise. Vstup v platnost případných změn, které se výbor rozhodne provést, podléhá stejnému postupu.

ODDÍL 2

Technický výbor

Článek 29

Technický výbor má být nápomocen Komisi při přípravě, prosazování a sledování výsledků všech technických prací a opatření k provedení tohoto nařízení a případných doplňujících předpisů.

Článek 30

Technický výbor je pověřen, aby zejména:

- a) podporoval a zdokonaloval spolupráci mezi dotčenými správními orgány členských států ve všech technických otázkách vztahujících se k volnému pohybu pracovníků a jejich zaměstnávání;
- b) vypracovával postupy pro organizaci společných činností dotčených správních orgánů;
- c) usnadňoval shromažďování informací pro využití Komisí nebo vypracovávání studií a výzkumů stanovených v tomto nařízení a podporoval výměnu informací a zkušeností mezi dotčenými správními orgány;
- d) studoval z technického hlediska harmonizaci kritérií, podle nichž členské státy hodnotí situaci na svém trhu práce.

Článek 31

1. Technický výbor se skládá ze zástupců vlád členských států. Každá vláda jmenuje členem technického výboru jednoho z členů, který ji zastupuje v poradním výboru.
2. Každá vláda jmenuje ze svých dalších zástupců v poradním výboru, členů nebo náhradníků, jednoho náhradníka.

Článek 32

Technickému výboru předsedá člen Komise nebo jeho zástupce. Předseda nehlasuje. Předsedovi a členům výboru mohou být nápomocni techničtí poradci.

Funkce sekretariátu zajišťují útvary Komise.

Článek 33

Návrhy podané a stanoviska zaujatá technickým výborem jsou předkládány Komisi a oznamovány poradnímu výboru. K těmto návrhům a stanoviskům se připojí poznámka, která uvádí názory vyjádřené různými členy technického výboru, pokud o to požádají.

Článek 34

Technický výbor určí své postupy práce v jednacím řádu, který vstupuje v platnost po schválení Radou na základě stanoviska Komise. Vstup v platnost případných změn, které se výbor rozhodne provést, podléhá stejnému postupu.

KAPITOLA IV ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

Článek 35

Jednací řády poradního výboru a technického výboru, které byly použitelné dne 8. listopadu 1968, zůstávají použitelné i nadále.

Článek 36

1. Tímto nařízením nejsou dotčena ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii, která se vztahují na přístup ke kvalifikovaným zaměstnáním v oblasti jaderné energie, ani předpisy přijaté k provedení této smlouvy.

Toto nařízení se však vztahuje na pracovníky kategorie uvedené v prvním pododstavci a jejich rodinné příslušníky, pokud jejich právní postavení není zmíněnou smlouvou nebo předpisy upraveno.

2. Tímto nařízením nejsou dotčena opatření přijatá v souladu s článkem 48 Smlouvy o fungování Evropské unie.

3. Toto nařízení se nedotýká povinností členských států vyplývajících ze zvláštních vztahů nebo budoucích dohod s některými neevropskými zeměmi nebo územími, které jsou založeny na institucionálních vazbách existujících dne 8. listopadu 1968 nebo vyplývajících z dohod s některými neevropskými zeměmi nebo územími existujících dne 8. listopadu 1968, které jsou založeny na institucionálních vazbách mezi nimi.

Pracovníci z těchto zemí nebo území, kteří v souladu s tímto ustanovením vykonávají zaměstnání na území některého z těchto členských států, se nemohou dovolávat práv z tohoto nařízení na území ostatních členských států.

Článek 37

Členské státy sdělí Komisi pro informaci znění smluv, úmluv nebo ujednání, které mezi sebou uzavřou v oblasti zaměstnanosti, mezi dnem jejich podpisu a dnem jejich vstupu v platnost.

Článek 38

Komise přijme prováděcí opatření nezbytná k provedení tohoto nařízení. Za tímto účelem úzce spolupracuje s ústředními orgány členských států.

Článek 39

Náklady na fungování poradního výboru a technického výboru jsou zahrnuty do souhrnného rozpočtu Evropské unie do oddílu, který se týká Komise.

Článek 40

Toto nařízení se vztahuje na členské státy a jejich státní příslušníky, aniž jsou dotčeny články 2 a 3.

Článek 41

Nařízení (EHS) č. 1612/68 se zrušuje.

Odkazy na zrušené nařízení se považují za odkazy na toto nařízení v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze II.

Článek 42

Toto nařízení vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

Ve Štrasburku dne 5. dubna 2011.

⁽¹⁾ [Úř. věst. C 44, 11.2.2011, s. 170.](#)

⁽²⁾ Postoj Evropského parlamentu ze dne 7. září 2010 (dosud nezveřejněný v Úředním věstníku) a rozhodnutí Rady ze dne 21. března 2011.

⁽³⁾ [Úř. věst. L 257, 19.10.1968, s. 2.](#)

⁽⁴⁾ Viz příloha I.

⁽⁵⁾ [Úř. věst. L 255, 30.9.2005, s. 22.](#)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES

ze dne 12. prosince 2006

o službách na vnitřním trhu

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na čl. 47 odst. 2 první a třetí větu a článek 55 této smlouvy,

s ohledem na návrh Komise,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ⁽¹⁾,

s ohledem na stanovisko Výboru regionů ⁽²⁾,

v souladu s postupem stanoveným v článku 251 Smlouvy ⁽³⁾,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Evropské společenství usiluje o vytvoření ještě těsnějšího spojení mezi státy a národy Evropy a o zajištění hospodářského a sociálního pokroku. V souladu s čl. 14 odst. 2 Smlouvy zahrnuje vnitřní trh prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb služeb. V souladu s článkem 43 Smlouvy je zajištěna svoboda usazování. Článek 49 Smlouvy stanoví právo poskytovat služby v rámci Společenství. Odstranění překážek rozvoje činností poskytování služeb mezi členskými státy má zásadní význam pro posílení integrace národů Evropy a pro podporu vyváženého a udržitelného hospodářského a sociálního pokroku. Při odstraňování těchto překážek je nutné zajistit, aby rozvoj činností poskytování služeb přispíval ke splnění poslání stanoveného v článku 2 Smlouvy, kterým je podpora harmonického, vyváženého a udržitelného rozvoje hospodářských činností, vysoké úrovně zaměstnanosti a sociální ochrany, rovného zacházení pro muže a ženy, trvalého a neinflačního růstu, vysokého stupně konkurenceschopnosti a konvergence hospodářské výkonnosti, vysoké úrovně ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářské a sociální soudržnosti a solidarity mezi členskými státy v rámci celého Společenství.
- (2) Konkurenceschopný trh služeb má zásadní význam pro podporu hospodářského růstu a tvorbu pracovních míst v Evropské unii. V současnosti existují na vnitřním trhu četné překážky, které poskytovatelům, zvláště malým a středním podnikům, znemožňují rozšířit svou činnost za hranice svého státu a využívat vnitřního trhu v plné míře. Tato skutečnost oslabuje celosvětovou konkurenceschopnost poskytovatelů z Evropské unie. Volný trh, který členské státy nutí odstranit omezení v přeshraničním poskytování služeb a současně přispívá ke zvýšené průhlednosti a větší informovanosti spotřebitelů, by spotřebitelům poskytl širší výběr a lepší služby za nižší ceny.
- (3) Komise ve své zprávě o „Stavu vnitřního trhu služeb“ sestavila soupis velkého počtu překážek, které brání rozvoji služeb mezi členskými státy nebo jejich rozvoj zpomalují, zvláště pak služeb poskytovaných malými a středními podniky, které v oblasti služeb převažují. Zpráva dochází k závěru, že deset let po předpokládaném dotvoření vnitřního trhu stále existuje velká propast mezi vizí integrovaného hospodářství Evropské unie a realitou, v níž žijí evropští občané a poskytovatelé. Překážky ovlivňují celou řadu činností poskytování služeb na všech stupních činnosti poskytovatelů a mají mnoho společných rysů včetně skutečnosti, že jejich původcem často bývá administrativní zátěž, právní nejistota spojená s přeshraniční činností a nedostatek vzájemné důvěry mezi členskými státy.
- (4) Vzhledem k tomu, že služby jsou motorem hospodářského růstu a mají 70 % podíl na HDP a zaměstnanosti ve většině členských států, má tato roztržičnost vnitřního trhu negativní vliv na celé evropské hospodářství, zvláště pak na konkurenceschopnost malých a středních podniků a pohyb

pracovníků, a omezuje přístup spotřebitelů k rozmanitější nabídce služeb za konkurenceschopné ceny. Je třeba zdůraznit, že odvětví služeb je klíčovým odvětvím zejména z hlediska zaměstnanosti žen, a že by tudíž ženy mohly mít velký prospěch z nových příležitostí, které dotvoření vnitřního trhu služeb nabízí. Evropský parlament a Rada zdůraznily, že odstranění právních překážek vytvoření skutečného vnitřního trhu je prioritou pro dosažení cíle stanoveného na zasedání Evropské rady v Lisabonu ve dnech 23. a 24. března 2000, kterým je zlepšení zaměstnanosti a sociální soudržnosti a dosažení udržitelného hospodářského růstu, což umožní vytvořit z Evropské unie do roku 2010 nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomiku na světě s větším počtem lepších pracovních míst. Odstranění těchto překážek za současného zajištění pokrokového evropského sociálního modelu je tedy základní podmínkou pro překonání obtíží při uskutečňování lisabonské strategie a pro oživení evropského hospodářství, zejména z hlediska zaměstnanosti a investic. Je proto třeba dotvořit vnitřní trh služeb a zajistit patřičnou rovnováhu mezi otevíráním trhu a zachováním veřejných služeb, sociálních práv a práv spotřebitelů.

- (5) Je proto nutné odstranit překážky bránící poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážky bránící volnému pohybu služeb mezi členskými státy, jakož i zajistit příjemcům a poskytovatelům právní jistotu nutnou pro praktické uplatňování těchto dvou základních svobod Smlouvy. Vzhledem k tomu, že překážky na vnitřním trhu služeb mají vliv na hospodářské subjekty, které usilují o usazení v jiných členských státech, i na subjekty poskytující službu v jiném členském státě, aniž by tam byly usazeny, je nutné umožnit poskytovatelům rozvíjet jejich činnosti poskytování služeb v rámci vnitřního trhu buď tím, že se usadí v jiném členském státě, nebo tím, že využijí volný pohyb služeb. Poskytovatelé by měli mít možnost volby mezi těmito dvěma svobodami v závislosti na své strategii růstu v každém členském státě.
- (6) Tyto překážky nelze odstranit pouhým spoléháním se na přímé použití článků 43 a 49 Smlouvy, neboť na jedné straně by jejich řešení případ od případu prostřednictvím řízení pro nesplnění povinnosti proti dotyčným členským státům bylo pro vnitrostátní orgány i orgány Společenství zvláště po rozšíření velmi složité, a na straně druhé odstranění velkého množství překážek vyžaduje předchozí koordinaci vnitrostátních právních soustav, včetně zavedení správní spolupráce. Jak uznaly Evropský parlament a Rada, dotvoření skutečného vnitřního trhu služeb umožňuje legislativní nástroj Společenství.
- (7) Tato směrnice stanoví obecný právní rámec prospěšný pro širokou řadu služeb, přičemž zohledňuje odlišnosti každého druhu činnosti nebo profese a příslušného systému jejich regulace. Tento rámec je založen na dynamickém a výběrovém přístupu, jenž spočívá v první řadě v odstranění překážek, které je možno odstranit urychleně, a v ostatních případech v zahájení procesu hodnocení, konzultací a doplňující harmonizace konkrétních otázek, který umožní postupnou a koordinovanou modernizaci vnitrostátních regulačních systémů pro činnosti poskytování služeb, jež je nezbytná pro dosažení skutečného vnitřního trhu služeb do roku 2010. Měl by být stanoven vyvážený soubor opatření zahrnujících cílenou harmonizaci, správní spolupráci, ustanovení o volném pohybu služeb a pobídky pro vypracovávání kodexů chování pro řešení určitých problémů. Tato koordinace vnitrostátních legislativních režimů by měla zajistit vysoký stupeň právní integrace v rámci Společenství a vysokou úroveň ochrany cílů obecného zájmu, zvláště ochrany spotřebitele, která je nezbytná pro vytvoření důvěry mezi členskými státy. Tato směrnice také přihlíží k dalším cílům obecného zájmu, včetně ochrany životního prostředí, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví a potřeby zajistit soulad s pracovním právem.
- (8) Ustanovení této směrnice týkající se svobody usazování a volného pohybu služeb by se měla použít pouze tehdy, jsou-li dotyčné činnosti otevřeny hospodářské soutěži, aby tato ustanovení členským státům neukládala povinnost liberalizovat služby obecného hospodářského zájmu nebo privatizovat veřejné subjekty, které tyto služby poskytují, nebo zrušit stávající monopoly pro jiné činnosti nebo pro určité distribuční služby.

- (9) Tato směrnice se vztahuje pouze na požadavky, které se dotýkají přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu. Nevztahuje se tudíž na požadavky, jako jsou pravidla silničního provozu, pravidla týkající se výstavby nebo využívání půdy a územního plánování, stavební normy nebo správní sankce ukládané za nedodržení pravidel, která konkrétně neupravují činnost poskytování služeb ani se jí konkrétně nedotýkají, avšak která musí poskytovatelé při výkonu své výdělečné činnosti dodržovat stejným způsobem jako jednotlivci jednající jako soukromé osoby.
- (10) Tato směrnice se netýká požadavků, které se vztahují na přístup určitých poskytovatelů k prostředkům z veřejných zdrojů. K těmto požadavkům patří zejména požadavky stanovující podmínky, za kterých jsou poskytovatelé oprávněni získat prostředky z veřejných zdrojů, včetně zvláštních smluvních podmínek, zvláště pak norem kvality, které musí být dodržovány jako podmínka pro získání těchto prostředků, např. za sociální služby.
- (11) Tato směrnice nezasahuje do opatření přijatých členskými státy v souladu s právními předpisy Společenství, které se týkají ochrany nebo podpory kulturní a jazykové rozmanitosti a plurality sdělovacích prostředků, včetně jejich financování. Tato směrnice nebrání členským státům v tom, aby uplatňovaly svá základní pravidla a zásady týkající se svobody tisku a svobody projevu. Tato směrnice se nedotýká právních předpisů členských států zakazujících diskriminaci na základě státní příslušnosti nebo takových důvodů, které jsou uvedeny v článku 13 Smlouvy.
- (12) Cílem této směrnice je vytvořit právní rámec pro zajištění svobody usazování a volného pohybu služeb mezi členskými státy, přičemž směrnici není harmonizováno ani dotčeno trestní právo. Členské státy by však neměly mít možnost omezovat volný pohyb služeb uplatňováním trestněprávních předpisů, které se konkrétně dotýkají přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu, a obcházet tak pravidla stanovená v této směrnici.
- (13) Je rovněž důležité, aby tato směrnice plně respektovala iniciativy Společenství založené na článku 137 Smlouvy, aby bylo dosaženo cílů stanovených v článku 136 Smlouvy ohledně podpory zaměstnanosti a zlepšování životních a pracovních podmínek.
- (14) Tato směrnice se nedotýká pracovních podmínek a podmínek zaměstnávání, včetně maximální délky pracovní doby a minimální doby odpočinku, minimální délky placené dovolené za kalendářní rok, minimální mzdy a ochrany zdraví, bezpečnosti a hygieny při práci, jež členské státy uplatňují v souladu s právem Společenství, ani vztahů mezi sociálními partnery, včetně práva vyjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy, práva na stávkou a protestní akce v kolektivním vyjednávání podle vnitrostátních právních předpisů a postupů, které jsou v souladu s právem Společenství, ani se nevztahuje na služby poskytované agenturami na zprostředkování dočasné práce. Touto směrnici nejsou dotčeny právní předpisy členských států týkající se sociálního zabezpečení.
- (15) Tato směrnice respektuje výkon základních práv použitelných v členských státech a uznávaných v Listině základních práv Evropské unie a doprovodných vysvětlujících poznámek upravujících výklad této listiny z hlediska souladu se základními svobodami stanovenými v článcích 43 a 49 Smlouvy. Tato základní práva zahrnují právo na protestní akce v kolektivním vyjednávání podle vnitrostátních právních předpisů a postupů, které jsou v souladu s právem Společenství.
- (16) Tato směrnice se týká pouze poskytovatelů, kteří jsou usazeni v některém členském státě, a nezahrnuje vnější aspekty. Netýká se jednání o obchodu službami v rámci mezinárodních organizací, zejména v rámci Všeobecné dohody o obchodu službami (GATS).
- (17) Tato směrnice se vztahuje pouze na služby, které jsou poskytovány za hospodářské protiplnění. Na služby obecného zájmu se nevztahuje definice v článku 50 Smlouvy, a proto tyto služby nespádají do oblasti působnosti této směrnice. Služby obecného hospodářského zájmu jsou služby poskytované za hospodářské protiplnění, a proto spadají do oblasti působnosti této směrnice. Avšak některé služby obecného hospodářského zájmu, jako například služby v oblasti dopravy, jsou z oblasti působnosti této směrnice vyloučeny a na některé další služby obecného hospodářského zájmu, jako například ty, které mohou existovat v oblasti poštovních služeb, se vztahuje výjimka

z ustanovení o volném pohybu služeb podle této směrnice. Tato směrnice se nezabývá financováním služeb obecného hospodářského zájmu a nevztahuje se na režimy podpor poskytovaných členskými státy, zejména v sociální oblasti, v souladu s pravidly Společenství týkajícími se hospodářské soutěže. Tato směrnice se nezabývá následnými kroky v návaznosti na bílou knihu Komise o službách obecného zájmu.

- (18) Finanční služby by měly být z oblasti působnosti této směrnice vyloučeny, neboť tyto činnosti jsou předmětem zvláštních právních předpisů Společenství, které jsou, stejně jako tato směrnice, zaměřeny na dosažení skutečného vnitřního trhu služeb. V důsledku toho by toto vyloučení mělo zahrnovat všechny finanční služby jako bankovníctví, úvěry, pojištění včetně zajištění, zaměstnanecké nebo osobní důchody, cenné papíry, investiční fondy, platby a investiční poradenství, včetně služeb uvedených v příloze I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu ⁽⁴⁾.
- (19) Vzhledem k tomu, že v roce 2002 byl přijat soubor legislativních nástrojů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací, jakož i s nimi souvisejících zdrojů a služeb, který stanovil regulační rámec pro usnadnění přístupu k těmto činnostem v rámci vnitřního trhu, zejména odstraněním většiny jednotlivých povolenacích režimů, je nutné z oblasti působnosti této směrnice vyjmout otázky upravené těmito nástroji.
- (20) Pokud jde o služby elektronických komunikací, které jsou upraveny směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) ⁽⁵⁾, směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) ⁽⁶⁾, směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) ⁽⁷⁾, směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) ⁽⁸⁾ a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (směrnice o soukromí a elektronických komunikacích) ⁽⁹⁾, měly by být z oblasti působnosti této směrnice vyloučeny nejen otázky, kterými se uvedené směrnice konkrétně zabývají, ale také záležitosti, u nichž uvedené směrnice výslovně ponechávají možnost, aby členské státy přijaly určitá opatření na vnitrostátní úrovni.
- (21) Z oblasti působnosti této směrnice by měly být vyloučeny dopravní služby včetně městské dopravy, taxislužby, sanitních služeb a příštavních služeb.
- (22) Vyloučení zdravotní péče z oblasti působnosti této směrnice by se mělo týkat zdravotních a farmaceutických služeb, které poskytují odborní zdravotničtí pracovníci pacientům za účelem posuzování, udržování a obnovování jejich zdravotního stavu, jsou-li tyto činnosti v členských státech, v nichž jsou tyto služby poskytovány, vyhrazeny pro regulovaná zdravotnická povolání.
- (23) Touto směrnicí není dotčena úhrada nákladů na zdravotní péči poskytnutou v jiném členském státě, než je stát, v němž má příjemce péče bydliště. Soudní dvůr se touto záležitostí již mnohokrát zabýval a uznal práva pacientů. Je důležité, aby se tato otázka řešila i v dalším právním nástroji Společenství s cílem dosáhnout větší právní jistoty a jasnosti, a to v míře, do jaké se touto otázkou nezabývá nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství ⁽¹⁰⁾.
- (24) Z oblasti působnosti této směrnice by měly být rovněž vyloučeny audiovizuální služby bez ohledu na způsob přenosu, a to i v rámci kin. Dále by se tato směrnice neměla vztahovat na podpory poskytované členskými státy v audiovizuálním odvětví, které jsou upraveny pravidly Společenství týkajícími se hospodářské soutěže.

- (25) Z oblasti působnosti této směrnice by měly být vyloučeny hazardní hry včetně loterií a sázkových her vzhledem ke zvláštní povaze těchto činností, která vyžaduje, aby členské státy prováděly politiky v oblasti veřejného pořádku a ochrany spotřebitele.
- (26) Touto směrnicí není dotčeno použití článku 45 Smlouvy.
- (27) Tato směrnice by se neměla vztahovat na sociální služby v oblasti bydlení, péče o děti a podpory rodin a osob v nouzi, které jsou poskytovány státem na celostátní, regionální nebo místní úrovni, poskytovateli pověřenými státem nebo charitativními organizacemi uznanými za takové státem s cílem zajistit podporu osobám, které se trvale nebo dočasně nacházejí ve stavu nouze z důvodů nedostatečného rodinného příjmu či plné nebo částečné nesamostatnosti, a osobám, kterým hrozí riziko, že se ocitnou na okraji společnosti. Tyto služby jsou nezbytné pro zaručení základních práv na lidskou důstojnost a čest a jsou vyjádřením zásad sociální soudržnosti a solidarity a neměly by být touto směrnicí dotčeny.
- (28) Tato směrnice se nezabývá financováním sociálních služeb ani s nimi souvisejícím systémem podpor. Nejsou jí také dotčena kritéria nebo podmínky, kterými se členské státy snaží zajistit, aby sociální služby účinně plnily svou funkci ve prospěch veřejného zájmu a sociální soudržnosti. Touto směrnicí by navíc neměla být dotčena zásada univerzální služby v oblasti sociálních služeb členských států.
- (29) S ohledem na skutečnost, že Smlouva stanoví zvláštní právní základy pro otázky týkající se zdanění, a s ohledem na nástroje Společenství, které již v dané oblasti byly přijaty, je nezbytné vyloučit oblast daní z působnosti této směrnice.
- (30) V současnosti již existuje rozsáhlý soubor právních předpisů Společenství týkajících se činností poskytování služeb. Tato směrnice je založena na *acquis* Společenství a doplňuje ho. Mezi touto směrnicí a jinými nástroji Společenství byly zjištěny rozpory, na něž tato směrnice reaguje, mimo jiné pomocí výjimek. Je však nezbytné stanovit pravidlo pro jakékoliv zbývající a mimořádné případy rozporu mezi touto směrnicí a jiným nástrojem Společenství. Existence takového rozporu by měla být určena v souladu s pravidly Smlouvy týkajícími se práva usazování a volného pohybu služeb.
- (31) Tato směrnice je v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací⁽¹¹⁾, která jí není dotčena. Tato směrnice se zabývá jinými otázkami než těmi, které souvisejí s odbornými kvalifikacemi, například pojištěním profesní odpovědnosti, obchodními sděleními, víceoborovými činnostmi a správním zjednodušením. Pokud jde o dočasné přeshraniční poskytování služeb, výjimka z ustanovení o volném pohybu služeb v této směrnicí zajišťuje, že hlava II o volném pohybu služeb směrnice 2005/36/ES není dotčena. Proto žádné opatření použitelné podle uvedené směrnice v členském státě, v němž je služba poskytována, není dotčeno ustanovením o volném pohybu služeb.
- (32) Tato směrnice je v souladu s právními předpisy Společenství týkajícími se ochrany spotřebitele, jako je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu (směrnice o nekalých obchodních praktikách)⁽¹²⁾ a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 ze dne 27. října 2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele (nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele)⁽¹³⁾.
- (33) Služby, na něž se vztahuje tato směrnice, se týkají širokého spektra neustále se vyvíjejících činností, včetně služeb poskytovaných podnikům, jako jsou manažerské poradenské služby, certifikace a testování, správa budov včetně údržby kanceláří, reklama, služby náboru pracovníků, a služby obchodních zástupců. Zahrnuty jsou i služby poskytované jak podnikům, tak i spotřebitelům, jako například právní nebo daňové poradenství, služby v oblasti nemovitostí, jako například realitní kanceláře, stavebnictví včetně služeb architektů, distribuční odvětví, organizace veletrhů, pronájem vozidel, a cestovní kanceláře. Zahrnuty jsou také služby poskytované spotřebitelům, například služby v oblasti cestovního ruchu včetně služeb turistických průvodců, služby pro volný čas, sportovní střediska a zábavní parky, a nejsou-li z oblasti působnosti směrnice vyloučeny, podpůrné

služby pro domácnosti, například péče o starší občany. Uvedené činnosti mohou zahrnovat služby vyžadující blízkost poskytovatele a příjemce, služby vyžadující přesun příjemce nebo poskytovatele, jakož i služby, které mohou být poskytovány na dálku včetně služeb poskytovaných přes internet.

- (34) Podle judikatury Soudního dvora musí být posouzení toho, zda určité činnosti, zejména činnosti financované z veřejných prostředků nebo poskytované veřejnými subjekty, představují „službu“, provedeno případ od případu s ohledem na všechny jejich vlastnosti, zejména pak na způsob jejich poskytování, organizace a financování v dotyčném členském státě. Soudní dvůr došel k závěru, že podstatným znakem úplaty je skutečnost, že představuje protiplnění za dotyčné služby, a uznal, že v případě činností prováděných bez protiplnění státem nebo z pověření státem v rámci jeho povinností v sociální, kulturní, vzdělávací a soudní oblasti, jako jsou kursy poskytované v rámci vnitrostátního vzdělávacího systému nebo správa systémů sociálního zabezpečení, které nejsou spojeny s hospodářskou činností, charakteristický znak úplaty chybí. Úhrada poplatku příjemci, například školné nebo zápisné hrazené studenty za účelem určitého příspěvku na úhradu provozních nákladů systému, sama o sobě úplatu nepředstavuje, neboť daná služba je stále v zásadě financována z veřejných zdrojů. Na tyto činnosti se tedy nevztahuje definice „služby“ v článku 50 Smlouvy, a nespádají proto do oblasti působnosti této směrnice.
- (35) Neziskové zájmové sportovní činnosti mají značný společenský význam. Jejich poslání je často plně zaměřeno na oblast sociální a na oblast trávení volného času. Nepředstavují tudíž hospodářské činnosti ve smyslu práva Společenství a neměly by spadat do oblasti působnosti této směrnice.
- (36) Pojetí „poskytovatele“ by mělo zahrnovat každou fyzickou osobu, která je státním příslušníkem členského státu, nebo každou právnickou osobu, jež se v členském státě zabývá činností poskytování služeb a využívá tak svobody usazování nebo volného pohybu služeb. Pojetí poskytovatele by proto nemělo být omezeno pouze na přeshraniční poskytování služeb v rámci volného pohybu služeb, ale mělo by zahrnovat také případy, kdy se hospodářský subjekt usadí v některém členském státě, aby tam rozvíjel své činnosti poskytování služeb. Na straně druhé by pojetí poskytovatele nemělo zahrnovat případy poboček zřízených v některém členském státě společnostmi ze třetích zemí, protože podle článku 48 Smlouvy mohou svobody usazování a volného pohybu služeb využívat pouze společnosti založené v souladu s právními předpisy některého členského státu, které mají své sídlo, ústřední správu nebo hlavní provozovnu uvnitř Společenství. Pojetí „příjemce“ by mělo rovněž zahrnovat státní příslušníky třetích zemí, kteří již využívají práv, jež jim byla udělena na základě předpisů Společenství, mezi něž patří nařízení (EHS) č. 1408/71, směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty⁽¹⁴⁾, nařízení Rady (ES) č. 859/2003 ze dne 14. května 2003, kterým se působnost nařízení (EHS) č. 1408/71 a nařízení (EHS) č. 574/72 rozšiřuje na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti⁽¹⁵⁾ a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států⁽¹⁶⁾. Kromě toho mohou členské státy rozšířit pojetí příjemce na další státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou na jejich území přítomni.
- (37) Místo, kde je poskytovatel usazen, by mělo být určeno v souladu s judikaturou Soudního dvora, podle kterého zahrnuje pojetí usazení skutečný výkon hospodářské činnosti prostřednictvím stálé provozovny na dobu neurčitou. Tento požadavek může být rovněž splněn, jestliže je společnost založena na dobu určitou nebo jestliže si pronajme budovu či zařízení, jejichž prostřednictvím svou činnost vykonává. Může být rovněž splněn, jestliže členský stát uděluje povolení k poskytování určitých služeb pouze na omezenou dobu. Usazení nemusí mít formu dceřiné společnosti, pobočky nebo zastoupení, ale může představovat kancelář řízenou vlastními zaměstnanci poskytovatele nebo osobou, která je nezávislá, avšak zmocněná jednat trvale jménem daného podniku, jak by tomu bylo v případě zastoupení. Podle této definice, která vyžaduje skutečný výkon hospodářské činnosti v místě usazení poskytovatele, se za usazení nepovažuje pouhá poštovní schránka. Pokud je poskytovatel usazen na více místech, je důležité určit místo usazení, z něhož je daná služba

poskytována. Pokud je u více míst usazení obtížné určit, z kterého z nich je daná služba poskytována, mělo by tímto místem usazení být místo, kde se nachází centrum činností poskytovatele týkajících se této konkrétní služby.

- (38) Pojetí „právnických osob“ podle ustanovení Smlouvy týkajících se usazení ponechává hospodářským subjektům možnost volby právní formy, kterou považují za vhodnou pro výkon své činnosti. „Právními osobami“ ve smyslu Smlouvy se tedy rozumí všechny subjekty, které byly založeny podle práva členského státu nebo se tímto právem řídí, a to bez ohledu na jejich právní formu.
- (39) Pojetí „povolovacího režimu“ by mělo mimo jiné zahrnovat správní postupy pro udělování povolení, licencí, souhlasů nebo koncesí a také povinnost být za účelem způsobilosti k výkonu činnosti registrován jako člen profesní organizace nebo být zapsán v registru, rejstříku nebo databázi, být oficiálně jmenován do orgánu nebo získat průkaz, který dokazuje příslušnost k určité profesi. Povolení mohou být udělována nejen formálním rozhodnutím, ale také implicitním rozhodnutím vyplývajícím například ze skutečnosti, že se příslušný orgán nevyjádřil, nebo ze skutečnosti, že zúčastněná strana musí vyčkat na potvrzení o přijetí prohlášení, aby mohla zahájit danou činnost nebo aby se uvedená činnost stala zákonnou.
- (40) Pojetí „naléhavých důvodů obecného zájmu“, na které odkazují některá ustanovení této směrnice, bylo rozvinuto Soudním dvorem v jeho judikatuře týkající se článků 43 a 49 Smlouvy a může se vyvíjet i dále. V tomto pojetí, jak jej uznává judikatura Soudního dvora, jsou zahrnuty přinejmenším tyto důvody: veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a ochrana veřejného zdraví ve smyslu článků 46 a 55 Smlouvy; zachování pořádku ve společnosti; cíle sociální politiky; ochrana příjemců služeb; ochrana spotřebitele; ochrana pracovníků včetně sociální ochrany pracovníků; dobré životní podmínky zvířat; zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení; zamezení podvodům; zamezení nekalé soutěže; ochrana životního prostředí a městského prostředí včetně územního plánování; ochrana věřitelů; zabezpečení řádného fungování justice; bezpečnost silničního provozu; ochrana duševního vlastnictví; cíle kulturní politiky včetně zabezpečení svobody projevu různých složek, zejména pokud jde o sociální, kulturní, náboženské a filozofické hodnoty společnosti; potřeba zajistit vysokou úroveň vzdělávání, zachování rozmanitosti tisku a podpora národního jazyka; zachování národního historického a uměleckého dědictví a veterinární politika.
- (41) Pojetí „veřejného pořádku“ zahrnuje podle výkladu Soudního dvora ochranu před skutečnou a dostatečně závažnou hrozbou dotýkající se některého ze základních zájmů společnosti a může zahrnovat zejména otázky týkající se lidské důstojnosti, ochrany nezletilých osob a zranitelných dospělých osob a dobrých životních podmínek zvířat. Podobně pojetí veřejné bezpečnosti zahrnuje otázky ochrany obyvatelstva.
- (42) Cílem pravidel týkajících se správních postupů by neměla být harmonizace správních postupů, ale odstranění příliš zatěžujících povolovacích režimů, postupů a formalit, které omezují svobodu usazování, a v důsledku toho brání zakládání nových podniků působících v oblasti služeb.
- (43) Jednou ze základních obtíží při přístupu k činnostem poskytování služeb a při jejich výkonu, které čelí zvláště malé a střední podniky, je složitost, délka a právní nejistota správních postupů. Z tohoto důvodu, podle příkladu určitých iniciativ za účelem modernizace a zavedení osvědčených správních postupů uskutečněných na úrovni Společenství a na vnitrostátní úrovni, je nutné stanovit zásady správního zjednodušení, mimo jiné omezením povinnosti předchozího povolení pouze na případy, kdy je to nezbytně nutné, a zavedením zásady tichého souhlasu příslušnými orgány po uplynutí určité lhůty. Účelem těchto modernizačních opatření je odstranit – při současném zachování požadavků na průhlednost a aktualizování informací o hospodářských subjektech – průtahy, náklady a odrazující účinky, které vznikají například v důsledku zbytečných nebo příliš složitých a zatěžujících postupů, jejich zdvojení, „byrokracie“ při předkládání dokumentů, svévolného užívání pravomocí příslušnými orgány, neurčitých nebo příliš dlouhých lhůt na poskytování odpovědí, omezeného trvání platnosti udělených povolení a nepřiměřených poplatků a sankcí. Tyto praktiky mají výrazný odrazující vliv zvláště na poskytovatele, kteří usilují o rozvoj svých činností v jiném členském státě,

a vyžadují koordinovanou modernizaci v rámci vnitřního trhu rozšířeného na dvacet pět členských států.

- (44) Členské státy by případně měly zavést tiskopisy harmonizované na úrovni Společenství a vypracované Komisí, které budou sloužit jako ekvivalent osvědčení, potvrzení či jakýchkoli jiných dokladů týkajících se usazení.
- (45) Za účelem přezkoumání potřeby zjednodušit postupy a formality by členské státy měly mít možnost zejména zohlednit jejich nezbytnost, počet, možné zdvojení, náklady, srozumitelnost a dostupnost, jakož i průtahy a praktické potíže, které by jimi mohly být dotyčnému poskytovateli způsobeny.
- (46) Za účelem zjednodušení přístupu k činnostem poskytování služeb a jejich výkonu v rámci vnitřního trhu je nutné stanovit cíl správního zjednodušení společný pro všechny členské státy a stanovit předpisy týkající se mimo jiné práva na informace, postupů s využitím elektronických prostředků a zavedení rámce pro povolovací režimy. Další opatření přijatá na vnitrostátní úrovni a směřující ke splnění tohoto cíle by mohla zahrnovat snížení počtu postupů a formalit vztahujících se na činnosti poskytování služeb a omezení těchto postupů a formalit na ty, které jsou nezbytně nutné k dosažení cíle obecného zájmu a které se svým obsahem nebo účelem vzájemně nepřekrývají.
- (47) Za účelem správního zjednodušení by neměly být ukládány obecné formální požadavky, jako například předložení originálů dokumentů, ověřených kopií nebo ověřených překladů, s výjimkou případů, kdy je to objektivně opodstatněno naléhavými důvody obecného zájmu, jako je například ochrana pracovníků, veřejné zdraví, ochrana životního prostředí nebo ochrana spotřebitelů. Je také nutné zajistit, aby povolení zpravidla umožnilo přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon v rámci celého území daného státu, s výjimkou případů, kdy je nutnost nového povolení pro každou provozovnu, například pro každý nový hypermarket, nebo povolení omezeného na určitou část území státu objektivně opodstatněna naléhavými důvody obecného zájmu.
- (48) V zájmu dalšího zjednodušení správních postupů je vhodné zajistit, aby měl každý poskytovatel k dispozici jedno místo, jehož prostřednictvím může splnit veškeré potřebné postupy a formality (dále jen „jednotné kontaktní místo“). Počet jednotných kontaktních míst na jeden členský stát se může lišit v závislosti na regionálních nebo místních pravomocích nebo v závislosti na dotčených činnostech. Vytvoření jednotných kontaktních míst by nemělo zasahovat do rozdělení funkcí mezi jednotlivé příslušné orgány v rámci každého vnitrostátního systému. Tam, kde je na regionální nebo místní úrovni několik příslušných orgánů, může jeden z nich převzít roli jednotného kontaktního místa a koordinátora. Jednotná kontaktní místa mohou být zřizována nejen správními orgány, ale také obchodními nebo profesními komorami nebo profesními organizacemi či soukromými subjekty, kterým se členský stát rozhodne tuto funkci svěřit. Jednotná kontaktní místa hrají důležitou úlohu při poskytování pomoci poskytovatelům buď jako orgán přímo příslušný k vydávání dokumentů potřebných pro přístup k činnosti poskytování služeb, nebo jako prostředník mezi poskytovatelem a přímo příslušnými orgány.
- (49) Poplatky, které mohou vybírat jednotná kontaktní místa, by měly být úměrné nákladům na postupy a formality, kterými se zabývají. To by členským státům nemělo bránit v tom, aby jednotná kontaktní místa pověřily výběrem jiných správních poplatků, například poplatků pro orgány dohledu.
- (50) Je nezbytné, aby poskytovatelé a příjemci služeb měli snadný přístup k určitým druhům informací. Způsob, jakým budou informace poskytovatelům a příjemcům poskytovány, by si každý členský stát měl v rámci této směrnice stanovit sám. Povinnost členských států zajistit, aby byly relevantní informace poskytovatelům a příjemcům snadno a bez překážek dostupné, by zejména mohla být splněna zpřístupněním těchto informací veřejnosti na internetových stránkách. Všechny informace by měly být poskytovány jasným a jednoznačným způsobem.
- (51) Informace poskytované poskytovatelům a příjemcům služeb by měly zejména zahrnovat informace o postupech a formalitách, kontaktní údaje příslušných orgánů, informace o podmínkách přístupu k veřejným registrům a databázím, informace o dostupných opravných prostředcích a kontaktní

údaje sdružení a organizací, které mohou poskytovatelům nebo příjemcům poskytnout praktickou pomoc. Povinnost příslušných orgánů poskytovat poskytovatelům a příjemcům pomoc by neměla zahrnovat poskytování právního poradenství v individuálních případech. Nicméně by měly být podávány obecné informace o způsobu, jakým jsou požadavky obvykle vykládány či uplatňovány. Záležitosti jako odpovědnost za poskytnutí nesprávných nebo zavádějících informací by měly určit členské státy.

- (52) Zavedení elektronických prostředků ke splnění postupů a formalit, se kterým se počítá v blízké budoucnosti, bude mít zásadní vliv na správní zjednodušení v oblasti poskytování služeb a bude přínosem pro poskytovatele, příjemce i příslušné orgány. Aby bylo možné tuto povinnost z hlediska výsledků splnit, může být nutné přizpůsobit vnitrostátní právní a jiné předpisy vztahující se na oblast služeb. Tato povinnost by neměla členským státům bránit, aby vedle elektronických prostředků daly k dispozici rovněž jiné prostředky umožňující splnění takových postupů a formalit. Skutečnost, že musí být možné splnit tyto postupy a formality na dálku, znamená zejména to, že členské státy musejí zajistit, aby je bylo možné splnit i přeshraničně. Tato povinnost z hlediska výsledků se nevztahuje na ty postupy nebo formality, u kterých není splnění na dálku možné z důvodu samotné jejich podstaty. Navíc tím nejsou dotčeny právní předpisy členských států týkající se používání jazyků.
- (53) Udělení licencí pro poskytování některých služeb může vyžadovat, aby příslušný orgán provedl pohovor se žadatelem s cílem posoudit osobní bezúhonnost a způsobilost žadatele pro poskytování dotyčné služby. V takových případech nemusí být splnění formalit elektronickou cestou vhodné.
- (54) Možnost získat přístup k činnosti poskytování služeb by měla podléhat povolení příslušnými orgány pouze v případě, že takové rozhodnutí splňuje kritéria nepřipustnosti diskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti. To zejména znamená, že povolovací režimy by měly být přípustné pouze tam, kde by následná kontrola nebyla účinná z důvodu nemožnosti určit následně vady dotyčné služby, s přihlédnutím k rizikům a nebezpečím, která mohou vzniknout v případě neexistence předchozí kontroly. Není však možné se opírat o ustanovení této směrnice za účelem ospravedlnění povolovacích režimů, které jsou zakázány jinými nástroji Společenství, například směrnicí Evropského parlamentu a Rady 1999/93/ES ze dne 13. prosince 1999 o zásadách Společenství pro elektronické podpisy⁽¹⁷⁾ nebo směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu („směrnice o elektronickém obchodu“)⁽¹⁸⁾. Výsledky postupu vzájemného hodnocení umožní určit na úrovni Společenství druhy činností, pro které by měly být povolovací režimy zrušeny.
- (55) Touto směrnicí by neměla být dotčena možnost členských států odejmout povolení poté, co byla vydána, pokud podmínky pro udělení takového povolení nejsou nadále plněny.
- (56) Podle judikatury Soudního dvora představují veřejné zdraví, ochrana spotřebitele, zdraví zvířat a ochrana městského prostředí naléhavé důvody obecného zájmu. Tyto naléhavé důvody mohou ospravedlnit použití povolovacích režimů a jiných omezení. Avšak žádný takový povolovací režim či omezení by neměly diskriminovat na základě státní příslušnosti. Rovněž by měly vždy být respektovány zásady nezbytnosti a přiměřenosti.
- (57) Ustanovení této směrnice týkající se povolovacích režimů by se měla vztahovat na případy, kdy přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon hospodářskými subjekty vyžaduje rozhodnutí příslušného orgánu. To se netýká rozhodnutí příslušných orgánů o zřízení veřejného nebo soukromého subjektu za účelem poskytování určité služby ani případů, kdy příslušný orgán uzavře smlouvu na poskytování určité služby na základě pravidel pro zadávání veřejných zakázek, neboť tato směrnice pravidla pro zadávání veřejných zakázek neupravuje.
- (58) Aby byl usnadněn přístup k činnostem poskytování služeb a jejich výkon, je důležité vyhodnotit povolovací režimy a podat o nich a o jejich opodstatnění zprávu. Tato povinnost podávat zprávy se týká pouze existence povolovacích režimů a nikoli kritérií a podmínek pro udělení povolení.

- (59)Povolení by zpravidla mělo poskytovateli umožnit přístup k činnosti poskytování služby nebo její výkon na celém území daného státu, ledaže je územní omezení opodstatněno naléhavým důvodem obecného zájmu. Požadavek získat individuální povolení pro každou provozovnu na území daného státu může být například odůvodněn ochranou životního prostředí. Tímto ustanovením by neměly být dotčeny pravomoci regionálních nebo místních orgánů udělovat povolení v rámci členských států.
- (60)Tato směrnice, a zejména ustanovení týkající se povolovacích režimů a územního rozsahu povolení, by neměla zasahovat do rozdělení regionálních nebo místních pravomocí v rámci členských států včetně regionální a místní samosprávy a používání úředních jazyků.
- (61)Ustanovení týkající se nepřekrývání podmínek pro udělení povolení by neměla členským státům bránit, aby uplatňovaly své vlastní podmínky určené v rámci povolovacího režimu. Mělo by být pouze nutné, aby příslušné orgány při posuzování toho, zda žadatel tyto podmínky splňuje, vzaly v úvahu rovnocenné podmínky, které již žadatel splnil v jiném členském státě. Toto ustanovení by nemělo vyžadovat uplatňování těch podmínek pro udělení povolení, které jsou stanoveny v rámci povolovacího režimu jiného členského státu.
- (62)Pokud je počet povolení, která jsou pro určitou činnost k dispozici, omezen z důvodu nedostatku přírodních zdrojů nebo technických kapacit, měl by být přijat postup pro výběr z několika potenciálních uchazečů prostřednictvím otevřené soutěže za účelem zajištění kvality a podmínek poskytování služeb, které budou k dispozici jejich uživatelům. Takový postup by měl poskytovat záruky průhlednosti a nestrannosti a udělená povolení by neměla mít neúměrně dlouhou dobu platnosti, neměla by být automaticky obnovována ani by neměla jakkoli zvýhodňovat poskytovatele, jehož povolení právě pozbylo platnosti. Zejména doba platnosti takového povolení by měla být stanovena tak, aby vyloučení nebo omezení volné hospodářské soutěže nepřekračovalo rámec toho, co je nezbytně nutné k tomu, aby mohl poskytovatel zajistit návratnost svých vynaložených investic a přiměřený výnos z investovaného kapitálu. Toto ustanovení by nemělo členským státům bránit v omezování počtu povolení z důvodů jiných, než je nedostatek přírodních zdrojů nebo technických kapacit. Tato povolení by v každém případě i nadále měla podléhat ostatním ustanovením této směrnice, která se týkají povolovacích režimů.
- (63)Povolení by se v případě neposkytnutí odpovědi v určité lhůtě mělo považovat za udělené, není-li stanoveno jinak. Ve vztahu k určitým činnostem je však v případech objektivně opodstatněných naléhavým důvodem obecného zájmu, včetně oprávněných zájmů třetích stran, možné přijmout jiná opatření. Tato jiná opatření by mohla zahrnovat vnitrostátní pravidla, podle nichž se v případě, že příslušný orgán neposkytne odpověď, žádost považuje za zamítnutou a toto zamítnutí je možné napadnout u soudu.
- (64)Aby bylo možné zavést skutečný vnitřní trh služeb, je nutné zrušit veškerá omezení svobody usazování a volného pohybu služeb, která jsou stále ještě zakotvena v právních předpisech některých členských států a která jsou neslučitelná s články 43 a 49 Smlouvy. Omezení, která mají být zakázána, zvláště postihují vnitřní trh služeb, a proto by mělo co nejdříve dojít k jejich systematickému odstranění.
- (65)Svoboda usazování je založena zejména na zásadě rovného zacházení, která v sobě zahrnuje zákaz nejen jakékoliv diskriminace na základě státní příslušnosti, ale také jakékoliv nepřímé diskriminace na jiném základě, která však může mít stejný důsledek. Proto by přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon v členském státě, ať už se jedná o činnost hlavní nebo vedlejší, neměl podléhat kritériím, jako je místo usazení, sídlo, bydliště nebo hlavní místo poskytování služby. Tato kritéria by však neměla zahrnovat požadavky, podle nichž musí být poskytovatel nebo jeden z jeho zaměstnanců či zástupce přítomen během výkonu činnosti, pokud to je opodstatněno naléhavými důvody obecného zájmu. Členský stát by dále neměl omezovat způsobilost k právním úkonům nebo právo být účastníkem soudního řízení společností založených v souladu s právem jiného členského státu, na jehož území má společnost svou hlavní provozovnu. Navíc by členský stát

neměl mít možnost udělovat výhody poskytovatelům, kteří mají určitou státní nebo místní socioekonomickou vazbu, nebo na základě místa usazení omezovat svobodu poskytovatele k nabývání, využívání nebo zcizování práv a zboží nebo k přístupu k různým formám úvěrů nebo půjček, pokud jsou tyto možnosti užitečné pro přístup k jeho činnosti nebo pro její účinný výkon.

- (66) Přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na území členského státu by neměl podléhat ekonomickým prověrkám. Zákaz ekonomických prověrek jako předpokladu pro udělení povolení by měl zahrnovat ekonomické prověrky jako takové, ale nikoliv požadavky, které jsou objektivně opodstatněné naléhavými důvody obecného zájmu, jako je například ochrana městského prostředí, sociální politika nebo veřejné zdraví. Tento zákaz by se neměl dotýkat výkonu pravomocí orgánů odpovědných za uplatňování právních předpisů v týkajících se hospodářské soutěže.
- (67) Pokud jde o finanční záruky nebo pojištění, měl by se zákaz požadavků týkat pouze povinnosti stanovující, že požadovaná finanční záruka nebo pojištění musí být poskytnuty finanční institucí usazenou v dotčeném členském státě.
- (68) Pokud jde o předběžnou registraci, měl by se zákaz požadavků týkat pouze povinnosti stanovující, že poskytovatel musí být před usazením předběžně zaregistrován po určitou dobu v rejstříku vedeném v dotčeném členském státě.
- (69) Aby bylo možné koordinovat modernizaci vnitrostátních pravidel a předpisů způsobem, který je slučitelný s požadavky vnitřního trhu, je nutné provést hodnocení některých nediskriminačních vnitrostátních požadavků, které by mohly ze své podstaty významně omezit, nebo dokonce znemožnit přístup k některé činnosti nebo její výkon v rámci svobody usazování. Tento postup hodnocení by měl být omezen na slučitelnost těchto požadavků s kritérii, která již zavedl Soudní dvůr v oblasti svobody usazování. Neměl by se týkat používání práva Společenství v oblasti hospodářské soutěže. Pokud jsou takové požadavky diskriminační nebo pokud nejsou objektivně opodstatněny naléhavým důvodem obecného zájmu, případně pokud jsou nepřiměřené, musí být zrušeny nebo změněny. Výsledek tohoto hodnocení se bude lišit v závislosti na povaze činnosti a dotčeného obecného zájmu. Tyto požadavky by mohly být plně odůvodněny zejména v případě, že sledují cíle v oblasti sociální politiky.
- (70) Pro účely této směrnice, a aniž je dotčen článek 16 Smlouvy, mohou být služby považovány za služby obecného hospodářského zájmu pouze v případě, že jsou poskytovány při plnění zvláštního úkolu veřejného zájmu, kterým byl poskytovatel pověřen dotčeným členským státem. Toto pověření by mělo být provedeno jedním či více akty, jejichž formu si určí dotčený členský stát, a mělo by uvádět přesnou povahu daného zvláštního úkolu.
- (71) Postupem vzájemného hodnocení stanoveného v této směrnici by neměla být dotčena možnost členských států stanovit ve svých právních předpisech vysokou úroveň ochrany veřejného zájmu, zejména pokud jde o cíle sociální politiky. Dále je nezbytné, aby postup vzájemného hodnocení bral náležitý ohled na zvláštní povahu služeb obecného hospodářského zájmu a konkrétních úkolů, které mají tyto služby plnit. Na základě toho mohou být odůvodněna určitá omezení svobody usazování, zejména v případech, kdy tato omezení sledují ochranu veřejného zdraví a cíle sociální politiky a splňují podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 písm. a), b) a c). Například pokud jde o povinnost přijmout určitou právní formu za účelem poskytování některých služeb v sociální oblasti, Soudní dvůr již uznal, že může být opodstatněně požadováno, aby byl poskytovatel neziskovou organizací.
- (72) Službám obecného hospodářského zájmu náleží významné úkoly v souvislosti se sociální a územní soudržností. Proces hodnocení podle této směrnice by neměl bránit plnění těchto úkolů. Tento proces by se neměl dotýkat požadavků nezbytných pro provádění těchto úkolů, přičemž zároveň je třeba se zabývat neopodstatněnými omezeními svobody usazování.
- (73) Požadavky, které mají být hodnoceny, zahrnují vnitrostátní pravidla, která na základě jiných důvodů než těch, jež se vztahují k odborným kvalifikacím, vyhrazují přístup k některým činnostem jen pro některé poskytovatele. Mezi tyto požadavky patří také povinnost poskytovatele přijmout určitou

právní formu, zvláště pak být právnickou osobou, osobní společností, neziskovou organizací nebo společností vlastněnou výhradně fyzickými osobami, a požadavky související s držetím podílů na kapitálu společnosti, zvláště pak povinnost vlastnit minimální výši kapitálu pro určité činnosti poskytování služeb nebo mít zvláštní odbornou kvalifikaci pro držetím podílu na kapitálu nebo pro řízení určitých společností. Hodnocení slučitelnosti pevných minimálních nebo maximálních sazeb se svobodou usazování se týká pouze sazeb uložených příslušnými orgány konkrétně na poskytování určitých služeb a nikoliv například obecných pravidel o stanovování cen, jako například v oblasti pronájmu domů.

- (74) Proces vzájemného hodnocení znamená to, že během lhůty pro provedení do vnitrostátních předpisů budou muset členské státy nejprve provést podrobné prověření svých právních předpisů s cílem zjistit, zda v jejich právních systémech existují některé z výše uvedených požadavků. Nejpozději do konce lhůty pro provedení do vnitrostátních předpisů by členské státy měly vypracovat zprávu o výsledcích svého podrobného prověření. Každá zpráva bude předložena všem ostatním členským státům a zúčastněným stranám. Následně budou mít členské státy možnost během šesti měsíců předložit své připomínky k těmto zprávám. Nejpozději do jednoho roku ode dne provedení této směrnice do vnitrostátních právních předpisů by Komise měla vypracovat souhrnnou zprávu, doplněnou případně o návrhy dalších iniciativ. V případě potřeby by Komise ve spolupráci s členskými státy mohla být těmto státům nápomocna při vytváření společné metodiky.
- (75) Skutečností, že tato směrnice stanoví zrušení celé řady požadavků nebo jejich hodnocení členskými státy během lhůty pro provedení do vnitrostátních předpisů, není dotčeno žádné řízení pro nesplnění povinnosti vedené proti členskému státu z důvodu nesplnění jeho povinností podle článků 43 nebo 49 Smlouvy.
- (76) Tato směrnice se netýká použití článků 28 až 30 Smlouvy týkajících se volného pohybu zboží. Omezení zakázaná na základě ustanovení o volném pohybu služeb zahrnují požadavky vztahující se na přístup k činnostem poskytování služeb nebo jejich výkon a nikoli požadavky vztahující se na zboží samotné.
- (77) Jestliže se hospodářský subjekt přemísťuje do jiného členského státu, aby tam vykonával činnost poskytování služeb, je třeba rozlišovat mezi situacemi týkajícími se svobody usazování a těmi, které jsou z důvodu dočasné povahy těchto činností zahrnuty pod pojetí volného pohybu služeb. Pokud jde o rozlišení mezi svobodou usazování a volným pohybem služeb, je podle judikatury Soudního dvora klíčovým prvkem to, zda je hospodářský subjekt usazen v členském státě, kde dotčnou službu poskytuje, či nikoli. Pokud je usazen v členském státě, kde své služby poskytuje, měl by spadat pod oblast svobody usazování. Pokud naopak hospodářský subjekt v členském státě, v němž je služba poskytována, usazen není, měl by se na jeho činnosti vztahovat volný pohyb služeb. Podle ustálené judikatury Soudního dvora by dočasný charakter dotýčných činností měl být určen nejen s ohledem na dobu trvání poskytování služby, ale také s ohledem na její pravidelnost, opakovanost nebo nepřetržitost. Skutečnost, že je činnost dočasná, by neměla znamenat, že by si poskytovatel nemohl v členském státě, v němž je služba poskytována, vytvořit určitou infrastrukturu, jako jsou například kanceláře nebo konzultační místnosti, pokud je taková infrastruktura pro poskytování dotýčné služby nutná.
- (78) Pro zabezpečení účinného provádění volného pohybu služeb a pro zajištění toho, aby příjemci i poskytovatelé mohli přijímat a poskytovat služby v rámci celého Společenství bez ohledu na hranice, je nutné vyjasnit, do jaké míry může členský stát, v němž je služba poskytována, ukládat požadavky. Je nezbytné stanovit, že ustanovení o volném pohybu služeb nebrání členskému státu, v němž je služba poskytována, ukládat v souladu se zásadami stanovenými v čl. 16 odst. 1 písm. a) až c) zvláštní požadavky z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti či ochrany veřejného zdraví nebo životního prostředí.

- (79) Podle ustálené judikatury Soudního dvora mají členské státy právo přijímat opatření s cílem předcházet zneužívání zásad vnitřního trhu ze strany poskytovatelů. Zneužití poskytovatelem by mělo být zjišťováno případ od případu.
- (80) Je nutné zajistit, aby si poskytovatelé mohli vybavení, které je nezbytné pro poskytování jejich služby, brát s sebou při cestě do jiného členského státu za účelem poskytování služeb. Zejména je důležité zabránit případům, kdy by bez vybavení nebylo možné službu poskytovat, nebo situacím, kdy by poskytovatelům vznikaly dodatečné náklady, například pronajmutím nebo nákupem jiného vybavení, než obvykle používají, nebo potřebou významně se odchýlit od způsobu, jakým obvykle svou činnost vykonávají.
- (81) Pojetí vybavení by se nemělo týkat hmotných předmětů, které poskytovatel buď dodává zákazníkovi, nebo které se v důsledku činnosti poskytování služby stávají součástí hmotného předmětu, jako například stavební materiál nebo náhradní díly, nebo které jsou spotřebovány nebo zanechány na místě během poskytování služby, jako například palivo, výbušniny, zábavní pyrotechnika, pesticidy, jedy nebo léky.
- (82) Ustanovení této směrnice by neměla bránit tomu, aby členské státy uplatňovaly pravidla týkající se podmínek zaměstnávání. Pravidla stanovená právními a správními předpisy by v souladu se Smlouvou měla být opodstatněna důvody souvisejícími s ochranou pracovníků, měla by být v souladu s výkladem Soudního dvora nediskriminační, nutná a přiměřená a měla by být v souladu s jinými příslušnými právními předpisy Společenství.
- (83) Je nutné zajistit, že je možné se od ustanovení o volném pohybu služeb odchýlit pouze v oblastech zahrnutých výjimkami. Tyto výjimky jsou nutné, aby bylo možné zohlednit úroveň integrace vnitřního trhu nebo některé nástroje Společenství týkající se služeb, na jejichž základě poskytovatel podléhá použití jiného práva než práva členského státu usazení. Navíc by výjimečně v určitých jednotlivých případech a za určitých přísně stanovených procesních a věcných podmínek měla být rovněž přijata opatření proti určitému poskytovateli. Kromě toho by jakékoli omezení volného pohybu služeb mělo být povoleno pouze ve výjimečném případě, kdy je to v souladu se základními právy, která tvoří nedílnou součást obecných právních zásad zakotvených v právním řádu Společenství.
- (84) Výjimka z ustanovení o volném pohybu služeb týkající se poštovních služeb by měla zahrnovat jak činnosti vyhrazené poskytovateli obecných služeb, tak i ostatní poštovní služby.
- (85) Výjimka z ustanovení o volném pohybu služeb týkající se soudního vymáhání dluhů a odkaz na případný budoucí harmonizační nástroj by se měly týkat pouze přístupu k činnostem a výkonu činností, které spočívají zejména v podávání žalob u soudu, jež souvisejí s vymáháním dluhů.
- (86) Tato směrnice by se neměla dotýkat pracovních podmínek a podmínek zaměstnávání, které se na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb ⁽¹⁹⁾ vztahují na pracovníky vysílané k poskytování služby na území jiného členského státu. V takových případech směrnice 96/71/ES stanoví, že poskytovatelé musí ve stanovené řadě oblastí dodržet pracovní podmínky a podmínky zaměstnávání platné v členském státě, v němž je služba poskytována. Mezi tyto podmínky patří: maximální délka pracovní doby a minimální doba odpočinku, minimální délka placené dovolené za kalendářní rok, minimální mzda včetně sazeb za přesčasy, podmínky pronajímání pracovníků, zejména ochrana pracovníků najímaných prostřednictvím podniků pro dočasnou práci, ochrana zdraví, bezpečnost a hygiena při práci, ochranná opatření týkající se pracovních podmínek a podmínek zaměstnávání těhotných žen nebo žen krátce po porodu, dětí a mladistvých a rovné zacházení pro muže a ženy a ostatní ustanovení o nepřipustnosti diskriminace. To se netýká pouze pracovních podmínek a podmínek zaměstnávání stanovených právními předpisy, ale také podmínek stanovených v kolektivních smlouvách nebo rozhodčích nálezích, které jsou oficiálně vyhlášeny nebo jsou fakticky všeobecně použitelné ve smyslu směrnice 96/71/ES. Tato směrnice rovněž nebrání členským státům,

aby z důvodu veřejného pořádku uplatňovaly pracovní podmínky a podmínky zaměstnávání v jiných záležitostech než v záležitostech uvedených čl. 3 odst. 1 směrnice 96/71/ES.

- (87) Tato směrnice by se rovněž neměla dotýkat pracovních podmínek a podmínek zaměstnávání v případech, kdy je pracovník zaměstnaný za účelem poskytování přeshraniční služby přijat do zaměstnání v členském státě, v němž je služba poskytována. Touto směrnicí by rovněž nemělo být dotčeno právo členských států, v nichž je služba poskytována, rozhodovat o existenci zaměstnaneckého poměru a stanovit rozdíly mezi osobami samostatně výdělečně činnými a zaměstnanci, včetně „zdánlivých samostatně výdělečně činných osob“. V této souvislosti by za hlavní rys zaměstnání ve smyslu článku 39 Smlouvy měla být považována skutečnost, že osoba po určitou dobu poskytuje služby jiné osobě podle jejích pokynů osoby a za tuto službu obdrží úplatu. Každá činnost, kterou osoba vykonává mimo rámec vztahu podřízenosti, musí být pro účely článků 43 a 49 Smlouvy klasifikována jako samostatně výdělečná činnost.
- (88) Ustanovení o volném pohybu služeb by se nemělo vztahovat na případy, kdy je v souladu s právními předpisy Společenství v některém členském státě určitá činnost vyhrazena určité profesi, například požadavky, které vyžadují poskytování právního poradenství právníkům.
- (89) Výjimka z ustanovení o volném pohybu služeb v záležitostech týkajících se registrace vozidel pronajatých formou leasingu v jiném členském státě, než ve kterém jsou tato vozidla používána, vyplývá z judikatury Soudního dvora, který uznal, že členský stát může za přiměřených podmínek takovou povinnost uložit v případě vozidel používaných na jeho území. Tato výjimka se nevztahuje na příležitostný nebo dočasný pronájem vozidel.
- (90) Tato směrnice by se neměla vztahovat na smluvní vztahy mezi poskytovatelem a zákazníkem ani na smluvní vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Použitelné právo pro smluvní či mimosmluvní závazkové vztahy poskytovatele by se mělo určit podle pravidel mezinárodního práva soukromého.
- (91) Je nutné poskytnout členským státům možnost ve výjimečných a individuálních případech přijmout vůči poskytovateli usazenému v jiném členském státě z důvodu bezpečnosti služeb opatření, která se odchyľují od ustanovení o volném pohybu služeb. Taková opatření by však mělo být možné přijmout pouze v případě, že nedošlo k harmonizaci na úrovni Společenství.
- (92) Omezení volného pohybu služeb, která jsou v rozporu s touto směrnicí, mohou vzniknout nejen jako důsledek opatření uplatněných vůči poskytovatelům, ale také v důsledku mnoha překážek využívání služeb příjemci, zvláště pak spotřebiteli. Tato směrnice zmiňuje pro ilustraci některé druhy omezení uplatňovaných vůči příjemci, který by chtěl využít služby poskytovatele usazeného v jiném členském státě. To zahrnuje rovněž případy, kdy příjemci služby mají povinnost získat povolení od svých příslušných orgánů nebo učinit prohlášení u těchto orgánů, aby mohli přijmout službu od poskytovatele usazeného v jiném členském státě. Netýká se to obecných povolení režimů, které se rovněž vztahují na využívání služby poskytnuté poskytovatelem usazeným v témže členském státě.
- (93) Pojetí finanční pomoci poskytnuté na využití konkrétní služby by se nemělo vztahovat na režimy podpor poskytovaných členskými státy, zejména v sociální oblasti nebo v kulturním odvětví, které jsou upraveny pravidly Společenství týkajícími se hospodářské soutěže, ani na obecnou finanční pomoc, která není vázána na využití konkrétní služby, například na studijní stipendia a půjčky.
- (94) V souladu s pravidly Smlouvy týkajícími se volného pohybu služeb je zakázána diskriminace na základě státní příslušnosti příjemce nebo jeho země či místa bydliště. Tato diskriminace může mít formu povinnosti ukládané pouze státním příslušníkům jiného členského státu předkládat originály dokumentů, ověřené kopie, doklad o státní příslušnosti nebo ověřené překlady dokumentů jako podmínku pro využívání služby nebo získání výhodnějších podmínek nebo cen. Tento zákaz diskriminačních požadavků by však neměl vylučovat výhradu výhod pro určité příjemce, zvláště pokud jde o sazby, jestliže je tato výhrada založena na oprávněných a objektivních kritériích.

- (95) Zásada nepřípustnosti diskriminace v rámci vnitřního trhu znamená, že přístup příjemce, zvláště pak spotřebitele, k veřejně nabízené službě nesmí být odepřen nebo omezen použitím kritérií zahrnutých ve všeobecných podmínkách dostupných veřejnosti a týkajících se státní příslušnosti nebo místa bydliště příjemce. Neznamená to však, že se bude jednat o protiprávní diskriminaci, budou-li ve všeobecných podmínkách stanoveny různé sazby a podmínky vztahující se k poskytování služby, pokud jsou tyto sazby, ceny a podmínky opodstatněné z objektivních důvodů, které se v jednotlivých zemích mohou lišit, jako jsou dodatečné náklady vzniklé v důsledku vzdálenosti nebo v důsledku technické povahy poskytování služby, nebo rozdílné tržní podmínky, například vyšší nebo nižší poptávka ovlivněná sezónními výkyvy, rozdílná období dovolených v členských státech a stanovování cen jinými účastníky hospodářské soutěže, nebo vyšší rizika vyplývající z pravidel odlišných od pravidel platných v členském státě usazení. Stejně tak to neznamená, že by protiprávní diskriminaci představovalo neposkytnutí služby zákazníkovi z důvodu chybějících nezbytných práv duševního vlastnictví na určitém území.
- (96) Je vhodné stanovit, že jedním ze způsobů, kterými může poskytovatel dát příjemci snadno k dispozici informace, jež je povinen poskytnout, je uvedení své elektronické adresy, včetně adresy svých internetových stránek. Povinnost zpřístupnit určité podrobné informace v podrobnějších informačních dokumentech o službách poskytovatele by navíc neměla zahrnovat obchodní sdělení obecné povahy, jako je reklama, ale spíše dokumenty obsahující podrobný popis nabízené služby, včetně dokumentů přístupných na internetových stránkách.
- (97) V této směrnici je nezbytné stanovit určitá pravidla týkající se vysoké kvality služeb, zajišťující zejména požadavky na informovanost a průhlednost. Tato pravidla by se měla uplatňovat jak v případě přeshraničního poskytování služeb mezi členskými státy, tak i v případě služeb poskytovaných v členském státě poskytovatelem, který je v něm usazen, aniž by tak vznikla nadbytečná zátěž pro malé a střední podniky. Žádným způsobem by neměla členským státům bránit v tom, aby v souladu s touto směrnicí a jinými právními předpisy Společenství uplatňovaly další nebo jiné požadavky na kvalitu.
- (98) Kterýkoliv hospodářský subjekt poskytující služby, při kterých pro příjemce nebo třetí osobu vzniká přímé a určité zdravotní, bezpečnostní nebo finanční riziko, by v zásadě měl mít uzavřeno odpovídající pojištění profesní odpovědnosti nebo mít sjednanou jinou formu záruky, která je rovnocenná nebo srovnatelná, což zejména znamená, že by tento subjekt měl mít zpravidla dostatečné pojistné krytí pro služby poskytované v jednom nebo více členských státech jiných, než je členský stát usazení.
- (99) Pojištění nebo záruka by měly být přiměřené povaze a rozsahu rizika. Poskytovatelé by tedy měli mít přeshraniční krytí pouze v případě, že skutečně poskytují služby v jiných členských státech. Členské státy by neměly stanovovat podrobnější pravidla týkající se pojistného krytí a určovat například minimální výši pojistné částky nebo omezení pro vyloučení z pojistného krytí. Poskytovatelům a pojišťovnám by měla být zachována nezbytná pružnost pro sjednávání pojistných smluv přesně zaměřených na povahu a rozsah rizika. Dále není nutné, aby byla povinnost odpovídajícího pojištění stanovena právními předpisy. Mělo by postačovat, aby pojistná povinnost byla součástí etických pravidel stanovených profesními subjekty. Pojišťovny by neměly být povinny pojistné krytí poskytovat.
- (100) Je nutné odstranit absolutní zákazy týkající se obchodních sdělení regulovaných povolání, a to nikoli zrušením zákazů týkajících se obsahu obchodního sdělení, ale spíše zrušením těch, které obecně pro danou profesi zakazují jednu nebo více forem obchodního sdělení, jako je zákaz veškeré inzerce v jednom nebo více daných sdělovacích prostředcích. Co se týče obsahu a metod obchodních sdělení, je nutné podněcovat osoby vykonávající tyto profese, aby v souladu s právem Společenství vypracovávaly kodexy chování na úrovni Společenství.
- (101) Je nezbytné a je v zájmu příjemců, zejména spotřebitelů, zajistit, aby poskytovatelé mohli nabízet víceoborové služby a aby omezení v tomto ohledu byla limitována na to, co je nezbytné k zajištění

neutrannosti, nezávislosti a bezúhonnosti regulovaných povolání. Tím nejsou dotčena omezení nebo zákazy vykonávat určité činnosti s cílem zajistit nezávislost v případech, kdy členský stát svěřil poskytovateli určitý úkol, zejména v oblasti rozvoje měst, ani by tím nemělo být dotčeno uplatňování pravidel hospodářské soutěže.

- (102) Za účelem zvýšení průhlednosti a podpory hodnocení založených na srovnatelných kritériích, pokud jde o kvalitu služeb nabízených a poskytovaných příjemcům, je důležité, aby byly snadno přístupné informace o významu značek kvality a jiného rozlišovacího označení, které se na tyto služby vztahuje. Tato povinnost průhlednosti je zvláště důležitá v oblastech, jako je cestovní ruch, zejména pak v oblasti provozování hotelů, kde je použití systému klasifikace velmi rozšířené. Navíc je vhodné prověřit, do jaké míry může evropská normalizace přispět ke slučitelnosti služeb a k jejich kvalitě. Evropské normy vypracovávají evropské normalizační subjekty, Evropský výbor pro normalizaci (CEN), Evropský výbor pro normalizaci v elektrotechnice (CENELEC) a Evropský institut pro normalizaci v telekomunikacích (ETSI). Ve vhodných případech může Komise v souladu s postupy stanovenými směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti ⁽²⁰⁾ vydat mandát pro vypracování zvláštních evropských norem.
- (103) Za účelem vyřešení možných problémů týkajících se souladu se soudními rozhodnutími je vhodné stanovit, že členské státy uznají za rovnocenné záruky složené u institucí nebo subjektů, jako jsou banky, pojišťovny nebo jiní poskytovatelé finančních služeb, usazených v jiném členském státě.
- (104) Vybudování sítě orgánů členských států pro ochranu spotřebitele, jež je předmětem nařízení (ES) č. 2006/2004, doplňuje spolupráci stanovenou v této směrnici. Uplatňování právních předpisů na ochranu spotřebitele v přeshraničních případech, zejména s ohledem na nové marketingové a prodejní metody, jakož i na potřebu odstranit některé specifické překážky spolupráce v této oblasti, přináší nutnost větší míry spolupráce mezi členskými státy. Zvláště je nutné v této oblasti zajistit, aby členské státy požadovaly ukončení protiprávních činností hospodářských subjektů na svém území, jejichž cílem jsou spotřebitelé v jiném členském státě.
- (105) Pro zajištění řádného fungování vnitřního trhu služeb je nezbytná správní spolupráce. Nedostatek spolupráce mezi členskými státy vede k nadměrnému množství pravidel vztahujících se na poskytovatele nebo ke dvojím kontrolám přeshraničních činností a může být také zneužíván podvodnými obchodníky s cílem vyhnout se dohledu nebo obejít platné vnitrostátní předpisy týkající se služeb. Pro účinnou spolupráci členských států je nezbytné stanovit jasné, právně závazné povinnosti.
- (106) Pro účely kapitoly o správní spolupráci by se „dohledem“ měly rozumět činnosti, jako je sledování a zjišťování skutečností, řešení problémů, vymáhání a ukládání sankcí a následná navazující opatření.
- (107) Za běžných okolností by se vzájemná pomoc měla uskutečňovat přímo mezi příslušnými orgány. Styčná místa určená členskými státy by měla mít povinnost tento postup usnadňovat pouze v případě obtíží, například pokud je požadována pomoc při určení odpovídajícího příslušného orgánu.
- (108) Některé povinnosti v rámci vzájemné pomoci by se měly vztahovat na veškeré záležitosti upravené touto směrnicí, včetně záležitostí týkajících se případů, kdy se poskytovatel usadí v jiném členském státě. Jiné povinnosti v rámci vzájemné pomoci by se měly vztahovat pouze na případy přeshraničního poskytování služeb, kdy se použije ustanovení o volném pohybu služeb. Další soubor povinností by se měl vztahovat na všechny případy přeshraničního poskytování služeb včetně oblastí, na které se nevztahuje ustanovení o volném pohybu služeb. Přeshraniční poskytování služeb by mělo zahrnovat případy, kdy jsou služby poskytovány na dálku a kdy se příjemce přemisťuje do členského státu usazení poskytovatele, aby služby přijal.

- (109)V případech, kdy se poskytovatel dočasně přemístí do jiného členského státu, než je členský stát usazení, je nutné stanovit vzájemnou pomoc mezi těmito dvěma členskými státy tak, aby tento jiný členský stát mohl provádět kontroly, inspekce a šetření na žádost členského státu usazení nebo aby tyto kontroly mohl vykonat sám ze svého vlastního podnětu, jedná-li se pouze o kontroly skutkového stavu.
- (110)Členské státy by neměly mít možnost obcházet pravidla stanovená v této směrnici, včetně ustanovení o volném pohybu služeb, prováděním kontrol, inspekci či šetření, které jsou diskriminační nebo nepřiměřené.
- (111)Ustanovení této směrnice týkající se výměny informací o dobré pověsti poskytovatelů by nemělo bránit iniciativám v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, zejména pokud jde o výměnu informací mezi orgány členských států činnými v trestním řízení a o rejstříky trestů.
- (112)Spolupráce mezi členskými státy vyžaduje dobře fungující elektronický informační systém, který příslušným orgánům umožní snadno určit jejich příslušné partnery v jiných členských státech a účinně komunikovat.
- (113)Je nutné stanovit, aby členské státy ve spolupráci s Komisí podněcovaly zúčastněné strany k vypracovávání kodexů chování na úrovni Společenství, které budou zejména usilovat o podporu kvality služeb a zohlednění zvláštní povahy každé profese. Tyto kodexy chování by měly být v souladu s právem Společenství, zvláště pak s předpisy týkajícími se hospodářské soutěže. Měly by být slučitelné s právně závaznými pravidly, která upravují profesní etiku a chování v členských státech.
- (114)Členské státy by měly podněcovat zejména profesní subjekty, organizace a sdružení na úrovni Společenství k vypracovávání kodexů chování. Tyto kodexy chování by měly obsahovat pravidla pro obchodní sdělení v oblasti regulovaných povolání a pravidla profesní etiky a chování v oblasti regulovaných povolání, jejichž cílem je zejména zajištění nezávislosti, nestrannosti a profesního tajemství, a to v závislosti na zvláštní povaze jednotlivých profesí. Tyto kodexy chování by měly rovněž obsahovat podmínky činnosti zprostředkovatelů obchodu s nemovitostmi. Členské státy by měly přijmout doprovodná opatření s cílem podněcovat profesní subjekty, organizace a sdružení k provádění kodexů chování, které byly přijaty na úrovni Společenství, na úrovni členských států.
- (115)Kodexy chování na úrovni Společenství mají stanovit minimálních normy chování a doplňují právní požadavky členských států. Členským státům nebrání v tom, aby v souladu s právem Společenství přijímaly v právních předpisech přísnější opatření, ani nebrání vnitrostátním profesním subjektům v tom, aby ve svých vnitrostátních kodexech chování poskytovaly větší ochranu.
- (116)Jelikož cílů této směrnice, totiž odstranění překážek svobody usazování pro poskytovatele v členských státech a volného pohybu služeb mezi členskými státy, nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a proto jich může být z důvodu rozsahu této akce lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy. V souladu se zásadou proporcionality, stanovenou v uvedeném článku, tato směrnice nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení těchto cílů.
- (117)Opatření nezbytná k provedení této směrnice by měla být přijata v souladu s rozhodnutím Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi ⁽²¹⁾.
- (118)V souladu s bodem 34 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů ⁽²²⁾ jsou členské státy vybízeny k tomu, aby jak pro sebe, tak i v zájmu Společenství sestavily vlastní tabulky, z nichž bude co nejvíce patrné srovnání mezi touto směrnicí a prováděcími opatřeními, a aby tyto tabulky zveřejnily,

PŘIJALY TUTO SMĚRNICI:

KAPITOLA I

OBECNÁ USTANOVENÍ

Článek 1

Předmět

1. Tato směrnice stanoví obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb.

2. Tato směrnice se nezabývá liberalizací služeb obecného hospodářského zájmu vyhrazených pro veřejné nebo soukromé subjekty ani privatizací veřejných subjektů poskytujících služby.

3. Tato směrnice se nezabývá zrušením monopolů na poskytování služeb ani podporami udělovanými členskými státy, které upravují pravidla Společenství týkající se hospodářské soutěže.

Touto směrnicí není dotčena svoboda členských států stanovit v souladu s právem Společenství, co považují za služby obecného hospodářského zájmu, jakým způsobem by tyto služby měly být organizovány a financovány, v souladu s pravidly pro státní podpory, a jakým zvláštním povinnostem by měly podléhat.

4. Touto směrnicí nejsou dotčena opatření přijatá v souladu s právem Společenství na úrovni Společenství nebo na úrovni členských států na ochranu nebo podporu kulturní nebo jazykové rozmanitosti nebo plurality sdělovacích prostředků.

5. Touto směrnicí nejsou dotčeny trestněprávní předpisy členských států. Členské státy však nesmějí omezovat volný pohyb služeb uplatňováním trestněprávních předpisů, které výslovně upravují přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon nebo se přístupu k této činnosti nebo jejího výkonu konkrétně dotýkají, a obcházet tak pravidla stanovená v této směrnici.

6. Touto směrnicí není dotčeno pracovní právo, tedy jakákoli právní nebo smluvní ustanovení týkající se podmínek zaměstnávání, pracovních podmínek, včetně bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a vztahů mezi zaměstnavateli a pracovníky, která členské státy používají podle vnitrostátního práva, jež je v souladu s právem Společenství. Touto směrnicí rovněž nejsou dotčeny právní předpisy členských států v oblasti sociálního zabezpečení.

7. Touto směrnicí není dotčen výkon základních práv uznávaných v členských státech a v právu Společenství. Touto směrnicí není rovněž dotčeno právo sjednávat, uzavírat a vymáhat kolektivní smlouvy a práva na protestní akce v kolektivním vyjednávání podle vnitrostátních právních předpisů a postupů, které jsou v souladu s právem Společenství.

Článek 2

Oblast působnosti

1. Tato směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

2. Tato směrnice se nevztahuje na tyto činnosti:

a) služby obecného zájmu nehospodářské povahy;

b) finanční služby jako bankovníctví, úvěry, pojištění a zajištění, zaměstnanecké nebo osobní důchody, cenné papíry, investiční fondy, platby a investiční poradenství, včetně služeb uvedených v příloze I směrnice 2006/48/ES;

c) služby a sítě elektronických komunikací a s nimi spojená zařízení a služby, pokud jde o záležitosti, na něž se vztahují směrnice 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES, 2002/22/ES a 2002/58/ES;

d) služby v oblasti dopravy, včetně přístavních služeb, spadající do oblasti působnosti hlavy V Smlouvy;

- e) služby agentur na zprostředkování dočasné práce;
- f) zdravotní služby bez ohledu na to, zda jsou poskytovány prostřednictvím zdravotnických zařízení či nikoli, a bez ohledu na způsob jejich organizace a financování na vnitrostátní úrovni a na to, zda je poskytuje veřejný či soukromý subjekt;
- g) audiovizuální služby, včetně kinematografických služeb, bez ohledu na způsob jejich výroby, distribuce a vysílání, a rozhlasové vysílání;
- h) hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her;
- i) činnosti spojené s výkonem veřejné moci podle článku 45 Smlouvy;
- j) sociální služby v oblasti sociálního bydlení, péče o děti a podpory rodin a osob, které se trvale nebo dočasně nacházejí ve stavu nouze, poskytované státem, státem pověřenými poskytovateli nebo státem uznávanými charitativními organizacemi;
- k) soukromé bezpečnostní služby;
- l) služby poskytované notáři a soudními vykonavateli, kteří jsou jmenováni úředním aktem vlády.

3. Tato směrnice se nevztahuje na oblast daní.

Článek 3

Vztah k ostatním právním předpisům Společenství

1. V případě rozporu ustanovení této směrnice s ustanoveními jiných předpisů Společenství, které upravují zvláštní aspekty přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu v konkrétních odvětvích nebo pro konkrétní profese, mají tato ustanovení jiných předpisů Společenství přednost a použijí se na dotyčná konkrétní odvětví nebo profese. Jedná se zejména o tyto předpisy:
 - a) směrnice 96/71/ES;
 - b) nařízení (EHS) č. 1408/71;
 - c) směrnice Rady 89/552/EHS ze dne 3. října 1989 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání ⁽²³⁾;
 - d) směrnice 2005/36/ES.
2. Tato směrnice se nedotýká pravidel mezinárodního práva soukromého, zejména pravidel, jimiž se řídí rozhodné právo pro smluvní a mimosmluvní závazkové vztahy, včetně těch, která zaručují, že spotřebitelé požívají ochrany, kterou jim poskytují právní předpisy v oblasti ochrany spotřebitele platné v jejich členských státech.
3. Členské státy použijí ustanovení této směrnice v souladu s ustanoveními Smlouvy týkajícími se práva usazování a volného pohybu služeb.

Článek 4

Definice

Pro účely této směrnice se rozumí:

- 1) „službou“ jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku 50 Smlouvy;
- 2) „poskytovatelem“ jakákoli fyzická osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu, nebo jakákoli právnická osoba podle článku 48 Smlouvy, usazená v některém členském státě a nabízející nebo poskytující službu;

- 3) „příjemcem“ jakákoli fyzická osoba, která je státním příslušníkem členského státu nebo která požívá práv, jež jí přiznávají právní předpisy Společenství, nebo jakákoli právnická osoba podle článku 48 Smlouvy, usazená v některém členském státě, jež pro profesní nebo neprofesní účely využívá nebo si přeje využívat službu;
- 4) „členským státem usazení“ členský stát, na jehož území je poskytovatel dotyčné služby usazen;
- 5) „usazením“ skutečné provozování výdělečné činnosti podle článku 43 Smlouvy poskytovatelem po neurčitou dobu a prostřednictvím stálé infrastruktury, v níž je činnost poskytování služby skutečně vykonávána;
- 6) „povolovacím režimem“ každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu;
- 7) „požadavkem“ jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie; pravidla stanovená v kolektivních smlouvách sjednaných sociálními partnery se sama o sobě za požadavky ve smyslu této směrnice nepovažují;
- 8) „naléhavými důvody obecného zájmu“ důvody uznané za takové judikaturou Soudního dvora, včetně těchto důvodů: veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví, zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení, ochrana spotřebitelů, příjemců služeb a pracovníků, poctivost obchodních transakcí, boj proti podvodům, ochrana životního prostředí a městského prostředí, zdraví zvířat, duševní vlastnictví, zachování národního historického a uměleckého dědictví a cíle sociální a kulturní politiky;
- 9) „příslušným orgánem“ jakýkoli subjekt nebo orgán, který má v členském státě dozorčí nebo regulační úlohu v souvislosti s činnostmi v oblasti poskytování služeb, zejména správní orgány včetně soudů působících ve funkci správních orgánů, profesní subjekty a ta profesní sdružení nebo jiné profesní organizace, které při výkonu své právní autonomie kolektivně regulují přístup k činnostem poskytování služeb nebo jejich výkon;
- 10) „členským státem, v němž je služba poskytována,“ členský stát, v němž je služba poskytována poskytovatelem usazeným v jiném členském státě;
- 11) „regulovaným povoláním“ odborná činnost nebo soubor odborných činností ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/36/ES;
- 12) „obchodním sdělením“ jakákoliv forma sdělení určená k přímé nebo nepřímé propagaci zboží, služeb nebo vnějšího obrazu podniku, organizace nebo osoby provozujících obchodní, průmyslovou nebo řemeslnou činnost nebo vykonávající regulované povolání. Obchodním sdělením samy o sobě nejsou
- a) informace umožňující přímý přístup k činnosti podniku, organizace nebo osoby, zejména název domény nebo adresa elektronické pošty,
- b) sdělení související se zbožím, službami nebo vnějším obrazem podniku, organizace nebo osoby, nezávisle sestavená, zejména pokud jsou poskytována bezplatně.

KAPITOLA II

SPRÁVNÍ ZJEDNODUŠENÍ

Článek 5

Zjednodušení postupů

1. Členské státy přezkoumají postupy a formality použitelné na přístup k činnosti poskytování služeb a její výkon. Pokud postupy a formality přezkoumané podle tohoto odstavce nejsou dostatečně jednoduché, členské státy je zjednoduší.

2. Komise může postupem podle čl. 40 odst. 2 zavést harmonizované tiskopisy na úrovni Společenství. Tyto tiskopisy jsou rovnocenné osvědčením, potvrzením nebo jiným dokladům požadovaným po poskytovateli.

3. Pokud členské státy od poskytovatele nebo příjemce vyžadují předložení osvědčení, potvrzení nebo jiného dokladu o tom, že byl splněn určitý požadavek, přijmou jakýkoliv doklad z jiného členského státu, který slouží ke stejnému účelu nebo ze kterého je zřejmé, že dotýčný požadavek byl splněn. Nesmí vyžadovat, aby byl doklad z jiného členského státu předložen ve své originální podobě nebo v podobě ověřené kopie nebo ověřeného překladu, kromě případů stanovených jinými nástroji Společenství nebo je-li takový požadavek opodstatněn naléhavým důvodem obecného zájmu včetně veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti.

Prvním pododstavcem není dotčeno právo členských států požadovat neověřený překlad dokladů do některého z jejich úředních jazyků.

4. Odstavec 3 se nevztahuje na doklady uvedené v čl. 7 odst. 2 a v článku 50 směrnice 2005/36/ES, v čl. 45 odst. 3 a článcích 46, 49 a 50 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby⁽²⁴⁾, v čl. 3 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/5/ES ze dne 16. února 1998 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace⁽²⁵⁾, v první směrnici Rady 68/151/EHS ze dne 9. března 1968 o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 58 druhého pododstavce Smlouvy, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření⁽²⁶⁾ a v jedenácté směrnici Rady 89/666/EHS ze dne 21. prosince 1989 o zveřejňování poboček vytvořených v členském státě některými formami společností řídicích se právem jiného členského státu⁽²⁷⁾.

Článek 6

Jednotná kontaktní místa

1. Členské státy zajistí, aby poskytovatelé mohli splnit prostřednictvím jednotných kontaktních míst tyto postupy a formality:

a) veškeré postupy a formality potřebné pro přístup k jejich činnostem poskytování služeb, zejména veškerá prohlášení, ohlášení nebo žádosti nezbytné pro povolení od příslušných orgánů, včetně žádostí o zapsání do registru, rejstříku nebo databáze, nebo pro registraci u profesního subjektu nebo sdružení;

b) veškeré žádosti o povolení nutné pro výkon jejich činností poskytování služeb.

2. Zřízením jednotných kontaktních míst není dotčeno rozdělení funkcí a pravomocí mezi orgány v rámci vnitrostátních systémů.

Článek 7

Právo na informace

1. Členské státy zajistí, aby byly poskytovatelům a příjemcům na jednotných kontaktních místech snadno přístupné tyto informace:

a) požadavky vztahující se na poskytovatele usazené na jejich území, zvláště pak požadavky týkající se postupů a formalit nutných pro přístup k činnostem poskytování služeb a jejich výkon;

- b) kontaktní údaje příslušných orgánů, které umožňují přímé spojení s nimi, včetně údajů o orgánech odpovědných za záležitosti spojené s výkonem činností poskytování služeb;
 - c) způsoby a podmínky přístupu k veřejným registrům a databázím poskytovatelů a služeb;
 - d) opravné prostředky, které jsou obecně dostupné v případě sporu mezi příslušnými orgány a poskytovatelem nebo příjemcem nebo mezi poskytovatelem a příjemcem nebo mezi poskytovateli;
 - e) kontaktní údaje sdružení nebo organizací jiných než příslušných orgánů, od kterých mohou poskytovatelé nebo příjemci získat praktickou pomoc.
2. Členské státy zajistí, aby poskytovatelé a příjemci mohli na požádání obdržet pomoc od příslušných orgánů v podobě informací o způsobu, jakým jsou požadavky uvedené v odst. 1 písm. a) obecně vykládány a uplatňovány. Tato pomoc případně zahrne jednoduchý návod, jak postupovat. Informace jsou poskytovány jasným a srozumitelným jazykem.
3. Členské státy zajistí, aby byly informace a pomoc uvedené v odstavcích 1 a 2 poskytovány v jasné a jednoznačné podobě, aby byly snadno dostupné na dálku a pomocí elektronických prostředků a aby byly průběžně aktualizovány.
4. Členské státy zajistí, aby jednotná kontaktní místa a příslušné orgány reagovaly co možná nejrychleji na jakoukoliv žádost o informace nebo pomoc podle odstavců 1 a 2 a v případě, že je tato žádost chybná nebo neopodstatněná, o tom neprodleně uvědomily žadatele.
5. Členské státy a Komise přijmou doprovodná opatření, aby jednotná kontaktní místa podpořily v poskytování informací podle tohoto článku v dalších jazycích Společenství. Tím nejsou dotčeny právní předpisy členských států o používání jazyků.
6. Povinnost příslušných orgánů pomáhat poskytovatelům a příjemcům neznamená povinnost těchto orgánů poskytovat právní poradenství v jednotlivých případech, ale týká se pouze obecných informací o způsobu, jakým se požadavky obvykle vykládají nebo uplatňují.

Článek 8

Postupy s využitím elektronických prostředků

1. Členské státy zajistí, aby veškeré postupy a formality vztahující se k přístupu k činnosti poskytování služeb a k jejímu výkonu mohly být snadno splněny na dálku a pomocí elektronických prostředků, a to prostřednictvím příslušného jednotného kontaktního místa a u příslušných orgánů.
2. Odstavec 1 se netýká inspekci prostor, ve kterých se služba poskytuje, nebo zařízení používaného poskytovatelem, ani fyzické kontroly schopností nebo osobní bezúhonnosti poskytovatele nebo jeho odpovědných zaměstnanců.
3. Komise přijme postupem podle čl. 40 odst. 2 podrobná prováděcí pravidla k odstavci 1 tohoto článku s cílem usnadnit interoperabilitu informačních systémů a využití postupů uskutečňovaných pomocí elektronických prostředků mezi členskými státy, s přihlédnutím ke společným normám vypracovaným na úrovni Společenství.

KAPITOLA III

SVOBODA USAZOVÁNÍ PRO POSKYTOVATELE

ODDÍL 1

Povolení

Článek 9

Povolovací režimy

1. Členské státy nepodrobí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon povolovacímu režimu, nejsou-li splněny tyto podmínky:
 - a) povolovací režim nediskriminuje dotyčného poskytovatele;
 - b) potřeba povolovacího režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu;
 - c) sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, zejména z toho důvodu, že k následné kontrole by docházelo příliš pozdě na to, aby byla skutečně účinná.
2. Ve zprávě uvedené v čl. 39 odst. 1 členské státy určí své povolovací režimy a uvedou důvody prokazující jejich slučitelnost s odstavcem 1 tohoto článku.
3. Tento oddíl se nepoužije na ty aspekty povolovacích režimů, které jsou upraveny přímo či nepřímo jinými nástroji Společenství.

Článek 10

Podmínky pro udělení povolení

1. Povolovací režimy jsou založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem.
2. Kritéria uvedená v odstavci 1 musí být:
 - a) nediskriminační;
 - b) opodstatněná naléhavým důvodem obecného zájmu;
 - c) přiměřená danému cíli obecného zájmu;
 - d) jasná a jednoznačná;
 - e) objektivní;
 - f) předem zveřejněná;
 - g) průhledná a přístupná.
3. Podmínky pro udělování povolení pro nové usazení se nesmějí překrývat s požadavky a kontrolami, které jsou rovnocenné nebo v podstatě srovnatelné, co se týče jejich účelu, a kterým již poskytovatel podléhá v jiném členském státě nebo v tomtéž členském státě. Styčná místa uvedená v čl. 28 odst. 2 a poskytovatel jsou příslušnému orgánu nápomocni tím, že poskytují veškeré potřebné informace o těchto požadavcích.
4. Povolení poskytovateli umožní přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na celém území daného členského státu, včetně zřizování zastoupení, dceřiných společností, poboček nebo kanceláří, ledaže je povolení pro každou jednotlivou provozovnu nebo omezení povolení na určitou část území opodstatněno naléhavým důvodem obecného zájmu.
5. Povolení se udělí neprodleně poté, co bylo na základě příslušného posouzení zjištěno splnění podmínek pro jeho udělení.
6. Kromě případu, kdy je povolení uděleno, musí být každé rozhodnutí příslušných orgánů, včetně odmítnutí nebo odnětí povolení, plně odůvodněno a musí být napadnutelné u soudů nebo u jiných odvolacích orgánů.
7. Tento článek nezpochybňuje rozdělení pravomocí orgánů členských států, které povolení udělují, na místní nebo regionální úrovni.

Článek 11

Doba platnosti povolení

1. Povolení udělené poskytovateli nesmí mít omezenou dobu platnosti, s výjimkou případů, kdy:
 - a) se povolení automaticky prodlužuje nebo platí pouze s výhradou nepřetržitého plnění požadavků;
 - b) počet dostupných povolení je omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu; nebo
 - c) omezenou dobu platnosti povolení lze opodstatnit naléhavým důvodem obecného zájmu.
2. Odstavec 1 se netýká maximální lhůty, v níž musí poskytovatel po získání povolení skutečně zahájit svoji činnost.
3. Členské státy od poskytovatele vyžadují, aby informoval příslušné jednotné kontaktní místo stanovené v článku 6 o
 - a) založení dceřiných společností, jejichž činnosti spadají do oblasti povolovacího režimu;
 - b) změnách své situace, v jejichž důsledku nejsou nadále plněny podmínky pro udělení povolení.
4. Tímto článkem není dotčena možnost členských států odejmout povolení v případech, kdy nejsou nadále plněny podmínky pro udělení povolení.

Článek 12

Výběr mezi více uchazeči

1. Je-li počet povolení, která jsou pro určitou činnost k dispozici, omezen z důvodu nedostatku dostupných přírodních zdrojů nebo technických kapacit, použijí členské státy na potenciální uchazeče výběrové řízení, které poskytne plnou záruku nestrannosti a průhlednosti, zahrnující zejména dostatečné zveřejnění informací o zahájení, průběhu a ukončení řízení.
2. V případech uvedených v odstavci 1 se povolení udělí na přiměřenou omezenou dobu a nesmí umožňovat automatické prodloužení ani nesmí poskytovateli, jemuž právě skončila platnost povolení, nebo jiné osobě, která má na tohoto poskytovatele jakékoliv zvláštní vazby, udělovat jiné výhody.
3. S výhradou odstavce 1 a článků 9 a 10 mohou členské státy vzít při stanovování pravidel výběrového řízení v úvahu hlediska veřejného zdraví, cílů sociální politiky, bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných, ochrany životního prostředí, zachování kulturního dědictví a jiné naléhavé důvody obecného zájmu v souladu s právem Společenství.

Článek 13

Povolovací postupy

1. Povolovací postupy a formality musejí být jasné a předem zveřejněné a musejí žadatelům poskytovat záruku, že jejich žádost bude posuzována objektivně a nestranně.
2. Povolovací postupy a formality nesmějí být odrazující a nesmějí neúměrně ztěžovat nebo zdržovat poskytování služby. Musejí být snadno přístupné a jakékoli poplatky, které mohou být žadatelé povinni uhradit v souvislosti se svou žádostí, musejí být přiměřené a úměrné nákladům na dané povolovací postupy a nesmějí tyto náklady překračovat.
3. Povolovací postupy a formality musejí žadatelům poskytovat záruku, že jejich žádost bude vyřízena co nejrychleji a v každém případě během přiměřené lhůty, která je pevně stanovena a předem zveřejněna. Lhůta začíná běžet až v okamžiku, kdy byla předložena úplná dokumentace. V případech opodstatněných složitostí případu může příslušný orgán lhůtu jednou prodloužit o omezenou dobu. Prodloužení lhůty a doba prodloužení musí být řádně zdůvodněny a žadatel musí být o těchto důvodech informován před uplynutím původní lhůty.

4. Není-li během lhůty stanovené nebo prodloužené podle odstavce 3 poskytnuta odpověď, považuje se povolení za udělené. V případech opodstatněných naléhavými důvody obecného zájmu, včetně oprávněného zájmu třetích stran, však může být přijata jiná úprava.

5. Ke všem žádostem o povolení musí být co nejrychleji vydáno potvrzení o přijetí. V tomto potvrzení musejí být uvedeny tyto informace:

- a) lhůta uvedená v odstavci 3;
- b) dostupné opravné prostředky;
- c) případně prohlášení, že v případě neposkytnutí odpovědi během uvedené lhůty se povolení považuje za udělené.

6. V případě, že je žádost neúplná, je žadatel co nejrychleji informován o nutnosti předložit další doklady a o možných důsledcích pro lhůtu uvedenou v odstavci 3.

7. V případě zamítnutí žádosti z důvodu nesplnění potřebných postupů a formalit je žadatel o tomto zamítnutí co nejrychleji informován.

ODDÍL 2

Zakázané požadavky nebo požadavky podléhající hodnocení

Článek 14

Zakázané požadavky

Členské státy nesmějí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území podmiňovat splněním kteréhokoli z těchto požadavků:

- 1) diskriminační požadavky založené přímo nebo nepřímo na státní příslušnosti nebo v případě společností na umístění jejich sídla, včetně zejména:
 - a) požadavků na státní příslušnost poskytovatele, jeho zaměstnanců, osob s podílem na kapitálu nebo členů řídicích nebo dozorčích orgánů poskytovatele;
 - b) požadavku, aby poskytovatel, jeho zaměstnanci, osoby s podílem na kapitálu nebo členové řídicích nebo dozorčích orgánů poskytovatele měli bydliště na jejich území;
- 2) zákaz usazení ve více než jednom členském státě nebo zákaz registrace nebo zápisu u profesních subjektů nebo sdružení ve více než jednom členském státě;
- 3) omezení svobody poskytovatele zvolit si mezi hlavní a vedlejší provozovnou, zvláště pak povinnost poskytovatele mít hlavní provozovnu na jejich území, nebo omezení svobody zvolit si formu usazení v podobě zastoupení, pobočky nebo dceřiné společnosti;
- 4) podmínky reciprocity s členským státem, ve kterém je poskytovatel již usazen, s výjimkou případů, kdy se jedná o podmínky reciprocity stanovené nástroji Společenství, které se týkají energetiky;
- 5) individuálně prováděná ekonomická prověrka, která podmiňuje udělení povolení předložením důkazu o existenci hospodářské potřeby nebo poptávky na trhu, hodnocení potenciálních nebo současných hospodářských vlivů dané činnosti nebo hodnocení vhodnosti dané činnosti ve vztahu k cílům hospodářského plánování stanoveným příslušným orgánem; tento zákaz se nevztahuje na požadavky plánování, které nesledují hospodářské cíle, ale vycházejí z naléhavých důvodů obecného zájmu;
- 6) přímé nebo nepřímé zapojení konkurenčních hospodářských subjektů, mimo jiné v rámci poradních orgánů, do udělování povolení nebo do přijímání jiných rozhodnutí příslušných orgánů, s výjimkou profesních subjektů a sdružení nebo jiných organizací v roli příslušného orgánu; tento zákaz se netýká

konzultací s organizacemi, jako jsou obchodní komory nebo sociální partneři, v jiných otázkách, než jsou jednotlivé žádosti o povolení, ani konzultací široké veřejnosti;

7) povinnost poskytnout finanční záruku nebo se na ní podílet nebo uzavřít pojištění od poskytovatele nebo subjektu usazeného na jejich území. Tím není dotčena možnost členských států požadovat pojištění nebo finanční záruky jako takové ani tím nejsou dotčeny požadavky týkající se účasti v kolektivním fondu náhrad, například pro členy profesních subjektů nebo organizací;

8) povinnost být po určitou dobu předběžně registrován v rejstřících vedených na jejich území nebo již dříve po určitou dobu vykonávat danou činnost na jejich území.

Článek 15

Požadavky podléhající hodnocení

1. Členské státy posoudí, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2, a zajistí, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3. Členské státy přizpůsobí své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami.

2. Členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním kteréhokoli z těchto nediskriminačních požadavků:

a) množstevní nebo územní omezení, zejména ve formě omezení stanovených podle počtu obyvatel nebo minimální zeměpisné vzdálenosti mezi poskytovateli;

b) povinnost poskytovatele mít určitou právní formu;

c) požadavky související s držetím podílu na kapitálu společnosti;

d) požadavky jiné než související se záležitostmi upravenými směrnicí 2005/36/ES nebo stanovené jinými nástroji Společenství, které vyhrazuje přístup k dotyčné činnosti poskytování služeb určitým poskytovatelům z důvodu zvláštní povahy této činnosti;

e) zákaz vlastnit více než jednu provozovnu na území stejného státu;

f) požadavky stanovující minimální počet zaměstnanců;

g) pevně stanovené minimální nebo maximální sazby, které poskytovatel musí dodržovat;

h) povinnost poskytovatele poskytovat společně se svou službou i jiné zvláštní služby.

3. Členské státy prověří, zda požadavky uvedené v odstavci 2 splňují tyto podmínky:

a) nepřipustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla;

b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.

4. Odstavce 1, 2 a 3 se vztahují na právní předpisy v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, pouze pokud použití těchto odstavců právně či fakticky nebrání plnění zvláštní úlohy těchto služeb.

5. Ve zprávě o vzájemném hodnocení stanovené v čl. 39 odst. 1 členské státy uvedou:

a) požadavky, které hodlají zachovat, a důvody, proč tyto požadavky považují za vyhovující podmínkám stanoveným v odstavci 3;

b) požadavky, které byly zrušeny nebo zmírněny.

6. Členské státy nezavedou od 28. prosince 2006 žádný nový požadavek odpovídající druhu požadavků uvedených v odstavci 2, pokud tento požadavek nesplní podmínky stanovené v odstavci 3.

7. Členské státy oznámí Komisi veškeré nové právní a správní předpisy stanovující požadavky uvedené v odstavci 6 spolu s důvody pro tyto požadavky. Komise sdělí dotyčné předpisy ostatním členským státům. Toto oznámení však členským státům nebrání v přijetí daných předpisů.

Ve lhůtě 3 měsíců ode dne přijetí oznámení Komise posoudí slučitelnost nových požadavků s právem Společenství a případně přijme rozhodnutí požadující, aby dotyčný členský stát upustil od přijetí těchto požadavků nebo je zrušil.

Oznámením návrhu vnitrostátních právních předpisů v souladu se směrnicí 98/34/ES je zároveň splněna oznamovací povinnost podle této směrnice.

KAPITOLA IV VOLNÝ POHYB SLUŽEB

ODDÍL 1

Volný pohyb služeb a související výjimky

Článek 16

Volný pohyb služeb

1. Členské státy respektují právo poskytovatelů poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni.

Členský stát, v němž je služba poskytována, zajistí volný přístup k činnosti poskytování služeb a volný výkon této činnosti na svém území.

Členské státy nesmějí podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území žádnými požadavky, které nedodržují tyto zásady:

- a) nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo nebo nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě právnických osob na základě členského státu, v němž jsou usazeny;
- b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněny důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí;
- c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné pro dosažení sledovaného cíle a nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné.

2. Členské státy nesmějí omezovat volný pohyb služeb v případě poskytovatele usazeného v jiném členském státě stanovením kteréhokoliv z těchto požadavků:

- a) povinnost poskytovatele být na jejich území usazen;
- b) povinnost poskytovatele získat od jejich příslušných orgánů povolení, včetně zápisu do rejstříku nebo registrace u profesního subjektu nebo sdružení na jejich území, s výjimkou případů stanovených v této směrnici nebo v jiných nástrojích práva Společenství;
- c) zákaz, aby si poskytovatel na jejich území zřídil určitou formu nebo druh infrastruktury, včetně kanceláří, kterou poskytovatel potřebuje k poskytování daných služeb;
- d) použití zvláštních smluvních ujednání mezi poskytovatelem a příjemcem, která brání či omezují poskytování služeb osobami samostatně výdělečně činnými;

e) povinnost poskytovatele být držitelem průkazu totožnosti vydaného jejich příslušnými orgány konkrétně pro daný výkon činnosti poskytování služeb;

f) požadavky, které ovlivňují používání zařízení a materiálu, jež jsou nedílnou součástí poskytované služby, kromě požadavků nezbytných pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci;

g) omezení volného pohybu služeb uvedená v článku 19.

3. Členskému státu, do něhož se poskytovatel přemísť, nelze bránit ve stanovení požadavků pro poskytování služeb v případech opodstatněných důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí a v souladu s odstavcem 1. Tomuto členskému státu nelze rovněž bránit v uplatňování, v souladu s právem Společenství, jeho podmínek zaměstnávání, včetně podmínek stanovených v kolektivních smlouvách.

4. Do 28. prosince 2011 předloží Komise po konzultaci s členskými státy a sociálními partnery na úrovni Společenství Evropskému parlamentu a Radě zprávu o používání tohoto článku, v níž zváží, zda je nutné navrhnout harmonizační opatření k činnostem poskytování služeb, na něž se vztahuje tato směrnice.

Článek 17

Další výjimky z volného pohybu služeb

Článek 16 se nepoužije:

1) na služby obecného hospodářského zájmu poskytované v jiném členském státě, mimo jiné:

a) v poštovním odvětví na služby, na něž se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby ⁽²⁸⁾;

b) v odvětví elektřiny na služby, na něž se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou ⁽²⁹⁾;

c) v plynárenském odvětví na služby, na něž se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/55/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem ⁽³⁰⁾;

d) na služby distribuce a dodávek vody a na služby související s odpadními vodami;

e) na služby zpracování odpadů;

2) na záležitosti, na něž se vztahuje směrnice 96/71/ES;

3) na záležitosti, na něž se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů ⁽³¹⁾;

4) na záležitosti, na něž se vztahuje směrnice Rady 77/249/EHS ze dne 22. března 1977 o usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb advokátů ⁽³²⁾;

5) na činnost soudního vymáhání dluhů;

6) na záležitosti, na něž se vztahuje hlava II směrnice 2005/36/ES, a na požadavky v členském státě, v němž je služba poskytována, které vyhražují činnost konkrétní profesí;

7) na záležitosti, na něž se vztahuje nařízení (EHS) č. 1408/71;

8) pokud jde o správní formality týkající se volného pohybu osob a jejich bydliště, na záležitosti, na něž se vztahují ustanovení směrnice 2004/38/ES, která stanoví správní formality, které musí splnit oprávněné osoby u příslušných orgánů členského státu, v němž je služba poskytována;

9) pokud jde o státní příslušníky třetích zemí, kteří se v souvislosti s poskytováním služby přemísť do jiného členského státu, na možnost členských států požadovat víza nebo povolení k pobytu

po státních příslušnících třetích zemí, na něž se nevztahuje režim vzájemného uznávání stanovený v článku 21 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích ⁽³³⁾, nebo na možnost uložit státním příslušníkům třetích zemí povinnost ohlásit se příslušným orgánům členského státu, v němž je služba poskytována, při nebo po svém vstupu na jeho území;

- 10) pokud jde o přepravu odpadů, na záležitosti upravené nařízením Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole ⁽³⁴⁾;
- 11) na autorská práva, příbuzná ochranná práva a práva, na něž se vztahují směrnice Rady 87/54/EHS ze dne 16. prosince 1986 o právní ochraně topografií polovodičových výrobků ⁽³⁵⁾ a směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/9/ES ze dne 11. března 1996 o právní ochraně databází ⁽³⁶⁾, jakož i na práva průmyslového vlastnictví;
- 12) na úkony vyžadující ze zákona účast notáře;
- 13) na záležitosti, na něž se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/43/ES ze dne 17. května 2006 o povinném auditu ročních a konsolidovaných účetních závěrek ⁽³⁷⁾;
- 14) na registraci vozidel pronajatých formou leasingu v jiném členském státě;
- 15) na ustanovení upravující smluvní a mimosmluvní závazkové vztahy, včetně formy smluv, stanovená podle pravidel mezinárodního práva soukromého.

Článek 18

Individuální výjimky

1. Odchylně od článku 16 a pouze ve výjimečných případech může členský stát ve vztahu k poskytovateli usazenému v jiném členském státě přijmout opatření týkající se bezpečnosti služeb.
2. Opatření uvedená v odstavci 1 mohou být přijata pouze v případě, že je dodržen postup vzájemné pomoci stanovený v článku 35 a jsou splněny tyto podmínky:
 - a) vnitrostátní právní předpisy, v souladu s nimiž je opatření přijato, nebyly předmětem harmonizace v rámci Společenství v oblasti bezpečnosti služeb;
 - b) opatření zajišťují vyšší úroveň ochrany příjemce, než by poskytovalo opatření přijaté členským státem usazení v souladu s jeho vnitrostátními předpisy;
 - c) členský stát usazení nepřijal žádná opatření nebo přijal opatření, která jsou ve srovnání s opatřeními podle čl. 35 odst. 2 nedostatečná;
 - d) opatření jsou přiměřená.
3. Odstavci 1 a 2 nejsou dotčena ustanovení právních nástrojů Společenství, která zaručují volný pohyb služeb nebo která z něj umožňují výjimky.

ODDÍL 2

Práva příjemců služeb

Článek 19

Zakázaná omezení

Členské státy nesmí na příjemce klást požadavky, jež omezují využívání služby poskytované poskytovatelem, který je usazen v jiném členském státě, zejména pak tyto požadavky:

- a) povinnost získat povolení od jejich příslušných orgánů nebo povinnost učinit u nich prohlášení;
- b) diskriminační omezení přidělované finanční pomoci na základě skutečnosti, že je poskytovatel usazen v jiném členském státě, nebo z důvodu místa, kde je služba poskytována.

Článek 20

Nepřípustnost diskriminace

1. Členské státy zajistí, aby příjemce nepodléhal diskriminačním požadavkům na základě své státní příslušnosti nebo místa bydliště.
2. Členské státy zajistí, aby obecné podmínky přístupu ke službám, které poskytovatel široké veřejnosti poskytuje, neobsahovaly žádná diskriminační ustanovení vztahující se ke státní příslušnosti nebo místu bydliště příjemce, aniž by však vylučovaly možnost zohlednit rozdíly v podmínkách přístupu, pokud jsou tyto rozdíly přímo opodstatněné objektivními kritérii.

Článek 21

Pomoc pro příjemce

1. Členské státy zajistí, aby příjemci mohli v členském státě, v němž mají bydliště, obdržet tyto informace:

- a) obecné informace o požadavcích platných v jiných členských státech, které se týkají přístupu k činnosti poskytování služeb a jejího výkonu, zvláště pak o požadavcích týkajících se ochrany spotřebitele;
- b) obecné informace o opravných prostředcích dostupných v případě sporu mezi poskytovatelem a příjemcem;
- c) kontaktní údaje sdružení nebo organizací, včetně středisek Evropské sítě spotřebitelských středisek, od nichž mohou poskytovatelé nebo příjemci obdržet praktickou pomoc.

Poradenství ze strany příslušných orgánů případně zahrnuje jednoduchý návod, jak postupovat. Informace a pomoc jsou poskytovány jasným a jednoznačným způsobem, jsou snadno dostupné na dálku, a to i elektronickými prostředky, a jsou průběžně aktualizovány.

2. Členské státy mohou pověřit úkolem uvedeným v odstavci 1 jednotná kontaktní místa nebo jakékoliv jiné subjekty, jako jsou střediska Evropské sítě spotřebitelských středisek, sdružení spotřebitelů nebo Euro Info centra.

Členské státy sdělí Komisi názvy a kontaktní údaje určených subjektů. Komise tyto informace předá všem členským státům.

3. Při plnění požadavků stanovených v odstavcích 1 a 2 se subjekt, který je osloven příjemcem, v případě nutnosti spojí s příslušným subjektem pro dotýčný členský stát. Ten požadované informace zašle co nejdříve žádajícímu subjektu, který informace předá příjemci. Členské státy zajistí, aby si tyto subjekty poskytovaly vzájemnou pomoc, a zavedou veškerá možná opatření pro účinnou spolupráci. Členské státy společně s Komisí přijmou praktická opatření nezbytná pro provádění odstavce 1.

4. Postupem podle čl. 40 odst. 2 přijme Komise prováděcí opatření k odstavcům 1, 2 a 3 tohoto článku, přičemž upřesní technické mechanismy pro výměnu informací mezi subjekty z různých členských států, a zejména interoperabilitu informačních systémů, s přihlédnutím ke společným normám.

KAPITOLA V

KVALITA SLUŽEB

Článek 22

Informace o poskytovatelích a jejich službách

1. Členské státy zajistí, aby poskytovatelé zpřístupnili příjemci tyto informace:
 - a) název či jméno poskytovatele, jeho právní status a formu, adresu usazení a údaje umožňující rychlé navázání kontaktu a přímou komunikaci s ním, a to případně elektronickými prostředky;
 - b) je-li poskytovatel zapsán v obchodním nebo obdobném veřejném rejstříku, název tohoto rejstříku a registrační číslo poskytovatele nebo jiný rovnocenný způsob jeho identifikace v tomto rejstříku;
 - c) podléhá-li činnost povolovacímu režimu, údaje o dotyčném příslušném orgánu nebo jednotném kontaktním místě;
 - d) vykonává-li poskytovatel činnost, která podléhá dani z přidané hodnoty, identifikační číslo podle čl. 22 odst. 1 šesté směrnice Rady 77/388/EHS ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně ⁽³⁸⁾;
 - e) v případě regulovaných povolání jakýkoli profesní subjekt nebo podobnou instituci, u které je poskytovatel registrován, profesní titul a členský stát, ve kterém byl tento titul udělen;
 - f) případné obecné podmínky a doložky používané poskytovatelem;
 - g) existenci případných smluvních ujednání týkajících se práva použitelného na smlouvu nebo příslušných soudů, které poskytovatel používá;
 - h) existenci případných poprodejních záruk, které nejsou vyžadovány zákonem;
 - i) cenu služby, pokud je cena za daný druh služby předem stanovena poskytovatelem;
 - j) základní charakteristiky služby, pokud již nejsou zjevné ze souvislostí;
 - k) pojištění nebo záruky podle čl. 23 odst. 1, a zejména kontaktní údaje pojistitele nebo ručitele a informace o území, na které se pojištění nebo záruky vztahují.
2. Členské státy zajistí, aby informace uvedené v odstavci 1 byly podle volby poskytovatele:
 - a) sdělovány poskytovatelem z jeho vlastního podnětu;
 - b) snadno přístupné příjemci v místě, kde je služba poskytována nebo kde se uzavírá smlouva;
 - c) příjemci snadno přístupné elektronickou cestou prostřednictvím adresy sdělené poskytovatelem;
 - d) obsaženy v informačních dokumentech dodaných poskytovatelem příjemci, ve kterých je podrobně popsána poskytovaná služba.
3. Členské státy zajistí, aby poskytovatel sdělil na žádost příjemce tyto dodatečné informace:
 - a) pokud není poskytovatelem předem stanovena cena za daný druh služby, cenu služby nebo metodu jejího výpočtu v případě, že není možné stanovit přesnou cenu, aby si příjemce mohl cenu zkontrolovat, nebo dostatečně podrobný odhad ceny;
 - b) pokud jde o regulovaná povolání, odkaz na profesní pravidla platná v členském státě usazení a způsob přístupu k těmto pravidlům;
 - c) informace o svých víceoborových činnostech a partnerstvích, které přímo souvisejí s dotyčnou službou, a o opatřeních přijatých s cílem předejít střetu zájmů. Tyto informace se uvedou ve všech informačních dokumentech, v nichž poskytovatelé uvádějí podrobný popis jimi poskytovaných služeb;
 - d) informace o veškerých kodexech chování, které se na poskytovatele vztahují, a adresu, na které je možné do těchto kodexů elektronickými prostředky nahlédnout, s uvedením jazykových verzí, které jsou k dispozici;

e) pokud se na poskytovatele vztahuje kodex chování nebo pokud je poskytovatel členem obchodního sdružení nebo profesního subjektu, které stanoví možnost mimosoudního řešení sporů, uvede poskytovatel informace v tomto smyslu. Poskytovatel uvede, jakým způsobem lze získat přístup k podrobným informacím o charakteru a podmínkách využití prostředků mimosoudního řešení sporů.

4. Členské státy zajistí, aby informace, které musí poskytovatel v souladu s touto kapitolou poskytnout, byly dány k dispozici nebo sdělovány jasným a jednoznačným způsobem a včas před uzavřením smlouvy, nebo neexistuje-li žádná písemná smlouva, před poskytnutím služby.

5. Požadavky na informace uvedené v této kapitole doplňují požadavky již stanovené právními předpisy Společenství a nebrání členským státům ve stanovení dodatečných požadavků na informace, které se vztahují na poskytovatele usazené na jejich území.

6. Komise může postupem podle čl. 40 odst. 2 určit obsah informací uvedených v odstavcích 1 a 3 tohoto článku podle zvláštní povahy některých činností a může určit praktické prostředky pro provádění odstavce 2 tohoto článku.

Článek 23

Pojištění profesní odpovědnosti a záruky

1. Členské státy mohou zajistit, aby poskytovatelé, jejichž služby představují přímé a určité riziko pro zdraví nebo bezpečnost příjemce nebo třetí osoby nebo riziko pro finanční zabezpečení příjemce, uzavřeli pojištění profesní odpovědnosti přiměřené povaze a rozsahu rizika nebo poskytli záruku nebo podobné ujednání, které jsou rovnocenné nebo v zásadě srovnatelné, pokud jde o jeho účel.

2. Usadí-li se poskytovatel na území členských států, nesmějí tyto státy od poskytovatele požadovat pojištění profesní odpovědnosti nebo záruku, jestliže je poskytovatel v jiném členském státě, ve kterém je usazen, kryt zárukou, která je rovnocenná nebo v zásadě srovnatelná, pokud jde o její účel a krytí, které poskytuje ve smyslu pojištěných rizik, pojistné částky nebo stropu záruky a možných výluk z tohoto krytí. Pokud je této rovnocennosti dosaženo pouze částečně, mohou členské státy požadovat dodatečné záruky na krytí aspektů, které dosud kryty nejsou.

Vyžaduje-li členský stát od poskytovatelů usazených na jeho území pojištění profesní odpovědnosti nebo poskytnutí jiné záruky, přijme tento členský stát jako dostatečný důkaz potvrzení o takovém pojistném krytí vydaná úvěrovými institucemi a pojišťovnami usazenými v jiných členských státech.

3. Odstavci 1 a 2 nejsou dotčeny úpravy pojištění profesní odpovědnosti či záruk stanovené v jiných nástrojích Společenství.

4. K provedení odstavce 1 může Komise regulativním postupem podle čl. 40 odst. 2 sestavit seznam služeb vykazujících vlastnosti uvedené v odstavci 1 tohoto článku. Komise může rovněž postupem podle čl. 40 odst. 3 přijmout opatření směřující ke změně jiných než podstatných prvků této směrnice jejím doplněním o společná kritéria, kterými se vymezuje přiměřenost povaze a rozsahu rizika pro účely pojištění nebo záruk uvedených odstavci 1 tohoto článku.

5. Pro účely tohoto článku se

- „přímým a určitým rizikem“ rozumí riziko, jež vzniká přímo poskytnutím služby;
- „zdravím nebo bezpečností“ v souvislosti s příjemcem nebo třetí osobou rozumí předcházení úmrtí nebo vážnému osobnímu zranění;
- „finančním zabezpečením“ v souvislosti s příjemcem rozumí předcházení podstatným peněžním ztrátám nebo poklesu hodnoty majetku;
- „pojištěním profesní odpovědnosti“ rozumí pojištění uzavřené poskytovatelem ohledně možných závazků vůči příjemcům a případně vůči třetím stranám, jež vznikají při poskytování služby.

Článek 24

Obchodní sdělení regulovaných povolání

1. Členské státy odstraní všechny absolutní zákazy obchodních sdělení regulovaných povolání.
2. Členské státy zajistí, aby obchodní sdělení regulovaných povolání byla v souladu s profesními pravidly, která mají v souladu s právními předpisy Společenství zajišťovat zejména nezávislost, důstojnost a bezúhonnost profese, jakož i profesní tajemství, a to způsobem odpovídajícím zvláštní povaze každé profese. Profesní pravidla o obchodních sděleních musejí být nediskriminační, opodstatněná naléhavým důvodem obecného zájmu a přiměřená.

Článek 25

Víceoborové činnosti

1. Členské státy zajistí, aby se na poskytovatele nevztahovaly požadavky, které jim ukládají povinnost vykonávat výhradně danou konkrétní činnost nebo které omezují společné vykonávání různých činností nebo jejich vykonávání v rámci partnerství.

Takové požadavky se však mohou vztahovat na tyto poskytovatele:

- a) regulovaná povolání, je-li to opodstatněné za účelem zaručení souladu s pravidly upravujícími profesní etiku a chování, jež se liší v závislosti na zvláštní povaze každé profese, a nezbytné pro zajištění jejich nezávislosti a nestrannosti;
- b) poskytovatelé služeb v oblasti certifikace, akreditace, technického dozoru, testů nebo zkoušek, je-li to opodstatněné za účelem zajištění jejich nezávislosti a nestrannosti.

2. Jsou-li víceoborové činnosti mezi poskytovateli uvedenými v odst. 1 písm. a) a b) povoleny, členské státy zajistí, aby:

- a) se předešlo střetu zájmů a neslučitelnosti některých činností;
- b) byla zabezpečena nezávislost a nestrannost nutná pro vykonávání některých činností;
- c) pravidla upravující profesní etiku a chování u různých činností byla navzájem slučitelná, zejména pokud jde o profesní tajemství.

3. Ve zprávě uvedené v čl. 39 odst. 1 členské státy uvedou, na které poskytovatele se vztahují požadavky stanovené v odstavci 1 tohoto článku, obsah těchto požadavků a důvody, pro které je považují za opodstatněné.

Článek 26

Politika v oblasti kvality služeb

1. Členské státy přijmou ve spolupráci s Komisí doprovodná opatření, kterými podnikají poskytovatele, aby dobrovolně podnikali kroky pro zajištění kvality poskytování služeb, zejména prostřednictvím některého z těchto postupů:

- a) certifikací nebo posouzením své činnosti nezávislými nebo akreditovanými subjekty;
- b) sestavením vlastní charty kvality nebo podílením se na chartách nebo značkách kvality vypracovaných profesními subjekty na úrovni Společenství.

2. Členské státy zajistí, aby poskytovatelé a příjemci měli snadný přístup k informacím o významu určitých značek a o kritériích pro použití značek a dalších známek kvality vztahujících se na služby.

3. Členské státy přijmou ve spolupráci s Komisí doprovodná opatření, kterými podnikají profesní subjekty, jakož i obchodní komory, profesní sdružení a sdružení spotřebitelů na svém území,

aby spolupracovaly na úrovni Společenství s cílem podpořit kvalitu poskytování služeb, zejména tím, že usnadní posouzení způsobilosti poskytovatele.

4. Členské státy přijmou ve spolupráci s Komisí doprovodná opatření, kterými podníí vypracování nezávislých posudků, a to zejména sdruženími spotřebitelů, týkajícími se kvality a nedostatků poskytování služeb, a zejména vypracování srovnávacích zkoušek nebo testování na úrovni Společenství a zveřejňování jejich výsledků.

5. Členské státy ve spolupráci s Komisí podpoří vypracování dobrovolných evropských norem s cílem usnadnit slučitelnost služeb poskytovaných poskytovateli v různých členských státech, poskytování informací příjemcům a kvalitu poskytování služeb.

Článek 27

Řešení sporů

1. Členské státy přijmou všeobecná opatření nezbytná k zajištění toho, aby poskytovatelé dali k dispozici kontaktní údaje, zejména poštovní adresu, faxové číslo nebo adresu elektronické pošty a telefonní číslo, na které všichni příjemci, včetně příjemců s bydlištěm v jiném členském státě, mohou zaslat stížnost týkající se poskytnuté služby nebo o ní žádat informace. Poskytovatelé dají k dispozici rovněž adresu sídla společnosti, pokud tato adresa není shodná s jejich obvyklou adresou pro zasílání korespondence.

Členské státy přijmou všeobecná opatření nezbytná k zajištění toho, aby poskytovatelé reagovali na stížnosti uvedené v prvním pododstavci v co nejkratší možné době a učinili vše pro nalezení uspokojivého řešení.

2. Členské státy přijmou všeobecná opatření nezbytná k zajištění toho, aby poskytovatelé byli povinni prokázat dodržení povinností stanovených v této směrnici, pokud jde o poskytování informací, a budou muset prokázat, že dané informace jsou přesné.

3. V případě, že se vyžaduje finanční záruka z důvodu dosažení souladu se soudním rozhodnutím, členské státy uznají rovnocenné záruky složené u úvěrové instituce nebo pojistitele usazených v jiném členském státě. Tyto úvěrové instituce musejí být v členském státě povolené v souladu se směrnicí 2006/48/ES a tito pojistitelé případně v souladu s první směrnicí Rady 73/239/EHS ze dne 24. července 1973 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti v přímém pojištění jiném než životním a jejího výkonu ⁽³⁹⁾ a se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/83/ES ze dne 5. listopadu 2002 o životním pojištění ⁽⁴⁰⁾.

4. Členské státy přijmou všeobecná opatření nezbytná k zajištění toho, aby poskytovatelé, na které se vztahuje kodex chování nebo kteří jsou členy obchodního sdružení nebo profesního subjektu, které stanoví možnost mimosoudního řešení sporů, informovali o této skutečnosti příjemce a zmínili ji ve všech informačních dokumentech, v nichž uvádějí podrobný popis jimi poskytovaných služeb, přičemž uvedou, jakým způsobem lze získat přístup k podrobným informacím o charakteru a podmínkách využití takového mechanismu.

KAPITOLA VI SPRÁVNÍ SPOLUPRÁCE

Článek 28

Vzájemná pomoc - obecné povinnosti

1. Za účelem zajištění dohledu nad poskytovateli a službami, které poskytují, si členské státy poskytují vzájemnou pomoc a zavedou opatření pro účinnou vzájemnou spolupráci.

2. Pro účely této kapitoly určí členské státy jedno nebo více styčných míst a jejich kontaktní údaje sdělí ostatním členským státům a Komisi. Komise seznam styčných míst zveřejní a pravidelně ho aktualizuje.
3. Žádosti o informace a žádosti o provedení jakýchkoli kontrol, inspekcí a šetření podle této kapitoly musí být řádně odůvodněné, zejména uvedením důvodů žádosti. Poskytnuté informace se použijí pouze pro účely, ke kterým byly vyžádány.
4. Pokud členské státy obdrží od příslušných orgánů jiného členského státu žádost o pomoc, zajistí, aby poskytovatelé usazení na jejich území poskytli jejich příslušným orgánům veškeré informace nezbytné pro dohled nad jejich činnostmi v souladu s jejich vnitrostátními právními předpisy.
5. V případě obtíží s vyhověním žádosti o informace nebo s provedením kontrol, inspekcí nebo šetření dotýčný členský stát o této skutečnosti neprodleně uvědomí dožadující členský stát s cílem najít řešení.
6. Členské státy poskytují informace, o něž požádaly jiné členské státy nebo Komise, elektronickou cestou a v co nejkratší možné době.
7. Členské státy zajistí, aby do rejstříků, do kterých jsou poskytovatelé zapisováni a do kterých mají možnost nahlížet příslušné orgány v rámci jejich území, měly za stejných podmínek možnost nahlížet také odpovídající příslušné orgány ostatních členských států.
8. Členské státy Komisi sdělí informace o případech, kdy jiné členské státy neplní svou povinnost vzájemné pomoci. V případě nutnosti přijme Komise příslušná opatření, včetně řízení podle článku 226 Smlouvy, s cílem zajistit, aby dotýčné členské státy svou povinnost vzájemné pomoci plnily. Komise členské státy pravidelně informuje o fungování ustanovení o vzájemné pomoci.

Článek 29

Vzájemná pomoc - obecné povinnosti členského státu usazení

1. Pokud jde o poskytovatele poskytující služby v jiném členském státě, poskytne členský stát usazení informace o poskytovatelích usazených na jeho území, je-li o to požádán jiným členským státem, zvláště pak potvrzení o tom, že poskytovatel je usazen na jeho území a podle jeho vědomí svoji činnost nevykonává protiprávním způsobem.
2. Členský stát usazení provede kontroly, inspekce a šetření požadovaná jiným členským státem a uvědomí jej o jejich výsledcích a případných přijatých opatřeních. Příslušné orgány přitom jednají v rozsahu pravomocí, které jsou jim v jejich členském státě svěřeny. Příslušné orgány mohou rozhodnout o nejvhodnějších opatřeních pro každý jednotlivý případ tak, aby vyhověly žádosti jiného členského státu.
3. Poté, co se členský stát usazení dozví o jakémkoli chování nebo o konkrétních činech poskytovatele usazeného na jeho území, který poskytuje služby v jiných členských státech, jež by podle jeho vědomí mohly vážně poškodit zdraví nebo ohrozit bezpečnost osob nebo životní prostředí, uvědomí o tom v co nejkratší možné době všechny ostatní členské státy a Komisi.

Článek 30

Dohled členského státu usazení v případě dočasného přemístění poskytovatele do jiného členského státu

1. Pokud jde o případy, na něž se nevztahuje čl. 31 odst. 1, zajistí členský stát usazení dohled nad dodržováním svých požadavků v souladu s pravomocemi dohledu stanovenými v jeho vnitrostátních právních předpisech, zejména prostřednictvím opatření dohledu v místě usazení poskytovatele.
2. Členský stát usazení nesmí odmítnout přijmout opatření dohledu nebo donucovací opatření na svém území z toho důvodu, že služba byla poskytována nebo způsobila škodu v jiném členském státě.

3. Povinnost stanovená v odstavci 1 neznamena povinnost členského státu usazení vykonávat kontroly skutkového stavu a dohled na území členského státu, v němž je služba poskytována. Takové kontroly a dohled vykonávají orgány členského státu, ve kterém poskytovatel dočasně vykonává svou činnost, na žádost orgánů členského státu usazení v souladu s článkem 31.

Článek 31

Dohled členského státu, v němž je služba poskytována, v případě dočasného přemístění poskytovatele

1. Pokud jde o vnitrostátní požadavky, které mohou být stanoveny podle článků 16 nebo 17, odpovídá členský stát, v němž je služba poskytována, za dohled nad činností poskytovatele služeb na svém území. V souladu s právními předpisy Společenství členský stát, v němž je služba poskytována,

a) přijme veškerá nezbytná opatření k zajištění toho, aby poskytovatel splnil tyto požadavky, pokud jde o přístup k činnosti a její výkon;

b) provádí kontroly, inspekce a šetření nezbytné k dohledu nad poskytovanou službou.

2. Pokud jde o jiné požadavky, než požadavky uvedené v odstavci 1, přesune-li se poskytovatel dočasně do jiného členského státu za účelem poskytování služeb, aniž by byl v tomto státě usazen, podílí se příslušné orgány tohoto členského státu na dohledu nad tímto poskytovatelem v souladu s odstavci 3 a 4.

3. Na žádost členského státu usazení provedou příslušné orgány členského státu, v němž je služba poskytována, veškeré kontroly, inspekce a šetření nezbytné pro zajištění účinného dohledu ze strany členského státu usazení. Příslušné orgány přitom jednájí v rozsahu pravomocí, které jsou jim v jejich členském státě svěřeny. Příslušné orgány mohou rozhodnout o nejvhodnějších opatřeních pro každý jednotlivý případ tak, aby vyhověly žádosti členského státu usazení.

4. Příslušné orgány členského státu, v němž je služba poskytována, mohou z vlastního podnětu provádět kontroly, inspekce a šetření na místě za předpokladu, že tyto kontroly, inspekce a šetření nejsou diskriminační, nezakládají se na skutečnosti, že poskytovatel je usazen v jiném členském státě, a jsou přiměřené.

Článek 32

Výstražný mechanismus

1. Pokud se některý členský stát dozví o závažných konkrétních činech nebo okolnostech týkajících se činnosti poskytování služeb, které by na jeho území nebo na území jiných členských států mohly vážně poškodit zdraví nebo ohrozit bezpečnost osob nebo životní prostředí, uvědomí o tom v co nejkratší možné době členský stát usazení, ostatní dotčené členské státy a Komisi.

2. Pro účely provádění odstavce 1 podporuje Komise evropskou síť orgánů členských států a podílí se na jejím fungování.

3. Postupem podle čl. 40 odst. 2 Komise přijme a pravidelně aktualizuje podrobná pravidla řízení sítě uvedené v odstavci 2 tohoto článku.

Článek 33

Informace o dobré pověsti poskytovatelů

1. Členské státy na žádost příslušného orgánu v jiném členském státě poskytnou v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy informace o disciplinárních nebo správních opatřeních nebo o trestních sankcích a rozhodnutích týkajících se platební neschopnosti nebo konkursu, jejichž příčinou byl podvod, které přijaly jejich příslušné orgány ve vztahu k poskytovateli a které se přímo týkají

způsobilosti poskytovatele nebo jeho profesní spolehlivosti. Členský stát, který informaci poskytuje, o této skutečnosti uvědomí poskytovatele.

Žádost podaná podle tohoto prvního pododstavce musí být řádně odůvodněná, zejména pokud jde o důvody, kvůli nimž jsou tyto informace vyžadovány.

2. Informace o sankcích a opatřeních podle odstavce 1 se sdělí pouze v případě, že se jedná o konečné rozhodnutí. V případě jiných vykonatelných rozhodnutí podle odstavce 1 členský stát, který informaci poskytuje, uvede, zda je určité rozhodnutí konečné nebo zda bylo proti němu podáno odvolání, přičemž v takovém případě by dotýčný členský stát měl uvést datum, kdy se očekává rozhodnutí o odvolání.

Kromě toho tento členský stát uvede ustanovení vnitrostátních právních předpisů, podle nichž byl poskytovatel shledán vinným nebo potrestán.

3. Při provádění odstavců 1 a 2 musí být dodržena pravidla o poskytování osobních údajů a práva osob, které jsou v dotýcném členském státě shledávány vinnými nebo potrestány, a to i profesními subjekty. Veškeré uvedené informace, které jsou veřejné, musí být přístupné spotřebitelům.

Článek 34

Doprovodná opatření

1. Komise ve spolupráci s členskými státy zavede elektronický systém pro výměnu informací mezi členskými státy, a to s ohledem na stávající informační systémy.

2. Členské státy přijmou za pomoci Komise doprovodná opatření, která usnadní výměnu úředníků odpovědných za provádění vzájemné pomoci, jakož i odbornou přípravu takových úředníků, včetně jazykové přípravy a počítačových školení.

3. Komise zhodnotí potřebu zavedení víceletého programu za účelem organizace příslušných výměn úředníků a školení.

Článek 35

Vzájemná pomoc v případě individuálních výjimek

1. Pokud má členský stát v úmyslu přijmout opatření na základě článku 18, použije se postup stanovený v odstavcích 2 až 6 tohoto článku, aniž je dotčeno soudní řízení včetně předběžného řízení a úkonů prováděných v rámci vyšetřování trestné činnosti.

2. Členský stát uvedený v odstavci 1 požádá členský stát usazení, aby přijal opatření ve vztahu k poskytovateli a dodal veškeré důležité informace o dotýcné službě a okolnostech případu.

Členský stát usazení v co nejkratší možné době zkontroluje, zda poskytovatel provozuje svoji činnost v souladu s právními předpisy, a prověří skutečnosti, které jsou důvodem žádosti. Informuje dožadující členský stát v co nejkratší možné době o přijatých nebo předpokládaných opatřeních, či případně o důvodech, proč žádná opatření nepřijal.

3. Po sdělení členského státu usazení, jak je stanoveno v odst. 2 druhém pododstavci, oznámí dožadující členský stát Komisi a členskému státu usazení svůj úmysl přijmout opatření a uvede:

a) důvody, proč se domnívá, že opatření přijatá nebo předpokládaná členským státem usazení jsou nedostatečná;

b) důvody, proč se domnívá, že opatření, která hodlá přijmout, splňují podmínky stanovené v článku 18.

4. Tato opatření mohou být přijata nejdříve patnáct pracovních dní ode dne oznámení uvedeného v odstavci 3.

5. Aniž je dotčena možnost dožadujícího členského státu přijmout dotyčná opatření po uplynutí lhůty stanovené v odstavci 4, Komise v co nejkratší možné době prověří soulad oznámených opatření s právem Společenství.

Pokud dojde Komise k závěru, že tato opatření nejsou v souladu s právem Společenství, přijme rozhodnutí ukládající dotyčnému členskému státu, aby od přijetí navržených opatření upustil nebo je neprodleně ukončil.

6. V naléhavém případě se členský stát, který hodlá přijmout opatření, může odchýlit od ustanovení odstavců 2, 3 a 4. V těchto případech se opatření oznámí Komisi a členskému státu usazení v co nejkratší možné době s uvedením důvodů, proč se členský stát domnívá, že se jedná o naléhavý případ.

Článek 36

Prováděcí opatření

Komise přijme postupem podle čl. 40 odst. 3 prováděcí opatření směřující ke změně jiných než podstatných prvků této kapitoly jejím doplněním o konkrétní lhůty uvedené v člancích 28 a 35. Komise rovněž postupem podle čl. 40 odst. 2 stanoví praktická opatření pro výměnu informací elektronickými prostředky mezi členskými státy, zejména ustanovení o interoperabilitě informačních systémů.

KAPITOLA VII KONVERGENČNÍ PROGRAM

Článek 37

Kodexy chování na úrovni Společenství

1. Členské státy přijmou ve spolupráci s Komisí doprovodná opatření, kterými podníí zejména profesní subjekty, organizace a sdružení k vypracování kodexů chování na úrovni Společenství, jejichž cílem je usnadňovat poskytování služeb nebo usazování poskytovatele v jiném členském státě, v souladu s právními předpisy Společenství.

2. Členské státy zajistí, aby kodexy chování uvedené v odstavci 1 byly přístupné na dálku elektronickými prostředky.

Článek 38

Dodatečná harmonizace

Komise do 28. prosince 2010 posoudí možnost předložení návrhů harmonizačních nástrojů týkajících se:

- a) přístupu k činnosti soudního vymáhání dluhů;
- b) soukromých bezpečnostních služeb a přepravy hotovosti a cenných předmětů.

Článek 39

Vzájemné hodnocení

1. Do 28. prosince 2009 předloží členské státy Komisi zprávu obsahující informace uvedené v těchto ustanoveních:

- a) čl. 9 odst. 2 o povolovacích režimech;
- b) čl. 15 odst. 5 o požadavcích podléhajících hodnocení;
- c) čl. 25 odst. 3 o víceoborových činnostech.

2. Komise zašle zprávy uvedené v odstavci 1 členským státům, které ke každé zprávě do šesti měsíců od jejich obdržení předloží své připomínky. Ve stejné lhůtě Komise tyto zprávy projedná se zúčastněnými stranami.

3. Komise předloží zprávy a připomínky členských států výboru uvedenému v čl. 40 odst. 1, který může vznést připomínky.

4. S ohledem na připomínky podle odstavců 2 a 3 předloží Komise do 28. prosince 2010 souhrnnou zprávu Evropskému parlamentu a Radě, případně doplněnou o návrhy na dodatečné iniciativy.

5. Do 28. prosince 2009 předloží členské státy Komisi zprávu o vnitrostátních požadavcích, jejichž uplatňování by mohlo spadat do působnosti čl. 16 odst. 1 třetího pododstavce a čl. 16 odst. 3 první věty, s uvedením důvodů, proč podle jejich názoru uplatňování těchto požadavků splňuje kritéria podle čl. 16 odst. 1 třetího pododstavce a čl. 16 odst. 3 první věty.

Členské státy následně Komisi předloží veškeré změny svých požadavků uvedených výše, včetně nových požadavků, spolu s uvedením důvodů pro tyto požadavky.

Komise předložené požadavky sdělí ostatním členským státům. Jejich předložení nebrání členským státům v přijetí daných předpisů. Komise poté každoročně předloží analýzy uplatňování těchto předpisů a směry pro jejich uplatňování v kontextu této směrnice.

Článek 40

Postup projednávání ve výboru

1. Komisi je nápomocen výbor.

2. Odkazuje-li se na tento odstavec, použijí se články 5 a 7 rozhodnutí 1999/468/ES s ohledem na článek 8 zmíněného rozhodnutí. Doba uvedená v čl. 5 odst. 6 rozhodnutí 1999/468/ES je tři měsíce.

3. Odkazuje-li se na tento odstavec, použijí se čl. 5a odst. 1 až 4 a článek 7 rozhodnutí 1999/468/ES s ohledem na článek 8 zmíněného rozhodnutí.

Článek 41

Přezkum

Do 28. prosince 2011 a následně každé tři roky předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě souhrnnou zprávu o uplatňování této směrnice. Tato zpráva se v souladu s čl. 16 odst. 4 zabývá především uplatňováním článku 16. Posoudí rovněž potřebu dalších opatření pro záležitosti vyloučené z oblasti působnosti této směrnice. Tato zpráva se případně doplní o návrhy na změnu této směrnice za účelem dotvoření vnitřního trhu služeb.

Článek 42

Změna směrnice 98/27/ES

V příloze směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/27/ES ze dne 19. května 1998 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů ⁽⁴¹⁾ se doplňuje nový bod, který zní:

„13. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu ([Úř. věst. L 376, 27.12.2006, s. 36](#))“.

Článek 43

Ochrana osobních údajů

Provádění a uplatňování této směrnice a zejména ustanovení o dohledu se řídí pravidly o ochraně osobních údajů, jak jsou stanovena ve směrnicích 95/46/ES a 2002/58/ES.

KAPITOLA VIII ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

Článek 44

Provedení

1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 28. prosince 2009.

Znění těchto předpisů neprodleně sdělí Komisi.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.

Článek 45

Vstup v platnost

Tato směrnice vstupuje v platnost prvním dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 46

Určení

Tato směrnice je určena členským státům.

Ve Štrasburku 12. prosince 2006.

⁽¹⁾ [Úř. věst. C 221, 8.9.2005, s. 113.](#)

⁽²⁾ [Úř. věst. C 43, 18.2.2005, s. 18.](#)

⁽³⁾ Stanovisko Evropského parlamentu ze dne 16. února 2006 (dosud nezveřejněné v Úředním věstníku), společný postoj Rady ze dne 24. července 2006 ([Úř. věst. C 270 E, 7.11.2006, s. 1](#)), postoj Evropského parlamentu ze dne 15. listopadu 2006 a rozhodnutí Rady ze dne 11. prosince 2006

⁽⁴⁾ [Úř. věst. L 177, 30.6.2006, s. 1.](#)

⁽⁵⁾ [Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 7.](#)

⁽⁶⁾ [Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 21.](#)

⁽⁷⁾ [Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 33.](#)

⁽⁸⁾ [Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 51.](#)

⁽⁹⁾ [Úř. věst. L 201, 31.7.2002, s. 37.](#) Směrnice ve znění směrnice 2006/24/ES ([Úř. věst. L 105, 13.4.2006, s. 54](#)).

⁽¹⁰⁾ [Úř. věst. L 149, 5.7.1971, s. 2.](#) Nařízení naposledy pozměněné nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 629/2006 ([Úř. věst. L 114, 27.4.2006, s. 1](#)).

⁽¹¹⁾ [Úř. věst. L 255, 30.9.2005, s. 22.](#)

⁽¹²⁾ [Úř. věst. L 149, 11.6.2005, s. 22.](#)

- (¹³) [Úř. věst. L 364, 9.12.2004, s. 1](#). Nařízení ve znění směrnice 2005/29/ES.
- (¹⁴) [Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44](#).
- (¹⁵) [Úř. věst. L 124, 20.5.2003, s. 1](#).
- (¹⁶) [Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77](#).
- (¹⁷) [Úř. věst. L 13, 19.1.2000, s. 12](#).
- (¹⁸) [Úř. věst. L 178, 17.7.2000, s. 1](#).
- (¹⁹) [Úř. věst. L 18, 21.1.1997, s. 1](#).
- (²⁰) [Úř. věst. L 204, 21.7.1998, s. 37](#). Směrnice naposledy pozměněná aktem o přistoupení z roku 2003.
- (²¹) [Úř. věst. L 184, 17.7.1999, s. 23](#). Rozhodnutí ve znění rozhodnutí 2006/512/ES ([Úř. věst. L 200, 22.7.2006, s. 11](#)).
- (²²) [Úř. věst. C 321, 31.12.2003, s. 1](#).
- (²³) [Úř. věst. L 298, 17.10.1989, s. 23](#). Směrnice ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/36/ES ([Úř. věst. L 202, 30.7.1997, s. 60](#)).
- (²⁴) [Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 114](#). Směrnice naposledy pozměněná nařízením Komise (ES) č. 2083/2005 ([Úř. věst. L 333, 20.12.2005, s. 28](#)).
- (²⁵) [Úř. věst. L 77, 14.3.1998, s. 36](#). Směrnice ve znění aktu o přistoupení z roku 2003.
- (²⁶) [Úř. věst. L 65, 14.3.1968, s. 8](#). Směrnice naposledy pozměněná směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/58/ES ([Úř. věst. L 221, 4.9.2003, s. 13](#)).
- (²⁷) [Úř. věst. L 395, 30.12.1989, s. 36](#).
- (²⁸) [Úř. věst. L 15, 21.1.1998, s. 14](#). Směrnice naposledy pozměněná nařízením (ES) č. 1882/2003 ([Úř. věst. L 284, 31.10.2003, s. 1](#)).
- (²⁹) [Úř. věst. L 176, 15.7.2003, s. 37](#). Směrnice ve znění rozhodnutí Komise 2006/653/ES ([Úř. věst. L 270, 29.9.2006, s. 72](#)).
- (³⁰) [Úř. věst. L 176, 15.7.2003, s. 57](#).
- (³¹) [Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31](#). Směrnice naposledy pozměněná nařízením (ES) č. 1882/2003.
- (³²) [Úř. věst. L 78, 26.3.1977, s. 17](#). Směrnice naposledy pozměněná aktem o přistoupení z roku 2003.
- (³³) [Úř. věst. L 239, 22.9.2000, s. 19](#). Úmluva naposledy pozměněná nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1160/2005 ([Úř. věst. L 191, 22.7.2005, s. 18](#)).
- (³⁴) [Úř. věst. L 30, 6.2.1993, s. 1](#). Nařízení naposledy pozměněné nařízením Komise (ES) č. 2557/2001 ([Úř. věst. L 349, 31.12.2001, s. 1](#)).
- (³⁵) [Úř. věst. L 24, 27.1.1987, s. 36](#).
- (³⁶) [Úř. věst. L 77, 27.3.1996, s. 20](#).
- (³⁷) [Úř. věst. L 157, 9.6.2006, s. 87](#).
- (³⁸) [Úř. věst. L 145, 13.6.1977, s. 1](#). Směrnice naposledy pozměněná směrnicí 2006/18/ES ([Úř. věst. L 51, 22.2.2006, s. 12](#)).
- (³⁹) [Úř. věst. L 228, 16.8.1973, s. 3](#). Směrnice naposledy pozměněná směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2005/68/ES ([Úř. věst. L 323, 9.12.2005, s. 1](#)).
- (⁴⁰) [Úř. věst. L 345, 19.12.2002, s. 1](#). Směrnice naposledy pozměněná směrnicí 2005/68/ES
- (⁴¹) [Úř. věst. L 166, 11.6.1998, s. 51](#). Směrnice naposledy pozměněná směrnicí 2005/29/ES.

Nařízení Rady (ES) č. 1/2003

ze dne 16. prosince 2002

o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na článek 83 této smlouvy,

s ohledem návrh Komise [1],

s ohledem na stanovisko Evropského parlamentu [2],

s ohledem na stanovisko Hospodářského a sociálního výboru [3],

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Aby byl vytvořen systém, který zajistí, že hospodářská soutěž na společném trhu nebude narušována, musí být články 81 a 82 Smlouvy používány ve Společenství účinně a jednotně. Nařízení Rady č. 17 ze dne 6. února 1962, první nařízení, kterým se provádějí články 81 a 82 [4] Smlouvy [5], umožnilo v oblasti hospodářské soutěže rozvíjet politiku Společenství, která pomohla šířit ve Společenství kulturu hospodářské soutěže. Avšak ve světle zkušeností by mělo být toto nařízení nyní nahrazeno předpisem, který by odpovídal výzvě integrovaného trhu a budoucímu rozšíření Společenství.

(2) Zejména je třeba přehodnotit režim pro uplatnění výjimek ze zákazu dohod, které omezují hospodářskou soutěž, obsaženého v čl. 81 odst. 3 Smlouvy. Podle čl. 83 odst. 2 písm. b) Smlouvy je nutno brát v úvahu potřebu zajištění účinného dozoru při co největším zjednodušení správní kontroly.

(3) Centralizovaný systém stanovený v nařízení č. 17 již nezajišťuje rovnováhu mezi těmito dvěma cíli. Omezuje soudy a orgány pro hospodářskou soutěž členských států při používání pravidel hospodářské soutěže Společenství a systém oznamování s ním spojený brání Komisi soustředit se na potlačení nejzávažnějších případů protiprávního jednání. Současně také vznikají značné náklady podnikům.

(4) Současný systém by proto měl být nahrazen přímo použitelným systémem výjimek, v němž budou mít orgány pro hospodářskou soutěž a soudy členských států pravomoc použít nejen čl. 81 odst. 1 a článek 82 Smlouvy, které jsou přímo použitelné na základě judikatury Soudního dvora Evropských společenství, ale též čl. 81 odst. 3 Smlouvy.

(5) Aby bylo zajištěno účinné prosazování pravidel hospodářské soutěže Společenství a současně byla dodržována základní práva na obhajobu, toto nařízení by mělo upravit důkazní břemeno podle článků 81 a 82 Smlouvy. Strana nebo orgán, který vznáší obvinění z porušení čl. 81 odst. 1 nebo článku 82 Smlouvy, by měl toto obvinění dokázat podle platných právních norem. Podniky nebo sdružení podniků, které chtějí využít práva na obhajobu proti nálezu, který konstatuje protiprávní jednání, by měly dokázat podle platných právních norem, že jsou splněny podmínky pro uplatnění takové obhajoby. Tímto nařízením nejsou dotčeny vnitrostátní předpisy týkající se dokazování, ani povinnost orgánů pro hospodářskou soutěž a soudů členských států zjistit příslušné skutečnosti o případu, pokud jsou tyto předpisy a povinnosti v souladu s obecnými zásadami práva Společenství.

(6) Aby bylo zajištěno účinnější uplatňování pravidel hospodářské soutěže Společenství, měly by se orgány členských států pro hospodářskou soutěž na tomto uplatňování více podílet. Za tímto účelem by měly být zmocněny používat právo Společenství.

(7) Vnitrostátní soudy hrají při používání pravidel hospodářské soutěže Společenství důležitou úlohu. Při rozhodování sporů mezi soukromými osobami chrání subjektivní práva vyplývající z práva

Společenství, například tím, že přiznávají náhradu škody obětem protiprávního jednání. Úloha vnitrostátních soudů zde doplňuje úlohu orgánů pro hospodářskou soutěž členských států. Mělo by jim proto být umožněno, aby používaly články 81 a 82 Smlouvy v plném rozsahu.

(8) Aby bylo zajištěno účinné prosazování pravidel hospodářské soutěže Společenství a řádné fungování mechanismů spolupráce podle tohoto nařízení, je nezbytné zavázat orgány pro hospodářskou soutěž a soudy členských států, aby používaly též články 81 a 82 Smlouvy v případě, že použijí vnitrostátní právní předpisy o hospodářské soutěži na dohody a jednání, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy. Aby byly vytvořeny rovné podmínky pro dohody, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě na vnitřním trhu, je rovněž třeba v souladu s čl. 83 odst. 2 písm. e) Smlouvy určit vztah mezi vnitrostátními právními předpisy a právními předpisy Společenství o hospodářské soutěži. Za tím účelem je nezbytné stanovit, že použití vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži na dohody, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. 81 odst. 1 Smlouvy nesmí vést k zákazu takových dohod, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě, pokud nejsou zakázány také podle právních předpisů Společenství o hospodářské soutěži. Pojmy dohody, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě jsou autonomní pojmy právních předpisů Společenství o hospodářské soutěži, které popisují koordinované chování podniků na trhu tak, jak je vykládají soudy Společenství. Toto nařízení by nemělo bránit členským státům přijmout nebo používat na svém území přísnější vnitrostátní právní předpisy pro hospodářskou soutěž, které zakazují nebo postihují jednostranné kroky podniků. Tyto přísnější vnitrostátní právní předpisy pro hospodářskou soutěž mohou obsahovat ustanovení, která zakazují nebo postihují zneužívající chování vůči hospodářsky závislým podnikům. Toto nařízení se dále nevztahuje na vnitrostátní právní předpisy, které umožňují trestněprávní postih fyzických osob, ledaže takový postih slouží pro prosazování pravidel hospodářské soutěže platných pro podniky.

(9) Články 81 a 82 Smlouvy mají za cíl ochranu hospodářské soutěže na trhu. Toto nařízení, které se přijímá za účelem provádění uvedených ustanovení Smlouvy, nebrání členským státům, aby na svém území uplatňovaly vnitrostátní právní předpisy, které chrání jiné oprávněné zájmy, pokud jsou takové právní předpisy v souladu s obecnými zásadami a jinými ustanoveními práva Společenství. V míře, v níž takové vnitrostátní právní předpisy sledují především jiný cíl než ochranu hospodářské soutěže na trhu, mohou orgány pro hospodářskou soutěž a soudy členských států takové právní předpisy na svém území používat. Členské státy tedy mohou podle tohoto nařízení provádět na svém území vnitrostátní právní předpisy, které zakazují nebo postihují nekalé obchodní praktiky, ať jednostranné nebo smluvní. Takové právní předpisy sledují zvláštní cíl, který nesouvisí se skutečným nebo domnělým dopadem takového jednání na hospodářskou soutěž na trhu. To se týká zejména právních předpisů, které zakazují podnikům vnucovat svým obchodním partnerům, získávat od nich nebo se pokoušet získat podmínky, které jsou neodůvodněné, nepřiměřené nebo neobsahují protiplnění.

(10) Nařízení jako například č. 19/65/EHS [6], (EHS) č. 2821/71 [7], (EHS) č. 3976/87 [8], (EHS) č. 1534/91 [9] nebo (EHS) č. 479/92 [10] zmocňují Komisi použít čl. 81 odst. 3 Smlouvy prostřednictvím nařízení na určité kategorie dohod, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě. V oblastech vymezených těmito nařízeními Komise přijala a může i nadále přijímat nařízení o takzvaných blokových výjimkách, která prohlašují, že se čl. 81 odst. 1 Smlouvy nevztahuje na kategorie dohod, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě. V případech, kdy dohody, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě mají přesto dopady, které jsou neslučitelné s čl. 81 odst. 3 Smlouvy, měla by mít Komise a orgány pro hospodářskou soutěž členských států pravomoc v konkrétním případě odejmout výhodu plynoucí z nařízení o blokové výjimce.

(11) K zajištění používání ustanovení Smlouvy by měla mít Komise možnost přijímat rozhodnutí určená podnikům nebo sdružením podniků mající za cíl ukončit protiprávní jednání porušující články 81 a 82 Smlouvy. Pokud existuje oprávněný zájem, měla by mít Komise možnost přijímat rovněž rozhodnutí, která konstatují protiprávní jednání v minulosti, i když neuloží pokutu. Toto nařízení by mělo rovněž

výslovně stanovit oprávnění Komise přijímat rozhodnutí, kterými se nařizují předběžná opatření, které jí přiznal Soudní dvůr.

(12) Toto nařízení by mělo s ohledem na zásadu proporcionality výslovně stanovit oprávnění Komise ukládat nápravná opatření, ať již z hlediska tržního chování nebo nápravná opatření strukturální, která jsou nezbytná k účinnému ukončení protiprávního jednání. Strukturální nápravná opatření by měla být uložena pouze tehdy, pokud buď neexistuje stejně účinné nápravné opatření z hlediska tržního chování, nebo pokud by každé takové stejně účinné nápravné opatření z hlediska tržního chování bylo pro dotyčný podnik větší zátěží než strukturální nápravné opatření. Změny ve struktuře podniku, která existovala předtím, než došlo k protiprávnímu jednání, jsou přiměřené pouze v případě, že existuje skutečné riziko trvalého nebo opakovaného protiprávního jednání vyplývajícího ze samotné struktury podniku.

(13) Pokud během řízení, které by mohlo vést k zákazu dohody nebo jednání, nabídnou podniky Komisi závazky takové povahy, že reagují na její výhrady, měla by mít Komise možnost přijímat rozhodnutí, kterými prohlásí tyto nabídky pro dotyčné podniky za závazné. Taková rozhodnutí týkající se závazků by měla konstatovat, že pominuly důvody pro zásah Komise, aniž by však řešila otázku, zda došlo nebo ještě dochází k protiprávnímu jednání. Takovými rozhodnutími není dotčeno právo orgánů pro hospodářskou soutěž a soudů členských států v takových případech činit závěry a rozhodovat. Rozhodnutí týkající se závazků nejsou vhodná v případech, kdy Komise zamýšlí uložit pokutu.

(14) Ve výjimečných případech, kdy to vyžaduje veřejný zájem Společenství, může být rovněž vhodné, aby Komise přijala rozhodnutí deklaratorní povahy, které konstatuje, že neplatí zákaz podle článku 81 nebo 82 Smlouvy, za účelem vyjasnění právních předpisů a zajištění jejich jednotného uplatňování ve Společenství, zejména v souvislosti s novými druhy dohod nebo jednání, pro které dosud není stanovena judikatura a právní praxe.

(15) Komise a orgány pro hospodářskou soutěž členských států by měly vytvořit společnou síť orgánů veřejné moci uplatňujících v úzké spolupráci pravidla hospodářské soutěže Společenství. Za tímto účelem je nezbytné vytvořit postup pro informování a konzultace. Další úpravy spolupráce v této síti stanoví a přezkoumá Komise v úzké spolupráci s členskými státy.

(16) Bez ohledu na vnitrostátní právní předpisy, které stanoví jinak, by měla být mezi členy této sítě umožněna výměna informací, včetně důvěrných, a užívání těchto informací jako důkazů. Tyto informace mohou být využívány pro použití článků 81 a 82 Smlouvy i pro souběžné použití vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži, pokud se posledně uvedené použití týká stejného případu a nevede k odlišnému výsledku. V případě, že vyměněné informace užije přijímající orgán k uložení sankcí podnikům, nemělo by být užití těchto informací omezeno jinak než povinností využít je pro účel, pro který byly získány, vzhledem k tomu, že sankce pro podniky jsou ve všech systémech stejného druhu. Právo na obhajobu přiznané podnikům v různých systémech lze považovat za dostatečně rovnocenné. Fyzické osoby však mohou v různých systémech podléhat značně odlišným druhům sankcí. V takových případech je nezbytné zajistit, aby informace mohly být využity pouze v případě, že byly získány způsobem, který dodržuje stejnou úroveň ochrany práva na obhajobu fyzických osob, jaká je zaručena vnitrostátními právními předpisy přijímajícího orgánu.

(17) Mají-li být pravidla hospodářské soutěže používána jednotně a má-li být současně síť spravována optimálně, je důležité zachovat pravidlo, že orgány pro hospodářskou soutěž členských států ztrácejí bez dalšího pravomoc v případě, kdy Komise zahájí vlastní řízení. Pokud orgán pro hospodářskou soutěž v některém členském státě již v určitém případě jedná a Komise zamýšlí zahájit řízení, měla by se snažit učinit tak co nejdříve. Před zahájením řízení by Komise měla konzultovat dotyčný vnitrostátní orgán.

(18) K zajištění optimálního rozdělení případů mezi orgány v síti by mělo být stanoveno obecné pravidlo umožňující orgánu pro hospodářskou soutěž pozastavit nebo ukončit řízení s odůvodněním, že se případem zabývá nebo již zabýval jiný orgán, s cílem, aby každý případ řešil pouze jeden orgán. Toto ustanovení by nemělo bránit Komisi zamítnout stížnost z důvodu nedostatečného zájmu Společenství,

jak jí to přiznává judikatura Soudního dvora, i když žádný jiný orgán pro hospodářskou soutěž neoznámil svůj úmysl se případem zabývat.

(19) Poradní výbor pro restriktivní praktiky a dominantní postavení zřízený nařízením č. 17 pracuje velmi uspokojivě. Bude vyhovovat tomuto novému systému decentralizovaného provádění. Je proto nezbytné vycházet z předpisů nařízení č. 17 a současně zlepšovat účinnost organizačních opatření. Za tímto účelem by bylo vhodné umožnit písemný postup pro sdělování stanovisek. Poradní výbor by rovněž měl mít možnost fungovat jako fórum, na kterém se diskutuje o případech projednávaných orgány pro hospodářskou soutěž členských států, aby pomohl zajistit jednotné používání pravidel hospodářské soutěže Společenství.

(20) Poradní výbor by měli tvořit zástupci orgánů pro hospodářskou soutěž členských států. Pro jednání, na nichž se projednávají obecné otázky, by měly mít členské státy možnost jmenovat dalšího zástupce. Tím není dotčeno právo členů výboru, aby jim pomáhali další odborníci z členských států.

(21) Jednotnost provádění pravidel hospodářské soutěže též vyžaduje, aby byl stanoven mechanismus spolupráce mezi soudy členských států a Komisí. To se týká všech soudů členských států, které používají články 81 a 82 Smlouvy, ať již uplatňují tyto předpisy v soudních sporech mezi soukromými stranami, jako donucovací orgány nebo jako odvolací soudy. Vnitrostátní soudy by zejména měly mít možnost požádat Komisi o informace nebo o stanovisko ve věcech týkajících se uplatňování právních předpisů Společenství o hospodářské soutěži. Komise a orgány pro hospodářskou soutěž členských států by rovněž měly mít možnost předkládat písemná nebo ústní vyjádření soudům, jimž přísluší používání článku 81 nebo 82 Smlouvy. Tato vyjádření by měla být předkládána v rámci vnitrostátních procesních pravidel a praxe, včetně praxe pro ochranu práv stran. Měla by proto být učiněna opatření, která zajistí, že Komise a orgány pro hospodářskou soutěž členských států budou dostatečně dobře informovány o řízeních před vnitrostátními soudy.

(22) Aby bylo zajištěno dodržování zásad právní jistoty a jednotného provádění pravidel hospodářské soutěže Společenství v systému souběžných pravomocí, je nutno zabránit vzájemně si odporujícím rozhodnutím. Je proto nezbytné vyjasnit v souladu s judikaturou Soudního dvora dopad rozhodnutí a postupů Komise na soudy a orgány pro hospodářskou soutěž členských států. Rozhodnutí o závazcích přijatá Komisí nemají vliv na pravomoc soudů a orgánů pro hospodářskou soutěž členských států používat články 81 a 82 Smlouvy.

(23) Komise by měla být zmocněna na celém území Společenství vyžadovat informace, které jsou nezbytné ke zjištění jakékoli dohody, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě, které jsou zakázány podle článku 81 Smlouvy, nebo jakéhokoli zneužití dominantního postavení zakázaného podle článku 82 Smlouvy. Při plnění rozhodnutí Komise nelze podniky nutit, aby přiznaly, že se dopustily protiprávního jednání, ale v každém případě jsou povinny odpovědět na skutkové dotazy a předložit dokumenty, i když mohou být tyto informace použity k prokázání protiprávního jednání proti nim nebo proti jinému podniku.

(24) Komise by rovněž měla být zmocněna provádět kontroly, které jsou nezbytné ke zjištění jakékoli dohody, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě, které jsou zakázány podle článku 81 Smlouvy, nebo jakéhokoli zneužití dominantního postavení zakázaného podle článku 82 Smlouvy. Orgány pro hospodářskou soutěž členských států by měly při výkonu této pravomoci aktivně spolupracovat.

(25) Zjišťování protiprávního jednání odporujícího pravidlům hospodářské soutěže je stále obtížnější a kvůli účinné ochraně hospodářské soutěže je třeba doplnit vyšetřovací pravomoci Komise. Komise by měla být zejména zmocněna dotazovat se osob, které mohou znát užitečné informace, a jejich výpovědi zaznamenávat. Během kontrol by úředníci zmocnění Komisí měli mít právo po dobu nezbytnou ke kontrole pečeti. Pečeti by obvykle neměly být umístěny na dobu delší než 72 hodin. Úředníci zmocnění Komisí by rovněž měli mít právo žádat informace týkající se předmětu a důvodu kontroly.

(26) Zkušenosti ukazují, že v některých případech jsou obchodní záznamy uchovávány v bytech ředitelů nebo jiných osob pracujících pro podnik. Aby byla zajištěna účinnost kontrol, měli by proto mít úředníci zmocnění Komisí právo vstupovat do jakýchkoli prostor, kde mohou být uchovávány obchodní záznamy, včetně soukromých bytů. Výkon posledně jmenovaného práva by však měl podléhat povolení soudu.

(27) Aniž je dotčena judikatura Soudního dvora, je užitečné stanovit rozsah kontroly, kterou mohou provádět vnitrostátní soudy, když na základě vnitrostátních právních předpisů a jako preventivní opatření schválí pomoc donucovacích orgánů za účelem překonání možného odporu ze strany podniku, nebo umožní výkon rozhodnutí o kontrole v nepodnikatelských prostorech. Z judikatury plyne, že vnitrostátní soudy mohou zejména žádat Komisi o doplňující informace, které potřebují k provedení kontroly a bez nichž by mohly svůj souhlas odmítnout. Judikatura rovněž potvrzuje příslušnost vnitrostátních soudů kontrolovat používání vnitrostátních předpisů pro provádění donucovacích opatření.

(28) Aby mohly orgány pro hospodářskou soutěž členských států účinněji používat články 81 a 82 Smlouvy, je vhodné umožnit jim vzájemnou pomoc při provádění kontrol a jiných vyšetřovacích opatření.

(29) Dodržování článků 81 a 82 Smlouvy a splnění povinností uložených podnikům a sdružením podniků podle tohoto nařízení by mělo být vymahatelné prostřednictvím pokut a penále. Za tím účelem by měla být stanovena také vhodná výše pokut pro porušení procesních předpisů.

(30) Aby bylo zajištěno účinné inkaso pokut uložených sdružením podniků za protiprávní jednání, kterého se dopustily, je nezbytné stanovit podmínky, za nichž může Komise požadovat zaplacení pokuty od členů sdružení v případě platební neschopnosti sdružení. Přitom by měla Komise brát zřetel na relativní velikost podniků, které jsou členy sdružení, a zejména na situaci malých a středních podniků. Úhradou pokuty jedním nebo několika členy sdružení nejsou dotčeny vnitrostátní právní předpisy, které umožňují vymáhání zaplacené částky od ostatních členů sdružení.

(31) Pravidla pro promlčecí lhůty při ukládání pokut a penále byla stanovena v nařízení Rady (EHS) č. 2988/74 [11], které se týká také pokut v oblasti dopravy. V systému souběžných pravomocí by se měly mezi úkony, které mohou přerušit promlčecí lhůtu, započítat také nezávislé procesní úkony provedené orgány pro hospodářskou soutěž členských států. V zájmu vyjasnění právního rámce by proto mělo být nařízení (EHS) č. 2988/74 pozměněno, aby se nevztahovalo na věci, které upravuje toto nařízení, a toto nařízení by mělo obsahovat ustanovení o promlčení.

(32) Dotyčné podniky by měly dostat právo slyšení u Komise, třetí strany, jejichž zájmy by mohly být rozhodnutím dotčeny, by měly dostat příležitost předložit své vyjádření předem a přijatá rozhodnutí by měla být co nejšíře zveřejněna. Při zajištění práva dotyčných podniků na obhajobu, a zejména práva nahlížet do spisu, je nezbytné chránit obchodní tajemství. Rovněž by měla být chráněna důvěrnost údajů vyměňovaných v síti.

(33) Vzhledem k tomu, že všechna rozhodnutí, která přijme Komise podle tohoto nařízení, podléhají podle Smlouvy přezkoumání Soudním dvorem, měl by mít Soudní dvůr v souladu s článkem 229 Smlouvy neomezenou příslušnost, pokud jde o rozhodnutí Komise, kterými se ukládají pokuty nebo penále.

(34) Zásady stanovené v člancích 81 a 82 Smlouvy prováděné nařízením č. 17 prisuzují ústřední úlohu subjektům Společenství. Tato ústřední úloha by měla být zachována při současném zvýšení podílu členských států na používání pravidel hospodářské soutěže Společenství. V souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality stanovenými v článku 5 Smlouvy nejde toto nařízení nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení jeho cíle, kterým je umožnit účinné používání pravidel hospodářské soutěže Společenství.

(35) Aby bylo dosaženo řádného prosazení práva Společenství v oblasti hospodářské soutěže, měly by členské státy určit orgány zmocněné používat články 81 a 82 Smlouvy ve veřejném zájmu. Měly by být schopny určit správní orgány a soudy, které mají vykonávat různé úkoly svěřené tímto nařízením orgánům pro hospodářskou soutěž. Toto nařízení uznává velkou různorodost systémů provádění pravidel hospodářské soutěže ve veřejném zájmu v různých členských státech. Účinky čl. 11 odst. 6 tohoto nařízení by měly platit pro všechny orgány pro hospodářskou soutěž. Jako výjimka z tohoto obecného pravidla v případě, kdy žalující orgán přednese případ před oddělený soud, by se měl čl. 11 odst. 6 vztahovat na žalující orgán za podmínek čl. 35 odst. 4 tohoto nařízení. Nejsou-li tyto podmínky splněny, mělo by platit obecné pravidlo. Ustanovení čl. 11 odst. 6 by v každém případě nemělo platit pro soudy, pokud jednají jako soudy odvolací.

(36) Vzhledem k tomu, že judikatura ujasnila, že pravidla hospodářské soutěže se vztahují na dopravu, mělo by toto odvětví podléhat procesním ustanovením tohoto nařízení. Nařízení Rady č. 141 ze dne 26. listopadu 1962, kterým se vyjímá doprava z působnosti nařízení Rady č. 17 [12], by proto mělo být zrušeno, a nařízení (EHS) č. 1017/68 [13], (EHS) č. 4056/86 [14] a (EHS) č. 3975/87 [15] by měla být pozměněna, aby byla zrušena jejich zvláštní procesní ustanovení.

(37) Toto nařízení dodržuje základní práva a je v souladu se zásadami uznávanými zejména Chartou základních práv Evropské unie. Toto nařízení by proto mělo být vykládáno a používáno s ohledem na tato práva a zásady.

(38) Právní jistota pro podniky podnikající podle pravidel hospodářské soutěže Společenství přispívá k podpoře inovací a investic. V případech, kdy vzniká skutečná nejistota, protože se při používání těchto pravidel objevují nové nebo nevyřešené otázky, mohou mít jednotlivé podniky zájem obrátit se na Komisi s žádostí o neformální rady. Tímto nařízením není dotčena možnost Komise takové neformální rady poskytovat,

PŘIJALA TOTO NAŘÍZENÍ:

KAPITOLA I

ZÁSADY

Článek 1

Použití článků 81 a 82 Smlouvy

1. Dohody, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. 81 odst. 1 Smlouvy, které nesplňují podmínky čl. 81 odst. 3 Smlouvy, se zakazují, aniž by k tomu bylo nezbytné předchozí rozhodnutí.
2. Dohody, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. 81 odst. 1 Smlouvy, které splňují podmínky čl. 81 odst. 3 Smlouvy, se nezakazují, aniž by k tomu bylo nezbytné předchozí rozhodnutí.
3. Zneužití dominantního postavení ve smyslu článku 82 Smlouvy se zakazuje, aniž by k tomu bylo nezbytné předchozí rozhodnutí.

Článek 2

Důkazní břemeno

Ve všech vnitrostátních postupech nebo postupech Společenství pro použití článků 81 a 82 Smlouvy spočívá důkazní břemeno, pokud jde o porušení čl. 81 odst. 1 nebo článku 82 Smlouvy, na té straně nebo orgánu, který vznesl obvinění. Podniky nebo sdružení podniků, které chtějí využít ustanovení čl. 81 odst. 3 Smlouvy, nesou důkazní břemeno, že podmínky uvedeného odstavce jsou splněny.

Článek 3

Vztah mezi články 81 a 82 Smlouvy a vnitrostátními právními předpisy o hospodářské soutěži

1. Pokud orgány pro hospodářskou soutěž členských států nebo vnitrostátní soudy použijí vnitrostátní právní předpisy o hospodářské soutěži na dohody, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. 81 odst. 1 Smlouvy, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy ve smyslu uvedeného ustanovení, použijí také článek 81 Smlouvy na takové dohody, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě. Pokud orgány pro hospodářskou soutěž členských států nebo vnitrostátní soudy použijí vnitrostátní právní předpisy o hospodářské soutěži na zneužití zakázané článkem 82 Smlouvy, použijí také článek 82 Smlouvy.

2. Použití vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži nesmí vést k zákazu dohod, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy, ale které neomezují hospodářskou soutěž ve smyslu čl. 81 odst. 1 Smlouvy, nebo které splňují podmínky čl. 81 odst. 3 Smlouvy, nebo na které se vztahuje nařízení o použití čl. 81 odst. 3 Smlouvy. Toto nařízení nebrání členským státům přijmout a uplatňovat na svém území přísnější vnitrostátní právní předpisy, které zakazují nebo postihují jednostranná jednání podniků.

3. Aniž jsou dotčeny obecné zásady a ostatní ustanovení práva Společenství, odstavce 1 a 2 se nepoužijí, pokud orgány pro hospodářskou soutěž a soudy členských států uplatňují vnitrostátní právní předpisy o kontrole fúzí, a rovněž nebrání použití ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které sledují převážně jiný cíl než články 81 a 82 Smlouvy.

KAPITOLA II

PRAVOMOCI

Článek 4

Pravomoci Komise

Pro účely použití článků 81 a 82 Smlouvy má Komise pravomoci stanovené tímto nařízením.

Článek 5

Pravomoci orgánů pro hospodářskou soutěž členských států

Orgány pro hospodářskou soutěž členských států mají pravomoc používat články 81 a 82 Smlouvy v jednotlivých případech. Za tímto účelem mohou z vlastního podnětu nebo na základě stížnosti přijímat tato rozhodnutí:

- požadovat ukončení protiprávního jednání,
- nařizovat předběžná opatření,
- přijímat závazky,
- ukládat pokuty, penále nebo jiné sankce stanovené vnitrostátními právními předpisy.

Pokud na základě informací, které mají k dispozici, nejsou splněny podmínky zákazu, mohou také rozhodnout, že není důvod k jejich zásahu.

Článek 6

Pravomoci vnitrostátních soudů

Vnitrostátní soudy mají pravomoc používat články 81 a 82 Smlouvy.

KAPITOLA III

ROZHODNUTÍ KOMISE

Článek 7

Zjištění a ukončení protiprávního jednání

1. Pokud Komise na základě stížnosti nebo z vlastního podnětu zjistí jednání v rozporu s články 81 nebo 82 Smlouvy, může svým rozhodnutím nařídit, aby dotyčné podniky a sdružení podniků takové protiprávní jednání ukončily. Za tím účelem jim může ukládat nápravná opatření z hlediska tržního chování nebo nápravná opatření strukturální, která jsou přiměřená protiprávnímu jednání a nezbytná k tomu, aby bylo toto jednání účinně ukončeno. Strukturální nápravná opatření mohou být uložena pouze tehdy, pokud buď neexistuje stejně účinné nápravné opatření z hlediska tržního chování, nebo pokud by každé takové stejně účinné nápravné opatření z hlediska tržního chování bylo pro dotyčný podnik větší zátěží než strukturální nápravné opatření. Pokud má na tom Komise oprávněný zájem, může rovněž konstatovat, že došlo k protiprávnímu jednání v minulosti.

2. K podání stížnosti ve smyslu odstavce 1 jsou oprávněny fyzické nebo právnické osoby, které mohou prokázat oprávněný zájem, a členské státy.

Článek 8

Předběžná opatření

1. V naléhavých případech, kdy hrozí vážná a nenapravitelná škoda hospodářské soutěži, může Komise z vlastního podnětu na základě zjištění zjevného protiprávního jednání svým rozhodnutím nařídit předběžná opatření.

2. Rozhodnutí podle odstavce 1 se použije po dobu určitou a může být prodlužováno, pokud je to nezbytné a vhodné.

Článek 9

Závazky

1. Pokud Komise zamýšlí přijmout rozhodnutí, které nařizuje ukončení protiprávního jednání, a dotyčné podniky nabídnou Komisi závazky takové povahy, že reagují na její výhrady, může Komise svým rozhodnutím prohlásit tyto nabídky pro dotyčné podniky za závazné. Takové rozhodnutí může být přijato na dobu určitou a musí konstatovat, že pominuly důvody pro zásah Komise.

2. Komise může na žádost nebo z vlastního podnětu znovu zahájit řízení:

- a) pokud došlo k podstatné změně některé skutečnosti, na níž bylo rozhodnutí založeno,
- b) pokud dotyčné podniky jednají v rozporu se svými závazky nebo
- c) pokud bylo rozhodnutí založeno na neúplných, nesprávných nebo zavádějících informacích stran.

Článek 10

Zjištění nepoužitelnosti

Pokud to vyžaduje veřejný zájem Společenství týkající se použití článků 81 a 82 Smlouvy, může Komise z vlastního podnětu svým rozhodnutím konstatovat, že článek 81 Smlouvy není použitelný na dohodu, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě buď proto, že podmínky čl. 81 odst. 1 Smlouvy nejsou splněny, nebo proto, že jsou splněny podmínky čl. 81 odst. 3 Smlouvy.

Komise může rovněž učinit takové konstatování, pokud jde o článek 82 Smlouvy.

KAPITOLA IV

SPOLUPRÁCE

Článek 11

Spolupráce mezi Komisí a orgány pro hospodářskou soutěž členských států

1. Komise a orgány pro hospodářskou soutěž členských států uplatňují pravidla hospodářské soutěže Společenství v úzké spolupráci.
2. Komise předá orgánům pro hospodářskou soutěž členských států kopie nejdůležitějších dokumentů, které shromáždila za účelem použití článků 7, 8, 9, 10 a čl. 29 odst. 1. Na žádost orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu mu Komise poskytne kopie dalších existujících dokumentů nezbytných pro posouzení případu.
3. Pokud orgány pro hospodářskou soutěž členských států jednají na základě článků 81 nebo 82 Smlouvy, informují písemně Komisi před nebo neprodleně po zahájení prvního formálního vyšetřovacího opatření. Tyto informace mohou být dány k dispozici také orgánům pro hospodářskou soutěž ostatních členských států.
4. Nejpozději třicet dnů před přijetím rozhodnutí, které nařizuje ukončení protiprávního jednání, přijímá závazky nebo odnímá výhodu plynoucí z nařízení o blokové výjimce, informují orgány pro hospodářskou soutěž členských států Komisi. Za tím účelem sdělují Komisi vylíčení případu, předpokládané rozhodnutí, nebo pokud neexistuje, jiný dokument naznačující navrhovaný postup. Tyto informace mohou být rovněž dány k dispozici orgánům pro hospodářskou soutěž ostatních členských států. Na žádost Komise musí dát jednající orgán pro hospodářskou soutěž Komisi k dispozici další dokumenty, které má a které jsou nezbytné pro posouzení případu. Informace poskytnuté Komisi mohou být dány k dispozici orgánům pro hospodářskou soutěž ostatních členských států. Vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž si také mohou mezi sebou vyměňovat informace nezbytné pro posouzení případu, jímž se zabývají na základě článků 81 nebo 82 Smlouvy.
5. Orgány pro hospodářskou soutěž členských států mohou konzultovat s Komisí jakýkoli případ, při němž se použije právo Společenství.
6. Zahájením řízení ze strany Komise za účelem přijetí rozhodnutí podle kapitoly III ztrácejí orgány pro hospodářskou soutěž členských států příslušnost používat články 81 a 82 Smlouvy. Pokud orgán pro hospodářskou soutěž členského státu již v nějakém případě jedná, Komise zahájí řízení teprve po konzultaci s tímto vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž.

Článek 12

Výměna informací

1. Pro účely použití článků 81 a 82 Smlouvy jsou Komise a orgány pro hospodářskou soutěž členských států oprávněny vzájemně si sdělovat a užívat jako důkazy jakékoli skutkové nebo právní skutečnosti, včetně důvěrných informací.
2. Vyměněné informace se smějí využívat pouze jako důkazy za účelem použití článků 81 nebo 82 Smlouvy a v souvislosti s předmětem, pro který je shromáždil předávající orgán. Pokud se však ve stejném případě použije vnitrostátní právo pro hospodářskou soutěž souběžně s právem Společenství pro hospodářskou soutěž a nevede k odlišnému výsledku, mohou být informace vyměněné podle tohoto článku použity také pro uplatnění vnitrostátního práva pro hospodářskou soutěž.
3. Informace vyměněné podle odstavce 1 mohou být užity jako důkazy za účelem uložení sankcí fyzickým osobám pouze v případě, že:
 - právní předpisy předávajícího orgánu stanoví obdobné sankce za jednání v rozporu s články 81 nebo 82 Smlouvy, nebo není-li tomu tak,
 - informace byly získány způsobem, který dodržuje stejnou úroveň ochrany práva na obhajobu fyzických osob, jaká je zaručena vnitrostátními právními předpisy přijímajícího orgánu. V tomto případě však vyměněné informace nemůže přijímající orgán využít k uložení trestu odnětí svobody.

Článek 13

Přerušení nebo ukončení řízení

1. Pokud orgány pro hospodářskou soutěž dvou nebo více členských států obdržely stížnost nebo jednají z vlastního podnětu podle článků 81 nebo 82 Smlouvy proti stejné dohodě, rozhodnutí sdružení nebo stejným jednáním, je skutečnost, že se případem zabývá jeden orgán, pro ostatní orgány dostatečným důvodem k přerušení vlastního řízení nebo k zamítnutí stížnosti. Komise může rovněž zamítnout stížnost z důvodu, že se případem zabývá orgán pro hospodářskou soutěž některého členského státu.

2. Pokud orgán pro hospodářskou soutěž členského státu nebo Komise obdrží stížnost proti dohodě, rozhodnutí sdružení nebo jednáním, kterou už řešil jiný orgán pro hospodářskou soutěž, může ji zamítnout.

Článek 14

Poradní výbor

1. Komise konzultuje před přijetím každého rozhodnutí podle článků 7, 8, 9, 10, 23, čl. 24 odst. 2 a čl. 29 odst. 1 Poradní výbor pro restriktivní praktiky a dominantní postavení.

2. Pro jednání o jednotlivých případech se poradní výbor skládá ze zástupců orgánů pro hospodářskou soutěž členských států. Pro zasedání, na nichž se projednávají jiné otázky, než jsou jednotlivé případy, může být jmenován další zástupce členského státu, který je odborníkem v otázkách hospodářské soutěže. Pokud se zástupci nemohou zúčastnit, mohou být nahrazeni jinými zástupci.

3. Konzultace může proběhnout na zasedání, které svolává a kterému předsedá Komise a které se koná nejdříve čtrnáct dnů po odeslání oznámení spolu s vylíčením případu, označením nejdůležitějších dokumentů a předběžným návrhem rozhodnutí. Pokud jde o rozhodnutí podle článku 8, zasedání se může konat sedm dnů po odeslání dispoziční části návrhu rozhodnutí. Pokud Komise svolá zasedání v kratší lhůtě, než je uvedeno výše, může se zasedání v navrhovaném termínu uskutečnit v případě, že žádný členský stát nevznese námitku. Poradní výbor zaujímá písemné stanovisko k předběžnému návrhu rozhodnutí Komise. Stanovisko může zaujmout i v případě, pokud jsou někteří členové nepřítomni a nejsou zastoupeni. Na žádost jednoho nebo více členů musí být postoje obsažené ve stanovisku zdůvodněny.

4. Konzultace se může uskutečnit také písemným postupem. Pokud o to však požádá kterýkoli členský stát, Komise svolá zasedání. V případě písemného postupu určí Komise lhůtu nejméně čtrnácti dnů, během níž mají členské státy zaslat svá vyjádření, která se rozdají ostatním členským státům. V případě rozhodnutí přijímaných podle článku 8 se lhůta čtrnácti dnů nahrazuje lhůtou sedmi dnů. Pokud Komise určí lhůtu pro písemný postup, která je kratší, než jak je uvedeno výše, použije se navrhovaná lhůta v případě, že žádný členský stát nevznese námitku.

5. Komise přihlíží co nejvíce ke stanovisku poradního výboru. Sdělí výboru způsob, jakým vzala toto stanovisko na vědomí.

6. Pokud poradní výbor zaujme písemné stanovisko, připojí se toto stanovisko k návrhu rozhodnutí. Pokud poradní výbor doporučí zveřejnění stanoviska, Komise při jeho zveřejnění bere v úvahu oprávněné zájmy podniků na ochraně jejich obchodního tajemství.

7. Na žádost orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu dá Komise na pořad jednání poradního výboru případy, jimiž se zabývá orgán pro hospodářskou soutěž členského státu podle článků 81 nebo 82 Smlouvy. Komise tak může učinit také z vlastního podnětu. Komise o tom v každém případě informuje dotýčný orgán pro hospodářskou soutěž.

Orgán pro hospodářskou soutěž členského státu může zejména podat takovou žádost v případě, kdy Komise zamýšlí zahájit řízení s účinkem uvedeným v čl. 11 odst. 6.

Poradní výbor nezaujímá stanoviska k případům, jimiž se zabývají orgány pro hospodářskou soutěž členských států. Poradní výbor může též jednat o obecných otázkách práva hospodářské soutěže Společenství.

Článek 15

Spolupráce s vnitrostátními soudy

1. V rámci řízení, v nichž se použijí články 81 nebo 82 Smlouvy, mohou soudy členských států požádat Komisi, aby jim zaslala informace, které má k dispozici, nebo stanovisko v otázkách týkajících se používání pravidel hospodářské soutěže Společenství.

2. Členské státy předají Komisi kopie všech písemných rozsudků vnitrostátních soudů týkajících se používání článků 81 nebo 82 Smlouvy. Tyto kopie se zasílají neprodleně po doručení úplného písemného rozsudku stranám.

3. Orgány pro hospodářskou soutěž členských států mohou z vlastního podnětu předkládat vnitrostátním soudům svého členského státu písemná vyjádření k otázkám týkajícím se používání článků 81 nebo 82 Smlouvy. Se svolením dotyčného soudu mohou rovněž předkládat u vnitrostátních soudů svého členského státu ústní vyjádření. V případech, kdy to vyžaduje jednotné používání článků 81 nebo 82 Smlouvy, může Komise z vlastního podnětu předkládat soudům členských států písemná vyjádření. Se svolením dotyčného soudu může překládat rovněž ústní vyjádření.

Orgány pro hospodářskou soutěž členských států a Komise mohou výlučně pro účely přípravy svých vyjádření požádat příslušný soud členského státu, aby jim zaslal nebo zajistil zaslání jakýchkoli dokumentů nezbytných pro posouzení případu.

4. Tímto článkem není dotčena širší pravomoc předkládat vyjádření soudům, která je svěřena orgánům pro hospodářskou soutěž členských států podle právních předpisů jejich členského státu.

Článek 16

Jednotné uplatňování práva hospodářské soutěže Společenství

1. Pokud vnitrostátní soudy rozhodují o dohodách, rozhodnutích nebo jednáních podle článků 81 nebo 82 Smlouvy, které jsou již předmětem rozhodnutí Komise, nemohou rozhodnout v rozporu s rozhodnutím přijatým Komisí. Musí se rovněž vyvarovat rozhodnutí, která by byla v rozporu s rozhodnutím, které má Komise v úmyslu přijmout v řízení, jež zahájila. Za tímto účelem může vnitrostátní soud přezkoumat, zda je nezbytné, aby své řízení přerušil. Touto povinností nejsou dotčena práva a povinnosti podle článku 234 Smlouvy.

2. Pokud orgány pro hospodářskou soutěž členských států rozhodují o dohodách, rozhodnutích nebo jednáních podle článků 81 nebo 82 Smlouvy, které jsou již předmětem rozhodnutí Komise, nemohou rozhodnout v rozporu s rozhodnutím přijatým Komisí.

KAPITOLA V

VYŠETŘOVACÍ PRAVOMOCI

Článek 17

Šetření hospodářských odvětví a druhů dohod

1. Pokud vývoj obchodu mezi členskými státy, stabilita cen nebo jiné okolnosti naznačují, že hospodářská soutěž na společném trhu může být omezena nebo narušena, může Komise provést šetření určitého hospodářského odvětví nebo určitého druhu dohod v různých odvětvích. V průběhu

tohoto šetření si může Komise vyžádat od dotyčných podniků nebo sdružení podniků informace nezbytné pro použití článků 81 a 82 Smlouvy a může provádět jakékoli kontroly, které jsou k tomuto účelu nezbytné.

Komise může zejména žádat dotyčné podniky nebo sdružení podniků, aby ji informovaly o veškerých dohodách, rozhodnutích a jednání ve vzájemné shodě.

Komise může zveřejnit zprávu o výsledcích svého šetření určitých hospodářských odvětví nebo určitých druhů dohod v různých odvětvích a vyzvat zúčastněné strany k připomínkám.

2. Články 14, 18, 19, 20, 22, 23 a 24 se použijí přiměřeně.

Článek 18

Žádosti o informace

1. Za účelem plnění povinností svěřených jí tímto nařízením si může Komise prostou žádostí nebo rozhodnutím vyžádat od podniků a sdružení podniků veškeré nezbytné informace.

2. Pokud Komise zasílá podniku nebo sdružení podniků prostou žádost o informace, musí uvést právní základ a účel své žádosti, upřesnit, jaké informace požaduje, a stanovit lhůtu, v níž mají být informace poskytnuty, a sankce podle článku 23 pro případ poskytnutí nesprávných nebo zavádějících informací.

3. Pokud Komise požaduje od podniků nebo sdružení podniků informace na základě rozhodnutí, musí uvést právní základ a účel své žádosti, upřesnit, jaké informace požaduje, a stanovit lhůtu, v níž mají být informace poskytnuty. Musí také uvést sankce podle článku 23 a uvést nebo uložit sankce podle článku 24. Dále musí uvést právo na přezkoumání rozhodnutí Soudním dvorem.

4. Vlastníci podniků nebo jejich zástupci a v případě právnických osob, společností nebo sdružení bez právní subjektivity osoby zmocněné je zastupovat podle zákona nebo podle stanov sdělí požadované informace jménem dotyčného podniku nebo sdružení podniků. Řádně zmocnění právní zástupci mohou sdělit informace za své klienty. Ti však zůstávají plně odpovědní, že informace nejsou neúplné, nesprávné nebo zavádějící.

5. Komise neprodleně zašle kopii prosté žádosti nebo rozhodnutí orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu, na jehož území je sídlo podniku nebo sdružení podniků, a orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu, jehož území je dotčeno.

6. Na žádost Komise poskytnou vlády a orgány pro hospodářskou soutěž členských států Komisi veškeré nezbytné informace, aby mohla plnit povinnosti svěřené jí tímto nařízením.

Článek 19

Pravomoc dotazování

1. Za účelem plnění povinností svěřených jí tímto nařízením se může Komise dotazovat každé fyzické či právnické osoby, která s tím souhlasí, za účelem shromáždění informací týkajících se předmětu šetření.

2. Pokud se dotazování podle odstavce 1 koná v prostorách podniku, informuje Komise orgán pro hospodářskou soutěž členského státu, na jehož území se dotazování koná. Pokud o to orgán pro hospodářskou soutěž tohoto členského státu požádá, mohou jeho úředníci při dotazování pomáhat úředníkům a ostatním doprovázejícím osobám zmocněným Komisí.

Článek 20

Kontrolní pravomoci Komise

1. Za účelem plnění povinností svěřených jí tímto nařízením může Komise provádět veškeré nezbytné kontroly podniků a sdružení podniků.

2. Úředníci a ostatní doprovázející osoby zmocněné Komisí ke kontrole jsou oprávněni:

- a) vstupovat do všech prostorů, na pozemky a do dopravních prostředků podniků a sdružení podniků;
- b) kontrolovat účetní knihy a ostatní obchodní záznamy, bez ohledu na to, v jaké formě jsou uloženy;
- c) kopírovat nebo získávat v jakékoli formě kopie nebo výpisy z těchto knih nebo záznamů;
- d) pečeti kterékoli podnikatelské prostory a účetní knihy nebo záznamy po dobu a v rozsahu, které jsou nezbytné pro kontrolu;
- e) žádat každého zástupce nebo zaměstnance podniku nebo sdružení podniků o vysvětlení skutečností nebo dokumentů týkajících se předmětu a účelu kontroly a zaznamenávat odpovědi.

3. Úředníci a ostatní doprovázející osoby zmocněné Komisí ke kontrole vykonávají své pravomoci po předložení písemného zmocnění, v němž je uveden předmět a účel kontroly a sankce podle článku 23 pro případ, že požadované účetní knihy nebo jiné záznamy týkající se podnikání jsou předloženy neúplné, nebo že odpovědi na otázky podle odstavce 2 tohoto článku jsou nesprávné nebo zavádějící. Komise musí včas před uskutečněním kontroly zaslat oznámení o kontrole orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu, na jehož území se má provést.

4. Podniky a sdružení podniků se musí podřídit kontrolám nařízeným na základě rozhodnutí Komise. Rozhodnutí musí stanovit předmět a účel kontroly, stanovit datum, kdy má začít, a uvést sankce podle článků 23 a 24 a právo na přezkoumání rozhodnutí Soudním dvorem. Komise přijímá taková rozhodnutí po konzultaci s orgánem pro hospodářskou soutěž členského státu, na jehož území se má kontrola provést.

5. Úředníci a osoby zmocněné nebo jmenované orgánem pro hospodářskou soutěž členského státu, na jehož území se má kontrola provést, na žádost tohoto orgánu nebo Komise aktivně pomáhají úředníkům a ostatním doprovázejícím osobám zmocněným Komisí. Za tímto účelem jsou vybaveni pravomocemi uvedenými v odstavci 2.

6. Pokud úředníci a ostatní doprovázející osoby zmocněné Komisí zjistí, že podnik odmítá kontrolu nařízenou podle tohoto článku, poskytne jim dotýčný členský stát nezbytnou pomoc a podle potřeby požádá o pomoc policii nebo rovnocenný donucovací orgán, aby jim umožnil kontrolu provést.

7. Pokud pomoc podle odstavce 6 vyžaduje podle vnitrostátních předpisů povolení soudu, musí být o takové povolení požádáno. O takové povolení lze žádat také jako o předběžné opatření.

8. Pokud je podána žádost o povolení podle odstavce 7, vnitrostátní soud přezkoumá, zda je rozhodnutí Komise pravé a zda navrhovaná donucovací opatření nejsou svévolná ani nepřiměřená vzhledem k předmětu kontroly. Při přezkoumávání přiměřenosti donucovacích opatření může vnitrostátní soud požádat Komisi, přímo nebo prostřednictvím orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu, o podrobné vysvětlení zejména důvodů, na základě kterých má Komise podezření, že došlo k jednání v rozporu s články 81 a 82 Smlouvy, dále závažnosti takového předpokládaného protiprávního jednání a způsobu zapojení dotýčného podniku. Vnitrostátní soud však nesmí zpochybnit nezbytnost kontroly ani požadovat informace ze spisu Komise. Zákonost rozhodnutí Komise může přezkoumat pouze Soudní dvůr.

Článek 21

Kontrola v jiných prostorách

1. Pokud existuje důvodné podezření, že účetní knihy nebo jiné obchodní záznamy související s předmětem kontroly, které mohou mít význam pro dokázání závažného porušení článků 81 nebo 82 Smlouvy, jsou uchovávány v jakýchkoli jiných prostorách, na pozemcích a v dopravních prostředcích, včetně bytů ředitelů, vedoucích pracovníků a dalších zaměstnanců dotýčných podniků a sdružení

podniků, může Komise svým rozhodnutím nařídit provedení kontroly v těchto jiných prostorách, na pozemcích a v dopravních prostředcích.

2. Takové rozhodnutí musí uvádět předmět a účel kontroly, stanovit den, kdy má kontrola začít, a uvést právo na přezkoumání rozhodnutí Soudním dvorem. Zejména v něm musí být uvedeny důvody, které vedly Komisi k závěru, že existuje podezření ve smyslu odstavce 1. Komise přijímá taková rozhodnutí po konzultaci s orgánem pro hospodářskou soutěž členského státu, na jehož území se má kontrola provést.

3. Rozhodnutí podle odstavce 1 nemůže být provedeno bez předchozího svolení vnitrostátního soudu dotyčného členského státu. Vnitrostátní soud přezkoumá, zda je rozhodnutí Komise pravé a zda navrhovaná donucovací opatření nejsou svévolná ani nepřiměřená, zejména vzhledem k závažnosti předpokládaného protiprávního jednání, k významu hledaných důkazů, k zapojení dotyčného podniku a k odůvodněné pravděpodobnosti, že účetní knihy a záznamy týkající se předmětu kontroly jsou uchovávány v prostorách, pro které se žádá povolení. Vnitrostátní soud může požádat Komisi přímo nebo prostřednictvím orgánu pro hospodářskou soutěž svého členského státu o podrobné vysvětlení těch okolností, které jsou nezbytné pro přezkoumání přiměřenosti navrhovaných donucovacích opatření.

Vnitrostátní soud však nesmí zpochybnit nezbytnost kontroly ani požadovat informace ze spisu Komise. Zákonnost rozhodnutí Komise může být přezkoumána pouze Soudním dvorem.

4. Úředníci a ostatní doprovázející osoby zmocnění Komisí provést kontrolu nařízenou podle odstavce 1 tohoto článku mají pravomoci uvedené v čl. 20 odst. 2 písm. a), b) a c). Ustanovení čl. 20 odst. 5 a 6 se použije přiměřeně.

Článek 22

Šetření orgánů pro hospodářskou soutěž členských států

1. Orgán pro hospodářskou soutěž členského státu může na svém území provádět jakékoli kontroly nebo jiná vyšetřovací opatření v souladu s vnitrostátními právními předpisy jménem a na účet orgánu pro hospodářskou soutěž jiného členského státu za účelem zjištění, zda došlo k jednání v rozporu s články 81 nebo 82 Smlouvy. Výměna a použití zjištěných informací musí probíhat v souladu s článkem 12.

2. Na žádost Komise provedou orgány pro hospodářskou soutěž členských států kontroly, které Komise považuje za nezbytné podle čl. 20 odst. 1, nebo které nařídila rozhodnutím podle čl. 20 odst. 4. Úředníci orgánů pro hospodářskou soutěž členských států odpovídají za provádění těchto kontrol a jimi zmocněné nebo jmenované osoby vykonávají své pravomoci v souladu s vnitrostátními právními předpisy.

Pokud o to požádá Komise nebo orgán pro hospodářskou soutěž členského státu, na jehož území se má kontrola provést, mohou úředníkům dotyčného orgánu pomáhat úředníci a ostatní doprovázející osoby zmocněné Komisí.

KAPITOLA VI

SANKCE

Článek 23

Pokuty

1. Komise může rozhodnutím uložit podnikům a sdružením podniků pokuty nepřesahující 1 % celkového obrátu za předchozí hospodářský rok, pokud úmyslně nebo z nedbalosti:

a) v odpověď na žádost podle článku 17 nebo čl. 18 odst. 2 poskytly nesprávné nebo zavádějící informace;

b) v odpověď na žádost na základě rozhodnutí přijatého podle článku 17 nebo čl. 18 odst. 3 poskytly nesprávné, neúplné nebo zavádějící informace, nebo neposkytly informace v požadované lhůtě;

c) při kontrole podle článku 20 předložily požadované účetní knihy nebo jiné obchodní záznamy v neúplné formě, nebo se odmítly podřídit kontrole nařízené rozhodnutím přijatým podle čl. 20 odst. 4;

d) v odpověď na otázku podle čl. 20 odst. 2 písm. e):

- uvedly nesprávnou nebo zavádějící odpověď,

- neopravily ve lhůtě stanovené Komisí nesprávnou, neúplnou nebo zavádějící odpověď uvedenou zaměstnanci,

- neposkytly nebo odmítly poskytnout úplnou odpověď na otázky týkající se předmětu a účelu kontroly nařízené rozhodnutím podle čl. 20 odst. 4;

e) byly porušeny pečeti umístěné podle čl. 20 odst. 2 písm. d) úředníky nebo jinými doprovázejícími osobami zmocněnými Komisí.

2. Komise může rozhodnutím uložit podnikům a sdružením podniků pokuty, pokud úmyslně nebo z nedbalosti:

a) se dopouštějí jednání v rozporu s články 81 nebo 82 Smlouvy nebo

b) porušují rozhodnutí nařizující předběžná opatření podle článku 8 nebo

c) nesplní nabídku závazku, kterou jsou vázány na základě rozhodnutí podle článku 9.

Pokuta u každého podniku a sdružení podniků podílejících se na protiprávním jednání nesmí přesáhnout 10 % jeho celkového obratu za předchozí hospodářský rok.

Pokud protiprávní jednání sdružení souvisí s činností jeho členů, nesmí pokuta přesáhnout 10 % součtu celkového obratu všech členů aktivních na trhu dotčeném protiprávním jednáním sdružení.

3. Při stanovování výše pokuty se přihlíží k závažnosti a k délce trvání protiprávního jednání.

4. Pokud je uložena pokuta sdružení podniků při zohlednění obratu jeho členů a sdružení samo není platby schopné, je sdružení povinno požadovat příspěvky na pokrytí pokuty od svých členů.

Pokud nejsou tyto příspěvky zaplacený sdružení ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise požadovat uhrazení pokuty přímo od všech podniků, jejichž zástupci byli členy dotyčných rozhodovacích orgánů sdružení.

Poté, co Komise požádala o úhradu podle druhého pododstavce, pokud je to nezbytné k zajištění plného zaplacení pokuty, může žádat o úhradu zbývající částky každého z členů sdružení, kteří byli aktivní na trhu, na němž došlo k protiprávnímu jednání.

Komise však nesmí vyžadovat platby podle druhého nebo třetího pododstavce od podniků, které prokáží, že protiprávní rozhodnutí sdružení neprovedly a buď nevěděly o jeho existenci, nebo se od něj aktivně distancovaly předtím, než Komise zahájila šetření případu.

Finanční povinnost každého podniku vzhledem k placení pokuty nesmí přesáhnout 10 % jeho celkového obratu za předchozí hospodářský rok.

5. Rozhodnutí přijatá podle odstavců 1 a 2 nemají trestněprávní povahu.

Článek 24

Penále

1. Komise může rozhodnutím uložit podnikům nebo sdružením podniků penále nepřesahující 5 % průměrného denního obrátu za předchozí hospodářský rok za každý den prodlení ode dne stanoveného v rozhodnutí, aby je přinutila:

- a) ukončit jednání, které je v rozporu s články 81 nebo 82 Smlouvy, v souladu s rozhodnutím přijatým podle článku 7;
- b) splnit rozhodnutí nařizující předběžná opatření přijaté podle článku 8;
- c) splnit nabídku závazku, kterou jsou vázány na základě rozhodnutí podle článku 9;
- d) předložit úplné a správné informace vyžádané na základě rozhodnutí přijatého podle článku 17 nebo čl. 18 odst. 3;
- e) podřídit se kontrole nařízené na základě rozhodnutí přijatého podle čl. 20 odst. 4.

2. Pokud podniky nebo sdružení podniků splnily povinnost, k jejímuž vymáhání bylo penále určeno, může Komise stanovit definitivní částku penále nižší, než jak by odpovídalo původnímu rozhodnutí. Ustanovení čl. 23 odst. 4 se použije přiměřeně.

KAPITOLA VII

PROMLČENÍ

Článek 25

Promlčecí lhůty pro uložení sankcí

1. Pravomoci svěřené Komisi na základě článků 23 a 24 se promlčují takto:

- a) po třech letech v případě porušení ustanovení týkajících se žádostí o informace nebo provedení kontroly;
- b) po pěti letech ve všech ostatních případech protiprávního jednání.

2. Lhůta začíná běžet dnem, kdy došlo k protiprávnímu jednání. V případě trvajících nebo opakovaného protiprávního jednání však začíná lhůta běžet dnem, kdy bylo ukončeno.

3. Každý úkon učiněný Komisí nebo orgánem pro hospodářskou soutěž členského státu za účelem šetření nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním přerušuje promlčecí lhůtu pro uložení pokuty nebo penále. K přerušení promlčecí lhůty dochází s účinkem ode dne, kdy byl tento úkon oznámen nejméně jednomu podniku nebo sdružení podniků, které se podílejí na protiprávním jednání. Úkony, kterými se přerušuje promlčecí lhůta, jsou zejména:

- a) písemné žádosti Komise nebo orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu o informace;
- b) písemné zmocnění k provedení kontroly vydané Komisí nebo orgánem pro hospodářskou soutěž členského státu pro své úředníky;
- c) zahájení řízení ze strany Komise nebo orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu;
- d) oznámení o námitce, jíž se zabývá Komise nebo orgán pro hospodářskou soutěž členského státu.

4. Přerušení promlčecí lhůty se vztahuje na všechny podniky nebo sdružení podniků, které se podílejí na protiprávním jednání.

5. Po každém přerušení začíná běžet promlčecí lhůta znovu. Avšak promlčení nastane nejpozději dnem, kdy uplynula doba rovnající se dvojnásobku promlčecí lhůty, aniž by Komise uložila pokutu nebo penále. Tato doba se prodlužuje o dobu, po kterou je promlčení pozastaveno podle odstavce 6.

6. Promlčecí lhůta pro uložení pokuty nebo penále se pozastavuje po dobu, kdy je rozhodnutí Komise předmětem řízení u Soudního dvora.

Článek 26

Promlčecí lhůty pro vymáhání sankcí

1. Pravomoc Komise vymáhat rozhodnutí přijatá podle článků 23 a 24 se promlčuje po pěti letech.

2. Promlčecí lhůta začíná běžet dnem, kdy se rozhodnutí stane pravomocným.

3. Promlčecí lhůta pro vymáhání sankcí se přerušuje:

a) oznámením rozhodnutí, kterým se mění původní částka pokuty nebo penále, nebo kterým se zamítá žádost o takovou změnu;

b) každým úkonem Komise nebo členského státu jednajícího na žádost Komise, jehož cílem je vymáhat platbu pokuty nebo penále.

4. Po každém přerušení začíná běžet promlčecí lhůta znovu.

5. Promlčecí lhůta pro vymáhání sankcí se pozastavuje po dobu:

a) lhůty pro zaplacení;

b) po kterou je vymáhání pozastaveno rozhodnutím Soudního dvora.

KAPITOLA VIII

SLYŠENÍ A PROFESNÍ TAJEMSTVÍ

Článek 27

Slyšení stran, stěžovatelů a ostatních osob

1. Před přijetím rozhodnutí podle článků 7, 8, 23 a čl. 24 odst. 2 poskytne Komise podnikům nebo sdružením podniků, proti nimž je vedeno řízení Komise, příležitost, aby byly slyšeny ve věci, jíž se týká námitka přijatá Komisí. Komise založí svá rozhodnutí pouze na námitkách, ke kterým se mohly dotyčné strany vyjádřit. Stěžovatelé jsou s řízením úzce spojeni.

2. Při řízení musí být plně dodržováno právo dotyčných stran na obhajobu. Musí mít právo nahlížet do spisů Komise, s výhradou oprávněného zájmu podniků na ochraně jejich obchodního tajemství. Právo nahlížet do spisů se nevztahuje na důvěrné informace a vnitřní dokumenty Komise nebo orgánů pro hospodářskou soutěž členských států. Právo nahlížet do spisů se zejména nevztahuje na korespondenci mezi Komisí a orgány pro hospodářskou soutěž členských států nebo mezi těmito orgány navzájem, včetně dokumentů vypracovaných podle článků 11 a 14. Nic v tomto odstavci nesmí bránit Komisi sdělovat a užívat informace nezbytné k předložení důkazu protiprávního jednání.

3. Pokud to Komise považuje za nezbytné, může poskytnout slyšení také jiným fyzickým nebo právnickým osobám. Žádostem o takové slyšení se vyhová, pokud tyto osoby prokáží dostatečný zájem. Orgány pro hospodářskou soutěž členských států mohou rovněž požádat Komisi o slyšení jiných fyzických či právnických osob.

4. Pokud Komise zamýšlí přijmout rozhodnutí podle článků 9 nebo 10, zveřejní stručné vylíčení případu a hlavní obsah závazků nebo navrhovaný postup. Zúčastněné třetí strany mohou předložit svá vyjádření

ve lhůtě, kterou stanoví ve svém zveřejnění Komise a která nesmí být kratší než jeden měsíc. Při zveřejnění bere Komise v úvahu oprávněný zájem podniků na ochraně jejich obchodního tajemství.

Článek 28

Profesní tajemství

1. Aniž jsou dotčeny články 12 a 15, informace vyžádané podle článků 17 až 22 mohou být použity pouze pro ten účel, pro který byly získány.

2. Aniž je dotčena výměna a použití informací podle článků 11, 12, 14, 15 a 27, Komise a orgány pro hospodářskou soutěž členských států, jejich úředníci, pracovníci a další osoby pracující pod dohledem těchto orgánů, jakož i úředníci a státní zaměstnanci ostatních orgánů členských států nesmějí sdělovat informace, které získali nebo vyměnili podle tohoto nařízení a které svou povahou podléhají profesnímu tajemství. Tato povinnost platí rovněž pro všechny zástupce a odborníky členských států, kteří se účastní zasedání poradního výboru podle článku 14.

KAPITOLA IX

NAŘÍZENÍ O VÝJIMKÁCH

Článek 29

Odnětí výjimky v jednotlivých případech

1. Pokud Komise zmocněná nařízením Rady, například nařízením č. 19/65/EHS, (EHS) č. 2821/71, (EHS) č. 3976/87, (EHS) č. 1534/91 nebo (EHS) č. 479/92, k použití čl. 81 odst. 3 Smlouvy prostřednictvím nařízení, prohlásí čl. 81 odst. 1 Smlouvy za nepoužitelný pro určité kategorie dohod, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě, může z vlastního podnětu nebo na základě stížnosti odejmout výhodu plynoucí z takového nařízení o výjimce, pokud v konkrétním případě zjistí, že dohoda, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě, na které se vztahuje nařízení o výjimce, má určité dopady, které nejsou slučitelné s čl. 81 odst. 3 Smlouvy.

2. Pokud v konkrétním případě mají dohody, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě, na které se vztahuje nařízení o výjimce uvedené v odstavci 1, dopady neslučitelné s čl. 81 odst. 3 Smlouvy na území členského státu nebo jeho části, která má všechny vlastnosti odděleného zeměpisného trhu, může orgán pro hospodářskou soutěž tohoto členského státu odejmout výhodu plynoucí z takového nařízení na tomto území.

KAPITOLA X

OBECNÁ USTANOVENÍ

Článek 30

Zveřejňování rozhodnutí

1. Komise zveřejňuje rozhodnutí, která přijme podle článků 7 až 10, 23 a 24.

2. Ve zveřejnění musí být uvedena jména stran a hlavní obsah rozhodnutí, včetně všech uložených sankcí. Bere se v úvahu oprávněný zájem podniků na ochraně jejich obchodního tajemství.

Článek 31

Přezkoumání Soudním dvorem

Soudní dvůr má neomezenou příslušnost přezkoumávat rozhodnutí, kterými Komise stanovila pokutu nebo penále. Může uloženou pokutu nebo penále zrušit, snížit nebo zvýšit.

Článek 32

Vynětí z působnosti

Toto nařízení se nevztahuje na:

- a) mezinárodní námořní dopravu typu "tramp" vymezenou v čl. 1 odst. 3 písm. a) nařízení (EHS) č. 4056/86;
- b) námořní dopravu zajišťovanou výlučně mezi přístavy jednoho a téhož členského státu ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení (EHS) č. 4056/86;
- c) leteckou dopravu mezi letišti Společenství a třetími zeměmi.

Článek 33

Prováděcí ustanovení

1. Komise je zmocněna přijímat vhodná opatření pro provádění tohoto nařízení. Tato opatření se mohou mimo jiné týkat:

- a) formy, obsahu a dalších podrobností stížností podávaných podle článku 7 a postupu pro zamítnutí stížností;
- b) praktického režimu výměny informací a konzultací podle článku 11;
- c) praktického režimu slyšení podle článku 27.

2. Před přijetím opatření podle odstavce 1 zveřejní Komise jeho návrh a vyzve všechny zúčastněné strany k předložení připomínek ve lhůtě, kterou určí a která nesmí být kratší než jeden měsíc. Před zveřejněním návrhu opatření a před jeho přijetím konzultuje Komise Poradní výbor pro restriktivní praktiky a dominantní postavení.

KAPITOLA XI

PŘECHODNÁ, POZMĚŇUJÍCÍ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

Článek 34

Přechodná ustanovení

- 1. Účinky žádostí podaných Komisi podle článku 2 nařízení č. 17, oznámení učiněných podle článků 4 a 5 uvedeného nařízení a příslušných žádostí a oznámení podle nařízení (EHS) č. 1017/68, (EHS) č. 4056/86 a (EHS) č. 3975/87 zanikají dnem zahájení používání tohoto nařízení.
- 2. Procesní úkony podle nařízení č. 17 a nařízení (EHS) č. 1017/68, (EHS) č. 4056/86 a (EHS) č. 3975/87 zachovávají pro účely použití tohoto nařízení nadále svoje účinky.

Článek 35

Určení orgánů pro hospodářskou soutěž členských států

- 1. Členské státy určí orgán nebo orgány pro hospodářskou soutěž zodpovědné za používání článků 81 a 82 Smlouvy tak, aby byla účinně dodržována ustanovení tohoto nařízení. Opatření nezbytná ke zmocnění těchto orgánů k používání uvedených článků budou přijata do 1. května 2004. Mezi určenými orgány mohou být i soudy.
- 2. Pokud je prosazování práva Společenství v oblasti hospodářské soutěže svěřeno vnitrostátním správním orgánům a soudům, mohou členské státy těmto různým vnitrostátním orgánům udělit různé pravomoci a úkoly, ať už správní nebo soudní.

3. Účinky čl. 11 odst. 6 se vztahují na orgány určené členskými státy, včetně soudů, které vykonávají úkoly související s přípravou a přijímáním druhů rozhodnutí uvedených v článku 5. Účinky čl. 11 odst. 6 se nevztahují na soudy, pokud rozhodují jako odvolací soudy pro druhy rozhodnutí uvedené v článku 5.

4. Aniž je dotčen odstavec 3, v členských státech, kde pro přijetí určitých druhů rozhodnutí podle článku 5 předloží orgán případ soudu, který je odlišný a oddělený od žalujícího orgánu, a pokud jsou splněny podmínky tohoto odstavce, omezují se účinky čl. 11 odst. 6 na orgán pověřený žalobou v daném případě, který vezme zpět svou žalobu před soudem, jakmile Komise zahájí řízení, a toto vzetí zpět plně ukončí vnitrostátní řízení.

Článek 36

Změna nařízení (EHS) č. 1017/68

Nařízení (EHS) č. 1017/68 se mění takto:

1. Článek 2 se zrušuje.

2. V čl. 3 odst. 1 se slova "zákaz stanovený v článku 2" nahrazují slovy: "zákaz stanovený v čl. 81 odst. 1 Smlouvy".

3. Článek 4 se mění takto:

a) v odstavci 1 se slova "dohody, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě uvedené v článku 2" nahrazují slovy: "dohody, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě uvedené v čl. 81 odst. 1 Smlouvy";

b) odstavec 2 se nahrazuje tímto:

"2. Jestliže by provádění jakékoli dohody, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě podle odstavce 1 mělo v daném případě účinky neslučitelné s podmínkami uvedenými v čl. 81 odst. 3 Smlouvy, může být od podniků nebo sdružení podniků vyžadováno odstranění těchto účinků."

4. Články 5 až 29 se zrušují s výjimkou čl. 13 odst. 3, který zůstává v platnosti pro rozhodnutí přijatá podle článku 5 nařízení (EHS) č. 1017/68 přede dnem zahájení používání tohoto nařízení až do konce platnosti uvedených rozhodnutí.

5. V článku 30 se zrušují odstavce 2, 3 a 4.

Článek 37

Změna nařízení (EHS) č. 2988/74

V nařízení (EHS) č. 2988/74 se vkládá nový článek, který zní:

"Článek 7a

Vynětí z působnosti

Toto nařízení se nevztahuje na opatření přijatá podle nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy [16]

Článek 38

Změna nařízení (EHS) č. 4056/86

Nařízení (EHS) č. 4056/86 se mění takto:

1. Článek 7 se mění takto:

a) odstavec 1 se nahrazuje tímto:

"1. Porušení povinnosti

Pokud dotyčné osoby porušují povinnost, která je podle článku 5 spojena s výjimkou uvedenou v článku 3, může Komise za účelem ukončení takového protiprávního jednání a za podmínek stanovených nařízením Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy [17] přijmout rozhodnutí, které jim zakazuje nebo nařizuje provést určité úkony, nebo které jim odnímá výhodu plynoucí z nařízení o blokové výjimce.";

b) odstavec 2 se mění takto:

i) v písmenu a) se slova "za podmínek stanovených v oddíle II" nahrazují slovy "za podmínek stanovených v nařízení (ES) č. 1/2003";

ii) v písmenu c) bodě i) druhém pododstavci se druhá věta nahrazuje tímto:

"Současně rozhodne podle článku 9 nařízení (ES) č. 1/2003, zda přijme závazky nabídnuté dotyčnými podniky, mimo jiné za tím účelem, aby společnosti nepatřící ke konferenci získaly přístup na trh."

2. Článek 8 se mění takto:

a) odstavec 1 se zrušuje;

b) v odstavci 2 se slova "podle článku 10" nahrazují slovy "podle nařízení (ES) č. 1/2003";

c) odstavec 3 se zrušuje.

3. Článek 9 se mění takto:

a) v odstavci 1 se slova "poradní výbor zmíněný v článku 15" nahrazují slovy "poradní výbor uvedený v článku 14 nařízení (ES) č. 1/2003";

b) v odstavci 2 se slova "poradním výborem podle článku 15" nahrazují slovy "poradním výborem uvedeným v článku 14 nařízení (ES) č. 1/2003".

4. Články 10 až 25 se zrušují s výjimkou čl. 13 odst. 3, který se nadále použije pro rozhodnutí přijatá podle čl. 81 odst. 3 Smlouvy přede dnem zahájení používání tohoto nařízení až do konce platnosti uvedených rozhodnutí.

5. V článku 26 se zrušují slova: "formy, obsahu a ostatních podrobností o stížnostech podle článku 10, žádostech podle článku 12 a slyšení podle čl. 23 odst. 1 a 2".

Článek 39

Změna nařízení (EHS) č. 3975/87

Články 3 až 19 nařízení (EHS) č. 3975/87 se zrušují s výjimkou čl. 6 odst. 3, který se i nadále použije pro rozhodnutí přijatá podle čl. 81 odst. 3 Smlouvy přede dnem zahájení používání tohoto nařízení až do konce platnosti uvedených rozhodnutí.

Článek 40

Změna nařízení č. 19/65/EHS, (EHS) č. 2821/71 a (EHS) č. 1534/91

Článek 7 nařízení č. 19/65/EHS, článek 7 nařízení (EHS) č. 2821/71 a článek 7 nařízení (EHS) č. 1534/91 se zrušují.

Článek 41

Změna nařízení (EHS) č. 3976/87

Nařízení (EHS) č. 3976/87 se mění takto:

1. Článek 6 se nahrazuje tímto:

"Článek 6

Komise konzultuje před zveřejněním návrhu nařízení a před jeho přijetím poradní výbor uvedený v článku 14 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy [18]

2. Článek 7 se zrušuje.

Článek 42

Změna nařízení (EHS) č. 479/92

Nařízení (EHS) č. 479/92 se mění takto:

1. Článek 5 se nahrazuje tímto:

"Článek 5

Před zveřejněním návrhu nařízení a před přijetím nařízení konzultuje Komise s poradním výborem uvedeným v článku 14 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy [19]

2. Článek 6 se zrušuje.

Článek 43

Zrušení nařízení č. 17 a č. 141

1. Nařízení č. 17 se zrušuje s výjimkou čl. 8 odst. 3, který se použije i nadále pro rozhodnutí přijatá podle článku čl. 81 odst. 3 Smlouvy před zahájením používání tohoto nařízení až do konce platnosti uvedených rozhodnutí.

2. Nařízení č. 141 se zrušuje.

3. Odkazy na zrušená nařízení se považují za odkazy na toto nařízení.

Článek 44

Zpráva o používání tohoto nařízení

Pět let po vstupu tohoto nařízení v platnost podá Komise zprávu Evropskému parlamentu a Radě o fungování tohoto nařízení, a zejména o používání čl. 11 odst. 6 a článku 17.

Na základě této zprávy Komise posoudí, zda je vhodné navrhnout Radě revizi tohoto nařízení.

Článek 45

Vstup v platnost

Toto nařízení vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropských společenství.

Použije se ode dne 1. května 2004.

Toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

V Bruselu dne 16. prosince 2002.

[1] Úř. věst. C 365 E, 19.12.2000, s. 284.

[2] Úř. věst. C 72 E, 21.3.2002, s. 305.

[3] Úř. věst. C 155, 29.5.2001, s. 73.

[4] Název nařízení č. 17 byl upraven, aby zohlednil přečíslování článků Smlouvy o ES v souladu s článkem 12 Amsterodamské smlouvy; původně odkazoval na články 85 a 86 Smlouvy.

[5] Úř. věst. 13, 21.2.1962, s. 204/62. Nařízení naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 1216/1999 (Úř. věst. L 148, 15.6.1999, s. 5).

[6] Nařízení Rady č. 19/65/EHS ze dne 2. března 1965 o použití čl. 81 odst. 3 (názvy nařízení byly upraveny, aby zohlednily přečíslování článků Smlouvy o ES v souladu s článkem 12 Amsterodamské smlouvy; původně odkazovaly na čl. 85 odst. 3 Smlouvy) Smlouvy na určité kategorie dohod a jednání ve vzájemné shodě (Úř. věst. 36, 6.3.1965, s. 533). Nařízení naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 1215/1999 (Úř. věst. L 148, 15.6.1999, s. 1).

[7] Nařízení Rady (EHS) č. 2821/71 ze dne 20. prosince 1971 o použití čl. 81 odst. 3 (názvy nařízení byly upraveny, aby zohlednily přečíslování článků Smlouvy o ES v souladu s článkem 12 Amsterodamské smlouvy; původně odkazovaly na čl. 85 odst. 3 Smlouvy) Smlouvy na kategorie dohod, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě (Úř. věst. L 285, 29.12.1971, s. 46). Nařízení naposledy pozměněné aktem o přistoupení z roku 1994.

[8] Nařízení Rady (EHS) č. 3976/87 ze dne 14. prosince 1987 o použití čl. 81 odst. 3 (názvy nařízení byly upraveny, aby zohlednily přečíslování článků Smlouvy o ES v souladu s článkem 12 Amsterodamské smlouvy; původně odkazovaly na čl. 85 odst. 3 Smlouvy) Smlouvy na určité kategorie dohod a jednání ve vzájemné shodě v odvětví letecké dopravy (Úř. věst. L 374, 31.12.1987, s. 9). Nařízení naposledy pozměněné aktem o přistoupení z roku 1994.

[9] Nařízení Rady (EHS) č. 1534/91 ze dne 31. května 1991 o použití čl. 81 odst. 3 (názvy nařízení byly upraveny, aby zohlednily přečíslování článků Smlouvy o ES v souladu s článkem 12 Amsterodamské smlouvy; původně odkazovaly na čl. 85 odst. 3 Smlouvy) Smlouvy na určité kategorie dohod, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě v odvětví pojišťovnictví (Úř. věst. L 143, 7.6.1991, s. 1).

[10] Nařízení Rady (EHS) č. 472/92 ze dne 25. února 1992 o použití čl. 81 odst. 3 (názvy nařízení byly upraveny, aby zohlednily přečíslování článků Smlouvy o ES v souladu s článkem 12 Amsterodamské smlouvy; původně odkazovaly na čl. 85 odst. 3 Smlouvy) Smlouvy na určité kategorie dohod, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě mezi společnostmi pravidelné námořní dopravy (konsorcia) (Úř. věst. L 55, 29.2.1992, s. 3). Nařízení naposledy pozměněné aktem o přistoupení z roku 1994.

[11] Nařízení Rady (EHS) č. 2988/74 ze dne 26. listopadu 1974 o promlčení v záležitostech stíhání a výkonu práva v oblasti dopravy a hospodářské soutěže v Evropském hospodářském společenství (Úř. věst. L 319, 29.11.1974, s. 1).

[12] Úř. věst. 124, 28.11.1962, s. 2751/62; nařízení naposledy pozměněné nařízením č. 1002/67/EHS (Úř. věst. 306, 16.12.1967, s. 1).

[13] Nařízení Rady (EHS) č. 1017/68 ze dne 19. července 1968 o uplatňování pravidel hospodářské soutěže v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (Úř. věst. L 175, 23.7.1968, s. 1). Nařízení naposledy pozměněné aktem o přistoupení z roku 1994.

[14] Nařízení Rady (EHS) č. 4056/86 ze dne 22. prosince 1986, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článkům 81 a 82 (název nařízení byl upraven, aby zohlednil přečíslování článků Smlouvy o ES v souladu s článkem 12 Amsterodamské smlouvy; původně odkazoval na články 85 a 86 Smlouvy) Smlouvy v námořní dopravě (Úř. věst. L 378, 31.12.1986, s. 4). Nařízení naposledy pozměněné aktem o přistoupení z roku 1994.

[15] Nařízení Rady (EHS) č. 3975/87 ze dne 14. prosince 1987, kterým se stanoví postup pro použití pravidel hospodářské soutěže pro podniky v oblasti letecké dopravy (Úř. věst. L 374, 31.12.1987, s. 1). Nařízení naposledy pozměněné nařízením (EHS) č. 2410/92 (Úř. věst. L 240, 24.8.1992, s. 18).

[16] Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1."

[17] Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1.

[18] Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1."

[19] Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1."

Nařízení Rady (ES) č. 139/2004

ze dne 20. ledna 2004
o kontrole spojování podniků
(Nařízení ES o spojování)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na články 83 a 308 této smlouvy,
s ohledem na návrh Komise [1],

s ohledem na stanovisko Evropského parlamentu [2],

s ohledem na stanovisko Hospodářského a sociálního výboru [3],

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 ze dne 21. prosince 1989 o kontrole spojování podniků [4] bylo podstatně pozměněno. Vzhledem k tomu, že další změny mají být provedeny, mělo by být v zájmu srozumitelnosti přepracováno.

(2) Pro dosažení cílů Smlouvy stanoví čl. 3 odst. 1 písm. g) pro Společenství cíl zavést systém zajišťující, že nebude narušována hospodářská soutěž na vnitřním trhu. Ustanovení čl. 4 odst. 1 Smlouvy stanoví, že činnosti členských států a Společenství mají být prováděny v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Tyto zásady jsou nezbytné pro další vývoj vnitřního trhu.

(3) Dovršení vnitřního trhu a hospodářské a měnové unie, rozšíření Evropské unie a snížení mezinárodních překážek obchodu a investic nadále povede k významným novým uspořádáním společností, zvláště ve formě spojování podniků.

(4) Taková nová uspořádání jsou žádoucí v míře, v jaké jsou v souladu s požadavky dynamické hospodářské soutěže a mohou posílit konkurenceschopnost evropského průmyslu, zlepšit podmínky hospodářského růstu a zvyšovat životní úroveň uvnitř Společenství.

(5) Je však třeba zajistit, aby proces nového uspořádání společností trvale nenarušil hospodářskou soutěž. Právo Společenství proto musí obsahovat ustanovení o spojování, které by mohlo zásadně narušit účinnou hospodářskou soutěž na společném trhu nebo na jeho podstatné části.

(6) Je proto třeba zvláštního právního nástroje, který by umožnil účinnou kontrolu všech spojování z hlediska jejich účinku na strukturu hospodářské soutěže ve Společenství a který by byl jediným nástrojem na ně se vztahujícím. Nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 umožnilo rozvíjet politiku Společenství v této oblasti. Ve světle zkušeností by však toto nařízení nyní mělo být přepracováno do podoby právních předpisů přizpůsobených výzvám integrovanějšího trhu a budoucího rozšíření Evropské unie. V souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality stanovenými v článku 5 Smlouvy, toto nařízení nepřekračuje to, co je nezbytné pro dosažení cíle, kterým je zajistit, aby soutěž na společném trhu nebyla narušována, ve shodě se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží.

(7) Články 81 a 82, ačkoliv se podle judikatury Soudního dvora vztahují na jisté druhy spojování, nejsou dostatečné pro kontrolu všech činností, které se mohou ukázat jako neslučitelné se systémem nenarušené hospodářské soutěže, jak ji stanoví Smlouva. Toto nařízení by proto mělo vycházet nejen z článku 83, ale především z článku 308 Smlouvy, na jehož základě si může Společenství stanovit další pravomoci k činnostem nutným k dosažení svých cílů, včetně pravomocí týkajících se případů spojování na trhu se zemědělskými produkty, uvedenými v příloze I Smlouvy.

(8) Ustanovení tohoto nařízení se mají vztahovat na významné strukturální změny, jejichž tržní dopad přesahuje státní hranice každého členského státu. Taková spojení by obecně měla být přezkoumávána na úrovni Společenství, při použití systému "jednorázového odbavení" a v souladu se zásadou subsidiarity. Spojení, na která se nevztahuje toto nařízení, spadají v zásadě do pravomoci členských států.

(9) Rozsah použití tohoto nařízení by měl být stanoven podle zeměpisné oblasti činnosti dotčených podniků a měl by být množstevně omezen tak, aby se vztahoval na ty případy spojování, jež mají význam pro celé Společenství. Komise by měla Radě podávat zprávy o provádění použitelných prahových hodnot a kritérií tak, aby je Rada, postupující podle článku 202 Smlouvy, mohla pravidelně přehodnocovat ve světle získaných zkušeností, stejně tak jako pravidla týkající se postoupení spojení před oznámením. Za tímto účelem členské státy musí poskytnout Komisi statistické údaje, aby jí umožnily připravit její zprávy a možné návrhy na změny. Zprávy a návrhy Komise by měly být založeny na odpovídajících informacích poskytovaných pravidelně členskými státy.

(10) Je vhodné, aby se mělo za to, že spojení s významem pro celé Společenství existuje, pokud společný celkový obrat dotčených podniků přesahuje stanovené prahové hodnoty; tak je tomu, bez ohledu na to, zda podniky provádějící spojení mají své sídlo nebo svoji hlavní oblast činnosti ve Společenství, za předpokladu, že zde provozují podstatnou činnost.

(11) Pravidla, podle kterých se řídí postoupení případů spojování od Komise členskými státy a od členských států Komisi, by měla fungovat jako účinný opravný mechanismus ve světle zásady subsidiarity. Tato pravidla chrání odpovídajícím způsobem zájmy členských států týkající se hospodářské soutěže a berou náležitě v úvahu potřebu právní jistoty a zásadu "jednorázového odbavení".

(12) Spojování mohou splnit podmínky pro přezkoumání v rámci více vnitrostátních systémů pro kontrolu spojování podniků, pokud nenaplnují prahové hodnoty obratu uvedené v tomto nařízení. Vícenásobná oznámení jedné a též transakce zvyšují právní nejistotu, úsilí a náklady podniků, a mohou vést protichůdným hodnocením. Měl by proto být dále rozvinut systém, pomocí kterého mohou být spojování postoupena dotčenými členskými státy Komisi.

(13) Komise by měla jednat v úzkém a stálém spojení s příslušnými orgány členských států, od nichž získává připomínky a informace.

(14) Komise a příslušné orgány členských států by spolu měly vytvořit síť veřejných orgánů využívajících v úzké spolupráci svých příslušných pravomocí, za pomoci účinných prostředků pro sdílení informací a konzultace, v zájmu toho, aby případ řešil nejvhodnější orgán, ve světle zásady subsidiarity a v zájmu toho, aby bylo zajištěno, že k vícenásobným oznámením daného spojení bude docházet co nejméně. Postoupení spojování členskými státy Komisi a Komisi členskými státy by měla probíhat účinným způsobem, kterým se v nejvyšší možné míře zabrání situacím, kdy je spojování předmětem postoupení jak před, tak po oznámení.

(15) Komise by měla mít možnost postoupit členskému státu oznámená spojení s významem pro celé Společenství, která hrozí zásadním narušením hospodářské soutěže na trhu v tomto členském státě, který má veškeré znaky samostatného trhu. Pokud spojení narušuje hospodářskou soutěž na takovém trhu, který nepředstavuje podstatnou část společného trhu, měla by Komise mít povinnost, na základě žádosti, postoupit část případu nebo celý případ dotčenému členskému státu. Členský stát by měl mít možnost postoupit Komisi spojení, které nemá význam pro celé Společenství, avšak ovlivňuje obchod mezi členskými státy a hrozí zásadně narušit hospodářskou soutěž na jeho území. Další členské státy, které jsou rovněž příslušné k přezkoumání daného spojení, by měly mít možnost se k žádosti připojit. V takovém případě, aby bylo možné zajistit účinnost a předvídatelnost systému, by měly být pozastaveny vnitrostátní lhůty do doby, než bude vydáno rozhodnutí týkající se postoupení případu. Komise by měla mít pravomoc spojení přezkoumat a zabývat se jím namísto dožadujícího členského státu nebo dožadujících členských států.

(16) Dotčeným podnikům by měla být dána možnost požadovat postoupení případu Komisi nebo od Komise před oznámením spojení, aby byla dále zvýšena účinnost systému pro kontrolu spojování v rámci Společenství. V takových případech by se Komise a vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž měly rozhodnout v krátkých a jasně stanovených lhůtách, zda by postoupení Komisi nebo od Komise mělo být provedeno, čímž by byla zajištěna účinnost systému. Na žádost dotčených podniků by měla Komise moci postoupit členskému státu spojení s významem pro celé Společenství, jež by mohlo zásadně narušit hospodářskou soutěž na trhu tohoto členského státu, který má všechny znaky samostatného trhu; po dotčených podnicích by však nemělo být požadováno, aby dokazovaly, že účinky spojení by poškodily hospodářskou soutěž. Spojení by nemělo být postoupeno Komisi členskému státu, který s takovým postoupením vyjádřil nesouhlas. Před oznámením vnitrostátním orgánům by dotčené podniky měly rovněž mít možnost požadovat, aby spojení bez významu pro celé Společenství, které je možné přezkoumat podle vnitrostátních právních předpisů pro hospodářskou soutěž alespoň tří členských států, bylo postoupeno Komisi. Takové žádosti o postoupení Komisi před oznámením by byly zvláště vhodné v případech, kdy by narušení hospodářské soutěže vyplývající ze spojení přesáhlo hranice území jednoho členského státu. V případech, kdy je spojení, které je možné přezkoumat podle vnitrostátních právních předpisů pro hospodářskou soutěž nejméně tří členských států, před jakýmkoli vnitrostátním oznámením postoupeno Komisi a žádný z členských států příslušných k přezkoumání případu nevyjádří svůj nesouhlas, by Komise měla získat výlučnou příslušnost pro přezkoumání daného spojení, a takové spojení by mělo být považováno za spojení s významem pro celé Společenství. Nicméně členské státy by neměly před oznámením uskutečňovat postoupení Komisi, pokud alespoň jeden příslušný členský stát vyjádří svůj nesouhlas s tímto postoupením.

(17) Komise by měla být výlučně příslušná k použití tohoto nařízení s výhradou přezkoumání jejího rozhodnutí Soudním dvorem.

(18) Členským státům by nemělo být umožněno uplatnit své vnitrostátní právní předpisy pro hospodářskou soutěž na spojení s významem pro celé Společenství, pokud toto nařízení nestanoví jinak. Příslušné pravomoci vnitrostátních orgánů by měly být omezeny na případy, kdy bez zásahu Komise by účinná hospodářská soutěž na území členského státu byla pravděpodobně zásadně narušena, a kde zájmy tohoto členského státu na ochraně hospodářské soutěže nemohou být dostatečně ochráněny jinak než tímto nařízením. Dotčené členské státy musejí v takových případech jednat rychle. Toto nařízení nemůže, v důsledku různorodosti vnitrostátních právních předpisů, stanovit jednotnou lhůtu pro přijetí konečných rozhodnutí v rámci vnitrostátního práva.

(19) Kromě toho, výhradním používáním tohoto nařízení na spojení s významem pro celé Společenství není dotčen článek 296 Smlouvy a není bráněno členským státům v přijímání vhodných opatření za účelem ochrany jiných oprávněných zájmů než jsou ty, které sleduje toto nařízení, za předpokladu, že taková opatření jsou slučitelná s obecnými zásadami a ostatními ustanoveními práva Společenství.

(20) Je vhodné definovat pojem spojení takovým způsobem, aby zahrnoval operace přinášející trvalou změnu v kontrole dotčených podniků a tím i ve struktuře trhu. Je proto vhodné zahrnout do oblasti působnosti tohoto nařízení všechny společné podniky vykonávající trvale všechny funkce samostatného hospodářského subjektu. Navíc je vhodné považovat za jediné spojení operace, které jsou úzce propojeny buď propojením jejich podmínek nebo tím, že mají formu řady transakcí s cennými papíry, které se uskutečňují v krátkém časovém období.

(21) Toto nařízení by mělo být rovněž používáno v případech, kdy dotčené podniky přijmou omezení přímo se vztahující a nezbytná pro uskutečnění spojení. Rozhodnutí Komise prohlašující spojení za slučitelná se společným trhem při použití tohoto nařízení by měla taková omezení zahrnovat automaticky, aniž by Komise musela hodnotit taková omezení v jednotlivých případech. Nicméně, na žádost dotčených soutěžitelů by Komise měla v případech představujících nové nebo nevyřešené otázky vyvolávající skutečnou nejistotu výslovně posoudit, zda omezení přímo souvisí s uskutečněním spojení a je pro toto uskutečnění nezbytné. Příklad představuje novou nebo nevyřešenou otázku

vyvolávající skutečnou nejistotu, pokud daná otázka není zahrnuta příslušným platným oznámením Komise nebo zveřejněným rozhodnutím Komise.

(22) Opatření, která mají být zavedena pro kontrolu spojování podniků by měla, aniž by byl dotčen čl. 86 odst. 2 Smlouvy, zachovávat zásadu nediskriminace mezi veřejným a soukromým sektorem. Ve veřejném sektoru je tudíž třeba, aby výpočet obrátu podniku, účastníciho se spojení, bral v úvahu podniky tvořící hospodářskou jednotku s nezávislou rozhodovací pravomocí, bez ohledu na způsob, kterým je držen kapitál nebo na pravidla správního dohledu, která se na ně vztahují.

(23) Je nezbytné stanovit, zda spojení s významem pro celé Společenství jsou nebo nejsou slučitelná se společným trhem, pokud jde o potřebu zachování a rozvíjení účinné hospodářské soutěže na společném trhu. Při této činnosti musí Komise umístit své hodnocení do obecného rámce dosahování základních cílů uvedených v článku 2 Smlouvy o založení Evropského společenství a článku 2 Smlouvy o Evropské unii.

(24) Aby bylo možné zajistit systém nenarušené hospodářské soutěže na společném trhu, při podpoře politiky vedené ve shodě se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, musí toto nařízení umožnit účinnou kontrolu všech spojení z hlediska jejich účinku na hospodářskou soutěž ve Společenství. Proto nařízení (EHS) č. 4064/89 stanovilo zásadu, že spojení s významem pro celé Společenství, které vytváří nebo posiluje dominantní postavení, v jehož důsledku je zásadně narušena účinná hospodářská soutěž na společném trhu nebo na jeho podstatné části, by mělo být prohlášeno za neslučitelné se společným trhem.

(25) S ohledem na důsledky, které mohou mít spojení uskutečněná v rámci struktur oligopolního trhu, je tím více nezbytné uchovat na takových trzích účinnou hospodářskou soutěž. Mnoho oligopolních trhů vykazuje zdravý stupeň hospodářské soutěže. Nicméně, za jistých okolností mohou spojení zahrnující vyloučení významných konkurenčních omezení, které na sebe spojující se strany navzájem vyvíjely, stejně jako snížení konkurenčního tlaku na zbývající soutěžitele, dokonce i při neexistenci pravděpodobnosti koordinace mezi členy oligopolu, vést k zásadnímu narušení účinné hospodářské soutěže. Nicméně, soudní orgány Společenství dosud výslovně nevyložily nařízení (EHS) č. 4064/89 jako nařízení požadující, aby spojení zakládající takovéto nekoordinované účinky bylo prohlášeno za neslučitelné se společným trhem. Proto, v zájmu právní jistoty, by mělo být vyjasněno, že toto nařízení umožňuje účinnou kontrolu všech spojení tím, že stanoví, že jakékoliv spojení, které by mohlo zásadně narušit účinnou hospodářskou soutěž na společném trhu nebo jeho podstatné části, by mělo být prohlášeno za neslučitelné se společným trhem. Pojem "zásadní narušení účinné hospodářské soutěže" obsažený v čl. 2 odst. 2 a 3 by měl být vykládán jako zahrnující, nad rámec pojmu dominance, pouze účinky spojení poškozující hospodářskou soutěž, které vyplývají z nekoordinovaného chování soutěžitelů, kteří by neměli dominantní postavení na dotčeném trhu.

(26) Významná překážka účinné hospodářské soutěže obecně vyplývá z vytvoření nebo posílení dominantního postavení. V zájmu zachování obecné orientace, kterou je možné odvodit z předešlých rozsudků evropských soudů a rozhodnutí Komise podle nařízení (EHS) č. 4064/89, za současného zachování soudržnosti s kritérii poškození hospodářské soutěže, které jsou aplikovány Komisí a soudy Společenství ve vztahu ke slučitelnosti spojení se společným trhem, by toto nařízení mělo stanovit zásadu, že spojení s významem pro celé Společenství, která by zásadně narušovala hospodářskou soutěž na společném trhu nebo jeho podstatné části, zvláště v důsledku vytvoření nebo posílení dominantního postavení, mají být prohlášena za neslučitelná se společným trhem.

(27) Navíc, kritéria čl. 81 odst. 1 a 3 Smlouvy by se měla vztahovat na společné podniky vykonávající trvale všechny funkce samostatného hospodářského subjektu, do té míry, v jaké má jejich vytvoření za následek značné omezení soutěže mezi podniky, které zůstávají nezávislé.

(28) Za účelem vyjasnění a vysvětlení hodnocení spojení prováděného Komisí podle tohoto nařízení, je vhodné, aby Komise zveřejnila pokyny, které by poskytly spolehlivý ekonomický rámec pro hodnocení spojení za účelem určení, zda mohou nebo nemohou být prohlášena za slučitelná se společným trhem.

(29) Za účelem stanovení dopadu spojení na hospodářskou soutěž na společném trhu, je vhodné zohlednit všechny odůvodněné a pravděpodobné přínosy prokázané příslušným podnikem. Je možné, že přínosy vyplývající ze spojení vyváží dopady na hospodářskou soutěž, a zejména možnou újmu způsobenou spotřebitelům, která by jinak mohla spojením nastat, a že v důsledku toho spojení nebude zásadně narušovat účinnou hospodářskou soutěž na společném trhu nebo na jeho podstatné části, zejména v důsledku vzniku nebo posílení dominantního postavení. Komise bude publikovat pokyny k podmínkám, za jakých mohou být přínosy zohledněny při hodnocení spojení.

(30) V případě, že dotčené podniky změní oznámené spojení, zvláště nabídkou závazků v zájmu dosažení slučitelnosti spojení se společným trhem, by Komise měla mít možnost prohlásit spojení, ve změněné podobě, za slučitelné se společným trhem. Takové závazky by měly být přiměřené danému problému hospodářské soutěže a zcela jej vyřešit. Je rovněž vhodné přijmout závazky před zahájením řízení, kdy je problém hospodářské soutěže lehce identifikovatelný a může být snadno odstraněn. Mělo by být výslovně stanoveno, že Komise může ke svému rozhodnutí připojit podmínky a povinnosti tak, aby bylo zajištěno, že dotčené podniky splní své závazky včasným a účinným způsobem tak, aby bylo dosaženo slučitelnosti spojení se společným trhem. V průběhu celého řízení by měla být zajištěna transparentnost a účinná konzultace členských států, jakož i dotčených třetích stran.

(31) Komise by měla mít k dispozici vhodné nástroje k zajištění prosazení závazků a pro postup v případech, kdy nejsou závazky plněny. V případě nesplnění podmínky připojené k rozhodnutí prohlašujícímu spojení za slučitelné se společným trhem nenastává situace vedoucí ke slučitelnosti spojení se společným trhem a uskutečněné spojení není povoleno Komisí. V důsledku toho, pokud je spojení uskutečněno, mělo by s ním být nakládáno stejně jako s neoznámeným spojením, které bylo uskutečněno bez povolení. Dále, pokud Komise již zjistila, že při nesplnění podmínky by spojení bylo neslučitelné se společným trhem, měla by mít pravomoc přímo nařídit zrušení spojení, za účelem obnovení stavu před spojením. V případě, že není splněna povinnost připojená k rozhodnutí prohlašujícímu spojení za slučitelné se společným trhem, měla by Komise mít možnost zrušit své rozhodnutí. Komise by navíc měla mít možnost uložit odpovídající finanční sankce v případě, kdy nejsou závazky nebo podmínky splněny.

(32) Spojení, které z důvodu omezeného podílu na trhu spojujících se podniků nemůže narušit účinnou hospodářskou soutěž, lze pokládat za slučitelné se společným trhem. Aniž jsou dotčeny články 81 a 82 Smlouvy, existuje náznak v tomto smyslu zejména tam, kde podíl daných podniků na trhu nepřesahuje 25 % na společného trhu nebo jeho podstatné části.

(33) Úkolem Komise by mělo být veškeré rozhodování potřebné ke zjištění, zda spojení s významem pro celé Společenství je či není slučitelné se společným trhem, jakož i rozhodování určené k obnově stavu před uskutečněním spojení, které bylo prohlášeno za neslučitelné se společným trhem.

(34) Za účelem účinné kontroly by měly mít podniky povinnost předem oznámit své spojení s významem pro celé Společenství po uzavření dohody, oznámení veřejného návrhu na převzetí nebo nabytí kontrolního podílu. Oznámení by rovněž mělo být možné v případech, kdy dotčené podniky přesvědčí Komisi o svém úmyslu uzavřít dohodu pro navrhované spojení a dokáží Komisi, že jejich plán pro dané spojení je dostatečně konkrétní, například na základě dohody o podstatě, protokolu o dohodě, nebo dopisu vyjadřujícího úmysl podepsaného všemi zúčastněnými podniky, nebo, v případě veřejné nabídky, pokud uveřejnily úmysl učinit takovou nabídku, za předpokladu, že by zamýšlená dohoda nebo nabídka měla za následek spojení s významem pro celé Společenství. Uskutečnění spojení by mělo být odloženo do doby, než je Komisí přijato konečné rozhodnutí. Nicméně, tam, kde je to vhodné, by mělo být na žádost dotčených podniků možné udělit výjimku z takového odkladu. Při rozhodování, zda udělit nebo neudělit takovou výjimku by Komise měla brát v úvahu všechny příslušné faktory, jako například povahu a závažnost škody způsobené dotčeným podnikům nebo třetím stranám a hrozbu, kterou spojení představuje pro hospodářskou soutěž. Nicméně, v zájmu právní jistoty musí být v nezbytné míře chráněna platnost transakcí.

(35) Měla by být stanovena lhůta, ve které musí Komise zahájit řízení ohledně oznámeného spojení a lhůta, ve které musí vydat konečné rozhodnutí o slučitelnosti nebo neslučitelnosti se společným trhem. Tyto lhůty by měly být prodlouženy kdykoliv dotčené podniky nabídnou závazky v zájmu dosažení slučitelnosti spojení se společným trhem, aby bylo možné poskytnout dostatečnou dobu pro analýzu a tržní test těchto nabídek závazků a pro konzultaci členských států, jakož i dotčených třetích stran. Mělo by rovněž být umožněno omezené prodloužení lhůty, ve které Komise musí vydat konečné rozhodnutí tak, aby bylo možné poskytnout dostatečnou dobu pro vyšetřování případu a ověření skutečností a argumentů předložených Komisí.

(36) Společenství dodržuje základní práva a zásady uznávané zejména Chartou základních práv Evropské unie [5] Toto nařízení by proto mělo být vykládáno a používáno s ohledem na tato práva a zásady.

(37) Již při zahájení řízení musí být dotčeným podnikům uděleno právo na slyšení před Komisí. Členům vedení a dozorčím orgánům a uznaným zástupcům zaměstnanců dotčených podniků a dotčeným třetím stranám musí být rovněž dána příležitost být slyšeny.

(38) Za účelem řádného hodnocení spojení by Komise měla mít právo požadovat všechny nezbytné informace a provádět všechna nezbytná šetření v rámci celého Společenství. Za tímto účelem, a v zájmu účinné ochrany hospodářské soutěže, je třeba rozšířit vyšetřovací pravomoci Komise. Komise by zvláště měla mít právo vyslechnout všechny osoby, které by mohly mít k dispozici užitečné informace a zaznamenat učiněná prohlášení.

(39) V průběhu šetření by úředníci pověřeni Komisí měli mít právo požadovat veškeré informace související s předmětem a účelem šetření. V průběhu šetření by rovněž měli mít právo zapečetovat, zvláště za okolností, kdy existují rozumné důvody pro podezření, že spojení bylo uskutečněno bez oznámení, že byly Komisi poskytnuty nepřesné, neúplné nebo zavádějící informace, nebo že podniky nebo dotčené osoby nesplnily podmínku nebo závazek uložený rozhodnutím Komise. V každém případě, pečete by měly být použity pouze za výjimečných okolností, na dobu nezbytně nutnou pro šetření, obvykle nepřesahující 48 hodin.

(40) Aniž by byla dotčena judikatura Soudního dvora, je rovněž užitečné stanovit rozsah kontroly, kterou může vykonávat vnitrostátní soudní orgán při povolování, podle ustanovení vnitrostátního práva a jako bezpečnostní opatření, pomoci od donucovacích orgánů za účelem překonání případného odporu na straně podniku proti šetření, včetně umístění pečeti, nařízenému rozhodnutím Komise. Z judikatury vyplývá, že vnitrostátní soudní orgán může zejména požádat Komisi o další informace, které potřebuje k provedení kontroly a bez nichž by mohl odmítnout povolení. Judikatura rovněž potvrzuje pravomoc vnitrostátních soudů kontrolovat používání vnitrostátních pravidel pro provádění donucovacích opatření. Příslušné orgány členských států by měly aktivně spolupracovat při výkonu vyšetřovacích pravomocí Komise.

(41) Při plnění rozhodnutí Komise nemohou být podniky a dotčené osoby nuceny připustit, že porušily právní předpisy, avšak jsou v každém případě povinny zodpovědět faktické otázky a poskytnout dokumenty, i když by tyto informace mohly být použity pro dokazování existence takových porušení vůči těmto nebo jiným podnikům a osobám.

(42) V zájmu transparentnosti by všechna rozhodnutí, která nemají pouze procedurální povahu, měla být široce zveřejněna. Při zajišťování zachování práva dotčených podniků na obhajobu a zvláště práva na přístup ke spisu, je nezbytné, aby bylo chráněno obchodní tajemství. Rovněž by měla být zajištěna důvěrnost informací vyměňovaných v síti a s příslušnými orgány třetích zemí.

(43) Dodržování tohoto nařízení by mělo být vynutitelné, pokud je třeba, prostřednictvím pokut a penále. Soudní dvůr by v tomto ohledu měl mít neomezenou soudní pravomoc podle článku 229 Smlouvy.

(44) Podmínky, za kterých jsou uskutečňována ve třetích zemích spojení, jichž se účastní podniky, kteří mají své sídlo nebo hlavní oblast činnosti ve Společenství, by měly být sledovány a měla by být zajištěna možnost Rady udělit Komisi potřebný mandát pro vyjednávání v zájmu zajištění nediskriminačního zacházení pro takové podniky.

(45) Toto nařízení nijak nesnižuje kolektivní práva pracovníků, jež jsou uznávána v dotčených podnicích, zejména s ohledem na jakoukoliv povinnost informovat nebo konzultovat jejich zástupce uznané podle práva Společenství nebo podle vnitrostátního práva.

(46) Komise by měla mít možnost stanovit prováděcí pravidla k tomuto nařízení ve shodě s postupy pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi. Pro přijetí takových prováděcích ustanovení by Komisi měl být nápomocen poradní výbor složený ze zástupců členských států, jak je uvedeno v článku 23.

PŘIJALA TOTO NAŘÍZENÍ:

Článek 1

Oblast působnosti

1. Aniž je dotčen čl. 4 odst. 5 a článek 22, použije se toto nařízení na všechna spojení s významem pro celé Společenství, jak jsou definována v tomto článku.

2. Spojení má význam pro celé Společenství jestliže:

a) celkový celosvětový obrat všech dotčených podniků přesahuje 5000 milionů EUR a

b) celkový obrat každého z nejméně dvou dotčených podniků v rámci celého Společenství přesahuje 250 milionů EUR,

pokud žádný z dotčených podniků nedosáhne v jednom a též členském státě více než dvou třetin svého celkového obratu v rámci celého Společenství.

3. Spojení nedosahující prahových hodnot stanovených v odstavci 2 má význam pro celé Společenství jestliže:

a) celkový celosvětový obrat všech dotčených podniků přesahuje 2500 milionů EUR;

b) v každém z nejméně tří členských států celkový obrat všech dotčených podniků přesahuje 100 milionů EUR;

c) v každém z nejméně tří členských států uvedených pro účely písmena b) převyšuje celkový obrat každého z nejméně dvou dotčených podniků 25 milionů EUR a

d) celkový obrat v rámci Společenství každého z nejméně dvou dotčených podniků přesahuje 100 milionů EUR,

pokud žádný z dotčených podniků nedosáhne v jednom a též členském státě více než dvou třetin svého celkového obratu v rámci celého Společenství.

4. Na základě statistických údajů, které mohou být pravidelně poskytovány členskými státy, podá Komise do 1. července 2009 zprávu Radě o používání prahových hodnot a kritérií stanovených v odstavcích 2 a 3 a může předložit návrhy podle odstavce 5.

5. V návaznosti na zprávu uvedenou v odstavci 4 a na návrh Komise může Rada kvalifikovanou většinou upravit prahové hodnoty a kritéria uvedená v odstavci 3.

Článek 2

Hodnocení spojení

1. Spojení, na něž se použije toto nařízení, se hodnotí v souladu s cíli tohoto nařízení a následujícími ustanoveními, aby se zjistilo, zda jsou či nejsou slučitelná se společným trhem.

Při tomto hodnocení Komise vezme v úvahu:

a) potřebu zachování a rozvoje účinné hospodářské soutěže na společném trhu, mimo jiné vzhledem ke struktuře všech dotčených trhů a skutečné nebo možné soutěži ze strany podniků majících své sídlo uvnitř nebo mimo Společenství;

b) tržní postavení dotčených podniků a jejich hospodářskou a finanční sílu, stávající alternativy pro dodavatele a uživatele, jejich přístup k dodávkám nebo na trh, právní nebo jiné překážky vstupu na trh, směry vývoje nabídky a poptávky, pokud jde o příslušné zboží a služby, zájmy zprostředkovatelů a konečných spotřebitelů a technický a hospodářský vývoj, je-li to ku prospěchu spotřebitelů a nebrání to hospodářské soutěži.

2. Spojení, které zásadně nenaruší účinnou hospodářskou soutěž na společném trhu nebo na jeho podstatné části, zejména v důsledku vzniku nebo posílení dominantního postavení, bude prohlášeno za slučitelné se společným trhem.

3. Spojení, které zásadně naruší účinnou hospodářskou soutěž na společném trhu nebo na jeho podstatné části, zejména v důsledku vzniku nebo posílení dominantního postavení, bude prohlášeno za neslučitelné se společným trhem.

4. V míře, v jaké má vytvoření společného podniku zakládající spojení podle článku 3 za svůj cíl nebo následek koordinaci soutěžního chování podniků, které zůstávají nezávislými, bude tato koordinace hodnocena v souladu s kritérii čl. 81 odst. 1 a 3 Smlouvy s cílem zjistit, zda je či není toto spojení slučitelné se společným trhem.

5. V rámci tohoto hodnocení vezme Komise především v úvahu:

- zda si dvě či více mateřských společností ponechává ve významné míře činnosti na stejném trhu jako je trh, na kterém působí společný podnik, nebo na trzích navazujících či předcházejících trhu, na kterém působí společný podnik, nebo na vedlejším trhu s tímto trhem úzce souvisejícím,

- zda koordinace, která je přímým důsledkem vytvoření společného podniku, poskytuje dotčeným podnikům možnost vyloučit hospodářskou soutěž ve vztahu k podstatné části dotčených výrobků či služeb.

Článek 3

Definice spojení

1. Spojení se považuje za vzniklé, jestliže dojde ke změně kontroly na trvalém základě v důsledku:

a) fúze dvou či více původně nezávislých podniků nebo částí podniků, nebo

b) získáním, jednou či více osobami již kontrolujícími nejméně jeden podnik nebo jedním či více podniky, ať již na základě koupě cenných papírů nebo majetku, smlouvy či jiným způsobem, přímé nebo nepřímé kontroly nad celkem nebo částmi jednoho či více podniků.

2. Pro účely tohoto nařízení se kontrola skládá z práv, smluv nebo jiných prostředků, které jednotlivě nebo společně a s ohledem na dané skutečnosti nebo právní předpisy poskytují možnost rozhodujícího vlivu v určitém podniku, zejména:

a) vlastnickými právy nebo právem užívání celého nebo části majetku podniku;

b) právy nebo smlouvami, poskytujícími rozhodující vliv na složení, hlasování nebo rozhodování orgánů podniku.

3. Kontrolu získávají osoby nebo podniky, které:

a) mají práva, která vyplývají z dotčených smluv, nebo

b) i když nemají práva vyplývající z těchto smluv, jsou oprávněny tato práva vykonávat.

4. Vytvoření společného podniku plnícího na trvalém základě všechny funkce samostatné hospodářské jednotky zakládá spojení ve smyslu odst. 1 písm. b).

5. Spojení nevzniká, jestliže:

a) úvěrové instituce nebo jiné finanční instituce nebo pojišťovny, jejichž obvyklá činnost zahrnuje úkony a obchodování s cennými papíry na vlastní nebo cizí účet, jsou dočasnými držiteli cenných papírů, které získaly v určitém podniku za účelem jejich dalšího prodeje, pokud na základě těchto cenných papírů nevykonávají hlasovací práva z nich plynoucí, aby určovaly soutěžní chování daného podniku, nebo pokud tato hlasovací práva vykonávají pouze za účelem přípravy prodeje celého podniku nebo jeho části, či jeho majetku, nebo prodeje těchto cenných papírů s tím, že všechny tyto prodeje se uskuteční do jednoho roku ode dne, kdy tyto cenné papíry byly získány; tato lhůta může být na žádost prodloužena Komisí v případech, kdy takové instituce nebo pojišťovny mohou prokázat, že ve stanovené lhůtě nebyl prodej skutečně možný;

b) kontrolu získá osoba na základě právních předpisů členského státu, týkajících se zrušení podniku, konkurzu, platební neschopnosti, zastavení plateb, vyrovnání nebo podobných řízení;

c) úkony uvedené v odst. 1 písm. b) provádějí majetkově propojené společnosti uvedené v čl. 5 odst. 3 Čtvrté směrnice Rady 78/660/EHS ze dne 25. července 1978 založené na čl. 54 odst. 3 písm. g) Smlouvy, o ročních účetních závěrkách některých forem společností [6], avšak za předpokladu, že hlasovací práva spojená s nabytými podíly jsou vykonávána, zvláště pokud jde o jmenování řídících a dozorčích orgánů podniků, v nichž mají podíly, pouze za účelem zajištění plné hodnoty těchto investic a nikoliv aby bylo přímo či nepřímo ovlivňováno chování těchto podniků v hospodářské soutěži.

Článek 4

Předchozí oznamování spojení a postoupení před oznámením na žádost oznamujících stran

1. Spojení s významem pro celé Společenství definovaná v tomto nařízení musí být oznámena Komisi před svým uskutečněním a po uzavření dohody, oznámení veřejného návrhu smlouvy o koupi akcií nebo nabytí kontrolního podílu.

Oznámení může být rovněž učiněno, jestliže dotčené podniky prokáží Komisi záměr v dobré víře uzavřít dohodu nebo, v případě veřejného návrhu smlouvy o koupi akcií, jestliže již veřejně oznámily záměr učinit takovýto návrh, za podmínky že zamýšlená dohoda či nabídka by vedla ke spojení s významem pro celé Společenství.

Pro účely tohoto nařízení pojem "oznámené spojení" rovněž zahrnuje zamýšlená spojení oznámená podle druhého pododstavce. Pro účely odstavců 4 a 5 tohoto článku zahrnuje pojem "spojení" rovněž zamýšlená spojení ve smyslu druhého pododstavce.

2. Spojení, které sestává z fúze ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) nebo ze získání společné kontroly ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. b), musí být oznámeno společně účastníky fúze nebo stranami, které společnou kontrolu získaly. Ve všech ostatních případech oznámení učiní osoby nebo podniky, které získaly kontrolu nad jedním nebo více podniky nebo nad jejich částmi.

3. Pokud Komise zjistí, že se na oznámené spojení toto nařízení vztahuje, zveřejní skutečnost, že došlo k tomuto oznámení, přičemž zároveň uvede jména dotčených podniků, jejich zemi původu, povahu spojení a hospodářské oblasti, kterých se týká. Komise vezme v úvahu oprávněné zájmy podniků na ochraně jejich obchodního tajemství.

4. Před oznámením spojení ve smyslu odstavce 1, osoby nebo podniky podle odstavce 2 mohou informovat Komisi prostřednictvím odůvodněného podání o tom, že spojení může zásadně narušit

hospodářskou soutěž na trhu v rámci členského státu, který vykazuje všechny znaky samostatného trhu a mělo by proto být přezkoumáno, zcela nebo zčásti, tímto členským státem.

Komise postoupí toto podání neprodleně všem členským státům. Členský stát, na nějž se vztahuje odůvodněné podání, vyjádří do 15 pracovních dnů od obdržení podání svůj souhlas nebo nesouhlas se žádostí o postoupení případu. Pokud daný členský stát nepřijme takové rozhodnutí v této lhůtě, má se za to, že souhlasil.

Jestliže členský stát nevyjádří svůj nesouhlas, Komise, pokud má za to, že takový samostatný trh existuje a že hospodářská soutěž na tomto trhu může být zásadně narušena daným spojením, může rozhodnout o postoupení celého případu nebo jeho části příslušným orgánům daného členského státu za účelem použití jeho vnitrostátních právních předpisů pro hospodářskou soutěž.

Rozhodnutí o postoupení nebo nepostoupení případu podle třetího pododstavce musí být přijato ve lhůtě 25 pracovních dnů od obdržení odůvodněné žádosti Komisí. Komise informuje ostatní členské státy a dotčené osoby nebo podniky o svém rozhodnutí. Pokud Komise nevydá rozhodnutí v této lhůtě, má se za to, že přijala rozhodnutí o postoupení případu v souladu s podáním učiněným dotčenými osobami nebo podniky.

Jestliže Komise rozhodla, nebo se má za to, že rozhodla, podle třetího a čtvrtého pododstavce, že postoupí celý případ, nepředkládá se žádné oznámení podle odstavce 1 a použijí se vnitrostátní právní předpisy. Ustanovení čl. 9 odst. 6 až 9 se použijí přiměřeně.

5. Pokud jde o spojení definované v článku 3, které nemá význam pro celé Společenství ve smyslu článku 1, a které je možné přezkoumat podle vnitrostátních právních předpisů pro hospodářskou soutěž nejméně tří členských států, osoby nebo podniky uvedené v odstavci 2 mohou, před jakýmkoli oznámením příslušným orgánům, informovat Komisi prostřednictvím odůvodněného podání o tom, že spojení by mělo být přezkoumáno Komisí.

Komise postoupí neprodleně takové podání všem členským státům.

Kterýkoliv členský stát příslušný k přezkoumání spojení podle svých vnitrostátních právních předpisů pro hospodářskou soutěž může ve lhůtě 15 pracovních dnů od obdržení odůvodněného podání vyjádřit svůj nesouhlas se žádostí o postoupení případu.

Jestliže alespoň jeden členský stát vyjádří svůj nesouhlas v souladu s třetím pododstavcem ve lhůtě 15 pracovních dnů, případ nebude postoupen. Komise neprodleně informuje všechny členské státy a dotčené osoby nebo podniky o vyjádření nesouhlasu.

Jestliže žádný z členských států nevyjádřil svůj nesouhlas v souladu s třetím pododstavcem ve lhůtě 15 pracovních dnů, má se za to, že spojení má význam pro celé Společenství a musí být oznámeno Komisi v souladu s odstavci 1 a 2. V takových případech nepoužije žádný členský stát na spojení své vnitrostátní právní předpisy pro hospodářskou soutěž.

6. Komise podá do 1. července 2009 zprávu Radě o používání odstavců 4 a 5. Na základě této zprávy a na návrh Komise může Rada kvalifikovanou většinou upravit odstavce 4 a 5.

Článek 5

Výpočet obratu

1. Celkový obrat ve smyslu tohoto nařízení se skládá z částek nabytých dotčenými podniky v předchozím finančním roce z prodeje výrobků a poskytování služeb spadajících do rámce běžných činností těchto podniků, po odečtení rabatu a daně z přidané hodnoty a jiných daní přímo spojených s obratem. Celkový obrat daného podniku nezahrnuje prodej výrobků nebo poskytování služeb mezi podniky uvedenými v odstavci 4.

Obrat v rámci Společenství nebo v rámci členského státu zahrnuje výrobky prodané a služby poskytnuté podnikům nebo spotřebitelům uvnitř Společenství nebo případně v daném členském státu.

2. Pokud spojení sestává z nabytí částí jednoho nebo více podniků, bez ohledu na to, zda mají právní subjektivitu či nikoli, bere se v úvahu odchylně od odstavce 1, pokud jde o prodávajícího nebo prodávající, pouze obrat související s částmi, které jsou předmětem spojení.

Avšak dva nebo více úkonů ve smyslu prvního pododstavce, k nimž dojde během dvou let mezi stejnými osobami nebo podniky, se považuje za jedno a totéž spojení, jež vzniklo v den, kdy došlo k poslednímu úkonu.

3. Namísto obratu se použije následující:

a) pro úvěrové instituce a jiné finanční instituce součet následujících příjmových položek, jak jsou definovány směrnicí Rady 86/635/EHS [7], po případném odečtení daně z přidané hodnoty a dalších daní přímo spojených s těmito položkami:

i) příjem z úroků a obdobný příjem;

ii) příjem z cenných papírů:

- příjem z akcií a dalších cenných papírů s variabilním výnosem,

- příjem z majetkových účastí,

- příjem z akcií v dceřinných podnicích;

iii) splatné provize;

iv) čistý zisk z finančních operací;

v) ostatní provozní příjem.

Obrat úvěrové či finanční instituce v rámci Společenství či v rámci členského státu zahrnuje výše definované příjmové položky, které byly obdrženy pobočkou či útvarům této instituce usazeným ve Společenství nebo v daném členském státě.

b) pro pojišťovny hodnota hrubého předepsaného pojistného, které zahrnuje veškeré přijaté a očekávané platby vztahující se k pojistným smlouvám uzavřeným těmito pojišťovnami nebo na jejich účet, včetně vyplaceného zajišťovacího pojistného, a po odpočtu daní a jim podobných příspěvků nebo poplatků předepsaných odkazem na jednotlivé platby pojistného nebo celkovou částku pojistného; pokud jde o čl. 1 odst. 2 písm. b) a odst. 3 písm. b), c) a d) a závěrečnou část čl. 1 odst. 2 a 3, vezme se v úvahu zvláště hrubé pojistné přijaté od rezidentů Společenství a zvláště od rezidentů některého členského státu.

4. Aniž je dotčen odstavec 2, vypočítá se celkový obrat dotčeného podniku ve smyslu tohoto nařízení tak, že se sečtou jednotlivé obraty:

a) dotčeného podniku;

b) těch podniků, ve kterých dotčený podnik, přímo či nepřímo:

i) vlastní více než polovinu základního kapitálu nebo obchodních aktiv, nebo

ii) má pravomoc vykonávat více než polovinu hlasovacích práv, nebo

iii) má pravomoc jmenovat více než polovinu členů dozorčích orgánů, správní rady nebo orgánů právně zastupujících podnik, nebo

iv) má pravomoc řídit záležitosti podniku;

c) těch podniků, které mají v dotčeném podniku práva či pravomoci uvedené v písmenu b);

d) těch podniků, ve kterých podnik uvedený v písmenu c) má práva a pravomoci uvedené v písmenu b);

e) těch podniků, ve kterých dva nebo více podniků uvedených v písmenech a) až d) má společně práva či pravomoci uvedené v písmenu b).

5. V případech, kdy podniky, jichž se týká spojení, mohou dohromady vykonávat práva či pravomoci uvedené v odst. 4 písm. b), při výpočtu obratu dotčených podniků pro účely tohoto nařízení:

a) se nezohlední obrat vyplývající z prodeje výrobků a poskytování služeb mezi tímto společně kontrolovaným podnikem a každým z dotčených podniků nebo dalších podniků spojených s kterýmkoli z nich ve smyslu odst. 4 písm. b) až e);

b) se zohlední obrat vyplývající z prodeje výrobků a poskytování služeb mezi tímto společně kontrolovaným podnikem a třetími podniky. Tento obrat se rozdělí rovnoměrně mezi dotčené podniky.

Článek 6

Přezkoumání oznámení a zahájení řízení

1. Komise přezkoumá oznámení, jakmile ho obdrží.

a) Pokud dojde k názoru, že oznámené spojení nespadá do oblasti působnosti tohoto nařízení, zaznamená toto zjištění formou rozhodnutí.

b) Pokud zjistí, že oznámené spojení, ačkoliv spadá do oblasti působnosti tohoto nařízení, nevyvolává vážné pochybnosti o své slučitelnosti se společným trhem, rozhodne, že proti němu nevznese námitky, a prohlásí je za slučitelné se společným trhem.

Rozhodnutí prohlašující spojení za slučitelné je považováno za vztahující se rovněž na omezení přímo související a nezbytné pro uskutečnění spojení.

c) Aniž je dotčen odstavec 2, jestliže Komise zjistí, že oznámené spojení spadá do působnosti tohoto nařízení a vyvolává vážné pochybnosti o své slučitelnosti se společným trhem, zahájí řízení. Aniž je dotčen článek 9, takovéto řízení bude ukončeno rozhodnutím podle čl. 8 odst. 1 až 4, pokud ovšem dotčené podniky neprokáží ke spokojenosti Komise, že od spojení upustily.

2. Pokud Komise zjistí, že v návaznosti na změnu provedenou dotčenými podniky oznámené spojení již nevyvolává vážné pochybnosti ve smyslu odst. 1 písm. c), prohlásí spojení za slučitelné se společným trhem podle odst. 1 písm. b).

Komise může ke svému rozhodnutí podle odst. 1 písm. b) připojit podmínky a povinnosti s cílem zajistit, aby dotčené podniky splnily závazky učiněné vůči Komisi za účelem zajištění slučitelnosti daného spojení se společným trhem.

3. Komise může zrušit rozhodnutí, které přijala podle odst. 1 písm. a) nebo b), jestliže:

a) je toto rozhodnutí založeno na nesprávných informacích, za které je zodpovědný jeden z podniků, nebo bylo získáno podvodem,

nebo

b) dotčené podniky poruší povinnost připojenou k tomuto rozhodnutí.

4. V případech uvedených v odstavci 3 může Komise přijmout rozhodnutí podle odstavce 1, aniž by byla vázána lhůtami uvedenými v čl. 10 odst. 1.

5. Komise neprodleně oznámí své rozhodnutí dotčeným podnikům a příslušným orgánům členských států.

Článek 7

Odklad uskutečňování spojení

1. Spojení s významem pro celé Společenství odpovídající definici v článku 1 nebo spojení, které má být přezkoumáno Komisí podle čl. 4 odst. 5, nesmí být uskutečněno ani před jeho oznámením ani před jeho prohlášením za slučitelné se společným trhem rozhodnutím podle čl. 6 odst. 1 písm. b), čl. 8 odst. 1 nebo čl. 8 odst. 2, nebo na základě domněnky podle čl. 10 odst. 6.

2. Odstavec 1 nebrání uskutečnění veřejného návrhu smlouvy o koupi akcií nebo sledu operací s cennými papíry, včetně těch převoditelných do jiných cenných papírů, přijatých k obchodování na trhu jakým je burza cenných papírů, v jejichž důsledku je od rozdílných prodávajících získána kontrola ve smyslu článku 3, za podmínky že:

a) spojení je neprodleně oznámeno Komisi podle článku 4 a

b) nabyvatel nevykonává hlasovací práva spojená s těmito cennými papíry nebo tak činí pouze s cílem zachovat plnou hodnotu svých investic na základě výjimky udělené Komisí podle odstavce 3.

3. Komise může na základě žádosti udělit výjimku z povinností uložených v odstavcích 1 a 2. Žádost o udělení výjimky musí být odůvodněná. Při rozhodování o této žádosti vezme Komise v úvahu mimo jiné dopady odkladu uskutečňování spojení na jeden nebo více podniků, kterých se spojení týká, nebo na třetí stranu a hrozbu pro hospodářskou soutěž představovanou tímto spojením. Takováto výjimka může být podmíněna splněním podmínek a povinností zajišťujících podmínky účinné hospodářské soutěže. O výjimku je možné požádat a může být udělena kdykoliv, ať již před oznámením či po uskutečnění transakce.

4. Platnost jakékoli transakce uskutečněné v rozporu s odstavcem 1 závisí na rozhodnutí přijatém podle čl. 6 odst. 1 písm. b) nebo čl. 8 odst. 1, 2 nebo 3 nebo na základě domněnky podle čl. 10 odst. 6.

Tento článek nicméně nemá žádný vliv na platnost transakcí s cennými papíry, včetně cenných papírů převoditelných na jiné cenné papíry, přijatých k obchodování na trhu jakým je burza cenných papírů, ledaže kupující a prodávající věděli nebo měli vědět, že daná transakce je uskutečněná v rozporu s odstavcem 1.

Článek 8

Rozhodovací pravomoci Komise

1. Jestliže Komise zjistí, že oznámené spojení splňuje kritérium stanovené v čl. 2 odst. 2 a, v případech uvedených v čl. 2 odst. 4, kritéria stanovená čl. 81 odst. 3 Smlouvy, vydá rozhodnutí prohlašující toto spojení za slučitelné se společným trhem.

Rozhodnutí prohlašující spojení za slučitelné je považováno za vztahující se rovněž na omezení přímo související a nezbytná pro uskutečnění spojení.

2. Jestliže Komise zjistí, že v návaznosti na změnu provedenou dotčenými soutěžiteli oznámené spojení splňuje kritérium stanovené v čl. 2 odst. 2 a, v případech uvedených v čl. 2 odst. 4, kritéria stanovená čl. 81 odst. 3 Smlouvy, vydá rozhodnutí prohlašující toto spojení za slučitelné se společným trhem.

Komise může ke svému rozhodnutí připojit podmínky a povinnosti s cílem zajistit, aby dotčené podniky splnily závazky učiněné vůči Komisi za účelem zajištění slučitelnosti daného spojení se společným trhem.

Rozhodnutí prohlašující spojení za slučitelné je považováno za vztahující se rovněž na omezení přímo související a nezbytné pro uskutečnění spojení.

3. Jestliže Komise zjistí, že spojení splňuje kritérium stanovené v čl. 2 odst. 3 nebo, v případech uvedených v čl. 2 odst. 4, nesplňuje kritéria stanovená čl. 81 odst. 3 Smlouvy, vydá rozhodnutí prohlašující toto spojení za neslučitelné se společným trhem.

4. Jestliže Komise zjistí, že spojení:

a) již bylo uskutečněno a že toto spojení bylo prohlášeno za neslučitelné se společným trhem, nebo

b) bylo uskutečněno v rozporu s podmínkou připojenou k rozhodnutí přijatému podle odstavce 2, které zjistilo, že při absenci této podmínky by spojení splňovalo kritérium stanovené v čl. 2 odst. 3 nebo, v případech uvedených v čl. 2 odst. 4, by nesplňovalo kritéria stanovená v čl. 81 odst. 3 Smlouvy,

může Komise:

- nařídit, aby dotčené podniky spojení zrušily, zejména prostřednictvím zrušení fúze nebo odprodeje všech nabytých akcií nebo majetku, tak aby byla obnoven stav existující před uskutečněním spojení. V případech, kdy obnovení takového stavu není možné prostřednictvím zrušení spojení, může Komise přijmout jakákoliv jiná opatření, která jsou přiměřená pro dosažení takového obnovení v co největší možné míře,

- nařídit jakékoliv jiné přiměřené opatření s cílem zajistit, aby dotčené podniky zrušily spojení nebo přijaly jiná opatření za účelem obnovy stavu před uskutečněním spojení, tak jak je to vyžadováno v jejím rozhodnutí.

V případech spadajících pod ustanovení písmene a) prvního pododstavce mohou tato opatření být uložena buď v rozhodnutí na základě odstavce 3 nebo prostřednictvím samostatného rozhodnutí.

5. Komise může přijmout předběžná opatření přiměřená pro obnovení či zachování podmínek účinné hospodářské soutěže, jestliže spojení:

a) bylo uskutečněno v rozporu s článkem 7 a žádné rozhodnutí o slučitelnosti tohoto spojení se společným trhem dosud nebylo přijato;

b) bylo uskutečněno v rozporu s podmínkou připojenou k rozhodnutí podle čl. 6 odst. 1 písm. b) nebo odstavce 2 tohoto článku;

c) již bylo uskutečněno a je prohlášeno za neslučitelné se společným trhem.

6. Komise může zrušit rozhodnutí, které přijala podle odstavců 1 nebo 2, jestliže:

a) prohlášení slučitelnosti je založeno na nesprávných informacích, za které je zodpovědný některý z podniků, nebo bylo získáno podvodem, nebo

b) dotčené podniky poruší povinnost připojenou k tomuto rozhodnutí.

7. Komise může přijmout rozhodnutí podle odstavců 1 až 3, aniž by byla vázána lhůtami uvedenými v čl. 10 odst. 3, v případech kdy:

a) zjistí, že spojení bylo uskutečněno

i) v rozporu s podmínkou připojenou k rozhodnutí podle čl. 6 odst. 1 písm. b), nebo

ii) v rozporu s podmínkou připojenou k rozhodnutí podle odstavce 2 a v souladu s čl. 10 odst. 2, které konstatovalo, že při absenci této podmínky by dané spojení vyvolávalo vážné pochybnosti o své slučitelnosti se společným trhem, nebo

b) rozhodnutí bylo zrušeno podle odstavce 6.

8. Komise neprodleně oznámí své rozhodnutí dotčeným podnikům a příslušným orgánům členských států.

Článek 9

Postoupení příslušným orgánům členského státu

1. Komise může rozhodnutím, které je neprodleně oznámeno dotčeným podnikům a příslušným orgánům ostatních členských států, postoupit oznámené spojení příslušným orgánům dotčeného členského státu za následujících podmínek.

2. Ve lhůtě 15 pracovních dnů od data přijetí kopie oznámení může členský stát, z vlastního popudu nebo na základě výzvy Komise, informovat Komisi, která informuje dotčené podniky, o tom, že:

a) spojení hrozí zásadně narušit hospodářskou soutěž na trhu v rámci tohoto členského státu, který vykazuje všechny znaky samostatného trhu, nebo

b) spojení narušuje hospodářskou soutěž na trhu v rámci tohoto členského státu, který vykazuje všechny znaky samostatného trhu a který tvoří podstatnou část společného trhu.

3. Jestliže Komise usoudí, že vzhledem k dotčenému trhu výrobků nebo služeb a k zeměpisnému referenčnímu trhu ve smyslu odstavce 7 existuje takovýto samostatný trh a takováto hrozba, pak buď:

a) se bude sama případem zabývat v souladu s tímto nařízením, nebo

b) postoupí celý případ nebo jeho část příslušnému orgánu dotčeného členského státu za účelem použití vnitrostátních právních předpisů tohoto státu.

Jestliže nicméně Komise usoudí, že takovýto samostatný trh nebo hrozba neexistují, přijme rozhodnutí v tomto smyslu určené dotčenému členskému státu a bude se sama případem zabývat v souladu s tímto nařízením.

V případech, kdy členský stát informuje Komisi v souladu s odst. 2 písm. b), že spojení narušuje hospodářskou soutěž na samostatném trhu na jeho území, který tvoří podstatnou část společného trhu, Komise postoupí celý případ nebo jeho část týkající se dotčeného samostatného trhu, jestliže usoudí, že takovýto samostatný trh je ovlivněn.

4. Rozhodnutí o postoupení či nepostoupení podle odstavce 3 bude přijato:

a) obvykle ve lhůtě stanovené čl. 10 odst. 1 druhým pododstavcem, v případě že Komise nezačala řízení podle čl. 6 odst. 1 písm. b), nebo

b) ve lhůtě nejvýše 65 pracovních dnů od oznámení dotčeného spojení, v případě že Komise již zahájila řízení podle čl. 6 odst. 1 písm. c), aniž by učinila přípravné kroky k přijetí nezbytných opatření podle čl. 8 odst. 2, 3 nebo 4 pro zachování či obnovení účinné hospodářské soutěže na dotčeném trhu.

5. Jestliže ve lhůtě 65 pracovních dnů uvedené v odst. 4 písm. b) Komise, i přes upomínku ze strany dotčeného členského státu, nepřijala rozhodnutí o postoupení či odmítnutí postoupení v souladu s odstavcem 3, ani neučinila přípravné kroky uvedené v odst. 4 písm. b), má se za to, že přijala rozhodnutí o postoupení případu dotčenému členskému státu v souladu s odst. 3 písm. b).

6. Příslušný orgán dotčeného členského státu o případu rozhodne bez zbytečného prodlení.

Ve lhůtě 45 pracovních dnů od postoupení ze strany Komise bude příslušný orgán dotčeného členského státu informovat dotčené podniky o výsledku předběžného posouzení z hlediska hospodářské soutěže a případných dalších krocích, které navrhuje. Dotčený členský stát může ve výjimečných případech přerušit tuto lhůtu, jestliže mu nebyly dotčenými podniky poskytnuty nezbytné informace podle ustanovení jeho vnitrostátních právních předpisů pro hospodářskou soutěž.

Jestliže je podle vnitrostátního práva vyžadováno oznámení, lhůta 45 pracovních dnů začne běžet pracovním dnem následujícím po dni, kdy příslušný orgán tohoto členského státu obdržel úplné oznámení.

7. Zeměpisný referenční trh je tvořen oblastí, ve které dotčené podniky působí v rámci poptávky po či nabídky výrobků a služeb, ve které jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně homogenní a kterou lze odlišit od sousedních oblastí zejména z toho důvodu, že podmínky hospodářské soutěže jsou v těchto oblastech znatelně odlišné. Toto posouzení by mělo vzít v úvahu především povahu a vlastnosti dotčených výrobků a služeb, existenci překážek vstupu, preference spotřebitelů, podstatné rozdíly mezi podíly na trhu soutěžitelů mezi dotčenou oblastí a sousedními oblastmi a podstatné rozdíly v cenách.

8. Při použití ustanovení tohoto článku může dotčený členský stát přijmout pouze opatření, která jsou nezbytně nutná pro zachování či obnovení účinné hospodářské soutěže na dotčeném trhu.

9. V souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy se může jakýkoli členský stát odvolat k Soudnímu dvoru a především požadovat použití článku 243 Smlouvy za účelem použití svých vnitrostátních právních předpisů pro hospodářskou soutěž.

Článek 10

Lhůty pro zahájení řízení a pro rozhodnutí

1. Aniž by byl dotčen čl. 6 odst. 4, rozhodnutí uvedená v čl. 6 odst. 1 musí být přijata nejdéle ve lhůtě 25 pracovních dnů. Tato lhůta začíná běžet první pracovní den, který následuje po dni přijetí oznámení nebo, pokud informace, které mají být dodány s oznámením jsou neúplné, první pracovní den, který následuje po dni přijetí úplných informací.

Tato lhůta bude prodloužena na 35 pracovních dnů v případě, že Komise obdrží žádost od členského státu v souladu s čl. 9 odst. 2 nebo jestliže dotčené podniky nabídnou v souladu s čl. 6 odst. 2 závazky za účelem zajištění slučitelnosti spojení se společným trhem.

2. Rozhodnutí podle čl. 8 odst. 1 nebo 2, která se týkají oznámených spojení, budou přijata jakmile se bude jevit, že vážné pochybnosti uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. c) byly odstraněny, zejména v důsledku změn přijatých dotčenými podniky, a nejpozději ve lhůtě stanovené v odstavci 3.

3. Aniž by byl dotčen čl. 8 odst. 7, rozhodnutí na základě čl. 8 odst. 1 až 3 týkající se oznámených spojení budou přijata ve lhůtě, která nebude delší než 90 pracovních dnů od data zahájení řízení. Tato lhůta bude prodloužena na 105 pracovních dnů v případech, kdy dotčení soutěžitelé nabídnou závazky v souladu s čl. 8 odst. 2 druhým pododstavcem, za účelem zajištění slučitelnosti spojení se společným trhem, pokud tyto závazky nebyly nabídnuty později než 55 pracovních dnů po zahájení řízení.

Lhůty stanovené v prvním pododstavci budou rovněž prodlouženy, jestliže oznamující strany o to požádají nejpozději 15 pracovních dnů po zahájení řízení na základě čl. 6 odst. 1 písm. c). Oznamující strany mohou podat pouze jednu takovou žádost. Podobně, kdykoliv po zahájení řízení, mohou být lhůty stanovené prvním pododstavcem rozšířeny Komisí po dohodě s oznamujícími stranami. Celkové trvání jakýchkoli prodloužení učiněných na základě tohoto pododstavce nepřekročí 20 pracovních dnů.

4. Lhůty stanovené odstavci 1 a 3 budou výjimečně pozastaveny tam, kde vzhledem k okolnostem, za něž je odpovědný jeden z podniků účastnících se spojení, Komise musela požádat o informace rozhodnutím na základě článku 11 nebo nařídít šetření rozhodnutím na základě článku 13.

První pododstavec se rovněž použije na lhůtu uvedenou v čl. 9 odst. 4 písm. b).

5. V případech, kdy Soudní dvůr svým rozsudkem zruší celé nebo část rozhodnutí Komise, které podléhá lhůtě stanovené tímto článkem, spojení bude Komisí znovu přezkoumáno za účelem přijetí rozhodnutí na základě čl. 6 odst. 1.

Spojení bude znovu přezkoumáno ve světle aktuálních tržních podmínek.

Oznamující strany neprodleně předloží nové oznámení nebo doplní původní oznámení v případě, že se původní oznámení stává neúplným z důvodu nastalých změn v tržních podmínkách nebo v

poskytnutých informacích. Tam kde žádné takové změny nejsou, strany neprodleně tuto skutečnost potvrdí.

Lhůty stanovené v odstavci 1 začnou běžet v první pracovní den následující po dni přijetí úplných informací v novém oznámení, doplněném oznámení nebo potvrzení ve smyslu třetího pododstavce.

Druhý a třetí pododstavec budou použity rovněž v případech uvedených v čl. 6 odst. 4 a čl. 8 odst. 7.

6. Jestliže Komise nepřijala rozhodnutí v souladu s čl. 6 odst. 1 písm. b) nebo c), nebo čl. 8 odst. 1, 2 nebo 3 ve lhůtách stanovených v odstavcích 1 a 3, spojení bude považováno za slučitelné se společným trhem, aniž by byl dotčen článek 9.

Článek 11

Žádosti o informace

1. Aby mohla vykonávat povinnosti svěřené jí tímto nařízením, může Komise, prostřednictvím prosté žádosti nebo rozhodnutí, žádat osoby uvedené v čl. 3 odst. 1 písm. b) a podniky nebo sdružení podniků, aby poskytly veškeré nezbytné informace.

2. Při zaslání prosté žádosti o informace osobě, podniku nebo sdružení podniků, Komise uvede právní základ a účel žádosti, upřesní, jaké informace jsou vyžadovány a stanoví lhůtu ve které musí být tyto informace poskytnuty, a současně uvede sankce stanovené článkem 14 za poskytnutí nepřesných nebo zavádějících informací.

3. V případě, že Komise žádá osobu, podnik nebo sdružení podniků o poskytnutí informací rozhodnutím, uvede právní základ a účel žádosti, upřesní, jaké informace jsou vyžadovány a stanoví lhůtu, ve které musí být informace poskytnuty. Rovněž upozorní na sankce upravené článkem 14 a upozorní na nebo uloží sankce uvedené v článku 15. Rovněž upozorní na právo nechat rozhodnutí přezkoumat Soudním dvorem.

4. Vlastníci podniků nebo jejich zástupci a, v případě právnických osob, společností, firem, nebo sdružení bez právní subjektivity, osoby pověřené jejich zastupováním ze zákona nebo na základě jejich stanov, dodají požadované informace jménem dotčených podniků. Osoby náležitě zmocněné mohou dodat informace jménem svých klientů. Ti zůstávají plně zodpovědní pokud jsou dodané informace neúplné, nesprávné nebo zavádějící.

5. Komise bez odkladu předá kopii každého rozhodnutí přijatého na základě odstavce 3 příslušným orgánům členského státu na jehož území se nachází bydliště osoby nebo sídlo podniku nebo sdružení podniků, a příslušnému orgánu členského státu, jehož území je ovlivněno. Na výslovnou žádost příslušného orgánu členského státu Komise poskytne rovněž tomuto orgánu kopie prostých žádostí o informace týkající se oznámeného spojení.

6. Na žádost Komise poskytnou vlády a příslušné orgány členských států Komisi veškeré informace nezbytné pro plnění jejich povinností podle tohoto nařízení.

7. Za účelem splnění povinností svěřených jí na základě tohoto nařízení, může Komise vyslechnout každou fyzickou nebo právnickou osobu, která s výsledkem souhlasí, za účelem shromáždění informací týkajících se předmětu vyšetřování. Na začátku výsledku, který může být veden telefonicky nebo jinými elektronickými prostředky, Komise uvede právní základ a účel výsledku.

Jestliže výsledek není prováděn v prostorách Komise nebo telefonem či jinými elektronickými prostředky, Komise o něm předem informuje příslušný orgán členského státu, na jehož území se výsledek uskuteční. Pokud příslušný orgán členského státu o to požádá, úředníci tohoto orgánu mohou asistovat úředníkům a jiným osobám pověřeným Komisí vedením výsledku.

Článek 12

Šetření prováděná orgány členských států

1. Na žádost Komise provedou příslušné orgány členských států šetření, která Komise považuje za nezbytná podle čl. 13 odst. 1 nebo které nařídila rozhodnutím podle čl. 13 odst. 4. Úředníci příslušných orgánů členských států, kteří jsou zodpovědní za provedení těchto šetření, a rovněž osoby jimi zmocněné nebo jmenované, vykonávají své pravomoci v souladu s vnitrostátními právními předpisy.
2. Pokud o to požádá Komise nebo příslušný orgán členského státu, na jehož území se má šetření provést, mohou úředníkům dotčeného orgánu asistovat úředníci a ostatní doprovázející osoby zmocněné Komisí.

Článek 13

Pravomoci Komise při šetření

1. Za účelem vykonávání povinností stanovených jí tímto nařízením, může Komise provádět veškeré nezbytná šetření v podnicích a sdružení podniků.
2. Úředníci a jiné doprovázející osoby zmocněné Komisí k provedení šetření mají tyto pravomoci:
 - a) vstupovat do všech prostor, na pozemky a do dopravních prostředků podniků a sdružení podniků;
 - b) kontrolovat účetní knihy a jiné obchodní záznamy, bez ohledu na to, v jaké formě jsou uchovávány;
 - c) pořizovat nebo získávat v jakékoliv formě kopie nebo výpisy z těchto knih nebo záznamů;
 - d) zapečetit veškeré podnikatelské prostory a účetní knihy nebo záznamy po dobu a v rozsahu, které jsou nezbytné pro šetření;
 - e) žádat každého zástupce nebo zaměstnance podniku nebo sdružení podniků o vysvětlení skutečností nebo dokumentů týkajících se předmětu a účelu šetření a odpovědi zaznamenávat.
3. Úředníci a jiné doprovázející osoby zmocněné Komisí k provedení šetření vykonávají své pravomoci na základě písemného pověření, které upřesňuje předmět a účel šetření a sankce stanovené v článku 14 za poskytnutí účetních knih nebo jiných obchodních záznamů, které jsou neúplné, nebo kde odpovědi na žádané otázky podle odstavce 2 tohoto článku jsou nepřesné nebo zavádějící. V řádném čase před šetřením Komise oznámí šetření příslušnému orgánu členského státu na jehož území má být šetření provedeno.
4. Od podniků nebo sdružení podniků se žádá, aby se podřídily šetřením, která jsou nařízena rozhodnutím Komise. Rozhodnutí upřesňuje předmět a účel šetření, stanoví datum, kdy má být šetření zahájeno, a uvádí sankce stanovené články 14 a 15 a právo podniku odvolat se proti rozhodnutí k Soudnímu dvoru. Komise přijme takové rozhodnutí po konzultaci příslušného orgánu členského státu, na jehož území bude šetření provedeno.
5. Úředníci a osoby zmocněné nebo jmenované příslušným orgánem členského státu, na jehož území se má šetření provést, budou na žádost tohoto orgánu nebo Komise aktivně asistovat úředníkům a ostatním doprovázejícím osobám zmocněným Komisí. Za tímto účelem jsou vybaveni pravomocemi uvedenými v odstavci 2.
6. Pokud úředníci a jiné doprovázející osoby zmocněné Komisí shledají, že podnik odporuje šetření, včetně zapečetění obchodních prostor, účetních knih nebo záznamů, nařízené na základě tohoto článku, příslušný členský stát jim poskytne nezbytnou pomoc, a tam, kde je to přiměřené, požádá o pomoc policii nebo rovnocenný donucovací orgán, tak, aby jim umožnil provést šetření.
7. Jestliže pomoc stanovená v odstavci 6 vyžaduje podle vnitrostátních právních předpisů soudní schválení, musí být o toto schválení požádáno. O tento souhlas může být také požádáno jako o preventivní opatření.

8. V případech, kdy je požádáno o souhlas uvedený v odstavci 7, vnitrostátní soudní orgán zajistí, aby rozhodnutí Komise bylo ověřené a aby předpokládaná donucovací opatření nebyla svévolná ani nadměrná s ohledem na předmět šetření. Při kontrole přiměřenosti donucovacích opatření může vnitrostátní soudní orgán požádat Komisi, přímo nebo prostřednictvím příslušného orgánu členského státu, o podrobné vysvětlení týkající se předmětu šetření. Vnitrostátní soudní orgán však nemůže zpochybňovat nezbytnost šetření ani požadovat, aby mu byly poskytnuty informace ze záznamů Komise. Zákonnost rozhodnutí Komise může být přezkoumána pouze Soudním dvorem.

Článek 14

Pokuty

1. Komise může rozhodnutím uložit osobám uvedeným v čl. 3 odst. 1 písm. b), podnikům nebo sdružením podniků pokuty až do výše 1 % celkového obrátu dotčeného podniku nebo sdružení podniků ve smyslu článku 5 pokud, úmyslně nebo z nedbalosti:

a) poskytnou nesprávnou nebo zavádějící informaci v podání, potvrzení, oznámení nebo jeho doplnění podle článku 4, čl. 10 odst. 5 nebo čl. 22 odst. 3;

b) poskytnou nesprávnou nebo zavádějící informaci v odpovědi na žádost učiněnou na základě čl. 11 odst. 2;

c) v odpovědi na žádost učiněnou rozhodnutím přijatým na základě čl. 11 odst. 3 poskytnou nesprávnou, neúplnou nebo zavádějící informaci nebo neposkytnou informaci v rámci požadované lhůty;

d) v průběhu šetření podle článku 13 předloží požadované účetní knihy nebo jiné obchodní záznamy v neúplné formě nebo se odmítnou podřídit šetření nařízenému rozhodnutím přijatým na základě čl. 13 odst. 4;

e) v odpovědi na dotazy položené v souladu s čl. 13 odst. 2 písm. e):

- poskytnou nepřesnou nebo zavádějící odpověď,

- neopraví ve lhůtě stanovené Komisí nepřesné, neúplné nebo zavádějící odpovědi poskytnuté zaměstnancem, nebo

- neposkytnou nebo odmítnou poskytnout úplné odpovědi na otázky týkající se předmětu a účelu šetření nařízeného rozhodnutím přijatým podle čl. 13 odst. 4;

f) byly porušeny pečete připevněné úředníky nebo jinými doprovázejícími osobami zmocněnými Komisí v souladu s čl. 13 odst. 2 písm. d).

2. Komise může rozhodnutím uložit osobám uvedeným v čl. 3 odst. 1 písm. b) nebo dotčeným podnikům pokuty až do výše 10 % celkového obrátu dotčeného podniku ve smyslu článku 5 osobám uvedeným v čl. 3 odst. 1 písm. b) nebo dotčeným podnikům, pokud úmyslně nebo z nedbalosti:

a) neoznámí spojení v souladu s článkem 4 nebo čl. 22 odst. 3 před jeho uskutečněním, ledaže je jim to výslovně povoleno čl. 7 odst. 2 nebo rozhodnutím učiněným na základě čl. 7 odst. 3;

b) skuteční spojení v rozporu s článkem 7;

c) skuteční spojení prohlášené za neslučitelné se společným trhem rozhodnutím podle čl. 8 odst. 3 nebo nepřijmou opatření nařízená rozhodnutím podle čl. 8 odst. 4 nebo 5;

d) nesplní podmínku nebo povinnost uloženou rozhodnutím podle čl. 6 odst. 1 písm. b), čl. 7 odst. 3 nebo čl. 8 odst. 2 druhého pododstavce.

3. Při stanovení výše pokuty bude zohledněna povaha, závažnost a délka trvání porušení těchto ustanovení.

4. Rozhodnutí přijatá podle odstavců 1, 2 a 3 nemají trestněprávní povahu.

Článek 15

Penále

1. Komise může rozhodnutím uložit osobám uvedeným v čl. 3 odst. 1 písm. b), podnikům nebo sdružením podniků, penále až do výše 5 % průměrného denního celkového obratu dotčeného podniku nebo sdružení podniků ve smyslu článku 5 za každý pracovní den zpoždění, počítaný ode dne stanoveného v rozhodnutí, aby je přinutila:

a) poskytnout úplné a správné informace, které si vyžádala rozhodnutím přijatým podle čl. 11 odst. 3;

b) podřídit se šetření nařízenému rozhodnutím přijatým podle čl. 13 odst. 4;

c) splnit povinnost uloženou rozhodnutím přijatým podle čl. 6 odst. 1 písm. b), čl. 7 odst. 3 nebo čl. 8 odst. 2 druhého pododstavce, nebo

d) přijmout všechna opatření nařízená rozhodnutím podle čl. 8 odst. 4 nebo 5.

2. Jestliže osoby uvedené v čl. 3 odst. 1 písm. b), podniky nebo sdružení podniků splnily povinnost pro jejíž splnění bylo penále uloženo, Komise může stanovit konečnou částku penále nižší, než která by vyplývala z původního rozhodnutí.

Článek 16

Přezkoumání Soudním dvorem

Soudní dvůr má neomezenou pravomoc ve smyslu článku 172 Smlouvy přezkoumat rozhodnutí, kterými Komise stanovila pokutu nebo penále; má právo zrušit, snížit nebo zvýšit uložené pokuty nebo penále.

Článek 17

Služební tajemství

1. Informace získané v důsledku použití článků 11, 12, 13 a 18 smějí být použity pouze pro účely příslušné žádosti, kontroly nebo slyšení.

2. Aniž je dotčen čl. 4 odst. 3 a články 18 a 20, Komise a příslušné orgány členských států, jejich úředníci a jiní pracovníci a jiné osoby pracující pod dohledem těchto orgánů stejně jako úředníci a státní zaměstnanci jiných orgánů členských států nesmí sdělovat žádné informace získané použitím tohoto nařízení, které spadají pod závazek služebního tajemství.

3. Odstavce 1 a 2 nebrání zveřejnění obecných informací nebo přehledů, které neobsahují informace týkající se konkrétních podniků nebo sdružení podniků.

Článek 18

Slyšení stran a třetích osob

1. Před přijetím jakéhokoli rozhodnutí podle čl. 6 odst. 3, čl. 7 odst. 3, čl. 8 odst. 2 až 6 a článků 14 a 15, Komise poskytne dotčeným osobám, podnikům a sdružením podniků možnost, aby v každém stadiu řízení, až do konzultace s poradním výborem, vyjádřily své stanovisko k námitkám jež jsou proti nim vzneseny.

2. Odchylně od odstavce 1 může být prozatímně přijato rozhodnutí podle čl. 7 odst. 3 a čl. 8 odst. 5 aniž by dotčeným osobám, podnikům nebo sdružením podniků byla dána možnost předem vyjádřit své stanovisko, za předpokladu, že Komise jim dá tuto příležitost co nejdříve po přijetí svého rozhodnutí.

3. Komise musí založit svůj názor pouze na námitkách, ke kterým strany mohly předložit své připomínky. V řízení musí být plně dodržováno právo na obhajobu. Nahlížení do spisu musí být umožněno přinejmenším přímo zúčastněným stranám s tím, že musí být chráněn oprávněný zájem podniků na zachování jejich obchodního tajemství.

4. Pokud to Komise nebo příslušné orgány členských států pokládají za nutné, mohou také vyslechnout jiné fyzické nebo právnické osoby. Fyzické nebo právnické osoby, které prokážou oprávněný zájem, a zejména členové správních nebo řídicích orgánů dotčených podniků, nebo uznání zástupci jejich zaměstnanců, mají právo být slyšeni na základě své žádosti.

Článek 19

Spolupráce s orgány členských států

1. Komise zašle příslušným orgánům členských států kopie oznámení do tří pracovních dnů a co nejdříve pak kopie nejdůležitějších dokumentů předložených Komisi nebo jí vystavených podle tohoto nařízení. Mezi tyto dokumenty patří rovněž závazky nabídnuté Komisi dotčenými soutěžiteli s cílem zajistit slučitelnost spojení se společným trhem podle čl. 6 odst. 2 nebo čl. 8 odst. 2 druhého pododstavce.

2. V řízeních uvedených v tomto nařízení jedná Komise v těsné a trvalé spolupráci s příslušnými orgány členských států, které mohou k řízení vyjádřit svoje stanovisko. Pro účely článku 9 si Komise zajistí informace od příslušného orgánu členského státu, jak je uvedeno v odstavci 2 výše uvedeného článku, a umožní mu vyjádřit své stanovisko v každém stadiu řízení až do přijetí rozhodnutí podle odstavce 3 uvedeného článku; za tím účelem mu umožní nahlížet do spisu.

3. Poradní výbor pro kontrolu spojování podniků musí být konzultován před přijetím jakékoliv rozhodnutí na základě čl. 8 odst. 1 až 6, článků 14 a 15 s výjimkou prozatímních rozhodnutí přijatých v souladu s čl. 18 odst. 2.

4. Poradní výbor se skládá ze zástupců příslušných orgánů členských států. Každý členský stát jmenuje do tohoto výboru jednoho nebo dva zástupce; nemohou-li se zúčastnit jednání, mohou je nahradit jiní zástupci. Nejméně jeden ze zástupců členského státu musí být kvalifikovaný pro otázky restriktivních praktik a dominantních postavení.

5. Konzultace se uskuteční na společném zasedání svolaném Komisí a pod jejím předsednictvím. S pozváním na toto zasedání se zašle souhrnná zpráva o každém daném případě, který má být projednáván, spolu s označením nejdůležitějších dokumentů a předběžným návrhem rozhodnutí každého projednávaného případu. Zasedání se nesmí konat dříve než 10 pracovních dnů po zaslání pozvánek. Ve výjimečných případech může Komise zkrátit tuto lhůtu tak, aby se zabránilo způsobení vážné škody jednomu nebo více podnikům, jichž se spojení týká.

6. Poradní výbor vyjádří své stanovisko k návrhu rozhodnutí Komise, pokud je to nezbytné, hlasováním. Poradní výbor může vyjádřit své stanovisko i když někteří jeho členové ani jejich zástupci nejsou přítomni. Toto stanovisko musí být vyjádřeno písemně a musí být přiloženo k návrhu rozhodnutí. Komise vezme v nejvyšší možné míře v úvahu stanovisko vyjádřené tímto výborem. Rovněž musí informovat výbor o způsobu, kterým bylo přihlédnuto k jeho stanovisku.

7. Komise sdělí stanovisko Poradního výboru, spolu s rozhodnutím, adresátům rozhodnutí. Stanovisko zveřejní spolu s rozhodnutím, a to s ohledem na oprávněný zájem podniků na ochraně jejich obchodního tajemství.

Článek 20

Zveřejnění rozhodnutí

1. Komise zveřejní rozhodnutí přijatá podle čl. 8 odst. 1 až 6, článků 14 a 15 s výjimkou prozatímních rozhodnutí přijatých v souladu s čl. 18 odst. 2 spolu se stanoviskem poradního výboru v Úředním věstníku Evropské unie.

2. Ve zveřejnění se uvedou jména stran a hlavní obsah rozhodnutí; bude brát v úvahu oprávněný zájem podniků na ochraně jejich obchodního tajemství.

Článek 21

Použití nařízení a soudní pravomoc

1. Pouze toto nařízení se použije na spojení, jak jsou definována v článku 3 a nařízení Rady (ES) č. 1/2003 [8], (EHS) č. 1017/68 [9], (EHS) č. 4056/86 [10] a (EHS) č. 3975/87 [11] se nepoužijí, s výjimkou ve vztahu ke společným podnikům, které nemají význam pro celé Společenství a jejichž cílem nebo účinkem je koordinace soutěžního chování soutěžitelů, kteří zůstávají nezávislí.

2. Komise má výhradní pravomoc přijímat rozhodnutí stanovená v tomto nařízení, přičemž podléhá přezkumu ze strany Soudního dvora.

3. Žádný členský stát nepoužije své vnitrostátní právní předpisy pro hospodářskou soutěž na jakékoliv spojení, které má význam pro celé Společenství.

Prvním pododstavcem není dotčena pravomoc členských států provádět šetření nezbytná pro použití čl. 4 odst. 4, čl. 9 odst. 2 nebo, po postoupení v souladu s čl. 9 odst. 3 prvním pododstavcem písm. b), nebo čl. 9 odst. 5 přijmout opatření nezbytně nutná pro použití čl. 9 odst. 8.

4. Nehledě na odstavce 2 a 3, členské státy mohou přijmout přiměřená opatření k ochraně oprávněných zájmů, jiných než těch, které jsou vzaty do úvahy tímto nařízením a které jsou slučitelné s obecnými zásadami a jinými ustanoveními práva Společenství.

Veřejná bezpečnost, pluralita médií a pravidla obezřetnostního dohledu jsou považovány za oprávněné zájmy ve smyslu prvního pododstavce.

Každý další veřejný zájem musí být dotčeným členským státem sdělen Komisi a musí jí být uznán po posouzení z hlediska jeho slučitelnosti s obecnými zásadami a jinými ustanoveními práva Společenství dříve než mohou být výše uvedená opatření přijata. Komise bude informovat dotčený členský stát o svém rozhodnutí do 25 pracovních dnů od tohoto sdělení.

Článek 22

Postoupení případu Komisi

1. Jeden nebo více členských států může požádat Komisi o přezkoumání jakéhokoliv spojení definovaného v článku 3, které nemá význam pro celé Společenství ve smyslu článku 1, avšak ovlivňuje obchod mezi členskými státy a hrozí zásadně narušit hospodářskou soutěž na území členského státu nebo států, které žádost podávají.

Taková žádost musí být předložena nejpozději ve lhůtě 15 pracovních dnů od data, kdy bylo spojení oznámeno, nebo pokud se žádné oznámení nepožaduje, jinak dáno na vědomí dotčenému členskému státu.

2. Komise neprodleně informuje příslušné orgány členského státu a dotčené soutěžitele o jakékoliv žádosti obdržené podle odstavce 1.

Jakýkoliv další členský stát má právo připojit se k původní žádosti ve lhůtě 15 pracovních dnů ode dne, kdy byl Komisí informován o počáteční žádosti.

Všechny vnitrostátní lhůty vztahující se ke spojení se staví, až do doby kdy, ve shodě s postupem stanoveným v tomto článku, je rozhodnuto o tom, kde se má spojení přezkoumat. Jakmile členský stát informuje Komisi a dotčené podniky, že se nepřipojuje k žádosti, stavení vnitrostátních lhůt končí.

3. Komise může ve lhůtě 10 pracovních dní po skončení lhůty stanovené v odstavci 2 rozhodnout o přezkoumání spojení, v případě, že má za to, že dané spojení ovlivňuje obchod mezi členskými státy a hrozí zásadním narušením účinné hospodářské soutěže na území členského státu nebo států, které o přezkoumání žádají. Pokud Komise v této lhůtě nerozhodne, má se za to, že přijala rozhodnutí o přezkoumání spojení v souladu s žádostí.

Komise informuje všechny členské státy a dotčené podniky o svém rozhodnutí. Komise může požádat o předložení oznámení podle článku 4.

Členský stát nebo členské státy, které předložily takovou žádost, již dále na dané spojení nepoužijí své vnitrostátní právní předpisy pro hospodářskou soutěž.

4. Článek 2, čl. 4 odst. 2 až 3, články 5, 6 a 8 až 21 se použijí v případě, že Komise přezkoumá spojení podle odstavce 3. Článek 7 se použije do té míry, v jaké spojení nebylo uskutečněno k datu, kdy Komise informuje dotčené podniky, že byla podána žádost.

V případech, kdy není vyžadováno oznámení podle článku 4, počíná běžet lhůta stanovená v čl. 10 odst. 1, v jejímž rámci může být zahájeno řízení, první pracovní den následující po dni, kdy Komise informuje dotčené podniky, že se rozhodla přezkoumat spojení podle odstavce 3.

5. Komise může informovat jeden nebo více členských států o tom, že má za to, že spojení splňuje kritéria stanovená v odstavci 1. V takových případech Komise může vyzvat tento členský stát nebo tyto členské státy, aby podaly žádost podle odstavce 1.

Článek 23

Prováděcí ustanovení

1. Komise má pravomoc stanovit v souladu s řízením uvedeným v odstavci 2:

- a) prováděcí ustanovení týkající se formy, obsahu a jiných podrobností oznámení a podání podle článku 4;
- b) prováděcí ustanovení týkající se lhůt podle čl. 4 odst. 4 a 5 článků 7, 9, 10 a 22;
- c) postup a lhůty pro poskytnutí a provádění závazků podle čl. 6 odst. 2 a čl. 8 odst. 2;
- d) prováděcí ustanovení týkající se slyšení podle článku 18.

2. Komisi je nápomocen poradní výbor, složený ze zástupců členských států.

- a) Komise konzultuje poradní výbor před zveřejněním návrhu prováděcích ustanovení a před přijetím takových ustanovení.
- b) Konzultace se uskuteční na zasedání svolaném na pozvání Komise a řízeném Komisí. Návrh prováděcích ustanovení, jež mají být přijata, se zasílá spolu s pozváním. Zasedání se neuskuteční dříve než 10 pracovních dní poté, kdy bylo zasláno pozvání.
- c) Poradní výbor poskytne stanovisko k návrhu prováděcích ustanovení, ke kterému v případě nutnosti dospěje hlasováním. Komise stanovisko poskytnuté výborem zohlední v co nejvyšší míře.

Článek 24

Vztahy se třetími zeměmi

1. Členské státy informují Komisi o všech obecných problémech, s nimiž se setkaly podniky těchto států v případě spojení definovaných v článku 3 v jakékoliv třetí zemi.

2. Poprvé nejpozději do jednoho roku od vstupu tohoto nařízení v platnost a poté periodicky pravidelných intervalech Komise vypracuje zprávu posuzující zacházení s podniky, které mají své sídlo nebo hlavní oblast činnosti uvnitř Společenství, za podmínek stanovených v odstavcích 3 a 4, pokud jde o spojování ve třetích zemích. Komise předloží tyto zprávy Radě společně s případnými doporučeními.

3. Pokud Komise dojde k názoru, ať na základě zpráv uvedených v odstavci 2 nebo na základě jiných informací, že některá třetí země neposkytuje podnikům, které mají své sídlo nebo hlavní oblast činnosti ve Společenství, zacházení srovnatelné s tím, které je ve Společenství poskytováno podnikům z této země, může Komise podat návrhy Radě, aby jí dala vhodný mandát k jednání za účelem dosažení srovnatelného zacházení pro podniky, které mají své sídlo nebo hlavní oblast činnosti ve Společenství.

4. Opatření učiněná podle tohoto článku musí dodržovat závazky Společenství nebo členských států vyplývající z mezinárodních dohod, ať už dvoustranných nebo mnohostranných, aniž by byl dotčen článek 307 Smlouvy.

Článek 25

Zrušující ustanovení

1. Aniž by byl dotčen čl. 26 odst. 2, nařízení (EHS) č. 4064/89 a (ES) č. 1310/97 se zrušují s účinkem od 1. května 2004.

2. Odkazy na zrušená nařízení se považují za odkazy na toto nařízení a budou čteny v souladu se srovnávací tabulkou uvedenou v příloze.

Článek 26

Vstup v platnost a přechodná ustanovení

1. Toto nařízení vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie.

Použije se ode dne 1. května 2004.

2. Nařízení (EHS) č. 4064/89 se nadále použije na všechna spojení, která byla předmětem dohody nebo oznámení nebo v případech získání kontroly ve smyslu čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení, a která před datem použitelnosti tohoto nařízení podléhala zejména ustanovením o použitelnosti stanoveným čl. 25 odst. 2 a 3 nařízení (EHS) č. 4064/89 a článkem 2 nařízení (EHS) č. 1310/97.

3. Pokud jde o spojení, na která se toto nařízení vztahuje na základě přistoupení, datum použitelnosti tohoto nařízení bude nahrazeno datem přistoupení.

Toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

V Bruselu dne 20. ledna 2004.

[1] Úř. věst. C 20, 28.1.2003, s. 4.

[2] Stanovisko ze dne 9. října 2003 (dosud nezveřejněné v Úředním věstníku).

[3] Stanovisko ze dne 24. října 2003 (dosud nezveřejněné v Úředním věstníku).

[4] Úř. věst. L 395, 30.12.1989, s. 1. Opravená verze v Úř. věst. L 257, 21.9.1990, s. 13. Nařízení naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 1310/97 (Úř. věst. L 180, 9.7.1997, s.1). Oprava v Úř. věst. L 40, 13.2. 1998, s. 17.

[5] Úř. věst. C 364, 18.12.2000, s. 1.

[6] Úř. věst. L 222, 14.8.1978, s. 11. Směrnice naposledy pozměněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/51/ES (Úř. věst. L 178, 17.7.2003, s. 16).

[7] Úř. věst. L 372, 31.12.1986, s. 1. Směrnice naposledy pozměněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/51/ES.

[8] Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1.

[9] Úř. věst. L 175, 23.7.1968, s. 1. Nařízení naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 1/2003 (Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1).

[10] Úř. věst. L 378, 31.12.1986, s. 4. Nařízení naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 1/2003.

[11] Úř. věst. L 374, 21.12.1987, s. 1. Nařízení naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 1/2003.

PŘÍLOHA

Nařízení Komise (ES) č. 802/2004

ze dne 21. dubna 2004,

kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství,

s ohledem na Dohodu o Evropském hospodářském prostoru,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (nařízení ES o spojování) [1], a zejména na čl. 23 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 ze dne 21. prosince 1989 o kontrole spojování podniků [2], naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 1310/97 [3], a zejména na článek 23 uvedeného nařízení,

po konzultaci s poradním výborem,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 ze dne 21. prosince 1989 o kontrole spojování podniků bylo pozměněno s podstatnými změnami rozličných ustanovení uvedeného nařízení.

(2) Nařízení Komise (ES) č. 447/98 [4] ze dne 1. března 1998 o oznamováních, lhůtách a slyšeních stanovených v nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 o kontrole spojování podniků musí být pozměněno tak, aby byly uvedené změny zohledněny. Z důvodu jasnosti by tedy mělo být zrušeno a nahrazeno novým nařízením.

(3) Komise přijala opatření o mandátu úředníků pro slyšení v určitých řízeních ve věcech hospodářské soutěže.

(4) Nařízení (ES) č. 139/2004 je založeno na zásadě povinného oznamování spojení podniků předtím, než se uskuteční. Oznamování má na jednu stranu důležité právní následky, které jsou výhodné pro strany plánovaného spojení, zatímco na druhou stranu vystavuje nesplnění oznamovací povinnosti strany pokutě a může pro ně rovněž znamenat nepříznivé následky občanskoprávní povahy. Je proto nezbytné, aby v zájmu právní jistoty byl přesně definován předmět a obsah informací, které mají být v oznámení uvedeny.

(5) Oznamující strany mají v plném rozsahu a pravdivě uvést Komisi skutečnosti a okolnosti, které jsou významné pro přijetí rozhodnutí o oznamovaném spojení.

(6) Nařízení (ES) č. 139/2004 rovněž dotčeným podnikům umožňuje, aby v odůvodněném podání předcházejícím oznámení požádaly, aby spojení, které splňuje podmínky uvedeného nařízení, bylo Komisi postoupeno jedním nebo více členskými státy, případně, aby je Komise postoupila jednomu nebo více členským státům. Je důležité poskytnout Komisi a příslušným orgánům dotčených členských států dostačující informace, které by jim v krátké době umožnily vyhodnotit, zda by měly postoupení učinit. Za tímto účelem musí odůvodněné podání, které požaduje postoupení, obsahovat některé zvláštní informace.

(7) Za účelem zjednodušení a urychlení přezkoumání oznámení a odůvodněných podání je žádoucí, aby bylo zavedeno používání formulářů.

(8) Jelikož oznámení s sebou přináší zákonné lhůty podle nařízení (ES) č. 139/2004, musí být rovněž stanoveny podmínky pro tyto lhůty a určen den, kdy nabývají účinku.

(9) V zájmu právní jistoty je třeba stanovit pravidla pro výpočet lhůt stanovených v nařízení (ES) č. 139/2004. Musí být určen zejména počátek a konec každé lhůty a okolnosti, které mají za následek přerušení již započaté lhůty, s náležitým ohledem na požadavky, které vyplývají z výjimečně krátkých zákonných lhůt pro řízení.

(10) Ustanovení vztahující se na postup Komise musí být sestavena takovým způsobem, aby plně zajišťovala právo na slyšení a právo na obhajobu. Pro tyto účely by Komise měla rozlišovat mezi stranami, které oznamují spojení, jinými stranami zúčastněnými na plánu spojení, třetími stranami a stranami, ohledně kterých Komise zamýšlí učinit rozhodnutí o uložení pokuty nebo penále.

(11) Komise by měla dát oznamujícím stranám a jiným zúčastněným stranám, pokud o to požádají, příležitost před oznámením neformálně a přísně důvěrně projednat zamýšlené spojení. Komise by navíc měla po oznámení udržovat úzký styk s uvedenými stranami v míře, která je nezbytná k tomu, aby s nimi projednala všechny praktické nebo právní problémy, které objeví při prvním přezkoumání případu, s cílem, pokud možno, po vzájemné dohodě tyto problémy odstranit.

(12) V souladu se zásadou zachování práva na obhajobu musí být oznamujícím stranám dána příležitost vyjádřit se ke všem námitkám, které Komise navrhuje vzít v úvahu při svých rozhodnutích. Ostatní zúčastněné strany by také měly být informovány o námitkách Komise a měla by jim být poskytnuta příležitost vyjádřit svá stanoviska.

(13) Třetí strany prokazující dostatečný zájem musí také dostat příležitost vyjádřit svá stanoviska, pokud o to písemně požádají.

(14) Různé osoby oprávněné podat připomínky by tak měly učinit písemně, jak ve svém vlastním zájmu, tak v zájmu náležitého řízení, aniž je dotčeno jejich právo žádat popřípadě o formální slyšení jako doplnění písemného řízení. V naléhavých případech však musí být Komise schopna přistoupit okamžitě k formálním slyšením oznamujících stran, jiných zúčastněných stran nebo třetích stran.

(15) Je nezbytné vymezit práva osob, které mají být slyšeny, do jaké míry mají mít přístup ke spisům Komise a za jakých podmínek mohou být zastupovány nebo podporovány.

(16) Komise musí při poskytování přístupu ke spisu respektovat oprávněný zájem podniků na ochraně jejich obchodních tajemství a jiných důvěrných informací. Komise by měla mít rovněž možnost vyžádat si, aby podniky, které předložily dokumenty nebo prohlášení, důvěrné informace označily.

(17) Aby Komise mohla provádět náležité posouzení závazků, navržených oznamujícími stranami s cílem vytvořit spojení slučitelné se společným trhem, a zajistit řádné konzultace s jinými zúčastněnými stranami, třetími stranami a orgány členských států, jak stanoví nařízení (ES) č. 139/2004, zvláště čl. 18 odst. 1 a 4 a čl. 19 odst. 1, 2, 3 a 5 uvedeného nařízení, je nezbytné stanovit postup a lhůty pro předložení takových závazků, jak stanoví čl. 6 odst. 2 a čl. 8 odst. 2 uvedeného nařízení.

(18) Je rovněž nezbytné vymezit pravidla použitelná pro určité lhůty stanovené Komisí.

(19) Poradní výbor pro kontrolu spojování podniků musí zaujmout stanovisko na základě předběžného návrhu rozhodnutí. Musí proto být konzultován o případu poté, co šetření tohoto případu bylo skončeno. Tato konzultace však nebrání Komisi v tom, aby šetření znovu zahájila, pokud je to nezbytné,

PŘIJALA TOTO NAŘÍZENÍ:

KAPITOLA I

OBLAST PŮSOBNOSTI

Článek 1

Oblast působnosti

Toto nařízení se použije na kontrolu spojování prováděnou podle nařízení (ES) č. 139/2004.

KAPITOLA II

OZNÁMENÍ A JINÁ PODÁNÍ

Článek 2

Osoby oprávněné podávat oznámení

1. Oznámení podávají osoby nebo podniky uvedené v čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) č. 139/2004.
2. Pokud oznámení podepisují zástupci osob nebo podniků, předloží tito zástupci písemný doklad o tom, že jsou zmocněni jednat.
3. Společná oznámení by měl podávat společný zástupce, který je zmocněn předávat a přijímat dokumenty jménem všech oznamujících stran.

Článek 3

Podávání oznámení

1. Oznámení se podávají způsobem popsáním ve formuláři CO uvedeném v příloze I. Za podmínek stanovených v příloze II mohou být oznámení podávána i na zkráceném formuláři tak, jak je uveden v uvedené příloze. Společná oznámení se podávají na jednom formuláři.
2. Jeden originál a 35 kopií formuláře CO a podpůrná dokumentace se předkládají Komisi. Oznámení jsou zasílána na adresu uvedenou v čl. 23 odst. 1 a ve formátu určeném Komisí.
3. Podpůrná dokumentace se předkládá buď jako originál nebo kopie originálů; jedná-li se o kopie, potvrdí oznamující strany, že kopie jsou pravdivé a úplné.
4. Oznámení se podává v jednom z úředních jazyků Společenství. Tento jazyk je také jednacím jazykem řízení pro oznamující strany, jakož i jazykem jakéhokoli dalšího řízení, které se vztahuje ke stejnému spojení. Podpůrná dokumentace se podává v původním jazyce. Pokud původní jazyk není jedním z úředních jazyků Společenství, přiloží se překlad do jednacího jazyka.
5. Pokud jsou oznámení podávána podle článku 57 Dohody o Evropském hospodářském prostoru, mohou být také v jednom z úředních jazyků států ESVO anebo v pracovním jazyce Kontrolního úřadu ESVO. Pokud jazyk vybraný pro oznámení není úředním jazykem Společenství, oznamující strany zároveň doplní veškerou dokumentaci překladem do úředního jazyka Společenství. Jazyk, který je vybrán pro překlad, použije Komise jako jednacím jazyk pro oznamující strany.

Článek 4

Informace a dokumenty, které mají být poskytnuty

1. Oznámení musí obsahovat požadované informace a dokumenty ve vhodných formulářích stanovených v přílohách. Informace musí být správné a úplné.
2. Komise nemusí trvat na povinnosti poskytnout v oznámení určitou informaci nebo dokument, ani na jakémkoli jiném požadavku stanoveném v přílohách I a II, pokud Komise nepovažuje splnění takových závazků či požadavků za nezbytné pro posouzení případu.
3. Komise neprodleně písemně potvrdí oznamujícím stranám nebo jejich zástupcům, že obdržela oznámení a jakoukoli odpověď na dopis zaslaný Komisí podle čl. 5 odst. 2 a 3.

Článek 5

Nabytí účinku oznámení

1. Aniž jsou dotčeny odstavce 2, 3 a 4, oznámení nabývá účinku dnem, kdy je Komise obdrží.

2. Pokud jsou informace a dokumenty obsažené v oznámení v podstatných věcech neúplné, Komise neprodleně písemně informuje oznamující strany nebo jejich zástupce. V těchto případech nabývá oznámení účinku dnem, kdy Komise obdrží úplné informace.

3. Podstatné změny ve skutečnostech obsažených v oznámení, o kterých oznamující strany vědí nebo by měly vědět nebo jakékoli nové informace, které se objeví po podání oznámení, které oznamující strany vědí nebo by měly vědět a které by musely být oznámeny, pokud by byly známy v okamžiku podání, musí být Komisi neprodleně sděleny. V těchto případech, pokud by tyto podstatné změny nebo nové informace mohly mít zásadní vliv na hodnocení spojení, může Komise považovat den, kdy obdrží informace o podstatných změnách, za den nabytí účinku oznámení; Komise neprodleně písemně informuje oznamující strany nebo jejich zástupce o této skutečnosti.

4. Nesprávné nebo zavádějící informace se považují za neúplné informace.

5. Pokud Komise zveřejní skutečnost, že došlo k oznámení podle čl. 4 odst. 3 nařízení (ES) č. 139/2004, uvede datum, ke kterému obdržela oznámení. Pokud podle odstavců 2, 3 a 4 tohoto článku nabude oznámení účinku později než v den uvedený v tomto zveřejnění, Komise vydá další zveřejnění, ve kterém uvede pozdější den.

Článek 6

Zvláštní ustanovení pro odůvodněná podání, dodatky a potvrzení

1. Odůvodněná podání ve smyslu čl. 4 odst. 4 a 5 nařízení (ES) č. 139/2004 musí obsahovat informace včetně dokumentů požadovaných v souladu s přílohou III tohoto nařízení.

2. Článek 2, čl. 3 odst. 1 třetí věta, čl. 3 odst. 2 až 5, článek 4, čl. 5 odst. 1, čl. 5 odst. 2 první věta, čl. 5 odst. 3 a 4, článek 21 a článek 23 tohoto nařízení se obdobně použijí na odůvodněná podání ve smyslu čl. 4 odst. 4 a 5 nařízení (ES) č. 139/2004.

Článek 2, čl. 3 odst. 1 třetí věta, čl. 3 odst. 2 až 5, článek 4, čl. 5 odst. 1 až 4, článek 21 a článek 23 tohoto nařízení se obdobně použijí na dodatky k oznámením a na potvrzení ve smyslu čl. 10 odst. 5 nařízení (ES) č. 139/2004.

KAPITOLA III

LHŮTY

Článek 7

Počátek lhůt

Lhůty začínají běžet v pracovní den, jak je definován článkem 24 tohoto nařízení, následující po události, na niž odkazuje příslušné ustanovení nařízení (ES) č. 139/2004.

Článek 8

Konec lhůt

Lhůta stanovená v pracovních dnech končí na konci svého posledního pracovního dne.

Lhůta stanovená Komisí v podobě konkrétního kalendářního data končí na konci stanoveného dne.

Článek 9

Přerušení lhůt

1. Lhůty uvedené v čl. 9 odst. 4, čl. 10 odst. 1 a 3 nařízení (ES) č. 139/2004 se přeruší, pokud Komise musí učinit rozhodnutí podle čl. 11 odst. 3 a čl. 13 odst. 4 uvedeného nařízení z některého z těchto důvodů:

a) informace, které Komise žádala podle čl. 11 odst. 2 nařízení (ES) č. 139/2004 od jedné z oznamujících stran nebo jiné zúčastněné strany ve smyslu článku 11 tohoto nařízení nejsou poskytnuty nebo nejsou poskytnuty v plném znění ve lhůtě stanovené Komisí;

b) informace, které Komise žádala podle čl. 11 odst. 2 nařízení (ES) č. 139/2004 od třetí strany uvedené v článku 11 tohoto nařízení, nejsou poskytnuty nebo nejsou poskytnuty v plném znění ve lhůtě stanovené Komisí kvůli okolnostem, za které nese odpovědnost jedna z oznamujících stran nebo jiná zúčastněná strana ve smyslu článku 11 tohoto nařízení;

c) jedna z oznamujících stran nebo jiná zúčastněná strana ve smyslu článku 11 tohoto nařízení se odmítla podrobit šetření, které Komise považuje za nezbytné na základě čl. 13 odst. 1 nařízení (ES) č. 139/2004 nebo odmítla spolupracovat při provádění tohoto šetření v souladu s čl. 13 odst. 2 uvedeného nařízení;

d) oznamující strany neinformovaly Komisi o podstatných změnách ve skutečnostech obsažených v oznámení nebo jakýchkoli nových informacích takového druhu, jaký je uveden v čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení.

2. Lhůty uvedené v čl. 9 odst. 4 a čl. 10 odst. 1 a 3 nařízení (ES) č. 139/2004 se přeruší, pokud Komise podle čl. 11 odst. 3 uvedeného nařízení musí učinit rozhodnutí bez toho, že by si nejprve vyžádala informace, a to z důvodů, za které je zodpovědný jeden z podniků, který se spojení účastní.

3. Lhůty uvedené v čl. 9 odst. 4 a čl. 10 odst. 1 a 3 nařízení (ES) č. 139/2004 se přeruší:

a) v případech uvedených v odst. 1 písm. a) a b) na dobu od konce lhůty stanovené v žádosti o informace do obdržení úplných a správných informací požadovaných rozhodnutím;

b) v případech uvedených v odst. 1 písm. c) na dobu od neúspěšného pokusu provést šetření do ukončení šetření nařízeného rozhodnutím;

c) v případech uvedených v odst. 1 písm. d) na dobu od vzniku změny ve skutečnostech uvedených v oznámení do obdržení úplných a správných informací požadovaných rozhodnutím nebo do ukončení vyšetřování nařízeného rozhodnutím;

d) v případech uvedených v odstavci 2 na dobu od konce lhůty stanovené v rozhodnutí do obdržení úplných a správných informací požadovaných rozhodnutím.

4. Přerušování lhůty začíná pracovní den následující po dni, ve kterém došlo k události způsobující přerušování. Končí uplynutím dne, kdy důvod pro přerušování odpadne. Pokud tento den není pracovním dnem, přerušování lhůty končí uplynutím následujícího pracovního dne.

Článek 10

Dodržování lhůt

1. Lhůty uvedené v čl. 4 odst. 4 čtvrtém pododstavci, čl. 9 odst. 4, čl. 10 odst. 1 a 3 a čl. 22 odst. 3 nařízení (ES) č. 139/2004 jsou dodrženy, pokud Komise učiní příslušné rozhodnutí před uplynutím lhůty.

2. Lhůty uvedené v čl. 4 odst. 4 druhém pododstavci, čl. 4 odst. 5 třetím pododstavci, čl. 9 odst. 2, čl. 22 odst. 1 druhém pododstavci a čl. 22 odst. 2 druhém pododstavci nařízení (ES) č. 139/2004 jsou dotčeným členským státem dodrženy, pokud tento členský stát informuje Komisi písemně před uplynutím lhůty nebo pokud předloží písemnou žádost nebo, případně, pokud se k takové žádosti připojí.

3. Lhůta uvedená v čl. 9 odst. 6 nařízení (ES) č. 139/2004 je dodržena, pokud příslušný orgán dotčeného členského státu informuje dotčený podnik způsobem stanoveným v uvedeném ustanovení před uplynutím lhůty.

KAPITOLA IV

UPLATŇOVÁNÍ PRÁVA NA SLYŠENÍ; SLYŠENÍ

Článek 11

Strany a třetí osoby, které mají být slyšeny

Pro účely práv na slyšení podle článku 18 nařízení (ES) č. 139/2004 se rozlišují tyto strany a třetí osoby:

a) oznamující strany, tj. osoby nebo podniky podávající oznámení podle čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) č. 139/2004;

b) jiné zúčastněné strany, tj. strany navrhovaného spojení, které nejsou oznamujícími stranami, například prodejce a podnik, který je cílem spojení;

c) třetí osoby, tj. fyzické nebo právnické osoby, včetně zákazníků, dodavatelů a soutěžitelů, pokud prokáží dostatečný zájem ve smyslu čl. 18 odst. 4 druhé věty nařízení (ES) č. 139/2004, zejména:

- členové správních nebo řídicích orgánů dotčených podniků nebo uznání zástupci zaměstnanců těchto podniků,

- spotřebitelská sdružení, dotýká-li se navrhované spojení produktů nebo služeb využívaných konečnými spotřebiteli.

d) strany, ohledně kterých Komise zamýšlí přijmout rozhodnutí podle článku 14 nebo článku 15 nařízení (ES) č. 139/2004.

Článek 12

Rozhodnutí o pozastavení spojení

1. Pokud Komise zamýšlí přijmout rozhodnutí podle čl. 7 odst. 3 nařízení (ES) č. 139/2004, které nepříznivě ovlivňuje jednu nebo více stran, informuje písemně podle čl. 18 odst. 1 uvedeného nařízení oznamující strany a jiné zúčastněné strany o svých námitkách a stanoví lhůtu, v jejímž průběhu mohou strany vyjádřit písemně své názory.

2. Pokud Komise podle čl. 18 odst. 2 nařízení (ES) č. 139/2004 přijala rozhodnutí uvedené v odstavci 1 tohoto článku předběžně, aniž by poskytla oznamujícím stranám a jiným zúčastněným stranám příležitost vyjádřit jejich názory, zašle jim neprodleně znění předběžného rozhodnutí a stanoví lhůtu, v jejímž průběhu mohou strany vyjádřit písemně své názory.

Jakmile oznamující strany a jiné zúčastněné strany vyjádří své názory, přijme Komise konečné rozhodnutí, kterým zruší, změní nebo potvrdí předběžné rozhodnutí. Pokud strany svůj názor v dané lhůtě písemně nevyjádří, předběžné rozhodnutí Komise se stane po uplynutí dané lhůty konečným.

Článek 13

Rozhodnutí ve věci

1. Pokud Komise zamýšlí přijmout rozhodnutí podle čl. 6 odst. 3, čl. 8 odst. 2 až 6 nařízení (ES) č. 139/2004, vyslechne před konzultací s Poradním výborem pro kontrolu spojování podniků strany podle čl. 18 odst. 1 a 3 uvedeného nařízení.

Ustanovení čl. 12 odst. 2 tohoto nařízení se použije obdobně, pokud při použití čl. 18 odst. 2 nařízení (ES) č. 139/2004 Komise přijala předběžné rozhodnutí podle čl. 8 odst. 5 uvedeného nařízení.

2. Komise sdělí své námitky oznamujícím stranám písemně.

Komise při oznamování námitek stanoví lhůtu, během které mohou oznamující strany informovat Komisi o svých připomínkách písemně.

Komise písemně informuje jiné zúčastněné strany o těchto námitkách.

Komise rovněž stanoví lhůtu, během které tyto jiné zúčastněné strany mohou informovat Komisi o svých připomínkách písemně.

Komise není povinna brát ohled na připomínky, které obdrží po uplynutí stanovené lhůty.

3. Strany, jimž byly sděleny námitky Komise nebo které byly o těchto námitkách informovány, vyjádří písemně své připomínky k těmto námitkám v dané lhůtě. Ve svých písemných vyjádřeních mohou uvést veškeré skutečnosti důležité pro svou obhajobu a mohou připojit jakékoli důležité dokumenty, aby uvedené skutečnosti doložily. Strany mohou také navrhnout, aby Komise vyslechla osoby, které mohou tyto skutečnosti potvrdit. Předloží Komisi jeden originál a 10 kopií svých připomínek na adresu generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž. Na stejnou adresu musí být zaslána rovněž elektronická kopie ve formátu určeném Komisí. Komise bez prodlení postoupí tyto písemné připomínky příslušným orgánům členských států.

4. Pokud Komise zamýšlí přijmout rozhodnutí podle článku 14 nebo 15 nařízení (ES) č. 139/2004, před konzultací s Poradním výborem pro kontrolu spojování podniků vyslechne podle čl. 18 odst. 1 a 3 uvedeného nařízení strany, ohledně kterých Komise zamýšlí takové rozhodnutí přijmout.

Postup podle odst. 2 prvního a druhého pododstavce a odstavce 3 se použije obdobně.

Článek 14

Slyšení

1. Pokud Komise zamýšlí rozhodnout podle čl. 6 odst. 3, čl. 8 odst. 2 až 6 nařízení (ES) č. 139/2004, poskytne oznamujícím stranám, které o to požádaly v písemných připomínkách, příležitost přednést argumenty ústně při formálním slyšení. Komise může rovněž v dalších částech řízení poskytnout oznamujícím stranám příležitost, aby vyjádřily své připomínky ústně.

2. Pokud Komise zamýšlí rozhodnout podle čl. 6 odst. 3, čl. 8 odst. 2 až 6 nařízení (ES) č. 139/2004, poskytne jiným zúčastněným stranám, které o to požádaly v písemných připomínkách, příležitost vyjádřit jejich připomínky ústně při formálním slyšení. Komise může rovněž v dalších částech řízení poskytnout těmto stranám příležitost, aby vyjádřily své připomínky ústně.

3. Pokud Komise zamýšlí rozhodnout podle článku 14 nebo 15 nařízení (ES) č. 139/2004, poskytne stranám, kterým navrhuje uložit pokutu nebo penále, pokud o to požádaly v písemných připomínkách, příležitost přednést jejich argumenty ústně při formálním slyšení. Komise může rovněž v dalších částech řízení poskytnout těmto stranám příležitost, aby vyjádřily své připomínky ústně.

Článek 15

Provádění formálních slyšení

1. Formální slyšení provádí zcela nezávisle úředník pro slyšení.

2. Komise vyzve osoby, které mají být slyšeny, aby se dostavily v den, který Komise určí.

3. Komise vyzve příslušné orgány členských států, aby se zúčastnily slyšení.

4. Vyzvané osoby se dostaví buď osobně nebo jsou zastoupeny právními zástupci nebo zástupci pověřenými jejich stanovami. Podniky a sdružení podniků mohou být zastoupeny řádně zmocněným zástupcem jmenovaným z řad stálých zaměstnanců.

5. Osobám slyšeným Komisí mohou být nápomocni právní poradci nebo jiné kvalifikované a náležitě zmocněné osoby, které schválí úředník pro slyšení.

6. Formální slyšení nejsou veřejná. Osoby mohou být slyšeny odděleně nebo za přítomnosti jiných předvolaných osob. V případě účasti jiných předvolaných osob se bere ohled na oprávněný zájem podniků na ochraně jejich obchodních tajemství a jiných důvěrných informací.

7. Úředník pro slyšení může povolit všem stranám ve smyslu článku 11, službám Komise a příslušným orgánům členských států pokládat v průběhu formálního slyšení dotazy.

Úředník pro slyšení může také svolat přípravnou schůzku se stranami a službami Komise tak, aby napomohl účinnému průběhu formálního slyšení.

8. Výpovědi všech slyšených osob se zaznamenají. Záznam formálního slyšení je na žádost zpřístupněn osobám, které se daného slyšení zúčastnily. Bere se ohled na oprávněný zájem podniků na ochraně jejich obchodních tajemství a jiných důvěrných informací.

Článek 16

Slyšení třetích osob

1. Pokud třetí osoby písemně požádají o slyšení podle čl. 18 odst. 4 druhé věty nařízení (ES) č. 139/2004, Komise je písemně informuje o povaze a předmětu řízení a stanoví lhůtu, během které mohou vyjádřit své názory.

2. Třetí osoby uvedené v odstavci 1 vyjádří své názory písemně ve stanovené lhůtě. Komise popřípadě může poskytnout těm třetím stranám, které o to požádaly v písemném vyjádření, příležitost zúčastnit se formálního slyšení. Komise může rovněž v jiných případech poskytnout těmto stranám příležitost, aby vyjádřily své názory ústně.

3. Komise může podobně vyzvat jakékoli jiné fyzické či právnické osoby, aby vyjádřily své názory písemně či ústně, včetně formálního slyšení.

KAPITOLA V

PŘÍSTUP KE SPISU A ZACHÁZENÍ S DŮVĚRNÝMI INFORMACEMI

Článek 17

Přístup ke spisu a zacházení s důvěrnými informacemi

1. Komise na žádost poskytne přístup ke spisu stranám, kterým určila prohlášení o námitkách tak, aby jim umožnila uplatnit právo na obhajobu. Přístup se poskytne po oznámení prohlášení o námitkách.

2. Komise na žádost rovněž poskytne přístup ke spisu stranám, které byly o námitkách informovány, a to v míře nezbytné pro účely přípravy jejich připomínek.

3. Právo na přístup ke spisu se nevztahuje na důvěrné informace nebo na vnitřní dokumenty Komise nebo příslušných orgánů členských států. Právo na přístup ke spisu se rovněž nevztahuje na korespondenci mezi Komisí a příslušnými orgány členských států nebo mezi těmito orgány.

4. Dokumenty získané prostřednictvím přístupu ke složce podle tohoto článku mohou být použity pouze pro účely příslušného řízení podle nařízení (ES) č. 139/2004.

Článek 18

Důvěrné informace

1. Informace, včetně dokumentů, nejsou sdělovány nebo zpřístupňovány Komisí, pokud obsahují obchodní tajemství nebo jiné důvěrné informace, jejichž zpřístupnění Komise nepovažuje za nezbytné pro účel řízení.

2. Každá osoba, která vyjádří své názory nebo připomínky podle článků 12, 13 a 16 tohoto nařízení nebo která poskytne informace podle článku 11 nařízení (ES) č. 139/2004 nebo Komisi následně předloží informace v průběhu stejného řízení, zřetelně označí materiály, které považuje za důvěrné, s uvedením důvodů a ve lhůtě stanovené Komisí poskytne odděleně znění těchto dokumentů, které neobsahuje důvěrné informace.

3. Aniž jsou dotčena ustanovení odstavce 2, může Komise požádat osoby uvedené v článku 3 nařízení (ES) č. 139/2004, podniky a sdružení podniků ve všech případech, ve kterých předkládají nebo předložily dokumenty nebo prohlášení podle nařízení (ES) č. 139/2004, aby označily dokumenty nebo jejich části, které považují za obsahující obchodní tajemství nebo jiné důvěrné informace a které jim patří, a označily podniky, ve vztahu ke kterým mají být uvedené dokumenty považovány za důvěrné.

Komise může rovněž požádat osoby uvedené v článku 3 nařízení (ES) č. 139/2004, podniky nebo sdružení podniků, aby označily jakoukoli část prohlášení o námitkách, shrnutí případu nebo rozhodnutí přijatého Komisí, které dle jejich názoru obsahují obchodní tajemství.

Pokud jsou označena obchodní tajemství nebo jiné důvěrné informace, osoby, podniky a sdružení podniků uvedou důvody a ve lhůtě stanovené Komisí poskytnou odděleně znění dokumentů, které neobsahuje důvěrné informace.

KAPITOLA VI

ZÁVAZKY, KTERÉ NAVRHLÝ ZÚČASTNĚNÉ PODNIKY

Článek 19

Lhůty pro předložení závazků

1. Závazky, které Komisi navrhly zúčastněné podniky podle čl. 6 odst. 2 nařízení (ES) č. 139/2004, musí být předloženy Komisi nejpozději do 20 pracovních dnů ode dne obdržení oznámení.

2. Závazky, které Komisi navrhly zúčastněné podniky podle čl. 8 odst. 2 nařízení (ES) č. 139/2004, musí být předloženy Komisi nejdéle do 65 pracovních dnů ode dne zahájení řízení.

Je-li podle čl. 10 odst. 3 druhého pododstavce nařízení (ES) č. 139/2004 lhůta pro přijetí rozhodnutí podle čl. 8 odst. 1, 2 a 3 prodloužena, prodlouží se automaticky lhůta 65 pracovních dnů k předložení závazků o stejný počet pracovních dnů.

Komise může za výjimečných okolností přijmout závazky po uplynutí lhůty k jejich předkládání ve smyslu tohoto odstavce za předpokladu, že je dodržen postup stanovený v čl. 19 odst. 5 nařízení (ES) č. 139/2004.

3. Články 7, 8 a 9 se použijí obdobně.

Článek 20

Postup pro předkládání závazků

1. Zúčastněné podniky předloží Komisi jeden originál a 10 kopií navrhovaných závazků podle čl. 6 odst. 2 a čl. 8 odst. 2 nařízení (ES) č. 139/2004 na adresu generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž. Na stejnou adresu předloží rovněž elektronickou kopii ve formátu, který Komise stanoví. Komise bez prodlení postoupí uvedené závazky příslušným orgánům členských států.

2. Zúčastněné podniky, které Komisi navrhuje závazky podle čl. 6 odst. 2 nebo čl. 8 odst. 2 nařízení (ES) č. 139/2004, označí zároveň zřetelně všechny informace, které považují za důvěrné, s uvedením důvodů, a poskytnou odděleně znění, které neobsahuje důvěrné informace.

KAPITOLA VII

RŮZNÁ USTANOVENÍ

Článek 21

Předávání dokumentů

1. Předávání dokumentů a vyzvání Komise určeným osobám se může uskutečnit jedním z těchto způsobů:

- a) osobním doručením proti potvrzení;
- b) doporučeným dopisem s potvrzením o obdržení;
- c) faxem s žádostí o potvrzení o obdržení;
- d) dálnopisem;
- e) elektronickou poštou s žádostí o potvrzení o obdržení.

2. Pokud toto nařízení nestanoví jinak, použije se odstavec 1 také na předávání dokumentů od oznamujících stran, jiných zúčastněných stran nebo od třetích stran Komisi.

3. Pokud je dokument posílán dálnopisem, faxem nebo elektronickou poštou, platí domněnka, že jej určená osoba obdržela v den odeslání.

Článek 22

Stanovení lhůt

Při stanovení lhůt podle čl. 12 odst. 1 a 2, čl. 13 odst. 2 a čl. 16 odst. 1 vezme Komise ohled na dobu potřebnou k přípravě stanovisek a k naléhavosti případu. Rovněž vezme v úvahu pracovní dny stejně jako státní svátky v zemi, ve které je sdělení Komise obdrženo.

Lhůty se stanovují kalendářními dny.

Článek 23

Obdržení dokumentů Komisí

1. Podle čl. 5 odst. 1 tohoto nařízení musí být oznámení doručena Komisi na adresu generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž, jak je zveřejněna v Úředním věstníku Evropské unie.

2. Dodatečné informace požadované k doplnění oznámení musí Komise obdržet na adrese uvedené v odstavci 1.

3. Písemná vyjádření ke sdělením Komise podle čl. 12 odst. 1 a 2, čl. 13 odst. 2 a čl. 16 odst. 1 tohoto nařízení musí Komise obdržet na adrese uvedené v odstavci 1 před uplynutím lhůty stanovené u každého případu.

Článek 24

Vymezení pracovních dnů

"Pracovními dny" se ve smyslu nařízení (ES) č. 139/2004 a tohoto nařízení rozumí všechny dny s výjimkou sobot, nedělí a svátků určených Komisí a zveřejněných v Úředním věstníku Evropské unie každoročně před začátkem roku.

Článek 25

Zrušující a přechodná ustanovení

1. Aniž jsou dotčeny odstavce 2 a 3, zrušuje se od 1. května 2004 nařízení (ES) č. 447/98.

Odkazy na zrušené nařízení se považují za odkazy na toto nařízení.

2. Nařízení (ES) č. 447/98 se i nadále použije na jakékoli spojení v oblasti působnosti nařízení (EHS) č. 4064/89.

3. Pro účely odstavce 2 se oddíly 1 až 12 přílohy nařízení (ES) č. 447/98 nahrazují oddíly 1 až 11 přílohy I tohoto nařízení. V těchto případech se odkazy na nařízení ES o spojování a na prováděcí nařízení v uvedených oddílech považují za odkazy na odpovídající ustanovení nařízení (EHS) č. 4064/89 a nařízení (ES) č. 447/98 v uvedeném pořadí.

Článek 26

Vstup v platnost

Toto nařízení vstupuje v platnost dnem 1. května 2004.

Toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

V Bruselu dne 21. dubna 2004.

[1] Úř. věst. L 24, 29.1.2004, s. 1.

[2] Úř. věst. L 395, 30.12.1989, s. 1.

[3] Úř. věst. L 180, 9.7.1997, s. 1.

[4] Úř. věst. L 61, 2.3.1998, s. 1. Nařízení naposledy pozměněné aktem o přistoupení z roku 2003.

PŘÍLOHA I

FORMULÁŘ PRO OZNAMOVÁNÍ SPOJENÍ PODLE NAŘÍZENÍ (ES) č. 139/2004

1. ÚVOD

1.1 Účel tohoto formuláře

Tento formulář uvádí informace, které musí oznamující strany poskytnout, pokud oznamují Evropské komisi navrhovanou fúzi, akvizici nebo jiné spojení. Systém Evropské unie pro kontrolu spojování je stanoven v nařízení (ES) č. 139/2004 (dále jen "nařízení ES o spojování") a v nařízení Komise (ES) č. xx/2004 (dále jen "prováděcí nařízení"), k nimž se tento formulář CO připojuje [1]. Znění uvedených nařízení, obdobně jako znění ostatních příslušných dokumentů, lze nalézt na webové stránce pro hospodářskou soutěž Evropa Evropské komise.

Za účelem snížení času a nákladů potřebných ke splnění rozličných postupů pro kontrolu spojování zavedla Evropská unie systém pro kontrolu spojování, podle kterého jsou spojení s významem pro celé Společenství (běžně v těch případech, kdy strany spojení splňují určité prahy obratu) [2] posuzována Evropskou komisí v rámci jediného postupu (zásada "jednorázového odbavení"). Spojení, která nesplňují prahy obratu, mohou spadat do oblasti působnosti orgánů členských států, které jsou pověřeny kontrolou spojování.

Nařízení ES o spojování požaduje, aby Komise rozhodla v zákonné lhůtě. V počáteční fázi má Komise za běžných okolností 25 pracovních dní, aby rozhodla, zda spojení povolí nebo "zahájí řízení", tj. provede hloubkové šetření [3]. Pokud se Komise rozhodne zahájit řízení, musí za běžných okolností přijmout konečné rozhodnutí o operaci nejpozději do 90 pracovních dní ode dne zahájení řízení [4].

S ohledem na tyto lhůty a pro zajištění účinnosti zásady "jednorázového odbavení" je nezbytné, aby Komise včas obdržela požadované informace nezbytné k provedení šetření a k posouzení dopadu spojení na dotčené trhy. Určité množství informací proto musí být poskytnuto již při oznámení.

Informace požadované v tomto formuláři se považují za podstatné. Zkušenosti ovšem ukázaly, že v závislosti na zvláštностech případu nejsou všechny informace k řádnému přezkoumání navrhovaného

spojení vždy nezbytné. Pokud se tudíž domníváte, že určitá informace vyžadovaná tímto formulářem není k přezkoumání případu Komisí nezbytná, doporučuje se, abyste Komisi požádali o zproštění povinnosti poskytnout tuto informaci ("zproštění"). Další podrobnosti viz bod 1.3 písm. g.

Kontakty před podáním oznámení jsou velice cenné jak pro oznamující strany, tak pro Komisi tím, že pomáhají určit přesné množství informací požadovaných při oznámení a ve většině případů vedou ke značnému omezení požadovaných informací. Oznamující strany se mohou obrátit na "DG Competition's Best Practices on the conduct of EC merger control proceedings", které poskytují návod pro kontakty před podáním oznámení a k přípravě oznámení.

Mělo by být rovněž podotknuto, že určitá spojení, která nejspíše nevzbudí žádné obavy o ohrožení hospodářské soutěže, mohou být oznámena za použití zkráceného formuláře, připojeného jako příloha II k prováděcímu nařízení.

1.2 Kdo musí oznamovat

V případě fúze ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) nařízení ES o spojování nebo získání společné kontroly podniku ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. b) nařízení ES o spojování vyplní oznámení společně strany fúze, případně strany, které získávají společnou kontrolu [5].

Pokud získá jeden podnik kontrolní podíl v druhém podniku, oznámení musí vyplnit ten, kdo získal kontrolní podíl.

V případě veřejné nabídky na získání podniku musí oznámení vyplnit nabízející.

Každá strana, která vyplňuje oznámení, je odpovědná za přesnost poskytovaných informací.

1.3 Potřeba správného a úplného oznámení

Všechny informace vyžadované tímto formulářem musí být správné a úplné. Požadované informace je třeba poskytnout v příslušném oddílu tohoto formuláře.

Především byste měli vzít na vědomí, že:

(a) Podle čl. 10 odst. 1 nařízení ES o spojování a čl. 5 odst. 2 a 4 prováděcího nařízení nezačnou lhůty nařízení ES o spojování vázané na oznámení běžet, dokud Komise neobdrží všechny informace, které mají být poskytnuty v oznámení. Tento požadavek má zajistit, aby Komise byla schopna posoudit oznamované spojení v přesně stanovených lhůtách nařízení ES o spojování.

b) Oznamující strany by měly při přípravě oznámení pečlivě kontrolovat, aby kontaktní jména a čísla, zejména faxová čísla a e-mailové adresy poskytované Komisi byly uvedeny přesně a byly správné a aktuální.

c) Nesprávné nebo zavádějící informace v oznámení se považují za neúplné informace (čl. 5 odst. 4 prováděcího nařízení).

d) Pokud je oznámení neúplné, Komise neprodleně písemně informuje oznamující strany nebo jejich zástupce. Oznámení nabude účinku až dnem, kdy Komise obdrží úplné a přesné informace (čl. 10 odst. 1 nařízení ES o spojování, čl. 5 odst. 2 a 4 prováděcího nařízení).

e) Podle čl. 14 odst. 1 písm. a) nařízení ES o spojování oznamujícím stranám, které, úmyslně nebo z nedbalosti, poskytnou nesprávné nebo zavádějící informace, mohou být uloženy pokuty až do výše 1 % celkového obrátu dotčeného podniku. Kromě toho, podle čl. 6 odst. 3 písm. a) a čl. 8 odst. 6 písm. a) nařízení ES o spojování může Komise také odvolat své rozhodnutí o slučitelnosti oznamovaného spojení, pokud je založeno na nesprávných informacích, za které je odpovědný jeden z podniků.

f) Můžete písemně požadovat, aby Komise přijala oznámení jako úplné, aniž poskytnete informace požadované tímto formulářem, pokud vám tyto informace částečně nebo zcela nejsou k dispozici (např. z důvodu nedostupnosti informací o cílové společnosti během probíhající nabídky).

Komise vezme v úvahu tuto žádost za předpokladu, že uvedete důvody, proč tyto informace nejsou dostupné a poskytnete co nejpřesnější odhad chybějících údajů s uvedením pramenů pro tyto odhady. Pokud je to možné, měli byste rovněž uvést, kde by mohla Komise získat požadované informace, které vám nejsou k dispozici.

g) Můžete písemně požádat, aby Komise přijala oznámení jako úplné, aniž poskytnete informace požadované tímto formulářem, pokud se domníváte, že některé konkrétní informace vyžadované tímto formulářem, v plném nebo zkráceném rozsahu, nemusí být nezbytné pro posouzení případu Komisí.

Komise vezme v úvahu tuto žádost za předpokladu, že uvedete důvody, proč tyto informace nejsou důležité a nezbytné pro její šetření oznamovaného sloučení. Měli byste to vysvětlit při jednání s Komisí před oznámením a předložit písemnou žádost o zproštění a požádat Komisi, aby netrvala na povinnosti poskytnout tyto informace podle čl. 4 odst. 2 prováděcího nařízení.

1.4 Jak oznamovat

Oznámení musí být vyplněno v jednom z úředních jazyků Evropského společenství. Tento jazyk je poté jednacím jazykem pro všechny oznamující strany. Pokud jsou oznámení učiněna podle článku 12 Protokolu 24 k Dohodě o EHP v některém úředním jazyce státu ESVO, který není úředním jazykem Společenství, musí být k oznámení zároveň připojen překlad do některého úředního jazyka Společenství.

Informace, požadované tímto formulářem, se seřadí podle čísel oddílů a odstavců ve formuláři, podepíše se prohlášení uvedené v oddílu 11 a připojí se podpůrná dokumentace. Při vyplňování oddílů 7 až 9 tohoto formuláře se oznamující strany vyzývají, aby zvážily, zda je z důvodů srozumitelnosti nejlepší předložit tyto oddíly podle čísel, nebo zda je možné je seskupit pro každý jednotlivý dotčený trh (nebo skupinu dotčených trhů).

Z důvodu srozumitelnosti mohou být některé informace předloženy v přílohách. Je však nezbytné, aby všechny podstatné informace, a zejména informace o podílu na trhu stran a jejich největších konkurentů, byly předloženy v hlavní části formuláře CO. Přílohy tohoto formuláře mohou být použity pouze k doplnění informací uváděných ve formuláři samotném.

Kontaktní údaje musí být poskytnuty ve formátu požadovaném generálním ředitelstvím pro hospodářskou soutěž (GŘ pro hospodářskou soutěž). K řádnému postupu šetření je nezbytné, aby kontaktní údaje byly přesné. Oznámení obsahující četné nesprávné kontaktní údaje mohou být považována za neúplná.

Podpůrné dokumenty se předkládají v původním jazyce; pokud tento jazyk není úředním jazykem Společenství, překládají se do jednacího jazyka (čl. 3 odst. 4 prováděcího nařízení).

Podpůrné dokumenty mohou být originálem nebo kopií originálů. V případě kopií potvrdí oznamující strana, že se jedná o pravé a úplné kopie originálů.

Generálnímu ředitelství pro hospodářskou soutěž musí být předložen jeden originál a 35 kopií formulářů CO a veškerých podpůrných dokumentů.

Oznámení musí být doručeno na adresu uvedenou v čl. 23 odst. 1 prováděcího nařízení a ve formátu, který Komise stanovuje v pravidelných intervalech. Tato adresa je zveřejněna v Úředním věstníku Evropské unie. Oznámení musí být Komisi doručeno v pracovní dny, jak jsou definovány v článku 24 prováděcího nařízení. Aby mohlo být téhož dne zaregistrováno, musí být doručeno do 17 hodin od pondělí do čtvrtka nebo do 16 hodin v pátek a ve dny předcházející státním svátkům a jiným svátkům určeným Komisí a zveřejněným v Úředním věstníku Evropské unie. Musí být dodrženy bezpečnostní instrukce uvedené na webové stránce GŘ pro hospodářskou soutěž.

1.5 Důvěrnost

Článek 287 Smlouvy a čl. 17 odst. 2 nařízení ES o spojování, jakož i odpovídající ustanovení Dohody o EHP [6] vyžadují, aby Komise, členské státy, Kontrolní úřad ESVO a státy ESVO, jejich úředníci a jiní zaměstnanci nevyzradili informace, které získali při uplatňování tohoto nařízení, na které se vztahuje povinnost služebního tajemství. Stejná zásada musí také platit pro ochranu důvěrnosti mezi oznamujícími stranami.

Pokud se domníváte, že by vaše zájmy byly poškozeny, kdyby informace, které máte poskytnout, byly zveřejněny nebo jinak vyraženy jiným stranám, uveďte tyto informace odděleně a každou stranu označte jasně slovy "Obchodní tajemství". Měli byste rovněž uvést důvody, proč tyto informace nemají být vyraženy nebo zveřejněny.

V případě fúzí a společných akvizic nebo v jiných případech, kde oznámení vypracovává více než jedna strana, je možné předkládat obchodní tajemství v samostatné obálce a s odkazem v oznámení jako na přílohu. Všechny tyto přílohy je nutno rovněž předložit, aby bylo oznámení považováno za úplné.

1.6 Definice a pokyny pro účely tohoto formuláře

Oznamující strana nebo strany: pokud oznámení podává pouze jeden z podniků, které jsou stranami sloučení, vztahuje se výraz "oznamující strany" pouze na podnik, který oznámení podává.

Strana (strany) spojení: tyto výrazy se vztahují jak na strany, které získávají, tak na strany, které jsou předmětem získání, nebo na fúzující strany, včetně všech podniků, ve kterých je získáván kontrolní podíl nebo které jsou předmětem veřejné nabídky.

Pokud není stanoveno jinak, zahrnují výrazy "oznamující strana (strany)" a "strana (strany) spojení" všechny podniky, které patří ke stejným skupinám jako uvedené "strany".

Ovlivněné trhy: oddíl 6 tohoto formuláře vyžaduje, aby oznamující strany definovaly relevantní výrobní trh a dále aby určily, který z těchto relevantních trhů bude pravděpodobně ovlivněn oznamovaným sloučením. Z této definice ovlivněného trhu se vychází při požadování informací u mnoha dalších otázek v tomto formuláři. Definice takto podané oznamujícími stranami se označují v tomto formuláři jako ovlivněný trh (ovlivněné trhy). Tento výraz se může vztahovat na relevantní trh tvořený buď výrobky, nebo službami.

Rok: Všechny odkazy na slovo "rok" v tomto formuláři se považují za odkazy na kalendářní rok, pokud není stanoveno jinak. Všechny informace vyžadované tímto formulářem se vztahují, pokud není stanoveno jinak, na rok předcházející roku oznámení.

Finanční údaje požadované v bodech 3.3 až 3.5 musí být uvedeny v eurech v průměrném přepočítacím kurzu platném pro dané roky nebo jiná daná období.

Všechny odkazy obsažené v tomto formuláři se týkají příslušných článků a odstavců nařízení ES o spojování, pokud není stanoveno jinak.

1.7 Poskytování informací zaměstnancům a jejich zástupcům

Komise by ráda upozornila na závazky, kterým strany spojení mohou podléhat podle pravidel Společenství nebo vnitrostátních pravidel pro informování a konzultace zaměstnanců nebo jejich zástupců ve vztahu k operacím povahy spojení.

ODDÍL 1

Popis spojení

1.1 Uveďte shrnutí operace spojení s upřesněním stran spojení, povahy spojení (např. fúze, akvizice nebo společný podnik), oblasti činnosti oznamujících stran, trhů, na které bude mít spojení dopad (včetně hlavních ovlivněných trhů) [7] a strategických a hospodářských odůvodnění spojení.

1.2 Uved'te shrnutí (maximálně 500 slov) informací poskytnutých podle bodu 1.1. Zamýšlí se, že toto shrnutí bude zveřejněno ke dni oznámení na webové stránce Komise. Shrnutí musí být vypracováno tak, aby neobsahovalo žádné důvěrné informace nebo obchodní tajemství.

ODDÍL 2

Informace o stranách

2.1 Informace o oznamující straně (nebo stranách)

Uved'te podrobně:

2.1.1 jméno a adresu podniku;

2.1.2 předmět podnikání podniku;

2.1.3 jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo a e-mailovou adresu a postavení příslušné kontaktní osoby a

2.1.4 adresu pro doručování oznamující strany (nebo každé z oznamujících stran), na kterou mohou být dokumenty, a zejména rozhodnutí Komise, doručeny. Je potřeba uvést jméno, telefonní číslo a e-mailovou adresu osoby na uvedené adrese, která je oprávněna přijmout zásilku.

2.2 Informace o jiných stranách [8] spojení

Pro jednotlivé strany spojení (s výjimkou oznamující strany nebo stran) uved'te podrobně:

2.2.1 jméno a adresu podniku;

2.2.2 předmět podnikání podniku;

2.2.3 jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo e-mailovou adresu a postavení příslušné kontaktní osoby a

2.2.4 adresu pro doručování strany (nebo každé ze stran), na kterou mohou být dokumenty, a zejména rozhodnutí Komise doručeny. Je potřeba uvést jméno, telefonní číslo a e-mailovou adresu osoby na uvedené adrese, která je oprávněna přijmout zásilku.

2.3 Jmenování zástupců

Pokud jsou oznámení podepsána zástupci podniků, předloží tito zástupci písemný doklad o tom, že jsou oprávněni jednat. Písemný doklad musí obsahovat jméno a postavení osoby vystavující dané oprávnění.

Uved'te podrobné informace o všech zástupcích, kteří byli zmocněni jednat za jednotlivé strany spojení, s označením, koho zastupují:

2.3.1 jméno zástupce;

2.3.2 adresu zástupce;

2.3.3 jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo a e-mailovou adresu osoby, která má být kontaktována a

2.3.4 adresu zástupce (v Bruselu, pokud taková existuje), na kterou může být zasílána korespondence a doručovány dokumenty.

ODDÍL 3

Podrobnosti o spojení

3.1 Popište stručně povahu oznamovaného spojení. Přitom uved'te:

- a) zda je navrhované spojení úplnou fúzí v právním smyslu, získáním výhradní nebo společné kontroly, plně funkčním společným podnikem ve smyslu čl. 3 odst. 4 nařízení ES o spojování nebo smlouvou nebo jiným způsobem vykonávání přímé či nepřímé kontroly ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení ES o spojování;
- b) zda jsou předmětem spojení strany jako celek nebo jejich části;
- c) krátké vysvětlení hospodářské a finanční struktury spojení;
- d) zda jakákoli veřejná nabídka na koupi cenných papírů jedné strany jinou stranou má podporu dozorčích rad nabízející strany nebo jiných orgánů právně zastupujících tuto stranu;
- e) navrhovaný nebo očekávaný den důležitých kroků, které mají vést ke spojení;
- f) navrhovanou strukturu vlastnictví a kontroly po uskutečnění spojení;
- g) jakoukoli finanční nebo jinou podporu z jakéhokoli zdroje (včetně orgánů veřejné moci) kteroukoli ze stran a povahu a částku této podpory;
- h) hospodářská odvětví, kterých se spojení týká.

3.2 Uveďte hodnotu transakce (kupní cenu nebo případně hodnotu všech dotčených aktiv).

3.3 Pro jednotlivé podniky dotčené spojením [9], uveďte tyto údaje [10] za poslední finanční rok:

3.3.1 celosvětový obrat;

3.3.2 obrat ve Společenství;

3.3.3 obrat v ESVO;

3.3.4 obrat v jednotlivých členských státech;

3.3.5 obrat v jednotlivých státech ESVO;

3.3.6 pokud existuje, členský stát, ve kterém bylo dosaženo více než dvou třetin obratu dosaženého v rámci celého Společenství;

3.3.7 pokud existuje, stát ESVO, ve kterém bylo dosaženo více než dvou třetin obratu dosaženého v rámci ESVO.

3.4 Pro účely čl. 1 odst. 3 nařízení ES o spojování, pokud spojení nedosahuje prahových hodnot stanovených v čl. 1 odst. 2, uveďte tyto údaje za poslední finanční rok:

3.4.1 pokud existují, členské státy, ve kterých je celkový společný obrat všech dotčených podniků větší než 100 milionů EUR a

3.4.2 pokud existují, členské státy, ve kterých je celkový obrat každého z nejméně dvou dotčených podniků větší než 25 milionů EUR.

3.5 Pro účely zjištění, zda spojení splňuje podmínky případu spolupráce ESVO [11] uveďte tyto informace za poslední finanční rok:

3.5.1 je společný obrat dotčených podniků na území států ESVO roven nebo větší než 25 % jejich celkového obratu na území EHP?

3.5.2 dosahuje každý z nejméně dvou dotčených podniků obratu více než 250 milionů EUR na území států ESVO?

3.6 Popište hospodářské důvody spojení.

ODDÍL 4

Vlastnictví a kontrola [12]

4.1 Pro každou stranu spojení uveďte seznam všech podniků náležejících k téže skupině.

Tento seznam musí obsahovat:

4.1.1 všechny podniky nebo osoby kontrolující tyto strany, přímo nebo nepřímo;

4.1.2 všechny podniky činné na jakémkoli ovlivněném trhu [13], které jsou kontrolovány, přímo nebo nepřímo:

a) těmito stranami,

b) kterýmkoli jiným podnikem uvedeným v bodu 4.1.1.

Pro každou výše uvedenou položku se uvádí povaha a způsob kontroly.

Informace vyžadované tímto oddílem mohou být doloženy použitím tabulek nebo diagramů, aby byla znázorněna struktura vlastnictví a kontroly podniků.

4.2 Pokud jde o strany spojení a jednotlivé podniky nebo osoby uvedené v odpovědi na bod 4.1, uveďte:

4.2.1 seznam všech ostatních podniků, které jsou činné na ovlivněných trzích (ovlivněné trhy jsou vymezeny v oddílu 6), ve kterých podniky nebo osoby skupiny vlastní jednotlivě nebo dohromady 10 % nebo více hlasovacích práv vyplývajících z akcií nebo jiných cenných papírů;

u každého případu určete majitele a uveďte, jaké procento vlastní;

4.2.2 pro jednotlivé podniky seznam osob, které patří k obchodnímu vedení, které zároveň patří k obchodnímu vedení nebo jsou členy dozorčích rad jakéhokoli jiného podniku, který je činný na ovlivněných trzích; a popřípadě pro jednotlivé podniky seznam členů dozorčích rad, kteří zároveň patří k obchodnímu vedení jakéhokoli jiného podniku, který je činný na ovlivněných trzích;

u každého případu uveďte jméno druhého podniku a jeho postavení;

4.2.3 podrobnosti o akvizicích podniků činných na ovlivněných trzích ve smyslu oddílu 6 výše uvedenými skupinami (bod 4.1) za poslední tři roky.

Pro větší názornost mohou být informace žádané v tomto oddílu doloženy použitím tabulek nebo diagramů.

ODDÍL 5

Podpůrná dokumentace

Oznamující strany musí poskytnout:

5.1 kopie konečných a posledních verzí všech dokumentů v souvislosti se spojením, ať smlouvou mezi stranami spojení, získáním kontrolního podílu nebo veřejnou nabídkou;

5.2 u veřejné nabídky kopii nabídky; pokud není při oznamování dostupná, měla by být dodána co nejdříve, a ne později, než je zaslána akcionářům;

5.3 kopie posledních výročních zpráv a účetních závěrek všech stran spojení a

5.4 kopie rozborů, zpráv, studií, přehledů a jakýchkoli jiných srovnatelných dokumentů, které byly připraveny pro kteréhokoli člena (členy) představenstva, dozorčí rady nebo pro jinou osobu, která vykonává podobnou funkci (nebo která byla podobnou funkcí pověřena nebo jí byla tato funkce svěřena), nebo pro valnou hromadu akcionářů, za účelem posouzení nebo rozboru spojení s ohledem na podmínky hospodářské soutěže, soutěžitele (skutečné i možné), odůvodnění spojení, možnost obchodního růstu nebo expanze na jiné výrokové a zeměpisné trhy a obecné tržní podmínky [14].

Pro každý z těchto dokumentů uveďte (pokud to není obsaženo v dokumentu samém) den vypracování, jméno a postavení každé osoby, která každý takový dokument připravila.

ODDÍL 6

Definice trhů

Relevantní výrobní a zeměpisné trhy určují rozsah, ve kterém je nezbytné zhodnotit tržní sílu nového subjektu vzniklého spojením [15].

Oznamující strana nebo strany poskytnou požadované údaje, přičemž vezmou v úvahu tyto definice:

I. Relevantní výrobní trhy

Relevantní výrobní trh zahrnuje všechny výrobky nebo služby, které jsou spotřebitelem s ohledem na jejich vlastnosti, ceny a zamýšlené použití považovány za zaměnitelné nebo zastupitelné. Relevantní výrobní trh se může v některých případech skládat z řady jednotlivých výrobků nebo služeb, které mají z velké části stejné fyzikální a technické vlastnosti a jsou zaměnitelné.

Hlediska, která jsou významná pro stanovení relevantního výrobního trhu zahrnují rozbor, proč jsou do těchto trhů zahrnuty výrobky nebo služby a proč jsou jiné při použití výše uvedené definice vyloučeny, přičemž se posuzuje například zastupitelnost, podmínky hospodářské soutěže, ceny, křížová cenová pružnost poptávky nebo jiná hlediska významná pro definici výrobních trhů (například zastupitelnost ze strany nabídky ve vhodných případech).

II. Relevantní zeměpisné trhy

Relevantní zeměpisný trh zahrnuje oblast, ve které se dotyčné podniky účastní dodávky výrobků nebo služeb a poptávky po nich, kde jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně stejnorodé a která může být odlišena od sousedních zeměpisných oblastí, protože zejména podmínky hospodářské soutěže jsou v těchto oblastech zjevně odlišné.

Hlediska významná pro stanovení relevantního zeměpisného trhu zahrnují zejména povahu a vlastnosti daných výrobků nebo služeb, existenci vstupních bariér, spotřebitelské preference, zjevné rozdíly v tržním podílu podniků mezi sousedícími zeměpisnými oblastmi nebo podstatné rozdíly v cenách.

III. Ovlivněné trhy

6.1 Pro účely informací vyžadovaných tímto formulářem se ovlivněné trhy skládají z relevantních výrobních trhů, pokud na území EHP, ve Společenství, na území států ESVO, v kterémkoli členském státě nebo v kterémkoli státě ESVO:

- a) jsou dvě nebo více stran spojení činné na stejném výrobním trhu a pokud spojení povede ke společnému tržnímu podílu ve výši 15 % a více. Toto jsou horizontální vztahy;
- b) je jedna nebo více stran spojení činná na výrobním trhu navazujícím na výrobní trh, na kterém je činná kterákoli jiná strana spojení, a jejich podíl na trhu jednotlivě nebo dohromady je 25 % a více, bez ohledu na to, zda mezi stranami spojení existuje nebo neexistuje vztah dodavatel/zákazník [16]. Toto jsou vertikální vztahy.

Na základě výše uvedených definic a prahových hodnot podílů na trhu uveďte tyto informace [17]:

- Uveďte všechny ovlivněné trhy ve smyslu bodu III tohoto oddílu;
- na úrovni EHP, Společenství nebo ESVO,
- na úrovni jednotlivých členských států nebo států ESVO.

6.2 Navíc uveďte a vysvětlete stanovisko stran k rozsahu relevantních zeměpisných trhů ve smyslu bodu II tohoto oddílu, vůči každému ovlivněnému trhu označenému výše.

IV. Ostatní trhy, na které může mít oznamovaná operace zásadní dopad

6.3 Na základě výše uvedených definic popište výrobní a zeměpisný rozsah jiných trhů, než jsou ovlivněné trhy uvedené v bodu 6.1, na které by mohla mít oznamovaná operace zásadní dopad, například v případě, kdy:

- a) jakákoli ze stran spojení má podíl na trhu vyšší než 25 % a kdy je jakákoli jiná ze stran spojení možným soutěžitelem na daném trhu. Strana může být považována za možného soutěžitele zejména tehdy, pokud plánuje vstup na trh, nebo pokud v posledních dvou letech takový plán připravila nebo sledovala;
- b) jakákoli ze stran spojení má podíl na trhu vyšší než 25 % a jakákoli jiná ze stran spojení je držitelem pro daný trh důležitých práv duševního vlastnictví;
- c) jakákoli ze stran spojení je přítomna na výrobním trhu, který je sousedním trhem úzce souvisejícím s výrobním trhem, na kterém působí jakákoli jiná strana spojení, a samostatné nebo společné podíly stran na trhu na kterémkoli z těchto trhů dosahují 25 % a více. Výrobní trhy jsou úzce souvisejícími sousedními trhy tehdy, pokud se výrobky vzájemně doplňují [18], nebo pokud náležejí do stejné řady výrobků, která je zpravidla kupována stejným souborem zákazníků za účelem stejného konečného užívání [19];

v případě, že uvedené trhy zahrnují celý EHP nebo jeho část.

Aby mohla Komise posoudit již od samého počátku konkurenční dopad navrhovaného spojení na trhy označené v tomto bodu 6.3, jsou oznamující strany vyzvány, aby předložily informace podle oddílů 7 a 8 tohoto formuláře ve vztahu k uvedeným trhům.

ODDÍL 7

Informace o ovlivněných trzích

Pro každý ovlivněný relevantní výrobní trh za každý z posledních tří finančních roků [20]:

- a) pro území EHP;
- b) pro Společenství jako celek;
- c) pro území států ESVO jako celek;
- d) jednotlivě pro každý členský stát a stát ESVO, kde jsou strany spojení činné;
- e) pro území, kde je podle stanoviska oznamujících stran odlišný relevantní zeměpisný trh;

uvedte:

7.1 odhad celkové velikosti trhu z hlediska hodnoty odbytu (v euro) a objemu (jednotky) [21]. Uvedte základ a zdroje pro výpočty a předložte dokumenty, pokud jsou k dispozici, pro ověření těchto výpočtů;

7.2 odbyt vyjádřený hodnotou a objemem, jakož i odhad podílů na trhu jednotlivých stran spojení;

7.3 odhad tržních podílů z hlediska hodnoty (a popřípadě i objemu) všech soutěžitelů (včetně dovozců), kteří mají na uvažovaném zeměpisném trhu alespoň 5 %-ní podíl. Na tomto základě uveďte odhad indexu HHI [22] před a po spojení, a rozdíl mezi oběma indexy (delta) [23]. Uveďte velikost podílů na trhu použitých jako základ k výpočtu HHI. Uveďte zdroje použité k výpočtu těchto podílů na trhu a poskytněte dokumenty, pokud jsou k dispozici, pro ověření tohoto výpočtu;

7.4 jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo a e-mailovou adresu vedoucího právního oddělení (nebo jiné osoby vykonávající obdobné funkce; a v případě, kdy takováto osoba neexistuje, generálního ředitele) pro soutěžitele uvedené v bodu 7.3;

7.5 odhad celkové hodnoty a celkového objemu a zdroj dovozů mimo území EHP a uveďte:

- a) procento těchto dovozů, které pochází od skupin, k nimž patří strany spojení,
 - b) odhad, do jaké míry jsou tyto dovozy ovlivněny kvótami, tarify nebo netarifními překážkami obchodu a
 - c) odhad, do jaké míry jsou tyto dovozy ovlivněny přepravními a jinými náklady;
- 7.6 do jaké míry je obchod mezi státy v rámci EHP ovlivněn:
- a) přepravními a jinými náklady a
 - b) jinými netarifními překážkami obchodu;
- 7.7 způsob, jakým strany spojení vyrábějí, účtují a prodávají výrobky nebo služby; například, zda vyrábějí v místě nebo prodávají přes místní prodejny;
- 7.8 porovnání cenových úrovní v jednotlivých členských státech a státech ESVO u jednotlivých stran spojení a podobné porovnání cenových úrovní cen mezi Společenstvím, státy ESVO a jinými oblastmi, kde se tyto výrobky vyrábějí (např. Rusko, Spojené státy americké, Japonsko, Čína nebo jiné důležité oblasti) a
- 7.9 charakter a rozsah vertikální integrace každé strany spojení ve srovnání s jejich největšími soutěžiteli.

ODDÍL 8

Obecné podmínky na ovlivněných trzích

8.1 Uvedte pět největších nezávislých [24] dodavatelů stran spojení a jejich jednotlivé podíly na nákupech od každého z těchto dodavatelů (surovin nebo zboží užívaného pro účely výroby daných výrobků). Uvedte jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo a e-mailovou adresu vedoucího právního oddělení (nebo jiné osoby vykonávající obdobné funkce; a v případě, kdy takováto osoba neexistuje, generálního ředitele) pro každého z těchto dodavatelů.

Struktura dodávek na ovlivněných trzích

8.2 Vysvětlete prodejní cesty a sítě služeb, které existují na ovlivněných trzích. Přitom vezměte v úvahu, pokud je to možné:

- a) prodejní systémy převažující na trhu a jejich význam. Do jaké míry je prodej prováděn třetími stranami nebo podniky, které patří k téže skupině jako strany uvedené v bodu 4?
- b) sítě služeb (například údržba a opravy) a jejich význam na těchto trzích. Do jaké míry jsou tyto služby prováděny třetími stranami nebo podniky, které patří k téže skupině jako strany uvedené v oddílu 4?

8.3 Uvedte odhad celkové kapacity v rámci Společenství a ESVO za poslední tři roky. Jaký podíl této kapacity připadá během tohoto období na jednotlivé strany spojení a jaký je jejich poměr na využití kapacity. Označte případně místo a kapacitu výrobních zařízení každé ze stran spojení na ovlivněných trzích.

8.4 Upřesněte, zda kterákoli ze stran spojení nebo kterýkoli ze soutěžitelů má výrobky ve stádiu vývoje, výrobky, které budou v blízké budoucnosti nejspíše uvedeny na trh, nebo plánuje rozšíření (nebo smluvní zajištění) výrobních nebo prodejních kapacit. Pokud ano, uvedte odhad předpokládaných prodejních podílů stran spojení a jejich podílů na trhu pro následujících tři až pět let.

8.5 Pokud považujete za významné jakékoli další údaje o dodavatelích, měly by být uvedeny.

Struktura poptávky na ovlivněných trzích

8.6 Uvedte pět [25] největších nezávislých zákazníků stran na jednotlivých ovlivněných trzích a jednotlivý podíl na celkovém odbytu těchto výrobků u každého z těchto zákazníků. Uvedte jméno, adresu,

telefonní číslo, faxové číslo a e-mailovou adresu vedoucího právního oddělení (nebo jiné osoby vykonávající obdobné funkce; a v případě, kdy takováto osoba neexistuje, generálního ředitele) pro každého z těchto zákazníků.

8.7 Vysvětlete strukturu poptávky z hlediska:

- a) fází trhů, pokud jde o jejich počátek, rozšíření, rozvinutí a pokles a předpověď rychlosti růstu poptávky;
- b) významu spotřebitelských preferencí, například pokud jde o věrnost značce, poskytnutí služeb před prodejem a po prodeji, poskytnutí plného sortimentu výrobků, nebo síťových účinků;
- c) význam rozlišení výrobků podle vlastností nebo kvality a míry, v níž jsou výrobky stran sloučení lehce zaměnitelnými výrobky;
- d) význam zákaznických nákladů (pokud jde o čas a výdaje) na změnu dodavatele;
- e) stupně koncentrace nebo rozptýlení zákazníků;
- f) členění zákazníků do různých skupin a popisu "typického zákazníka" jednotlivých skupin;
- g) významu dohod o výhradním prodeji a jiných typů dlouhodobých smluv a
- h) míry, v jaké jsou orgány veřejné moci, vládní subjekty, státní podniky nebo podobné subjekty důležitými účastníky jako zdroj poptávky.

Vstup na trh

8.8 Uskutečnil se nějaký významný vstup na ovlivněné trhy za posledních pět let? Pokud ano, uveďte tento subjekt vstupující na trh a je-li to možné, uveďte jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo a e-mailovou adresu vedoucího právního oddělení (nebo jiné osoby vykonávající obdobné funkce; a v případě, kdy takováto osoba neexistuje, generálního ředitele) a odhad současného podílu tohoto subjektu na trhu. Pokud kterákoli ze stran spojení vstoupila v posledních pěti letech na ovlivněný trh, poskytněte rozbor překážek vstupu na trh, s nimiž se setkala.

8.9 Existují podle názoru oznamujících stran podniky (včetně těch, které jsou v současné době činné pouze na trzích mimo Společenství nebo mimo trhy EHP), které pravděpodobně vstoupí na trh? Pokud ano, vysvětlete, prosím, proč a uveďte u těch, které mají vstoupit, jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo a e-mailovou adresu vedoucího právního oddělení (nebo jiné osoby vykonávající obdobné funkce; a v případě, kdy takováto osoba neexistuje, generálního ředitele). Vysvětlete, proč je tento vstup na trh pravděpodobný, a poskytněte odhad doby, ve které se takový vstup uskuteční.

8.10 Popište různé faktory, které ovlivňují vstup na ovlivněné trhy jak z hlediska zeměpisného, tak z hlediska výrokového. Přitom, pokud je to možné, vezměte v úvahu:

- a) celkové náklady na vstup (výzkum a vývoj, produkce, zavedení prodejních systémů, podpora prodeje, reklama, servis, atd.) v rozsahu odpovídajícím nákladům významného konkurenceschopného soutěžitele a uveďte podíl na trhu takového soutěžitele;
- b) jakékoli právní nebo správní překážky vstupu, jako jsou povolení, schválení nebo normalizace v jakékoli podobě; stejně jako překážky vyplývající z potvrzovacích postupů, nebo z potřeby prokázání zkušeností v oboru;
- c) jakákoli omezení vytvořená patenty, know-how a jinými právy duševního vlastnictví na těchto trzích a jakákoli omezení způsobená licencemi k těmto právům;
- d) do jaké míry jsou strany spojení nabyvateli a poskytovateli licencí k patentům, know-how a jiným právům na relevantních trzích;
- e) důležitost úspor z rozsahu výroby výrobků na ovlivněných trzích;

f) přístup ke zdrojům dodávek, například dostupnost surovin a nezbytné infrastruktury.

Výzkum a vývoj

8.11 Popište význam výzkumu a vývoje pro schopnost podniku činného na relevantním trhu (relevantních trzích) dlouhodobě soutěžit. Vysvětlete povahu výzkumu a vývoje na ovlivněných trzích, který provádějí podniky spojení.

Přitom, pokud je to třeba, vezměte v úvahu:

- a) trendy a intenzitu výzkumu a vývoje [26] na těchto trzích a pro strany spojení;
- b) průběh technického vývoje pro tyto trhy za příslušnou dobu (včetně vývoje výrobků nebo služeb, výrobních postupů, prodejních systémů, atd.);
- c) důležité inovace, ke kterým došlo na těchto trzích a podniky, které je uskutečnily a
- d) inovační cyklus na těchto trzích, a v které části tohoto cyklu se strany nachází.

Dohody o spolupráci

8.12 Do jaké míry existují na ovlivněných trzích dohody o spolupráci (horizontální, vertikální nebo jiné)?

8.13 Uveďte podrobnosti o nejdůležitějších dohodách o spolupráci uzavřených stranami spojení na ovlivněných trzích, jako jsou dohody o výzkumu a vývoji, licenční dohody, dohody o společné výrobě, specializační dohody, dohody o prodeji, dohody o dlouhodobých dodávkách a výměně informací a pokud to budete považovat za užitečné, poskytněte kopii těchto dohod.

Obchodní sdružení

8.14 Pokud jde o obchodní sdružení na ovlivněných trzích:

- a) uveďte ta, jejichž členy jsou strany spojení a
- b) uveďte nejdůležitější obchodní sdružení, ke kterým patří zákazníci a dodavatelé stran spojení.

Uveďte jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo a e-mailovou adresu příslušné kontaktní osoby všech výše uvedených obchodních sdružení.

ODDÍL 9

Celkové tržní souvislosti a efektivnost

9.1 Popište celosvětové souvislosti navrhovaného spojení a naznačte postavení všech stran spojení mimo území EHP, pokud jde o velikost a soutěžní sílu.

9.2 Popište, jak navrhované spojení pravděpodobně ovlivní zájmy mezispotřebitelů a konečných spotřebitelů a vývoj technického a hospodářského pokroku.

9.3 Pokud si přejete, aby Komise od počátku výslovně posoudila [27], zda nárůsty efektivnosti vytvořené spojením pravděpodobně posílí schopnost a motivaci nového subjektu chovat se ve prospěch spotřebitelů konkurenčněji, poskytněte prosím popis a podpůrné dokumenty ke každému nárůstu efektivnosti (včetně úspor nákladů, uvedení nových výrobků, zdokonalení služby nebo výrobků), který strany očekávají jako výsledek navrhovaného spojení s ohledem ke každému příslušnému výrobku a poskytněte odpovídající dokumenty [28].

Pro každý z udávaných nárůstů efektivnosti uveďte:

- i) podrobný popis toho, jak navrhované spojení umožní novému subjektu nárůstu efektivnosti dosáhnout. Popište podrobně opatření, které strany za tímto účelem zamýšlejí podniknout, rizika s tím spojená a dobu a náklady požadované k jeho dosažení;

ii) je-li to rozumně možné, kvantifikaci nárůstu efektivnosti a podrobné vysvětlení, jak byla tato kvantifikace vypočítána. Je-li to vhodné, poskytněte rovněž odhad významu nárůstu efektivnosti ve vztahu k uvádění nových produktů nebo zvyšování kvality. Pro nárůsty efektivnosti, které se týkají úspory nákladů, uveďte samostatně jednorázové úspory fixních nákladů, opakované úspory fixních nákladů a úspory variabilních nákladů (v eurech za jednotku a v eurech za rok);

iii) míru, ve které budou zákazníci nejspíše těžit z nárůstu efektivnosti a podrobné vysvětlení, jak jste k tomuto závěru dospěli a

iv) důvod, proč by strana nebo strany nemohly dosáhnout nárůstu efektivnosti obdobného rozsahu jinými prostředky než prostřednictvím navrhovaného spojení a způsobem, který by nejspíše nevyvolal obavy o ohrožení hospodářské soutěže.

ODDÍL 10

Účinky spolupráce společného podniku

10. Pro účely čl. 2 odst. 4 nařízení ES o spojování odpovězte prosím na tyto otázky:

a) Ponechávají si dvě nebo více mateřských společností do významné míry činnosti na stejném trhu jako společný podnik nebo na trhu navazujícím na trh společného podniku nebo na sousedním trhu, který má úzké vztahy k tomuto trhu? [29]

V kladném případě uveďte prosím u jednotlivých trhů:

- obrat všech mateřských společností za předchozí finanční rok,
- hospodářský význam činností společného podniku, pokud jde o tento obrat,
- podíl na trhu všech mateřských společností.

Pokud je odpověď záporná, odůvodněte prosím svoji odpověď.

b) Pokud je odpověď na písmeno a) kladná a podle vašeho názoru nevede vytvoření společného podniku ke koordinaci mezi nezávislými podniky, která by omezovala hospodářskou soutěž ve smyslu čl. 81 odst. 1 Smlouvy o ES, zdůvodněte toto stanovisko.

c) Aniž je dotčena odpověď na písmena a) a b) a v zájmu úplného posouzení případu Komisí, vysvětlíte, prosím, jak se uplatní kritéria čl. 81 odst. 3. Podle čl. 81 odst. 3 mohou být ustanovení čl. 81 odst. 1 prohlášena za neúčinná, pokud operace:

- i) přispívá k zlepšení výroby nebo distribuce zboží anebo k podpoře technického či hospodářského pokroku;
- ii) umožňuje spotřebitelům přiměřeně se podílet na výhodách z toho plynoucích;
- iii) neukládá příslušným podnikům omezení, jež nejsou k dosažení těchto cílů nezbytná a
- iv) neumožňuje těmto podnikům vyloučit hospodářskou soutěž ve vztahu k podstatné části dotčených výrobků.

ODDÍL 11

Prohlášení

Ustanovení čl. 2 odst. 2 prováděcího nařízení stanoví, že pokud podepisují oznámení zástupci podniků, musí tito zástupci předložit písemný doklad o tom, že jsou oprávněni jednat. Tato písemná plná moc musí být přiložena k oznámení.

Oznámení musí být uzavřeno tímto prohlášením, které musí být podepsáno všemi oznamujícími stranami nebo jejich jménem:

Níže podepsaní podle svého nejlepšího vědomí a svědomí prohlašují, že informace uvedené v tomto oznámení jsou pravdivé, správné a úplné, a že byly poskytnuty úplné a pravé kopie dokumentů vyžadovaných formulářem CO, a že všechny odhady jsou uvedeny jako takové a jsou to jejich nejlepší odhady základních skutečností, a že všechny vyjádřené názory jsou upřímné.

Jsou si vědomi ustanovení čl. 14 odst. 1 písm. a) nařízení ES o spojování.

[1] Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004, Úř. věst. L 24, 29.1.2004. Věnujte pozornost odpovídajícím ustanovením Dohody o Evropském hospodářském prostoru (dále jen "Dohoda o EHP"). Viz zejména článek 57 Dohody o EHP, bod 1 přílohy XIV Dohody o EHP a protokol 4 Dohody mezi státy ESVO o zřízení Kontrolního úřadu ESVO a Soudního dvora, jakož i protokoly 21 a 24 Dohody o EHP, článek 1 a schválený záznam protokolu, kterým se upravuje Dohoda o EHP. Jakýkoli odkaz na státy ESVO se považuje za odkaz na státy ESVO, které jsou smluvními stranami Dohody o EHP. Od 1. května 2004 jsou těmito státy Island, Lichtenštejnsko a Norsko.

[2] Pojem "spojení" je vymezen v článku 3 nařízení ES o spojování a pojem "význam pro celé Společenství" v článku 1 uvedeného nařízení. Ustanovení čl. 4 odst. 5 dále umožňuje, aby za určitých okolností, pokud nebyly dosaženy prahové hodnoty obratu ve Společenství, požádaly oznamující strany, aby Komise posuzovala jejich navrhované spojení, jako by mělo význam pro celé Společenství.

[3] Viz čl. 10 odst. 1 nařízení ES o spojování.

[4] Viz čl. 10 odst. 3 nařízení ES o spojování.

[5] Viz čl. 4 odst. 2 nařízení ES o spojování.

[6] Viz zejména článek 122 Dohody o EHP, článek 9 Protokolu 24 k Dohodě o EHP a článek 17 odst. 2 kapitoly XIII Protokolu 4 k Dohodě mezi státy ESVO o založení Kontrolního úřadu a Soudního dvora.

[7] Viz oddíl 6 bod III pro vymezení pojmu ovlivněné trhy.

[8] Toto zahrnuje cílovou společnost v případě probíhající nabídky na koupi či prodej; v tomto případě mají být uvedeny podrobnosti v nejvyšší možné míře.

[9] Viz oznámení Komise o pojmu dotčených podniků.

[10] Viz obecně oznámení Komise o výpočtu obratu. Obrat strany získávající kontrolu nebo stran spojení by měl zahrnovat celkový obrat všech podniků ve smyslu čl. 5 odst. 4 nařízení ES o spojování. Obrat strany nebo stran, které jsou předmětem získání kontroly, zahrnuje obrat týkající se části, které jsou předmětem prodeje ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení ES o spojování. Zvláštní ustanovení jsou obsažena v čl. 5 odst. 3, 4 a čl. 5 odst. 5 nařízení o spojování pro úvěrové, pojišťovací, jiné finanční instituce a společné podniky.

[11] Viz článek 57 Dohody o EHP, a zejména čl. 2 odst. 1 protokolu 24 Dohody o EHP. Příklad splňuje podmínky případu spolupráce, pokud je společný obrat dotčených podniků na území států ESVO roven nebo větší než 25 % jejich celkového obratu na území, na kterém se uplatňuje Dohoda o EHP; nebo dosahuje na území států ESVO každý z nejméně dvou dotčených podniků obratu více než 250 miliónů EUR; nebo lze očekávat, že spojení vytvoří nebo posílí dominantní postavení, v důsledku čehož bude zásadně narušena účinná hospodářská soutěž na území států ESVO nebo jeho podstatné části.

[12] Viz čl. 3 odst. 3, 4 a 5 a čl. 5 odst. 4 nařízení ES o spojování.

[13] Definice ovlivněných trhů - viz oddíl 6.

[14] Podle ustanovení bodů 1.1 a 1.3 písm. g) úvodní části v souvislosti s předoznamováním můžete chtít prokonzultovat s Komisí, do jaké míry je zproštění z povinnosti poskytnout požadované dokumenty

vhodné. Požadujete-li zproštění, může Komise v žádosti o poskytnutí informací podle článku 11 nařízení ES o spojování uvést dokumenty, které musí být v daném konkrétním případě poskytnuty.

[15] Viz oznámení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva Společenství pro hospodářskou soutěž.

[16] Například, pokud má strana spojení podíl vyšší než 25 % na trhu, který je navazujícím trhem trhu, na němž je činná jiná strana spojení, považují se oba navazující trhy za ovlivněné trhy. Obdobně, pokud vertikálně integrovaná společnost fúzuje s jinou stranou, která je činná na navazujícím trhu nižší úrovně, a fúze povede ke společnému podílu na navazujícím trhu nižší úrovně 25 % a vyššímu, považují se oba navazující trhy za ovlivněné trhy.

[17] Podle ustanovení bodů 1.1 a 1.3 písm. g) v souvislosti s předoznamováním můžete chtít prokonzultovat s Komisí, do jaké míry je zproštění z povinnosti poskytnout požadované dokumenty vhodné pro některé ovlivněné trhy nebo některé jiné trhy (tak, jak jsou popsány v bodě IV).

[18] Výrobky (nebo služby) se nazývají doplňkové, pokud například z použití (nebo spotřeby) jednoho výrobku nutně vyplývá použití (nebo spotřeba) dalšího výrobku, jako je tomu například v případě kancelářské sešíváčky a skobiček, tiskáren a inkoustových kazet.

[19] Příklady výrobků této řady jsou whisky a gin prodávané do barů a restaurací nebo různé materiály určené k balení některých druhů zboží prodáváného výrobci uvedeného zboží.

[20] Aniž je dotčen čl. 4 odst. 2 prováděcího nařízení.

[21] Hodnota obratu a objem trhu by měly odpovídat celkové výrobě minus vývozy plus dovozy pro zeměpisnou oblast, která se bere v úvahu. Pokud je to možné, uveďte podrobné informace o dovozech a vývozech podle země původu a určení v uvedeném pořadí.

[22] HHI znamená Herfindahl-Hirschmanův index, kterým se měří koncentrace trhu. HHI se vypočítá jako součet čtverců jednotlivých podílů na trhu všech firem na trhu. Například trh, na kterém je pět firem s tržními podíly 40 %, 20 %, 15 %, 15 % a 10 % má hodnotu HHI 2550 ($40^2 + 20^2 + 15^2 + 15^2 + 10^2 = 2550$). HHI dosahuje hodnot v rozsahu od téměř 0 (atomizovaný trh) po 10000 (v případě čistého monopolu). Hodnota HHI po spojení se vypočítá na základě pracovního předpokladu, že se jednotlivé podíly podniků na trhu nezmění. Ačkoli je nejlepší zařadit do výpočtu všechny podniky, nedostatek údajů o velmi malých podnicích nemusí být až natolik závažný, neboť takové podniky mají na HHI pouze slabý vliv.

[23] Nárůst koncentrace měřený indexem HHI je možné spočítat nezávisle na celkové koncentraci trhu zdvojnásobením součinu podílů spojujících se podniků na trhu. Například spojení dvou podniků s podíly na trhu ve výši 30 % a 15 % zvýší hodnotu HHI o 900 ($30 \times 15 \times 2 = 900$). Vysvětlení tohoto postupu zní takto: Před sloučením přispívají slučující se firmy k HHI čtverci svých podílů na trhu jednotlivě: $(a)^2 + (b)^2$. Po sloučení je jejich příspěvek čtvercem jejich součtu: $(a + b)^2$, což se rovná $(a)^2 + (b)^2 + 2ab$. Nárůst HHI je tudíž představován hodnotou $2ab$.

[24] Tj. dodavatelů, kteří nejsou dceřinými společnostmi, obchodními zastoupeními nebo podniky, které tvoří součást skupiny dané strany. Mimo těchto pěti nezávislých dodavatelů mohou oznamující strany, pokud to považují za nezbytné pro řádné posouzení případu, jmenovat dodavatele v rámci skupiny. Totéž platí u bodu 8.6 ve vztahu k zákazníkům.

[25] Zkušenosti prokázaly, že přezkoumání komplexních případů požaduje často více údajů o spojení na zákazníky. Služby Komise si během kontaktů před oznámením mohou vyžádat další údaje o spojení na zákazníky na ovlivněných trzích.

[26] Intenzita výzkumu a vývoje je vymezena jako výdaje na výzkum a vývoj v poměru k obratu.

[27] Je vhodné poznamenat, že předkládání informací v odpovědi na bod 9.3 je dobrovolné. Strany nejsou povinny uvádět žádná vysvětlení v případě, že tento oddíl nevyplní. Neposkytnutí informací o nárůstu efektivnosti nebude posuzováno jako skutečnost, která naznačuje, že navrhované spojení nevytváří nárůst efektivnosti nebo že odůvodněním spojení je posílení tržní síly. Neposkytnutí požadovaných informací o nárůstu efektivnosti ve stádiu oznámení nevylučuje jejich poskytnutí v pozdější fázi. Čím dříve jsou však poskytnuty, tím lépe může Komise ověřit tvrzení o nárůstu efektivnosti.

[28] Pro další pokyny týkající se posouzení nárůstu efektivnosti viz Pokyny Komise o posuzování horizontálních spojení.

[29] Definice trhů viz oddíl 6.

PŘÍLOHA II

ZKRÁCENÝ FORMULÁŘ PRO OZNAMOVÁNÍ SPOJENÍ PODLE NAŘÍZENÍ (ES) č. 139/2004

1. ÚVOD

1.1 Účel zkráceného formuláře

Tento zkrácený formulář uvádí informace, které musí oznamující strany poskytnout, pokud oznamují Evropské komisi některé navrhované fúze, akvizice nebo jiná spojení, u kterých není pravděpodobné, že by vyvolaly obavy o ohrožení hospodářské soutěže.

Při vyplňování tohoto formuláře upozorňujeme na nařízení (ES) č. 139/2004 (dále jen "nařízení ES o spojování") a na nařízení Komise (ES) xx/2004 (dále jen "prováděcí nařízení"), k nimž se tento formulář připojuje [1]. Znění uvedených nařízení, obdobně jako znění ostatních příslušných dokumentů, lze nalézt na webové stránce pro hospodářskou soutěž Evropa Evropské komise.

Obecně platí, že zkrácený formulář může být použit pro účely oznamování spojení, je-li splněna jedna z těchto podmínek:

1. v případě společného podniku tento nevykonává nebo nezamýšlí vykonávat žádné nebo vykonává či zamýšlí vykonávat pouze zanedbatelné činnosti v rámci území Evropského hospodářského prostoru (EHP). K těmto případům dochází, pokud:

(a) je obrat společného podniku nebo obrat zamýšlených činností nižší než 100 milionů eur na území EHP a

(b) celková hodnota aktiv převáděných do společného podniku je nižší než 100 milionů eur na území EHP;

2. žádná ze stran sloučení není obchodně činná na stejném relevantním výrobním a zeměpisném trhu (žádný horizontální přesah), nebo na trhu navazujícím na trh, na kterém je činná jiná strana spojení (žádný vertikální vztah);

3. dvě nebo více stran spojení jsou obchodně činné na stejném relevantním výrobním a zeměpisném trhu (horizontální vztah) za předpokladu, že jejich společný podíl na trhu je nižší než 15 %; a/nebo jedna nebo více stran spojení je činná na výrobním trhu navazujícím na výrobní trh, na kterém je činná kterákoli jiná strana spojení (vertikální vztah), a za předpokladu, že jejich podíl na trhu jednotlivě nebo dohromady je nižší než 25 %; nebo

4. strana má získat výhradní kontrolu podniku, nad kterým již má společnou kontrolu.

Komise si může vyžádat úplný oznamovací formulář, pokud se jí jeví, že podmínky pro použití zkráceného formuláře nejsou splněny, nebo, výjimečně, v případě, že jsou splněny, Komise nicméně stanoví, že

oznámení podle formuláře CO je nezbytné pro účely řádného prošetření možných obav o ohrožení hospodářské soutěže, které může operace vyvolat.

Příklady případů, ve kterých může být oznámení podle formuláře CO nezbytné, jsou spojení, kde je obtížné definovat relevantní trhy (například na vznikajících trzích nebo tam, kde neexistuje zavedená praxe); tam, kde je strana novým nebo možným uchazečem o vstup na trh, nebo významným držitelem patentu; kde není možné odpovídajícím způsobem určit podíl stran na trhu; na trzích s velkými vstupními překážkami, s vysokým stupněm koncentrace nebo známými problémy v oblasti hospodářské soutěže; kde jsou nejméně dvě strany činné na sousedících úzce souvisejících trzích [2]; a při spojení, při kterých se objevuje koordinační problém, jak je uvedeno v čl. 2 odst. 4 nařízení ES o spojování. Obdobně, formulář CO může být požadován v případě strany získávající výhradní kontrolu společného podniku, ve kterém má v daném okamžiku společnou kontrolu nebo kde nabývající strana a společný podnik mají dohromady silné postavení na trhu nebo na vertikálně souvisejících trzích.

1.2 Návrat k oznámení na úplném formuláři CO

Při posuzování toho, může-li být spojení oznámeno podle zkráceného formuláře, Komise zajistí, že všechny příslušné okolnosti jsou zjištěny s dostatečnou jasností. V tomto ohledu jsou oznamující strany odpovědné za přesnost a úplnost poskytovaných informací.

Pokud Komise po oznámení spojení usoudí, že operace není vhodná k oznámení podle zkráceného formuláře, může požadovat úplné, případně částečné oznámení podle formuláře CO, pokud:

- se zdá, že podmínky k využití zkráceného formuláře nejsou splněny,
- přestože jsou podmínky k využití zkráceného formuláře splněny, úplné nebo částečné oznámení podle formuláře CO se jeví nezbytným pro účely řádného posouzení obav o ohrožení hospodářské soutěže, které může operace vyvolat, nebo ke stanovení toho, že operace je spojením ve smyslu článku 3 nařízení ES o spojování,
- zkrácený formulář obsahuje nesprávné nebo zavádějící informace,
- členský stát vyjádří odůvodněné obavy o ohrožení hospodářské soutěže ve vztahu k oznamovanému spojení do 15 pracovních dní ode dne obdržení kopie oznámení nebo
- třetí strana vyjádří odůvodněné obavy o ohrožení hospodářské soutěže ve lhůtě stanovené Komisí pro vyjádření těchto připomínek.

V uvedených případech může být oznámení považováno za neúplné z významného hlediska podle čl. 5 odst. 2 prováděcího nařízení. Komise o tom neprodleně písemně informuje oznamující strany nebo jejich zástupce. Oznámení nabude účinku až dnem, kdy Komise obdrží všechny požadované informace.

1.3 Důležitost kontaktů před podáním oznámení

Zkušenosti ukázaly, že kontakty před podáním oznámení jsou velice cenné jak pro oznamující strany, tak pro Komisi, tím, že pomáhají určit přesné množství informací požadovaných při oznámení. Rovněž v případech, kdy si strany přejí předložit zkrácené oznámení, se doporučuje, aby s Komisí zahájily schůzky před podáním oznámení, aby projednaly, zda se jedná o případ, pro nějž je takové oznámení vhodné. Oznamující strany se mohou obrátit na "DG Competition's Best Practices on the conduct of EC merger control proceedings", které poskytují návod pro kontakty před podáním oznámení a k přípravě oznámení.

1.4 Kdo musí oznamovat

V případě fúze ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) nařízení ES o spojování nebo získání společné kontroly podniku ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. b) nařízení ES o spojování vyplní oznámení společně strany fúze, případně strany, které získávají společnou kontrolu [3].

Pokud získá jeden podnik kontrolní podíl v druhém podniku, oznámení musí vyplnit ten, kdo získal kontrolní podíl.

V případě veřejné nabídky na získání podniku musí oznámení vyplnit nabízející.

Každá strana, která vyplňuje oznámení, je odpovědná za přesnost poskytovaných informací.

1.5 Potřeba správného a úplného oznámení

Všechny informace vyžadované tímto formulářem musí být správné a úplné. Požadované informace je třeba poskytnout v příslušném oddílu tohoto formuláře.

Především byste měli vzít na vědomí, že:

(a) Podle čl. 10 odst. 1 nařízení ES o spojování a čl. 5 odst. 2 a 4 prováděcího nařízení nezačnou lhůty nařízení ES o spojování vázané na oznámení běžet, dokud Komise neobdrží všechny informace, které mají být poskytnuty v oznámení. Tento požadavek má zajistit, aby Komise byla schopna posoudit oznamované spojení v přesně stanovených lhůtách nařízení ES o spojování.

b) Oznamující strany by měly při přípravě oznámení pečlivě kontrolovat, aby kontaktní jména a čísla, zejména faxová čísla a e-mailové adresy poskytované Komisi, byla uvedena přesně a byla správná a aktuální.

c) Nesprávné nebo zavádějící informace v oznámení se považují za neúplné informace (čl. 5 odst. 4 prováděcího nařízení).

d) Pokud je oznámení neúplné, Komise neprodleně písemně informuje oznamující strany nebo jejich zástupce. Oznámení nabude účinku až dnem, kdy Komise obdrží úplné a přesné informace (čl. 10 odst. 1 nařízení ES o spojování, čl. 5 odst. 2 a 4 prováděcího nařízení).

e) Podle čl. 14 odst. 1 písm. a) nařízení ES o spojování oznamujícím stranám, které, úmyslně nebo z nedbalosti, poskytnou nesprávné nebo zavádějící informace, mohou být uloženy pokuty až do výše 1 % celkového obrátu dotčeného podniku. Kromě toho, podle čl. 6 odst. 3 písm. a) a čl. 8 odst. 6 písm. a) nařízení ES o spojování může Komise také odvolat své rozhodnutí o slučitelnosti oznamovaného spojení, pokud je založeno na nesprávných informacích, za které je odpovědný jeden z podniků.

f) Můžete písemně požadovat, aby Komise přijala oznámení jako úplné, aniž poskytnete informace požadované tímto formulářem, pokud vám tyto informace částečně nebo zcela nejsou k dispozici (např. z důvodu nedostupnosti informací o cílové společnosti během probíhající nabídky).

Komise vezme v úvahu tuto žádost za předpokladu, že uvedete důvody, proč tyto informace nejsou dostupné a poskytnete co nejpřesnější odhad chybějících údajů s uvedením pramenů pro tyto odhady. Pokud je to možné, měli byste rovněž uvést, kde by mohla Komise získat požadované informace, které vám nejsou k dispozici.

g) Můžete písemně požádat, aby Komise přijala oznámení jako úplné, aniž poskytnete informace požadované tímto formulářem, pokud se domníváte, že některé konkrétní informace vyžadované tímto formulářem nemusí být nezbytné pro posouzení případu Komisí.

Komise vezme v úvahu tuto žádost za předpokladu, že uvedete důvody, proč tyto informace nejsou důležité a nezbytné pro její šetření oznamovaného sloučení. Měli byste to vysvětlit při jednání s Komisí před oznámením a předložit písemnou žádost o zproštění a požádat Komisi, aby netrvala na povinnosti poskytnout tyto informace podle čl. 4 odst. 2 prováděcího nařízení.

1.6 Jak oznamovat

Oznámení musí být vyplněno v jednom z úředních jazyků Evropského společenství. Tento jazyk je poté jednacím jazykem pro všechny oznamující strany. Pokud jsou oznámení učiněna podle článku 12

Protokolu 24 k Dohodě o EHP v některém úředním jazyce státu ESVO, který není úředním jazykem Společenství, musí být k oznámení zároveň připojen překlad do některého úředního jazyka Společenství.

Informace požadované tímto formulářem se seřadí podle čísel oddílů a odstavců ve formuláři, podepíše se prohlášení uvedené v oddílu 9 a připojí se podpůrná dokumentace. Při vyplňování oddílu 7 tohoto formuláře se oznamující strany vyzývají, aby zvážily, zda je z důvodů srozumitelnosti nejlepší předložit tyto oddíly podle čísel, nebo zda je možné je seskupit pro každý jednotlivý oznamovaný trh (nebo skupinu oznamovaných trhů).

Z důvodu srozumitelnosti mohou být některé informace předloženy v přílohách. Je však nezbytné, aby všechny podstatné informace, a zejména informace o podílu na trhu stran a jejich největších konkurentů, byly předloženy v hlavní části tohoto formuláře. Přílohy tohoto formuláře mohou být použity pouze k doplnění informací uváděných ve formuláři samotném.

Kontaktní údaje musí být poskytnuty ve formátu požadovaném generálním ředitelstvím pro hospodářskou soutěž (GŘ pro hospodářskou soutěž). K řádnému postupu šetření je nezbytné, aby kontaktní údaje byly přesné. Oznámení obsahující četné nesprávné kontaktní údaje mohou být považována za neúplná.

Podpůrné dokumenty se předkládají v původním jazyce; pokud tento jazyk není úředním jazykem Společenství, překládají se do jednatého jazyka (čl. 3 odst. 4 prováděcího nařízení).

Podpůrné dokumenty mohou být originálem nebo kopií originálů. V případě kopií potvrdí oznamující strana, že se jedná o pravé a úplné kopie originálů.

Generálnímu ředitelství pro hospodářskou soutěž musí být předložen jeden originál a 35 kopií zkráceného formuláře a veškerých podpůrných dokumentů.

Oznámení musí být doručeno na adresu uvedenou v čl. 23 odst. 1 prováděcího nařízení a ve formátu, který Komise stanovuje v pravidelných intervalech. Tato adresa je zveřejněna v Úředním věstníku Evropské unie. Oznámení musí být Komisi doručeno v pracovní dny tak, jak je uvedeno v článku 24 prováděcího nařízení. Aby mohlo být téhož dne zaregistrováno, musí být doručeno do 17 hodin od pondělí do čtvrtka nebo do 16 hodin v pátek a ve dny předcházející státním svátkům a jiným svátkům určeným Komisí a zveřejněným v Úředním věstníku Evropské unie. Musí být dodrženy bezpečnostní instrukce uvedené na webových stránkách GŘ pro hospodářskou soutěž.

1.7 Důvěrnost

Článek 287 Smlouvy a čl. 17 odst. 2 nařízení ES o spojování, jakož i odpovídající ustanovení Dohody o EHP [4], vyžadují, aby Komise, členské státy, Kontrolní úřad ESVO a státy ESVO, jejich úředníci a jiní zaměstnanci nevyzradili informace, které získali při uplatňování tohoto nařízení, na které se vztahuje povinnost služebního tajemství. Stejná zásada musí také platit pro ochranu důvěrnosti mezi oznamujícími stranami.

Pokud se domníváte, že by vaše zájmy byly poškozeny, pokud by informace, které máte poskytnout, byly zveřejněny nebo jinak vyraženy jiným stranám, uveďte tyto informace odděleně a každou stranu označte jasně slovy "Obchodní tajemství". Měli byste rovněž uvést důvody, proč tyto informace nemají být vyraženy nebo zveřejněny.

V případě fúzí a společných akvizic nebo v jiných případech, kde oznámení vypracovává více než jedna strana, je možné předkládat obchodní tajemství v samostatné obálce a s odkazem v oznámení jako na přílohu. Všechny tyto přílohy je nutno rovněž předložit, aby bylo oznámení považováno za úplné.

1.8 Definice a pokyny pro účely tohoto formuláře

Oznamující strana nebo strany: pokud oznámení podává pouze jeden z podniků, které jsou stranami sloučení, vztahuje se výraz "oznamující strany" pouze na podnik, který oznámení podává.

Strana (strany) spojení: tyto výrazy se vztahují jak strany, které získávají, tak na strany které jsou předmětem získání, nebo na fúzující strany, včetně všech podniků, v kterých je získáván kontrolní podíl nebo které jsou předmětem veřejné nabídky.

Pokud není stanoveno jinak, zahrnují výrazy "oznamující strana (strany)" a "strana (strany) spojení" všechny podniky, které patří ke stejným skupinám jako uvedené "strany".

Rok: Všechny odkazy na slovo "rok" v tomto formuláři se považují za odkazy na kalendářní rok, pokud není stanoveno jinak. Všechny informace vyžadované tímto formulářem se vztahují, pokud není stanoveno jinak, na rok předcházející roku oznámení.

Finanční údaje požadované v bodech 3.3 až 3.5 musí být uvedeny v eurech v průměrném přepočítacím kurzu platném pro dané roky nebo jiná daná období.

Všechny odkazy obsažené v tomto formuláři se týkají příslušných článků a odstavců nařízení ES o spojování, pokud není stanoveno jinak.

1.9 Poskytování informací zaměstnancům a jejich zástupcům

Komise by ráda upozornila na závazky, kterým strany spojení mohou podléhat podle pravidel Společenství nebo vnitrostátních pravidel pro informování a konzultace zaměstnanců nebo jejich zástupců ve vztahu k operacím povahy spojení.

ODDÍL 1 Popis spojení

1.1 Uveďte shrnutí operace spojení s upřesněním stran spojení, povahy spojení (např. fúze, akvizice nebo společný podnik), oblasti činnosti oznamujících stran, trhů, na které bude mít spojení dopad (včetně hlavních oznamovaných trhů) [5] a strategických a hospodářských důvodů spojení.

1.2 Uveďte shrnutí (maximálně 500 slov) informací poskytnutých podle bodu 1.1. Zamýšlí se, že toto shrnutí bude zveřejněno k datu oznámení na webové stránce Komise. Shrnutí musí být formulováno tak, aby neobsahovalo žádné důvěrné informace nebo obchodní tajemství.

ODDÍL 2 Informace o stranách

2.1 Informace o oznamující straně (nebo stranách)

Uveďte podrobně:

2.1.1 jméno a adresu podniku;

2.1.2 předmět podnikání podniku;

2.1.3 jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo a e-mailovou adresu a postavení příslušné kontaktní osoby;

2.1.4 adresu pro doručování oznamující strany (nebo každé z oznamujících stran), na kterou mohou být dokumenty, a zejména rozhodnutí Komise, doručeny. Je potřeba uvést jméno, telefonní číslo a e-mailovou adresu osoby na uvedené adrese, která je oprávněna přijmout zásilku.

2.2 Informace o jiných stranách [6] spojení

Pro jednotlivé strany spojení (s výjimkou oznamující strany nebo stran) uveďte podrobně:

2.2.1 jméno a adresu podniku;

2.2.2 předmět podnikání podniku;

2.2.3 jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo, e-mailovou adresu a postavení příslušné kontaktní osoby a

2.2.4 adresu pro doručování strany (nebo každé ze stran), na kterou mohou být dokumenty, a zejména rozhodnutí Komise doručeny. Je potřeba uvést jméno, telefonní číslo a e-mailovou adresu osoby na uvedené adrese, která je oprávněna přijmout zásilku.

2.3 Jmenování zástupců

Pokud jsou oznámení podepsána zástupci podniků, předloží tito zástupci písemný doklad o tom, že jsou oprávněni jednat. Písemný doklad musí obsahovat jméno a postavení osoby vystavující dané oprávnění.

Uvedte prosím podrobné informace o všech zástupcích, kteří byli zmocněni jednat za jednotlivé strany spojení, s označením, koho zastupují:

2.3.1 jméno zástupce;

2.3.2 adresu zástupce;

2.3.3 jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo a e-mailovou adresu osoby, která má být kontaktována a

2.3.4 adresu zástupce (v Bruselu, pokud taková existuje), na kterou může být zasílána korespondence a doručovány dokumenty.

ODDÍL 3 Podrobnosti o spojení

3.1 Popište stručně povahu oznamovaného spojení. Přitom uveďte:

a) zda je navrhované spojení úplnou fúzí v právním smyslu, získáním výhradní nebo společné kontroly, plně funkčním společným podnikem ve smyslu čl. 3 odst. 4 nařízení ES o spojování nebo smlouvou nebo jiným způsobem vykonávání přímé či nepřímé kontroly ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení ES o spojování;

b) zda jsou předmětem spojení strany jako celek nebo jejich části;

c) krátké vysvětlení hospodářské a finanční struktury spojení;

d) zda jakákoli veřejná nabídka na koupi cenných papírů jedné strany jinou stranou má podporu dozorčích rad nabízející strany nebo jiných orgánů právně zastupujících tuto stranu;

e) navrhovaný nebo očekávaný den důležitých kroků, které mají vést ke spojení;

f) navrhovanou strukturu vlastnictví a kontroly po uskutečnění spojení;

g) jakoukoli finanční nebo jinou podporu z jakéhokoli zdroje (včetně orgánů veřejné moci) kteroukoli ze stran a povahu a částku této podpory;

h) hospodářská odvětví, kterých se spojení týká.

3.2 Uveďte hodnotu transakce (kupní cenu nebo případně hodnotu všech dotčených aktiv).

3.3 Pro jednotlivé podniky dotčené spojením [7] uveďte tyto údaje [8] za poslední finanční rok:

3.3.1 celosvětový obrat;

3.3.2 obrat ve Společenství;

3.3.3 obrat v ESVO;

3.3.4 obrat v jednotlivých členských státech;

3.3.5 obrat v jednotlivých státech ESVO;

3.3.6 pokud existuje, členský stát, ve kterém bylo dosaženo více než dvou třetin obratu dosaženého v rámci celého Společenství a

3.3.7 pokud existuje, stát ESVO, ve kterém bylo dosaženo více než dvou třetin obratu dosaženého v rámci ESVO.

3.4 Pro účely čl. 1 odst. 3 nařízení ES o spojování pokud spojení nedosahuje prahových hodnot stanovených v čl. 1 odst. 2, uveďte tyto údaje za poslední finanční rok:

3.4.1 pokud existují, členské státy, ve kterých je celkový společný obrat všech dotčených podniků větší než 100 milionů EUR a

3.4.2 pokud existují, členské státy, ve kterých je celkový obrat každého z nejméně dvou dotčených podniků větší než 25 milionů EUR.

3.5 Pro účely zjištění, zda spojení splňuje podmínky případu spolupráce ESVO [9], uveďte tyto informace za poslední finanční rok:

3.5.1 je společný obrat dotčených podniků na území států ESVO roven nebo větší než 25 % jejich celkového obratu na území EHP?

3.5.2 dosahuje každý z nejméně dvou dotčených podniků obratu více než 250 milionů eur na území států ESVO?

3.6 V případě, že se operace týká získání společné kontroly společného podniku, uveďte tyto informace:

3.6.1 obrat společného podniku nebo obrat činností svěřených společnému podniku nebo

3.6.2 celkovou hodnotu aktiv převáděných do společného podniku.

3.7 Popište hospodářské důvody spojení.

ODDÍL 4 Vlastnictví a kontrola [10]

Pro každou stranu spojení uveďte seznam všech podniků náležejících k téže skupině.

Tento seznam musí obsahovat:

4.1 všechny podniky nebo osoby kontrolující tyto strany, přímo nebo nepřímo;

4.2 všechny podniky činné na jakémkoli oznamovaném trhu [11], které jsou kontrolovány, přímo nebo nepřímo:

a) těmito stranami,

b) kterýmkoli jiným podnikem uvedeným v bodu 4.1.

Pro každou výše uvedenou položku se uvádí povaha a způsob kontroly.

Informace vyžadované tímto oddílem mohou být doloženy použitím tabulek nebo diagramů, aby byla znázorněna struktura vlastnictví a kontroly podniků.

ODDÍL 5 Podpůrná dokumentace

Oznamující strany musí poskytnout:

5.1 kopie konečných a posledních verzí všech dokumentů v souvislosti se spojením, ať smlouvou mezi stranami spojení, získáním kontrolního podílu nebo veřejnou nabídkou a

5.2. kopie posledních výročních zpráv a účetních závěrek všech stran spojení.

ODDÍL 6 Definice trhů

Relevantní výrobové a zeměpisné trhy určují rozsah, ve kterém je nezbytné zhodnotit tržní sílu nového subjektu vzniklého spojením [12].

Oznamující strana nebo strany poskytnou požadované údaje, přičemž vezmou v úvahu tyto definice:

I. Relevantní výrobkové trhy

Relevantní výrobkový trh zahrnuje všechny výrobky nebo služby, které jsou spotřebitelem s ohledem na jejich vlastnosti, ceny a zamýšlené použití považovány za zaměnitelné nebo zastupitelné. Relevantní výrobkový trh se může v některých případech skládat z řady jednotlivých výrobků nebo služeb, které mají z velké části stejné fyzikální a technické vlastnosti a jsou zaměnitelné.

Hlediska, která jsou významná pro stanovení relevantního výrobkového trhu, zahrnují rozbor, proč jsou do těchto trhů zahrnuty výrobky nebo služby a proč jsou jiné při použití výše uvedené definice vyloučeny, přičemž se posuzuje například zastupitelnost, podmínky hospodářské soutěže, ceny, křížová cenová pružnost poptávky nebo jiná hlediska významná pro definici výrobních trhů (např. zastupitelnost ze strany nabídky ve vhodných případech).

II. Relevantní zeměpisné trhy

Relevantní zeměpisný trh zahrnuje oblast, ve které se dotyčné podniky účastní dodávky výrobků nebo služeb a poptávky po nich, kde jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně stejnorodé a která může být odlišena od sousedních zeměpisných oblastí, protože zejména podmínky hospodářské soutěže jsou v těchto oblastech zjevně odlišné.

Hlediska významná pro stanovení relevantního zeměpisného trhu zahrnují zejména povahu a vlastnosti daných výrobků nebo služeb, existenci vstupních bariér, spotřebitelské preference, zjevné rozdíly v tržním podílu podniků mezi sousedícími zeměpisnými oblastmi nebo podstatné rozdíly v cenách.

III. Oznamované trhy

Pro účely informací vyžadovaných tímto formulářem se "oznamované trhy" skládají z relevantních výrobních a zeměpisných trhů a jiných věrohodných relevantních výrobních a zeměpisných definicí trhů, na jejichž základě:

- a) jsou dvě nebo více stran spojení činné na stejném relevantním trhu (horizontální vztahy);
- b) je jedna nebo více stran spojení činná na výrobním trhu navazujícím na výrobní trh, na kterém je činná kterákoli jiná strana spojení, bez ohledu na to, zda mezi stranami spojení existuje nebo neexistuje vztah dodavatel/zákazník (vertikální vztahy).

6.1 Na základě výše uvedených definic trhů uveďte všechny oznamované trhy.

ODDÍL 7 Informace o trzích

Pro každý oznamovaný trh uvedený v oddíle 6 uveďte [13]:

7.1 odhad celkové velikosti trhu z hlediska hodnoty odbytu (v euro) a objemu (jednotky) [14]. Uveďte základ a zdroje pro výpočty a předložte dokumenty, pokud jsou k dispozici, pro ověření těchto výpočtů;

7.2 odbyt z hlediska hodnoty a objemu, odhad podílů na trhu jednotlivých stran spojení. Vyznačte, zda za poslední finanční rok došlo k významným změnám odbytu a podílů na trhu;

7.3 pro horizontální a vertikální vztahy odhad tržních podílů z hlediska hodnoty (a popřípadě i objemu) tří největších soutěžitelů (s vyznačením základu pro odhad). Uveďte jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo a e-mailovou adresu vedoucího právního oddělení (nebo jiné osoby vykonávající obdobné funkce; a v případě, kdy takováto osoba neexistuje, generálního ředitele) pro uvedené soutěžitele.

ODDÍL 8 Účinky spolupráce společného podniku

8. Pro účely čl. 2 odst. 4 nařízení ES o spojování odpovězte, prosím, na tyto otázky:

a) Ponechávají si dvě nebo více mateřských společností do významné míry činnosti na stejném trhu jako společný podnik nebo na trhu navazujícím na trh společného podniku nebo na sousedním trhu, který má úzké vztahy k tomuto trhu? [15]

V kladném případě uveďte, prosím, u jednotlivých trhů:

- obrat všech mateřských společností za předchozí finanční rok,
- hospodářský význam činností společného podniku, pokud jde o tento obrat,
- podíl na trhu všech mateřských společností.

Pokud je odpověď záporná, odůvodněte, prosím, svoji odpověď.

b) Pokud je odpověď na písmeno a) kladná a podle vašeho názoru nevede vytvoření společného podniku ke koordinaci mezi nezávislými podniky, která by omezovala hospodářskou soutěž ve smyslu čl. 81 odst. 1 Smlouvy o ES, zdůvodněte toto stanovisko.

c) Aniž je dotčena odpověď na písmena a) a b) a v zájmu úplného posouzení případu Komisí, vysvětlíte, prosím, jak se uplatní kritéria čl. 81 odst. 3. Podle čl. 81 odst. 3 mohou být ustanovení čl. 81 odst. 1 prohlášena za neúčinná, pokud operace:

- i) přispívá ke zlepšení výroby nebo distribuce zboží anebo k podpoře technického a hospodářského pokroku;
- ii) umožňuje spotřebitelům přiměřeně se podílet na výhodách z toho plynoucích;
- iii) neukládá příslušným podnikům omezení, jež nejsou k dosažení těchto cílů nezbytná a
- iv) neumožňuje těmto podnikům vyloučit hospodářskou soutěž ve vztahu k podstatné části dotčených výrobků.

ODDÍL 9 Prohlášení

Ustanovení čl. 2 odst. 2 prováděcího nařízení stanoví, že pokud podepisují oznámení zástupci podniků, musí tito zástupci předložit písemný doklad o tom, že jsou oprávněni jednat. Tato písemná plná moc musí být přiložena k oznámení.

Oznámení musí být uzavřeno tímto prohlášením, které musí být podepsáno všemi oznamujícími stranami nebo jejich jménem:

Níže podepsaní podle svého nejlepšího vědomí a svědomí prohlašují, že informace uvedené v tomto oznámení jsou pravdivé, správné a úplné, a že byly poskytnuty úplné a pravé kopie dokumentů vyžadovaných tímto formulářem, a že všechny odhady jsou uvedeny jako takové a jsou to jejich nejlepší odhady základních skutečností, a že všechny vyjádřené názory jsou upřímné.

Jsou si vědomi ustanovení čl. 14 odst. 1 písm. a) nařízení ES o spojování.

[1] Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004, Úř. věst. L 24, 29.1.2004, s. 1. Věnujte pozornost odpovídajícím ustanovením Dohody o Evropském hospodářském prostoru (dále jen "Dohoda o EHP"). Viz zejména článek 57 Dohody o EHP, bod 1 přílohy XIV Dohody o EHP a protokol 4 Dohody mezi státy ESVO o zřízení Kontrolního úřadu ESVO a Soudního dvora, jakož i protokoly 21 a 24 Dohody o EHP, článek 1 a schválený záznam protokolu, kterým se upravuje Dohoda o EHP. Jakýkoli odkaz na státy ESVO se považuje za odkaz na státy ESVO, které jsou smluvními stranami Dohody o EHP. Od 1. května 2004 jsou těmito státy Island, Lichtenštejnsko a Norsko.

[2] Výrobní trhy jsou úzce souvisejícími sousedními trhy tehdy, pokud se výrobky vzájemně doplňují, nebo pokud náležejí do stejné skupiny výrobků, která je zpravidla kupována stejným souborem zákazníků za účelem stejného konečného užívání.

[3] Viz čl. 4 odst. 2 nařízení ES o spojování.

[4] Viz zejména článek 122 Dohody o EHP, článek 9 Protokolu 24 k Dohodě o EHP a článek 17 odst. 2 kapitoly XIII Protokolu 4 k Dohodě mezi státy ESVO o založení Kontrolního úřadu a Soudního dvora.

[5] Viz oddíl 6 bod III pro vymezení pojmu oznamované trhy.

[6] Toto zahrnuje cílovou společnost v případě probíhající nabídky na koupi či prodej; v tomto případě mají být uvedeny podrobnosti v nejvyšší možné míře.

[7] Viz oznámení Komise o pojmu dotčených podniků.

[8] Viz obecně oznámení Komise o výpočtu obratu. Obrat strany získávající kontrolu nebo stran spojení by měl zahrnovat celkový obrat všech podniků ve smyslu čl. 5 odst. 4 nařízení ES o spojování. Obrat strany nebo stran, které jsou předmětem získání kontroly, zahrnuje obrat týkající se části, které jsou předmětem prodeje ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení ES o spojování. Zvláštní ustanovení jsou obsažena v čl. 5 odst. 3, 4 a čl. 5 odst. 5 nařízení o spojování pro úvěrové, pojišťovací, jiné finanční instituce a společné podniky.

[9] Viz článek 57 Dohody o EHP, a zejména čl. 2 odst. 1 protokolu 24 Dohody o EHP. Příklad splňuje podmínky případu spolupráce, pokud je společný obrat dotčených podniků na území států ESVO roven nebo větší než 25 % jejich celkového obratu na území, na kterém se uplatňuje dohoda o EHP; nebo dosahuje na území států ESVO každý z nejméně dvou dotčených podniků obratu více než 250 miliónů eur; nebo lze očekávat, že spojení vytvoří nebo posílí dominantní postavení, v důsledku čehož bude zásadně narušena účinná hospodářská soutěž na území států ESVO nebo jeho podstatné části.

[10] Viz čl. 3 odst. 3, 4 a 5 a čl. 5 odst. 4 nařízení ES o spojování.

[11] Viz oddíl 6 bod III pro vymezení pojmu oznamované trhy.

[12] Viz oznámení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva Společenství pro hospodářskou soutěž.

[13] V souvislosti s předoznamováním můžete chtít prokonzultovat s Komisí, do jaké míry je zproštění z povinnosti poskytnout požadované dokumenty vhodné pro některé oznamované trhy.

[14] Hodnota obratu a objem trhu by měly odpovídat celkové výrobě minus vývozy plus dovozy pro zeměpisnou oblast, která se bere v úvahu.

[15] Definice trhů viz oddíl 6.

PŘÍLOHA III

FORMULÁŘ OP

(OP = odůvodněné podání podle čl. 4 odst. 4 a 5 nařízení Rady (ES) č. 139/2004)

FORMULÁŘ OP PRO ODŮVODNĚNÁ PODÁNÍ

PODLE ČL. 4 ODS. 4 A 5 NAŘÍZENÍ (ES) Č. 139/2004

ÚVOD

A. Účel tohoto formuláře

Tento formulář uvádí informace, které musí žadající strany poskytnout, pokud předkládají odůvodněné podání k žádosti o postoupení před oznámením podle čl. 4 odst. 4 a 5 nařízení Rady (ES) č. 139/2004 (dále jen "nařízení ES o spojování").

Při vyplňování tohoto formuláře upozorňujeme na nařízení ES o spojování a nařízení Komise (ES) .../2004 (dále jen "prováděcí nařízení"). Znění uvedených nařízení, obdobně jako znění ostatních příslušných dokumentů, lze nalézt na webové stránce pro hospodářskou soutěž Evropa Evropské komise.

Zkušenosti ukázaly, že předchozí kontakty jsou velice cenné tím, že pomáhají stranám a příslušným orgánům určit přesné množství a druh informací, které mají být poskytnuty. Rovněž se doporučuje, aby strany konzultovaly Komisi a dotčený členský stát nebo členské státy ohledně přiměřenosti rozsahu a druhu informací, na nichž zamýšlejí založit své odůvodněné podání.

B. Potřeba správného a úplného odůvodněného podání

Všechny informace vyžadované tímto formulářem musí být správné a úplné. Požadované informace je třeba poskytnout v příslušném oddílu tohoto formuláře.

Nesprávné nebo zavádějící informace v odůvodněném podání se považují za neúplné informace (čl. 5 odst. 4 prováděcího nařízení).

Pokud strany předloží nesprávné informace, má Komise pravomoc odvolat jakékoli rozhodnutí, které přijala v souladu s článkem 6 nebo 8 na základě postoupení podle čl. 4 odst. 5, podle čl. 6 odst. 3 písm. a) a čl. 8 odst. 6 písm. a) nařízení ES o spojování. Po odvolání se na operaci opět použijí vnitrostátní pravidla pro hospodářskou soutěž. V případě postoupení podle čl. 4 odst. 4, učiněného na základě nesprávných informací, může Komise požadovat oznámení podle čl. 4 odst. 1. Komise může navíc uložit pokuty za předložení nesprávných nebo zavádějících informací podle čl. 14 odst. 1 písm. a) nařízení ES o spojování (viz písmeno d) níže). Strany by si měly být také vědomy, že pokud je provedeno postoupení na základě nesprávných, zavádějících nebo neúplných informací uvedených ve formuláři OP, může Komise nebo členské státy zvážit učinění postoupení po oznámení, které napraví jakékoli postoupení učiněné před oznámením.

Především byste měli vzít na vědomí, že:

a) Komise je v souladu s čl. 4 odst. 4 a 5 nařízení ES o spojování povinna bez odkladu předat odůvodněná podání členským státům. Lhůty pro posouzení odůvodněného podání začínají dnem obdržení podání příslušným členským státem nebo státy. Rozhodnutí, zda odůvodněné podání přijmout či nikoli, bude za obvyklých okolností učiněno na základě informací obsažených v předkládaném podání bez toho, že by dotčené orgány prováděly další šetření.

b) Předkládající strany by tudíž měly během přípravy svých odůvodněných podání ověřit, zda všechny informace a tvrzení, o která se opírají, jsou dostatečně podpořeny nezávislými zdroji.

c) Podle čl. 14 odst. 1 písm. a) nařízení ES o spojování mohou být stranám předkládajícím odůvodněné podání, které, ať už úmyslně nebo z nedbalosti, poskytnou nesprávné nebo zavádějící informace, uloženy pokuty až do výše 1 % celkového obrátu dotčeného podniku.

d) Můžete písemně požadovat, aby Komise přijala odůvodněné podání jako úplné, aniž poskytnete informace požadované tímto formulářem, pokud vám tyto informace částečně nebo zcela nejsou k dispozici (např. z důvodu nedostupnosti informací o cílové společnosti během probíhající nabídky).

Komise vezme v úvahu tuto žádost za předpokladu, že uvedete důvody, proč tyto informace nejsou dostupné a poskytnete co nejpřesnější odhad chybějících údajů s uvedením pramenů pro tyto odhady. Pokud je to možné, měli byste rovněž uvést, kde by mohla Komise nebo příslušný členský stát/státy získat požadované informace, které vám nejsou k dispozici.

e) Můžete požádat, aby Komise přijala odůvodněné podání jako úplné, aniž poskytnete informace požadované tímto formulářem, pokud se domníváte, že některé konkrétní informace požadované tímto formulářem, v plném nebo zkráceném rozsahu, nemusí být nezbytné pro posouzení případu Komisí nebo příslušným členským státem/státy.

Komise vezme v úvahu tuto žádost za předpokladu, že uvedete důvody, proč tyto informace nejsou důležité a nezbytné pro její šetření vaší žádosti o postoupení před oznámením. Měli byste to vysvětlit při jednání s Komisí nebo dotčeným členským státem nebo členskými státy před oznámením a předložit písemnou žádost o zproštění a požádat Komisi, aby netrvala na povinnosti poskytnout tyto informace podle čl. 4 odst. 2 prováděcího nařízení. Komise může před tím, než se rozhodne, zda vaší žádosti vyhoví, konzultovat příslušný vnitrostátní orgán nebo orgány.

C. Osoby oprávněné předkládat odůvodněné podání

V případě fúze ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) nařízení ES o spojování nebo získání společné kontroly podniku ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. b) nařízení ES o spojování vyplní odůvodněné podání společně strany spojení, případně strany, které získávají společnou kontrolu.

V případě získání kontrolního podílu v jednom podniku jiným podnikem musí odůvodněné podání vyplnit ten, kdo získal kontrolní podíl.

V případě veřejné nabídky k nabytí podniku musí odůvodněné podání vyplnit nabízející.

Každá strana, která vyplňuje odůvodněné podání, je odpovědná za přesnost poskytovaných informací.

D. Jak podávat odůvodněné podání

Odůvodněné podání musí být vyplněno v jednom z úředních jazyků Evropské unie. Tento jazyk je poté jednacím jazykem pro všechny předkládající strany.

Aby se usnadnilo posuzování formuláře OP orgány členských států, stranám se důrazně doporučuje, aby Komisi poskytly překlad svého odůvodněného podání do jazyka nebo jazyků, kterému budou rozumět všichni adresáti informací. Pokud jde o žádosti o postoupení členskému státu nebo členským státům, důrazně se doporučuje žádajícím stranám, aby přiložily i kopii žádosti v jazyce nebo jazycích členského státu nebo členských států, jimž je žádost o postoupení určena.

Informace požadované tímto formulářem se seřadí podle čísel oddílů a odstavců ve formuláři, podepíše se prohlášení uvedené na konci a připojí se podpůrná dokumentace. Z důvodu srozumitelnosti mohou být některé informace předloženy v přílohách. Je však nezbytné, aby všechny podstatné informace byly předloženy v hlavní části formuláře OP. Přílohy tohoto formuláře mohou být použity pouze k doplnění informací uváděných ve formuláři samotném.

Podpůrné dokumenty se předkládají v původním jazyce; pokud tento jazyk není úředním jazykem Společenství, musí se přeložit do jednacího jazyka.

Podpůrné dokumenty mohou být originálem nebo kopií originálů. V případě kopií potvrdí předkládající strana, že se jedná o pravé a úplné kopie originálů.

Komisi musí být předložen jeden originál a 35 kopií formuláře OP a veškerých podpůrných dokumentů. Odůvodněné podání musí být doručeno na adresu uvedenou v čl. 23 odst. 1 nařízení ES o spojování a ve formátu stanoveném službami Komise.

Podání musí být doručeno na adresu Generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž (GŘ pro hospodářskou soutěž). Tato adresa je zveřejněna v Úředním věstníku Evropské unie. Oznámení musí být Komisi doručeno v pracovní dny tak, jak je uvedeno v článku 24 prováděcího nařízení. Aby mohlo být téhož dne zaregistrováno, musí být doručeno do 17 hodin od pondělí do čtvrtka nebo do 16 hodin v pátek a ve dny předcházející státním svátkům a jiným svátkům určeným Komisí a zveřejněným v Úředním věstníku Evropské unie. Musí být dodrženy bezpečnostní instrukce uvedené na webových stránkách GŘ pro hospodářskou soutěž.

E. Důvěrnost

Článek 287 Smlouvy a čl. 17 odst. 2 nařízení ES o spojování vyžadují, aby Komise, příslušné orgány členských států, jejich úředníci a jiní zaměstnanci nebo jiné osoby pracující pod dohledem těchto orgánů, stejně jako úředníci a civilní zaměstnanci jiných orgánů členských států, nevyzradili informace, které získali při uplatňování tohoto nařízení, na které se vztahuje povinnost služebního tajemství. Stejná zásada musí také platit pro ochranu důvěrnosti mezi předkládajícími stranami.

Pokud se domníváte, že by vaše zájmy byly poškozeny, pokud by poskytnuté informace byly zveřejněny nebo jinak vyraženy jiným stranám, uveďte tyto informace odděleně a každou stranu označte jasně slovy "Obchodní tajemství". Měli byste rovněž uvést důvody, proč tyto informace nemají být vyraženy nebo zveřejněny.

V případě fúzí a společných akvizic nebo v jiných případech, kde odůvodněné podání vypracovává více než jedna strana, je možné předkládat obchodní tajemství v samostatné obálce a s odkazem v podání jako na přílohu. Všechny tyto přílohy je nutno rovněž předložit v odůvodněném podání.

F. Definice a pokyny pro účely tohoto formuláře

Předkládající strana nebo strany: pokud odůvodněné podání předkládá pouze jeden z podniků, které jsou stranami sloučení, vztahuje se výraz "předkládající strany" pouze na podnik, který podání předkládá.

Strana (strany) spojení: tyto výrazy se vztahují jak strany, které získávají, tak na strany, které jsou předmětem získání, nebo na fúzující strany, včetně všech podniků, v kterých je získáván kontrolní podíl nebo které jsou předmětem veřejné nabídky.

Pokud není stanoveno jinak, zahrnují výrazy "předkládající strana (strany)" a "strana (strany) spojení" všechny podniky, které patří ke stejným skupinám jako uvedené "strany".

Ovlivněné trhy: Oddíl 4 tohoto formuláře vyžaduje, aby předkládající strany definovaly relevantní trh výrobků a dále aby určily, který z těchto relevantních trhů bude pravděpodobně ovlivněn sloučením. Z této definice ovlivněného trhu se vychází při požadování informací u mnoha dalších otázek v tomto formuláři. Definice takto podané předkládajícími stranami se označují v tomto formuláři jako ovlivněný trh (ovlivněné trhy). Tento výraz se může vztahovat na relevantní trh tvořený buď výrobky, nebo službami.

Rok: Všechny odkazy na slovo "rok" v tomto formuláři se považují za odkazy na kalendářní rok, pokud není stanoveno jinak. Všechny informace vyžadované tímto formulářem se vztahují, pokud není stanoveno jinak, na rok předcházející roku podání.

Finanční údaje požadované v tomto formuláři musí být uvedeny v eurech v průměrném přepočítacím kurzu platném pro dané roky nebo jiná daná období.

Všechny odkazy obsažené v tomto formuláři se týkají příslušných článků a odstavců nařízení ES o spojování, pokud není stanoveno jinak.

ODDÍL 1 Základní informace

1.0 Uveďte, zda je odůvodněné podání předkládáno podle čl. 4 odst. 4 nebo 5.

- postoupení podle čl. 4 odst. 4

- postoupení podle čl. 4 odst. 5

1.1 Informace o předkládající straně (nebo stranách)

Uveďte podrobně:

1.1.1 jméno a adresu podniku;

1.1.2 předmět podnikání podniku;

1.1.3 jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo, e-mailovou adresu a postavení příslušné kontaktní osoby a

1.1.4 adresu pro doručování předkládající strany (nebo každé z předkládajících stran), na kterou mohou být dokumenty, a zejména rozhodnutí Komise doručeny. Je potřeba uvést jméno, telefonní číslo a e-mailovou adresu osoby na uvedené adrese, která je oprávněna přijmout zásilku.

1.2 Informace o jiných stranách [1] spojení

Pro jednotlivé strany spojení (s výjimkou předkládající strany nebo předkládajících stran) uveďte podrobně:

1.2.1 jméno a adresu podniku;

1.2.2 předmět podnikání podniku;

1.2.3 jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo, e-mailovou adresu a postavení příslušné kontaktní osoby a

1.2.4 adresu pro doručování strany (nebo každé ze stran), na kterou mohou být dokumenty, a zejména rozhodnutí Komise doručeny. Je potřeba uvést jméno, telefonní číslo a e-mailovou adresu osoby na uvedené adrese, která je oprávněna přijmout zásilku.

1.3 Jmenování zástupců

Pokud jsou odůvodněná podání podepsána zástupci podniků, předloží tito zástupci písemný doklad o tom, že jsou oprávněni jednat. Písemný doklad musí obsahovat jméno a postavení osoby vystavující dané oprávnění.

Uveďte podrobné informace o všech zástupcích, kteří byli zmocněni jednat za jednotlivé strany spojení, s označením, koho zastupují:

1.3.1 jméno zástupce;

1.3.2 adresu zástupce;

1.3.3 jméno, adresu, telefonní číslo, faxové číslo a e-mailovou adresu osoby, která má být kontaktována a

1.3.4 adresu zástupce (v Bruselu, pokud taková existuje), na kterou může být zasílána korespondence a doručovány dokumenty.

ODDÍL 2 Obecné pozadí a podrobnosti o spojení

2.1 Popište obecné pozadí spojení. Zejména uveďte celkový přehled hlavních důvodů operace, včetně hospodářských a strategických důvodů.

Uveďte shrnutí operace spojení s upřesněním stran spojení, povahy spojení (např. fúze, akvizice nebo společný podnik), oblasti činnosti předkládajících stran, trhů, na které bude mít spojení dopad (včetně hlavních ovlivněných trhů) [2] a strategických a hospodářských důvodů spojení.

2.2 Popište právní povahu operace, která je předmětem odůvodněného podání. Přitom uveďte:

a) zda jsou předmětem spojení strany jako celek nebo jejich části;

b) navrhovaný nebo předpokládaný den jakékoli události významné pro uskutečnění spojení;

c) navrhovanou strukturu vlastnictví a kontroly po uskutečnění spojení a

d) zda je navrhovaná operace spojením ve smyslu článku 3 nařízení ES o spojování.

2.3 Hospodářská odvětví, kterých se spojení týká.

2.3.1 Uvedte hodnotu operace (kupní cenu nebo případně hodnotu všech dotčených aktiv).

2.4 Uvedte dostačující finanční nebo jiné údaje, které ukazují, že spojení splňuje NEBO nesplňuje prahové hodnoty pravomoci podle článku 1 nařízení ES o spojování.

2.4.1 Uvedte členění obrátu ve Společenství dosaženého dotčenými podniky s vyznačením, případně, členského státu, pokud existuje, ve kterém bylo dosaženo více než dvou třetin tohoto obrátu.

ODDÍL 3 Vlastnictví a kontrola [3]

Pro každou stranu spojení uvedte seznam všech podniků náležejících k téže skupině.

Tento seznam musí obsahovat:

3.1 všechny podniky nebo osoby kontrolující tyto strany, přímo nebo nepřímo;

3.2 všechny podniky činné na jakémkoli ovlivněném trhu [4], které jsou kontrolovány, přímo nebo nepřímo:

a) těmito stranami;

b) kterýmkoli jiným podnikem uvedeným v bodu 3.1.

Pro každou výše uvedenou položku se uvádí povaha a způsob kontroly.

Informace vyžadované tímto oddílem mohou být doloženy použitím tabulek nebo diagramů, aby byla znázorněna struktura vlastnictví a kontroly podniků.

ODDÍL 4 Definice trhů

Relevantní výrobkové a zeměpisné trhy určují rozsah, ve kterém je nezbytné zhodnotit tržní sílu nového subjektu vzniklého spojením [5].

Předkládající strana nebo strany poskytnou požadované údaje, přičemž vezmou v úvahu tyto definice:

I. Relevantní výrobkové trhy

Relevantní výrobkový trh zahrnuje všechny výrobky nebo služby, které jsou spotřebitelem s ohledem na jejich vlastnosti, ceny a zamýšlené použití považovány za zaměnitelné nebo zastupitelné. Relevantní výrobkový trh se může v některých případech skládat z řady jednotlivých výrobků nebo služeb, které mají z velké části stejné fyzikální a technické vlastnosti a jsou zaměnitelné.

Hlediska, která jsou významná pro stanovení relevantního výrobkového trhu, zahrnují rozbor, proč jsou do těchto trhů zahrnuty výrobky nebo služby a proč jsou jiné při použití výše uvedené definice vyloučeny, přičemž se posuzuje například zastupitelnost, podmínky hospodářské soutěže, ceny, křížová cenová pružnost poptávky nebo jiná hlediska významná pro definici výrobních trhů (např. zastupitelnost ze strany nabídky ve vhodných případech).

II. Relevantní zeměpisné trhy

Relevantní zeměpisný trh zahrnuje oblast, ve které se dotyčné podniky účastní dodávky výrobků nebo služeb a poptávky po nich, kde jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně stejnorodé a která může být odlišena od sousedních zeměpisných oblastí, protože zejména podmínky hospodářské soutěže jsou v těchto oblastech zjevně odlišné.

Hlediska významná pro stanovení relevantního zeměpisného trhu zahrnují zejména povahu a vlastnosti daných výrobků nebo služeb, existenci vstupních bariér, spotřebitelské preference, zjevné rozdíly v tržním podílu podniků mezi sousedícími zeměpisnými oblastmi nebo podstatné rozdíly v cenách.

III. Ovlivněné trhy

Pro účely informací vyžadovaných tímto formulářem se ovlivněné trhy skládají z relevantních výrobních trhů, pokud ve Společenství nebo v kterémkoli členském státě:

- a) jsou dvě nebo více stran spojení činné na stejném výrobním trhu a pokud spojení povede ke společnému tržnímu podílu ve výši 15 % a více. Toto jsou horizontální vztahy;
- b) je jedna nebo více stran spojení činná na výrobním trhu navazujícím na výrobní trh, na kterém je činná kterákoli jiná strana spojení, a jejich podíl na trhu jednotlivě nebo dohromady je 25 % a více, bez ohledu na to, zda mezi stranami spojení existuje nebo neexistuje vztah dodavatel/zákazník [6]. Toto jsou vertikální vztahy.

Na základě výše uvedených definic a prahových hodnot podílů na trhu uveďte tyto informace:

4.1 Uveďte všechny ovlivněné trhy ve smyslu bodu III tohoto oddílu,

- a) na úrovni Společenství,
- b) v případě žádosti o postoupení podle čl. 4 odst. 4 na úrovni jednotlivých členských států,
- c) v případě postoupení podle čl. 4 odst. 5 na úrovni každého jednotlivého členského státu uvedeného v bodu 6.3.1 tohoto formuláře jako schopného přezkumu tohoto spojení.

4.2 Navíc uveďte a vysvětlete stanovisko předkládajících stran k rozsahu relevantních zeměpisných trhů ve smyslu bodu II tohoto oddílu, vůči každému ovlivněnému trhu označenému v bodu 4.1 výše.

ODDÍL 5 Informace o ovlivněných trzích

Pro každý ovlivněný relevantní výrobní trh za poslední finanční rok:

- a) pro Společenství jako celek,
- b) v případě žádosti o postoupení podle čl. 4 odst. 4 jednotlivě pro každý členský stát, ve kterém jsou strany spojení činné,
- c) v případě žádosti o postoupení podle čl. 4 odst. 5 jednotlivě pro každý členský stát uvedený v oddíle 6.3.1 tohoto formuláře jako schopný přezkumu tohoto spojení, ve kterém jsou strany spojení činné a
- d) kde je podle stanoviska předkládajících stran odlišný relevantní zeměpisný trh,

uveďte následující informace:

5.1 odhad celkové velikosti trhu z hlediska hodnoty odbytu (v euro) a objemu (jednotky) [7]. Uveďte základ a zdroje pro výpočty a předložte dokumenty, pokud jsou k dispozici, pro ověření těchto výpočtů;

5.2 odbyt vyjádřený hodnotou a objemem, jakož i odhad podílů na trhu jednotlivých stran spojení;

5.3 odhad tržních podílů z hlediska hodnoty (a popřípadě i objemu) všech soutěžitelů (včetně dovozců), kteří mají na uvažovaném zeměpisném trhu alespoň 5 %-ní podíl.

Na tomto základě uveďte odhad indexu HHI [8] před a po spojení, a rozdíl mezi oběma indexy (delta) [9]. Uveďte velikost podílů na trhu použitých jako základ k výpočtu HHI. Uveďte zdroje použité k výpočtu těchto podílů na trhu a poskytněte dokumenty, pokud jsou k dispozici, pro ověření tohoto výpočtu;

5.4 pět největších nezávislých zákazníků stran na jednotlivých ovlivněných trzích a jednotlivý podíl na celkovém odbytu těchto výrobků u každého z těchto zákazníků;

5.5 charakter a rozsah vertikální integrace každé ze stran sloučení v porovnání s jejich největšími soutěžiteli;

5.6 uveďte pět největších nezávislých dodavatelů [10] stran;

5.7 Uskutečnil se nějaký významný vstup na ovlivněné trhy za posledních pět let? Existují podle názoru podávajících stran podniky (včetně těch, které jsou v současné době činné pouze na trzích mimo Společenství), které by mohly vstoupit na trh? Prosím uveďte podrobně.

5.8 V jakém rozsahu existují na ovlivněných trzích dohody o spolupráci (horizontální i vertikální)?

5.9 Je-li spojení společným podnikem, ponechávají si dvě nebo více mateřských společností do významné míry činnosti na stejném trhu jako společný podnik nebo na trhu navazujícím na trh společného podniku nebo na sousedním trhu, který má úzké vztahy k tomuto trhu? [11]

5.10 Popište, jak navrhované spojení pravděpodobně ovlivní zájmy mezispotřebitelů a konečných spotřebitelů a vývoj technického a hospodářského pokroku.

ODDÍL 6 Podrobnosti žádosti o postoupení a důvody, proč by měl být případ postoupen

6.1 Uveďte, je-li odůvodněné podání předkládáno podle čl. 4 odst. 4 nebo 5 nařízení o ES o spojování a vyplňte pouze příslušný pododdíl:

- postoupení podle čl. 4 odst. 4

- postoupení podle čl. 4 odst. 5

Pododdíl 6.2 POSTOUPENÍ PODLE ČL. 4 ODS. 4

6.2.1 Uveďte členský stát nebo členské státy, o kterých si myslíte, že by měly podle čl. 4 odst. 4 spojení přezkoumat, a uveďte, zda jste navázali nebo nenavázali s tímto státem/státy neformální kontakt.

6.2.2 Uveďte, požadujete-li postoupení případu jako celku nebo jeho části.

Požadujete-li postoupení části případu, uveďte srozumitelně dotčenou část nebo části.

Požadujete-li postoupení celého případu, musíte potvrdit, že mimo území daného členského státu nebo členských států, kterým má být vaše žádost o postoupení určena, neexistují žádné ovlivněné trhy.

6.2.3 Vysvětlete, jakým způsobem vykazuje každý z ovlivněných trhů v členském státě nebo členských státech, pro které je postoupení požadováno, všechny vlastnosti samostatného trhu ve smyslu čl. 4 odst. 4.

6.2.4 Vysvětlete, jakým způsobem může být hospodářská soutěž zásadně narušena na každém z výše uvedených samostatných trhů ve smyslu čl. 4 odst. 4.

6.2.5 V případě, že se jeden nebo více členských států stane příslušným k přezkumu celého případu nebo jeho části po postoupení podle čl. 4 odst. 4, souhlasíte s tím, aby daný členský stát nebo členské státy použil informace obsažené v tomto formuláři pro potřeby vnitrostátního řízení, které se týká případu nebo jeho části? ANO nebo NE

Pododdíl 6.3 POSTOUPENÍ PODLE ČL. 4 ODS. 5

6.3.1 Pro každý členský stát uveďte, je-li spojení způsobilé pro přezkum podle jeho vnitrostátního práva pro hospodářskou soutěž, či nikoli. Pro každý stát musíte zaškrtnout jednu kolonku.

Je spojení způsobilé pro přezkum podle vnitrostátního práva pro hospodářskou soutěž následujících států? Odpovědět musíte pro každý členský stát. Označte pouze ANO nebo NE pro každý členský stát. Pokud ANO nebo NE neoznačíte pro každý členský stát, bude to posuzováno, jako byste pro daný stát označili ANO.

6.3.2 Pro každý členský stát uveďte dostatečné finanční nebo jiné údaje, které ukazují, zda spojení splňuje nebo nesplňuje příslušná kritéria pravomoci podle platného vnitrostátního práva pro hospodářskou soutěž.

6.3.4 Vysvětlete, proč by měla Komise případ přezkoumat. Vysvětlete zejména, může-li spojení ovlivnit hospodářskou soutěž mimo území jednoho členského státu.

ODDÍL 7 Prohlášení

Z čl. 2 odst. 2 a čl. 6 odst. 2 prováděcího nařízení vyplývá, že pokud podepisují odůvodněné podání zástupci podniků, musí tito zástupci předložit písemný doklad o tom, že jsou oprávněni jednat. Tato písemná plná moc musí být přiložena k podání.

Odůvodněné podání musí být uzavřeno tímto prohlášením, které musí být podepsáno všemi podávajícími stranami nebo jejich jménem:

Předkládající strana nebo strany podle svého nejlepšího vědomí a svědomí prohlašují, že informace uvedené v tomto odůvodněném podání jsou pravdivé, správné a úplné, a že byly poskytnuty úplné a pravé kopie dokumentů vyžadovaných formulářem OP, a že všechny odhady jsou uvedeny jako takové a jsou to jejich nejlepší odhady základních skutečností, a že všechny vyjádřené názory jsou upřímné.

Jsou si vědomi ustanovení čl. 14 odst. 1 písm. a) nařízení ES o spojování.

[1] Toto zahrnuje cílovou společnost v případě probíhající nabídky na koupi či prodej. V tomto případě mají být uvedeny podrobnosti v nejvyšší možné míře.

[2] Viz oddíl 4 pro vymezení pojmu ovlivněné trhy.

[3] Viz čl. 3 odst. 3, 4 a 5 a čl. 5 odst. 4 nařízení ES o spojování.

[4] Viz oddíl 4 pro vymezení pojmu ovlivněné trhy.

[5] Viz oznámení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva Společenství pro hospodářskou soutěž.

[6] Například pokud má strana spojení podíl vyšší než 25 % na trhu, který je navazujícím trhem trhu, na němž je činná jiná strana spojení, považují se oba navazující trhy za ovlivněné trhy. Obdobně, pokud vertikálně integrovaná společnost fúzuje s jinou stranou, která je činná na navazujícím trhu nižší úrovně, a fúze povede ke společnému podílu na navazujícím trhu nižší úrovně 25 % a vyššímu, považují se oba navazující trhy za ovlivněné trhy.

[7] Hodnota obratu a objem trhu by měly odpovídat celkové výrobě minus vývozy plus dovozy pro zeměpisnou oblast, která se bere v úvahu.

[8] HHI znamená Herfindahl-Hirschmanův index, kterým se měří tržní koncentrace. HHI se vypočítá jako součet čtverců jednotlivých podílů na trhu všech firem na trhu. Například, trh, na kterém je pět firem s tržními podíly 40 %, 20 %, 15 %, 15 % a 10 %, má hodnotu HHI 2550 ($40^2 + 20^2 + 15^2 + 15^2 + 10^2 = 2550$). HHI dosahuje hodnot v rozsahu od téměř 0 (atomizovaný trh) po 10000 (v případě čistého monopolu). Hodnota HHI po spojení se vypočítá na základě pracovního předpokladu, že se jednotlivé podíly podniků na trhu nezmění. Ačkoli je nejlepší zařadit do výpočtu všechny podniky, nedostatek údajů o malých podnicích nemusí být až natolik závažný, neboť takové podniky mají na HHI pouze slabý vliv.

[9] Nárůst koncentrace měřený indexem HHI je možné spočítat nezávisle na celkové koncentraci trhu zdvojnásobením součinu podílů spojujících se podniků na trhu. Například spojení dvou firem s podíly na trhu ve výši 30 % a 15 % zvýší hodnotu HHI o 900 ($30 \times 15 \times 2 = 900$). Vysvětlení tohoto postupu zní takto: Před sloučením přispívají slučující se firmy k HHI čtverci svých podílů na trhu jednotlivě: (a)² + (b)². Po sloučení je jejich příspěvek čtvercem jejich součtu: (a + b)², což se rovná (a)² + (b)² + 2ab. Nárůst HHI je tudíž představován hodnotou 2ab.

[10] Tj. dodavatelů, kteří nejsou dceřinými společnostmi, obchodními zastoupeními nebo podniky, které tvoří součást skupiny dané strany. Mimo těchto pěti nezávislých dodavatelů mohou oznamující strany,

pokud to považují za nezbytné pro řádné posouzení případu, jmenovat dodavatele v rámci skupiny. Totéž platí ve vztahu k zákazníkům.

[11] Viz oddíl 4 pro definice trhu.

JUDIKATURA

Strukturální (ústavní) principy práva EU

SDEU 294/83 „Lex Verts“ v. Evropský parlament

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

23. dubna 1986

Ve věci 294/83,

Parti écologiste „Les Verts“, neziskové sdružení se sídlem v Paříži,

žalobce,

proti

Evropskému parlamentu,

žalovaný,

jejímž předmětem je zrušení dvou rozhodnutí předsednictva Evropského parlamentu, prvního ze dnů 12. a 13. října 1982, druhého ze dne 29. října 1983 o přidělení rozpočtové položky 3708,

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

1 Návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 28. prosince 1983 „Les Verts – Parti ecologiste“, neziskové sdružení se sídlem v Paříži, jehož založení bylo ohlášeno na policejní prefektuře dne 3. března 1980, podalo na základě čl. 173 druhého pododstavce Smlouvy o EHS žalobu, kterou se domáhá zrušení jednak rozhodnutí předsednictva Evropského parlamentu ze dne 12. října 1982 o rozdělení prostředků zařazených do položky 3708 souhrnného rozpočtu Evropských společenství, a jednak rozhodnutí rozšířeného předsednictva Evropského parlamentu ze dne 29. října 1983 o přijetí pravidel pro využití prostředků určených k úhradě výdajů politických uskupení, která se zúčastní evropských voleb v roce 1984.

(...)

4 Toto rozhodnutí, které nebylo zveřejněno, stanoví, že prostředky zařazené do položky 3708 rozpočtu Evropského parlamentu se každým rokem rozdělují mezi politické skupiny, nezařazené členy a rezervní fond pro rok 1984. Rozdělení probíhá tímto způsobem: a) každá ze sedmi skupin obdrží paušální příspěvek rovnající se 1 % celkové výše příspěvků; b) dále obdrží na každého svého člena 1/434 celkové výše prostředků snížené o paušální příspěvky; c) každý nezařazený člen obdrží také 1/434 celkové výše příspěvků snížené o paušální příspěvky; d) celková výše částek přidělených politickým skupinám a nezařazeným členům podle pravidel uvedených v písmenech b) a c) nesmí překročit 62 % celkové výše prostředků zařazených v položce 3708; e) každý rok se částka rovnající se 31 % celkové

výše příspěvků zařazených v položce 3708 přidělí na zřízení rezervního fondu. U tohoto rezervního fondu je stanoveno, že bude rozdělen podle počtu získaných hlasů mezi všechna politická uskupení, která ve volbách v roce 1984 získají buď více než 5 % platných hlasů v členském státě, kde kandidovala, nebo více než 1 % platných hlasů minimálně ve třech členských státech, kde kandidovala (dále jen „jednoprocentní klauzule“). Dále bylo oznámeno, že podrobnosti rozdělení tohoto rezervního fondu budou upřesněny později.

(...)

11 Tato pravidla upřesňují, jak bylo uvedeno v rozhodnutí z roku 1982, klíč pro rozdělení 31% rezervy. Podmínky týkající se volební hranice, již musí politická uskupení překročit, aby měla nárok na podíl z této rezervy, jsou stejné, jako podmínky uvedené již v rozhodnutí z roku 1982. Pravidla z roku 1983 doplňují, že politická uskupení, která chtějí využít jednoprocentní klauzule, musí nejpozději čtyřicet dní před volbami předložit generálnímu tajemníkovi Evropského parlamentu prohlášení o sdružení kandidátních listin. Tato pravidla obsahují rovněž různá pravidla týkající se uvolnění prostředků. U zastoupených stran, kandidátek nebo sdružení se prostředky politickým skupinám a nezařazeným členům uvolňují počínaje prvním zasedáním po volbách. U nezastoupených stran, kandidátek nebo sdružení je stanoveno, že:

- žádosti o úhradu musí být podány generálnímu tajemníkovi Evropského parlamentu do devadesáti dnů od vyhlášení výsledků v dotčeném členském státě spolu s příslušnými dokumenty;
- doba, během níž lze výdaje považovat za výdaje související s volbami v roce 1984, začíná ke dni 1. ledna 1983 a končí čtyřicet dní po dni těchto voleb;
- k žádostem musí být připojeny účetní doklady prokazující, že vzniklé výdaje byly vynaloženy na volby do Evropského parlamentu;
- kritéria vztahující se na výdaje politických skupin, která byla uvedena výše, se použijí také na výdaje uskupení nezastoupených v Evropském parlamentu.

12 Žalující sdružení se na podporu své žaloby dovolává sedmi žalobních důvodů:

- 1) nedostatku pravomoci;
- 2) porušení Smluv, a zejména článku 138 Smlouvy o EHS a čl. 7 odst. 2 a článku 13 aktu o volbě zastupitelů ve Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách;
- 3) porušení obecné zásady rovnosti všech občanů před volebním zákonem;
- 4) porušení článků 85 a dalších Smlouvy o EHS;
- 5) porušení francouzské ústavy v tom, že není dodržena zásada rovnosti občanů před zákonem;
- 6) námitky protiprávnosti a nepoužitelnosti v rozsahu, v němž hlasování francouzského ministra v Radě Evropských společenství při rozhodování o rozpočtech bylo protiprávní, což způsobilo i protiprávnost rozhodnutí Rady a následných aktů rozpočtového postupu;
- 7) zneužití pravomoci tím, že předsednictvo Evropského parlamentu využilo prostředky zařazené do položky 3708 k zajištění znovuzvolení členů Evropského parlamentu zvolených v roce 1979.

K přípustnosti žaloby

(...)

2. K pravomoci Soudního dvora rozhodovat o žalobě na neplatnost, podané na základě článku 173 Smlouvy proti aktu Evropského parlamentu

20 Úvodem je třeba poznamenat, že rozhodnutí z roku 1982 a pravidla z roku 1983 přijaly orgány Evropského parlamentu, a je tedy třeba je považovat za akty samotného Evropského parlamentu.

21 Žalující sdružení se domnívá, že podle článku 164 Smlouvy nelze přezkum legality aktů orgánů, jež je svěřen Soudnímu dvoru článkem 173 Smlouvy, omezovat jen na akty Rady a Komise, jelikož by tak došlo k odepření práva.

22 Evropský parlament se rovněž domnívá, že Soudní dvůr v souladu se svou obecnou úlohou strážce práva, jak je definována v článku 164 Smlouvy, může přezkoumávat legalitu jiných aktů než pouze aktů Rady a Komise. Výčet potenciálních žalovaných, který je uveden v článku 173 Smlouvy, podle jeho názoru není vyčerpávající. Evropský parlament nepochybně, že v oblastech jako je rozpočet a otázky související s organizací přímých voleb, kdy získal změnou Smluv větší pravomoci a může sám přijímat právní akty, může podléhat soudní kontrole Soudního dvora. V případě přidělování prostředků na spolufinancování informační kampaně při příležitosti druhých přímých voleb vykonává Evropský parlament přímo jemu příslušející práva. Nemá tedy v úmyslu bránit soudnímu přezkumu svých aktů v této oblasti. Domnívá se však, že rozšířený výklad článku 173 Smlouvy, který by umožňoval, aby se na jeho akty podávaly žaloby na neplatnost, by měl vést k tomu, aby mu bylo přiznáno oprávnění podávat tyto žaloby na akty Rady a Komise.

23 V této věci je namístě především zdůraznit, že Evropské hospodářské společenství je právním společenstvím v tom, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány nejsou vyňaty z přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, kterou je Smlouva. Smlouva jednak články 173 a 184, a jednak článkem 177 zavedla ucelený systém procesních prostředků a řízení určený k tomu, aby byl Soudnímu dvoru svěřen přezkum legality aktů orgánů. **Fyzické i právnické osoby jsou tak chráněny proti tomu, aby vůči nim bylo možné použít akty s obecnou působností, které nemohou napadnout přímo u Soudního dvora z důvodu zvláštních podmínek přípustnosti, specifikovaných v čl. 173 druhém pododstavci Smlouvy.** Pokud správní provádění těchto aktů přísluší orgánům Společenství, mohou fyzické i právnické osoby podat přímou žalobu k Soudnímu dvoru proti prováděcím aktům, jež jsou jim určeny nebo jež se jich bezprostředně a osobně dotýkají, a dovolávat se na podporu této žaloby protiprávnosti základního obecného aktu. Pokud toto provádění přísluší vnitrostátním orgánům, mohou uplatnit neplatnost aktů s obecnou působností u vnitrostátních soudů a žádat po nich, aby se v této věci dotázaly Soudního dvora prostřednictvím předběžných otázek.

24 Je pravda, že na rozdíl od znění článku 177 Smlouvy, který se týká aktů orgánů bez dalšího upřesnění, znění článku 173 Smlouvy uvádí pouze akty Rady a Komise. **Systém Smlouvy však má umožnit podat přímou žalobu proti „každému opatření přijatému orgány, které má právní účinky“, jak již měl Soudní dvůr příležitost zdůraznit v rozsudku ze dne 31. března 1971 (Komise v. Rada, 22/70, Recueil, s. 263).** Evropský parlament není výslovně uveden mezi orgány, jejichž akty mohou být napadeny, protože Smlouva o EHS mu ve svém původním znění svěřovala pouze poradní pravomoci a politickou kontrolu, nikoliv pravomoc přijímat akty, jež mají vyvolávat právní účinky vůči třetím osobám. Článek 38 Smlouvy o ESUO ukazuje, že tam, kde měl Parlament již od počátku pravomoc přijímat ustanovení závazné povahy, jak je tomu podle čl. 95 čtvrtého pododstavce poslední věty téže Smlouvy, jeho akty se v zásadě nevyhnuly žalobě na neplatnost.

25 Zatímco v rámci Smlouvy o ESUO je žaloba na neplatnost proti aktům orgánů předmětem dvou rozdílných ustanovení, v rámci Smlouvy o EHS ji upravuje pouze článek 173, který tak má obecnou povahu. **Výklad článku 173 Smlouvy, který by vyloučil akty Evropského parlamentu z těch, jež lze napadnout, by vedl k výsledku odporujícímu jak duchu Smlouvy, jak byl vyjádřen v článku 164, tak jejímu systému. Akty, které Evropský parlament přijímá ve sféře Smlouvy o EHS by totiž mohly bez možnosti podrobit je přezkumu Soudního dvora zasahovat do pravomocí členských států nebo jiných orgánů nebo překračovat meze, které jsou vyhrazeny pro pravomoci jejich tvůrce.** Je tedy třeba mít za to, že žalobu na neplatnost je možné podat proti aktům Evropského parlamentu, které mají právní účinky vůči třetím osobám.

(...)

4. K otázce, zda se napadené akty dotýkají bezprostředně a osobně žalujícího sdružení ve smyslu článku 173 druhého pododstavce Smlouvy

29 Žalující sdružení zdůrazňuje, že má právní subjektivitu a že napadená rozhodnutí, kterými se poskytuje podpora soupeřícím politickým uskupením, se ho rozhodně týkají bezprostředně a osobně.

30 Evropský parlament se domnívá, že za současného stavu judikatury Soudního dvora vztahující se k této podmínce je žaloba žalujícího sdružení nepřipustná. Táže se však, zda by rozšířený výklad prvního pododstavce článku 173 Smlouvy neměl mít dopad na výklad druhého pododstavce tohoto ustanovení. V tomto ohledu zdůrazňuje, že žalující sdružení není jakákoliv třetí osoba, ale jakožto politická strana zaujímá místo mezi privilegovanými žalobci a pouhými soukromými osobami. Podle něj by bylo třeba zvážit na úrovni Společenství zvláštní úlohu politických stran. Podle názoru Parlamentu jejich zvláštní statut odůvodňuje, aby jim bylo přiznáno právo podat žalobu na základě čl. 173 druhého pododstavce Smlouvy proti aktům, které upřesňují za jakých podmínek a do jaké výše obdrží při příležitosti přímých voleb prostředky z Evropského parlamentu za účelem jeho propagace. Evropský parlament ve své žalobní odpovědi uzavírá svůj výklad tím, že politické strany jsou pravidly z roku 1983 osobně a bezprostředně dotčeny.

31 Nejprve je třeba poukázat na to, že napadené akty se bezprostředně dotýkají žalujícího sdružení. **Tyto akty totiž představují úplnou právní úpravu, která je sama o sobě dostatečná a nevyžaduje žádný prováděcí předpis,** protože výpočet části prostředků připadající na každé z dotčených politických uskupení **je automatický a nenechává žádný prostor pro volné uvážení.**

32 Zbývá ověřit, zda je žalující sdružení osobně dotčeno napadenými akty.

(...)

34 Rozhodnutí z roku 1982 se týká všech politických uskupení, i když zacházení s nimi se liší v závislosti na tom, zda mají, nebo nemají zástupce ve Shromáždění zvoleném v roce 1979.

35 Projednávaná žaloba se týká situace, s níž se Soudní dvůr dosud nesetkal. Jelikož některá politická uskupení již měla v uvedeném orgánu zástupce, podílela se na přijetí rozhodnutí týkajícího se zároveň zacházení s nimi samotnými a zacházení s nezastoupenými soupeřícími uskupeními. **Za těchto podmínek, a jelikož jde o rozdělení veřejných prostředků a je tvrzeno, že tyto prostředky byly rozděleny nerovnoměrně, se nelze domnívat, že pouze ta uskupení, která byla zastoupena, a bylo tedy možné je identifikovat ke dni přijetí napadeného aktu, jsou osobně dotčena.**

36 Takový výklad by totiž vedl ke vzniku nerovnosti v soudní ochraně mezi uskupeními soupeřícími ve stejných volbách. Nezastoupená uskupení by nemohla zabránit spornému rozdělení prostředků

před začátkem volební kampaně, neboť by se mohla dovolávat neplatnosti základního rozhodnutí pouze na podporu žaloby proti jednotlivým rozhodnutím, kterými by jim byla odmítnuta úhrada částek vyšších než částky stanovené. Takže až do konání voleb by tato uskupení nemohla podat k Soudnímu dvoru žalobu na neplatnost a nemohla by ani dosáhnout toho, aby Soudní dvůr na základě článku 185 Smlouvy nařídil odklad provádění kritizovaného základního rozhodnutí.

37 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že žalující sdružení, které v okamžiku přijetí rozhodnutí z roku 1982 existovalo a mohlo postavit kandidáty do voleb v roce 1984, je napadenými akty osobně dotčeno.

38 Na základě všech těchto úvah je třeba dojít k závěru, že žaloba je přípustná.

(...)

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

rozhodl takto:

1) Rozhodnutí předsednictva Evropského parlamentu ze dne 12. října 1982 o rozdělení prostředků zařazených do položky 3708 souhrnného rozpočtu Evropských společenství, jakož i pravidla rozšířeného předsednictva ze dne 29. října 1983 o využívání prostředků určených k úhradě výdajů politických uskupení, která se zúčastní voleb v roce 1984, se zrušují.

2) Každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady řízení.

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 23. dubna 1986.

SDEU 1/91

POSUDEK SOUDNÍHO DVORA č. 1/91

ze dne 14. prosince 1991

Soudnímu dvoru byla předložena žádost o posudek, došla kanceláři Soudního dvora dne 14. srpna 1991, podaná Komisí Evropských společenství podle čl. 228 odst. 1 druhého pododstavce Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, podle kterého:

„Rada, Komise nebo členský stát si mohou předem vyžádat posudek Soudního dvora o slučitelnosti zamýšlené dohody s ustanoveními této smlouvy. Je-li posudek Soudního dvora odmítavý, může dohoda vstoupit v platnost jen v souladu s článkem 236.“

I – Popis žádosti o posudek

Komise požádala o posudek Soudního dvora o slučitelnosti návrhu dohody o vytvoření Evropského hospodářského prostoru (dále jen „dohoda“ a „EHP“) s ustanoveními Smlouvy o EHS, a konkrétně, pokud jde o soudní mechanismus, který tato dohoda zamýšlí zavést. Jednalo by se o dohodu o přidružení, kterou by Společenství uzavřelo na základě článku 238 Smlouvy.

Obsah dohody je předmětem jednání mezi Komisí, na základě mandátu Rady ze dne 18. března 1990, jednající jménem Společenství v souladu s rozhodnutím Rady, a zeměmi Evropského sdružení volného obchodu a Lichtenštejnským knížectvím, které dne 1. března 1991 podalo oficiálně žádost o přistoupení k ESVO (dále jen „země ESVO“ nebo „státy ESVO“).

Text dohody (jehož znění není konečné) byl připojen k žádosti o posudek.

Soudní dvůr vydává posudek na základě anglického znění dohody. Toto znění mu bylo sděleno dopisem Komise ze dne 30. října 1991 ve stavu před parafováním.

Za účelem odůvodnění žádosti o posudek Komise uvedla, že dohoda stanoví vytvoření systému soudního přezkumu pro řešení sporů mezi smluvními stranami a uvnitř ESVO a postupy pro posílení právní stejnorodosti v EHP. Ačkoli je Komise přesvědčena, že tento systém vykazuje záruky nezbytné pro Společenství, v zájmu právní jistoty považovala za vhodné obrátit se na Soudní dvůr podle článku 228 Smlouvy, zejména pak v otázce některých aspektů zamýšleného systému.

II – Řízení

Žádost o posudek byla v souladu s čl. 107 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora doručena Radě a členským státům. Komise a vlády Spojeného království, Belgického království a Španělského království předložily svá písemná vyjádření.

Soudní dvůr vyzval Komisi, Radu a vlády členských států, aby odpověděly na několik písemných otázek. Tyto byly zastoupeny na neveřejném jednání, které se konalo v sídle Soudního dvora dne 26. listopadu 1991 a během kterého odpověděly na tyto otázky.

Soudní dvůr vyslechl generální advokáty na neveřejném zasedání dne 3. prosince 1991 v souladu s čl. 108 odst. 2 jednacího řádu.

(...)

Stanovisko Soudního dvora

I

1. Soudní dvůr se v tomto posudku bude, v souladu se žádostí Komise, zabývat pouze slučitelností systému soudního přezkumu, který má být zaveden podle dohody, se Smlouvou o EHS. Ostatní ustanovení dohody, zejména ustanovení o rozhodovacím procesu a rozdělení pravomocí v oblasti hospodářské soutěže, nejsou v tomto posudku zkoumána.
2. Dohodu uzavřou členské státy Evropského sdružení volného obchodu na straně jedné a Evropské společenství a jeho členské státy na straně druhé. Za Společenství tuto dohodu uzavře Rada po souhlasném stanovisku Evropského parlamentu, na základě článku 238 Smlouvy o EHS.
3. Cílem dohody je vytvoření Evropského hospodářského prostoru, který bude zahrnovat území členských států Společenství a členských zemí ESVO. Z preambule dohody vyplývá, že smluvní strany chtějí vybudovat dynamický a stejnorodý evropský hospodářský prostor založený na společných pravidlech a rovných podmínkách hospodářské soutěže a stanoví vhodné prostředky k provedení, včetně těch z hlediska soudního. Podle článku 1 dohody je cílem této dohody podpořit trvalé a vyvážené posilování hospodářských a obchodních vztahů mezi smluvními stranami za rovných podmínek hospodářské soutěže a dodržování těchto pravidel.
4. Pravidla uplatňovaná ve vztazích mezi státy EHP se týkají volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu a režimu hospodářské soutěže. Tato pravidla jsou v podstatě shodná s odpovídajícími ustanoveními Smlouvy o EHS, Smlouvy o ESUO a prováděcích aktů těchto Smluv. Jak Komise uvedla ve své žádosti o posudek, smluvní strany zamýšlejí na EHP rozšířit působnost budoucího práva Společenství týkajícího se oblastí, které dohoda upravuje, jak se bude postupně vytvářet, vyvíjet nebo měnit.

II

5. **Cíl stejnorodosti výkladu a uplatňování práva v EHP, jak je upřesněn v článku 1 dohody, by měl být zajištěn použitím ustanovení totožných s odpovídajícími ustanoveními práva Společenství a zavedením soudního systému.**
6. Dohoda zřizuje soudní orgán, a to Soudní dvůr EHP, k němuž je připojen Soud prvního stupně. Pravomoc Soudního dvora EHP je vymezena v čl. 96 odst. 1 této dohody. Tato pravomoc se týká řešení sporů mezi smluvními stranami, žalob podaných v rámci řízení o dohledu ve vztahu ke státům ESVO a v oblasti hospodářské soutěže, odvolání proti rozhodnutím Kontrolního úřadu ESVO.
7. Soudní systém stanoví rovněž následující mechanismy.
8. Článek 6 dohody stanoví, že při svém provádění a uplatňování jsou ustanovení této dohody v míře, v jaké jsou vykládána, v souladu s judikaturou Soudního dvora vydanou přede dnem podpisu této dohody související s odpovídajícími ustanoveními Smlouvy o EHS, Smlouvy o ESUO a akty sekundárního práva Společenství.
9. Článek 104 odst. 1 dohody stanoví, že při uplatňování či výkladu ustanovení této dohody nebo ustanovení Smlouvy o EHS a Smlouvy o ESUO, ve znění změn a doplňků, nebo prováděcích aktů těchto Smluv budou Soudní dvůr, Soudní dvůr EHP, Soud ES prvního stupně, Soud EHP prvního stupně a soudy států ESVO náležitě přihlížet k zásadám vyplývajícím z rozhodnutí přijatých jinými soudními dvory nebo soudy, aby byl zajištěn co nejednotnější výklad dohody.

10. Článek 95 dohody stanoví, že Soudní dvůr EHP se skládá z osmi soudců, z toho pěti soudců Soudního dvora. Na žádost Soudního dvora EHP může Rada EHP povolit zřízení senátů skládajících se ze tří nebo pěti soudců. Ve statutu Soudního dvora EHP bude upřesněn vyvážený a přiměřený počet soudců Soudního dvora a soudců ESVO, s přihlédnutím k povaze předložených sporů. Článek 101 stanoví, že Soud EHP prvního stupně se skládá z pěti soudců, z toho tří soudců jmenovaných státy ESVO a dvou soudců Soudu prvního stupně Evropských společenství.

11. Protokol 34, na který odkazuje čl. 104 odst. 2 dohody, obsahuje ustanovení, na jejichž základě mohou státy ESVO umožnit svým soudním orgánům obracet se na Soudní dvůr s žádostí o výklad ustanovení dohody.

12. Doložka k protokolu 34 stanoví právo států ESVO vstupovat do řízení před Soudním dvorem jako vedlejší účastník.

III

13. Před zkoumáním otázky vznesené v žádosti Komise o posudek je třeba porovnat cíle a kontext dohody s cíli a kontextem práva Společenství.

14. Shodné znění ustanovení dohody a odpovídajících ustanovení práva Společenství neznámá, že musejí být nutně shodně vykládána. Mezinárodní smlouvu je totiž třeba vykládat nikoli pouze na základě jejího znění, ale také s přihlédnutím k jejím cílům. Článek 31 Vídeňské úmluvy o mezinárodním smluvním právu ze dne 23. května 1969 v tomto ohledu uvádí, že smlouvy musí být vykládány v dobré víře v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.

15. Pokud jde o porovnání cílů ustanovení dohody a cílů ustanovení práva Společenství, je třeba konstatovat, že účelem dohody je uplatnění režimu volného obchodu a hospodářské soutěže v obchodních a ekonomických vztazích smluvních stran.

16. Pokud však jde o Společenství, zde se režim volného obchodu a hospodářské soutěže, který chce dohoda rozšířit na celé území smluvních stran, rozvinul a tvoří nedílnou součást právního řádu Společenství, jehož cíle jdou nad rámec cíle sledovaného dohodou.

17. Ze smlouvy o EHS, především pak z jejích článků 2, 8a a 102a, totiž vyplývá, že cílem této smlouvy je ekonomická integrace, jejímž konečným stupněm je vytvoření vnitřního trhu a hospodářské a měnové unie. Článek 1 Jednotného evropského aktu upřesňuje, že účelem všech smluv Společenství je přispívat k dosažení konkrétního pokroku na cestě k Evropské unii.

18. Z předchozího vyplývá, že ustanovení Smlouvy o EHS, která upravují volný pohyb a hospodářskou soutěž, zdaleka nejsou samoučelná, ale představují pouze nástroje k uskutečnění těchto cílů.

19. Také kontext, do něhož je zasazen cíl dohody, se liší od kontextu, ve kterém jsou sledovány cíle Společenství.

20. Evropský hospodářský prostor má totiž vzniknout na základě mezinárodní smlouvy, která v zásadě zakládá pouze práva a povinnosti smluvních stran, a nepředpokládá žádný přenos suverénních práv na mezivládní instituce, které zřizuje.

21. Naopak Smlouva o EHS, ačkoli byla uzavřena v podobě mezinárodní smlouvy, představuje v podstatě ústavní listinu právního společenství. Podle ustálené judikatury Soudního dvora vytvořily smlouvy

Společenství nový právní řád, v jehož prospěch se státy ve stále větším rozsahu vzdávají svých suverénních práv a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich státní příslušníci (viz zejména rozsudek ze dne 5. února 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Recueil, s. 1). Hlavními znaky takto vytvořeného právního řádu Společenství jsou zejména jeho nadřazenost právům členských států a přímý účinek celé řady ustanovení uplatnitelných na jejich státní příslušníky a členské státy samotné.

22. Z těchto úvah vyplývá, že stejnorodost právních pravidel v celém EHP není zajištěna shodným obsahem nebo shodným zněním ustanovení práva Společenství a odpovídajících ustanovení dohody.

23. Proto je třeba přezkoumat, zda dohoda stanoví jiné prostředky k zaručení této stejnorodosti.

24. Tento cíl sleduje článek 6 tím, že stanoví, že ustanovení dohody musí být vykládána v souladu s judikaturou Soudního dvora, která se týká odpovídajících ustanovení práva Společenství.

25. Tento výkladový mechanismus však neumožňuje zaručit hledanou právní stejnorodost, a to ze dvou důvodů.

26. Nejprve se tento článek týká pouze judikatury Soudního dvora předcházející datu podpisu dohody. Vzhledem k tomu, že se tato judikatura bude vyvíjet, bude obtížné odlišit novou judikaturu od staré, a tedy minulost od budoucnosti.

27. Dále pak, ačkoli článek 6 dohody jasně neuvádí, zda se vztahuje k celé judikatuře Soudního dvora, a zejména judikatuře ohledně přímého účinku a přednosti práva Společenství, z protokolu 35 dohody vyplývá, že smluvní strany se zavazují, aniž by uznaly zásady přímého účinku a přednosti zakotvené touto judikaturou, pouze zavést do svých právních řádů legislativní ustanovení, které umožní to, že znění dohody bude mít přednost před legislativními ustanoveními, které mu odporují.

28. Z toho vyplývá, že povinnost respektovat judikaturu Soudního dvora, uložená článkem 6 dohody, se nevztahuje na základní prvky této judikatury, které jsou neslučitelné se znaky dohody. Proto článek 6 jako takový neumožňuje zajistit cíl právní stejnorodosti v celém EHP ani pro minulost, ani do budoucna.

29. Z předcházejících úvah vyplývá, že cíl stejnorodosti výkladu a uplatňování práva v EHP naráží na rozdílnosti v účelu a kontextu dohody na straně jedné a práva Společenství na straně druhé.

IV

30. K výše uvedenému rozporu je třeba přihlížet při **zkoumání otázky, zda zamýšlený soudní systém může zpochybnit autonomii právního řádu Společenství** při sledování jemu vlastních cílů.

31. Tento přezkum se bude nejprve týkat výkladu pojmu „smluvní strana“, který bude Soudní dvůr EHP muset formulovat při výkonu svých pravomocí a poté dopadů jeho judikatury na výklad práva Společenství.

32. K prvnímu bodu je vhodné připomenout, že Soudní dvůr EHP je podle čl. 96 odst. 1 písm. a) dohody příslušný k řešení sporů mezi smluvními stranami a že podle čl. 117 odst. 1 této dohody může takovýto spor Soudnímu dvoru EHP předložit Smíšený výbor EHP nebo některá ze smluvních stran.

33. Pojem smluvní strany vymezuje čl. 2 písm. c) dohody. Na straně Společenství a jeho členských států tento pojem zahrnuje buď Společenství a jeho členské státy, nebo Společenství, nebo členské státy. Volba z těchto tří možností závisí v každém konkrétním případě na příslušných ustanoveních dohody a na pravomocích Společenství a členských států, vyplývajících ze Smlouvy o EHS a ze Smlouvy o ESUO.

34. Soudní dvůr EHP tedy může být při projednávání sporu týkajícího se výkladu nebo uplatňování jednoho nebo více ustanovení dohody povolán k výkladu pojmu „smluvní strana“ ve smyslu čl. 2 písm. c) dohody, aby určil, zda pojem „smluvní strana“, ve smyslu sporného ustanovení, označuje Společenství, Společenství a jeho členské státy nebo pouze členské státy. Soudní dvůr EHP tedy bude rozhodovat o pravomocích Společenství a jeho členských států v oblastech, na které se vztahují ustanovení dohody.

35. Z toho vyplývá, že pravomoc přiznaná Soudnímu dvoru EHP na základě čl. 2 písm. c), čl. 96 odst. 1 písm. a) a čl. 117 **odst. 1 dohody může ohrozit vymezení pravomocí dané Smlouvami, a tedy i autonomii právního systému Společenství, jehož dodržování zajišťuje Soudní dvůr podle článku 164 Smlouvy o EHS. Tuto výhradní pravomoc Soudního dvora potvrzuje článek 219 Smlouvy o EHS, podle něhož se členské státy zavazují, že spory o výklad nebo provádění této smlouvy nebudou řešit jinak, než jak stanoví smlouva.** Obdobné ustanovení obsahuje také článek 87 Smlouvy o ESUO.

36. Přiznání této pravomoci Soudnímu dvoru EHP je proto neslučitelné s právem Společenství.

37. K druhému bodu je třeba úvodem podotknout, že mezinárodní dohody uzavírané na základě článku 228 Smlouvy jsou závazné pro orgány Společenství a jeho členské státy a že podle ustálené judikatury Soudního dvora ustanovení těchto dohod a akty přijaté jejich orgány se dnem svého vstupu v platnost stávají nedílnou součástí právního řádu Společenství.

38. V tomto ohledu je namístě upřesnit, že dohoda je aktem přijatým jedním z orgánů Společenství ve smyslu čl. 177 prvního pododstavce písm. b) Smlouvy o EHS, a že proto Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat v řízení o předběžné otázce týkající se jejího výkladu. Soudní dvůr má rovněž pravomoc se vyjadřovat k této dohodě, pokud členské státy Společenství neplní povinnosti, které pro ně vyplývají z této dohody.

39. Jestliže však mezinárodní dohoda stanoví vlastní soudní systém, který zahrnuje Soudní dvůr příslušný k řešení sporů mezi stranami této dohody, a tedy i k výkladu jejích ustanovení, jsou rozhodnutí tohoto Soudního dvora závazná pro orgány Společenství, včetně Soudního dvora. Tato rozhodnutí platí závazně i tehdy, když Soudní dvůr je povolán k rozhodnutí v řízení o předběžné otázce nebo v rámci řízení o přímé žalobě o výklad mezinárodní dohody, neboť tato dohoda tvoří nedílnou součást právního řádu Společenství.

40. Mezinárodní dohoda, která stanoví vytvoření takového soudního systému, je v zásadě slučitelná s právem Společenství. Pravomoc Společenství v oblasti mezinárodních vztahů a jeho způsobilost uzavírat mezinárodní dohody totiž nutně zahrnuje možnost podřídit se rozhodnutím soudního orgánu vytvořeného nebo označeného podle těchto dohod, pokud jde o výklad a provádění jejich ustanovení.

41. Dotčená dohoda však přebírá podstatnou část ustanovení, včetně ustanovení sekundárního práva, kterými se řídí ekonomické a obchodní vztahy uvnitř Společenství a z nichž většina tvoří základní ustanovení právního řádu Společenství.

42. Účinkem této dohody tedy je zavést do právního řádu Společenství široký soubor právních pravidel, která by stála vedle skupiny pravidel Společenství, jejichž znění je totožné.

43. **Smluvní strany krom toho v preambuli a článku 1 dohody vyjádřily úmysl zajistit jednotné provádění ustanovení dohody na celém jejich území.** Avšak cíl jednotného provádění dohody a rovnosti podmínek hospodářské soutěže takto sledovaný a odrážející se v článku 6 a čl. 104 odst. 1 dohody se nutně týká výkladu jak ustanovení této dohody, tak odpovídajících ustanovení právního řádu Společenství.

44. Ačkoli článek 6 dohody ukládá Soudnímu dvoru EHP povinnost, aby ustanovení dohody vykládal v souladu s příslušnou judikaturou Soudního dvora vydanou přede dnem podpisu dohody, **Soudní dvůr EHP nebude již takové povinnosti podléhat, pokud jde o rozhodnutí vydaná Soudním dvorem po tomto datu.**

45. V důsledku toho cíl dohody spočívající v zajištění právní stejnorodosti v celém EHP **vyžaduje nikoli pouze výklad vlastních ustanovení této dohody, ale rovněž výklad odpovídajících ustanovení práva Společenství.**

46. Z toho vyplývá, že soudní mechanismus stanovený dohodou tím, že má vliv na budoucí výklad právních norem Společenství v oblasti volného pohybu a hospodářské soutěže, je zásahem do článku 164 Smlouvy o EHS, a v obecnější rovině do samotných základů Společenství.

V

47. Nebezpečí, jež představuje soudní systém dohody pro autonomii právního řádu Společenství, nijak nezmenšuje skutečnost, že její články 95 a 101 předpokládají vytvoření organických vazeb mezi Soudním dvorem EHP a Soudním dvorem tím, že v Soudním dvoře EHP a v jeho senátech budou zasedat soudci Soudního dvora a v Soudu EHP prvního stupně budou zasedat soudci Soudu prvního stupně Evropských společenství.

48. Naopak se lze obávat toho, že prováděním těchto ustanovení se obecné problémy vyplývající ze zamýšleného soudního systému zvyší.

49. V tomto ohledu je třeba připomenout, **že Soudní dvůr EHP musí zajišťovat řádné fungování režimu volného obchodu a hospodářské soutěže v rámci mezinárodní smlouvy, která zakládá povinnosti pouze mezi smluvními stranami.**

50. **Naproti tomu Soudní dvůr musí zajistit dodržování zvláštního právního řádu a přispívat k jeho rozvoji ve snaze dosáhnout cílů stanovených zejména v článcích 2, 8a a 102a Smlouvy o EHS a vytvořit mezi členskými státy Evropskou unii, jak vyplývá ze Stuttgartské slavnostní deklarace ze dne 19. června 1983 (bod 2.5), na kterou odkazuje první bod odůvodnění preambule Jednotného evropského aktu. V tomto rámci volný obchod a hospodářská soutěž představují pouze prostředky určené k dosažení těchto cílů.**

51. V důsledku toho soudci Soudního dvora, kteří budou zároveň členy Soudního dvora EHP, budou podle toho, zda budou zasedat v Soudním dvoře nebo Soudním dvoře EHP, uplatňovat a vykládat stejná ustanovení, avšak podle jiných přístupů, metod a konceptů, aby zohlednili povahu každé smlouvy a cíle které jsou jim vlastní.

52. Za těchto podmínek bude pro tyto soudce velmi obtížné, ne-li nemožné, aby s naprostou nezávislostí přistupovali, budou-li zasedat v Soudním dvoře, k otázkám, na jejichž řešení se podíleli v rámci Soudního dvora EHP.

53. Jelikož je soudní systém dohody v každém případě neslučitelný se Smlouvou o EHS, není však potřeba podrobněji zkoumat tuto otázku, a tedy ani otázku, **zda tento systém vzbuzuje vážné obavy o důvěru procesních subjektů ve schopnost Soudního dvora vykonávat jeho úkoly s naprostou nezávislostí.**

VI

54. Je třeba zkoumat, zda mechanismus stanovený čl. 104 odst. 2 dohody pro výklad jejích ustanovení je slučitelný s právem Společenství.

55. Podle čl. 104 odst. 2 dohody jsou **ustanovení umožňující státu ESVO povolit jeho soudním orgánům, aby se obracely na Soudní dvůr s žádostí o výklad ustanovení dohody**, obsažena v protokolu 34.

56. Článek 1 tohoto protokolu stanoví, že je-li při projednávání věci před soudem státu ESVO vznesena otázka výkladu ustanovení dohody, která jsou v podstatě totožná s ustanoveními smluv Společenství, může tento soud, považuje-li to za nezbytné, požádat Soudní dvůr, aby v této otázce rozhodl.

57. Článek 2 protokolu 34 stanoví, že stát ESVO, který má v úmyslu tento protokol využít, oznámí depozitáři dohody a Soudnímu dvoru, v jakém rozsahu a jakým postupem se tento protokol použije pro jeho soudy.

58. Z toho vyplývá, že tento postup se vyznačuje tím, že **ponechává státům ESVO volnost, zda svým soudním orgánům umožní předkládat otázky Soudnímu dvoru, a že nestanoví žádnou povinnost soudům těchto států rozhodujícím v poslední instanci**. Krom toho není zaručeno, že odpovědi, které bude takto Soudní dvůr muset podat, budou mít závazný účinek pro soudní orgány, které mu otázky předložily. Tento postup se tedy zásadním způsobem liší od postupu stanoveného článkem 177 Smlouvy o EHS.

59. Je pravda, že žádné z ustanovení Smlouvy o EHS nebrání tomu, aby mezinárodní dohoda přiznávala Soudnímu dvoru pravomoc k výkladu ustanovení takové dohody za účelem jejího uplatnění ve třetích státech.

60. V zásadě nelze nic namítat ani proti tomu, že státům ESVO je ponechána volnost, zda svým soudním orgánům umožní předkládat otázky Soudnímu dvoru, stejně tak jako proti tomu, že některé z těchto soudních orgánů nemají povinnost obrátit se na Soudní dvůr.

61. **Nelze naproti tomu připustit, aby odpovědi, které Soudní dvůr poskytne soudním orgánům států ESVO, měly čistě konzultativní účinek a neměly závazné účinky**. Takováto situace by denaturovala úlohu Soudního dvora, jak je koncipována Smlouvou o EHS, a sice úlohu soudního orgánu, jehož rozsudky jsou závazné. Dokonce i ve velmi zvláštním případě článku 228 má posudek Soudního dvora závazný účinek upřesněný v tomto článku.

62. Krom toho je třeba podotknout, že výklad dohody podaný Soudním dvorem ES v odpovědi na otázky položené soudními orgány států ESVO, musí být rovněž zohledněn soudními orgány členských států Společenství, pokud by rozhodovaly o otázkách provádění dohody. Nezávaznost těchto odpovědí pro soudy ESVO však může vyvolat nejistotu ohledně jejich právní hodnoty pro soudní orgány členských států Společenství.

63. **Nelze krom toho vyloučit, že soudní orgány členských států by došly k závěru, že nezávazný účinek výkladů poskytnutých Soudním dvorem podle protokolu 34, se vztahuje rovněž na rozsudky, které tento Soudní dvůr vydává podle článku 177 Smlouvy o EHS**.

64. Z tohoto hlediska dotčený soudní mechanismus narušuje právní jistotu nezbytnou k řádnému fungování řízení o předběžné otázce.

65. Z předcházejících úvah vyplývá, že čl. 104 odst. 2 dohody a její protokol 34 jsou neslučitelné s právem Společenství, neboť nezaručují závazný účinek odpovědí, které by mohl být Soudní dvůr nucen podat podle tohoto protokolu.

(...)

Na základě výše uvedeného

SOUDNÍ DVŮR

vydává tento posudek:

Systém soudního přezkumu, jehož zavedení zamýšlí dohoda, je neslučitelný se Smlouvou o založení Evropského hospodářského společenství.

IN JOINED CASES 133 TO 136/85

REFERENCE TO THE COURT UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY BY THE VERWALTUNGSGERICHT ((ADMINISTRATIVE COURT)) FRANKFURT AM MAIN FOR A PRELIMINARY RULING IN THE PROCEEDINGS PENDING BEFORE THAT COURT BETWEEN

1 . **WALTER RAU LEBENSMITTELWERKE**, A COMPANY INCORPORATED UNDER GERMAN LAW, HAVING ITS REGISTERED OFFICE IN HILTER,

2 . **HEINRICH HAMKER LEBENSMITTELWERKE GMBH & CO. KG**, A COMPANY INCORPORATED UNDER GERMAN LAW, HAVING ITS REGISTERED OFFICE IN BAD ESSEN-LINTORF,

3 . **WESTFAELISCHES MARGARINERWERK WILHELM LINDEMANN KG**, A COMPANY INCORPORATED UNDER GERMAN LAW, HAVING ITS REGISTERED OFFICE IN BUENDE,

4 . **UNION DEUTSCHE LEBENSMITTELWERKE GMBH**, A COMPANY INCORPORATED UNDER GERMAN LAW, HAVING ITS REGISTERED OFFICE IN HAMBURG,

PLAINTIFFS,

AND

BUNDESANSTALT FUER LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG ((FEDERAL OFFICE FOR THE ORGANIZATION OF AGRICULTURAL MARKETS)), A BODY GOVERNED BY PUBLIC LAW, 40 ADICKES ALLEE, FRANKFURT AM MAIN,

DEFENDANT,

ON THE VALIDITY OF THE COMMISSION' S DECISION OF 25 FEBRUARY 1985 (COM*(85)*276 FINAL) ON MEASURES FOR THE PROMOTION OF SALES OF BUTTER ON THE WEST BERLIN MARKET AND ON THE INTERPRETATION AND VALIDITY OF ARTICLE 4 OF COUNCIL REGULATION (EEC) NO 1079/77 OF 17 MAY 1977 ON A CO-RESPONSIBILITY LEVY AND ON MEASURES FOR EXPANDING THE MARKETS IN MILK AND MILK PRODUCTS (OFFICIAL JOURNAL 1977, L*131, P.*6),

THE COURT

GIVES THE FOLLOWING

JUDGMENT

...

4 IN ORDER TO STUDY THE MANNER IN WHICH CONSUMERS REACT TO A FALL IN THE PRICE OF BUTTER, THE COMMISSION PROVIDED IN THAT DECISION FOR THE ORGANIZATION, ON THE WEST BERLIN MARKET AND FOR THE PERIOD FROM 15 APRIL 1985 TO 30 JUNE 1985, OF AN OPERATION TO PROMOTE SALES OF BUTTER, THE MARGINAL COST AND EFFECTIVENESS OF WHICH WERE TO BE ASSESSED BY AN INDEPENDENT RESEARCH INSTITUTE. NINE HUNDRED TONNES OF BUTTER FROM PUBLIC STOCKS WERE TO BE PACKAGED IN PACKETS OF 250 GRAMS, EACH STAMPED WITH THE WORDS "FREE EEC BUTTER ". **THOSE PACKETS WERE SUBSEQUENTLY TO BE MARKETING IN A PACKAGE ALSO CONTAINING ONE PACKET OF OPEN-MARKET BUTTER OF THE SAME WEIGHT, AND THE PRICE OF THE PACKETS THUS SOLD TOGETHER WAS NOT TO EXCEED THE PRICE CHARGEABLE FOR 250 GRAMS OF OPEN-MARKET BUTTER DURING THE MARKETING PERIOD.** TO THAT END, THE FEDERAL OFFICE WAS TO MAKE AVAILABLE FREE OF CHARGE 900 TONNES OF BUTTER FROM PUBLIC STOCKS TO CERTAIN COMMERCIAL UNDERTAKINGS WHICH IT WAS TO SELECT AND WHICH WERE TO PLEDGE THEMSELVES BY CONTRACT TO PACKAGE THE BUTTER COVERED BY THE OPERATION AND TO SELL IT THROUGH RETAIL OUTLETS.

5 THE PLAINTIFFS IN THE MAIN PROCEEDINGS, WHO SUPPLY A SUBSTANTIAL PROPORTION OF THE MARGARINE SOLD ON THE WEST BERLIN MARKET, CONSIDERED THAT THE OPERATION IN QUESTION **WAS LIKELY TO RESULT IN A SHARP DECREASE IN SALES OF MARGARINE, AS BUTTER AND MARGARINE ARE PRODUCTS THAT ARE RELATIVELY EASY TO SUBSTITUTE FOR ONE ANOTHER.** IN ORDER TO PREVENT THE OPERATION FROM BEING SET IN MOTION, THEY EACH INSTITUTED INTERLOCUTORY PROCEEDINGS BEFORE THE VERWALTUNGSGERICHT FRANKFURT AM MAIN IN WHICH THEY SOUGHT AN INJUNCTION RESTRAINING THE FEDERAL OFFICE FROM CARRYING OUT THE CONTESTED OPERATION. BY ORDERS OF 20 MARCH 1985, THE VERWALTUNGSGERICHT UPHELD THE APPLICANTS' CLAIMS. WHEN THE APPEAL LODGED BY THE FEDERAL OFFICE CAME BEFORE IT, THE HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF ((HIGHER ADMINISTRATIVE COURT, HESSEN)) CONCLUDED THAT THE DISPUTES FELL WITHIN THE JURISDICTION OF THE CIVIL COURTS AS THE FEDERAL OFFICE WAS IMPLEMENTING ONLY MEASURES GOVERNED BY PRIVATE LAW IN ORDER TO CARRY OUT THE OPERATION, AND IT THEREFORE QUASHED THOSE ORDERS BY JUDGMENTS OF 11 APRIL 1985. THE OPERATION WAS SUBSEQUENTLY CARRIED OUT AS FROM 6 MAY 1985.

6 IN THE ACTIONS WHICH WERE INSTITUTED BEFORE IT ON 28 MARCH 1985, THE VERWALTUNGSGERICHT REFERRED TO THE COURT, BY ORDERS OF 15 APRIL 1985, EIGHT QUESTIONS FOR A PRELIMINARY RULING.

...

QUESTIONS 1 AND 2

9 IN ITS FIRST QUESTION, THE VERWALTUNGSGERICHT ASKS IN SUBSTANCE WHETHER ARTICLE 183 OF THE EEC TREATY **IS TO BE INTERPRETED AS MEANING THAT THE POSSIBILITY OF BRINGING A DIRECT ACTION UNDER THE SECOND PARAGRAPH OF ARTICLE 173 OF THE EEC TREATY AGAINST A DECISION ADOPTED BY A COMMUNITY INSTITUTION PRECLUDES,** OWING TO THE ABSENCE OF ANY INTEREST IN INSTITUTING PROCEEDINGS, **THE POSSIBILITY OF BRINGING AN ACTION IN A NATIONAL COURT AGAINST A MEASURE ADOPTED BY A NATIONAL AUTHORITY FOR THE IMPLEMENTATION OF THAT DECISION, ON THE GROUND THAT THE LATTER DECISION IS UNLAWFUL .**

10 IT MUST BE REMEMBERED THAT, ACCORDING TO ARTICLE 183 OF THE EEC TREATY, THE NATIONAL COURTS OR TRIBUNALS ARE TO HAVE JURISDICTION IN DISPUTES TO WHICH THE COMMUNITY IS A PARTY, WITH THE EXCEPTION OF THOSE IN RESPECT OF WHICH EXCLUSIVE JURISDICTION IS CONFERRED ON THE COURT OF JUSTICE. SINCE THE DISPUTE IN THE MAIN PROCEEDINGS, AS THE NATIONAL COURT HAS ITSELF POINTED OUT IN ITS ORDER FOR REFERENCE, PITS THE MARGARINE PRODUCERS NOT AGAINST THE COMMUNITY BUT AGAINST THE COMPETENT GERMAN INTERVENTION AGENCY, ARTICLE 183 IS NOT RELEVANT TO THE PROBLEM RAISED IN THE FIRST QUESTION.

11 IT MUST BE EMPHASIZED THAT **THERE IS NOTHING IN COMMUNITY LAW TO PREVENT AN ACTION FROM BEING BROUGHT BEFORE A NATIONAL COURT AGAINST A MEASURE IMPLEMENTING A DECISION ADOPTED BY A COMMUNITY INSTITUTION** WHERE THE CONDITIONS LAID DOWN BY NATIONAL LAW ARE SATISFIED. WHEN SUCH AN ACTION IS BROUGHT, IF THE OUTCOME OF THE DISPUTE DEPENDS ON THE VALIDITY OF THAT DECISION THE NATIONAL COURT MAY SUBMIT QUESTIONS TO THE COURT OF JUSTICE BY WAY OF A REFERENCE FOR A PRELIMINARY RULING, WITHOUT THERE BEING ANY NEED TO ASCERTAIN WHETHER OR NOT THE PLAINTIFF IN THE MAIN PROCEEDINGS HAS THE POSSIBILITY OF CHALLENGING THE DECISION DIRECTLY BEFORE THE COURT.

12 THE ANSWER TO THE FIRST QUESTION MUST THEREFORE BE THAT THE POSSIBILITY OF BRINGING A DIRECT ACTION UNDER THE SECOND PARAGRAPH OF ARTICLE 173 OF THE EEC TREATY AGAINST A DECISION ADOPTED BY A COMMUNITY INSTITUTION DOES NOT PRECLUDE THE POSSIBILITY OF BRINGING AN ACTION IN A NATIONAL COURT AGAINST A MEASURE ADOPTED BY A NATIONAL AUTHORITY FOR THE IMPLEMENTATION OF THAT DECISION ON THE GROUND THAT THE LATTER DECISION IS UNLAWFUL.

13 IN ITS SECOND QUESTION, THE VERWALTUNGSGERICHT ASKS WHETHER AN ACTION FOR ANNULMENT BROUGHT BEFORE THE COURT BY THE PLAINTIFFS IN THE MAIN PROCEEDINGS AGAINST A DECISION SUCH AS THAT OF 25 FEBRUARY 1985 IS ADMISSIBLE.

14 AS THE VERWALTUNGSGERICHT ASKED THAT QUESTION ONLY IN THE EVENT OF THE FIRST QUESTION BEING ANSWERED IN THE AFFIRMATIVE, THE SECOND QUESTION IS DEVOID OF PURPOSE.

QUESTIONS 3 AND 5

15 IN ITS THIRD QUESTION, THE VERWALTUNGSGERICHT ASKS IN SUBSTANCE WHETHER COMMUNITY MEASURES WHICH HAVE THE EFFECT OF IMPROVING THE POSITION OF CERTAIN UNDERTAKINGS AND THEREBY PLACE THEIR COMPETITORS AT A DISADVANTAGE ARE CONTRARY TO THE GENERAL PRINCIPLES OF COMMUNITY LAW, AND IN PARTICULAR TO THE PRINCIPLE OF FREEDOM TO PURSUE A TRADE OR PROFESSION, THE PRINCIPLE OF GENERAL FREEDOM TO PURSUE ANY LAWFUL ACTIVITY AND THE PRINCIPLE OF FREEDOM OF COMPETITION.

...

18 IF THE COUNCIL HAD DECIDED, IN THE LIGHT OF THE RESULTS OF THE OPERATION, TO REDUCE THE INTERVENTION PRICE OF BUTTER, THE MARGARINE PRODUCERS WOULD HAVE BEEN UNABLE TO COMPLAIN THAT THEIR FUNDAMENTAL RIGHTS HAD BEEN INFRINGED. AS THE COURT HELD IN ITS JUDGMENT OF 27 SEPTEMBER 1979 IN CASE 230/78 ERIDANIA ((1979)) ECR 2749, AN **UNDERTAKING CANNOT CLAIM A VESTED RIGHT TO THE MAINTENANCE OF AN ADVANTAGE WHICH IT OBTAINED FROM AN ORGANIZATION OF THE MARKET IN THE FORM IN WHICH IT EXISTED AT A GIVEN TIME.** THAT PRINCIPLE ALSO APPLIES TO UNDERTAKINGS WHICH ARE NOT COVERED BY THE ORGANIZATION OF THE MARKET IN QUESTION. SINCE A CHANGE IN THE COUNCIL' S POLICY ON PRICES DOES NOT CONSTITUTE INTERFERENCE WITH THE FUNDAMENTAL RIGHTS RELIED UPON, THE SAME HOLDS TRUE A FORTIORI IN THE CASE OF A DECISION TO CONDUCT A PILOT SCHEME IN ORDER TO ASCERTAIN WHAT THE COUNCIL' S POLICY SHOULD BE. ACCORDINGLY, IT WOULD SERVE NO PURPOSE TO ASCERTAIN WHETHER, AS THE NATIONAL COURT STATES, A DECISION DIRECTING SUCH AN OPERATION TO BE CARRIED OUT HAS THE EFFECT OF FAVOURING BUTTER PRODUCERS.

19 ACCORDINGLY, THE ANSWER TO THE THIRD QUESTION MUST BE THAT A DECISION SUCH AS THAT WHEREBY, ON 25 FEBRUARY 1985, THE COMMISSION DIRECTED THE CONTESTED OPERATION TO BE CARRIED OUT DOES NOT CONFLICT WITH THE PRINCIPLE OF FREEDOM TO PURSUE A TRADE OR PROFESSION, THE PRINCIPLE OF GENERAL FREEDOM TO PURSUE ANY LAWFUL ACTIVITY OR THE PRINCIPLE OF FREEDOM OF COMPETITION.

...

29 IN ITS SEVENTH QUESTION, THE VERWALTUNGSGERICHT ASKS WHETHER ARTICLE 4 OF COUNCIL REGULATION NO 1079/77 ACCORDS WITH **THE PRINCIPLE RESULTING FROM CONSTITUTIONAL REQUIREMENTS THAT THERE MUST BE A SUFFICIENT DEGREE OF LEGISLATIVE PRECISION.** ACCORDING TO THE VERWALTUNGSGERICHT, THE REQUIREMENT THAT THE **ENABLING BASIS MUST BE SUFFICIENTLY PRECISE STEMS FROM THE PRINCIPLE OF LEGALITY** WHICH FORMS PART OF COMMUNITY LAW. THAT PRINCIPLE REQUIRES AN ENABLING BASIS TO BE DEFINED WITH PRECISION SO AS TO RENDER ACTION ON THE PART OF THE PUBLIC AUTHORITIES FORESEEABLE. IF THE ANSWER TO THE SIXTH QUESTION IS THAT ARTICLE 4 OF COUNCIL REGULATION NO 1079/77 COVERS MEASURES SUCH AS THOSE PRESCRIBED BY THE DECISION OF 25 FEBRUARY 1985, THE VERWALTUNGSGERICHT CONSIDERS THAT THE ENABLING BASIS WOULD GIVE THE COMMISSION SUCH A BROAD DISCRETION THAT IT WOULD NO LONGER BE POSSIBLE TO ASCERTAIN WHAT USE THE COMMISSION WOULD MAKE OF IT. ACCORDINGLY THE SEVENTH QUESTION SEEKS IN SUBSTANCE TO ASCERTAIN WHETHER ARTICLE 4 OF COUNCIL REGULATION NO 1079/77 SATISFIES THE REQUIREMENT RESULTING FROM THE PRINCIPLE OF LEGALITY THAT THERE MUST BE A SUFFICIENT DEGREE OF LEGISLATIVE PRECISION.

30 IT IS CLEAR FROM THE PREAMBLE TO COUNCIL REGULATION NO 1079/77 THAT THAT REGULATION WAS ADOPTED IN ORDER TO DEAL WITH THE STRUCTURAL SURPLUSES WHICH CHARACTERIZE THE MARKET IN MILK AND MILK PRODUCTS. **THE AIM PURSUED WAS GRADUALLY TO RESTORE EQUILIBRIUM BETWEEN PRODUCTION AND MARKET REQUIREMENTS AND TO REDUCE THE HEAVY COSTS INCURRED BY THE COMMUNITY AS A RESULT OF THE LARGE SURPLUSES WHICH EXIST. THOSE ARE THE CIRCUMSTANCES IN WHICH THE COUNCIL ENTRUSTED THE COMMISSION WITH THE TASK OF ADOPTING MEASURES TO EXPAND THE MARKET FOR MILK PRODUCTS AND TO DISPOSE OF SURPLUSES.**

31 THE VERY NATURE OF THE MATTER MADE IT NECESSARY TO WORD THE ENABLING BASIS IN BROAD TERMS. BEFORE ADOPTING THE MEASURES FOR WHICH IT HAD BEEN GIVEN RESPONSIBILITY, THE COMMISSION FIRST HAD TO DETERMINE WHICH MEASURES WOULD BE LIKELY TO HELP ACHIEVE THE AIMS PURSUED. **IN THOSE CIRCUMSTANCES IT WAS IMPOSSIBLE FOR THE COUNCIL TO GIVE A PRECISE DEFINITION OF THOSE MEASURES.** MOREOVER, IT MUST BE POINTED OUT THAT IN ITS JUDGMENT OF 30 OCTOBER 1975 IN CASE 23/75 REY SODA ((1975)) ECR 1279, THE COURT ACKNOWLEDGED THAT THE IMPLEMENTING POWERS WHICH THE COUNCIL IS ENTITLED TO CONFER ON THE COMMISSION MAY, IN THE SPHERE OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY, INVOLVE WIDE POWERS OF DISCRETION AND ACTION .

32 THE ANSWER TO THE SEVENTH QUESTION MUST THEREFORE BE THAT ARTICLE 4 OF COUNCIL REGULATION NO 1079/77 SATISFIES THE REQUIREMENTS OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY.

QUESTION 8

33 IN ITS EIGHTH QUESTION THE NATIONAL COURT ASKS WHETHER THE DECISION OF 25 FEBRUARY 1985 IS **COMPATIBLE WITH THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY** IN SO FAR AS THE EXPANSION OF THE MARKETS OR THE SEARCH FOR NEW OUTLETS MAY BE ACHIEVED BY ACTION WHICH HAS LESS IMPACT ON THE WORKINGS OF THE MARKET.

34 BY WAY OF EXPLANATION, THE NATIONAL COURT STATES THAT RULES WHICH INTERFERE WITH THE FUNDAMENTAL RIGHT TO EXERCISE A TRADE OR PROFESSION **ARE JUSTIFIED ONLY IF THEY ARE DICTATED BY OBJECTIVES IN THE GENERAL INTEREST WHICH ARE OF SUCH OVERRIDING IMPORTANCE THAT THEY DESERVE TO TAKE PRECEDENCE OVER THAT FUNDAMENTAL RIGHT.** THE NATIONAL COURT CONSIDERS THAT THAT IS NOT THE CASE IN THIS INSTANCE. IF, ON THE ONE HAND, THE PURPOSE OF THE OPERATION WAS TO REDUCE PUBLIC STOCKS BY 900 TONNES OF BUTTER, IT COULD HAVE BEEN ACHIEVED BY MEASURES WHICH HAD A LESS SERIOUS EFFECT ON THE POSITION OF COMPETITORS PROTECTED BY FUNDAMENTAL RIGHTS. THUS THE 900 TONNES OF BUTTER COULD HAVE BEEN DISTRIBUTED OVER A LONGER PERIOD OR OVER A WIDER AREA. IF, ON THE OTHER HAND, THE PURPOSE OF THE OPERATION WAS THE SEARCH FOR NEW OUTLETS, THE NATIONAL COURT DOUBTS WHETHER THE OPERATION IS CAPABLE OF YIELDING USEFUL RESULTS. **A MEASURE WHICH IS SUCH AS TO INTERFERE WITH FUNDAMENTAL RIGHTS BUT NOT SUCH AS TO HELP ACHIEVE THE AIM PURSUED CAN NEVER BE JUSTIFIED BY OVERRIDING CONSIDERATIONS PERTAINING TO THE GENERAL INTEREST.**

35 IT FOLLOWS FROM THOSE CONSIDERATIONS THAT THE QUESTION RAISED BY THE NATIONAL COURT WAS, MORE PRECISELY, WHETHER THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY HAD BEEN CONTRAVENED ON THE GROUND THAT THE AIM OF REDUCING PUBLIC STOCKS BY 900 TONNES OF BUTTER WAS ATTAINABLE BY METHODS WHICH HAD A SERIOUS EFFECT ON THE POSITION OF COMPETITORS AND THAT IT WAS DOUBTFUL WHETHER A TEST MARKET SUCH AS WEST BERLIN WAS CAPABLE OF YIELDING USEFUL RESULTS.

36 IT MUST BE REMEMBERED IN THE FIRST PLACE THAT, AS THE COURT STATED IN REPLY TO THE THIRD QUESTION, **THE OPERATION DID NOT HAVE AS ITS PURPOSE TO REDUCE INTERVENTION STOCKS BY 900 TONNES OF BUTTER AND DID NOT CONFLICT WITH THE PRINCIPLE OF FREEDOM TO PURSUE**

A TRADE OR PROFESSION, THE PRINCIPLE OF GENERAL FREEDOM TO PURSUE ANY LAWFUL ACTIVITY AND THE PRINCIPLE OF FREEDOM OF COMPETITION.

37 NEXT, IT MUST BE EMPHASIZED THAT **THE OPERATION CONSTITUTED**, AS IT WAS INTENDED TO, **THE BASIS OF A SCIENTIFIC SURVEY FROM WHICH THE COMMISSION WAS ABLE TO DERIVE USEFUL INFORMATION**. FURTHERMORE, THE COMMISSION CHOSE THE WEST BERLIN MARKET BECAUSE OF ITS ISOLATED GEOGRAPHICAL LOCATION AND THE POSSIBILITY OF CARRYING OUT THERE, IN VIEW OF ITS LIMITED SIZE, AN OPERATION AT RELATIVELY LOW COST. IN SO DOING, THE **COMMISSION WOULD NOT APPEAR TO HAVE EXCEEDED THE DISCRETION** CONFERRED UPON IT BY THE COUNCIL IN ARTICLE 4 OF REGULATION NO 1079/77.

38 ACCORDINGLY, THE ANSWER TO THE EIGHTH QUESTION MUST BE THAT CONSIDERATION OF THE DECISION OF 25 FEBRUARY 1985 HAS NOT DISCLOSED ANY EVIDENCE OF A BREACH OF THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY.

SDEU C-143/93 Tariefcommissie

In Case C-143/93,

REFERENCE to the Court under Article 177 of the EEC Treaty by the Tariefcommissie, Amsterdam, for a preliminary ruling in the proceedings pending before that court between

Gebroeders van Es Douane Agenten BV

and

Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen,

on the interpretation and validity of Commission Regulation (EEC) No 482/74 of 27 February 1974 on the classification of goods within subheading No 23.04 B of the Common Customs Tariff (OJ 1974 L 57, p. 23),

(...)

Judgment

(...)

Question 1

20 The national court's first question seeks to establish whether Regulation No 482/74 is applicable to declarations made in respect of importations after 1 January 1988, the date of the entry into force of the combined nomenclature.

21 Van Es considers that the repeal of Regulation No 97/69 led to the elimination of Regulation No 482/74. In its view, a regulation lapses when the measure on which it is based is repealed, unless that regulation is given a new legal basis, which was not the case with regard to Regulation No 482/74.

22 In order to establish whether, as Van Es claims, Regulation No 482/74 has lapsed as a result of the repeal of Regulation No 97/69, on 1 January 1988, it must first be examined whether the Council laid down rules in Regulation No 2658/87 in respect of the status of measures adopted by the Commission on the basis of the regulation which had been repealed. Only if Regulation No 2658/87 is silent in that regard, is it necessary to examine whether there is a general principle of Community law which may be applied in the present case.

23 The second subparagraph of Article 15(1) of Regulation No 2658/87 merely refers to amendments of Community acts setting out the tariff or statistical nomenclature; that indicates therefore that the Council in no way intended to treat all those acts as having lapsed merely because Regulation No 97/69 had been repealed.

24 That conclusion is confirmed by the penultimate recital in the preamble to Regulation No 2658/87. Although it states that "following the setting-up of the combined nomenclature, numerous Community acts in particular in the field of the common agricultural policy must be adapted to take into account the use of this nomenclature", it does not provide that those acts should have lapsed first.

25 Van Es also claims that, unless they have been amended, the Community acts adopted on the basis of Regulation No 97/69 have become devoid of purpose because of the differences which exist between the descriptions and codifications of goods set out in Regulation No 950/68 and those used in Regulation No 2658/87. Moreover, it does not accept that regulations on the classification of goods, such as Regulation No 482/74, can be regarded as implicitly modified by the new combined nomenclature implemented by Regulation No 2658/87, since such a modification would, in its view, be contrary to the principle of legal certainty.

26 It follows from the first subparagraph of Article 15(1) of Regulation No 2658/87 that the references in the relevant Community acts to the codes and descriptions established on the basis of the Common Customs Tariff Nomenclature are implicitly replaced by the references to the codes and descriptions established on the basis of Regulation No 2658/87.

27 However, that still leaves the question of legal certainty to be addressed. In that regard, **it should be noted that the principle of legal certainty is a fundamental principle of Community law** (see, to that effect, the judgment in Joined Cases 205/82 to 215/82 *Deutsche Milchkontor and Others v Germany* [1983] ECR 2633) **which requires in particular that rules imposing charges on a taxpayer be clear and precise so that he may be able to ascertain unequivocally what his rights and obligations are and take steps accordingly** (see the judgments in Case 169/80 *Gondrand Frères* [1981] ECR 1931 and in Joined Cases 92/87 and 93/87 *Commission v France and United Kingdom* [1989] ECR 405).

28 In providing that Community acts setting out the tariff or statistical nomenclature are to be amended accordingly by the Commission, the second subparagraph of Article 15(1) implements that principle.

29 Contrary to the Commission's contention in its written observations, that provision does not simply empower it to make technical adjustments to Community acts in line with the new combined nomenclature. It requires the Commission expressly to amend the regulations adopted on the basis of Regulation No 97/69 which were still of practical significance at the time of the adoption of the combined nomenclature, so that individuals may be able to ascertain unequivocally what their rights and obligations are and take steps accordingly. **In the absence of such amendments, it may prove difficult for individuals to ascertain precisely what their legal position is.** Moreover, the Commission itself acknowledged in the preamble to Regulations No 646/89 and No 2723/93 that certain acts adopted on the basis of the Common Customs Tariff Nomenclature were of virtually no further practical significance following the entry into force of Regulation No 2658/87 and that **it was therefore necessary "for the sake of clarity and simplification" to amend such regulations as were still of practical significance.**

30 **The existence of an obligation on the part of the Commission expressly to amend such regulations adopted on the basis of Regulation No 97/69 as retained practical significance when the combined nomenclature was drawn up is, furthermore, confirmed by the use in the English and Spanish versions of the wording "shall be amended" and "serán modificados", which is not contradicted in any way by the other language versions.**

31 Failing the amendment of the Community acts adopted on the basis of Regulation No 97/69, **it must therefore be established whether the individuals concerned were able to ascertain precisely what their legal position was.**

32 In that regard, the significant differences existing between the subheadings of Chapter 23 of Regulation No 950/68 and those of Chapter 23 of Regulation No 2658/87 do not permit individuals to determine the precise scope of Commission Regulation No 482/74 in the light of the provisions of Chapter 23 of Council Regulation No 2658/87.

33 Consequently, the answer to Question 1 must be that, since Regulation No 482/74 was not amended by the Commission in accordance with the second subparagraph of Article 15(1) of Regulation No 2658/87, it cannot be applied to declarations concerning importations after 1 January 1988 inasmuch as that failure to amend the former regulation prevents individuals from determining its precise scope.

(...)

On those grounds,

THE COURT

in answer to the questions referred to it by the Tariefcommissie, Amsterdam, by decision of 1 February 1993, hereby rules:

Since Commission Regulation (EEC) No 482/74 of 27 February 1974 on the classification of goods within subheading 23.04 B of the Common Customs Tariff was not amended by the Commission in accordance with the second subparagraph of Article 15(1) of Council Regulation No 2658/87 of 23 July 1987, it cannot be applied to declarations concerning importations after 1 January 1988 inasmuch as that failure to amend the former regulation prevents individuals from determining its precise scope.

In Joined Cases C-104/89 and C-37/90,

J.M. Mulder, Den Horn,

W.H. Brinkhoff, de Knipe,

J.M.M. Muskens, Heusden, and

Tj. Twijnstra, Oudemirdum,

all four represented by H.J. Bronkhorst and E.J. Pijnacker Hordijk, of the Bar at The Hague, with an address for service in Luxembourg at the Chambers of Jacques Loesch, 8 Rue Zithe,

applicants,

v

Council of the European Communities, represented by A. Brautigam, Legal Adviser, and G. Houttuin, administrator in the Council' s Legal Service, acting as Agents, with an address for service in Luxembourg at the office of Xavier Herlin, Manager of the Legal Service of the European Investment Bank, 100 Boulevard Konrad Adenauer,

Commission of the European Communities, represented by Robert Caspar Fischer, Legal Adviser, acting as Agent, with an address for service in Luxembourg at the office of Roberto Hayder, representing the Commission' s Legal Service, Wagner Centre, Kirchberg,

defendants,

and Otto Heinemann, Neustadt, represented by Bernd Meisterernst, Mechtild Duesing and Dietrich Manstetten, Rechtsanwaelte at Muenster, with an address for service in Luxembourg at the Chambers of Messrs Lambert, Dupong and Konsbruck, 14a Rue des Bains,

applicants,

v

Council of the European Communities, represented by A. Brautigam, Legal Adviser, acting as Agent, with an address for service in Luxembourg at the office of Xavier Herlin, Manager of the Legal Service of the European Investment Bank, 100 Boulevard Konrad Adenauer,

Commission of the European Communities, represented by Dierk Booss, Legal Adviser, acting as Agent, assisted by Hans-Juergen Rabe, Rechtsanwalt at Hamburg, with an address for service in Luxembourg at the office of Roberto Hayder, representing the Commission' s Legal Service, Wagner Centre, Kirchberg,

defendants,

APPLICATION for damages under Article 178 and the second paragraph of Article 215 of the EEC Treaty,

THE COURT,

...

gives the following

Judgment

1 By applications lodged at the Court Registry on 31 March 1989 and 7 February 1990, respectively, J.M. Mulder, W.H. Brinkhoff, J.M.M. Muskens and Tj. Twijnstra, on the one hand (Case C-104/89), and O. Heinemann, on the other hand (Case C-37/90), brought an action against the European Economic Community under Article 178 and the second paragraph of Article 215 of the EEC Treaty for **compensation for the damage suffered as a result of the application of Council Regulation (EEC) No 857/84 of 31 March 1984 adopting general rules for the application of the levy referred to in Article 5c of Regulation (EEC) No 804/68 in the milk and milk products sector** (OJ 1984 L 90, p. 13) as supplemented by Commission Regulation No 1371/84 of 16 May 1984 laying down detailed rules for the application of the additional levy referred to in Article 5c of Regulation (EEC) No 804/68 (OJ 1984 L 132, p. 11), and as a result of the application of Council Regulation (EEC) No 764/89 of 20 March 1989 amending Regulation (EEC) No 857/84 (OJ 1989 L 84, p. 2). They are seeking **compensation for that damage in so far as those regulations did not provide for the allocation of a representative reference quantity to producers who**, pursuant to an undertaking given under Council Regulation (EEC) No 1078/77 of 17 May 1977 introducing a system of premiums for the non-marketing of milk and milk products and for the conversion of dairy herds (OJ 1977 L 131, p. 1), **did not deliver any milk during the reference year adopted by the Member State concerned.**

2 In accordance with a non-marketing undertaking given pursuant to Regulation No 1078/77, J.M. Mulder, W.M. Brinkhoff, J.M.M. Muskens and Tj. Twijnstra, farmers in the Netherlands, and O. Heinemann, a farmer in the Federal Republic of Germany, delivered neither milk nor dairy products from their farms **for a five-year period including the 1983 calendar year, which was adopted by the Netherlands and the Federal Republic of Germany as the reference year for the purposes of the system of the additional levy on milk.** Applications for the allocation of a reference quantity which they made on the expiry of the non-marketing period were rejected by the Netherlands and the German authorities respectively **on the ground that they had not made deliveries of milk during the reference year.** It was not until after Regulation No 764/89, cited above, came into force that they were allocated provisional special reference quantities under Article 3a of Regulation No 857/84 as amended by Regulation No 764/89.

3 It should be observed in limine that Council Regulation No 857/84, as supplemented by Commission Regulation No 1371/84, originally did not provide for the allocation of a reference quantity to producers who, pursuant to an undertaking given under Regulation No 1078/77, delivered no milk during the reference year adopted by the Member State concerned. However, by judgments of 28 April 1988 in Case 120/86 *Mulder v Minister van Landbouw en Visserij* [1988] ECR 2321, paragraph 28, and in Case 170/86 *von Deetzen v Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [1988] ECR 2355, paragraph 17, the Court declared those rules invalid on the ground that they were in breach of the principle of the protection of legitimate expectations in so far as they did not provide for the allocation of such a quantity.

4 In those judgments, the Court held that a producer who had voluntarily ceased production for a certain period could not legitimately expect to be able to resume production under the same conditions as those which previously applied and not to be subject to any rules of market or structural policy adopted in the meantime (Mulder, paragraph 23; von Deetzen, paragraph 12). **The Court added, however, that where such a producer had been encouraged by a Community measure to suspend marketing for a limited period in the general interest and against payment of a premium he might legitimately expect not to be subject, upon the expiry of his undertaking, to restrictions which specifically affected him precisely because he availed himself of the possibilities offered by the Community provisions** (Mulder, paragraph 24; von Deetzen, paragraph 13).

...

Substance

(a) The basis for liability

12 The second paragraph of Article 215 of the Treaty provides that, in the case of non-contractual liability, the Community, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States, is to make good any damage caused by its institutions in the performance of their duties. The scope of that provision has been specified in the sense **that the Community does not incur liability on account of a legislative measure involving choices of economic policy unless a sufficiently serious breach of a superior rule of law for the protection of the individual has occurred** (see, in particular, the judgment in Joined Cases 83 and 94/76, 4, 15 and 40/77 HNL v Council and Commission [1978] ECR 1209, paragraphs 4, 5 and 6). More specifically, in a legislative field such as the one in question, which is characterized by the exercise of a wide discretion essential for the implementation of the Common Agricultural Policy, **the Community cannot incur liability unless the institution concerned has manifestly and gravely disregarded the limits on the exercise of its powers** (see in particular the judgment in HNL v Commission and Council, paragraph 6).

13 The Court has also consistently held that, in order for the Community to incur non-contractual liability, **the damage alleged must go beyond the bounds of the normal economic risks** inherent in the activities in the sector concerned (see the judgments in Case 238/78 Ireks-Arkady v Council and Commission [1979] ECR 2955, paragraph 11, in Joined Cases 241, 242 and 245 to 250/78 DGV v Council and Commission [1979] ECR 3017, paragraph 11, in Joined Cases 261 and 262/78 Interquell Staerke v Council and Commission [1979] ECR 3045, paragraph 14, and in Joined Cases 64 and 113/76, 167 and 239/78, 27, 28 and 45/79 Dumortier Frères v Council [1979] ECR 3091, paragraph 11).

14 Those conditions are fulfilled in the case of Regulation No 857/84 as supplemented by Regulation No 1371/84.

15 In this regard, it must be recalled in the first place that, as the Court held in the judgments of 28 April 1988 in Mulder and von Deetzen, cited above, **those regulations were adopted in breach of the principle of the protection of legitimate expectations**, which is a general and superior principle of Community law for the protection of the individual.

16 Secondly, it must be held that, in so far as **it failed completely**, without invoking any higher public interest, **to take account of the specific situation of a clearly defined group of economic agents**, that is to say, producers who, pursuant to an undertaking given under Regulation No 1078/77, delivered no milk during the reference year, **the Community legislature manifestly and gravely disregarded the limits of its discretionary power**, thereby committing a sufficiently serious breach of a superior rule of law.

17 That breach is all the more obvious because the total and permanent exclusion of the producers concerned from the allocation of a reference quantity, which in fact prevented them from resuming the marketing of milk when their non-marketing or conversion undertaking expired, cannot be regarded as being foreseeable or as falling within the bounds of the normal economic risks inherent in the activities of a milk producer.

18 In contrast, contrary to the applicants' assertions, **the Community cannot incur liability on account of the fact that Regulation No 764/89 introduced the 60% rule**.

19 Admittedly, that rule also infringes the legitimate expectation of the producers concerned with regard to the limited nature of their non-marketing or conversion undertaking, as the Court held in the judgments in Spagl and Pastaetter, cited above. However, the **breach of the principle of the protection of legitimate expectations which was held to exist cannot be described as being sufficiently serious** within the meaning of the case-law on the non-contractual liability of the Community.

20 In that regard, it must be borne in mind first that, unlike the 1984 rules, which made it impossible for the producers concerned to market milk, the 60% rule enabled those traders to resume their activities as milk producers. Consequently, in the amending regulation, Regulation No 764/89, the **Council did not fail to take the situation of the producers concerned into account**.

21 Secondly, it must be observed that, by adopting Regulation No 764/89 following the judgments of 28 April 1988 in *Mulder and von Deetzen*, cited above, the Community legislature made an economic policy choice with regard to the manner in which it was necessary to implement the principles set out in those judgments. That was based, on the one hand, on the "overriding necessity of not jeopardizing the fragile stability that currently obtains in the milk products sector" (fifth recital in the preamble to Regulation No 764/89) and, on the other, **on the need to strike a balance between the interests of the producers concerned and the interests of the other producers subject to the scheme**. The Council made that choice in such a way as to maintain the level of other producers' reference quantities unchanged while increasing the Community reserve by 600 000 tonnes, or 60% of aggregate foreseeable applications for the allocation of special reference quantities, which, in its view, was the highest quantity compatible with the aims of the scheme. **Accordingly, the Council took account of a higher public interest, without gravely and manifestly disregarding the limits of its discretionary power in this area.**

22 In the light of the foregoing, it must therefore be held that the Community is bound to make good the damage suffered by the applicants as a result of the application of Regulation No 857/84, as supplemented by Regulation No 1371/84, cited above, **but not the damage resulting from the application of Regulation No 764/89, cited above.**

(b) The damage

23 With regard to the evaluation of the damage which must be regarded as resulting from the application of the 1984 rules, it must be stated in limine that all the applicants in the two cases applied for the allocation of a reference quantity under the additional levy scheme before their non-marketing undertakings expired, and resumed the marketing of milk at the latest immediately after they were granted a special reference quantity under Regulation No 764/89. Accordingly, they manifested, in an appropriate manner, their intention to resume milk production, with the result that **the loss of income from milk deliveries cannot be regarded as being the consequence of the applicants' freely deciding to give up milk production.**

24 This being so, it is necessary to consider the argument of the Council and the Commission that the national authorities' refusal to allocate reference quantities to the applicants cannot be attributed to the Community institutions since under the rules at issue they could have granted them a reference quantity on several different footings.

25 That argument coincides essentially with that advanced by the defendant institutions against the admissibility of the applications. It must therefore be rejected for the same reasons set out in connection with the examination of admissibility (paragraph 9).

26 As regards the extent of the damage which the Community should make good, in the absence of particular circumstances warranting a different assessment, account should be taken of the loss of earnings consisting in the difference between, **on the one hand, the income which the applicants would have obtained in the normal course of events from the milk deliveries which they would have made** if, during the period between 1 April 1984 (the date of entry into force of Regulation No 857/84) and 29 March 1989 (the date of entry into force of Regulation No 764/89), **they had obtained the reference quantities to which they were entitled and, on the other hand, the income which they actually obtained from milk deliveries made during that period in the absence of any reference quantity, plus any income which they obtained, or could have obtained, during that period from any replacement activities.**

...

IN CASE 99/78

REFERENCE TO THE COURT UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY BY THE BUNDESFINANZHOF (FEDERAL FINANCE COURT) FOR A PRELIMINARY RULING IN THE PROCEEDINGS PENDING BEFORE THAT COURT BETWEEN

WEINGUT GUSTAV **DECKER** K, LANDAU/PFALZ,

AND

HAUPTZOLLAMT (PRINCIPAL CUSTOMS OFFICE) LANDAU,

1BY AN ORDER OF 21 MARCH 1978 WHICH WAS RECEIVED AT THE COURT ON 26 APRIL 1978 THE BUNDESFINANZHOF PURSUANT TO ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY REFERRED TO THE COURT CERTAIN QUESTIONS RELATING, ON THE ONE HAND, TO THE INTERPRETATION OF ARTICLE 191 OF THE TREATY AND, ON THE OTHER HAND, TO THE SCOPE OF THE PROVISIONS REGARDING THE ENTRY INTO FORCE OF CERTAIN COMMUNITY REGULATIONS CONCERNING MONETARY COMPENSATORY AMOUNTS IN THE WINE SECTOR.

THESE QUESTIONS WERE RAISED IN THE CONTEXT OF PROCEEDINGS PENDING BETWEEN A GERMAN UNDERTAKING AND THE COMPETENT CUSTOMS AUTHORITY CONCERNING **MONETARY COMPENSATORY AMOUNTS CHARGED WHEN THREE CONSIGNMENTS OF WINE FROM ITALY WERE CLEARED INTO FREE CIRCULATION** ON 9 AND 12 MARCH 1973.

QUESTION 1

2THE FIRST QUESTION IS IN THE FOLLOWING TERMS:

' ' IS A REGULATION TO BE REGARDED AS PUBLISHED WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 191 OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY:

(A) ON THE DAY BORNE BY THE OFFICIAL JOURNAL IN QUESTION ;

(B) AT THE TIME WHEN THE OFFICIAL JOURNAL IN QUESTION IS IN FACT AVAILABLE AT THE OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN COMMUNITIES ; OR

(C) AT THE TIME WHEN THE OFFICIAL JOURNAL IN QUESTION IS ACTUALLY AVAILABLE IN THE TERRITORY OF THE PARTICULAR MEMBER STATE?

...

3 ARTICLE 191 OF THE TREATY PROVIDES THAT **REGULATIONS SHALL BE PUBLISHED IN THE OFFICIAL JOURNAL OF THE COMMUNITY. THEY SHALL ENTER INTO FORCE ON THE DATE SPECIFIED IN THEM OR, IN THE ABSENCE THEREOF, ON THE TWENTIETH DAY FOLLOWING THEIR PUBLICATION.**

THE OFFICIAL JOURNAL IS PUBLISHED BY THE OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SITUATED IN LUXEMBOURG, WHICH HAS RECEIVED FORMAL INSTRUCTIONS FROM THE COUNCIL INTENDED TO ENSURE THAT THE DATE OF PUBLICATION BORNE BY EACH ISSUE OF THE OFFICIAL JOURNAL CORRESPONDS TO THE DATE ON WHICH THAT ISSUE IS IN FACT AVAILABLE TO THE PUBLIC IN ALL THE LANGUAGES AT THE SAID OFFICE.

THESE PROVISIONS GIVE RISE TO A PRESUMPTION THAT THE DATE OF PUBLICATION IS IN FACT THE DATE APPEARING ON EACH ISSUE OF THE OFFICIAL JOURNAL.

HOWEVER, SHOULD EVIDENCE BE PRODUCED THAT THE DATE ON WHICH AN ISSUE WAS IN FACT AVAILABLE DOES NOT CORRESPOND TO THE DATE WHICH APPEARS ON THAT ISSUE, **REGARD MUST BE HAD TO THE DATE OF ACTUAL PUBLICATION.**

A FUNDAMENTAL PRINCIPLE IN THE COMMUNITY LEGAL ORDER REQUIRES THAT A MEASURE ADOPTED BY THE PUBLIC AUTHORITIES **SHALL NOT BE APPLICABLE TO THOSE CONCERNED BEFORE THEY HAVE THE OPPORTUNITY TO MAKE THEMSELVES ACQUAINTED WITH IT.**

4AS REGARDS THE LAST ALTERNATIVE IN THE QUESTION SUBMITTED, IT IS IMPORTANT THAT THE DATE ON WHICH A REGULATION IS TO BE REGARDED AS PUBLISHED SHOULD NOT VARY ACCORDING TO THE AVAILABILITY OF THE OFFICIAL JOURNAL OF THE COMMUNITIES IN THE TERRITORY OF EACH MEMBER STATE.

THE UNITY AND UNIFORM APPLICATION OF COMMUNITY LAW REQUIRE THAT, SAVE AS OTHERWISE EXPRESSLY PROVIDED, **A REGULATION SHOULD ENTER INTO FORCE ON THE SAME DATE IN ALL THE MEMBER STATES, REGARDLESS OF ANY DELAYS WHICH MAY ARISE IN SPITE OF EFFORTS TO ENSURE RAPID DISTRIBUTION OF THE OFFICIAL JOURNAL THROUGHOUT THE COMMUNITY.**

5THEREFORE THE ANSWER TO THE QUESTION RAISED SHOULD BE THAT ARTICLE 191 OF THE EEC TREATY MUST BE INTERPRETED TO MEAN THAT, IN THE ABSENCE OF EVIDENCE TO THE CONTRARY, A REGULATION IS TO BE REGARDED AS PUBLISHED THROUGHOUT THE COMMUNITY ON THE DATE BORNE BY THE ISSUE OF THE OFFICIAL JOURNAL CONTAINING THE TEXT OF THAT REGULATION.

QUESTIONS 2 AND 3

6QUESTIONS 2 AND 3 ARE WORDED AS FOLLOWS:

' ' WAS REGULATION (EEC) NO 741/73 OF THE COMMISSION OF 5 MARCH 1973 ALSO APPLICABLE TO WINE WHICH WAS FIRST MADE SUBJECT TO MONETARY COMPENSATORY AMOUNTS BY REGULATION (EEC) NO 649/73 OF THE COMMISSION OF 1 MARCH 1973 AND WHICH WAS IMPORTED BEFORE THE LAST-MENTIONED REGULATION WAS IN FACT PUBLISHED?

IF QUESTION 2 IS ANSWERED IN THE NEGATIVE: WAS REGULATION (EEC) NO 649/73 OF THE COMMISSION OF 1 MARCH 1973 APPLICABLE TO THE SAID WINE?

' '

7THE FIRST PARAGRAPH OF ARTICLE 3 OF REGULATION NO 649/73 OF 1 MARCH 1973 PROVIDED THAT THAT REGULATION WAS TO ENTER INTO FORCE ON THE DAY OF ITS PUBLICATION IN THE OFFICIAL JOURNAL ; HOWEVER , THAT REGULATION WAS PUBLISHED IN AN ISSUE OF THE OFFICIAL JOURNAL WHICH , ALTHOUGH BEARING THE DATE 9 MARCH 1973 , WAS NOT IN FACT AVAILABLE AT THE SEAT OF THE OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS , ACCORDING TO THE STATEMENT OF THE OFFICE ITSELF, UNTIL **12 MARCH 1973** , UPON WHICH DATE IT MUST BE DEEMED TO HAVE ENTERED INTO FORCE .

ACCORDING TO THE SECOND AND THIRD PARAGRAPHS OF ARTICLE 3 OF THE AFORESAID REGULATION, **THE AMOUNTS RESULTING FROM ITS APPLICATION WERE HOWEVER TO APPLY FROM 26 FEBRUARY 1973, OR EVEN - IN FAVOUR OF PARTIES CONCERNED - FROM 13 FEBRUARY 1973.**

REGULATION NO 741/73 OF 5 MARCH 1973 ALTERING THE MONETARY COMPENSATORY AMOUNTS FIXED BY REGULATION NO 649/73 ENTERED INTO FORCE ON THE DAY OF ITS PUBLICATION IN THE OFFICIAL JOURNAL, THAT IS 19 MARCH 1973, BUT ACCORDING TO ARTICLE 2 OF THE REGULATION IT APPLIED FROM 5 MARCH 1973.

THUS THE QUESTIONS SUBMITTED FIRST RAISE THE ISSUE WHETHER REGULATION NO 649/73 **COULD VALIDLY ATTRIBUTE RETROACTIVE EFFECTS TO ITSELF** AS FROM ITS ENTRY INTO FORCE, IN PARTICULAR BY EXTENDING THE MONETARY COMPENSATORY AMOUNTS SYSTEM FOR THE FIRST TIME TO THE WINE IN QUESTION.

8ALTHOUGH IN GENERAL THE PRINCIPLE OF LEGAL CERTAINTY PRECLUDES A COMMUNITY MEASURE FROM TAKING EFFECT FROM A POINT IN TIME BEFORE ITS PUBLICATION, **IT MAY EXCEPTIONALLY BE OTHERWISE WHERE THE PURPOSE TO BE ACHIEVED SO DEMANDS AND WHERE THE LEGITIMATE EXPECTATIONS OF THOSE CONCERNED ARE DULY RESPECTED.**

AS REGARDS MONETARY COMPENSATORY AMOUNTS IN PARTICULAR THE SYSTEM INTRODUCED BY REGULATION NO 974/71 IMPLIES IN PRINCIPLE THAT THE MEASURES ADOPTED TAKE EFFECT AS FROM THE OCCURRENCE OF THE EVENTS WHICH GIVE RISE TO THEM, SO THAT IN ORDER **TO MAKE THEM FULLY EFFECTIVE IT MAY BE NECESSARY TO PROVIDE FOR THE APPLICABILITY OF NEWLY-FIXED MONETARY COMPENSATORY AMOUNTS TO FACTS AND EVENTS WHICH OCCURRED SHORTLY BEFORE THE PUBLICATION OF THE REGULATION FIXING THEM IN THE OFFICIAL JOURNAL.**

IT IS INHERENT IN THE SYSTEM OF MONETARY COMPENSATORY AMOUNTS THAT TRADERS MUST EXPECT ANY APPRECIABLE CHANGE IN THE MONETARY SITUATION POSSIBLY TO ENTAIL THE EXTENSION OF THE SYSTEM TO NEW CATEGORIES OF GOODS AND THE FIXING OF NEW AMOUNTS.

IN THIS CASE ON THE DATE LAID DOWN FOR THE APPLICABILITY OF THE NEW AMOUNTS, THE COMMISSION ADOPTED SPECIAL MEASURES FOR THEM TO BE BROUGHT TO THE ATTENTION OF THE VARIOUS SECTORS OF INDUSTRY CONCERNED.

THE APPLICABILITY OF REGULATION NO 649/73 TO EVENTS OCCURRING AS FROM 26 FEBRUARY 1973, THAT IS TO SAY DURING A PERIOD OF TWO WEEKS BEFORE ITS ACTUAL PUBLICATION, WAS **THEREFORE NOT SUCH AS TO JEOPARDIZE EXPECTATIONS DESERVING PROTECTION.**

IN THE LIGHT OF THIS FINDING IN RELATION TO REGULATION NO 649/73 , AND HAVING REGARD TO **THE EXTRAORDINARY SITUATION PREVAILING AT THE TIME** , NO OVERRIDING CONSIDERATION PERTAINING TO LEGAL CERTAINTY PREVENTS REGULATION NO 741/73 , ADOPTED ON 5 MARCH 1973, FROM ALTERING THE MONETARY COMPENSATORY AMOUNTS RESULTING FROM THE AFOREMENTIONED REGULATION FROM BEING GIVEN EFFECT AS FROM 5 MARCH 1973 , NOTWITHSTANDING THE FACT THAT REGULATION NO 649/73 HAD NOT YET BEEN PUBLISHED IN THE OFFICIAL JOURNAL .

9THEREFORE THE ANSWER SHOULD BE THAT CONSIDERATION OF THE QUESTIONS RAISED HAS DISCLOSED NO FACTOR OF SUCH A KIND AS TO AFFECT THE VALIDITY OF REGULATIONS NO 649/73 OF 1 MARCH 1973 AND NO 741/73 OF 5 MARCH 1973 IN SO FAR AS THEY WERE MADE APPLICABLE FROM 26 FEBRUARY 1973 AND 5 MARCH 1973 RESPECTIVELY.

IN CASE 43/75

REFERENCE TO THE COURT UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY BY THE COUR DU TRAVAIL (LABOUR COURT), BRUSSELS, FOR A PRELIMINARY RULING IN THE ACTION PENDING BEFORE THAT COURT BETWEEN

GABRIELLE DEFRENNE, FORMER AIR HOSTESS, RESIDING IN BRUSSELS-JETTE,

AND

SOCIETE ANONYME BELGE DE NAVIGATION AERIENNE SABENA, THE REGISTERED OFFICE OF WHICH IS AT BRUSSELS,

Subject of the case

ON THE INTERPRETATION OF ARTICLE 119 THE EEC TREATY,

(...)

THE FIRST QUESTION (DIRECT EFFECT OF ARTICLE 119)

4 THE FIRST QUESTION ASKS WHETHER ARTICLE 119 OF THE TREATY INTRODUCES ' DIRECTLY INTO THE NATIONAL LAW OF EACH MEMBER STATE OF THE EUROPEAN COMMUNITY THE PRINCIPLE THAT MEN AND WOMEN SHOULD RECEIVE EQUAL PAY FOR EQUAL WORK AND DOES IT THEREFORE, INDEPENDENTLY OF ANY NATIONAL PROVISION, ENTITLE WORKERS TO INSTITUTE PROCEEDINGS BEFORE NATIONAL COURTS IN ORDER TO ENSURE ITS OBSERVANCE?

5 IF THE ANSWER TO THIS QUESTION IS IN THE AFFIRMATIVE, THE QUESTION FURTHER ENQUIRES AS FROM WHAT DATE THIS EFFECT MUST BE RECOGNIZED.

6 THE REPLY TO THE FINAL PART OF THE FIRST QUESTION WILL THEREFORE BE GIVEN WITH THE REPLY TO THE SECOND QUESTION.

7 THE QUESTION OF THE DIRECT EFFECT OF ARTICLE 119 MUST BE CONSIDERED IN THE LIGHT OF THE NATURE OF THE PRINCIPLE OF EQUAL PAY, THE AIM OF THIS PROVISION AND ITS PLACE IN THE SCHEME OF THE TREATY.

8 ARTICLE 119 PURSUES A DOUBLE AIM.

9 FIRST, IN THE LIGHT OF THE DIFFERENT STAGES OF THE DEVELOPMENT OF SOCIAL LEGISLATION IN THE VARIOUS MEMBER STATES, THE AIM OF ARTICLE 119 IS TO AVOID A SITUATION IN WHICH UNDERTAKINGS ESTABLISHED IN STATES WHICH HAVE ACTUALLY IMPLEMENTED THE PRINCIPLE OF EQUAL PAY SUFFER A COMPETITIVE DISADVANTAGE IN INTRA-COMMUNITY COMPETITION AS COMPARED WITH UNDERTAKINGS ESTABLISHED IN STATES WHICH HAVE NOT YET ELIMINATED DISCRIMINATION AGAINST WOMEN WORKERS AS REGARDS PAY.

10 SECONDLY, THIS PROVISION FORMS PART OF THE SOCIAL OBJECTIVES OF **THE COMMUNITY, WHICH IS NOT MERELY AN ECONOMIC UNION, BUT IS AT THE SAME TIME INTENDED, BY COMMON ACTION, TO ENSURE SOCIAL PROGRESS AND SEEK THE CONSTANT IMPROVEMENT OF THE LIVING AND WORKING CONDITIONS OF THEIR PEOPLES,** AS IS EMPHASIZED BY THE PREAMBLE TO THE TREATY.

11 THIS AIM IS ACCENTUATED BY THE INSERTION OF ARTICLE 119 INTO THE BODY OF A CHAPTER DEVOTED TO SOCIAL POLICY WHOSE PRELIMINARY PROVISION, ARTICLE 117, MARKS ' THE NEED TO

PROMOTE IMPROVED WORKING CONDITIONS AND AN IMPROVED STANDARD OF LIVING FOR WORKERS, SO AS TO MAKE POSSIBLE THEIR HARMONIZATION WHILE THE IMPROVEMENT IS BEING MAINTAINED.

12 THIS DOUBLE AIM, WHICH IS AT ONCE ECONOMIC AND SOCIAL, **SHOWS THAT THE PRINCIPLE OF EQUAL PAY FORMS PART OF THE FOUNDATIONS OF THE COMMUNITY.**

13 FURTHERMORE, THIS EXPLAINS WHY THE TREATY HAS PROVIDED FOR THE COMPLETE IMPLEMENTATION OF THIS PRINCIPLE BY THE END OF THE FIRST STAGE OF THE TRANSITIONAL PERIOD.

14 THEREFORE, IN INTERPRETING THIS PROVISION, **IT IS IMPOSSIBLE TO BASE ANY ARGUMENT ON THE DILATORINESS AND RESISTANCE WHICH HAVE DELAYED THE ACTUAL IMPLEMENTATION OF THIS BASIC PRINCIPLE IN CERTAIN MEMBER STATES.**

15 IN PARTICULAR, SINCE ARTICLE 119 APPEARS IN THE CONTEXT OF THE HARMONIZATION OF WORKING CONDITIONS WHILE THE IMPROVEMENT IS BEING MAINTAINED, THE OBJECTION THAT THE TERMS OF THIS ARTICLE MAY BE OBSERVED IN OTHER WAYS THAN BY RAISING THE LOWEST SALARIES MAY BE SET ASIDE.

16 UNDER THE TERMS OF THE FIRST PARAGRAPH OF ARTICLE 119, THE MEMBER STATES ARE BOUND TO ENSURE AND MAINTAIN ' THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE THAT MEN AND WOMEN SHOULD RECEIVE EQUAL PAY FOR EQUAL WORK.

17 THE SECOND AND THIRD PARAGRAPHS OF THE SAME ARTICLE ADD A CERTAIN NUMBER OF DETAILS CONCERNING THE CONCEPTS OF PAY AND WORK REFERRED TO IN THE FIRST PARAGRAPH.

18 FOR THE PURPOSES OF THE IMPLEMENTATION OF THESE PROVISIONS A DISTINCTION MUST BE DRAWN WITHIN THE WHOLE AREA OF APPLICATION OF ARTICLE 119 BETWEEN , FIRST , DIRECT AND OVERT DISCRIMINATION WHICH MAY BE IDENTIFIED SOLELY WITH THE AID OF THE CRITERIA BASED ON EQUAL WORK AND EQUAL PAY REFERRED TO BY THE ARTICLE IN QUESTION AND , SECONDLY , INDIRECT AND DISGUISED DISCRIMINATION WHICH CAN ONLY BE IDENTIFIED BY REFERENCE TO MORE EXPLICIT IMPLEMENTING PROVISIONS OF A COMMUNITY OR NATIONAL CHARACTER .

19 **IT IS IMPOSSIBLE NOT TO RECOGNIZE THAT THE COMPLETE IMPLEMENTATION OF THE AIM PURSUED BY ARTICLE 119, BY MEANS OF THE ELIMINATION OF ALL DISCRIMINATION, DIRECT OR INDIRECT, BETWEEN MEN AND WOMEN WORKERS, NOT ONLY AS REGARDS INDIVIDUAL UNDERTAKINGS BUT ALSO ENTIRE BRANCHES OF INDUSTRY AND EVEN OF THE ECONOMIC SYSTEM AS A WHOLE, MAY IN CERTAIN CASES INVOLVE THE ELABORATION OF CRITERIA WHOSE IMPLEMENTATION NECESSITATES THE TAKING OF APPROPRIATE MEASURES AT COMMUNITY AND NATIONAL LEVEL.**

20 THIS VIEW IS ALL THE MORE ESSENTIAL IN THE LIGHT OF THE FACT THAT THE COMMUNITY MEASURES ON THIS QUESTION , TO WHICH REFERENCE WILL BE MADE IN ANSWER TO THE SECOND QUESTION , IMPLEMENT ARTICLE 119 FROM THE POINT OF VIEW OF EXTENDING THE NARROW CRITERION OF ' EQUAL WORK ' , IN ACCORDANCE IN PARTICULAR WITH THE PROVISIONS OF CONVENTION NO 100 ON EQUAL PAY CONCLUDED BY THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION IN 1951 , ARTICLE 2 OF WHICH ESTABLISHES THE PRINCIPLE OF EQUAL PAY FOR WORK ' OF EQUAL VALUE.

21 AMONG THE FORMS OF DIRECT DISCRIMINATION WHICH MAY BE IDENTIFIED SOLELY BY REFERENCE TO THE CRITERIA LAID DOWN BY ARTICLE 119 MUST BE INCLUDED IN PARTICULAR THOSE WHICH HAVE THEIR ORIGIN IN LEGISLATIVE PROVISIONS OR IN COLLECTIVE LABOUR AGREEMENTS AND WHICH MAY BE DETECTED ON THE BASIS OF A PURELY LEGAL ANALYSIS OF THE SITUATION.

22 THIS APPLIES EVEN MORE IN CASES WHERE MEN AND WOMEN RECEIVE UNEQUAL PAY FOR EQUAL WORK CARRIED OUT IN THE SAME ESTABLISHMENT OR SERVICE, WHETHER PUBLIC OR PRIVATE.

23 AS IS SHOWN BY THE VERY FINDINGS OF THE JUDGMENT MAKING THE REFERENCE, **IN SUCH A SITUATION THE COURT IS IN A POSITION TO ESTABLISH ALL THE FACTS WHICH ENABLE IT TO DECIDE WHETHER A WOMAN WORKER IS RECEIVING LOWER PAY THAN A MALE WORKER PERFORMING THE SAME TASKS.**

24 IN SUCH SITUATION, AT LEAST, ARTICLE 119 IS DIRECTLY APPLICABLE AND MAY THUS GIVE RISE TO INDIVIDUAL RIGHTS WHICH THE COURTS MUST PROTECT.

25 FURTHERMORE, AS REGARDS EQUAL WORK, AS A GENERAL RULE, THE NATIONAL LEGISLATIVE PROVISIONS ADOPTED FOR THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF EQUAL PAY AS A RULE MERELY REPRODUCE THE SUBSTANCE OF THE TERMS OF ARTICLE 119 AS REGARDS THE DIRECT FORMS OF DISCRIMINATION.

26 BELGIAN LEGISLATION PROVIDES A PARTICULARLY APPPOSITE ILLUSTRATION OF THIS POINT, SINCE ARTICLE 14 OF ROYAL DECREE NO 40 OF 24 OCTOBER 1967 ON THE EMPLOYMENT OF WOMEN MERELY SETS OUT THE RIGHT OF ANY FEMALE WORKER TO INSTITUTE PROCEEDINGS BEFORE THE RELEVANT COURT FOR THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF EQUAL PAY SET OUT IN ARTICLE 119 AND SIMPLY REFERS TO THAT ARTICLE.

27 THE TERMS OF ARTICLE 119 CANNOT BE RELIED ON TO INVALIDATE THIS CONCLUSION.

28 FIRST OF ALL, IT IS IMPOSSIBLE TO PUT FORWARD AN ARGUMENT AGAINST ITS DIRECT EFFECT BASED ON THE USE IN THIS ARTICLE OF THE WORD ' PRINCIPLE ', SINCE, IN THE LANGUAGE OF THE TREATY, THIS TERM IS SPECIFICALLY USED IN ORDER TO INDICATE THE FUNDAMENTAL NATURE OF CERTAIN PROVISIONS, AS IS SHOWN, FOR EXAMPLE, BY THE HEADING OF THE FIRST PART OF THE TREATY WHICH IS DEVOTED TO ' PRINCIPLES ' AND BY ARTICLE 113, ACCORDING TO WHICH THE COMMERCIAL POLICY OF THE COMMUNITY IS TO BE BASED ON ' UNIFORM PRINCIPLES '.

29 IF THIS CONCEPT WERE TO BE ATTENUATED TO THE POINT OF REDUCING IT TO THE LEVEL OF A VAGUE DECLARATION, THE VERY FOUNDATIONS OF THE COMMUNITY AND THE COHERENCE OF ITS EXTERNAL RELATIONS WOULD BE INDIRECTLY AFFECTED.

30 IT IS ALSO IMPOSSIBLE TO PUT FORWARD ARGUMENTS BASED ON THE FACT THAT ARTICLE 119 ONLY REFERS EXPRESSLY TO ' MEMBER STATES '.

31 INDEED, AS THE COURT HAS ALREADY FOUND IN OTHER CONTEXTS, **THE FACT THAT CERTAIN PROVISIONS OF THE TREATY ARE FORMALLY ADDRESSED TO THE MEMBER STATES DOES NOT PREVENT RIGHTS FROM BEING CONFERRED AT THE SAME TIME ON ANY INDIVIDUAL WHO HAS AN INTEREST IN THE PERFORMANCE OF THE DUTIES THUS LAID DOWN.**

32 THE VERY WORDING OF ARTICLE 119 SHOWS THAT IT IMPOSES ON STATES A DUTY TO BRING ABOUT A SPECIFIC RESULT TO BE MANDATORILY ACHIEVED WITHIN A FIXED PERIOD.

33 THE EFFECTIVENESS OF THIS PROVISION CANNOT BE AFFECTED BY THE FACT THAT THE DUTY IMPOSED BY THE TREATY HAS NOT BEEN DISCHARGED BY CERTAIN MEMBER STATES AND THAT THE JOINT INSTITUTIONS HAVE NOT REACTED SUFFICIENTLY ENERGETICALLY AGAINST THIS FAILURE TO ACT.

34 TO ACCEPT THE CONTRARY VIEW WOULD BE TO RISK RAISING THE VIOLATION OF THE RIGHT TO THE STATUS OF A PRINCIPLE OF INTERPRETATION, A POSITION THE ADOPTION OF WHICH WOULD NOT BE CONSISTENT WITH THE TASK ASSIGNED TO THE COURT BY ARTICLE 164 OF THE TREATY.

35 FINALLY, IN ITS REFERENCE TO ' MEMBER STATES ', ARTICLE 119 IS ALLUDING TO THOSE STATES IN THE EXERCISE OF ALL THOSE OF THEIR FUNCTIONS WHICH MAY USEFULLY CONTRIBUTE TO THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF EQUAL PAY.

36 *THUS, CONTRARY TO THE STATEMENTS MADE IN THE COURSE OF THE PROCEEDINGS THIS PROVISION IS FAR FROM MERELY REFERRING THE MATTER TO THE POWERS OF THE NATIONAL LEGISLATIVE AUTHORITIES.*

37 *THEREFORE, THE REFERENCE TO ' MEMBER STATES ' IN ARTICLE 119 CANNOT BE INTERPRETED AS EXCLUDING THE INTERVENTION OF THE COURTS IN DIRECT APPLICATION OF THE TREATY.*

38 *FURTHERMORE IT IS NOT POSSIBLE TO SUSTAIN ANY OBJECTION THAT THE APPLICATION BY NATIONAL COURTS OF THE PRINCIPLE OF EQUAL PAY WOULD AMOUNT TO MODIFYING INDEPENDENT AGREEMENTS CONCLUDED PRIVATELY OR IN THE SPHERE OF INDUSTRIAL RELATIONS SUCH AS INDIVIDUAL CONTRACTS AND COLLECTIVE LABOUR AGREEMENTS.*

39 *IN FACT, SINCE ARTICLE 119 IS MANDATORY IN NATURE, THE PROHIBITION ON DISCRIMINATION BETWEEN MEN AND WOMEN APPLIES NOT ONLY TO THE ACTION OF PUBLIC AUTHORITIES, BUT ALSO EXTENDS TO ALL AGREEMENTS WHICH ARE INTENDED TO REGULATE PAID LABOUR COLLECTIVELY, AS WELL AS TO CONTRACTS BETWEEN INDIVIDUALS.*

40 *THE REPLY TO THE FIRST QUESTION MUST THEREFORE BE THAT THE PRINCIPLE OF EQUAL PAY CONTAINED IN ARTICLE 119 MAY BE RELIED UPON BEFORE THE NATIONAL COURTS AND THAT THESE COURTS HAVE A DUTY TO ENSURE THE PROTECTION OF THE RIGHTS WHICH THIS PROVISION VESTS IN INDIVIDUALS, IN PARTICULAR AS REGARDS THOSE TYPES OF DISCRIMINATION ARISING DIRECTLY FROM LEGISLATIVE PROVISIONS OR COLLECTIVE LABOUR AGREEMENTS, AS WELL AS IN CASES IN WHICH MEN AND WOMEN RECEIVE UNEQUAL PAY FOR EQUAL WORK WHICH IS CARRIED OUT IN THE SAME ESTABLISHMENT OR SERVICE , WHETHER PRIVATE OR PUBLIC .*

THE SECOND QUESTION (IMPLEMENTATION OF ARTICLE 119 AND POWERS OF THE COMMUNITY AND OF THE MEMBER STATES)

(...)

ON THOSE GROUNDS,

THE COURT

IN ANSWER TO THE QUESTIONS REFERRED TO IT BY THE COUR DU TRAVAIL, BRUSSELS, BY JUDGMENT DATED 23 APRIL 1975 HEREBY RULES:

1. THE PRINCIPLE THAT MEN AND WOMEN SHOULD RECEIVE EQUAL PAY, WHICH IS LAID DOWN BY ARTICLE 119, MAY BE RELIED ON BEFORE THE NATIONAL COURTS. THESE COURTS HAVE A DUTY TO ENSURE THE PROTECTION OF THE RIGHTS WHICH THAT PROVISION VESTS IN INDIVIDUALS, IN PARTICULAR IN THE CASE OF THOSE FORMS OF DISCRIMINATION WHICH HAVE THEIR ORIGIN IN LEGISLATIVE PROVISIONS OR COLLECTIVE LABOUR AGREEMENTS, AS WELL AS WHERE MEN AND WOMEN RECEIVE UNEQUAL PAY FOR EQUAL WORK WHICH IS CARRIED OUT IN THE SAME ESTABLISHMENT OR SERVICE, WHETHER PRIVATE OR PUBLIC.

2. THE APPLICATION OF ARTICLE 119 WAS TO HAVE BEEN FULLY SECURED BY THE ORIGINAL MEMBER STATES AS FROM 1 JANUARY 1962, THE BEGINNING OF THE SECOND STAGE OF THE TRANSITIONAL PERIOD, AND BY THE NEW MEMBER STATES AS FROM 1 JANUARY 1973, THE DATE OF ENTRY INTO FORCE OF THE ACCESSION TREATY. THE FIRST OF THESE TIME-LIMITS WAS NOT MODIFIED BY THE RESOLUTION OF THE MEMBER STATES OF 30 DECEMBER 1961.

3. COUNCIL DIRECTIVE NO 75/117 DOES NOT PREJUDICE THE DIRECT EFFECT OF ARTICLE 119 AND THE PERIOD FIXED BY THAT DIRECTIVE FOR COMPLIANCE THEREWITH DOES NOT AFFECT THE TIME-LIMITS LAID DOWN BY ARTICLE 119 OF THE EEC TREATY AND THE ACCESSION TREATY.

4. EVEN IN THE AREAS IN WHICH ARTICLE 119 HAS NO DIRECT EFFECT, THAT PROVISION CANNOT BE INTERPRETED AS RESERVING TO THE NATIONAL LEGISLATURE EXCLUSIVE POWER TO IMPLEMENT THE

PRINCIPLE OF EQUAL PAY SINCE, TO THE EXTENT TO WHICH SUCH IMPLEMENTATION IS NECESSARY, IT MAY BE ACHIEVED BY A COMBINATION OF COMMUNITY AND NATIONAL PROVISIONS.

5. EXCEPT AS REGARDS THOSE WORKERS WHO HAVE ALREADY BROUGHT LEGAL PROCEEDINGS OR MADE AN EQUIVALENT CLAIM, THE DIRECT EFFECT OF ARTICLE 119 CANNOT BE RELIED ON IN ORDER TO SUPPORT CLAIMS CONCERNING PAY PERIODS PRIOR TO THE DATE OF THIS JUDGMENT.

SDEU: C-188/10 a C-189/10 Melki

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

22. června 2010

Ve spojených věcech C-188/10 a C-189/10,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Cour de cassation (Francie) ze dne 16. dubna 2010, došlými Soudnímu dvoru téhož dne, v řízeních proti

Azizi Melkimu (C-188/10),

Selimu Abdelimu (C-189/10),

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

vydává tento

Rozsudek

(...)

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

16 Aziz Melki a Selim Abdeli, alžírští státní příslušníci neoprávněně pobývající ve Francii, byli podle čl. 78-2 čtvrtého pododstavce trestního řádu kontrolováni policií v pásmu mezi pozemní hranicí Francie s Belgií a linií vzdálenou 20 km od této hranice směrem do vnitrozemí. Dne 23. března 2010 bylo proti každému z nich vydáno rozhodnutí prefekta o vrácení na hranice a rozhodnutí o prodloužení doby zadržování.

17 Před soudem rozhodujícím ve věcech zbavení svobody a vazby, jemuž prefekt předložil návrh na prodloužení doby tohoto zadržování, A. Melki a S. Abdeli zpochybnili soulad kontroly, jejíž byli předmětem, s právními předpisy a namítali neústavnost čl. 78-2 čtvrtého pododstavce trestního řádu z důvodu, že toto ustanovení zasahuje do práv a svobod zaručených Ústavou.

18 Dvěma usneseními ze dne 25. března 2010 soud rozhodující ve věcech zbavení svobody a vazby rozhodl jednak o postoupení otázky Cour de cassation, zda čl. 78-2 čtvrtý pododstavec trestního řádu zasahuje do práv a svobod zaručených Ústavou, a jednak o prodloužení doby zadržování A. Melkiho a S. Abdeliho o patnáct dnů.

19 Podle předkládajícího soudu A. Melki a S. Abdeli tvrdí, že čl. 78-2 čtvrtý pododstavec trestního řádu je v rozporu s Ústavou vzhledem k tomu, že závazky Francouzské republiky vyplývající z Lisabonské smlouvy mají s ohledem na čl. 88-1 Ústavy ústavněprávní sílu a že uvedené ustanovení trestního řádu je v rozsahu, v němž povoluje kontroly na hranicích s jinými členskými státy, v rozporu se zásadou volného pohybu osob zakotvenou v čl. 67 odst. 2 SFEU, který stanoví, že Evropská unie zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob.

20 Předkládající soud má zaprvé za to, že se položená otázka týká souladu čl. 78-2 čtvrtého pododstavce trestního řádu jak s právem Unie, tak s Ústavou.

21 Zadruhé Cour de cassation z článků 23-2 a 23-5 nařízení č. 58-1067, jakož i z článku 62 Ústavy vyvozuje, že soudy rozhodující ve věci samé jsou stejně jako on sám na základě účinku organického zákona č. 2009-1523, který uvedené články vložil do nařízení č. 58-1067, zbaveny možnosti položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, pokud je Conseil constitutionnel předložena přednostní otázka ústavnosti.

22 Jelikož měl Cour de cassation za to, že jeho rozhodnutí o předložení přednostní otázky ústavnosti Conseil constitutionnel závisí na výkladu práva Unie, rozhodl v obou projednávaných věcech přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání článek 267 [SFEU] takové právní úpravě, jako je právní úprava vyplývající z ustanovení čl. 23-2 druhého pododstavce a čl. 23-5 druhého pododstavce nařízení č. 58-1067 ze dne 7. listopadu 1958, která byla přijata organickým zákonem č. 2009-1523 ze dne 10. prosince 2009 a která ukládá soudům povinnost přednostně rozhodnout o předložení otázky ústavnosti, jež jim byla položena, Conseil constitutionnel, v rozsahu, v němž je v rámci této otázky namítán nesoulad vnitrostátního právního předpisu s Ústavou z důvodu jeho rozporu s ustanoveními práva Unie?

2) Brání článek 67 [SFEU] takové právní úpravě, jako je právní úprava vyplývající z čl. 78-2 čtvrtého pododstavce trestního řádu, která stanoví, že „v pásmu mezi pozemní hranicí Francie se státy, které jsou smluvními stranami úmluvy podepsané v Schengenu dne 19. června 1990, a linií vzdálenou 20 km od hranice směrem do vnitrozemí, jakož i ve veřejně přístupných prostorech přístavů, letišť a železničních či autobusových nádraží používaných pro mezinárodní dopravu a stanovených vyhláškou lze za podmínek stanovených v prvním pododstavci rovněž ověřovat totožnost osob za účelem kontroly, zda jsou dodržovány povinnosti týkající se držení, nošení a předkládání dokladů a potvrzení stanovené zákonem. Dojde-li k takové kontrole ve vlaku, který zajišťuje mezinárodní spojení, může být provedena na úseku cesty mezi hranicí a první zastávkou, která se nachází více než 20 km od hranice. Ve vlacích zajišťujících mezinárodní spojení na trasách vyznačujících se určitými zvláštnostmi dopravního spojení lze však kontrolu provádět rovněž mezi touto zastávkou a zastávkou, která se nachází ve vzdálenosti do 50 km od první zastávky. Tyto trasy a zastávky jsou stanoveny vyhláškou ministerstva. Pokud se na úseku dálnice začínajícím v pásmu uvedeném v první větě tohoto pododstavce první mýtná stanice nachází za linií 20 kilometrů od hranic, může být kontrola také provedena až do místa této první mýtné stanice na parkovištích, jakož i v místě této mýtné stanice a na přilehlých parkovištích. Mýtné stanice dotčené tímto ustanovením jsou stanoveny vyhláškou?“

23 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 20. dubna 2010 byly věci C-188/10 a C-189/10 spojeny pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

K předběžným otázkám

K přípustnosti

(...)

K první otázce

31 Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda článek 267 SFEU brání právním předpisům členského státu, které zavádějí incidenční řízení kontroly ústavnosti vnitrostátních zákonů, v jehož rámci mají soudy uvedeného členského státu povinnost přednostně rozhodnout o předložení otázky týkající

se souladu ustanovení vnitrostátního práva s Ústavou vnitrostátnímu soudu pověřenému výkonem kontroly ústavnosti zákonů v případě, že jde současně o rozpor tohoto ustanovení s právem Unie.

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

32 Aziz Melki a Selim Abdeli mají za to, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původních řízeních je v souladu s právem Unie za předpokladu, že Conseil constitutionnel přezkoumá právo Unie a v případě pochybností ohledně jeho výkladu předloží Soudnímu dvoru předběžnou otázku spolu s žádostí, aby byla předložená žádost o rozhodnutí o předběžné otázce projednána ve zrychleném řízení podle článku 104a jednacího řádu Soudního dvora.

33 Francouzská vláda se domnívá, že právo Unie nebrání dotčeným vnitrostátním právním předpisům, jelikož tyto právní předpisy nemění ani nezpochybňují úlohu a pravomoc vnitrostátního soudu v rámci uplatňování práva Unie. Na podporu této argumentace vychází uvedená vláda v podstatě ze stejného výkladu uvedených právních předpisů, jaký byl učiněn po zaslání předkládacích rozhodnutí Cour de cassation Soudnímu dvoru jak ze strany Conseil constitutionnel v jejím rozhodnutí č. 2010-605 DC ze dne 12. května 2010, tak ze strany Conseil d'État v jejím rozhodnutí č. 312305 ze dne 14. května 2010.

34 Tento výklad vylučuje, aby cílem přednostní otázky ústavnosti bylo předložit Conseil constitutionnel otázku ohledně slučitelnosti zákona s právem Unie. Nepřísluší Conseil constitutionnel, ale běžným správním a obecným soudům, aby přezkoumávaly soulad zákona s právem Unie, uplatňovaly samy a v rámci svého vlastního posouzení právo Unie a předkládaly, současně s postoupením přednostní otázky ústavnosti nebo po něm, předběžné otázky Soudnímu dvoru.

35 V tomto ohledu francouzská vláda zejména tvrdí, že podle vnitrostátních právních předpisů dotčených v původních řízeních může vnitrostátní soud buď za určitých podmínek rozhodnout ve věci samé bez toho, že by vyčkal rozhodnutí Cour de cassation, Conseil d'État nebo Conseil constitutionnel o přednostní otázce ústavnosti, nebo přijmout předběžná nebo zajišťovací opatření nezbytná za účelem zaručení bezprostřední ochrany práv, která pro jednotlivce vyplývají z práva Unie.

36 Jak francouzská, tak belgická vláda tvrdí, že cílem procesního mechanismu přednostní otázky ústavnosti je zaručit jednotlivcům, že jejich návrh na přezkoumání ústavnosti vnitrostátního ustanovení bude skutečně projednán, aniž bude možné předložení otázky Conseil constitutionnel vyloučit na základě neslučitelnosti dotčeného ustanovení s právem Unie. Mimoto, předložení otázky Conseil constitutionnel má tu výhodu, že Conseil constitutionnel může zrušit zákon neslučitelný s Ústavou, přičemž toto zrušení zakládá účinky *erga omnes*. Naproti tomu účinky rozsudku správního nebo obecného soudu, kterým je určeno, že vnitrostátní ustanovení je neslučitelné s právem Unie, působí pouze v rámci konkrétního sporu vyřešeného tímto soudem.

37 Česká vláda navrhuje odpovědět, že ze zásady přednosti práva Unie vyplývá, že vnitrostátní soud je povinen zajistit plný účinek práva Unie tím, že přezkoumá slučitelnost vnitrostátního práva s právem Unie a že neuplatní ustanovení vnitrostátního práva, která jsou s právem Unie v rozporu, aniž se nejprve musí obrátit na vnitrostátní ústavní soud nebo jiný vnitrostátní soud. Podle německé vlády nesmí výkonu práva obrátit se na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, které článek 267 SFEU přiznává všem vnitrostátním soudům, bránit ustanovení vnitrostátního práva, které podmiňuje obrácení se na Soudní dvůr za účelem výkladu práva Unie rozhodnutím jiného vnitrostátního soudu. Polská vláda se domnívá, že článek 267 SFEU nebrání takovým právním předpisům, jako jsou právní předpisy zmíněné v první položené otázce, jelikož postup, který tyto předpisy stanoví, nezasahuje do podstaty práv a povinností vnitrostátních soudů, které vyplývají z uvedeného článku.

38 Komise má za to, že právo Unie, a zejména zásada přednosti tohoto práva, jakož i článek 267 SFEU brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava popsáná v předkládacích rozhodnutích, za předpokladu, že by jakékoli zpochybnění souladu zákonného ustanovení s právem Unie umožnilo jednotlivci dovolávat se porušení Ústavy tímto zákonným ustanovením. V tomto případě by byl úkol zajišťovat dodržování práva Unie implicitně, ale nezbytně přenesen ze soudu rozhodujícího ve věci samé na Conseil constitutionnel. V důsledku toho by mechanismus přednostní otázky ústavnosti vedl k takové situaci, jako je situace, o níž Soudní dvůr v rozsudku ze dne 9. března 1978, *Simmenthal* (106/77, Recueil, s. 629), rozhodl, že je v rozporu s právem Unie. Skutečnost, že sám ústavní soud může Soudnímu dvoru pokládat předběžné otázky, k nápravě této situace nevede.

39 Jestliže naopak zpochybnění souladu zákonného ustanovení s právem Unie neumožňuje jednotlivci *ipso facto* zpochybňovat soulad téhož zákonného ustanovení s Ústavou a soud rozhodující ve věci samé je tak i nadále příslušný k uplatňování práva Unie, nebrání právo Unie takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava zmíněná v první položené otázce, pokud je splněno několik kritérií. Podle Komise musí mít vnitrostátní soud i nadále možnost obrátit se současně na Soudní dvůr s jakoukoli předběžnou otázkou, kterou považuje za nezbytnou, a přijmout jakékoli opatření nezbytné k zajištění předběžné soudní ochrany práv zaručených právem Unie. Je rovněž nezbytné, aby jednak v důsledku incidenčního řízení kontroly ústavnosti nedocházelo k přerušení řízení ve věci samé po nepřiměřeně dlouhou dobu a jednak aby po ukončení tohoto incidenčního řízení a nezávisle na jeho výsledku měl vnitrostátní soud i nadále možnost zcela volně posoudit soulad vnitrostátního zákonného ustanovení s právem Unie, upustit od jeho použití, pokud rozhodne, že je v rozporu s právem Unie, a obrátit se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami, pokud to považuje za nezbytné.

Odpověď Soudního dvora

40 Článek 267 SFEU Soudnímu dvoru svěřuje pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se jak výkladu Smluv a aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie, tak platnosti těchto aktů. Tento článek stanoví ve svém druhém pododstavci, že **vnitrostátní soud může předložit takové otázky Soudnímu dvoru, považuje-li rozhodnutí o těchto otázkách za nezbytné k vynesení svého rozsudku, a ve svém třetím pododstavci, že je povinen tak učinit, pokud jeho rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva.**

41 Z toho vyplývá zaprvé, že i když může být za určitých okolností vhodné, aby byly otázky týkající se čistě vnitrostátního práva v okamžiku předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru vyřešeny (viz rozsudek ze dne 10. března 1981, *Irish Creamery Milk Suppliers Association* a další, 36/80 a 71/80, Recueil, s. 735, bod 6), mají vnitrostátní soudy tu nejširší možnost obrátit se na Soudní dvůr, mají-li za to, že věc, kterou projednávají, vyvolává otázky týkající se výkladu či posouzení platnosti ustanovení práva Unie, které vyžadují jejich rozhodnutí (viz zejména rozsudky ze dne 16. ledna 1974, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, 166/73, Recueil, s. 33, bod 3; ze dne 27. června 1991, *Mecanarte*, C-348/89, Recueil, s. I-3277, bod 44, a ze dne 16. prosince 2008, *Cartesio*, C-210/06, Sb. rozh. s. I-9641, bod 88).

42 Soudní dvůr na základě toho dospěl k závěru, že **existence normy ve vnitrostátním právu, která činí právní posouzení provedené soudem vyššího stupně závazné pro soudy, které nerozhodují v posledním stupni, nemůže z tohoto pouhého důvodu zbavit tyto soudy možnosti stanovené v článku 267 SFEU obrátit se na Soudní dvůr s otázkami týkajícími se výkladu práva Unie** (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky *Rheinmühlen-Düsseldorf*, body 4 a 5, jakož i *Cartesio*, bod 94). Soud, který nerozhoduje v posledním stupni, musí mít možnost, zejména v případě, že má za to, že by jej právní posouzení provedené soudem vyššího stupně mohlo vést k vynesení rozsudku v rozporu s právem Unie, obrátit se na Soudní dvůr s otázkami, jimiž se zabývá (rozsudek ze dne 9. března 2010, *ERG* a další, C-378/08, Sb. rozh. s. I-0000, bod 32).

43 Zadrugé, Soudní dvůr již rozhodl, že **vnitrostátní soud pověřený v rámci své pravomoci uplatňováním ustanovení práva Společenství má povinnost zajistit plný účinek těchto norem tak, že na základě své vlastní pravomoci podle potřeby upustí od použití jakéhokoli odporujícího ustanovení vnitrostátních právních předpisů**, i když je pozdějšího data, aniž nejprve musí žádat o jeho odstranění legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem, či na toto odstranění čekat (viz zejména výše uvedený rozsudek Simmenthal, body 21 a 24, jakož i rozsudky ze dne 20. března 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, Recueil, s. I-2741, bod 73; ze dne 3. května 2005, Berlusconi a další, C-387/02, C-391/02 a C-403/02, Sb. rozh. s. I-3565, bod 72, a ze dne 19. listopadu 2009, Filipiak, C-314/08, Sb. rozh. s. I-11049, bod 81).

44 S požadavky vlastními samotné povaze práva Unie je totiž neslučitelné **jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu nebo jakákoli legislativní, správní nebo soudní praxe, které by vedly ke snížení účinku práva Unie v důsledku skutečnosti, že by soudu příslušnému k uplatňování tohoto práva byla upřena pravomoc učinit v samotném okamžiku jeho uplatnění vše, co je nezbytné k vyloučení použití ustanovení vnitrostátních právních předpisů představujících případně překážku plného účinku norem Unie** (viz výše uvedený rozsudek Simmenthal, bod 22, jakož i rozsudek ze dne 19. června 1990, Factortame a další, C-213/89, Recueil, s. I-2433, bod 20). Tak by tomu bylo, pokud by v případě rozporu mezi ustanovením práva Unie a vnitrostátním zákonem bylo vyřešení tohoto rozporu vyhrazeno jinému orgánu, než je soud povoláný k zajišťování uplatňování práva Unie, nadanému vlastní posuzovací pravomocí, i kdyby z toho vyplývající překážka plného účinku tohoto práva byla jen dočasná (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Simmenthal, bod 23).

45 Konečně, Soudní dvůr rozhodl, že **vnitrostátní soud projednávající spor týkající se práva Unie, který má za to, že vnitrostátní ustanovení je nejen v rozporu s právem Unie, ale rovněž stiženo vadami protiústavnosti, není zbaven možnosti nebo osvobozen od povinnosti stanovených v článku 267 SFEU** obrátit se na Soudní dvůr s otázkami týkajícími se výkladu nebo platnosti práva Unie na základě skutečnosti, že protiústavnost normy vnitrostátního práva je možné určit jen v řízení před ústavním soudem. Účinek práva Unie by totiž byl ohrožen, kdyby existence povinného řízení před ústavním soudem mohla bránit vnitrostátnímu soudu, který projednává spor, jenž se řídí právem Unie, ve výkonu pravomoci, která je mu svěřena článkem 267 SFEU, předložit Soudnímu dvoru otázku týkající se výkladu nebo platnosti práva Unie, aby mu bylo umožněno rozhodnout, zda vnitrostátní norma s ním je, či není slučitelná (viz výše uvedený rozsudek Mecanarte, body 39, 45 a 46).

46 Pokud jde o důsledky, které je třeba vyvodit z výše uvedené judikatury ve vztahu k takovým vnitrostátním ustanovením, jako jsou ustanovení zmíněná v první položené otázce, je třeba uvést, že předkládající soud vychází z předpokladu, že podle těchto ustanovení Conseil constitutionnel při přezkumu otázky ústavnosti, která se zakládá na neslučitelnosti dotčeného zákona s právem Unie, posuzuje rovněž soulad tohoto zákona s právem Unie. V tomto případě by soud rozhodující ve věci samé, který se chystá postoupit otázku ústavnosti, nemohl před tímto postoupením ani rozhodnout o slučitelnosti dotčeného zákona s právem Unie, ani položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku v souvislosti s uvedeným zákonem. Mimoto za předpokladu, že by Conseil constitutionnel o dotčeném zákonu rozhodla, že je v souladu s právem Unie, nemohl by se uvedený soud rozhodující ve věci samé po vydání rozhodnutí Conseil constitutionnel, které je závazné pro všechny soudní orgány, již ani obrátit na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. Stejně by tomu bylo v případě, kdyby důvod vycházející z protiústavnosti zákonného ustanovení byl uplatněn ve stupni řízení probíhajícím před Conseil d'État nebo Cour de cassation.

47 Podle tohoto výkladu by vnitrostátní právní předpisy dotčené v původních řízeních ve svém důsledku bránily vnitrostátním správním a obecným soudům, jak před předložením otázky ústavnosti, tak případně po vydání rozhodnutí Conseil constitutionnel o této otázce, ve výkonu jejich pravomoci nebo v plnění jejich povinnosti stanovených v článku 267 SFEU obrátit se na Soudní dvůr s předběžnými

otázkami. Je nutné určit, že ze zásad stanovených judikaturou připomenutých v bodech 41 až 45 tohoto rozsudku vyplývá, že článek 267 SFEU brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako jsou právní předpisy popsané v předkládacích rozhodnutích.

(...)

52 Podle ustálené judikatury Soudního dvora totiž za účelem zajištění přednosti práva Unie fungování uvedeného systému spolupráce nezbytně vyžaduje, aby se mohl vnitrostátní soud v kterémkoli okamžiku v průběhu řízení, který považuje za vhodný, dokonce i po ukončení incidenčního řízení kontroly ústavnosti, volně obrátit na Soudní dvůr s jakoukoli předběžnou otázkou, kterou pokládá za nezbytnou.

53 Nicméně v rozsahu, v němž vnitrostátní právo stanoví povinnost zahájit incidenční řízení kontroly ústavnosti, které by bránilo vnitrostátnímu soudu v tom, aby bezprostředně upustil od použití ustanovení vnitrostátního právního předpisu, o němž se domnívá, že je v rozporu s právem Unie, fungování systému zavedeného článkem 267 SFEU vyžaduje, aby uvedený soud mohl jednak přijmout jakékoli opatření nezbytné k zajištění předběžné soudní ochrany práv přiznaných právním řádem Unie a jednak aby po ukončení takového incidenčního řízení mohl upustit od použití uvedeného ustanovení vnitrostátního právního předpisu, pokud rozhodne, že je v rozporu s právem Unie.

54 Krom toho je třeba zdůraznit, že přednostní povaha incidenčního řízení kontroly ústavnosti vnitrostátního zákona, jehož obsah se omezuje na provedení kogentních ustanovení směrnice Unie, nemůže zasahovat do pravomoci, kterou má pouze Soudní dvůr, rozhodnout o neplatnosti aktu Unie, a zejména směrnice, jelikož cílem této pravomoci je zaručit právní jistotu prostřednictvím zajištění jednotného uplatňování práva Unie (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 22. října 1987, Foto-Frost, 314/85, Recueil, s. 4199, body 15 až 20; ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, Sb. rozh. s. I-403, bod 27, jakož i ze dne 18. července 2007, Lucchini, C-119/05, Sb. rozh. s. I-6199, bod 53).

55 V rozsahu, v němž přednostní povaha incidenčního řízení kontroly ústavnosti povede ke zrušení vnitrostátního zákona, který se omezuje na provedení kogentních ustanovení směrnice Unie, z důvodu rozporu tohoto zákona s vnitrostátní Ústavou, by totiž mohl být Soudní dvůr v praxi připraven o možnost provést na žádost soudů dotčeného členského státu rozhodujících ve věci samé přezkum platnosti uvedené směrnice z hlediska stejných důvodů souvisejících s požadavky primárního práva, a zejména práv přiznaných Listinou základních práv Evropské unie, které článek 6 SEU propůjčuje stejnou právní sílu, jež je přiznána Smlouvám.

56 Předtím, než může být z hlediska stejných důvodů, které vedou ke zpochybnění platnosti této směrnice, provedena incidenční kontrola ústavnosti zákona, jehož obsah se omezuje na provedení kogentních ustanovení směrnice Unie, jsou vnitrostátní soudy, jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, v zásadě povinny položit Soudnímu dvoru otázku na základě čl. 267 třetího pododstavce SFEU týkající se platnosti této směrnice a poté vyvodit důsledky, které vyplývají z rozsudku vydaného Soudním dvorem v řízení o předběžné otázce, pokud se soud, který dal podnět k zahájení incidenční kontroly ústavnosti, již sám neobrátil na Soudní dvůr s touto otázkou na základě druhého pododstavce uvedeného článku. Pokud jde totiž o vnitrostátní transpoziční zákon takového obsahu, má otázka, zda je směrnice platná, s ohledem na povinnost tuto směrnici provést, předběžnou povahu. Mimoto skutečnost, že doba trvání přezkumu vnitrostátními soudy podléhá krátké lhůtě, nemůže bránit předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti dotčené směrnice.

57 V důsledku toho je na první položenou otázku třeba odpovědět, že článek 267 SFEU brání právním předpisům členského státu, které zavádějí incidenční řízení kontroly ústavnosti vnitrostátních zákonů, v rozsahu, v němž přednostní povaha tohoto řízení ve svém důsledku brání všem ostatním vnitrostátním

soudům, jak před předložením otázky ústavnosti vnitrostátnímu soudu pověřenému výkonem kontroly ústavnosti zákonů, tak případně po vydání rozhodnutí uvedeného soudu o této otázce, ve výkonu jejich pravomoci nebo v plnění jejich povinnosti obrátit se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami. Článek 267 SFEU naopak takovým vnitrostátním právním předpisům nebrání, nakořik mohou ostatní vnitrostátní soudy i nadále

- obrátit se v kterémkoli okamžiku v průběhu řízení, který považují za vhodný, dokonce i po ukončení incidenčního řízení kontroly ústavnosti, na Soudní dvůr s jakoukoli předběžnou otázkou, kterou pokládají za nezbytnou,
- přijmout jakékoli opatření nezbytné k zajištění předběžné soudní ochrany práv přiznaných právním řádem Unie a
- po ukončení takového incidenčního řízení upustit od použití dotčeného ustanovení vnitrostátního právního předpisu, pokud rozhodnou, že je v rozporu s právem Unie.

Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda lze vnitrostátní právní předpisy dotčené v původních řízeních vykládat v souladu s těmito požadavky práva Unie.

(...)

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Článek 267 SFEU brání právním předpisům členského státu, které zavádějí incidenční řízení kontroly ústavnosti vnitrostátních zákonů v rozsahu, v němž přednostní povaha tohoto řízení ve svém důsledku brání všem ostatním vnitrostátním soudům, jak před předložením otázky ústavnosti vnitrostátnímu soudu pověřenému výkonem kontroly ústavnosti zákonů, tak případně po vydání rozhodnutí uvedeného soudu o této otázce, ve výkonu jejich pravomoci nebo v plnění jejich povinnosti obrátit se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami. Článek 267 SFEU naopak takovým vnitrostátním právním předpisům nebrání, nakořik mohou ostatní vnitrostátní soudy i nadále

- obrátit se v kterémkoli okamžiku v průběhu řízení, který považují za vhodný, dokonce i po ukončení incidenčního řízení kontroly ústavnosti, na Soudní dvůr s jakoukoli předběžnou otázkou, kterou pokládají za nezbytnou,
- přijmout jakékoli opatření nezbytné k zajištění předběžné soudní ochrany práv přiznaných právním řádem Unie a
- po ukončení takového incidenčního řízení upustit od použití dotčeného ustanovení vnitrostátního právního předpisu, pokud rozhodnou, že je v rozporu s právem Unie.

Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda lze vnitrostátní právní předpisy dotčené v původních řízeních vykládat v souladu s těmito požadavky práva Unie.

2) Článek 67 odst. 2 SFEU, jakož i články 20 a 21 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), brání vnitrostátním právním předpisům, které policejním orgánům dotčeného členského státu svěřují pravomoc ověřovat pouze v pásnu širokém 20 kilometrů od pozemní hranice tohoto státu se smluvními státy Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsané

v Schengenu (Lucembursko) dne 19. června 1990, totožnost osob bez ohledu na jejich chování a na zvláštní okolnosti zakládající riziko narušení veřejného pořádku za účelem kontroly, zda jsou dodržovány povinnosti týkající se držení, nošení a předkládání dokladů a potvrzení stanovené zákonem, aniž stanovují nezbytné meze této pravomoci zaručující, že výkon uvedené pravomoci v praxi nemůže mít účinek rovnocenný hraničním kontrolám.

SDEU: C-370/12 Thomas Pringle

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pléna)

27. listopadu 2012

Ve věci C-370/12,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Supreme Court (Irsko) ze dne 31. července 2012, došlým Soudnímu dvoru dne 3. srpna 2012, v řízení

Thomas Pringle

proti

Government of Ireland,

Ireland,

The Attorney General,

SOUDNÍ DVŮR (plénium),

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti rozhodnutí Evropské rady 2011/199/EU ze dne 25. března 2011, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro (Úř. věst. L 91, s. 1), a dále výkladu článků 2 SEU a 3 SEU, čl. 4 odst. 3 SEU, článku 13 SEU, čl. 2 odst. 3 SFEU, čl. 3 odst. 1 písm. c) a odst. 2 SFEU, článků 119 SFEU až 123 SFEU a článků 125 SFEU až 127 SFEU a obecných zásad účinné soudní ochrany a právní jistoty.

2 Tato žádost byla podána v rámci řízení o opravném prostředku proti rozsudku High Court (Irsko), který podal irský poslanec T. Pringle ve sporu s Government of Ireland, Ireland a Attorney General a kterým se domáhá, aby bylo určeno, že změna článku 136 SFEU provedená článkem 1 rozhodnutí 2011/199 je protiprávní změnou Smlouvy o FEU a že ratifikací, schválením nebo přijetím Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyprskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou a Finskou republikou, uzavřené v Bruselu dne 2. února 2012 (dále jen „Smlouva o EMS“; *citace z uvedené smlouvy použité v textu tohoto rozsudku jsou neoficiálním překladem*), by Irsku vznikly závazky, které jsou neslučitelné se Smlouvami, na nichž je založena Evropská unie.

(...)

28 Za těchto podmínek se Supreme Court rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je rozhodnutí [...] 2011/199[...] platné

– s ohledem na skutečnost, že byl použit zjednodušený postup pro přijímání změn podle čl. 48 odst. 6 SEU, a zejména s ohledem na otázku, zda navrhovaná změna článku 136 SFEU vede k rozšíření pravomocí svěřených Unii Smlouvami?

– s ohledem na obsah navrhované změny, a zejména s ohledem na otázku, zda tato změna porušuje Smlouvy nebo obecné zásady unijního práva?

2) Je členský stát Evropské unie, jehož měnou je euro, oprávněn uzavřít a ratifikovat takovou mezinárodní smlouvu, jako je Smlouva o EMS, s ohledem na

– články 2 SEU a 3 SEU a ustanovení hlavy VIII třetí části Smlouvy o FEU, a konkrétně články [119 SFEU až 123 SFEU] [a 125 SFEU až 127 SFEU];

– výlučnou pravomoc Unie v oblasti měnové politiky stanovenou v čl. 3 odst. 1 písm. c) SFEU a v oblasti uzavírání mezinárodních smluv spadajících do působnosti čl. 3 odst. 2 SFEU;

– pravomoc Unie při koordinaci hospodářských politik v souladu s čl. 2 odst. 3 SFEU a hlavou VIII třetí části Smlouvy o FEU;

– pravomoci a funkce unijních orgánů podle zásad stanovených v článku 13 SEU;

– zásadu loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU;

– obecné zásady unijního práva, zejména obecné zásady účinné soudní ochrany a práva na účinný prostředek nápravy podle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie [dále jen „Listina“], a s ohledem na obecnou zásadu právní jistoty?

3) Bude-li shledáno, že rozhodnutí [2011/199] je platné, je oprávnění členského státu uzavřít a ratifikovat takovou mezinárodní smlouvu, jako je Smlouva o EMS, podmíněno vstupem tohoto rozhodnutí v platnost?“

III – K předběžným otázkám

A – K první otázce

29 V rámci první otázky se předkládající soud táže, zda je rozhodnutí 2011/199 platné, mění-li článek 136 SFEU v tom smyslu, že do něj na základě zjednodušeného postupu pro přijímání změn podle čl. 48 odst. 6 SEU doplňuje odstavec 3 týkající se zřízení mechanismu stability.

1. K pravomoci Soudního dvora

30 Irsko, belgická, německá, španělská, francouzská, italská, kyperská, nizozemská, rakouská a slovenská vláda, jakož i Evropská rada a Komise tvrdí, že pravomoc Soudního dvora zkoumat první otázku je omezená, či dokonce vyloučená, neboť se tato otázka týká platnosti primárního práva. Článek 267 SFEU totiž podle nich nesvěřuje Soudnímu dvoru pravomoc posuzovat platnost ustanovení Smluv.

31 V tomto ohledu je nutno nejprve připomenout, že se otázka platnosti týká rozhodnutí Evropské rady. Jelikož je Evropská rada jedním z unijních orgánů vyjmenovaných v čl. 13 odst. 1 SEU a Soudní dvůr má na základě čl. 267 prvního pododstavce písm. b) SFEU pravomoc „rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se [...] platnosti [...] aktů přijatých orgány“, má Soudní dvůr v zásadě pravomoc zkoumat platnost rozhodnutí přijatého Evropskou radou.

32 Dále je nutno konstatovat, že **předmětem rozhodnutí 2011/199 je vložení nového ustanovení primárního práva do Smlouvy o FEU**, a sice odstavce 3 článku 136 SFEU.

33 Jak uvedlo Irsko a rovněž vlády a orgány zmíněné v bodě 30 tohoto rozsudku, je pravda, že v souladu s čl. 267 prvním pododstavcem písm. a) SFEU zkoumání platnosti primárního práva do pravomoci Soudního dvora nespadá. Nicméně poté, co vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, která vedle řádného postupu pro přijímání změn Smlouvy o FEU **zavedla zjednodušený postup pro přijímání změn podle čl. 48 odst. 6 SEU**, vyvstává otázka, **má-li Soudní dvůr dohlížet na to, zda členské státy při změně Smlouvy o FEU za použití tohoto zjednodušeného postupu dodržely podmínky obsažené v tomto ustanovení.**

34 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 48 odst. 6 prvního pododstavce SEU se zjednodušený postup pro přijímání změn týká „změn[y] všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týká vnitřních politik a činností Unie“. Druhý pododstavec téhož odstavce potvrzuje, že „Evropská rada může přijmout rozhodnutí o změně všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o [FEU]“. V souladu s třetím pododstavcem uvedeného odstavce takové rozhodnutí „nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami“.

35 Vzhledem k tomu, že při určování, zda lze použít zjednodušený postup pro přijímání změn, je nutno ověřit dodržení uvedených podmínek, přísluší Soudnímu dvoru jakožto orgánu, který na základě čl. 19 odst. 1 prvního pododstavce SEU zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv, zkoumat platnost rozhodnutí Evropské rady založeného na čl. 48 odst. 6 SEU.

36 Za tím účelem Soudnímu dvoru přísluší, aby ověřil, zda byla dodržena procesní pravidla obsažená v uvedeném čl. 48 odst. 6 a dále zda se změny, o nichž bylo rozhodnuto, týkají jen třetí části Smlouvy o FEU, což znamená, že nevedou ke změně ustanovení jiné části Smluv, na nichž je Unie založena, a nerozšiřují její pravomoci.

37 Z výše uvedeného vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc zkoumat platnost rozhodnutí 2011/199 z hlediska podmínek stanovených v čl. 48 odst. 6 SEU.

2. K přípustnosti

38 Irsko tvrdí, že je předběžná otázka nepřípustná, neboť navrhovatel v původním řízení měl zaprvé podle judikatury obsažené v rozsudku ze dne 9. března 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Recueil, s. I-833), podat proti rozhodnutí 2011/199 přímou žalobou na základě článku 263 SFEU ve lhůtě k podání žaloby stanovené v šestém pododstavci téhož článku a zadruhé měl svou žalobu, kterou napadá platnost tohoto rozhodnutí před vnitrostátními soudy, každopádně podat v přiměřené lhůtě. Thomas Pringle však původní řízení zahájil až 13. dubna 2012, zatímco uvedené rozhodnutí bylo přijato dne 25. března 2011.

39 V tomto ohledu je nutno připomenout, že **každý účastník řízení má právo v rámci vnitrostátního řízení namítnat před soudem, který se věcí zabývá, neplatnost aktu Unie a přimět uvedený soud, který sám o sobě nemá pravomoc k prohlášení jeho neplatnosti, aby se v tomto ohledu obrátil na Soudní dvůr prostřednictvím žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce** (viz rozsudky ze dne 15. února 2001, Nachi

Europe, C-239/99, Recueil, s. I-1197, bod 35; ze dne 25. července 2002, Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, C-50/00 P, Recueil, s. I-6677, bod 40, jakož i ze dne 29. června 2010, E a F, C-550/09, Sb. rozh. s. I-6213, bod 45). K tomu je třeba zdůraznit, že podle čl. 267 prvního pododstavce písm. b) SFEU není přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané na základě tohoto ustanovení podmíněna tím, že by takový účastník řízení musel dodržet určitou lhůtu, před jejímž uplynutím by musela být věc týkající se platnosti daného aktu Unie předložena příslušnému vnitrostátnímu soudu. Chybí-li totiž právní úprava na úrovni Unie, určují se lhůty k podání žalob na vnitrostátní úrovni podle vnitrostátních procesních pravidel a pouze soudům členských států přísluší posuzovat jejich dodržení v rámci původního řízení.

40 Z předkládacího rozhodnutí přitom vyplývá, že High Court odmítl argument Irska vycházející z opožděnosti žaloby, která k němu byla podána, a že předkládající soud nepovažoval za nutné tuto otázku znovu zkoumat.

41 Je však třeba upřesnit, že uznání práva účastníka řízení namítat neplatnost aktu Unie předpokládá, že tento účastník řízení neměl právo podat proti uvedenému aktu přímou žalobu na základě článku 263 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky TWD Textilwerke Deggendorf, uvedený výše, bod 23; E a F, uvedený výše, bod 46, jakož i ze dne 17. února 2011, Bolton Alimentari, C-494/09, Sb. rozh. s. I-647, bod 22). Kdyby se totiž připustilo, že **právní subjekt, který je bez jakýchkoli pochyb aktivně legitimován ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU podat proti aktu Unie žalobu na neplatnost, může po uplynutí lhůty k podání žaloby stanovené v čl. 263 šestém pododstavci SFEU napadnout platnost téhož aktu před vnitrostátním soudem, poskytla by se mu tak možnost obejít skutečnost, že po uplynutí lhůt k podání žaloby má vůči němu uvedený akt konečnou povahu** (v tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky TWD Textilwerke Deggendorf, body 18 a 24; E a F, body 46 a 48, jakož i Bolton Alimentari, body 22 a 23).

42 V daném případě nic nenasvědčuje tomu, že byl navrhovatel v původním řízení bez jakýchkoli pochyb aktivně legitimován k podání žaloby na neplatnost na základě článku 263 SFEU proti rozhodnutí 2011/199.

43 Argumentace Irska, na jejímž základě má být první otázka prohlášena za nepřípustnou, proto nemůže být přijata.

44 Z výše uvedeného vyplývá, že první otázka je přípustná.

3. K věci samé

45 Zprv je třeba zkoumat, zda se změna Smlouvy o FEU, kterou předpokládá rozhodnutí 2011/199, týká pouze ustanovení třetí části Smlouvy o FEU a zadruhé zda nerozšiřuje pravomoci svěřené Unii Smlouvami.

a) K otázce, zda se změna Smlouvy o FEU týká pouze ustanovení její třetí části

(...)

52 Zprv je tedy nutno určit, zda rozhodnutí 2011/199, kterým se mění článek 136 SFEU v tom smyslu, že se do něj doplňuje odstavec 3, který stanoví, že „[č]lenské státy, jejichž měnou je euro, mohou zavést mechanismus stability“, svěřuje členským státům pravomoc v oblasti měnové politiky ve vztahu k členským státům, jejichž měnou je euro. Kdyby tomu tak bylo, předmětná změna Smlouvy by totiž zasahovala do výlučné pravomoci Unie upravené v čl. 3 odst. 1 písm. c) SFEU, a jelikož je posledně uvedené ustanovení obsaženo v první části Smlouvy o FEU, mohla by být taková změna provedena pouze za použití řádného postupu pro přijímání změn podle čl. 48 odst. 2 až 5 SEU.

53 V tomto ohledu je nutno poukázat nejprve na skutečnost, že Smlouva o FEU, která neobsahuje žádnou definici měnové politiky, zmiňuje ve svých ustanoveních o uvedené politice spíše její cíle než její nástroje.

54 Podle čl. 127 odst. 1 SFEU a čl. 282 odst. 2 SFEU je prvořadým cílem měnové politiky Unie udržení cenové stability. Tatáž ustanovení dále stanoví, že Evropský systém centrálních bank (dále jen „ESCB“) podporuje obecné hospodářské politiky v Unii se záměrem přispět k dosažení cílů Unie, jak jsou vymezeny v článku 3 Smlouvy o EU. Podle čl. 139 odst. 2 SFEU se dále čl. 127 odst. 1 SFEU nepoužije na členské státy, na které se vztahuje výjimka ve smyslu odstavce 1 tohoto článku 139.

55 Proto je třeba zkoumat, zda vytyčené cíle mechanismu stability, jehož zřízení předpokládá článek 1 rozhodnutí 2011/199, a za tím účelem stanovené prostředky nespádají do měnové politiky ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. c) SFEU a článku 127 SFEU.

56 Pokud jde zprv o cíl uvedeného mechanismu, kterým je zajištění stability eurozóny jako celku, tento cíl se zřetelně liší od cíle spočívajícího v udržení cenové stability, který je prvořadým cílem měnové politiky Unie. I když může mít stabilita eurozóny dopady na stabilitu měny používané v rámci této zóny, opatření hospodářské politiky nelze stavět na roveň opatření měnové politiky jen z toho důvodu, že může mít nepřímý vliv na stabilitu eura.

57 Pokud jde zadruhé o předpokládané prostředky k dosažení sledovaného cíle, v rozhodnutí 2011/199 se pouze upřesňuje, že mechanismus stability poskytne jakoukoli požadovanou finanční pomoc, a nejsou v něm obsaženy žádné další údaje k fungování tohoto mechanismu. Poskytnutí finanční pomoci členskému státu přitom zjevně nespadá do měnové politiky.

58 Dále je potřeba zdůraznit, že mechanismus stability, jehož zřízení předpokládá článek 1 rozhodnutí 2011/199, je doplňkem nového právního rámce k posílení správy ekonomických záležitostí Unie, jak to ostatně potvrzují závěry ze zasedání Evropské rady ve dnech 16. a 17. prosince 2010, na které se odkazuje v bodě 4 odůvodnění rozhodnutí 2011/199. Uvedený rámec, který je tvořen různými nařízeními Evropského parlamentu a Rady přijatými dne 16. listopadu 2011, a sice nařízením (EU) č. 1173/2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně (Úř. věst. L 306, s. 1), nařízením (EU) č. 1174/2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně (Úř. věst. L 306, s. 8), nařízením (EU) č. 1175/2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (Úř. věst. L 306, s. 12), nařízením (EU) č. 1176/2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, s. 25), jakož i nařízením Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. L 306, s. 33), a směrnicí Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (Úř. věst. L 306, s. 41), zavádí užší koordinaci hospodářských a rozpočtových politik členských států a užší dohled nad nimi a jeho cílem je upevnit makroekonomickou stabilitu a udržitelnost veřejných financí.

59 Zatímco ustanovení právního rámce připomenutého v předchozím bodě a ustanovení kapitoly Smlouvy o FEU týkající se hospodářské politiky, zejména články 123 SFEU a 125 SFEU, jsou preventivní povahy, neboť jejich cílem je co možná nejvíce omezit riziko krizí státního dluhu, zřízení mechanismu stability má za cíl řešit finanční krize, které by navzdory přijatým preventivním opatřením přece jen mohly nastat.

60 S ohledem na vytyčené cíle mechanismu stability, jehož zřízení předpokládá článek 1 rozhodnutí 2011/199, na stanovené prostředky k dosažení těchto cílů a na úzký vztah mezi tímto mechanismem a ustanoveními Smlouvy o FEU týkajícími se hospodářské politiky, jakož i právním rámcem k posílení

správy ekonomických záležitostí Unie je třeba učinit závěr, že **zřízení uvedeného mechanismu spadá do oblasti hospodářské politiky.**

61 Tento závěr není zpochybněn skutečností, že ECB přijala dne 17. března 2011 stanovisko k návrhu rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro (Úř. věst. C 140, s. 8). Článek 48 odst. 6 druhý pododstavec SEU totiž sice stanoví, že „Evropská rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci [...] [s ECB] v případě institucionálních změn v měnové oblasti“, z bodu 5 odůvodnění rozhodnutí 2011/199 však výslovně vyplývá, že Evropská rada konzultovala ECB z vlastního podnětu, nikoli na základě povinnosti, kterou jí ukládá uvedené ustanovení.

62 Konzultace s ECB o návrhu rozhodnutí 2011/199 každopádně nemůže ovlivnit charakter uvažovaného mechanismu stability.

63 Článek 1 rozhodnutí 2011/199, který prostřednictvím doplnění odstavce 3 do článku 136 SFEU předpokládá zřízení mechanismu stability, proto nemůže zasahovat do výlučné pravomoci svěřené Unii článkem 3 odst. 1 písm. c) SFEU v oblasti měnové politiky pro členské státy, jejichž měnou je euro.

64 Pokud jde zadruhé o otázku, zda rozhodnutí 2011/199 zasahuje do pravomoci Unie v oblasti koordinace hospodářských politik členských států, je nutno poukázat na skutečnost, že **jelikož čl. 2 odst. 3 SFEU a čl. 5 odst. 1 SFEU omezují úlohu Unie v oblasti hospodářské politiky na přijímání koordinačních opatření, ustanovení Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU nesvěřují Unii žádnou zvláštní pravomoc k zavedení takového mechanismu stability, jako je mechanismus předpokládáný v tomto rozhodnutí.**

65 Je pravda, že čl. 122 odst. 2 SFEU svěřuje Unii pravomoc poskytnout cílenou finanční pomoc členskému státu, nastanou-li z důvodu přírodních pohrom nebo mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, obtíže nebo je-li z téhož důvodu vážně ohrožen závažnými obtížemi. Jak ale zdůrazňuje Evropská rada v bodě 4 odůvodnění rozhodnutí 2011/199, čl. 122 odst. 2 SFEU není vhodným právním základem pro zřízení takového mechanismu stability, jako je mechanismus předpokládáný v tomto rozhodnutí. Ani stálý charakter uvažovaného mechanismu ani skutečnost, že jeho činnost má za cíl zajistit finanční stabilitu eurozóny jako celku, totiž neumožňují, aby byla takováto činnost Unie prováděna na základě uvedeného ustanovení Smlouvy o FEU.

66 Také čl. 143 odst. 2 SFEU umožňuje Unii za jistých podmínek poskytnout členskému státu vzájemnou pomoc, avšak uvedené ustanovení se týká pouze členských států, jejichž měnou není euro.

67 Pokud jde o otázku, zda by Unie mohla mechanismus stability podobný mechanismu předpokládanému v rozhodnutí 2011/199 zavést na základě článku 352 SFEU, stačí konstatovat, že Unie svou pravomoc podle tohoto článku nevykonala a že jí uvedené ustanovení každopádně nestanoví žádnou povinnost jednat (viz rozsudek ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, zvaný „AETR“, 22/70, Recueil, s. 263, bod 95).

68 S ohledem na čl. 4 odst. 1 SEU a čl. 5 odst. 2 SEU mají tedy členské státy, jejichž měnou je euro, pravomoc uzavřít mezi sebou smlouvu o zřízení takového mechanismu stability, jako je mechanismus předpokládáný v článku 1 rozhodnutí 2011/199 (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. června 1993, Parlament v. Rada a Komise, C-181/91 a C-248/91, Recueil, s. I-3685, bod 16; ze dne 2. března 1994, Parlament v. Rada, C-316/91, Recueil, s. I-625, bod 26, a ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada, C-91/05, Sb. rozh. s. I-3651, bod 61).

69 Uvedené členské státy však nemohou při výkonu svých pravomocí v této oblasti přestat dodržovat unijní právo (viz rozsudek ze dne 15. ledna 2002, Gottardo, C-55/00, Recueil, s. I-413, bod 32). **Přísná podmíněnost, která podle odstavce 3 článku 136 SFEU, jehož se změna Smlouvy o FEU týká, platí pro poskytnutí finanční pomoci v rámci mechanismu stability, má přitom za cíl zajistit, že tento mechanismus bude v rámci svého fungování dodržovat unijní právo, včetně opatření přijatých Uníí v rámci koordinace hospodářských politik členských států.**

70 Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí 2011/199 splňuje podmínku stanovenou v čl. 48 odst. 6 prvním a druhém pododstavci SEU, tj. že se změna Smlouvy o FEU za použití zjednodušeného postupu pro přijímání změn smí týkat pouze ustanovení třetí části Smlouvy o FEU.

b) K otázce, zda změna Smlouvy o FEU rozšiřuje pravomoci svěřené Unii Smlouvami

71 Předkládající soud si ještě klade otázku, zda rozhodnutí 2011/199 splňuje podmínku stanovenou v čl. 48 odst. 6 SEU, tj. že změna Smlouvy o FEU za použití zjednodušeného postupu pro přijímání změn nesmí vést k rozšíření pravomocí Unie.

72 V tomto ohledu je třeba připomenout, že odstavec 3 článku 136 SFEU, jehož vložení je upraveno článkem 1 rozhodnutí 2011/199, potvrzuje, že členské státy mají pravomoc zavést mechanismus stability, a jelikož stanoví, že poskytnutí jakékoli finanční pomoci v rámci tohoto mechanismu bude podléhat přísné podmíněnosti, je jeho cílem také zaručit, aby bylo v rámci fungování tohoto mechanismu dodržováno unijní právo.

73 Uvedenou změnou se Unii nesvěřuje žádná nová pravomoc. Změna článku 136 SFEU, které se rozhodnutí 2011/199 týká, totiž nezavádí žádný právní základ, který by Unii umožňoval provádět činnost, jejíž provádění nebylo možné již před vstupem změny Smlouvy o FEU v platnost.

74 I když Smlouva o EMS využívá orgánů Unie, zejména Komise a ECB, touto okolností každopádně nemůže být dotčena platnost rozhodnutí 2011/199, které upravuje pouze zřízení mechanismu stability členskými státy a které o jakékoli případné úloze orgánů Unie v tomto rámci mlčí.

75 Z toho vyplývá, že rozhodnutí 2011/199 nerozšiřuje pravomoci svěřené Unii Smlouvami.

76 Z výše uvedených úvah vyplývá, že na první otázku je třeba odpovědět tak, že její přezkum neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost rozhodnutí 2011/199.

(...)

3. K věci samé

92 Nejprve je třeba vyložit ustanovení Smlouvy o FEU týkající se výlučné pravomoci Unie, tj. čl. 3 odst. 1 písm. c) SFEU a článek 127 SFEU, které se týkají měnové politiky Unie, a čl. 3 odst. 2 SFEU, který se týká pravomoci Unie k uzavření mezinárodní smlouvy, následně ustanovení týkající se hospodářské politiky Unie, tj. čl. 2 odst. 3 SFEU, články 119 SFEU až 123 SFEU a články 125 SFEU a 126 SFEU, a konečně čl. 4 odst. 3 SEU a článek 13 SEU a obecnou zásadu účinné soudní ochrany.

a) K výkladu ustanovení týkajících se výlučné pravomoci Unie

i) K výkladu čl. 3 odst. 1 písm. c) SFEU a článku 127 SFEU

93 Předkládající soud se táže, zda mechanismus stability zřízený Smlouvou o EMS spadá do měnové politiky, a tím pádem do výlučné pravomoci Unie. Z článku 3 Smlouvy o EMS totiž podle předkládajícího soudu vyplývá, že cílem tohoto ustanovení je podpořit stabilitu eura. Předkládající soud mimoto odkazuje na argumentaci navrhovatele v původním řízení, že poskytnutím finanční pomoci členským státům, jejichž měnou je euro, nebo rekapitalizací jejich finančních ústavů a k tomu nezbytnými půjčkami v míře zvažované ve Smlouvě o EMS dojde ke zvětšení objemu eur v oběhu. Smlouvy, na nichž je Unie založena, přitom svěřují ECB výlučnou pravomoc regulovat peněžní zásobu v eurozóně. Posledně uvedené Smlouvy podle navrhovatele v původním řízení neumožňují, aby takové funkce zastávala jiná entita, která by jednala paralelně k ECB mimo rámec právního řádu Unie. Zvýšení peněžní zásoby má dále dle jeho slov přímý vliv na inflaci. Činnost EMS by proto mohla mít přímý dopad na cenovou stabilitu v eurozóně, čímž by byl zasažen samotný základ měnové politiky Unie.

94 Jak vyplývá z bodu 50 tohoto rozsudku, má v tomto ohledu Unie na základě čl. 3 odst. 1 písm. c) SFEU výlučnou pravomoc v oblasti měnové politiky pro členské státy, jejichž měnou je euro. Článek 282 odst. 1 SFEU stanoví, že ECB a centrální banky členských států, jejichž měnou je euro, tvoří Eurosystem a řídí měnovou politiku Unie. Obecným cílem ESCB a konkrétním cílem Eurosystemu je v souladu s čl. 127 odst. 1 SFEU a čl. 282 odst. 2 SFEU udržení cenové stability.

95 Činnost EMS ale nespadá do měnové politiky, které se uvedená ustanovení Smlouvy o FEU týkají.

96 Podle článku 3 a čl. 12 odst. 1 Smlouvy o EMS totiž není cílem EMS udržení cenové stability, nýbrž uspokojení potřeby financování členů EMS, tj. členských států, jejichž měnou je euro, kteří se potýkají se závažnými potížemi s financováním nebo kterým takové potíže hrozí, je-li to nezbytné k zajištění finanční stability eurozóny jako celku a jejích členských států. EMS není oprávněn za tím účelem stanovovat hlavní úrokové sazby pro eurozónu ani emitovat eura s tím, že finanční pomoc, kterou poskytuje, musí být v celém rozsahu a v souladu s čl. 123 odst. 1 SFEU financována ze splaceného základního kapitálu nebo z emise finančních instrumentů, jak stanoví článek 3 Smlouvy o EMS.

97 Jak vyplývá z bodu 56 tohoto rozsudku, tento závěr nemůže být zpochybněn eventuálním dopadem činnosti EMS na cenovou stabilitu. I kdyby totiž mohla činnost EMS ovlivňovat míru inflace, bude takový vliv pouze nepřímým důsledkem přijatých opatření hospodářské politiky.

98 Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 3 odst. 1 písm. c) SFEU a článek 127 SFEU nebrání tomu, aby mezi sebou členské státy, jejichž měnou je euro, uzavřely takovou smlouvu, jako je Smlouva o EMS, ani její ratifikaci těmito státy.

ii) K výkladu čl. 3 odst. 2 SFEU

99 Předkládající soud se táže, zda je Smlouva o EMS mezinárodní smlouvou, jejíž uplatňování může ovlivnit společná pravidla v oblasti hospodářské a měnové politiky. Předkládající soud za tím účelem odkazuje na bod 1 odůvodnění této smlouvy, ve kterém se uvádí, že EMS bude plnit úlohu, kterou v současné době plní EFSF a EFSM.

100 V tomto ohledu je nutno připomenout, že podle čl. 3 odst. 2 SFEU je „ve výlučné pravomoci Unie [...] uzavření mezinárodní smlouvy, pokud [...] její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost“.

101 Z toho také vyplývá, že je členským státům zakázáno uzavírat mezi sebou smlouvu, která by mohla ovlivnit společná pravidla nebo změnit jejich působnost. Je však nutno konstatovat, že z argumentů, které byly v této souvislosti předloženy, nevyplývá, že by taková smlouva, jako je Smlouva o EMS, takovéto účinky měla.

102 Vzhledem k tomu, že EFSF byl členskými státy, jejichž měnou je euro, zřízen mimo rámec Unie, nemůže totiž skutečnost, že EMS převezme úlohu, kterou byl tento nástroj pověřen, ovlivnit společná pravidla Unie nebo změnit jejich působnost.

103 Dále, i když z bodu 1 odůvodnění Smlouvy o EMS vyplývá, že EMS bude vedle dalších funkcí plnit úlohu, kterou byl až dosud pověřen EFSM zřízený na základě čl. 122 odst. 2 SFEU, ani tato skutečnost nemůže ovlivnit společná pravidla Unie nebo změnit jejich působnost.

104 Zřízení EMS totiž nezasahuje do pravomoci Unie poskytnout na základě čl. 122 odst. 2 SFEU cílenou finanční pomoc členskému státu, zjistí-li se, že v jeho případě nastaly z důvodu přírodních pohrom nebo mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, obtíže nebo je-li z téhož důvodu vážně ohrožen závažnými obtížemi.

105 Dále vzhledem k tomu, že ani čl. 122 odst. 2 SFEU ani žádné jiné ustanovení Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU nesvěřuje Unii zvláštní pravomoc ke zřízení takového stálého mechanismu stability, jako je EMS (viz body 64 až 66 tohoto rozsudku), jsou členské státy s ohledem na čl. 4 odst. 1 SEU a čl. 5 odst. 2 SEU oprávněny v této oblasti jednat.

106 Uzavření a ratifikace Smlouvy o EMS členskými státy, jejichž měnou je euro, tak nijak neohrožuje cíl, který sleduje čl. 122 odst. 2 SFEU nebo nařízení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. května 2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace (Úř. věst. L 118, s. 1), přijaté na základě tohoto ustanovení, a nebrání Unii ve výkonu jejích vlastních pravomocí při obraně společného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Německo, C-476/98, Recueil, s. I-9855, bod 105).

107 Článek 3 odst. 2 SFEU tedy nebrání tomu, aby mezi sebou členské státy, jejichž měnou je euro, uzavřely takovou smlouvu, jako je Smlouva o EMS, ani její ratifikaci těmito státy.

b) K výkladu různých ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se hospodářské politiky

i) K výkladu čl. 2 odst. 3 SFEU, článků 119 SFEU až 121 SFEU a článku 126 SFEU

108 Předkládající soud odkazuje na argumentaci navrhovatele v původním řízení, že Smlouva o EMS zásadním způsobem a v rozporu s unijním právem mění a podřívá právní řád, kterým se řídí Hospodářská a měnová unie. Z bodu 2 odůvodnění rozhodnutí 2011/199 podle navrhovatele v původním řízení vyplývá, že sama Evropská rada měla za to, že zřízení stálého mechanismu stability vyžaduje změnu Smlouvy o FEU. Dále podle něj čl. 2 odst. 3 SFEU, články 119 SFEU až 121 SFEU a článek 126 SFEU svěřují orgánům Unie pravomoc koordinovat hospodářskou politiku. Předkládající soud se mimoto táže, zda Smlouva o EMS zasahuje do pravomoci Rady Evropské unie vydávat doporučení na základě článku 126 SFEU, a zejména zda „podmíněnost“ upravená Smlouvou o EMS odpovídá doporučením upraveným v tomto ustanovení.

109 V tomto ohledu je nutno nejprve připomenout, že z bodu 68 tohoto rozsudku vyplývá, že členské státy mají pravomoc uzavřít mezi sebou takovou smlouvu o zřízení mechanismu stability, jako je Smlouva o EMS, za předpokladu, že závazky převzaté smluvními členskými státy v rámci takové smlouvy budou v souladu s unijním právem.

110 Dále je nutno konstatovat, že účelem EMS není koordinace hospodářských politik členských států, nýbrž že se jedná o mechanismus financování. Podle článku 3 a čl. 12 odst. 1 Smlouvy o EMS má totiž EMS za cíl mobilizovat finanční zdroje a poskytovat podporu finanční stability svým členům, kteří se potýkají se závažnými potížemi s financováním nebo kterým takové potíže hrozí.

111 Podle článku 3, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 3 prvního pododstavce Smlouvy o EMS sice finanční pomoc poskytovaná členskému státu, který je členem EMS, podléhá přísné podmíněnosti, která je přizpůsobena zvolenému nástroji pomoci a která může mít podobu makroekonomického ozdravného programu, avšak stanovená podmíněnost není nástrojem koordinace hospodářských politik členských států, nýbrž má za cíl zajistit slučitelnost činnosti EMS zejména s článkem 125 SFEU a s koordinačními opatřeními přijatými Unií.

112 Článek 13 odst. 3 druhý pododstavec Smlouvy o EMS totiž výslovně stanoví, že podmínky, na něž je podpora stability vázána, musejí být „plně slučitelné s opatřeními na koordinaci hospodářských politik upravenými [Smlouvou o FEU]“. Z odstavce 4 téhož článku dále vyplývá, že Komise před podpisem memoranda o porozumění, které vymezí podmíněnost, s níž je podpora stability spojena, ověří, zda jsou stanovené podmínky plně slučitelné s opatřeními na koordinaci hospodářských politik.

113 Smlouva o EMS konečně nezasahuje ani do pravomoci Rady vydávat doporučení na základě čl. 126 odst. 7 a 8 SFEU vůči členskému státu, který vykazuje nadměrný schodek. Zaprvé totiž EMS není povolán k vydávání takových doporučení. Zadruhé čl. 13 odst. 3 druhý pododstavec a odst. 4 Smlouvy o EMS stanoví, že podmínky stanovené členům EMS, kterým se poskytuje finanční pomoc, musejí být slučitelné s veškerými doporučeními, která případně Rada vydá na základě uvedených ustanovení Smlouvy o FEU.

114 Z toho vyplývá, že čl. 2 odst. 3 SFEU, články 119 SFEU až 121 SFEU a článek 126 SFEU nebrání tomu, aby mezi sebou členské státy, jejichž měnou je euro, uzavřely takovou smlouvu, jako je Smlouva o EMS, ani její ratifikaci těmito státy.

ii) K výkladu článku 122 SFEU

115 Nejprve je třeba připomenout, že podle čl. 122 odst. 1 SFEU může Rada rozhodnout v duchu solidarity mezi členskými státy o opatřeních přiměřených hospodářské situaci, zejména když vzniknou závažné obtíže v zásobování určitými produkty, především v oblasti energetiky.

116 Vzhledem k tomu, že čl. 122 odst. 1 SFEU není vhodným právním základem pro případnou finanční pomoc Unie členským státům, které se potýkají se závažnými potížemi s financováním nebo kterým takové potíže hrozí, **zřízení takového mechanismu stability, jako je EMS, nezasahuje do pravomocí, které uvedené ustanovení svěřuje Radě.**

117 Pokud jde dále o čl. 122 odst. 2 SFEU, předkládající soud se táže – pro účely posouzení, zda EMS zasahuje do pravomoci svěřené tímto ustanovením Unii – zda toto ustanovení vymezuje taxativně mimořádné okolnosti, za nichž lze poskytnout členským státům finanční pomoc, a zda tento článek opravňuje k poskytování finanční pomoci pouze orgány Unie.

118 V tomto ohledu je nutno připomenout, že předmětem článku 122 SFEU je pouze finanční pomoc poskytovaná Unií, nikoli členskými státy. Podle odstavce 2 tohoto článku může Rada za určitých podmínek takovou pomoc poskytnout členskému státu, u něhož nastanou z důvodu přírodních pohrom nebo mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, obtíže nebo je-li z téhož důvodu vážně ohrožen závažnými obtížemi.

119 Výkon pravomoci, která je Unii svěřena uvedeným ustanovením Smlouvy o FEU, není zřízením takového mechanismu stability, jako je EMS, ovlivněn.

120 Nic v článku 122 SFEU dále neukazuje na to, že by pravomoc k poskytování finanční pomoci členskému státu náležela pouze Unii.

121 Z toho vyplývá, že je na členských státech, zda zřídí takový mechanismus stability, jako je EMS, avšak za předpokladu, že **tento mechanismus bude v rámci svého fungování dodržovat unijní právo**, a zejména opatření přijatá Uníí v oblasti koordinace hospodářských politik členských států (viz body 68 a 69 tohoto rozsudku). Jak vyplývá z bodů 111 až 113 tohoto rozsudku, čl. 13 odst. 3 druhý pododstavec a odst. 4 Smlouvy o EMS má za cíl zajistit, aby veškerá finanční pomoc poskytnutá v rámci EMS byla s takovými koordinačními opatřeními slučitelná.

122 Článek 122 SFEU proto nebrání tomu, aby mezi sebou členské státy, jejichž měnou je euro, uzavřely takovou smlouvu, jako je Smlouva o EMS, ani její ratifikaci těmito státy.

iii) K výkladu článku 123 SFEU

123 Je třeba připomenout, že článek 123 SFEU zakazuje ECB a centrálním bankám členských států poskytovat možnost přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru orgánům a veřejnoprávním subjektům Unie a členských států a přímo nakupovat jejich dluhové nástroje.

124 Předkládající soud se táže, zda uzavření a ratifikace takové smlouvy, jako je Smlouva o EMS, členskými státy, jejichž měnou je euro, nemá za cíl obejít zákaz stanovený v článku 123 SFEU. Tyto členské státy se totiž podle něj nemohou přímo ani prostřednictvím organizací, které si zřídí nebo které uznají, odchýlit od unijního práva nebo takovou odchylku strpět.

125 V tomto ohledu je nutno konstatovat, že článek 123 SFEU je určen konkrétně ECB a centrálním bankám členských států. **Na poskytnutí finanční pomoci členským státem nebo skupinou členských států jinému členskému státu se tedy uvedený zákaz nevztahuje.**

126 Z článku 3, čl. 12 odst. 1 a článku 13 Smlouvy o EMS přitom vyplývá, že finanční pomoc členovi uvedeného mechanismu při splnění podmínek stanovených v uvedených ustanoveních poskytuje EMS. Proto i když členské státy jednají prostřednictvím EMS, neodchylují se od zákazu stanoveného v článku 123 SFEU, neboť se jich tento článek netýká.

127 Mimoto neexistuje nic, co by umožňovalo se domnívat, že by finanční zdroje poskytnuté členy EMS tomuto mechanismu mohly pocházet z finančních instrumentů zakázaných článkem 123 odst. 1 SFEU.

128 Článek 123 SFEU proto nebrání tomu, aby mezi sebou členské státy, jejichž měnou je euro, uzavřely takovou smlouvu, jako je Smlouva o EMS, ani její ratifikaci těmito státy.

iv) K výkladu článku 125 SFEU

129 Předkládající soud se táže, **zda taková smlouva**, jako je Smlouva o EMS, **porušuje klauzuli zakazující převzetí závazků veřejného sektoru členských států** (klauzule „no bail-out“) obsaženou v článku 125 SFEU.

130 Je třeba předeslat, že ze znění článku 125 SFEU, podle kterého Unie ani členský stát „neodpovídá za závazky ani nepřebírá závazky“ jiného členského státu, vyplývá, že **cílem tohoto článku není zakázat Unii a členským státům poskytování veškerých forem finanční pomoci jinému členskému státu.**

131 Tento výklad článku 125 SFEU je potvrzen ostatními ustanoveními kapitoly Smlouvy o FEU týkající se hospodářské politiky, a zejména články 122 SFEU a 123 SFEU. Zprvce totiž čl. 122 odst. 2 SFEU stanoví, že Unie může poskytnout cílenou finanční pomoc členskému státu, u něhož nastanou z důvodu přírodních pohrom nebo mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, obtíže nebo je-li z téhož důvodu

vážně ohrožen závažnými obtížemi. Kdyby článek 125 SFEU zakazoval veškerou finanční pomoc Unie nebo členských států jinému členskému státu, muselo by být v článku 122 SFEU upřesněno, že je odchylkou od tohoto článku 125 SFEU.

132 Zadruhé článek 123 SFEU, který zakazuje ECB a centrálním bankám členských států „poskytovat možnost přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru“, je formulován striktněji než klauzule „no bail-out“ obsažená v článku 125 SFEU. Odlišná formulace posledně uvedeného článku potvrzuje, že se v něm stanovený zákaz netýká veškeré finanční pomoci ve prospěch členského státu.

133 Při určování, jaké formy finanční pomoci jsou slučitelné s článkem 125 SFEU, je tedy zapotřebí vycházet z cíle tohoto článku.

134 Za tím účelem je nutno připomenout, že zákaz stanovený v článku 125 SFEU má svůj původ v článku 104b Smlouvy o ES (později článek 103 ES), který byl do Smlouvy o ES vložen Maastrichtskou smlouvou.

135 Z prací na posledně uvedené smlouvě přitom vyplývá, že **účelem článku 125 SFEU je zajistit, aby členské státy dodržovaly zdravou rozpočtovou politiku** (viz návrh Smlouvy, kterou se mění Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství za účelem vytvoření Hospodářské a měnové unie, *Zpravodaj Evropských společenství*, příloha 2/91, s. 22 a 52). Zákaz stanovený v článku 125 SFEU totiž zaručuje, že se **členské státy budou při zadlužování řídit logikou trhu, neboť ta je bude nutit k zachování rozpočtové kázně**. Dodržování takovéto kázně přispívá na úrovni Unie k naplňování vyššího cíle, kterým je udržení finanční stability Měnové unie.

136 S ohledem na tento cíl článku 125 SFEU je třeba mít za to, že toto ustanovení zakazuje Unii a členským státům poskytovat finanční pomoc, jež by ve svém důsledku podkopávala motivaci členského státu, který je příjemcem této pomoci, provádět zdravou rozpočtovou politiku. Jak vyplývá z bodu 5 stanoviska ECB k návrhu rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro, **aktivace finanční pomoci v rámci takového mechanismu stability, jako je EMS, je s článkem 125 SFEU slučitelná, pouze pokud je nezbytná k zajištění finanční stability eurozóny jako celku a pokud podléhá přísným podmínkám**.

137 Článek 125 SFEU naproti tomu **nezakazuje, aby jeden nebo více členských států poskytl finanční pomoc členskému státu, zůstane-li posledně uvedený stát odpovědný za vlastní závazky vůči svým věřitelům a mohou-li podmínky, s nimiž je taková pomoc spojena, tento členský stát motivovat k provádění zdravé rozpočtové politiky**.

138 Pokud jde o Smlouvu o EMS, je nutno zaprvé konstatovat, že z nástrojů podpory stability, které může EMS využít na základě článků 14 až 18 této smlouvy, vyplývá, že EMS nebude ručit za dluhy členského státu, který je příjemcem pomoci. Takovýto členský stát zůstane odpovědný za své finanční závazky vůči svým věřitelům.

139 Poskytnutí finanční pomoci členovi EMS formou úvěrové linky v souladu s článkem 14 Smlouvy o EMS nebo formou úvěrů v souladu s články 15 a 16 téže smlouvy totiž nijak neznamená, že by EMS přebíral dluh členského státu, který je příjemcem pomoci. Takovému státu, který zůstává vůči svým věřitelům odpovědný za své závazky ze stávajících dluhů, naopak vzniká z takové pomoci nový dluh vůči EMS. Za tím účelem je třeba uvést, že podle čl. 13 odst. 6 Smlouvy o EMS je členský stát, který je příjemcem pomoci, povinen veškerou finanční pomoc poskytnutou na základě článků 14 až 16 uvedené smlouvy vrátit EMS a že podle čl. 20 odst. 1 uvedené smlouvy se splácená částka navýší o přiměřenou marži.

140 Pokud jde o nástroje podpory upravené v člancích 17 a 18 Smlouvy o EMS, je nutno poukázat na to, že transakci, při níž EMS nakupuje dluhopisy vydané členem EMS na primárním trhu, lze postavit na roveň poskytnutí úvěru. Z důvodů uvedených v předcházejícím bodě EMS nákupem takových dluhopisů nepřebírá dluh členského státu, který je příjemcem pomoci.

141 Pokud jde dále o transakci, při níž se na sekundárním trhu nakupují dluhopisy vydané členem EMS, je nutno konstatovat, že i v takovéto situaci zůstává emitující členský stát jako jediný odpovědný za dané dluhy. **Skutečnost, že EMS, který na tomto trhu nabývá dluhopisy vydané členem EMS, platí cenu držitelům těchto dluhopisů, tj. věřitelům emitujícího člena EMS, neznamená, že by na sebe EMS bral dluh tohoto člena EMS vůči tomuto věřiteli.** Uvedená cena se totiž může podstatně lišit od hodnoty pohledávek, které takové dluhopisy ztělesňují, neboť se řídí zákonem nabídky a poptávky na sekundárním trhu ve vztahu k dluhopisům vydaným dotýčným členem EMS.

(...)

c) K výkladu čl. 4 odst. 3 SEU

148 Podle zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU se členské státy mimo jiné zdrží všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.

149 Předkládající soud odkazuje na argumentaci navrhovatele v původním řízení, podle které je zřízení EMS neslučitelné s ustanoveními Smlouvy o FEU týkajícími se hospodářské a měnové politiky, a tím pádem i se zásadou loajální spolupráce obsaženou v čl. 4 odst. 3 SEU.

150 Takovou argumentaci nelze přijmout.

151 Z bodů 93 až 98 a 108 až 147 tohoto rozsudku totiž vyplývá, že zřízení takového mechanismus stability, jako je EMS, nezasahuje do ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se hospodářské a měnové politiky. Jak dále vyplývá z bodů 111 až 113 tohoto rozsudku, Smlouva o EMS obsahuje ustanovení, jež zaručují, že EMS bude při plnění svých úkolů dodržovat unijní právo.

152 Z toho plyne, že čl. 4 odst. 3 SEU nebrání tomu, aby mezi sebou členské státy, jejichž měnou je euro, uzavřely takovou smlouvu, jako je Smlouva o EMS, ani její ratifikaci těmito státy.

d) K výkladu článku 13 SEU

153 Článek 13 odst. 2 SEU stanoví, že každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými.

154 Předkládající soud se táže, zda je svěření nových funkcí Komisi, ECB a Soudnímu dvoru podle Smlouvy o EMS slučitelné s jejich působností vymezenou Smlouvami. Úlohu, kterou má v rámci Smlouvy o EMS plnit Komise a ECB, je nutno zkoumat odděleně od úlohy, kterou má v jejím rámci plnit Soudní dvůr.

i) K úloze svěřené Komisi a ECB

155 Smlouva o EMS svěřuje Komisi a ECB různé úkoly.

156 Pokud jde o Komisi, její úkoly spočívají v posuzování žádostí o podporu stability (čl. 13 odst. 1), v posuzování jejich naléhavosti (čl. 4 odst. 4), ve vyjednání memoranda o porozumění, které upřesní podmíněnost, s níž bude poskytnutá finanční pomoc spojena (čl. 13 odst. 3), v dohledu

nad dodržováním podmíněnosti, s níž byla finanční pomoc spojena (čl. 13 odst. 7), a v účasti na zasedáních rady guvernérů a správní rady jakožto pozorovatel (čl. 5 odst. 3 a čl. 6 odst. 2).

157 Úkoly svěřené ECB spočívají v posuzování naléhavosti žádostí o podporu stability (čl. 4 odst. 4), v účasti na zasedáních rady guvernérů a správní rady jako pozorovatel (čl. 5 odst. 3 a čl. 6 odst. 2) a – v součinnosti s Komisí – v posuzování žádostí o podporu stability (čl. 13 odst. 1), ve vyjednávání memoranda o porozumění (čl. 13 odst. 3) a v dohledu nad dodržováním podmíněnosti, s níž je finanční pomoc spojena (čl. 13 odst. 7).

158 V tomto ohledu je nutno připomenout, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že v oblastech, které nespádají do výlučné pravomoci Unie, jsou členské státy oprávněny svěřit mimo rámec Unie orgánům takové úkoly, jako je koordinace společného postupu členských států nebo správa finanční pomoci (viz výše uvedené rozsudky Parlament v. Rada a Komise, body 16, 20 a 22, jakož i Parlament v. Rada, body 26, 34 a 41), **pokud tyto úkoly nezasahují do působnosti, kterou Smlouva o EU a Smlouva o FEU svěřují těmto orgánům** (viz zejména posudky 1/92 ze dne 10. dubna 1992, Recueil, s. I-2821, body 32 a 41; 1/00, ze dne 18. dubna 2002, Recueil, s. I-3493, bod 20, a 1/09 ze dne 8. března 2011, Sb. rozh. s. I-1137, bod 75).

159 Funkce svěřené Komisi a ECB Smlouvou o EMS přitom odpovídají takovým úkolům, jaké jsou zmíněny v předchozím bodě.

160 Zaprvé, činnost EMS spadá do hospodářské politiky. Unie přitom v této oblasti nemá výlučnou pravomoc.

161 Zadruhé, jakkoli jsou funkce svěřené Komisi a ECB v rámci Smlouvy o EMS významné, nezahrnují v sobě žádnou vlastní rozhodovací pravomoc. Činnost vykonávaná těmito dvěma orgány v rámci téže smlouvy navíc zavazuje pouze EMS.

162 Zatřetí, úkoly svěřené Komisi a ECB nezasahují do působnosti, kterou Smlouva o EU a Smlouva o FEU svěřují těmto orgánům.

163 Pokud jde totiž o Komisi, z článku 17 odst. 1 SEU vyplývá, že Komise „podporuje obecný zájem Unie“ a „dohlíží na uplatňování práva Unie“.

(...)

e) K výkladu obecné zásady účinné soudní ochrany

178 Předkládající soud s odkazem na argument uplatněný navrhovatelem v původním řízení uvádí, že zřízení EMS mimo rámec právního řádu Unie může mít za následek, že EMS bude vyňat z působnosti Listiny. Předkládající soud se táže, zda tak zřízení EMS porušuje článek 47 Listiny, který zaručuje každému účinnou soudní ochranu.

179 V tomto ohledu je nutno připomenout, že v souladu s čl. 51 odst. 1 Listiny jsou její ustanovení určena členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Podle odstavce 2 téhož článku Listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách. Soudnímu dvoru tak přísluší provést výklad práva Unie s ohledem na Listinu v mezích pravomocí přiznaných Unii (viz rozsudky ze dne 5. října 2010, McB., C-400/10 PPU, Sb. rozh. s. I-8965, bod 51, jakož i ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další, C-256/11, Sb. rozh. s. I-11315, bod 71).

180 Přitom je třeba poukázat na skutečnost, že při zřizování takového mechanismu stability, jako je EMS, nedochází ze strany členských států k uplatňování unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, neboť Smlouva o EU ani Smlouva o FEU nesvěřují Unii k jeho zřízení žádnou zvláštní pravomoc, jak vyplývá z bodu 105 tohoto rozsudku.

(...)

Z těchto důvodů Soudní dvůr (plénium) rozhodl takto:

- 1) Přezkum první otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost rozhodnutí Evropské rady 2011/199/EU ze dne 25. března 2011, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro.
- 2) Článek 4 odst. 3 SEU, článek 13 SEU, čl. 2 odst. 3 SFEU, čl. 3 odst. 1 písm. c) a odst. 2 SFEU, články 119 SFEU až 123 SFEU, články 125 SFEU až 127 SFEU ani obecná zásada účinné soudní ochrany nebrání tomu, aby mezi sebou členské státy, jejichž měnou je euro, uzavřely takovou smlouvu, jako je Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyprskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou a Finskou republikou, uzavřená v Bruselu dne 2. února 2012, ani ratifikaci této smlouvy těmito členskými státy.
- 3) Oprávnění členského státu uzavřít a ratifikovat uvedenou smlouvu není podmíněno vstupem rozhodnutí 2011/199 v platnost.

Principy a aplikace práva EU

SDEU: 6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

15. července 1964

Ve věci 6/64,

jejímž předmětem je žádost předložená Giudice Conciliatore v Miláně na základě článku 177 Smlouvy o EHS směřující k získání, ve sporu probíhající před tímto soudem, rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu článků 102, 93, 53 a 37 uvedené Smlouvy,

Flaminio Costa

proti

E.N.E.L. (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edisonvolta),

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

K použití článku 177

Výtka vycházející z textu otázky

Otázce, o kterou se jedná, je vytýkáno, že se prostřednictvím článku 177 snaží nechat posoudit slučitelnost zákona se Smlouvou.

Podle tohoto článku se však musí vnitrostátní soudy, jejichž rozhodnutí nejsou, jako v projednávaném případě, napadnutelná opravnými prostředky, obrátit na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, aby Soudní dvůr rozhodl o „výkladu Smlouvy“, vyvstane-li před nimi taková otázka.

Prostřednictvím tohoto ustanovení Soudní dvůr nemůže ani použít Smlouvu na určitý případ, ani rozhodnout o platnosti opatření vnitrostátního práva vzhledem ke Smlouvě, jak by to mohl učinit v rámci článku 169.

Může nicméně z textu nedokonale formulovaného vnitrostátním soudem vyvodit otázky, které se týkají pouze výkladu Smlouvy.

Není tedy pro něj namíste rozhodnout o platnosti italského zákona vzhledem ke Smlouvě, ale pouze vyložit výše uvedené články vzhledem k právním skutečnostem vyloženým Giudice Conciliatore.

Výtka vycházející z nedostatku nezbytnosti výkladu

Soudu v Miláně je vytýkáno, že požádal o výklad Smlouvy, který není nezbytný k vyřešení sporu, který mu byl předložen.

Článek 177, založený na jasném oddělení funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, však neumožňuje Soudnímu dvoru zkoumat skutkové okolnosti projednávaného případu ani kritizovat důvody a cíle žádosti o výklad.

Výtka vycházející z povinnosti soudce použít vnitrostátní právo

Italská vláda namítá „absolutní nepřipustnost“ žádosti Giudice Conciliatore z toho důvodu, že vnitrostátní soud, který je povinen použít vnitrostátní zákon, nemůže použít článek 177.

Na rozdíl od běžných mezinárodních smluv Smlouva o EHS zavedla vlastní právní řád, který se stal součástí právních systémů členských států od vstupu Smlouvy v platnost a který je pro jejich soudy závazný.

Založením Společenství na neomezenou dobu, které má vlastní orgány, právní subjektivitu, způsobilost k právním úkonům, způsobilost k mezinárodně právnímu zastoupení a zvláště skutečné pravomoci vyplývající z omezení svrchovaných pravomocí nebo jejich přenosu ze států na Společenství, **tyto státy omezily**, byť jen v omezených oblastech, svá suverénní práva, a vytvořily tak soubor práva použitelného na své státní příslušníky i na sebe samotné.

Důsledkem začlenění ustanovení pocházejících ze zdroje Společenství, a obecněji začlenění znění a ducha Smlouvy, do práva každého členského státu, je skutečnost, že členské státy nemohou proti právnímu řádu jimi přijatému na základě vzájemnosti s úspěchem uplatnit pozdější jednostranné opatření, jehož se tak nelze proti němu dovolávat.

Vykonatelnost práva Společenství se totiž nemůže stát od státu lišit v závislosti na pozdějších vnitrostátních právních předpisech, aniž by bylo ohroženo dosažení cílů Smlouvy uvedených v čl. 5 odst. 2 nebo vyvolána diskriminace zakázaná článkem 7.

Závazky dohodnuté ve Smlouvě o založení Společenství by nebyly bezpodmínečné, ale pouze eventuální, pokud by mohly být zpochybněny pozdějšími legislativními akty signatářů.

Pokud je státům přiznáno právo jednat jednostranně, děje se tak na základě zvláštního a přesného ustanovení (například článek 15, čl. 93 odst. 3, články 223 až 225).

Krom toho jsou žádosti států o výjimky předmětem schvalovacích řízení (např. čl. 8 odst. 4, čl. 17 odst. 4, články 25, 26, 73, čl. 93 odst. 2 třetí pododstavec a článek 226), která by byla bezpředmětná, pokud by státy měly možnost uniknout svým povinnostem prostřednictvím pouhého zákona.

Přednost práva Společenství je potvrzena článkem 189, podle kterého jsou nařízení „závazná“ a jsou „přímo použitelná ve všech členských státech“.

Toto ustanovení, které není doprovázeno žádnou výhradou, by nemělo žádný dosah, pokud by některý stát mohl jednostranně zrušit jeho účinky legislativním aktem odporujícím právu Společenství.

Ze všech těchto skutečností vyplývá, že proti právu založenému na Smlouvě vycházejícímu z autonomního zdroje se nelze s ohledem na jeho zvláštní originální povahu před soudy dovolávat jakéhokoli vnitrostátního právního předpisu, aniž by přišlo o svou povahu práva Společenství a aniž by byl zpochybněn právní základ samotného Společenství.

Přenos práv a povinností odpovídajících ustanovením Smlouvy, učiněný státy z jejich vnitrostátního právního řádu do právního řádu Společenství, způsobuje konečné omezení jejich suverénních práv, nad nímž nemůže převážet pozdější jednostranný akt neslučitelný s pojmem Společenství.

V důsledku toho je namístě použít článek 177 bez ohledu na jakýkoli vnitrostátní zákon v případě, že vyvstane otázka výkladu Smlouvy.

Podstatou otázek položených Giudice Conciliatore ohledně článků 102, 93, 53 a 37 je zaprvé to, zda tato ustanovení mají přímý účinek a zda zakládají pro procesní subjekty práva, kterým musí vnitrostátní soudy poskytovat ochranu, a pokud ano, jaký je jejich význam.

K výkladu článku 102

Podle článku 102, „jsou-li důvody k obavám“, že použití právního předpisu způsobí „narušení“, členský stát, který jej zamýšlí použít, „zahájí jednání s Komisí“, jež poté může doporučit státům vhodná opatření, aby k obávanému narušení nedošlo.

Tento článek, spadající do kapitoly věnované „sblížování právních předpisů“, se snaží zabránit zvětšení rozdílů mezi vnitrostátními právními předpisy s ohledem na cíle Smlouvy.

Tímto ustanovením členské státy omezily svou svobodu iniciativy a souhlasily, že se podrobí vhodnému konzultačnímu řízení.

(...)

K výkladu článku 93

Podle čl. 93 odst. 1 a 2 Komise ve spolupráci s členskými státy „zkoumá průběžně režimy podpor existující v těchto státech“ za účelem provedení vhodných opatření, která vyžaduje fungování společného trhu.

Podle čl. 93 odst. 3 musí být Komise včas informována o záměrech vedoucích k poskytnutí nebo úpravě podpory. Dotyčný členský stát neprovede zamýšlená opatření před skončením řízení Společenství a případně řízení před Soudním dvorem.

(...)

Komise je povinna zajistit dodržování ustanovení tohoto článku, což jí rovněž dává povinnost provádět spolu se státy stálou kontrolu stávajících režimů podpor, ale tato povinnost nepřiznává jednotlivcům možnost namítat v rámci práva Společenství a článku 177 ani nesplnění povinnosti dotčeným státem, ani pochybení Komise.

K výkladu článku 53

Článkem 53 se členské státy zavazují nezavádět nová omezení pro usazování státních příslušníků jiných členských států na svém území, s výhradou ustanovení uvedených ve Smlouvě.

Tento přijatý závazek států se právně vyjadřuje prostým zdržením se.

Tento závazek není doprovázen žádnou podmínkou ani podřízen, co se týče jeho provádění nebo účinků, přijetí jakéhokoli aktu ani ze strany států, ani ze strany Komise.

Je tedy úplný, právně dokonalý, a v důsledku toho schopný mít přímý účinek ve vztazích mezi členskými státy a jejich procesními subjekty.

Takto jednoznačně vyjádřený zákaz, který vstoupil v platnost spolu se Smlouvou v celém Společenství, a tím se stal součástí právního systému členských států, tvoří součást práva těchto států a přímo se týká jejich státních příslušníků, v jejichž prospěch založil individuální práva, kterým musí vnitrostátní soudy poskytovat ochranu.

(...)

Článek 52 odst. 2 tento bod upřesňuje tím, že stanoví, že se jedná o přístup k samostatně výdělečným činnostem, ke zřizování a řízení podniků „za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení“.

Pro dodržení článku 53 proto stačí, aby žádné nové opatření nepodřídilo usazování státních příslušníků z jiných členských států přísnějším pravidlům, než jsou pravidla, která jsou platná pro vlastní státní příslušníky, ať je právní režim podniků jakýkoli.

K výkladu článku 37

Podle čl. 37 odst. 1 členské státy postupně upraví své „státní monopoly obchodní povahy“, aby zajistily v podmínkách nákupu a odbytu vyloučení jakékoli diskriminace mezi státními příslušníky členských států.

V odstavci 2 mimo jiné stanoví povinnost členských států zdržet se zavádění jakéhokoli nového opatření, které by bylo v rozporu s tímto ustanovením.

Členské státy tak na sebe vzaly dvojí závazek: jeden aktivní, určený k úpravě svých státních monopolů, druhý pasivní, určený ke zdržení se jakéhokoli nového opatření.

Je požadován výklad tohoto druhého závazku, jakož i částí závazku prvního, které jsou nezbytné k tomuto výkladu.

Článek 37 odst. 2 stanoví bezpodmínečný zákaz, který představuje povinnost nikoli konat, ale nekonat.

(...)

Takto jednoznačně vyjádřený zákaz, který vstoupil v platnost spolu se Smlouvou v celém Společenství, a tím se stal součástí právního systému členských států, tvoří součást práva těchto států a přímo se týká jejich státních příslušníků, v jejichž prospěch založil individuální práva, kterým musí vnitrostátní soudy poskytovat ochranu.

Požadovaný výklad článku 37 vyžaduje z důvodu složitosti textu a vztahů mezi odstavci 1 a 2, aby posledně uvedené odstavce byly posuzovány v souvislosti s kapitolou, jejíž jsou součástí.

Tato kapitola je věnována „odstraňování množstevních omezení mezi členskými státy“.

Odkaz čl. 37 odst. 2 na „zásady stanovené v odstavci 1“ tak má za cíl zabránit zavedení jakékoli nové „diskriminace mezi státními příslušníky členských států“, pokud jde o „podmínky nákupu a odbytu“.

Poté, co byl cíl takto upřesněn, popisuje čl. 37 odst. 1 prostředky, které s ním mohou být v rozporu, a které jsou proto zakázány.

(...)

Je namístě mimoto posoudit prostředky uvedené v čl. 37 odst. 1.

Tento článek zakazuje vytváření nikoli všech státních monopolů, ale takových, které mají „obchodní povahu“, a to jen tehdy, pokud se snaží zavést výše uvedenou diskriminaci.

Aby spadaly pod tento zákaz, musejí státní monopoly a subjekty, o které se jedná jednak mít za svůj předmět transakce, které se týkají obchodního produktu, který může být předmětem hospodářské soutěže a obchodu mezi členskými státy, a jednak hrát v těchto obchodech skutečnou úlohu.

Je věcí soudce rozhodujícího ve věci samé posoudit v každém jednotlivém případě, zda se příslušná hospodářská činnost týká produktu, který by svou povahou a technickými nebo mezinárodními požadavky, kterým podléhá, mohl mít skutečnou úlohu v dovozu nebo vývozu mezi státními příslušníky členských států.

K nákladům řízení

(...)

SOUDNÍ DVŮR

rozhodující o námitce nepřípustnosti založené na článku 177 rozhodl takto:

Otázky položené Giudice conciliatore v Miláně na základě článku 177 jsou přípustné, neboť se v projednávaném případě týkají výkladu ustanovení Smlouvy o EHS, přičemž proti pravidlům práva Společenství se nelze dovolávat žádného pozdějšího jednostranného aktu;

- 1) Článek 102 neobsahuje ustanovení, která by mohla založit pro procesní subjekty práva, kterým by musely vnitrostátní soudy poskytovat ochranu.
- 2) Ustanovení článku 93, ke kterým se uvedená otázka vztahuje, taková ustanovení rovněž neobsahují.
- 3) Článek 53 představuje pravidlo Společenství, které může zakládat pro procesní subjekty práva, kterým musejí vnitrostátní soudy poskytovat ochranu.

Tato ustanovení zakazují jakékoli nové opatření mající za cíl podřídit usazování státních příslušníků jiných členských států přísnějším pravidlům, než jsou pravidla platná pro vlastní státní příslušníky, ať je právní režim podniků jakýkoli.

- 4) Článek 37 odst. 2 představuje ve všech svých ustanoveních pravidlo Společenství, které může zakládat pro procesní subjekty práva, kterým musejí vnitrostátní soudy poskytovat ochranu.

V rámci položené otázky mají tato ustanovení za cíl zakázat jakékoli nové opatření odporující zásadám čl. 37 odst. 1, tj. jakékoli opatření, které má za cíl nebo důsledek novou diskriminaci mezi státními příslušníky členských států, pokud jde o podmínky nákupu nebo odbytu zboží, prostřednictvím monopolů nebo subjektů, které musejí jednak mít za svůj předmět transakce, které se týkají obchodního produktu, který může být předmětem hospodářské soutěže a obchodu mezi členskými státy, a jednak hrát v těchto obchodech skutečnou úlohu.

Giudice conciliatore v Miláně přísluší rozhodnout o nákladech tohoto řízení.

SDEU: 26/62 Van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

5. února 1963

Ve věci 26/62,

jejímž předmětem je žádost předložená Soudnímu dvoru na základě čl. 177 pododstavce 1 písm. a) a pododstavce 3 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, Tariefcommissie, nizozemským správním soudem, který rozhoduje v poslední instanci v daňových záležitostech, a směřující k získání, ve sporu probíhající před tímto soudem,

mezi

N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos,

a

Nederlandse administratie der belastingen (nizozemskou daňovou správou)

rozhodnutí o předběžné otázce týkající se následujících otázek:

- 1) zda článek 12 Smlouvy o EHS má vnitřní účinek, jinými slovy, zda procesní subjekty mohou na základě tohoto článku uplatnit individuální práva, kterým musí soudy poskytovat ochranu;
- 2) pokud tomu tak je, zda uplatnění dovozního cla vůči žalobkyni v původním řízení ve výši 8 procent na dovoz močovino-formaldehydu ze Spolkové republiky Německo do Nizozemska představuje nedovolené zvýšení ve smyslu článku 12 Smlouvy o EHS nebo zda se jedná o rozumnou úpravu dovozního cla platného před 1. březnem 1960, která, ačkoli znamená aritmeticky zvýšení, nesmí být pokládána za zakázanou ve smyslu článku 12,

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

I – K řízení

(...)

II – K první otázce

A – K pravomoci Soudního dvora

Nizozemská a belgická vláda zpochybňují pravomoc Soudního dvora s tím, že v projednávané věci se jedná o žádost, která se nevztahuje k výkladu, ale k provádění Smlouvy v rámci nizozemského ústavního práva.

Konkrétněji pak s tím, že Soudní dvůr nemá pravomoc, aby se vyslovil k případné přednosti ustanovení Smlouvy o EHS buď před nizozemskými zákony, nebo před jinými smlouvami uzavřenými Nizozemskem

a začleněnými do jeho vnitrostátního práva; že řešení takového problému spadá do výlučné pravomoci vnitrostátních soudů s výhradou žalob za podmínek stanovených články 169 a 170 Smlouvy.

Ovšem v projednávaném případě není Soudní dvůr vyzván k tomu, aby rozhodoval o provádění Smlouvy podle zásad nizozemského vnitrostátního práva, které zůstává v pravomoci vnitrostátních soudů, ale byl požádán, v souladu s článkem 177 písm. a) Smlouvy, výlučně o to, aby vyložil dosah článku 12 uvedené smlouvy v rámci práva Společenství a z hlediska jeho dopadu na jednotlivce.

Tato námitka tedy nemá právní základ.

Belgická vláda nadto odmítá pravomoc Soudního dvora z důvodu, že odpověď, kterou by Soudní dvůr mohl podat na první otázku Tariefcommissie není relevantní pro řešení sporu, který byl tomuto soudu předložen.

Ovšem pro pravomoc Soudního dvora v projednávané věci je třeba a postačuje, aby bylo právně dostačujícím způsobem prokázáno, že se položená otázka týká výkladu Smlouvy.

Úvahy, které mohly vést vnitrostátní soud při volbě jeho otázek, stejně jako relevance, kterou jim chce přisoudit v rámci sporu, který mu je předložen k rozhodnutí, jsou z posouzení Soudního dvora vyloučeny.

Ze znění položených otázek vyplývá, že se vztahují k výkladu Smlouvy;

čímž spadají do pravomoci Soudního dvora;

takže tato námitka rovněž není opodstatněná.

B - K věci samé

Tariefcommissie na prvním místě pokládá otázku, zda článek 12 Smlouvy má přímý účinek ve vnitrostátním právu v tom smyslu, že by příslušníci členských států mohli uplatňovat na základě tohoto článku práva, kterým musí vnitrostátní soudce poskytovat ochranu.

Aby bylo možné říci, zda ustanovení mezinárodní smlouvy mají takový dosah, je třeba posuzovat jejich ducha, stavbu a znění.

Z cíle Smlouvy o EHS, kterým je vytvoření společného trhu, jehož fungování se přímo dotýká procesních subjektů Společenství, vyplývá, že tato smlouva je více než dohodou zakládající pouze vzájemné povinnosti mezi smluvními státy.

Toto pojetí je potvrzeno preambulí Smlouvy, která se kromě vlád týká i národů, a konkrétněji zřízením orgánů institucionalizujících suverénní práva, jejichž výkon se dotýká jak členských států, tak jejich občanů.

Dále je třeba poznamenat, že příslušníci států spojených ve Společenství jsou povoláni ke spolupráci na fungování tohoto Společenství prostřednictvím Evropského parlamentu a Hospodářského a sociálního výboru.

Krom toho úloha Soudního dvora v rámci článku 177, jehož cílem je zajistit jednotný výklad Smlouvy vnitrostátními soudy, potvrzuje, že členské státy přiznaly právu Společenství závaznou povahu, které se jejich příslušníci mohou dovolávat před těmito soudy.

Z tohoto stavu věcí je třeba vyvodit, že **Společenství představuje nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily, byť ve vymezených oblastech, svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci.**

Právo Společenství, nezávislé na zákonodárství členských států, tudíž nejen ukládá jednotlivcům povinnosti, ale je rovněž určeno k vytváření práv, která se jako taková stávají součástí jejich jmění.

Tato práva vznikají nejenom tehdy, když to Smlouva výslovně stanoví, ale také v důsledku povinností, které Smlouva jasně stanoveným způsobem ukládá jak jednotlivcům, tak členským státům a orgánům Společenství.

Vzhledem k systematice Smlouvy v oblasti cel a poplatků s rovnocenným účinkem je třeba zdůraznit, že článek 9, který zakládá Společenství na celní unii, obsahuje jako zásadní pravidlo zákaz těchto cel a poplatků.

Toto ustanovení je uvedeno v záhlaví té části Smlouvy, která vymezuje „základy Společenství“, a je provedeno a vysvětleno v článku 12.

Znění článku 12 uvádí jasný a bezpodmínečný zákaz, který je závazkem nikoli konat, ale nekonat.

Tento závazek ostatně není doprovázen žádnou výhradou států podřizující jeho provedení pozitivnímu aktu vnitrostátního práva.

Tento zákaz je svou samotnou povahou dokonale způsobilý k vyvolání přímých účinků v právních vztazích mezi členskými státy a jejich procesními subjekty.

Provádění článku 12 nevyžaduje žádný legislativní zásah ze strany států.

Skutečnost, že tento článek označuje členské státy jako subjekty závazku zdržet se, neznamená, že jejich příslušníci nemohou být beneficienty tohoto závazku.

Krom toho argument vycházející z článků 169 a 170 Smlouvy, kterého se dovolávaly všechny tři vlády, které předložily ve svých spisech Soudnímu dvoru vyjádření, je chybný.

Skutečnost, že Smlouva ve výše uvedených člancích umožňuje Komisi a členským státům pohnat před Soudní dvůr stát, který nesplnil své povinnosti, totiž pro jednotlivce neznamená, že se případně nemůže dovolávat před vnitrostátním soudem těchto povinností, stejně tak jako skutečnost, že Smlouva dává Komisi prostředky pro zajištění dodržování stanovených povinností, nevylučuje možnost dovolávat se porušení těchto povinností ve sporech mezi jednotlivci před vnitrostátními soudy.

Omezení záruk proti porušení článku 12 členskými státy pouze na řízení podle článků 169 a 170 by odstranilo veškerou přímou právní ochranu individuálních práv jejich příslušníků.

Odvolání se na tyto články by mohlo být neúčinné, pokud by k němu mělo dojít až po vykonání vnitrostátního rozhodnutí přijatého v rozporu s ustanoveními Smlouvy.

Bdělost jednotlivců, majících zájem na ochraně svých práv, vede k účinné kontrole, která se připojuje k té, kterou články 169 a 170 svěřují Komisi a členským státům.

Z předchozích úvah vyplývá, že podle ducha, stavby a znění Smlouvy musí být článek 12 vykládán v tom smyslu, že má přímé účinky a vytváří individuální práva, kterým vnitrostátní soudy musí poskytovat ochranu.

III – Ke druhé otázce

A – K pravomoci Soudního dvora

Znění této otázky se podle vyjádření belgické a nizozemské vlády zdá vyžadovat, aby Soudní dvůr pro její řešení zkoumal celní klasifikaci močovino formaldehydu dováženého do Nizozemska, přičemž pokud jde o tuto klasifikaci, Van Gend a Loos a inspektor pro dovozní cla a spotřební daň v Zaandamu nejsou zajedno s ohledem na „Tariefbesluit“ z roku 1947.

Otázka tedy údajně nezahrnuje výklad Smlouvy, ale týká se jednotlivého případu použití nizozemských celních předpisů na klasifikaci aminoplastů, který je mimo pravomoc svěřenou článkem 177 písm. a) soudu Společenství.

Na základě toho tedy žádost Tariefcommissie údajně přesahuje pravomoc Soudního dvora.

Nicméně **skutečný dosah otázky položené Tariefcommissie se týká toho, zda podle práva je skutečné zvýšení cla na určitý výrobek, které není důsledkem zvýšení sazeb, ale nového zařazení výrobku v návaznosti na změnu jeho celní klasifikace, v rozporu se zákazem stanoveným v článku 12 Smlouvy.**

Z tohoto hlediska se položená otázka týká výkladu tohoto ustanovení Smlouvy, a konkrétněji dosahu, který je třeba přikládat pojmu cel uplatňovaných před vstupem Smlouvy v platnost.

Soudní dvůr tedy má pravomoc na tuto otázku odpovédět.

B - K věci samé

Ze znění a stavby článku 12 Smlouvy vyplývá, že pro účely zjištění, zda cla nebo poplatky s rovnocenným účinkem byly zvýšeny při porušení tam obsaženého zákazu, je třeba vzít v úvahu skutečně uplatňovaná cla a poplatky k datu vstupu Smlouvy v platnost.

Krom toho vzhledem k zákazu v článku 12 Smlouvy může takové protiprávní zvýšení vyplývat jak z nové úpravy sazebníku, mající za následek klasifikaci výrobku do položky s vyšší celní sazbou, tak z vlastního zvýšení celní sazby.

Není důležité vědět, jakým způsobem došlo ke zvýšení cel, jakmile je v jednom členském státě výrobek podroben od vstupu Smlouvy v platnost vyšší sazbě.

Použití článku 12 v souladu s výše uvedeným výkladem spadá do pravomoci vnitrostátního soudu, kterému přísluší, aby zjistil, zda příslušný výrobek, v tomto případě močovino formaldehyd pocházející ze Spolkové republiky Německo, je na základě celních opatření uvedených v platnost v Nizozemsku postížen dovozním clem vyšším, než jaké platilo k 1. lednu 1958.

Soudní dvůr nemá pravomoc prověřovat v této věci opodstatněnost vzájemně si odporujících tvrzení, která mu byla předložena během řízení, ale musí je přenechat k posouzení vnitrostátním soudům.

K nákladům řízení

(...)

SOUDNÍ DVŮR

vyjadřující se k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, která mu byla předložena rozhodnutím Tariefcommissie ze dne 16. srpna 1962, rozhodl takto:

1) Článek 12 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství má přímé účinky a vytváří pro procesní subjekty individuální práva, kterým musí vnitrostátní soudy poskytovat ochranu.

2) Pro účely zjištění, zda cla nebo poplatky s rovnocenným účinkem byly zvýšeny při porušení zákazu obsaženého v článku 12 Smlouvy, je třeba vzít v úvahu cla a poplatky skutečně uplatňované příslušným členským státem k datu vstupu Smlouvy v platnost;

takové zvýšení může vyplývat jak z nové úpravy sazebníku, mající za následek klasifikaci výrobku do položky s vyšší celní sazbou, tak ze zvýšení uplatňované celní sazby.

3) K rozhodnutí o nákladech tohoto řízení je příslušný Tariefcommissie.

Takto rozhodnuto v Lucemburku dne 5. února 1963.

IN CASE 34/73

REFERENCE TO THE COURT UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY BY THE PRESIDENT OF THE TRIBUNAL OF TRIESTE FOR A PRELIMINARY RULING IN THE ACTION PENDING BEFORE THAT COURT BETWEEN

F.ILLI VARIOLA SPA, TRIESTE,

AND

AMMINISTRAZIONE ITALIANA DELLE FINANZE

Subject of the case

ON THE INTERPRETATION OF ARTICLES 18 AND 20 OF REGULATION NO 19 OF THE COUNCIL OF 4 APRIL 1962 ON THE GRADUAL ESTABLISHMENT OF A COMMON ORGANIZATION OF THE MARKET IN CEREALS (OJ OF 20 APRIL 1962, P. 933) AND OF ARTICLES 18 AND 21 OF REGULATION NO 120/67 EEC OF THE COUNCIL OF 13 JUNE 1967 ON THE COMMON ORGANIZATION OF THE MARKET IN CEREALS (OJ OF 19 JUNE 1967, P. 2269) AND ON CERTAIN OTHER QUESTIONS RELATING TO THE DIRECT APPLICATION OF THESE PROVISIONS,

Grounds

1 BY ORDER OF 12 JANUARY 1973, LODGED WITH THE REGISTRY ON 27 FEBRUARY 1973, THE PRESIDENT OF THE TRIBUNAL OF TRIESTE ASKED THE COURT FOR A PRELIMINARY RULING ON THE INTERPRETATION OF REGULATION NO 19 OF THE COUNCIL OF 4 APRIL 1962 AND REGULATION 120/67/EEC OF 13 JUNE 1967 ON THE COMMON ORGANIZATION OF THE MARKET IN CEREALS AND ON CERTAIN QUESTIONS RELATING TO THE DIRECT EFFECT OF THE RULES OF COMMUNITY LAW IN THE LEGAL ORDER OF MEMBER STATES.

ON THE FIRST QUESTION

2 IN THE FIRST QUESTION, THE COURT IS ASKED TO DECLARE WHETHER THE CONCEPT OF CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT TO CUSTOMS DUTIES, REFERRED TO IN ARTICLES 18 AND 20 OF REGULATION NO 19/62 AND IN ARTICLES 18 AND 21 OF REGULATION NO 120/67, IS THE SAME AS THAT REFERRED TO IN ARTICLE 9 ET SEQ. OF THE TREATY.

3 THE PROVISIONS OF THE TREATY PROHIBITING MEMBER STATES, IN THE CONTEXT OF TRADE WITHIN THE COMMUNITY, FROM LEVYING CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT TO CUSTOMS DUTIES IS DESIGNED TO ENSURE THE FREE MOVEMENT OF GOODS WITHIN THE COMMUNITY.

THE PROVISIONS OF THE REGULATIONS ON THE ORGANIZATION OF THE AGRICULTURAL MARKET HAVE THE SAME PURPOSE INsofar AS, IN REGARD TO TRADE WITHIN THE COMMUNITY, THEY FORBID THE LEVYING OF ANY CUSTOMS DUTY OR CHARGE HAVING EQUIVALENT EFFECT, AND ALSO THE PURPOSE OF ENSURING UNIFORM ARRANGEMENTS AT THE EXTERNAL FRONTIERS OF A COUNTRY, INsofar AS THEY IMPOSE A SIMILAR PROHIBITION IN REGARD TO IMPORTS FROM THIRD COUNTRIES.

THERE IS NO CONSIDERATION WHICH COULD JUSTIFY DIFFERENT INTERPRETATIONS OF THE CONCEPT OF " CHARGE HAVING EQUIVALENT EFFECT " AS IT APPEARS IN ARTICLE 9 ET SEQ. OF THE TREATY, ON THE ONE HAND, AND ARTICLES 18 AND 20 OF REGULATION NO 19/62 AND ARTICLES 18 AND 21 OF REGULATION NO 120/67, ON THE OTHER.

ON THE SECOND QUESTION

4 IN THE SECOND QUESTION, THE COURT IS ASKED TO DECLARE WHETHER A CHARGE IMPOSED SOLELY ON IMPORTED GOODS (WHETHER COMING FROM MEMBER COUNTRIES OR FROM THIRD COUNTRIES) SOLELY BECAUSE THEY HAVE BEEN UNLOADED IN THE NATIONAL PORTS CONSTITUTES A " CHARGE HAVING EQUIVALENT EFFECT TO CUSTOMS DUTIES ", WHICH IS PROHIBITED UNDER THE ABOVEMENTIONED PROVISIONS OF THE REGULATIONS.

5 THE FILE DISCLOSES THAT THE PRESENT CASE IS CONCERNED WITH THE CHARGE DESIGNATED " UNLOADING CHARGE " IN ARTICLE 27 OF THE ITALIAN LAW NO 82 OF 9 FEBRUARY 1963 ON THE SUBJECT OF MARITIME CHARGES AND DUTIES LEVIED ON GOODS COMING FROM ABROAD AND UNLOADED IN THE PORTS, ROADSTEADS AND WHARVES OF THE STATE PENDING FINAL OR TEMPORARY IMPORTATION.

FOR CEREALS, THIS DISEMBARKATION DUTY AMOUNTS TO 30 LIRE PER METRIC TON.

INCOME FROM THE DUTY IS DEVOTED TO THE PROVISION AND MAINTENANCE OF PORT INSTALLATIONS.

6 THE PROHIBITION OF ALL CUSTOMS DUTIES AND CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT COVERS ANY CHARGE LEVIED AT THE TIME OR BY REASON OF IMPORTATION AND WHICH, SPECIFICALLY AFFECTING THE IMPORTED PRODUCT AND NOT THE HOME-PRODUCED PRODUCT, HAS THE SAME RESTRICTIVE EFFECT ON THE FREE MOVEMENT OF GOODS AS A CUSTOMS DUTY.

THE LEVYING OF SUCH A CHARGE, HOWEVER SMALL, TOGETHER WITH THE ADMINISTRATIVE FORMALITIES WHICH IT OCCASIONS, CONSTITUTE AN OBSTRUCTION OF THE FREE MOVEMENT OF GOODS.

ON QUESTIONS 3 AND 6

7 IN THE THIRD AND SIXTH QUESTIONS, THE COURT IS ASKED WHETHER THE PROVISIONS OF ARTICLES 18 AND 20 OF REGULATION NO 19/62 AND OF ARTICLES 18 AND 21 OF REGULATION NO 120/67 ARE TO BE CONSIDERED AS RULES DIRECTLY APPLICABLE IN MEMBER STATES, THUS CONFERRING RIGHTS ON PRIVATE PARTIES WHICH THE NATIONAL COURTS MUST PROTECT.

8 BY THE SECOND PARAGRAPH OF ARTICLE 189 OF THE TREATY, A REGULATION " SHALL HAVE GENERAL APPLICATION " AND " SHALL BE DIRECTLY APPLICABLE IN ALL MEMBER STATES ".

ACCORDINGLY, OWING TO ITS VERY NATURE AND ITS PLACE IN THE SYSTEM OF SOURCES OF COMMUNITY LAW, **A REGULATION HAS IMMEDIATE EFFECT AND, CONSEQUENTLY, OPERATES TO CONFER RIGHTS ON PRIVATE PARTIES WHICH THE NATIONAL COURTS HAVE A DUTY TO PROTECT.**

THE ANSWER TO THE QUESTION MUST THEREFORE BE IN THE AFFIRMATIVE.

ON QUESTIONS 4 AND 5

9 IN THE FOURTH AND FIFTH QUESTIONS, THE COURT IS, IN EFFECT, ASKED TO DETERMINE WHETHER THE DISPUTED PROVISIONS OF THE REGULATIONS CAN BE INTRODUCED INTO THE LEGAL ORDER OF MEMBER STATES BY INTERNAL MEASURES REPRODUCING THE CONTENTS OF COMMUNITY PROVISIONS IN SUCH A WAY THAT THE SUBJECT-MATTER IS BROUGHT UNDER NATIONAL LAW, AND THE JURISDICTION OF THE COURT IS THEREBY AFFECTED.

10 THE DIRECT APPLICATION OF A REGULATION MEANS THAT ITS ENTRY INTO FORCE AND ITS APPLICATION IN FAVOUR OF OR AGAINST THOSE SUBJECT TO IT ARE INDEPENDENT OF ANY MEASURE OF RECEPTION INTO NATIONAL LAW.

BY VIRTUE OF THE OBLIGATIONS ARISING FROM THE TREATY AND ASSUMED ON RATIFICATION, MEMBER STATES ARE UNDER A DUTY NOT TO OBSTRUCT THE DIRECT APPLICABILITY INHERENT IN REGULATIONS AND OTHER RULES OF COMMUNITY LAW.

STRICT COMPLIANCE WITH THIS OBLIGATION IS AN INDISPENSABLE CONDITION OF SIMULTANEOUS AND UNIFORM APPLICATION OF COMMUNITY REGULATIONS THROUGHOUT THE COMMUNITY.

11 MORE PARTICULARLY, **MEMBER STATES ARE UNDER AN OBLIGATION NOT TO INTRODUCE ANY MEASURE WHICH MIGHT AFFECT THE JURISDICTION OF THE COURT TO PRONOUNCE ON ANY QUESTION INVOLVING THE INTERPRETATION OF COMMUNITY LAW OR THE VALIDITY OF AN ACT OF THE INSTITUTIONS OF THE COMMUNITY**, WHICH MEANS THAT NO PROCEDURE IS PERMISSIBLE WHEREBY THE COMMUNITY NATURE OF A LEGAL RULE IS CONCEALED FROM THOSE SUBJECT TO IT.

UNDER ARTICLE 177 OF THE TREATY IN PARTICULAR, THE JURISDICTION OF THE COURT IS UNAFFECTED BY ANY PROVISIONS OF NATIONAL LEGISLATION WHICH PURPORT TO CONVERT A RULE OF COMMUNITY LAW INTO NATIONAL LAW.

ON QUESTION 7

12 IN THE SEVENTH QUESTION, THE COURT IS INVITED TO DECLARE WHETHER THE RIGHTS CONFERRED ON PRIVATE PARTIES UNDER ARTICLES 18 AND 20 OF REGULATION NO 19/62 REMAINED VALID AFTER REGULATION NO 120/67 CAME INTO FORCE.

13 ARTICLE 33 OF REGULATION NO 120/67 PROVIDES THAT THE ARRANGEMENTS SET OUT THEREIN WERE EFFECTIVE FROM 1 JULY 1967 AND THAT REGULATION NO 19/62 WAS REPEALED WITH EFFECT FROM THE SAME DATE.

IN THE ABSENCE OF VALID PROVISION TO THE CONTRARY, REPEAL OF A REGULATION DOES NOT MEAN ABOLITION OF THE INDIVIDUAL RIGHTS WHICH IT HAS CREATED.

MOREOVER, THE PROHIBITIONS, CONTAINED IN ARTICLES 18 AND 20 OF REGULATION NO 90/62, AGAINST STATES LEVYING CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT TO CUSTOMS DUTIES, WERE REPEALED BY ARTICLES 18 AND 21 OF REGULATION NO 120/67.

IT FOLLOWS FROM THIS THAT THE RIGHTS CREATED IN FAVOUR OF PRIVATE PARTIES UNDER ARTICLES 18 AND 20 OF REGULATION NO 19/62 REMAINED IN FORCE, WITHOUT INTERRUPTION, AFTER REGULATION NO 120/67 CAME INTO EFFECT.

ON QUESTION 8

14 IN THE EIGHTH QUESTION, THE COURT IS ASKED TO DECLARE WHETHER, BY A LEGISLATIVE PROVISION ENACTED AFTER ENTRY INTO FORCE OF THE REGULATIONS IN DISPUTE, A MEMBER STATE CAN CHANGE THE DATE FROM WHICH THE PROHIBITION OF CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT BECOMES OPERATIVE.

IT IS CLEAR FROM THE FILE THAT THIS QUESTION IS OCCASIONED BY THE ITALIAN LAW NO 447 OF 24 JUNE 1971 UNDER WHICH WERE ABOLISHED THE STATISTICS DUTY AND THE ADMINISTRATIVE SERVICES DUTY WHICH, IN ITS JUDGEMENTS OF 1 JULY 1961 IN CASE 24/68 (REC. 1969) AND OF 18 NOVEMBER 1970 IN CASE 8/70 (REC. 1970), THE COURT DECLARED TO BE INCOMPATIBLE WITH COMMUNITY PROVISIONS PROHIBITING THE LEVYING OF DUTIES HAVING EQUIVALENT EFFECT TO CUSTOMS DUTIES.

THE ITALIAN LAW PROVIDES THAT ABOLITION TAKES EFFECT ONLY FROM THE DATE ON WHICH THE LAW CAME INTO FORCE, VIZ. 1 AUGUST 1971, EXCEPT FOR THE ADMINISTRATIVE SERVICES DUTY LEVIED ON GOODS IMPORTED FROM OTHER MEMBER STATES, WHICH WAS ABOLISHED WITH EFFECT FROM 30 JUNE 1968.

15 A LEGISLATIVE PROVISION OF INTERNAL LAW COULD NOT BE SET UP AGAINST THE DIRECT EFFECT, IN THE LEGAL ORDER OF MEMBER STATES, OF REGULATIONS OF THE COMMUNITY AND OTHER

PROVISIONS OF COMMUNITY LAW, INCLUDING THE PROHIBITION, UNDER ARTICLES 9 ET SEQ. OF THE TREATY, OF CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT TO CUSTOMS DUTIES, WITHOUT COMPROMISING THE ESSENTIAL CHARACTER OF COMMUNITY RULES AS SUCH AND THE FUNDAMENTAL PRINCIPLE THAT THE COMMUNITY LEGAL SYSTEM IS SUPREME.

THIS IS PARTICULARLY TRUE AS REGARDS THE DATE FROM WHICH THE COMMUNITY RULE BECOMES OPERATIVE AND CREATES RIGHTS IN FAVOUR OF PRIVATE PARTIES.

THE FREEDOM OF EACH MEMBER STATE TO VARY, IN RELATION TO ITSELF AND WITHOUT EXPRESS AUTHORITY, THE DATE ON WHICH A COMMUNITY RULE COMES INTO FORCE IS EXCLUDED BY REASON OF THE NEED TO ENSURE UNIFORM AND SIMULTANEOUS APPLICATION OF COMMUNITY LAW THROUGHOUT THE COMMUNITY.

Decision on costs

(...)

THE COURT,

IN ANSWER TO THE QUESTIONS REFERRED TO IT BY THE PRESIDENT OF THE TRIBUNAL OF TRIESTE BY ORDER OF 12 JANUARY 1973, HEREBY RULES:

ON QUESTION 1

1 . THE CONCEPT OF " CHARGE HAVING EQUIVALENT EFFECT " UNDER ARTICLES 18 AND 20 OF REGULATION 19/62 AND ARTICLES 18 AND 21 OF REGULATION NO 120/67 MUST BE TAKEN TO HAVE THE SAME MEANING AS IN ARTICLES 9 ET SEQ. OF THE TREATY.

ON QUESTION 2

2 . A CHARGE WHICH IS IMPOSED EXCLUSIVELY ON IMPORTED GOODS SOLELY BECAUSE THEY HAVE BEEN UNLOADED IN THE NATIONAL PORTS CONSTITUTES A " CHARGE HAVING EQUIVALENT EFFECT TO A CUSTOMS DUTY " AND IS ACCORDINGLY PROHIBITED SO FAR AS THE IMPORTATION OF CEREALS IS CONCERNED, WHETHER FROM OTHER MEMBER COUNTRIES OR THIRD COUNTRIES, UNDER ARTICLES 18 AND 20 OF REGULATION NO 19/62 AND ARTICLES 18 AND 21 OF REGULATION NO 120/67.

ON QUESTIONS 3 AND 6

3 . THE PROVISIONS OF ARTICLES 18 AND 20 OF REGULATION NO 19/62 AND OF ARTICLES 18 AND 21 OF REGULATION NO 120/67 PROHIBITING MEMBER STATES FROM LEVYING ANY CHARGE HAVING EQUIVALENT EFFECT TO CUSTOMS DUTIES ARE DIRECTLY APPLICABLE IN THE LEGAL ORDER OF MEMBER STATES AND ACCORDINGLY CONFER RIGHTS ON PRIVATE PARTIES WHICH THE NATIONAL COURTS MUST PROTECT.

ON QUESTIONS 4 AND 5

4 . A LEGISLATIVE MEASURE UNDER NATIONAL LAW WHICH REPRODUCES THE TEXT OF A DIRECTLY APPLICABLE RULE OF COMMUNITY LAW CANNOT IN ANY WAY AFFECT SUCH DIRECT APPLICABILITY, OR THE COURT' S JURISDICTION UNDER THE TREATY.

ON QUESTION 7

5 . THE RIGHTS CREATED IN FAVOUR OF PRIVATE PARTIES UNDER ARTICLES 18 AND 20 OF REGULATION NO 19/62 REMAINED IN FORCE, WITHOUT INTERRUPTION, AFTER REGULATION NO 120/67 CAME INTO EFFECT.

ON QUESTION 8

6 . THE DIRECT EFFECT OF ARTICLES 18 AND 20 OF REGULATION NO 19/62 AND OF ARTICLES 18 AND 21 OF REGULATION NO 120/67 PREVAILS AGAINST ANY NATIONAL LEGISLATIVE MEASURE PURPORTING TO CHANGE THE DATE FROM WHICH THESE PROVISIONS BECAME OPERATIVE.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

26. února 1986

Ve věci 152/85,

1. Fakta

Paní Marshallová se narodila 4. února 1918 a pracovala pro zdravotní úřad pro Southampton a Jihovýchodní oblast Hampshiru (dále jen úřad) v době od června 1966 do 31. března 1980. Od 23. května 1974 pracovala podle pracovní smlouvy jako starší dietní sestra. Dne 31. března 1980, asi čtyři týdny po dosažení věku 62 let, byla paní Marshallová propuštěna, a to bez ohledu na to, že vyjádřila svou ochotu pracovat dále, až do dosažení věku 65 let. Jediným důvodem jejího propuštění byla skutečnost, že paní Marshallová byla žena, která dosáhla hranice věku pro odchod do starobního důchodu (tedy doby, kdy nastala splatnost důchodů sociálního zabezpečení), platné pro ženy v úřadě.

Paní Marshallová podala proti úřadu žalobu k průmyslovému tribunálu s tím, že její propuštění z důvodu uvedeného úřadem je diskriminačním zacházením podloženým příslušností k pohlaví, a proto představuje protiprávní diskriminaci neslučitelnou se zákonem na ochranu proti diskriminaci na základě pohlaví (Sex Discrimination Act) i s komunitárním právem. Průmyslový tribunál zamítl žalobu paní Marshallové v bodě týkajícím se porušení zákona na ochranu proti diskriminaci na základě pohlaví, avšak potvrdil, že došlo k porušení principu rovného zacházení stanoveného směrnicí 76/207 EHS. Tento rozsudek byl potvrzen při odvolání k zaměstnaneckému odvolacímu tribunálu v prvním bodě a zamítnut v druhém bodě s tím, že jednotlivec se nemůže dovolat porušení principu rovného zacházení (směrnice 76/207/EHS) před soudem nebo tribunálem ve Spojeném království. Proti tomuto rozsudku se paní Marshallová odvolala k odvolacímu soudu.

2. Otázky předložené k posouzení ESD

Svým rozhodnutím ze dne 12. března 1984 požádal odvolací soud pro Anglii a Wales Soudní dvůr, aby na základě článku 177 Smlouvy o založení EHS rozhodl o dvou otázkách:

1. (1) Dopustil se úřad diskriminačního jednání zakázaného směrnicí 76/207/EHS tím, že paní Marshallovou propustil po dosažení věkové hranice 60 let, což bylo v souladu se systémem uplatňovaným úřadem při odchodu zaměstnanců do důchodu a zároveň v době dosažení běžného věku odchodu do důchodu stanoveného pro ženy?
2. (2) Pokud je odpověď na otázku 1 kladná, může se paní Marshallová za těchto okolností odvolávat na ustanovení směrnice 76/207/EHS před národními soudy nebo tribunály, a to bez ohledu na možnou neslučitelnost této směrnice s částí 6(4) zákona na ochranu proti diskriminaci na základě pohlaví z roku 1975?

3. Soudní výrok ESD

Nejprve Soudní dvůr konstatoval, že položené otázky se netýkají výkladu přístupu do zákonného nebo zaměstnaneckého systému penzijního pojištění, tzn. podmínek výplaty starobního nebo výsluhového důchodu, ale stanovení věkové hranice v souvislosti s ukončením pracovního poměru podle obecných

zásad pro propouštění. Otázky se tedy týkají podmínek pro propouštění a budou se posuzovat podle směrnice 76/207/EHS.

Jak Soudní dvůr již dříve konstatoval v případě Burton, pojem „propuštění“ podle článku 5(1) směrnice 76/207/EHS má být vykládán širším způsobem. Z tohoto důvodu věková hranice pro povinné propouštění zaměstnanců v souvislosti s obecným programem pro propouštění spadá pod pojem „propuštění“ vyložený tímto způsobem, i když toto propuštění zahrnuje přiznání starobní penze. Soudní dvůr dále vysvětlil, že zatímco výjimky ze zákazu diskriminace na základě pohlaví podle článku 7(1)(a) směrnice 79/7/EHS platí pouze pro stanovení hranice důchodového věku pro účely přiznání starobního důchodu a důchodu za výsluhu let, včetně jejich možných důsledků pro další dávky, projednávaný soudní případ se týká propuštění ve smyslu článku 5 směrnice 76/207/EHS. **Soudní dvůr proto došel k závěru, že stanovení různé věkové hranice pro muže a ženy s ohledem na skončení pracovního poměru v návaznosti na obecný program propouštění představuje diskriminaci na základě pohlaví ve smyslu směrnice 76/207/EHS.**

Protože odpověď na první otázku byla kladná, bylo nutné uvážit, zda se jednotlivec může odvolávat na článek 5(1) směrnice 76/207/EHS před národním soudem nebo tribunálem. Soudní dvůr připomněl, že **kdykoliv se ustanovení směrnice zdálo být svým obsahem dostatečně bezpodmínečné a přesné, mohl se jednotlivec dovolávat těchto ustanovení vůči státu, pokud tento stát neprovedl danou směrnici v předepsané lhůtě nebo pokud ji provedl nesprávně.** Soudní dvůr dále dodal, že směrnice sama o sobě nemůže ukládat povinnosti jednotlivci a že na ustanovení směrnice jako taková se proti jednotlivci nelze odvolávat. Proto je třeba zjistit, zda jednání úřadu lze považovat za jednání jednotlivce. Soudní dvůr zdůraznil, že **pokud se osoba zapojená do právního sporu může dovolávat ustanovení směrnice proti státu, může tak učinit bez ohledu na to, zda stát vystupuje v roli zaměstnavatele nebo z pozice veřejné moci.** V každém případě je nutné zabránit státu, aby získal výhodu z vlastního zanedbání vyhovět právu Společenství. Nakonec Soudní dvůr potvrdil, že článek 5 směrnice 76/207/EHS nedává členským státům právo omezit platnost principu rovného zacházení ani právo jeho působnost omezovat podmínkami a potvrdil, že toto ustanovení je dostatečně přesné a bezpodmínečné, aby se o něj mohl jednotlivec opřít před národním soudem ve sporu o kterékoli ustanovení národního práva, jehož znění neodpovídá danému článku.

V odpovědi na předložené otázky Soudní dvůr přednesl svůj výrok:

1. Článek 5(1) směrnice 76/207/EHS musí být vyložen tak, že obecný postup, podle kterého je žena propuštěna výhradně proto, že dosáhla nebo překročila věk pro přiznání státního starobního důchodu - a tento věk je podle národní legislativy různý pro muže a ženy - představuje diskriminaci na základě pohlaví a je neslučitelný se směrnicí.
2. Článek 5(1) směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 zakazující jakoukoliv diskriminaci na základě pohlaví ve vztahu k pracovním podmínkám, včetně podmínek upravujících propuštění z pracovního poměru, lze ve sporu o aplikaci národního ustanovení, které není v souladu s článkem 5(1), použít vůči představiteli veřejné moci v roli zaměstnavatele.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

10. dubna 1984

Ve věci 14/83,

jejímž předmětem je žádost Arbeitsgericht Hamm (Německo) předložená Soudnímu dvoru na základě článku 177 Smlouvy o EHS směřující k získání ve sporu probíhající před tímto soudem mezi

Sabine von Colson a Elisabeth Kamann

a

Land Nordrhein-Westfalen, ze zákona zastoupené Bezirksregierung Münster,

rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu směrnice Rady 76/207 ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky (Úř. věst. č. L 39, s. 40; Zvl. vyd. 05/01, s. 187),

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

1 Usnesením ze dne 6. prosince 1982, došlým Soudnímu dvoru dne 24. ledna 1983, položil Arbeitsgericht Hamm na základě článku 177 Smlouvy o EHS Soudnímu dvoru několik předběžných otázek týkajících se výkladu směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky (Úř. věst. L 39, s. 40; Zvl. vyd. 05/01, s. 187).

2 Tyto otázky vyvstaly v rámci sporu mezi dvěma diplomovanými sociálními pracovníci Sabine von Colson a Elisabeth Kamann na straně jedné a Land Nordrhein-Westfalen na straně druhé. Z odůvodnění předkládacího usnesení vyplývá, že nápravné zařízení Werl, které je určeno pouze pro vězně mužského pohlaví a které spravuje Land Nordrhein-Westfalen, odmítlo zaměstnat žalobkyně v původním řízení z důvodů souvisejících s jejich pohlavím. Úředníci pověřeni nábořem zdůvodnili své odmítnutí zaměstnat žalobkyně v původním řízení tvrzením o problémech a rizicích spjatých se zaměstnáváním uchazečů ženského pohlaví v zařízeních tohoto druhu, a z těchto důvodů upřednostnili uchazeče mužského pohlaví, přestože jejich kvalifikace byla nižší.

3 Poté, co vnitrostátní soud dospěl k názoru, že diskriminace byla prokázána, měl za to, že jedinou sankcí za diskriminaci při přijímání do zaměstnání je podle německého práva náhrada za „ztrátu důvěry“ (Vertrauensschaden), tedy za újmu, kterou diskriminovaní uchazeči utrpěli v důsledku svého očekávání, že k navázání pracovního poměru dojde bez jakékoli diskriminace. Takové odškodnění je upraveno v § 611a odst. 2 BGB.

4 Podle uvedeného ustanovení je zaměstnavatel v případě diskriminace v přístupu k zaměstnání povinen „nahradit škodu, kterou pracovník utrpěl následkem toho, že choval plnou důvěru v to,

že podobné porušení (zásady rovného zacházení) nebude bránit navázání pracovního poměru“. Uvedené ustanovení má za cíl provést výše uvedenou směrnici Rady 76/207.

5 Vnitrostátní soud měl tudíž za to, že podle německého práva může nařídit pouze náhradu cestovních výdajů vynaložených žalobkyní von Colson v souvislosti s její žádostí o zaměstnání (7,20 DM) a je nucen žalobkyním zamítnout ostatní body jejich žaloby.

6 Nicméně za účelem určení právních předpisů použitelných na úrovni Společenství v případě diskriminace v přístupu k zaměstnání položil vnitrostátní soud Soudnímu dvoru tyto otázky:

„1) Vyplývá z ustanovení směrnice Rady ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky (76/207/EHS), že diskriminace na základě pohlaví během přístupu k zaměstnání (neuzavření pracovní smlouvy z důvodu pohlaví uchazeče nebo upřednostnění jiného uchazeče z důvodu jeho pohlaví) musí být sankcionována povinností zaměstnavatele, který je původcem diskriminace, uzavřít s diskriminovaným uchazečem pracovní smlouvu?

(...)

5) Je-li odpověď na první otázku v zásadě záporná:

Jaká tedy musí být podle ustanovení směrnice 76/207/EHS sankce za zjištěnou diskriminaci během přístupu k zaměstnání?

Je v tomto ohledu namístě rozlišovat podle otázek 2a) až 2c)?

6) Je směrnice 76/207/EHS, jak ji vykládá Soudní dvůr ve svých odpovědích na výše položené otázky, přímo použitelná ve Spolkové republice Německo?“

7 Hlavním cílem uvedených otázek je zjistit, zda směrnice 76/207 ukládá členským státům povinnost stanovit pro případ diskriminace v přístupu k zaměstnání (otázky č. 1 až 5) právní důsledky nebo zvláštní sankce a zda se jednotlivci mohou v případě potřeby dovolávat před vnitrostátními soudy ustanovení směrnice, která nebyla provedena do vnitrostátního právního řádu ve stanovených lhůtách (otázka č. 6).

a) K první otázce

8 Podstatou první otázky vnitrostátního soudu je, zda směrnice 76/207 ukládá, aby diskriminace na základě pohlaví během přístupu k zaměstnání byla sankcionována povinností zaměstnavatele, který je původcem diskriminace, uzavřít s diskriminovaným uchazečem pracovní smlouvu.

9 Podle vnitrostátního soudu z odůvodnění i samotného znění směrnice vyplývá, že směrnice ukládá členským státům přijmout právní předpisy doplněné účinnými sankcemi, avšak účinná je podle jeho názoru pouze naturální náhrada škody vedoucí k zaměstnání diskriminovaných osob.

10 Podle žalobkyní v původním řízení by § 611a odst. 2 BGB tím, že omezil nárok na odškodnění pouze na náhradu za ztrátu důvěry, vyloučil možnost náhrady škody vyplývající z obecné právní úpravy. Směrnice 76/207 ukládá členským státům povinnost zavést vhodná opatření za účelem zamezení diskriminaci v budoucnosti. Je tedy třeba mít přinejmenším za to, že § 611a odst. 2 nelze brát v úvahu. Důsledkem toho je povinnost zaměstnavatele uzavřít pracovní smlouvu s diskriminovaným uchazečem.

(...)

15 Podle čl. 189 třetího pododstavce „směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Je sice pravda, že uvedené ustanovení vyhrazuje členským státům svobodu volby způsobů a prostředků určených k zajištění provádění směrnice, tato svoboda se však nedotýká povinnosti uložené všem členským státům, jimž je směrnice určena, přijmout v rámci svých vnitrostátních právních řádů všechna opatření nezbytná k zajištění plné účinnosti směrnice v souladu s cílem, který sleduje.

16 Je tedy třeba přezkoumat směrnicí 76/207 za účelem určení, zda směrnice členským státům ukládá povinnost stanovit určité právní důsledky nebo sankce v případě porušení zásady rovného zacházení v přístupu k zaměstnání.

17 Tato směrnice má za cíl zavést v členských státech zásadu rovného zacházení pro muže a ženy, a to zejména tak, že zajistí pracovníkům jednoho i druhého pohlaví skutečnou rovnost příležitostí v přístupu k zaměstnání. Za tímto účelem definuje článek 2 zásadu rovného zacházení a její meze, zatímco čl. 3 odst. 1 stanoví její dosah, pokud jde právě o přístup k zaměstnání. Článek 3 odst. 2 písm. a) stanoví, že členské státy přijmou opatření nezbytná k tomu, aby byly zrušeny právní a správní předpisy odporující zásadě rovného zacházení.

18 Článek 6 ukládá členským státům povinnost zavést do svých vnitrostátních právních řádů opatření nezbytná k tomu, aby bylo každé osobě, která se cítí poškozena diskriminací, umožněno „domáhat se nápravy soudní cestou“. Z tohoto ustanovení vyplývá, že členské státy jsou povinny přijmout opatření, která jsou dostatečně účinná pro dosažení cíle směrnice, a zajistit, aby se uvedených opatření mohly dotýčné osoby účinně dovolávat před vnitrostátními soudy. Taková opatření mohou například zahrnovat ustanovení vyžadující, aby zaměstnavatel zaměstnal diskriminovaného uchazeče, nebo ustanovení zajišťující přiměřené peněžité odškodnění, posílená v případě potřeby o systém pokut. Je však třeba konstatovat, že směrnice neukládá určitou sankci, nýbrž ponechává členským státům svobodu volby mezi různými řešeními vhodnými k uskutečnění jejího cíle.

19 Na první otázku je tedy namístě odpovědět tak, že směrnice 76/207 neukládá, že diskriminace na základě pohlaví během přístupu k zaměstnání musí být sankcionována povinností zaměstnavatele, který je původcem diskriminace, uzavřít s diskriminovaným uchazečem pracovní smlouvu.

(...)

c) K páté a šesté otázce

21 Podstatou páté otázky vnitrostátního soudu předložené Soudnímu dvoru je, zda je možné v případě diskriminace odvodit ze směrnice jinou sankci než nárok na uzavření pracovní smlouvy. Šestá otázka má za cíl zjistit, zda se směrnice mohou v souladu s jejím nezbytným výkladem dovolávat poškozené osoby před vnitrostátními soudy.

22 V tomto ohledu je případné poznamenat, že skutečná rovnost příležitostí nemůže být zavedena bez vhodného systému sankcí. Takový důsledek vyplývá nejen ze samotného účelu směrnice, ale obzvláště z jejího článku 6, který tím, že dává diskriminovaným uchazečům o zaměstnání právo na soudní ochranu, uznává, že tito uchazeči mají práva, kterých se mohou dovolávat před soudy.

23 Ačkoliv, jak bylo zjištěno v odpovědi na první otázku, úplné provedení směrnice nevyžaduje určitou formu sankce v případě porušení zákazu diskriminace, **předpokládá nicméně, že uvedená sankce je způsobilá zajistit skutečnou a účinnou právní ochranu.** Krom toho musí mít skutečný odrazující účinek na zaměstnavatele. Z toho plyne, že pokud se členský stát rozhodne sankcionovat porušení zákazu diskriminace přiznáním odškodnění, musí být toto odškodnění v každém případě přiměřené vzniklé újmě.

24 V důsledku toho je zřejmé, že vnitrostátní právní předpisy, které omezují nároky na náhradu škody osob, které byly diskriminovány v přístupu k zaměstnání, na čistě symbolické odškodnění, jakým je například náhrada výdajů vzniklých v souvislosti s jejich ucházením se o zaměstnání, nejsou v souladu s požadavky účinného provedení směrnice.

25 Povaha sankcí stanovených Spolkovou republikou Německo v případě diskriminace v přístupu k zaměstnání, a zejména otázka, zda pravidlo obsažené v § 611a odst. 2 BGB vylučuje možnosti odškodnění na základě obecné právní úpravy, byly před Soudním dvorem dlouze projednávány. Vláda Spolkové republiky Německo v tomto ohledu v ústní části řízení uplatňovala, že uvedené ustanovení nutně nevylučuje použití obecné právní úpravy v oblasti odškodnění. Přísluší pouze vnitrostátnímu soudu, aby rozhodl o tomto bodě výkladu týkajícím se svého vnitrostátního práva.

26 Je však třeba upřesnit, že ze směrnice vyplývající povinnost členských států dosáhnout výsledku, který je v ní stanoven, a jejich povinnost na základě článku 5 Smlouvy přijmout veškerá obecná nebo zvláštní opatření, jež jsou vhodná k plnění uvedené povinnosti, jsou uloženy všem orgánům členských států, včetně soudů v rámci jejich pravomocí. Z toho vyplývá, že při uplatňování vnitrostátního práva, a zejména ustanovení vnitrostátního právního předpisu speciálně zavedeného za účelem provedení směrnice 76/207, je vnitrostátní soud povinen vykládat své vnitrostátní právo ve světle znění a účelu směrnice, tak aby bylo dosaženo výsledku uvedeného v čl. 189 třetím pododstavci.

27 Jak naproti tomu vyplývá z výše uvedených úvah, směrnice neobsahuje, pokud jde o sankce za případnou diskriminaci, bezpodmínečnou a dostatečně přesnou povinnost, které by se jednotlivec mohl dovolat v případě, že ve stanovených lhůtách nebyla přijata prováděcí opatření, aby získal určitou náhradu škody podle směrnice, pokud takový důsledek není upraven nebo povolen vnitrostátními právními předpisy.

28 Je však namístě vnitrostátní soud upozornit na to, že směrnice 76/207 sice ponechává členským státům při ukládání sankcí za porušení zákazu diskriminace svobodu volby mezi různými řešeními vhodnými k dosažení svého cíle, předpokládá nicméně, že pokud se členský stát rozhodne sankcionovat porušení dotčeného zákazu přiznáním odškodnění, musí být toto odškodnění v každém případě přiměřené vzniklým škodám, aby byla zajištěna jeho účinnost a odrazující účinek, a musí tedy jít nad rámec čistě symbolického odškodnění, jakým je například náhrada pouhých výdajů vzniklých v souvislosti s ucházením se o zaměstnání. Vnitrostátnímu soudu přísluší vykládat a uplatňovat právní předpisy přijaté za účelem provádění směrnice v souladu s požadavky Společenství v celém rozsahu, v němž mu vnitrostátní právo poskytuje určitý prostor pro uvážení.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu byly předloženy usnesením Arbeitsgericht Hamm ze dne 6. prosince 1982, rozhodl takto:

1) Směrnice 76/207 neukládá, že diskriminace na základě pohlaví během přístupu k zaměstnání musí být sankcionována povinností zaměstnavatele, který je původcem diskriminace, uzavřít s diskriminovaným uchazečem pracovní smlouvu.

2) Směrnice neobsahuje, pokud jde o sankce za případnou diskriminaci, bezpodmínečnou a dostatečně přesnou povinnost, které by se jednotlivec mohl dovolat v případě, že ve stanovených lhůtách nebyla přijata prováděcí opatření, aby získal určitou náhradu škody podle směrnice, pokud takový důsledek není upraven nebo povolen vnitrostátními právními předpisy.

3) Směrnice 76/207/EHS sice ponechává členským státům při ukládání sankcí za porušení zákazu diskriminace svobodu volby mezi různými řešeními vhodnými k dosažení svého cíle, předpokládá nicméně, že pokud se členský stát rozhodne sankcionovat porušení dotčeného zákazu přiznáním odškodnění, musí být toto odškodnění v každém případě přiměřené vzniklým škodám, aby byla zajištěna jeho účinnost a odrazující účinek, a musí tedy jít nad rámec čistě symbolického odškodnění, jakým je například náhrada pouhých výdajů vzniklých v souvislosti s ucházením se o zaměstnání. Vnitrostátnímu soudu přísluší vykládat a uplatňovat právní předpisy přijaté za účelem provádění směrnice v souladu s požadavky práva Společenství v celém rozsahu, v němž mu vnitrostátní právo poskytuje určitý prostor pro uvážení.

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 10. dubna 1984.

SDEU: C-188/89 A. Foster and others v British Gas plc.

In Case C-188/89,

REFERENCE to the Court under Article 177 of the EEC Treaty by the House of Lords for a preliminary ruling in the proceedings pending before that court between

A. Foster, G. A. H. M. Fulford-Brown, J. Morgan, M. Roby, E. M. Salloway and P. Sullivan

and

British Gas plc,

on the interpretation of Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions (Official Journal 1976 L 39, p. 40),

THE COURT

gives the following

Judgment

1 By an order of 4 May 1989, which was received at the Court on 29 May 1989, the House of Lords referred to the Court for a preliminary ruling under Article 177 of the EEC Treaty a question on the interpretation of Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions (Official Journal 1976 L 39, p. 40).

(...)

3 By virtue of the Gas Act 1972, which governed the BGC at the material time, the BGC was a statutory corporation responsible for developing and maintaining a system of gas supply in Great Britain, and had a monopoly of the supply of gas.

4 The members of the BGC were appointed by the competent Secretary of State. He also had the power to give the BGC directions of a general character in relation to matters affecting the national interest and instructions concerning its management.

5 The BGC was obliged to submit to the Secretary of State periodic reports on the exercise of its functions, its management and its programmes. Those reports were then laid before both Houses of Parliament. Under the Gas Act 1972 the BGC also had the right, with the consent of the Secretary of State, to submit proposed legislation to Parliament.

6 The BGC was required to run a balanced budget over two successive financial years. The Secretary of State could order it to pay certain funds over to him or to allocate funds to specified purposes.

7 The BGC was privatized under the Gas Act 1986. Privatization resulted in the establishment of British Gas plc, the respondent in the main proceedings, to which the rights and liabilities of the BGC were transferred with effect from 24 August 1986.

8 The appellants in the main proceedings were required to retire by the BGC on various dates between 27 December 1985 and 22 July 1986, on attaining the age of 60. These retirements reflected a general policy pursued by the BGC, that of requiring its employees to retire upon reaching the age at which they

were entitled to a State pension pursuant to British legislation, that is to say 60 years of age for women and 65 for men.

9 The appellants in the main proceedings, who wished to continue to work, brought proceedings for damages before the British courts asserting that their retirement by the BGC was contrary to Article 5(1) of Directive 76/207. According to that provision, "application of the principle of equal treatment with regard to working conditions, including the conditions governing dismissal, means that men and women shall be guaranteed the same conditions without discrimination on grounds of sex".

10 According to the order of the House of Lords, the parties to the main proceedings are agreed that on the basis of the judgment of the Court in Case 152/84 *Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* [1986] ECR 723 the dismissals were contrary to Article 5(1) of Directive 76/207. They are also agreed that those dismissals were not unlawful under the British legislation in force at the material time and that according to previous judgments of the House of Lords that legislation cannot be interpreted in a manner consistent with Directive 76/207. The parties are in dispute over the issue whether Article 5(1) of the directive may be relied on against the BGC.

11 It was in those circumstances that the House of Lords stayed the proceedings and referred the following question to the Court for a preliminary ruling:

"Was the BGC (at the material time) a body of such a type that the appellants are entitled in English courts and tribunals to rely directly upon Council Directive 76/207 of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions so as to be entitled to a claim for damages on the ground that the retirement policy of the BGC was contrary to the directive?"

12 Reference is made to the Report for the Hearing for a fuller account of the facts of the case, the relevant Community legislation, the course of the procedure and the written observations submitted to the Court, which are mentioned or discussed hereinafter only in so far as is necessary for the reasoning of the Court.

The jurisdiction of the Court

(...)

Reliance on the provisions of the directive against a body such as the BGC

16 As the Court has consistently held (see the judgment in Case 8/81 *Becker v Hauptzollamt Muenster-Innenstadt* [1982] ECR 53, paragraphs 23 to 25), where the Community authorities have, by means of a directive, placed Member States under a duty to adopt a certain course of action, the effectiveness of such a measure would be diminished if persons were prevented from relying upon it in proceedings before a court and national courts were prevented from taking it into consideration as an element of Community law. Consequently, a Member State which has not adopted the implementing measures required by the directive within the prescribed period may not plead, as against individuals, its own failure to perform the obligations which the directive entails. Thus, **wherever the provisions of a directive appear, as far as their subject-matter is concerned, to be unconditional and sufficiently precise, those provisions may, in the absence of implementing measures adopted within the prescribed period, be relied upon as against any national provision which is incompatible with the directive or in so far as the provisions define rights which individuals are able to assert against the State.**

17 The Court further held in its judgment in Case 152/84 *Marshall*, paragraph 49, that where a person is able to rely on a directive as against the State he may do so regardless of the capacity in which the latter is acting, whether as employer or as public authority. In either case it is necessary to prevent the State from taking advantage of its own failure to comply with Community law.

18 On the basis of those considerations, the Court has held in a series of cases that **unconditional and sufficiently precise provisions of a directive could be relied on against organizations or bodies which were**

subject to the authority or control of the State or had special powers beyond those which result from the normal rules applicable to relations between individuals.

19 The Court has accordingly held that provisions of a directive could be relied on against tax authorities (the judgments in Case 8/81 *Becker*, cited above, and in Case C-221/88 *ECSC v Acciaierie e Ferriere Busseni* (in liquidation) [1990] ECR I-495), local or regional authorities (judgment in Case 103/88 *Fratelli Costanzo v Comune di Milano* [1989] ECR 1839), constitutionally independent authorities responsible for the maintenance of public order and safety (judgment in Case 222/84 *Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651), and public authorities providing public health services (judgment in Case 152/84 *Marshall*, cited above).

20 It follows from the foregoing that a body, whatever its legal form, which has been made responsible, pursuant to a measure adopted by the State, for providing a public service under the control of the State and has for that purpose special powers beyond those which result from the normal rules applicable in relations between individuals is included in any event among the bodies against which the provisions of a directive capable of having direct effect may be relied upon.

21 With regard to Article 5(1) of Directive 76/207 it should be observed that in the judgment in Case 152/84 *Marshall*, cited above, paragraph 52, the Court held that that provision was unconditional and sufficiently precise to be relied on by an individual and to be applied by the national courts.

22 The answer to the question referred by the House of Lords must therefore be that Article 5(1) of Council Directive 76/207 of 9 February 1976 may be relied upon in a claim for damages against a body, whatever its legal form, which has been made responsible, pursuant to a measure adopted by the State, for providing a public service under the control of the State and has for that purpose special powers beyond those which result from the normal rules applicable in relations between individuals.

Decision on costs

(...)

Operative part

On those grounds,

THE COURT,

in answer to the question referred to it by the House of Lords, by order of 4 May 1989, hereby rules:

Article 5(1) of Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions may be relied upon in a claim for damages against a body, whatever its legal form, which has been made responsible, pursuant to a measure adopted by the State, for providing a public service under the control of the State and has for that purpose special powers beyond those which result from the normal rules applicable in relations between individuals.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

22. listopadu 2005

Ve věci C-144/04,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Arbeitsgericht Mnichov (Německo) ze dne 26. února 2004, došlým Soudnímu dvoru dne 17. března 2004, v řízení

Werner Mangold

proti

Rüdigeru Helmovi,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu ustanovení 2, 5 a 8 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, uzavřené dne 18. března 1999 (dále jen „rámcová dohoda“) a provedené směrnicí Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. L 175, s. 43; Zvl. vyd. 05/03, s. 368), jakož i článku 6 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 303, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 79).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi W. Mangoldem a R. Helmem v otázce pracovní smlouvy na dobu určitou, na jejímž základě je W. Mangold zaměstnán u R. Helma (dále jen „smlouva“).

Právní rámec

Právní úprava Společenství

Rámcová dohoda

3 Ustanovení 1 rámcové dohody stanoví, že „účelem této rámcové dohody je:

- a) zlepšit kvalitu práce na dobu určitou zajištěním uplatňování zásady zákazu diskriminace;
- b) vytvořit rámec, který zabráni zneužití vyplývajícimu z použití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů uzavřených na dobu určitou“.

4 Ustanovení 2 bod 1 rámcové dohody stanoví:

„Tato dohoda se vztahuje na zaměstnance s pracovním poměrem na dobu určitou, kteří mají pracovní smlouvu nebo jsou v pracovním poměru vymezeném platnými právními předpisy, kolektivními smlouvami nebo zvyklostmi v každém členském státě.“

5 Podle ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody:

„K předcházení zneužití vznikajícímu využitím po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, pokud žádná právní opatření pro předcházení zneužití neexistují, zavedou členské státy po konzultaci se sociálními partnery, v souladu s vnitrostátními právními předpisy, kolektivními smlouvami nebo zvyklostmi, nebo sociální partneři, způsobem, který přihlédne k potřebám specifických odvětví nebo kategorií zaměstnanců, jedno nebo více z následujících opatření:

- a) objektivní důvody ospravedlňující obnovení těchto pracovních smluv a poměrů;
- b) maximální celkové trvání po sobě jdoucích pracovních smluv a poměrů na dobu určitou;
- c) počet obnovení těchto smluv a poměrů.“

6 Ustanovení 8 bod 3 rámcové dohody stanoví:

„Provádění této dohody neodůvodňuje snížení obecné úrovně ochrany poskytované zaměstnancům v oblasti působnosti této dohody.“

Směrnice 2000/78

7 Směrnice 2000/78 byla přijata na základě článku 13 ES. První, čtvrtý, osmý a dvacátý pátý bod odůvodnění této směrnice zní takto:

„(1) V souladu s článkem 6 Smlouvy o Evropské unii je Evropská unie založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné všem členským státům, a ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství.

[...]

(4) Právo všech osob na rovnost před zákonem a ochrana před diskriminací představují všeobecné právo uznané Všeobecnou deklarací lidských práv, Úmluvou OSN o odstranění všech forem diskriminace žen, pakty OSN o občanských a politických právech a o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jejímiž [jejichž] signatáři jsou všechny členské státy. Úmluva č. 111 Mezinárodní organizace práce (MOP) zakazuje diskriminaci v oblasti zaměstnání a povolání.

[...]

(8) Hlavní zásady zaměstnanosti pro rok 2000, schválené Evropskou radou v Helsinkách dne 10. a 11. prosince 1999, zdůrazňují nutnost podporovat trh práce, který by byl příznivý vůči sociální integraci vypracováním komplexního svazku politik zaměřených na boj proti diskriminaci skupin, jako jsou zdravotně postižené osoby. Zdůrazňují také potřebu věnovat zvláštní pozornost pomoci starším pracovníkům za účelem zvýšení jejich podílu mezi výdělečně činným obyvatelstvem.

[...]

(25) Zákaz diskriminace na základě věku je důležitou součástí dosahování cílů stanovených v hlavních zásadách zaměstnanosti a podporování různosti pracovních sil. Rozdílná zacházení v souvislosti s věkem však mohou být za určitých okolností oprávněná, a proto vyžadují zvláštní ustanovení, která se mohou lišit podle situace v jednotlivých členských státech. Je tudíž důležité rozlišovat mezi rozdílným zacházením, které je odůvodněné, zejména mezi oprávněnými cíli politiky zaměstnanosti, trhu práce a odborného vzdělávání, a diskriminací, která musí být zakázána.“

8 Účelem směrnice 2000/78 je podle jejího článku 1 „stanovit obecný rámec pro boj s diskriminací na základě náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace v zaměstnání a povolání, s cílem zavést v členských státech zásadu rovného zacházení“.

9 Článek 2 směrnice 2000/78 nazvaný „Pojem diskriminace“ uvádí ve svém odstavci 1 a odst. 2 písm. a):

„1. Pro účely této směrnice se, zásadou rovného zacházení“ rozumí neexistence jakékoli přímé nebo nepřímé diskriminace na jakémkoli základě uvedeném v článku 1.

2. Pro účely odstavce 1 se

a) přímou diskriminací rozumí, pokud se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci na základě jednoho z důvodů uvedených v článku 1.“

(...)

11 Podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2000/78:

„Bez ohledu na čl. 2 odst. 2 mohou členské státy stanovit, že rozdíly v zacházení na základě věku nepředstavují diskriminaci, jestliže jsou v souvislosti s vnitrostátními právními předpisy objektivně a rozumně odůvodněny legitimními cíli, zejména legitimními cíli politiky zaměstnanosti, trhu práce a odborného vzdělávání, a jestliže prostředky k dosažení uvedených cílů jsou přiměřené a nezbytné.

Tyto rozdíly v zacházení mohou zahrnovat zejména

a) stanovení zvláštních podmínek pro přístup k zaměstnání a odbornému vzdělávání, pro zaměstnání a povolání včetně podmínek propuštění a odměňování, a to pro mladé pracovníky, starší osoby a osoby s pečovatelskými povinnostmi za účelem podpory jejich pracovního začlenění nebo zajištění jejich ochrany;

b) stanovení minimálních podmínek věku, odborné praxe nebo roků služby pro přístup k zaměstnání nebo k určitým výhodám spojeným se zaměstnáním;

c) stanovení maximálního věku pro přijetí, který je založen na požadavcích dotyčného pracovního místa na odbornou přípravu nebo na potřebě přiměřené doby zaměstnání před odchodem do důchodu.“

12 Podle čl. 18 prvního pododstavce směrnice 2000/78 přijmou členské státy právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 2. prosince 2003. Druhý pododstavec uvedeného článku nicméně stanoví:

„Za účelem přihlédnutí ke zvláštním podmínkám může být členským státům, je-li to nezbytné, poskytnuta dodatečná tříletá lhůta od 2. prosince 2003, to je celkem 6 let, k provedení ustanovení této směrnice o diskriminaci na základě věku a zdravotního postižení. V tom případě neprodleně uvědomí

Komisi. Každý členský stát, který se rozhodne tuto dodatečnou lhůtu využít, každoročně podává Komisi zprávu o opatřeních přijatých k řešení této diskriminace na základě věku a zdravotního postižení a o dosaženém pokroku v provádění směrnice. Komise podává každoročně zprávu Radě.“

13 Vzhledem k tomu, že Spolková republika Německo požádala o poskytnutí takové dodatečné lhůty k provedení uvedené směrnice, uplyne tato lhůta pro tento členský stát teprve dne 2. prosince 2006.

Vnitrostátní právní úprava

14 Článek 1 zákona na podporu zaměstnanosti (Beschäftigungsförderungsgesetz), ve znění zákona ze dne 25. září 1996 (BGBl. 1996 I, s. 1476, dále jen „BeschFG 1996“), stanovil:

„(1) Pracovní smlouvy na dobu určitou jsou povoleny nejvýše na dobu dvou let. V rámci této maximální celkové hranice dvou let může být smlouva na dobu určitou obnovena nejvýše třikrát.

(2) Pracovní smlouvy na dobu určitou jsou povoleny bez splnění podmínky uvedené v odstavci 1, pokud pracovník dosáhl věku 60 let v okamžiku počátku pracovního poměru na dobu určitou.

(3) Pracovní smlouvy ve smyslu odstavců 1 a 2 nejsou povoleny, existuje-li úzká spojitost s předchozí pracovní smlouvou na dobu neurčitou nebo s předchozí pracovní smlouvou na dobu určitou ve smyslu odstavce 1 uzavřenou s tímž zaměstnavatelem. Taková úzká spojitost se předpokládá zejména tehdy, jestliže časový odstup mezi oběma smlouvami je menší než čtyři měsíce.

(4) Možnost omezit dobu trvání pracovních smluv z jiných důvodů zůstává nedotčena.

[...]“

15 Podle čl. 1 odst. 6 BeschFG 1996 byla tato právní úprava použitelná do 31. prosince 2000.

16 Směrnice 1999/70 provádějící rámcovou dohodu byla do německého právního řádu provedena zákonem o práci na částečný pracovní úvazek a smlouvách na dobu určitou a o změnách a zrušení pracovněprávních předpisů (Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen) ze dne 21. prosince 2000 (BGBl. 2000 I, s. 1966, dále jen „TzBfG“). Tento zákon vstoupil v platnost dne 1. ledna 2001.

(...)

Spor v původním řízení a předběžné otázky

20 Dne 26. června 2003 uzavřel W. Mangold, jemuž tehdy bylo 56 let, smlouvu s R. Helmem, vykonávajícím profesi advokáta, přičemž tato smlouva nabyla účinnosti dne 1. července 2003.

21 Podle článku 5 smlouvy:

„1. Pracovní poměr začíná dne 1. července 2003 a trvá do 28. února 2004.

2. Délka trvání smlouvy se opírá o právní předpis k usnadnění uzavírání pracovních smluv na dobu určitou se staršími pracovníky (ustanovení čl. 14 odst. 3 čtvrté věty ve spojení s čl. 14 odst. 3 první větou TzBfG [...]), jelikož pracovník je osoba starší 52 let.

3. Strany se shodly na tom, že pro stanovení doby určité neexistuje jiný důvod než důvod uvedený výše v bodě 2. Ostatní důvody pro omezení délky trvání zaměstnání připuštěné v zásadě zákonodárcem a judikaturou jsou z této dohody výslovně vyloučeny.“

22 Podle W. Mangolda je uvedený článek 5 v rozsahu, v němž omezuje délku trvání jeho smlouvy, neslučitelný s rámcovou dohodou a směrnicí 2000/78, třebaže je takové omezení v souladu s čl. 14 odst. 3 TzBfG.

23 Rüdiger Helm uplatňuje, že ustanovení 5 rámcové dohody ukládá členským státům přijmout opatření k předcházení zneužití vznikajícímu využitím po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou tím, že zejména požaduje objektivní důvody ospravedlňující obnovování těchto smluv nebo stanoví maximální celkovou délku trvání pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou a dále omezuje počet obnovení takových pracovních smluv nebo poměrů.

24 Článek 14 odst. 3 čtvrtá věta TzBfG přitom podle jeho názoru sice výslovně nestanoví takové restriktivní podmínky v případě starších pracovníků, avšak existuje objektivní důvod ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody, který odůvodňuje uzavření pracovní smlouvy na dobu určitou, kterým jsou potíže těchto pracovníků při hledání zaměstnání s ohledem na vlastnosti trhu práce.

25 Arbeitsgericht Mnichov má pochybnosti o slučitelnosti čl. 14 odst. 3 první věty TzBfG s právem Společenství.

26 Uvedený soud se zaprvé domnívá, že toto ustanovení je v rozporu se zákazem „snížení ochrany“ uvedeným v ustanovení 8 bodě 3 rámcové dohody, neboť při provádění směrnice 1999/70 snížilo z 60 na 58 let věk osob vyloučených z ochrany před využíváním pracovních smluv na dobu určitou bez objektivního důvodu, a v důsledku toho i obecnou úroveň ochrany této kategorie pracovníků. Takové ustanovení je rovněž v rozporu s ustanovením 5 rámcové dohody, jež má zabránit zneužívání takových smluv, neboť nestanoví žádné omezení pro jejich uzavírání řadou pracovníků, kteří spadají do kategorie charakterizované pouze věkem.

27 Předkládající soud si zadruhé klade otázku slučitelnosti takové právní úpravy, jako je čl. 14 odst. 3 TzBfG, s článkem 6 směrnice 2000/78 v rozsahu, v němž snížení věku, v němž lze uzavírat pracovní smlouvy na dobu určitou, z 58 let na 52 let, provedené zákonem z roku 2002 bez objektivního důvodu podle uvedeného soudu nezaručuje ochranu starších pracovníků. Rovněž není dodržována zásada proporcionality.

(...)

30 Předkládající soud zatřetí vznáší otázku, zda je vnitrostátní soud povinen ve sporu mezi jednotlivci nepoužít pravidla vnitrostátního práva, jež jsou neslučitelná s právem Společenství. V tomto ohledu se domnívá, že by přednost práva Společenství měla vést k závěru, že čl. 14 odst. 3 TzBfG se v celém rozsahu nepoužije, a že se tudíž musí použít základní pravidlo uvedené v odstavci 1 téhož článku, podle něž musí pro uzavření pracovní smlouvy na dobu určitou existovat objektivní důvod.

31 Za těchto podmínek se Arbeitsgericht Mnichov rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) a) Je třeba ustanovení 8 bod 3 rámcové dohody [...] vykládat v tom smyslu, že toto ustanovení provedené do vnitrostátního práva brání snížení ochrany vyplývajícímu ze snížení věku z 60 na 58 let?

b) Je třeba ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody [...] vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu právnímu předpisu takovému, jako je ten v tomto sporu, který nestanoví omezení odpovídající jednomu ze tří předpokladů uvedených v tomto bodu?

2) Je třeba článek 6 směrnice 2000/78 [...] vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu právnímu předpisu takovému, jako je ten v tomto sporu, který povoluje stanovit dobu určitou u pracovního poměru zaměstnanců starších 52 let, a to bez objektivního důvodu, v rozporu se zásadou, která takovýto objektivní důvod vyžaduje?

3) Bude-li na jednu z těchto tří otázek odpovězeno kladně: je vnitrostátní soudce povinen nepoužít vnitrostátní právní předpis odporující právu Společenství a použít obecnou zásadu vnitrostátního práva, na základě které je dovoleno stanovit dobu určitou pouze na základě objektivního důvodu?“

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

(...)

37 S ohledem na toto poslání měl Soudní dvůr za to, že nemůže rozhodovat o předběžné otázce vznesené před vnitrostátním soudem, pokud je zjevné, že výklad práva Společenství nemá žádný vztah k realitě nebo k předmětu sporu v původním řízení.

38 Ve věci v původním řízení je však zřejmě nesporné, že výklad práva Společenství požadovaný předkládajícím soudem skutečně odpovídá objektivní potřebě, inherentní řešení sporu před tímto soudem. Mezi účastníky je totiž nesporné, že smlouva byla skutečně plněna a že její použití nastoluje otázku výkladu práva Společenství. Okolnost, že se účastníci původního řízení mají shodovat v otázce výkladu čl. 14 odst. 3 TzBfG, nemůže mít vliv na realitu tohoto sporu.

39 V důsledku toho je namístě považovat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za přípustnou.

K předběžným otázkám

K první otázce písm. b)

40 Svou první otázkou písm. b), kterou je třeba zkoumat jako první, se předkládající soud táže, zda je třeba ustanovení 5 rámcové dohody vykládat v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která neobsahuje žádné z omezení upravených uvedeným ustanovením pro využívání pracovních smluv na dobu určitou.

41 V tomto ohledu je třeba podotknout, že ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody směřuje k „předcházení zneužití vznikajícímu využitím po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou“.

42 Jak však na jednání potvrdili účastníci původního řízení, smlouva je první a jedinou pracovní smlouvou, kterou mezi sebou uzavřeli.

43 Výklad ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody za těchto podmínek zjevně není relevantní pro řešení sporu, který předkládající soud rozhoduje, a není tudíž namístě odpovídat na první otázku písm. b).

K první otázce písm. a)

44 Svou první otázkou písm. a) se předkládající soud táže, zda je třeba ustanovení 8 bod 3 rámcové dohody vykládat v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která při provedení směrnice 1999/70 snížila věk, při jehož překročení lze uzavírat pracovní smlouvy na dobu určitou bez omezení, z 60 na 58 let.

45 Úvodem je nutno konstatovat, že ve věci v původním řízení byla smlouva uzavřena dne 26. června 2003, tedy v době platnosti TzBfG ve znění zákona z roku 2002, který snížil věk, při jehož překročení je povoleno uzavírat pracovní smlouvy na dobu určitou, z 58 na 52 let. V projednávaném případě je nesporné, že W. Mangold byl R. Helmem zaměstnán ve věku 56 let.

46 Vnitrostátní soud se nicméně domnívá, že výklad uvedeného ustanovení 8 bodu 3 je pro něj užitečný, aby mohl posoudit legalitu čl. 14 odst. 3 TzBfG v jeho původním znění, neboť pokud by toto posledně uvedené ustanovení nebylo v souladu s právem Společenství, mělo by to za následek neúčinnost jeho změny provedené zákonem z roku 2002.

47 V každém případě je třeba konstatovat, že německý zákonodárce již při provedení směrnice 1999/70 do vnitrostátního práva snížil věk, při jehož překročení lze uzavírat pracovní smlouvy na dobu určitou, z 60 na 58 let.

(...)

51 Výraz „provádění“ použitý bez dalšího upřesnění v ustanovení 8 bodě 3 rámcové dohody se nemůže vztahovat na pouhé úvodní provedení směrnice 1999/70, a zejména její přílohy obsahující rámcovou dohodu, ale musí zahrnovat jakékoli vnitrostátní opatření, jež má zaručit, že bude dosaženo účelu sledovaného touto směrnicí, včetně opatření, která po vlastním provedení směrnice doplňují nebo mění již přijatá vnitrostátní pravidla.

52 Naopak snížení ochrany zaručené pracovníkům v oblasti smluv na dobu určitou není jako takové rámcovou dohodou zakázáno, pokud nijak nesouvisí s jejím prováděním.

53 Jak z předkládacího rozhodnutí, tak z vyjádření předloženého německou vládou na jednání přitom vyplývá, jak podotkl generální advokát v bodech 75 až 77 svého stanoviska, že **postupné snižování věku, při jehož překročení je přípustné uzavírat smlouvy na dobu určitou bez omezení, je odůvodněno nikoli nezbytností provést rámcovou dohodu, ale nezbytností podpořit zaměstnanost starších osob v Německu.**

54 Za těchto podmínek je namístě na první otázku písm. a) odpovědět tak, že ustanovení 8 bod 3 rámcové dohody je třeba vykládat v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která z důvodů souvisejících s nezbytností podpory zaměstnanosti a nezávisle na provádění uvedené dohody snížila věk, při jehož překročení lze uzavírat pracovní smlouvy na dobu určitou bez omezení.

K druhé a třetí otázce

55 Podstatou druhé a třetí otázky předkládacího soudu, jež je třeba zkoumat společně, je, zda je třeba čl. 6 odst. 1 směrnice 2000/78 vykládat v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která povoluje uzavírání pracovních smluv na dobu určitou bez omezení, pokud pracovník dosáhl věku 52 let, ledaže existuje úzká spojitost s předchozí pracovní smlouvou na dobu neurčitou uzavřenou s tímž zaměstnavatelem. V případě kladné odpovědi vznášejí tento soud dotaz ohledně důsledků, které musí vnitrostátní soud z tohoto výkladu vyvodit.

56 V tomto ohledu je třeba připomenout, že účelem směrnice je podle jejího článku 1 stanovení obecného rámce pro boj s diskriminací v zaměstnání a povolání založenou na důvodech uvedených v tomto článku, mezi něž patří zejména věk.

57 Článek 14 odst. 3 TzBfG, který upravuje možnost zaměstnanců uzavírat smlouvy na dobu určitou bez omezení s pracovníky, kteří dosáhli věku 52 let, přitom zavádí rozdílné zacházení přímo na základě věku.

58 Pokud jde právě o rozdílné zacházení na základě věku, čl. 6 odst. 1 směrnice 2000/78 stanoví, že členské státy mohou stanovit, že takové rozdíly v zacházení „nepředstavují diskriminaci, jestliže jsou v souvislosti s vnitrostátními právními předpisy objektivně a rozumně odůvodněny legitimními cíli, zejména legitimními cíli politiky zaměstnanosti, trhu práce a odborného vzdělávání, a jestliže prostředky k dosažení uvedených cílů jsou přiměřené a nezbytné“. Takové rozdíly se podle téhož odstavce druhého pododstavce písm. a) mohou týkat zejména „stanovení zvláštních podmínek pro přístup k zaměstnání a odbornému vzdělávání pro zaměstnání a povolání [...] pro mladé pracovníky, starší osoby a osoby s pečovatelskými povinnostmi za účelem podpory jejich pracovního začlenění nebo zajištění jejich ochrany“, jakož i podle písm. b) a c) stanovení podmínek věku v některých zvláštních případech.

59 Jak vyplývá ze spisu, který Soudnímu dvoru předal předkládající soud, **je účelem těchto právních předpisů jednoznačně podpora pracovního začlenění starších nezaměstnaných pracovníků, neboť tito pracovníci narážejí na značné potíže při hledání nového zaměstnání.**

60 Legimititu takového cíle obecného zájmu nelze rozumně zpochybnit, jak Komise ostatně sama uznala.

61 **Cíl takové povahy tedy musí být v zásadě považován za cíl, který „objektivně a rozumně“ odůvodňuje rozdílné zacházení na základě věku upravené členskými státy, jak stanoví čl. 6 odst. 1 první pododstavec směrnice 2000/78.**

62 **Je však ještě třeba podle samotného znění uvedeného ustanovení přezkoumat, zda prostředky uplatněné k dosažení tohoto legitimního cíle jsou „přiměřené a nezbytné“.**

63 V tomto ohledu mají členské státy bezpochyby rozsáhlý prostor pro uvážení při volbě opatření k dosažení svých cílů v oblasti sociální politiky a politiky zaměstnanosti.

64 Jak nicméně podotkl předkládající soud, použití takových vnitrostátních předpisů, jako jsou předpisy dotčené v původním řízení, vede k situaci, v níž všem pracovníkům, kteří dosáhli 52 let věku, bez ohledu na to, zda byli před uzavřením smlouvy nezaměstnaní či nikoli, a bez ohledu na dobu trvání případné nezaměstnanosti, mohou být právoplatně až do dovršení věku, v němž mohou uplatnit nárok na starobní důchod, nabízeny pracovní smlouvy na dobu určitou, které lze neomezeně prodlužovat. Tato významná kategorie pracovníků, vymezená výlučně v závislosti na věku, je tak vystavena nebezpečí, že bude podstatnou část profesní kariéry vyloučena z možnosti stabilního zaměstnání, které přitom představuje významný prvek ochrany pracovníků, jak vyplývá z rámcové dohody.

65 Takové právní předpisy, pokud berou věk dotyčného pracovníka jako jediné kritérium pro použití pracovní smlouvy na dobu určitou, aniž by bylo prokázáno, že stanovení věkového prahu jako takového, bez ohledu na jakékoli další úvahy spojené se strukturou dotčeného trhu práce a osobní situací dotyčné osoby, je objektivně nezbytné k dosažení cíle profesního začlenění starších nezaměstnaných pracovníků, musejí být považovány za předpisy, jež jdou nad rámec toho, co je vhodné a nezbytné pro dosažení sledovaného cíle. Dodržování zásady proporcionality totiž znamená, že každá derogace individuálního práva uvádí v nejvyšší možné míře v soulad požadavky zásady rovného zacházení a požadavky

sledovaného cíle (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 19. března 2002, Lommers, C-476/99, Recueil, s. I-2891, bod 39). Takové vnitrostátní předpisy tedy nemohou být odůvodněny na základě čl. 6 odst. 1 směrnice 2000/78.

66 Okolnost, že ke dni uzavření smlouvy ještě neuplynula lhůta k provedení směrnice 2000/78, nemůže toto zjištění zpochybnit.

67 Soudní dvůr již totiž zaprvé rozhodl, že v době běhu lhůty k provedení směrnice se členské státy musejí zdržet přijímání předpisů, které by mohly vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí (výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 45).

68 V tomto ohledu je nepodstatné, zda dotčené pravidlo vnitrostátního práva přijaté po vstupu dotýčné směrnice v platnost směřuje k provedení této směrnice, či nikoli (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 8. května 2003, ATRAL, C-14/02, Recueil, s. I-4431, body 58 a 59).

(...)

73 Krom toho, jak podotkl generální advokát v bodě 96 svého stanoviska, ke dni 31. prosince 2006 značná část pracovníků podléhajících právní úpravě dotčené v původním řízení, mezi něž patří W. Mangold, již dosáhne věku 58 let, a bude tedy nadále spadat pod specifický režim zavedený čl. 14 odst. 3 TzBfG, takže riziko vyloučení záruky stabilního zaměstnání prostřednictvím pracovní smlouvy na dobu neurčitou je pro tuto kategorii osob definitivně dáno, bez ohledu na uplynutí platnosti podmínky věku stanovené na 52 let, k němuž dojde na konci roku 2006.

74 Samotná směrnice 2000/78 zadruhé a především nezakotvuje zásadu rovného zacházení v zaměstnání a povolání. Podle jejího článku 1 je totiž jediným cílem této směrnice „stanovit obecný rámec pro boj s diskriminací na základě náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace“, přičemž zdrojem samotné zásady zákazu těchto forem diskriminace jsou, jak vyplývá z prvního a čtvrtého bodu odůvodnění uvedené směrnice, různé mezinárodně právní instrumenty a ústavní tradice společné členským státům.

75 **Zásada nediskriminace na základě věku tedy musí být považována za obecnou zásadu práva Společenství.** Pokud vnitrostátní právní úprava spadá do rozsahu působnosti práva Společenství, což je případ čl. 14 odst. 3 TzBfG, ve znění zákona z roku 2002, jako opatření k provedení směrnice 1999/70 (viz v tomto ohledu rovněž body 51 a 64 tohoto rozsudku), je Soudní dvůr, je-li mu podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, povinen poskytnout všechny prvky výkladu nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil soulad této právní úpravy s takovou zásadou (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 12. prosince 2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, Recueil, s. I-11915, body 30 až 32).

76 V důsledku toho nemůže být dodržování obecné zásady rovného zacházení, zvláště na základě věku, jako takové závislé na uplynutí lhůty poskytnuté členským státům k provedení směrnice, jež má stanovit obecný rámec pro boj s diskriminací na základě věku, zejména pokud jde o organizaci vhodných procesních prostředků, důkazní břemeno, ochranu před pronásledováním, sociální dialog, pozitivní akce a další specifická opatření k provedení takové směrnice.

77 **Za těchto podmínek přísluší vnitrostátnímu soudu, jenž rozhoduje spor, v němž je dotčena zásada nediskriminace na základě věku, aby v rámci svých pravomocí zajistil právní ochranu, která pro procesní subjekty vyplývá z práva Společenství, a zaručil jeho plný účinek tím, že nepoužije žádné ustanovení vnitrostátního práva, jež by s ním případně bylo v rozporu** (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal, 106/77, Recueil, s. 629, bod 21, a ze dne 5. března 1998, Solred, C-347/96, Recueil, s. I-937, bod 30).

78 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou a třetí otázku odpovědět tak, že právo Společenství, a zejména čl. 6 odst. 1 směrnice 2000/78, je třeba vykládat v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která povoluje uzavírání pracovních smluv na dobu určitou bez omezení, pokud pracovník dosáhl věku 52 let, ledaže existuje úzká spojitost s předchozí pracovní smlouvou na dobu neurčitou uzavřenou s tímž zaměstnavatelem.

Je věcí vnitrostátního soudu, aby zajistil plný účinek obecné zásady nediskriminace na základě věku tím, že nepoužije žádné ustanovení vnitrostátního práva, jež je s touto zásadou v rozporu, a to i v případě, že lhůta k provedení uvedené směrnice ještě neuplynula.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Ustanovení 8 bod 3 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, uzavřené dne 18. března 1999 a provedené směrnicí Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS, je třeba vykládat v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která z důvodů souvisejících s nezbytností podpory zaměstnanosti a nezávisle na provádění uvedené dohody snížila věk, při jehož překročení lze uzavírat pracovní smlouvy na dobu určitou bez omezení.

2) Právo Společenství, a zejména čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, je třeba vykládat v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která povoluje uzavírání pracovních smluv na dobu určitou bez omezení, pokud pracovník dosáhl věku 52 let, ledaže existuje úzká spojitost s předchozí pracovní smlouvou na dobu neurčitou uzavřenou s tímž zaměstnavatelem.

Je věcí vnitrostátního soudu, aby zajistil plný účinek obecné zásady nediskriminace na základě věku tím, že nepoužije žádné ustanovení vnitrostátního práva, jež je s touto zásadou v rozporu, a to i v případě, že lhůta k provedení uvedené směrnice ještě neuplynula.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

9. března 1978

Ve věci 106/77,

jejímž předmětem je žádost předložená Soudnímu dvoru na základě čl. 177 Smlouvy o EHS Pretore de Susa (Itálie) a směřující k získání, ve sporu probíhajícím před tímto soudem mezi

Amministrazione delle Finanze dello Stato

a

Simmenthal SpA, se sídlem v Monza,

rozhodnutí o předběžné otázce o výkladu článku 189 Smlouvy o EHS a konkrétněji o důsledcích přímé použitelnosti práva Společenství v případě rozporu s případnými odporujícími ustanoveními vnitrostátního zákona,

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

1 Usnesením ze dne 28. července 1977, došlým Soudnímu dvoru dne 29. srpna 1977, Pretore de Susa (soud v Susa) na základě článku 177 Smlouvy o EHS položil dvě předběžné otázky týkající se zásady přímé použitelnosti práva Společenství, jak je uvedena v článku 189 Smlouvy, s cílem určit důsledky této zásady v případě rozporu pravidla práva Společenství a pozdějšího ustanovení vnitrostátního zákona.

2 Je třeba připomenout, že v dřívějším stadiu sporu Pretore předložil Soudnímu dvoru předběžné otázky, které mu měly umožnit posoudit slučitelnost se Smlouvou a některými nařízeními – zejména s nařízením Rady č. 805/68 ze dne 27. června 1968 o společné organizaci trhu s hovězím a telecím masem (Úř. věst. L 148, s. 24) – veterinárních a hygienických poplatků, vybíraných při dovozu hovězího a telecího masa na základě „úplného znění“ italských veterinárních a hygienických zákonů, jejichž výše byla naposledy stanovena stupnicí přiloženou k zákonu č. 1239 ze dne 30. prosince 1970 (Gazzetta Ufficiale č. 26 ze dne 1. února 1971).

3 V důsledku odpovědí podaných Soudním dvorem v rozsudku 35/76 ze dne 15. prosince 1976 (Recueil, s. 1871) Pretore posoudil vybírání předmětných poplatků jako neslučitelné s ustanoveními práva Společenství a vydal vůči Amministrazione delle Finanze dello Stato (ústřední daňové správě) platební rozkaz na vrácení neprávem vybraných poplatků, zvýšených o úroky.

4 Tento platební rozkaz byl předmětem odporu ze strany Amministrazione delle Finanze (daňové správy).

5 Vzhledem k argumentům předloženým účastníky během řízení, které následovalo po tomto odporu, Pretore konstatoval, že je postaven před otázku rozporu mezi některými normami Společenství a pozdějším vnitrostátním zákonem, konkrétně zákonem č. 1239/70.

6 Připomněl, že pro řešení takové otázky se podle nedávné judikatury italského ústavního soudu (rozsudky 232/75 a 205/75, usnesení 206/76) vyžaduje, aby byla otázka, zda je sporný zákon protiústavní podle článku 11 ústavy, předložena samotnému Ústavnímu soudu.

7 Pretore se s ohledem jednak na zavedenou judikaturu Soudního dvora ohledně použitelnosti práva Společenství v právních řádech členských států, a jednak na nevýhody, které mohou vyplynout ze situací, ve kterých soudce místo toho, aby z vlastní pravomoci rozhodl o nepoužitelnosti zákona, který brání plnému účinku práva Společenství, musí vznést otázku ústavnosti, obrátil na Soudní dvůr, aby mu předložil dvě takto formulované otázky:

a) Vzhledem k tomu, že podle článku 189 Smlouvy o EHS a ustálené judikatury Soudního dvora Evropských společenství musí mít přímo použitelná ustanovení práva Společenství, i přes jakoukoli vnitřní normu nebo praxi členských států, plný účinek v právních řádech těchto států a být v nich jednotně používána, aby byla zaručena subjektivní práva založená ve prospěch jednotlivců, vyplývá z toho, že dosah těchto norem musí být chápán v tom smyslu, že případná pozdější vnitrostátní ustanovení, která by byla v rozporu s těmito normami Společenství, je třeba pokládat za bez dalšího nepoužitelná, aniž by bylo nezbytné čekat na jejich odstranění samotným vnitrostátním zákonodárcem (zrušení) nebo jinými ústavními orgány (prohlášení protiústavnosti), zejména pokud se má za to, co se týče této druhé možnosti, že až do doby, než je vydáno příslušné prohlášení, je vnitrostátní zákon plně použitelný, takže normy Společenství nemohou mít účinky, a jejich plné a jednotné použití tudíž není zaručeno, stejně jako nejsou chráněna subjektivní práva založená ve prospěch jednotlivců?

b) V souvislosti s předchozí otázkou za předpokladu, že by právo Společenství připouštělo, že ochrana subjektivních práv založených „přímo použitelnými“ ustanoveními práva Společenství může být odložena až do okamžiku skutečného zrušení případných vnitrostátních opatření, která jsou v rozporu s těmito normami Společenství, příslušnými vnitrostátními orgány, musí mít toto zrušení ve všech případech plnou zpětnou účinnost, aby se zabránilo tomu, že subjektivní práva utrpí jakoukoli újmu?

K otázkám předloženým Soudnímu dvoru

(...)

K věci samé

13 První otázka se ve své podstatě týká upřesnění důsledků přímé použitelnosti ustanovení práva Společenství v případě neslučitelnosti s pozdějším ustanovením zákonodárství členského státu.

14 Z tohoto pohledu **příma použitelnost znamená, že pravidla práva Společenství musí působit plně a jednotným způsobem účinky ve všech členských státech od svého vstupu v platnost a po celou dobu své platnosti.**

15 Tato ustanovení jsou tak bezprostředním zdrojem práv a povinností pro všechny, kterých se týkají, ať se jedná o členské státy, nebo o jednotlivce, kteří jsou účastníky právních vztahů, na které se vztahuje právo Společenství.

16 Tento účinek se rovněž týká každého soudce, který má v rámci své pravomoci, jakožto orgán členského státu, za úkol chránit práva poskytnutá jednotlivcům právem Společenství.

17 Navíc na základě zásady přednosti práva Společenství mají ustanovení Smlouvy a přímo použitelné akty orgánů ve svých vztazích s vnitrostátním právem členských států za následek nejen to, že pouhým svým vstupem v platnost činí bez dalšího nepoužitelným jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které by s nimi bylo v rozporu, ale nadto – ježto tyto ustanovení a akty jsou nedílnou součástí, ovšem s vyšší právní silou, právního řádu platného na území každého členského státu – brání platnému vytváření nových vnitrostátních zákonů v rozsahu, v němž by byly neslučitelné s normami Společenství.

18 Uznání jakékoli právní účinnosti vnitrostátních zákonů, které zasahují do oblasti, v níž Společenství vykonává legislativní pravomoc, nebo jsou jinak neslučitelné s ustanoveními práva Společenství, by totiž znamenalo popření efektivního charakteru závazků bezpodmínečně a neodvolatelně přijatých členskými státy na základě Smlouvy, a zpochybilo by tak samotné základy Společenství.

19 Totéž pojetí vyplývá ze stavby článku 177 Smlouvy, podle kterého má každý vnitrostátní soud možnost obrátit se na Soudní dvůr pokaždé, když usoudí, že rozhodnutí o předběžné otázce ohledně výkladu nebo platnosti vztahující se k právu Společenství, je nezbytné k tomu, aby mohl vydat svůj rozsudek.

20 Užitečný účinek tohoto ustanovení by byl oslaben, pokud by soudci bylo zabráněno použít právo Společenství okamžitě a v souladu s rozhodnutím nebo judikaturou Soudního dvora.

21 Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že každý vnitrostátní soudce, který rozhoduje v rámci své pravomoci, má povinnost plně používat právo Společenství a chránit práva, která toto právo poskytuje jednotlivcům, tím, že ponechá nepoužité jakékoli ustanovení vnitrostátního zákona, které by případně bylo s právem Společenství v rozporu, ať už by takové ustanovení předcházelo pravidlu Společenství, nebo bylo vůči němu pozdější.

22 S požadavky vlastními samotné povaze práva Společenství by tudíž bylo neslučitelné jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu, či jakákoli právní, správní nebo soudní praxe, které by měly za následek oslabení účinnosti práva Společenství tím, že by odmítaly soudci příslušnému pro použití tohoto práva pravomoc učinit v samotném okamžiku tohoto použití vše, co je nezbytné, pro to, aby byly ponechány stranou vnitrostátní legislativní ustanovení případně tvořící překážku pro plnou účinnost norem Společenství.

23 Tak by tomu bylo, kdyby v případě rozporu mezi ustanovením práva Společenství a pozdějším vnitrostátním zákonem bylo řešení tohoto střetu vyhrazeno jinému orgánu, majícímu vlastní posuzovací pravomoc, než je soudce, který má zajistit použití práva Společenství, byť by z toho vyplývající překážka pro plnou účinnost tohoto práva byla jen dočasná.

24 Na první otázku je tedy třeba odpovědět tak, že **vnitrostátní soudce pověřený v rámci své pravomoci použitím ustanovení práva Společenství má povinnost zajistit plný účinek těchto norem podle potřeby i tak, že ze své vlastní pravomoci ponechá nepoužité jakékoli odporující ustanovení vnitrostátního zákonodárství, byť by bylo pozdějšího data, aniž by musel žádat nebo čekat na předchozí odstranění tohoto ustanovení legislativní cestou nebo jakýmkoli jiným ústavním postupem.**

25 Druhá otázka v podstatě směřuje k tomu, zda – za předpokladu, že by bylo připuštěno, že ochrana práv poskytovaných ustanoveními Společenství může být odložena až do okamžiku skutečného odstranění případných odporujících vnitrostátních opatření příslušnými vnitrostátními orgány – musí

mít toto odstranění ve všech případech plnou zpětnou účinnost, aby se zabránilo tomu, že předmětná práva utrpí jakoukoli újmu.

26 Z odpovědi na první otázku vyplývá, že vnitrostátní soudce má povinnost zajistit ochranu práv poskytnutých ustanoveními právního řádu Společenství, aniž by musel žádat nebo čekat na skutečné odstranění k tomu oprávněnými vnitrostátními orgány, případných vnitrostátních opatření, která by bránila přímému a okamžitému použití pravidel Společenství.

27 Druhá otázka je tedy bezpředmětná.

Náklady řízení

(...)

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu byly předloženy usnesením Pretore de Susa ze dne 28. července 1977, rozhodl takto:

Vnitrostátní soudce pověřený v rámci své pravomoci použitím ustanovení práva Společenství má povinnost zajistit plný účinek těchto norem podle potřeby i tak, že ze své vlastní pravomoci ponechá nepoužité jakékoli odporující ustanovení vnitrostátního zákonodárství, byť by bylo pozdějšího data, aniž by musel žádat nebo čekat na předchozí odstranění tohoto ustanovení legislativní cestou nebo jakýmkoli jiným ústavním postupem.

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 9. března 1978.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

4. prosince 1974

Ve věci 41/74,

jejímž předmětem je žádost předložená Soudnímu dvoru na základě článku 177 Smlouvy o EHS High Court of Justice, Chancery Division, směřující k získání, ve sporu probíhající před tímto soudem mezi

Yvonne Van Duyn

proti

Home Office,

rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu článku 48 Smlouvy o EHS a článku 3 směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. 4.4. 1964, s. 850; Zvl. vyd. 05/01 s. 11),

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

1 Rozhodnutím vicekancléře ze dne 1. března 1974, došlým Soudnímu dvoru dne 13. června 1974 položil High Court of Justice, Chancery Division (Anglie) na základě článku 177 Smlouvy o EHS tři otázky týkající se výkladu některých ustanovení práva Společenství v oblasti volného pohybu pracovníků.

2 Tyto otázky byly položeny v rámci žaloby proti Home Office, kterou podala nizozemská státní příslušnice, již bylo odepřeno povolení ke vstupu do Spojeného království, kde měla pracovat jako sekretářka scientologické církve.

3 Vstup jí byl odepřen v souladu s politikou vlády Spojeného království uplatňovanou vůči této organizaci, jejíž činnost vláda Spojeného království považuje za společensky nebezpečnou.

K první otázce

4 V první otázce byl Soudní dvůr vyzván, aby se vyjádřil, zda článek 48 Smlouvy o EHS je přímo použitelný v tom smyslu, že jednotlivcům přiznává práva, která mohou uplatnit před soudem v členském státě.

5 Článek 48 odst. 1 a 2 stanoví, že po skončení přechodného období je zajištěn volný pohyb pracovníků, který zahrnuje „odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky“.

6 Tato ustanovení ukládají členským státům přesně stanovenou povinnost, nevyžadující přijetí dalšího aktu ze strany orgánů Společenství ani ze strany členských států, a tato povinnost jim nedává žádnou možnost posouzení při jejím provádění.

7 Odstavec 3, který definuje práva, jež zahrnuje zásada volného pohybu pracovníků, stanoví ohledně těchto práv výhradu týkající se omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví.

Použití této výhrady však podléhá soudnímu přezkumu, takže možnost členského státu dovolávat se výhrady nebrání tomu, aby ustanovení článku 48, která zakotvují zásadu volného pohybu pracovníků, přiznávala jednotlivcům práva, jež mohou uplatnit před soudem a která jsou vnitrostátní soudy povinny chránit.

8 Je tedy namístě odpovědět na první otázku kladně.

K druhé otázce

9 Ve druhé otázce byl Soudní dvůr vyzván, aby se vyjádřil, zda směrnice Rady ze dne 25. února 1964 (64/221) o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, je přímo použitelná v tom smyslu, že přiznává jednotlivcům práva, která mohou uplatnit před soudem v členském státě.

10 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v rámci ustanovení směrnice je sporný pouze čl. 3 odst. 1, který stanoví, že „opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti se musí zakládat výlučně na osobním chování dotčené osoby“.

11 Spojené království uplatňuje, že článek 189 Smlouvy rozlišuje mezi účinky nařízení, směrnic a rozhodnutí a že je třeba předpokládat, že Rada, jestliže nepřijala nařízení, ale směrnici, zamýšlela, aby tento akt měl jiný účinek než nařízení a aby nebyl přímo použitelný.

12 Nicméně, jestliže jsou v souladu s ustanoveními článku 189 nařízení přímo použitelná, a tudíž díky své povaze mohou mít přímé účinky, nevylučuje z toho, že jiné kategorie aktů uvedených v tomto článku nemohou mít nikdy obdobné účinky.

By bylo neslučitelné se závazným účinkem, který článek 189 přiznává směrnicí, v zásadě vyloučit, aby se dotčené osoby mohly dovolávat povinnosti, kterou ukládá.

Zejména v případech, kdy by orgány Společenství formou směrnice uložily členským státům povinnost určitých způsobem jednat, by mohlo dojít k oslabení užitečného účinku takového aktu, pokud by jednotlivcům bylo zabráněno, aby se ho před soudem dovolávali a pokud by k němu vnitrostátní soudy nemohly přihlídnout jako k součásti práva Společenství.

Článek 177, který umožňuje vnitrostátním soudům obrátit se na Soudní dvůr s otázkou týkající se platnosti a výkladu všech aktů orgánů bez rozdílu, ostatně předpokládá, že se těchto právních aktů mohou dovolávat jednotlivci u uvedených soudů.

V každém konkrétním případě je třeba přezkoumat, zda povaha, systematika a znění dotčeného ustanovení mohou vyvolávat přímý účinek ve vztazích mezi členskými státy a jednotlivci.

13 Tím, že čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221 stanoví, že **opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku se musí zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby**, směřuje k omezení diskreční pravomoci, kterou vnitrostátní právní předpisy obecně přiznávají příslušným orgánům v oblasti vstupu a vyhoštění cizích státních příslušníků.

Ustanovení jednak stanoví povinnost, která není ničím podmíněna a nepodléhá žádné výhradě a která svojí povahou nevyžaduje žádný další akt ze strany orgánů Společenství ani ze strany členských států.

Krom toho, jelikož se jedná o povinnost členských států nepřihlížet při použití derogační klauzule týkající se jedné ze základních zásad ve prospěch jednotlivců k faktorům, které nesouvisejí s osobním chováním, vyžaduje právní jistota dotyčných osob, aby se mohly dovolávat této povinnosti, přestože tato povinnost byla stanovena v normativním aktu, který jako celek nemá bez dalšího přímý účinek.

14 Jestliže smysl a přesný dosah předpisu mohou vyvolat otázky spojené s jeho výkladem, lze je řešit soudní cestou a mimo jiné i s ohledem na řízení podle článku 177 Smlouvy.

15 Je tedy třeba na položenou otázku odpovědět v tom smyslu, že z **čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 64/221 ze dne 25. února 1964 vyplývají ve prospěch jednotlivců práva, která mohou uplatnit před soudem v členském státě a která jsou vnitrostátní soudy povinny chránit.**

Ke třetí otázce

16 Ve třetí otázce byl Soudní dvůr vyzván, aby se vyjádřil, zda článek 48 Smlouvy a článek 3 směrnice 64/221 musí být vykládány v tom smyslu, že

„jestliže členský stát plní svoji povinnost založit opatření, které přijímá výlučně z důvodů ochrany veřejného pořádku, na osobním chování dotyčné osoby, je oprávněn považovat za součást tohoto osobního chování

a) skutečnost, že tato osoba je nebo byla členem skupiny či organizace, jejíž činnost považuje členský stát za činnost, jež je v rozporu s obecným zájmem, která však není právními předpisy tohoto státu zakázána;

b) skutečnost, že dotyčná osoba hodlá vykonávat činnost na území tohoto členského státu v rámci takové skupiny či organizace, přičemž na státní příslušníky dotyčného členského státu, kteří si přejí vykonávat podobnou činnost v této skupině či organizaci, se nevztahují žádná omezení.“

17 V tomto ohledu je třeba nejprve přezkoumat, zda příslušnost ke skupině či organizaci může sama o sobě zakládat osobní chování ve smyslu článku 3 směrnice 64/221.

Je-li pravda, že v minulosti ukončené členství by nemělo být obecně považováno za důvod k tomu, aby bylo dotyčné osobě odepřeno právo volného pohybu v rámci Společenství, zůstává pravdou, že stávající členství, které se projevuje účastí na činnosti skupiny či organizace a ztotožněním se s jejími cíli a záměry, může být považováno za dobrovolné jednání dotyčné osoby, a tudíž za součást jejího osobního chování ve smyslu uvedeného ustanovení.

18 Položená otázka dále vyvolává problém, jaký význam je třeba přisuzovat skutečnosti, že činnosti zmíněné organizace, které jsou členským státem považovány za činnost, jež je v rozporu s obecným zájmem, nejsou právními předpisy tohoto státu zakázány.

V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že **pojem veřejný pořádek v kontextu Společenství, zejména jako odůvodnění výjimky ze základní zásady volného pohybu pracovníků, musí být předmětem striktního výkladu, takže jeho dosah nemůže být stanoven jednostranně jednotlivými členskými státy bez kontroly ze strany orgánů Společenství.**

To nic nemění na tom, že zvláštní okolnosti, jež by mohly odůvodnit odvolání se na pojem veřejného pořádku, se mohou v jednotlivých zemích a v jednotlivých časových obdobích lišit, a proto je třeba přiznat příslušným státním orgánům určitý prostor pro uvážení v mezích stanovených Smlouvou.

19 Z toho vyplývá, že členský stát, jehož příslušné orgány jasně definovaly své stanovisko k činnostem vyvíjeným určitou organizací, které charakterizovaly jako společensky nebezpečné, a přijaly proti těmto činnostem administrativní opatření, nemůže mít povinnost pro to, aby se mohl dovolávat pojmu veřejného pořádku, nechat tyto organizace nejdříve zákonem zakázat, jestliže takovéto opatření není pokládáno za daných okolností za vhodné.

20 Položená otázka konečně nastoluje problém, zda je členský stát oprávněn postavit se z důvodů veřejného pořádku proti tomu, aby státní příslušník jiného členského státu vykonával na jeho území zaměstnání v rámci skupiny či organizace, a nestanovil přitom žádná obdobná omezení pro své státní příslušníky.

21 V této souvislosti Smlouva, i když zakotvuje zásadu volného pohybu pracovníků bez diskriminace mezi státními příslušníky členských států, stanoví v čl. 48 odst. 3 k těmto právům výhradu týkající se omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví.

Práva podléhající této výhradě zahrnují mimo jiné na základě uvedeného ustanovení i právo ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa, právo pohybovat se volně za tím účelem na území členských států a právo pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání.

Důsledkem uvedené výhrady je skutečnost, že vstup na území členského státu a pobyt na tomto území může být odmítnut státnímu příslušníkovi jiného členského státu ve všech případech, na které lze tuto výhradu použít.

22 Krom toho **zásada mezinárodního práva**, o níž nelze mít za to, že by ji Smlouva o EHS ve vztazích mezi členskými státy opomíjela, **brání tomu, aby některý stát odmítl svým příslušníkům právo vstupu na své území a právo pobytu na tomto území.**

23 Z toho vyplývá, že **členský stát může z důvodů veřejného pořádku případně odmítnout státnímu příslušníkovi jiného členského státu práva plynoucí ze zásady volného pohybu pracovníků za účelem vykonávání určitého zaměstnání, a to i v případech, že obdobná omezení neuplatňuje vůči svým státním příslušníkům.**

24 Na položenou otázku je tedy třeba odpovědět, že článek 48 Smlouvy o EHS a čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221 musejí být vykládány tak, že členský stát dovolávající se omezení odůvodněných veřejným pořádkem může považovat za součást osobního chování dotyčné osoby skutečnost, že dotyčná osoba je členem skupiny či organizace, jejíž činnost členský stát považuje za společensky nebezpečnou, aniž by však její činnost zakázal, a to i v případech, kdy vůči státním příslušníkům tohoto státu, kteří si přejí vykonávat obdobnou činnost, jakou hodlá vykonávat státní příslušník jiného členského státu, v rámci stejných skupin či organizací, nejsou uplatňována žádná omezující opatření.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu byly předloženy rozhodnutím High Court of Justice ze dne 1. března 1974, rozhodl takto:

- 1) Článek 48 Smlouvy o EHS má přímý účinek v právních řádech členských států a přiznává jednotlivcům práva, která soudy členských států musejí chránit.
- 2) Z článku 3 odst. 1 směrnice Rady 64/221 ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, vyplývají ve prospěch jednotlivců práva, která mohou uplatnit před soudem v členském státě a která jsou vnitrostátní soudy povinny chránit.
- 3) Článek 48 Smlouvy o EHS a čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221 musejí být vykládány tak, že členský stát dovolávající se omezení odůvodněných veřejným pořádkem může považovat za součást osobního chování dotyčné osoby skutečnost, že dotyčná osoba je členem skupiny či organizace, jejíž činnost členský stát považuje za společensky nebezpečnou, aniž by však její činnost zakázal, a to i v případech, kdy vůči státním příslušníkům tohoto státu, kteří si přejí vykonávat obdobnou činnost, jakou hodlá vykonávat státní příslušník jiného členského státu, v rámci stejných skupin či organizací, nejsou uplatňována žádná omezující opatření.

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 4. prosince 1974.

SDEU: C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle
für Getreide und Futtermittel

IN CASE 11/70

REFERENCE TO THE COURT UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY BY THE VERWALTUNGSGERICHT (ADMINISTRATIVE COURT) FRANKFURT-AM-MAIN, FOR A PRELIMINARY RULING IN THE CASE PENDING BEFORE THAT COURT BETWEEN

INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT MBH, THE REGISTERED OFFICE OF WHICH IS AT FRANKFURT-AM-MAIN,

AND

EINFUHR - UND VORRATSSTELLE FUER GETREIDE UND FUTTERMITTEL, FRANKFURT-AM-MAIN,

Subject of the case

ON THE VALIDITY OF THE THIRD SUBPARAGRAPH OF ARTICLE 12 (1) OF REGULATION NO 120/67/EEC OF THE COUNCIL OF 13 JUNE 1967 ON THE COMMON ORGANIZATION OF THE MARKET IN CEREALS AND ARTICLE 9 OF REGULATION NO 473/67/EEC OF THE COMMISSION OF 21 AUGUST 1967 ON IMPORT AND EXPORT LICENCES FOR CEREALS AND PROCESSED CEREAL PRODUCTS, RICE, BROKEN RICE AND PROCESSED RICE PRODUCTS,

Grounds

1 BY ORDER OF 18 MARCH 1970 RECEIVED AT THE COURT ON 26 MARCH 1970, THE VERWALTUNGSGERICHT FRANKFURT-AM-MAIN, PURSUANT TO ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY, HAS REFERRED TO THE COURT OF JUSTICE TWO QUESTIONS ON THE VALIDITY OF THE SYSTEM OF EXPORT LICENCES AND OF THE DEPOSIT ATTACHING TO THEM - HEREINAFTER REFERRED TO AS " THE SYSTEM OF DEPOSITS " - PROVIDED FOR BY REGULATION NO 120/67/EEC OF THE COUNCIL OF 13 JUNE 1967 ON THE COMMON ORGANIZATION OF THE MARKET IN CEREALS (OJ SPECIAL EDITION 1967, P. 33) AND REGULATION NO 473/67/EEC OF THE COMMISSION OF 21 AUGUST 1967 ON IMPORT AND EXPORT LICENCES (OJ 1967, NO 204, P. 16).

2 IT APPEARS FROM THE GROUNDS OF THE ORDER REFERRING THE MATTER THAT THE VERWALTUNGSGERICHT HAS UNTIL NOW REFUSED TO ACCEPT THE VALIDITY OF THE PROVISIONS IN QUESTION AND THAT FOR THIS REASON IT CONSIDERS IT TO BE ESSENTIAL TO PUT AN END TO THE EXISTING LEGAL UNCERTAINTY. ACCORDING TO THE EVALUATION OF THE VERWALTUNGSGERICHT, THE SYSTEM OF DEPOSITS IS CONTRARY TO CERTAIN STRUCTURAL PRINCIPLES OF NATIONAL CONSTITUTIONAL LAW WHICH MUST BE PROTECTED WITHIN THE FRAMEWORK OF COMMUNITY LAW, WITH THE RESULT THAT THE PRIMACY OF SUPRANATIONAL LAW MUST YIELD BEFORE THE PRINCIPLES OF THE GERMAN BASIC LAW. MORE PARTICULARLY, THE SYSTEM OF DEPOSITS RUNS COUNTER TO THE PRINCIPLES OF FREEDOM OF ACTION AND OF DISPOSITION, OF ECONOMIC LIBERTY AND OF PROPORTIONALITY ARISING IN PARTICULAR FROM ARTICLES 2 (1) AND 14 OF THE BASIC LAW. THE OBLIGATION TO IMPORT OR EXPORT RESULTING FROM THE ISSUE OF THE LICENCES, TOGETHER WITH THE DEPOSIT ATTACHING THERETO, CONSTITUTES AN EXCESSIVE INTERVENTION IN THE FREEDOM OF DISPOSITION IN TRADE, AS THE OBJECTIVE OF THE REGULATIONS COULD HAVE BEEN

ATTAINED BY METHODS OF INTERVENTION HAVING LESS SERIOUS CONSEQUENCES.

THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE COMMUNITY LEGAL SYSTEM

3 RECOURSE TO THE LEGAL RULES OR CONCEPTS OF NATIONAL LAW IN ORDER TO JUDGE THE VALIDITY OF MEASURES ADOPTED BY THE INSTITUTIONS OF THE COMMUNITY WOULD HAVE AN ADVERSE EFFECT ON THE UNIFORMITY AND EFFICACY OF COMMUNITY LAW. THE VALIDITY OF SUCH MEASURES CAN ONLY BE JUDGED IN THE LIGHT OF COMMUNITY LAW. IN FACT, **THE LAW STEMMING FROM THE TREATY, AN INDEPENDENT SOURCE OF LAW, CANNOT BECAUSE OF ITS VERY NATURE BE OVERRIDDEN BY RULES OF NATIONAL LAW, HOWEVER FRAMED, WITHOUT BEING DEPRIVED OF ITS CHARACTER AS COMMUNITY LAW AND WITHOUT THE LEGAL BASIS OF THE COMMUNITY ITSELF BEING CALLED IN QUESTION.** THEREFORE THE VALIDITY OF A COMMUNITY MEASURE OR ITS EFFECT WITHIN A MEMBER STATE CANNOT BE AFFECTED BY ALLEGATIONS THAT IT RUNS COUNTER TO EITHER FUNDAMENTAL RIGHTS AS FORMULATED BY THE CONSTITUTION OF THAT STATE OR THE PRINCIPLES OF A NATIONAL CONSTITUTIONAL STRUCTURE.

4 HOWEVER, AN EXAMINATION SHOULD BE MADE AS TO WHETHER OR NOT ANY ANALOGOUS GUARANTEE INHERENT IN COMMUNITY LAW HAS BEEN DISREGARDED. IN FACT, **RESPECT FOR FUNDAMENTAL RIGHTS FORMS AN INTEGRAL PART OF THE GENERAL PRINCIPLES OF LAW PROTECTED BY THE COURT OF JUSTICE.** THE PROTECTION OF SUCH RIGHTS, WHILST INSPIRED BY THE CONSTITUTIONAL TRADITIONS COMMON TO THE MEMBER STATES, MUST BE ENSURED WITHIN THE FRAMEWORK OF THE STRUCTURE AND OBJECTIVES OF THE COMMUNITY. IT MUST THEREFORE BE ASCERTAINED, IN THE LIGHT OF THE DOUBTS EXPRESSED BY THE VERWALTUNGSGERICHT, WHETHER THE SYSTEM OF DEPOSITS HAS INFRINGED RIGHTS OF A FUNDAMENTAL NATURE, RESPECT FOR WHICH MUST BE ENSURED IN THE COMMUNITY LEGAL SYSTEM.

THE FIRST QUESTION (LEGALITY OF THE SYSTEM OF DEPOSITS)

5 BY THE FIRST QUESTION THE VERWALTUNGSGERICHT ASKS WHETHER THE UNDERTAKING TO EXPORT BASED ON THE THIRD SUBPARAGRAPH OF ARTICLE 12 (1) OF REGULATION NO 120/67, THE LODGING OF A DEPOSIT WHICH ACCOMPANIES THAT UNDERTAKING AND FORFEITURE OF THE DEPOSIT SHOULD EXPORTATION NOT OCCUR DURING THE PERIOD OF VALIDITY OF THE EXPORT LICENCE COMPLY WITH THE LAW.

6 ACCORDING TO THE TERMS OF THE THIRTEENTH RECITAL OF THE PREAMBLE TO REGULATION NO 120/67, " THE COMPETENT AUTHORITIES MUST BE IN A POSITION CONSTANTLY TO FOLLOW TRADE MOVEMENTS IN ORDER TO ASSESS MARKET TRENDS AND TO APPLY THE MEASURES... AS NECESSARY " AND " TO THAT END, PROVISION SHOULD BE MADE FOR THE ISSUE OF IMPORT AND EXPORT LICENCES ACCOMPANIED BY THE LODGING OF A DEPOSIT GUARANTEEING THAT THE TRANSACTIONS FOR WHICH SUCH LICENCES ARE REQUESTED ARE EFFECTED ". IT FOLLOWS FROM THESE CONSIDERATIONS AND FROM THE GENERAL SCHEME OF THE REGULATION THAT THE SYSTEM OF DEPOSITS IS INTENDED TO GUARANTEE THAT THE IMPORTS AND EXPORTS FOR WHICH THE LICENCES ARE REQUESTED ARE ACTUALLY EFFECTED IN ORDER TO ENSURE BOTH FOR THE COMMUNITY AND FOR THE MEMBER STATES PRECISE KNOWLEDGE OF THE INTENDED TRANSACTIONS.

7 THIS KNOWLEDGE, TOGETHER WITH OTHER AVAILABLE INFORMATION ON THE STATE OF THE MARKET, IS ESSENTIAL TO ENABLE THE COMPETENT AUTHORITIES TO MAKE JUDICIOUS USE OF THE INSTRUMENTS OF INTERVENTION, BOTH ORDINARY AND EXCEPTIONAL, WHICH ARE AT THEIR DISPOSAL FOR GUARANTEEING THE FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF PRICES INSTITUTED BY THE REGULATION, SUCH AS PURCHASING, STORING AND DISTRIBUTING, FIXING DENATURING PREMIUMS AND EXPORT REFUNDS, APPLYING PROTECTIVE MEASURES AND CHOOSING MEASURES INTENDED TO AVOID DEFLECTIONS OF TRADE. THIS IS ALL THE MORE IMPERATIVE IN THAT THE IMPLEMENTATION

OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY INVOLVES HEAVY FINANCIAL RESPONSIBILITIES FOR THE COMMUNITY AND THE MEMBER STATES.

8 IT IS NECESSARY, THEREFORE, FOR THE COMPETENT AUTHORITIES TO HAVE AVAILABLE NOT ONLY STATISTICAL INFORMATION ON THE STATE OF THE MARKET BUT ALSO PRECISE FORECASTS ON FUTURE IMPORTS AND EXPORTS. SINCE THE MEMBER STATES ARE OBLIGED BY ARTICLE 12 OF REGULATION NO 120/67 TO ISSUE IMPORT AND EXPORT LICENCES TO ANY APPLICANT, A FORECASE WOULD LOSE ALL SIGNIFICANCE IF THE LICENCES DID NOT INVOLVE THE RECIPIENTS IN AN UNDERTAKING TO ACT ON THEM. AND THE UNDERTAKING WOULD BE INEFFECTUAL IF OBSERVANCE OF IT WERE NOT ENSURED BY APPROPRIATE MEANS.

9 THE CHOICE FOR THAT PURPOSE BY THE COMMUNITY LEGISLATURE OF THE DEPOSIT CANNOT BE CRITICIZED IN VIEW OF THE FACT THAT THAT MACHINERY IS ADAPTED TO THE VOLUNTARY NATURE OF REQUESTS FOR LICENCES AND THAT IT HAS THE DUAL ADVANTAGE OVER OTHER POSSIBLE SYSTEMS OF SIMPLICITY AND EFFICACY.

10 A SYSTEM OF MERE DECLARATION OF EXPORTS EFFECTED AND OF UNUSED LICENCES, AS PROPOSED BY THE PLAINTIFF IN THE MAIN ACTION, WOULD, BY REASON OF ITS RETROSPECTIVE NATURE AND LACK OF ANY GUARANTEE OF APPLICATION, BE INCAPABLE OF PROVIDING THE COMPETENT AUTHORITIES WITH SURE DATA ON TRENDS IN THE MOVEMENT OF GOODS.

11 LIKEWISE, A SYSTEM OF FINES IMPOSED A POSTERIORI WOULD INVOLVE CONSIDERABLE ADMINISTRATIVE AND LEGAL COMPLICATIONS AT THE STAGE OF DECISION AND OF EXECUTION, AGGRAVATED BY THE FACT THAT THE TRADERS CONCERNED MAY BE BEYOND THE REACH OF THE INTERVENTION AGENCIES BY REASON OF THEIR RESIDENCE IN ANOTHER MEMBER STATE, SINCE ARTICLE 12 OF THE REGULATION IMPOSES ON MEMBER STATES THE OBLIGATION TO ISSUE THE LICENCES TO ANY APPLICANT " IRRESPECTIVE OF THE PLACE OF HIS ESTABLISHMENT IN THE COMMUNITY. "

12 IT THEREFORE APPEARS THAT THE REQUIREMENT OF IMPORT AND EXPORT LICENCES INVOLVING FOR THE LICENSEES AN UNDERTAKING TO EFFECT THE PROPOSED TRANSACTIONS UNDER THE GUARANTEE OF A DEPOSIT CONSTITUTES A METHOD WHICH IS BOTH NECESSARY AND APPROPRIATE TO ENABLE THE COMPETENT AUTHORITIES TO DETERMINE IN THE MOST EFFECTIVE MANNER THEIR INTERVENTIONS ON THE MARKET IN CEREALS.

13 THE PRINCIPLE OF THE SYSTEM OF DEPOSITS CANNOT THEREFORE BE DISPUTED.

14 HOWEVER, EXAMINATION SHOULD BE MADE AS TO WHETHER OR NOT CERTAIN DETAILED RULES OF THE SYSTEM OF DEPOSITS MIGHT BE CONTESTED IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLES ENOUNCED BY THE VERWALTUNGSGERICHT, ESPECIALLY IN VIEW OF THE ALLEGATION OF THE PLAINTIFF IN THE MAIN ACTION THAT THE BURDEN OF THE DEPOSIT IS EXCESSIVE FOR TRADE, TO THE EXTENT OF VIOLATING FUNDAMENTAL RIGHTS.

15 IN ORDER TO ASSESS THE REAL BURDEN OF THE DEPOSIT ON TRADE, ACCOUNT SHOULD BE TAKEN NOT SO MUCH OF THE AMOUNT OF THE DEPOSIT WHICH IS REPAYABLE - NAMELY 0.5 UNIT OF ACCOUNT PER 1 000 KG - AS OF THE COSTS AND CHARGES INVOLVED IN LODGING IT. IN ASSESSING THIS BURDEN, ACCOUNT CANNOT BE TAKEN OF FORFEITURE OF THE DEPOSIT ITSELF, SINCE TRADERS ARE ADEQUATELY PROTECTED BY THE PROVISIONS OF THE REGULATION RELATING TO CIRCUMSTANCES RECOGNIZED AS CONSTITUTING FORCE MAJEURE.

16 THE COSTS INVOLVED IN THE DEPOSIT DO NOT CONSTITUTE AN AMOUNT DISPROPORTIONATE TO THE TOTAL VALUE OF THE GOODS IN QUESTION AND OF THE OTHER TRADING COSTS. IT APPEARS

THEREFORE THAT THE BURDENS RESULTING FROM THE SYSTEM OF DEPOSITS ARE NOT EXCESSIVE AND ARE THE NORMAL CONSEQUENCE OF A SYSTEM OF ORGANIZATION OF THE MARKETS CONCEIVED TO MEET THE REQUIREMENTS OF THE GENERAL INTEREST, DEFINED IN ARTICLE 39 OF THE TREATY, WHICH AIMS AT ENSURING A FAIR STANDARD OF LIVING FOR THE AGRICULTURAL COMMUNITY WHILE ENSURING THAT SUPPLIES REACH CONSUMERS AT REASONABLE PRICES.

(...)

20 IT FOLLOWS FROM ALL THESE CONSIDERATIONS THAT **THE FACT THAT THE SYSTEM OF LICENCES INVOLVING AN UNDERTAKING, BY THOSE WHO APPLY FOR THEM, TO IMPORT OR EXPORT, GUARANTEED BY A DEPOSIT, DOES NOT VIOLATE ANY RIGHT OF A FUNDAMENTAL NATURE.** THE MACHINERY OF DEPOSITS CONSTITUTES AN APPROPRIATE METHOD, FOR THE PURPOSES OF ARTICLE 40 (3) OF THE TREATY, FOR CARRYING OUT THE COMMON ORGANIZATION OF THE AGRICULTURAL MARKETS AND ALSO CONFORMS TO THE REQUIREMENTS OF ARTICLE 43.

THE SECOND QUESTION (CONCEPT OF " FORCE MAJEURE ")

21 BY THE SECOND QUESTION THE VERWALTUNGSGERICHT ASKS WHETHER, IN THE EVENT OF THE COURT' S CONFIRMING THE VALIDITY OF THE DISPUTED PROVISION OF REGULATION NO 120/67, ARTICLE 9 OF REGULATION NO 473/67 OF THE COMMISSION, ADOPTED IN IMPLEMENTATION OF THE FIRST REGULATION, IS IN CONFORMITY WITH THE LAW, IN THAT IT ONLY EXCLUDES FORFEITURE OF THE DEPOSIT IN CASES OF FORCE MAJEURE.

22 IT APPEARS FROM THE GROUNDS OF THE ORDER REFERRING THE MATTER THAT THE COURT CONSIDERS EXCESSIVE AND CONTRARY TO THE ABOVEMENTIONED PRINCIPLES THE PROVISION IN ARTICLE 1 (SIC) OF REGULATION NO 473/67, THE EFFECT OF WHICH IS TO LIMIT THE CANCELLATION OF THE OBLIGATION TO IMPORT OR EXPORT AND RELEASE OF THE DEPOSIT ONLY TO " CIRCUMSTANCES WHICH MAY BE CONSIDERED TO BE A CASE OF FORCE MAJEURE ". IN THE LIGHT OF ITS EXPERIENCE, THE VERWALTUNGSGERICHT CONSIDERS THAT PROVISION TO BE TOO NARROW, LEAVING EXPORTERS OPEN TO FORFEITURE OF THE DEPOSIT IN CIRCUMSTANCES IN WHICH EXPORTATION WOULD NOT HAVE TAKEN PLACE FOR REASONS WHICH WERE JUSTIFIABLE BUT NOT ASSIMILABLE TO A CASE OF FORCE MAJEURE IN THE STRICT MEANING OF THE TERM. FOR ITS PART, THE PLAINTIFF IN THE MAIN ACTION CONSIDERS THIS PROVISION TO BE TOO SEVERE BECAUSE IT LIMITS THE RELEASE OF THE DEPOSIT TO CASES OF FORCE MAJEURE WITHOUT TAKING INTO ACCOUNT THE ARRANGEMENTS OF IMPORTERS OR EXPORTERS WHICH ARE JUSTIFIED BY CONSIDERATIONS OF A COMMERCIAL NATURE.

23 THE CONCEPT OF FORCE MAJEURE ADOPTED BY THE AGRICULTURAL REGULATIONS TAKES INTO ACCOUNT THE PARTICULAR NATURE OF THE RELATIONSHIPS IN PUBLIC LAW BETWEEN TRADERS AND THE NATIONAL ADMINISTRATION, AS WELL AS THE OBJECTIVES OF THOSE REGULATIONS. IT FOLLOWS FROM THOSE OBJECTIVES AS WELL AS FROM THE POSITIVE PROVISIONS OF THE REGULATIONS IN QUESTION THAT THE CONCEPT OF FORCE MAJEURE IS NOT LIMITED TO ABSOLUTE IMPOSSIBILITY BUT MUST BE UNDERSTOOD IN THE SENSE OF UNUSUAL CIRCUMSTANCES, OUTSIDE THE CONTROL OF THE IMPORTER OR EXPORTER, THE CONSEQUENCES OF WHICH, IN SPITE OF THE EXERCISE OF ALL DUE CARE, COULD NOT HAVE BEEN AVOIDED EXCEPT AT THE COST OF EXCESSIVE SACRIFICE. THIS CONCEPT IMPLIES A SUFFICIENT FLEXIBILITY REGARDING NOT ONLY THE NATURE OF THE OCCURRENCE RELIED UPON BUT ALSO THE CARE WHICH THE EXPORTER SHOULD HAVE EXERCISED IN ORDER TO MEET IT AND THE EXTENT OF THE SACRIFICES WHICH HE SHOULD HAVE ACCEPTED TO THAT END.

24 THE CASES OF FORFEITURE CITED BY THE COURT AS IMPOSING AN UNJUSTIFIED AND EXCESSIVE BURDEN ON THE EXPORTER APPEAR TO CONCERN SITUATIONS IN WHICH EXPORTATION HAS NOT

TAKEN PLACE EITHER THROUGH THE FAULT OF THE EXPORTER HIMSELF OR AS A RESULT OF AN ERROR ON HIS PART OR FOR PURELY COMMERCIAL CONSIDERATIONS. THE CRITICISMS MADE AGAINST ARTICLE 9 OF REGULATION NO 473/67 LEAD THEREFORE IN REALITY TO THE SUBSTITUTION OF CONSIDERATIONS BASED SOLELY ON THE INTEREST AND BEHAVIOUR OF CERTAIN TRADERS FOR A SYSTEM LAID DOWN IN THE PUBLIC INTEREST OF THE COMMUNITY. THE SYSTEM ESTABLISHED, UNDER THE PRINCIPLES OF REGULATION NO 120/67, BY IMPLEMENTING REGULATION NO 473/67 IS INTENDED TO RELEASE TRADERS FROM THEIR UNDERTAKING ONLY IN CASES IN WHICH THE IMPORT OR EXPORT TRANSACTION WAS NOT ABLE TO BE CARRIED OUT DURING THE PERIOD OF VALIDITY OF THE LICENCE AS A RESULT OF THE OCCURRENCES REFERRED TO BY THE SAID PROVISIONS. BEYOND SUCH OCCURRENCES, FOR WHICH THEY CANNOT BE HELD RESPONSIBLE, IMPORTERS AND EXPORTERS ARE OBLIGED TO COMPLY WITH THE PROVISIONS OF THE AGRICULTURAL REGULATIONS AND MAY NOT SUBSTITUTE FOR THEM CONSIDERATIONS BASED UPON THEIR OWN INTERESTS.

25 IT THEREFORE APPEARS THAT **BY LIMITING THE CANCELLATION OF THE UNDERTAKING TO EXPORT AND THE RELEASE OF THE DEPOSIT TO CASES OF FORCE MAJEURE THE COMMUNITY LEGISLATURE ADOPTED A PROVISION WHICH, WITHOUT IMPOSING AN UNDUE BURDEN ON IMPORTERS OR EXPORTERS, IS APPROPRIATE FOR ENSURING THE NORMAL FUNCTIONING OF THE ORGANIZATION OF THE MARKET** IN CEREALS, IN THE GENERAL INTEREST AS DEFINED IN ARTICLE 39 OF THE TREATY. IT FOLLOWS THAT NO ARGUMENT AGAINST THE VALIDITY OF THE SYSTEM OF DEPOSITS CAN BE BASED ON THE PROVISIONS LIMITING RELEASE OF THE DEPOSIT TO CASES OF FORCE MAJEURE.

Decision on costs

(...)

Operative part

THE COURT

IN ANSWER TO THE QUESTIONS REFERRED TO IT BY THE VERWALTUNGSGERICHT FRANKFURT-AM-MAIN, BY ORDER OF THAT COURT OF 18 MARCH 1970,

HEREBY RULES:

EXAMINATION OF THE QUESTIONS PUT REVEALS NO FACTOR CAPABLE OF AFFECTING THE VALIDITY OF:

(1) THE THIRD SUBPARAGRAPH OF ARTICLE 12 (1) OF REGULATION NO 120/67/EEC OF THE COUNCIL OF 13 JUNE 1967 MAKING THE ISSUE OF IMPORT AND EXPORT LICENCES CONDITIONAL ON THE LODGING OF A DEPOSIT GUARANTEEING PERFORMANCE OF THE UNDERTAKING TO IMPORT OR EXPORT DURING THE PERIOD OF VALIDITY OF THE LICENCE;

(2) ARTICLE 9 OF REGULATION NO 473/67/EEC OF THE COMMISSION OF 21 AUGUST 1967, THE EFFECT OF WHICH IS TO LIMIT THE CANCELLATION OF THE UNDERTAKING TO IMPORT OR EXPORT AND THE RELEASE OF THE DEPOSIT ONLY TO CIRCUMSTANCES WHICH MAY BE CONSIDERED TO BE A CASE OF " FORCE MAJEURE ".

Soudnictví

SDEU: 25/62 Plaumann & Co v. Commission of the European Economic Community

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

24. října 1962

Ve věci 25/62,

Plaumann & Co., se sídlem v Hamburku,

žalobkyně,

proti

Komisi Evropského hospodářského společenství,

žalované,

jejímž předmětem je jednak zrušení rozhodnutí Komise S III 03079 ze dne 22. května 1962, které odmítá povolit Spolkové republice Německo částečně pozastavit dovozní clo na „čerstvé mandarinky a klementinky“ ze třetích zemí, a jednak zaplacení náhrady škody ve výši 39 414,01 DEM,

Rozsudek

K žalobě na neplatnost

K přípustnosti

Podle článku 173 pododstavce 2 Smlouvy o EHS „každá fyzická nebo právnická osoba může [...] podat žalobu proti rozhodnutím, která, byť vydána ve formě [...] rozhodnutí určeného jiné osobě, se jí bezprostředně a osobně dotýkají.“

Žalovaná tvrdí, že slova „jiná osoba“ v daném odstavci se nevztahují na členské státy jako nositele veřejné moci, a proto nemohou jednotlivci podat žalobu na neplatnost proti rozhodnutím Komise nebo Rady určeným takovým adresátům.

Článek 173 pododstavec 2 Smlouvy nicméně připouští žalobu jednotlivců proti rozhodnutím určeným „jiné osobě“, která se jich bezprostředně a osobně dotýkají, avšak neupřesňuje ani neomezuje dosah těchto slov.

Znění a mluvnický smysl výše uvedeného ustanovení odůvodňují nejširší výklad.

Ostatně ustanovení Smlouvy týkající se práva procesních subjektů konat nelze vykládat restriktivně.

Jelikož Smlouva o této otázce mlčí, nelze tedy v tomto ohledu předpokládat žádná omezení.

Proto nemůže být tvrzení žalované pokládáno za opodstatněné.

Žalovaná dále tvrdí, že napadené rozhodnutí je svou samotnou podstatou nařízením přijatým ve formě individuálního rozhodnutí, a že z tohoto důvodu žaloba jednotlivce není proti němu přípustná, stejně jako proti obecným právním aktům.

Z článků 189 a 191 Smlouvy o EHS však vyplývá, že rozhodnutí jsou charakterizována omezeným počtem osob, kterým jsou určena; pro stanovení, zda jde o rozhodnutí, či nikoli, je tedy třeba zkoumat, zda se předmětný akt dotýká určitých subjektů.

Sporné rozhodnutí bylo určeno vládě Spolkové republiky Německo a odmítá jí povolit částečně pozastavit dovozní clo na určité výrobky ze třetích zemí.

Proto musí být napadený akt považován za rozhodnutí týkající se určitého subjektu a zavazující pouze tento subjekt.

Podle článku 173 pododstavce 2 Smlouvy mohou jednotlivci podat žalobu na neplatnost proti rozhodnutím, která, byť určená jiné osobě, se jich bezprostředně a osobně dotýkají, ale v projednávaném případě žalovaná popírá, že se sporné rozhodnutí dotýká žalobce bezprostředně a osobně.

Nejprve je třeba přezkoumat, zda je splněna druhá podmínka přípustnosti, neboť by bylo zbytečné, pokud se uvedené rozhodnutí nedotýká žalobce osobně, zjišťovat, zda se jej dotýká bezprostředně.

Jiné osoby, než kterým je rozhodnutí určeno, mohou tvrdit, že se jich osobně dotýká pouze tehdy, pokud jsou dotýcným rozhodnutím zasaženy z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně zvláštní, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byl individualizován adresát rozhodnutí.

V projednávaném případě je žalobce zasažen sporným rozhodnutím jakožto dovozce klementinek, tj. z důvodu obchodní činnosti, která může být vykonávána kdykoli a kýmkoli, a která proto není způsobila vymezovat ho vzhledem k napadenému rozhodnutí obdobným způsobem jako adresáta.

Z těchto důvodů je namístě učinit závěr, že žaloba na neplatnost musí být prohlášena za nepřípustnou.

SOUDNÍ DVŮR

zamítl všechna ostatní obsáhlejší nebo odporující návrhová žádání a rozhodl takto:

- 1) **Žaloba na neplatnost se odmítá jako nepřípustná.**
- 2) **Žaloba na náhradu škody se zamítá jako neopodstatněná.**
- 3) **Žalobci se ukládá náhrada nákladů řízení.**

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

22. října 1987

Ve věci 314/85,

jejímž předmětem je žádost Finanzgericht Hamburg (Spolková republika Německo) podaná Soudnímu dvoru na základě článku 177 Smlouvy o EHS směřující k získání, ve sporu probíhajícím před tímto soudem mezi

Foto-Frost, se sídlem v Ammersbek,

a

Hauptzollamt Lübeck-Ost,

rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu článku 177 Smlouvy, čl. 5 odst. 2 nařízení Rady č. 1697/79 ze dne 24. července 1979 o vybírání dovozního nebo vývozního cla po propuštění zboží, které nebylo požadováno od osoby zodpovědné za zaplacení cla ze zboží navrženého v celním prohlášení do celního režimu s povinností platit toto clo (Úř. věst. L 197, s. 1), jakož i protokolu ze dne 25. března 1957 o německém vnitřním obchodě a souvisejících otázkách, a platnosti rozhodnutí zaslaného dne 6. května 1983 Spolkové republice Německo, ve kterém Komise konstatovala, že v konkrétním případě musí být dovozní clo vybráno po propuštění zboží,

Rozsudek

1 Usnesením ze dne 29. srpna 1985, došlým Soudnímu dvoru dne 18. října 1985, položil Finanzgericht Hamburg na základě článku 177 Smlouvy o EHS, několik otázek týkajících se jednak výkladu článku 177 Smlouvy,

2 Tyto otázky byly vzneseny v rámci sporu, ve kterém Foto-Frost, obchodník usazený v Ammersbek (Spolková republika Německo), který se zabývá dovozem, vývozem a velkoobchodem fotografického zboží (dále jen „Foto-Frost“), navrhuje zrušení výzvy k úhradě dovozního cla po propuštění zboží vydané Hauptzollamt Lübeck-Ost poté, co Komise ve svém rozhodnutí ze dne 6. května 1983 zaslaném Spolkové republice Německo usoudila, že nebylo přípustné upustit od této úhrady.

3 Úhrada se týkala dovozu prizmatických dalekohledů pocházejících z Německé demokratické republiky Foto-Frost a jejich propuštění do volného oběhu ve Spolkové republice Německo. Foto-Frost koupil toto zboží u obchodníků usazených v Dánsku a ve Spojeném království, kteří mu je zaslali v režimu externího tranzitu Společenství z celních skladů nacházejících se v Dánsku a Nizozemsku.

4 Příslušné celní úřady napřed osvobodily zboží od dovozního cla z toho důvodu, že pochází z Německé demokratické republiky. Po kontrole Hauptzollamt Lübeck-Ost, vrchní celní úřad, usoudil, že v souladu s německou celní právní úpravou bylo třeba clo zaplatit. Domníval se však, že v projednávaném případě bylo třeba nepřistupovat k dodatečnému vybrání, protože Foto-Frost splňoval podmínky požadované čl. 5 odst. 2 nařízení Rady č. 1697/79, podle něhož „příslušné orgány nemohou přikročit k vybrání dovozního nebo vývozního cla po propuštění zboží, které nebylo vybráno v důsledku omylu samotných příslušných orgánů, jenž osoba zodpovědná za zaplacení cla nemohla

přiměřeným způsobem odhalit, pokud ona sama jednala v dobré víře a ve svém celním prohlášení dodržela všechna ustanovení platných právních předpisů“. (*neoficiální překlad*) Z předkládacího usnesení vyplývá, že Hauptzollamt se domníval, že Foto-Frost řádně vyplnil své celní prohlášení a že není možné požadovat, aby omyl odhalil, protože jiné celní úřady v předchozích podobných případech dospěly k závěru, že nezakládají právo na vybrání cla.

5 Vzhledem k tomu, že výše cla převyšovala 2 000 ECU, nemohl tedy Hauptzollamt podle nařízení Komise č. 1573/80 ze dne 20. června 1980, kterým se stanoví prováděcí pravidla k čl. 5 odst. 2 (...) nařízení Rady č. 1697/79 (Úř. věst. L 161, s. 1) sám rozhodnout, že nevybere toto clo po propuštění zboží. Na žádost Hauptzollamt spolkový ministr financí požádal Komisi, aby rozhodla na základě článku 6 výše uvedeného nařízení č. 1573/80, zda bylo přípustné nepřikročit k vybrání předmětného cla po propuštění zboží.

6 Dne 6. května 1983 Komise zaslala Spolkové republice Německo záporné rozhodnutí. Svě rozhodnutí odůvodnila tvrzením, že „ze strany dotyčných celních úřadů nedošlo k chybnému uplatnění ustanovení upravujících německý vnitřní obchod, ale že pouze považovaly za správné údaje uvedené v celních prohlášeních dovozce, aniž by je okamžitě zpochybnil; že tento postup ... nijak nebrání uvedeným orgánům, aby později opravily vyměřené clo, jak je výslovně stanoveno v článku 10 směrnice Rady 79/695/EHS ze dne 24. července 1979 o harmonizaci postupů pro propouštění zboží do volného oběhu (Úř. věst. L 205, s. 19)“. Komise se dále domnívala, „že dovozce měl možnost porovnat ustanovení o německém vnitřním obchodě s okolnostmi, za nichž došlo k předmětnému dovozu; že tedy mohl odhalit omyl při uplatnění těchto ustanovení; že je tedy prokázáno, že nedodržel všechna ustanovení platných právních předpisů týkajících se celních prohlášení“.

7 Na základě tohoto rozhodnutí Hauptzollamt vydal rozhodnutí o vybrání cla po propuštění zboží, které Foto-Frost napadl v původním řízení.

8 Foto-Frost navrhl Finanzgericht Hamburg, aby přerušil řízení o výkonu tohoto rozhodnutí o vybrání. Finanzgericht návrhu vyhověl, neboť se domníval, že předmětné operace spadají do rámce německého vnitřního obchodu, a jsou proto osvobozeny od cla na základě protokolu o německém vnitřním obchodě.

9 Foto-Frost poté podal Finanzgericht Hamburg návrh ve věci samé na zrušení rozhodnutí o vybrání cla po propuštění zboží. Finanzgericht se domníval, že platnost rozhodnutí Komise ze dne 6. května 1983 je sporná, protože měl za to, že všechny podmínky uvedené v čl. 5 odst. 2 nařízení Rady č. 1697/79 pro upuštění od vybrání po propuštění zboží byly v projednávaném případě splněny. Protože napadené rozhodnutí vycházelo z rozhodnutí Komise, Finanzgericht se domníval, že ho může zrušit jen v případě neplatnosti samotného rozhodnutí Společenství. Finanzgericht tedy položil Soudnímu dvoru následující čtyři předběžné otázky:

„1) Může vnitrostátní soud posoudit platnost rozhodnutí Komise přijatého v souladu s článkem 6 nařízení Komise (EHS) č. 1573/80 ze dne 20. června 1980 (Úř. věst. L 161, s. 1), co se týče rozhodnutí upustit od vybrání dovozního cla po propuštění zboží na základě čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1697/79 ze dne 24. července 1979 (Úř. věst. L 197, s. 1), podle něhož není rozhodnutí o upuštění od vybrání dovozních cel po propuštění zboží odůvodněné, a případně rozhodnout v rámci řízení, které před ním probíhá, že na rozdíl od výše uvedeného rozhodnutí Komise musí být upuštěno od vybrání po propuštění zboží?

K první otázce

11 Podstatou první otázky Finanzgericht je, zda má pravomoc vyslovit neplatnost takového druhu rozhodnutí Komise, jako je rozhodnutí ze dne 6. května 1983. Zpochybňuje platnost tohoto rozhodnutí z toho důvodu, že všechny podmínky uvedené v čl. 5 odst. 2 nařízení č. 1697/79 pro upuštění od vybrání cla po propuštění zboží jsou podle něj v projednávaném případě splněny. Domnívá se však, že z důvodu rozdělení pravomocí mezi Soudní dvůr a vnitrostátní soudy tak, jak vyplývá z článku 177 Smlouvy, je pouze Soudní dvůr oprávněn prohlásit neplatnost aktů orgánů Společenství.

12 Je namístě připomenout, že podle článku 177 Smlouvy má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se jak výkladu smluv a aktů orgánů Společenství, tak i platnosti těchto aktů. Uvedený článek stanoví ve druhém pododstavci, že vnitrostátní soudy mohou takové otázky předkládat Soudnímu dvoru, a ve třetím pododstavci, že jsou povinny tak učinit, jestliže jejich rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva.

13 Článek 177 sice umožňuje vnitrostátním soudům, jejichž rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, aby pokládaly Soudnímu dvoru předběžné otázky týkající se výkladu nebo posouzení platnosti, neřeší však otázku, zda tyto soudy mohou samy o sobě prohlásit právní akty orgánů Společenství za neplatné.

14 Tyto soudy mohou zkoumat platnost právního aktu Společenství a pokud usoudí, že důvody neplatnosti dovolávané účastníky řízení, nejsou opodstatněné, mohou je odmítnout a učinit závěr, že akt je platný v plném rozsahu. Tímto jednáním nezpochybňují totiž existenci aktu Společenství.

15 Naopak nemají pravomoc prohlásit akty orgánů Společenství za neplatné. Jak bylo zdůrazněno v rozsudku ze dne 13. května 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Recueil, s. 1191), hlavním účelem pravomocí přiznaných Soudnímu dvoru podle článku 177 je zajistit jednotné uplatňování práva Společenství vnitrostátními soudy. Tento požadavek jednoty je zvláště kategorický tehdy, je-li zpochybněna platnost aktu Společenství. Rozdíly mezi soudy členských států, pokud jde o platnost aktů Společenství, by mohly ohrozit samotnou jednotu právního řádu Společenství a narušit základní požadavek právní jistoty.

16 Požadavek soudržnosti systému právní ochrany zavedeného Smlouvou vede ke stejnému závěru. V této souvislosti je třeba připomenout, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se posouzení platnosti, stejně jako žaloba na neplatnost, představují jeden z prostředků přezkumu legality aktů orgánů Společenství. Jak uvedl Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 23. dubna 1986 (Parti écologiste „les Verts“ v. Evropský parlament, 294/83, Recueil, s. 1339), „jednak v člancích 173 a 184, a jednak v článku 177 Smlouva zavedla ucelený systém procesních prostředků a řízení, na základě kterých může Soudní dvůr přezkoumávat legalitu aktů orgánů Společenství“.

17 Poněvadž článek 173 přiznává Soudnímu dvoru výlučnou pravomoc zrušit akt orgánu Společenství, soudržnost systému vyžaduje, aby pravomoc prohlásit neplatnost stejného aktu, pokud je vznesena před vnitrostátním soudem, byla rovněž vyhrazena Soudnímu dvoru.

18 Kromě jiného je namístě zdůraznit, že Soudní dvůr je tím nejpovolanějším pro posuzování platnosti aktů Společenství. Orgány Společenství, jejichž akty jsou zpochybněny, mohou totiž podle článku 20 protokolu o statutu Soudního dvora EHS vstoupit do řízení za účelem obrany platnosti svých právních aktů. Kromě toho si Soudní dvůr může v souladu s čl. 21 odst. 2 téhož protokolu vyžádat od orgánů Společenství, které nejsou účastníky řízení, veškeré informace, které považuje za nutné pro účely řízení.

19 Je třeba dodat, že odchylky od pravidla, podle něhož vnitrostátní soudy nemají pravomoc samy prohlásit neplatnost aktů Společenství, mohou být vynuceny za určitých podmínek v případě řízení o předběžném opatření, které nicméně není evokováno v otázce vnitrostátního soudu.

20 Na první otázku je tedy namístě odpovědět tak, vnitrostátní soudy nemají pravomoc prohlásit akty orgánů Společenství za neplatné.

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu byly položeny usnesením Finanzgericht Hamburg ze dne 29. srpna 1985, rozhodl takto:

- 1) Vnitrostátní soudy nemají pravomoc prohlásit akty orgánů Společenství za neplatné.
- 2) Rozhodnutí zaslané dne 6. května 1983 Spolkové republice Německo, v němž Komise konstatuje, že v konkrétním případě musí být dovozní clo vybráno po propuštění zboží, je neplatné.

IN CASE 102/81

REFERENCE TO THE COURT UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY BY WALTHER RICHTER,
PRESIDENT OF THE HANSEATISCHEN OBERLANDESGERICHT (HANSEATIC HIGHER REGIONAL COURT)
BREMEN, ACTING AS ARBITRATOR, FOR A PRELIMINARY RULING IN THE ARBITRATION BEFORE HIM
BETWEEN

NORDSEE DEUTSCHE HOCHSEEFISCHEREI GMBH, BREMERHAVEN, FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY,
AND

1 . REEDEREI MOND HOCHSEEFISCHEREI NORDSTERN AG & CO. KG, BREMERHAVEN,

2. REEDEREI FRIEDRICH BUSSE HOCHSEEFISCHEREI NORDSTERN AG & CO. KG, BREMERHAVEN

Subject of the case

ON THE INTERPRETATION OF REGULATION NO 17/64/EEC OF THE COUNCIL OF 5 FEBRUARY 1964
(OFFICIAL JOURNAL, ENGLISH SPECIAL EDITION 1963-1964, P. 103), REGULATION (EEC) NO 729/70 OF
THE COUNCIL OF 21 APRIL 1970 (OFFICIAL JOURNAL, ENGLISH SPECIAL EDITION 1970 (I), P. 218) AND
REGULATION (EEC) NO 2722/72 OF THE COUNCIL OF 19 DECEMBER 1972 (OFFICIAL JOURNAL,
ENGLISH SPECIAL EDITION 1972 (28-30 DECEMBER), P. 31) ALL CONCERNING AID FROM THE
GUIDANCE SECTION OF THE EUROPEAN AGRICULTURAL GUIDANCE AND GUARANTEE FUND,

Grounds

1 BY A DECISION OF 22 APRIL 1981 WHICH WAS RECEIVED BY THE COURT ON 27 APRIL , THE
ARBITRATOR IN A DISPUTE BETWEEN THREE UNDERTAKINGS , ALL INCORPORATED UNDER GERMAN
LAW AND ESTABLISHED IN BREMERHAVEN , REFERRED TO THE COURT FOR A PRELIMINARY RULING
UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY TWO QUESTIONS CONCERNING THE INTERPRETATION OF
ARTICLE 177 OF THE TREATY AND THE INTERPRETATION OF REGULATION NO 17/64 OF THE COUNCIL
OF 5 FEBRUARY 1964 (OFFICIAL JOURNAL , ENGLISH SPECIAL EDITION 1963-1964 , P. 103),
REGULATION (EEC) NO 729/70 OF THE COUNCIL OF 21 APRIL 1970 (OFFICIAL JOURNAL, ENGLISH
SPECIAL EDITION 1970 (I). P. 218) AND REGULATION (EEC) NO 2722/72 OF THE COUNCIL OF 19
DECEMBER 1972 (OFFICIAL JOURNAL, ENGLISH SPECIAL EDITION 1972 (28 TO 30 DECEMBER) P. 31),
ALL CONCERNING AID FROM THE GUIDANCE SECTION OF THE EUROPEAN AGRICULTURAL GUIDANCE
AND GUARANTEE FUND (HEREINAFTER REFERRED TO AS ' ' THE FUND ' ').

2 THE ORIGINAL DISPUTE RELATED TO PERFORMANCE OF A CONTRACT ENTERED INTO ON 27 JUNE
1973 BY A NUMBER OF GERMAN SHIPBUILDERS. THE CONTRACT CONCERNED A JOINT PROJECT FOR
BUILDING THIRTEEN FACTORY-SHIPS FOR FISHING AND ITS PURPOSE WAS TO APPORTION EQUALLY
AMONG THE CONTRACTING PARTIES ALL FINANCIAL AID RECEIVED BY THEM FROM THE FUND, SO
THAT ONE-THIRTEENTH OF THE TOTAL AMOUNT OF AID GRANTED WOULD BE ALLOTTED FOR EACH
SHIP TO BE BUILT. BY MUTUAL AGREEMENT THE PARTIES TO THE CONTRACT HAD PREVIOUSLY
SUBMITTED APPLICATIONS TO THE FUND FOR AID FOR THE CONSTRUCTION OF NINE SHIPS.

3 OF THOSE NINE APPLICATIONS THE COMMISSION FINALLY ACCEPTED ONLY SIX, THE OTHERS BEING
EITHER WITHDRAWN OR REJECTED. ONE OF THE UNDERTAKINGS PARTICIPATING IN THE BUILDING
PROGRAMME SOUGHT PAYMENT FROM TWO OF THE OTHER UNDERTAKINGS OF THE AMOUNTS TO
WHICH IT WAS ENTITLED UNDER THE CONTRACT OF 27 JUNE 1973.

4 A DISPUTE AROSE ON THE SUBJECT AND WAS SUBMITTED FOR ARBITRATION, AS THE CONTRACT OF 1973 CONTAINED A CLAUSE STATING THAT IN THE EVENT OF DISAGREEMENT BETWEEN THE PARTIES ON ANY QUESTION ARISING FROM THE CONTRACT A FINAL DECISION WAS TO BE GIVEN BY AN ARBITRATOR, ALL RECOURSE TO THE ORDINARY COURTS BEING EXCLUDED. IN ACCORDANCE WITH THAT CLAUSE THE ARBITRATOR WAS APPOINTED BY THE CHAMBER OF COMMERCE OF BREMEN AFTER IT HAD BECOME APPARENT THAT THE PARTIES TO THE DISPUTE COULD NOT AGREE ON THE APPOINTMENT OF AN ARBITRATOR.

5 DURING THE ARBITRATION HEARING THE RESPONDENTS CLAIMED THAT THE 1973 CONTRACT WAS VOID IN SO FAR AS IT ARRANGED FOR AID FROM THE FUND TO GO TO THE BUILDING OF SHIPS IN RESPECT OF WHICH THE COMMISSION HAD NOT GRANTED SUCH AID. THEY TOOK THE VIEW THAT AID FROM THE FUND WAS LINKED TO COMPLETION OF A SPECIFIC PROJECT AND COULD NOT THEREFORE VALIDLY BE TRANSFERRED BY THE RECIPIENT TO A DIFFERENT PROJECT.

6 THE ARBITRATOR WAS OF THE OPINION THAT UNDER GERMAN LAW THE VALIDITY OF A CONTRACT TO SHARE AID FROM THE FUND DEPENDED ON WHETHER SUCH SHARING AMOUNTED TO AN IRREGULARITY UNDER THE RELEVANT COMMUNITY REGULATIONS. CONSIDERING THAT A DECISION ON THE POINT WAS NECESSARY IN ORDER TO ALLOW HIM TO MAKE HIS AWARD HE REFERRED THE MATTER TO THE COURT FOR A PRELIMINARY RULING.

APPLICABILITY OF ARTICLE 177

7 SINCE THE ARBITRATION TRIBUNAL WHICH REFERRED THE MATTER TO THE COURT FOR A PRELIMINARY RULING WAS ESTABLISHED PURSUANT TO A CONTRACT BETWEEN PRIVATE INDIVIDUALS THE QUESTION ARISES WHETHER IT MAY BE CONSIDERED AS A COURT OR TRIBUNAL OF ONE OF THE MEMBER STATES WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 177 OF THE TREATY.

8 THE FIRST QUESTION PUT BY THE ARBITRATOR CONCERNS THAT PROBLEM. IT IS WORDED AS FOLLOWS:

' ' IS A GERMAN ARBITRATION COURT, WHICH MUST DECIDE NOT ACCORDING TO EQUITY BUT ACCORDING TO LAW, AND WHOSE DECISION HAS THE SAME EFFECTS AS REGARDS THE PARTIES AS A DEFINITIVE JUDGMENT OF A COURT OF LAW (...) AUTHORIZED TO MAKE A REFERENCE TO THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES FOR A PRELIMINARY RULING PURSUANT TO THE SECOND PARAGRAPH OF ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY?

' '

9 IT MUST BE NOTED THAT, AS THE QUESTION INDICATES, THE JURISDICTION OF THE COURT TO RULE ON QUESTIONS REFERRED TO IT DEPENDS ON THE NATURE OF THE ARBITRATION IN QUESTION.

10 IT IS TRUE, AS THE ARBITRATOR NOTED IN HIS QUESTION, THAT THERE ARE CERTAIN SIMILARITIES BETWEEN THE ACTIVITIES OF THE ARBITRATION TRIBUNAL IN QUESTION AND THOSE OF AN ORDINARY COURT OR TRIBUNAL INASMUCH AS THE ARBITRATION IS PROVIDED FOR WITHIN THE FRAMEWORK OF THE LAW, THE ARBITRATOR MUST DECIDE ACCORDING TO LAW AND HIS AWARD HAS, AS BETWEEN THE PARTIES, THE FORCE OF RES JUDICATA, AND MAY BE ENFORCEABLE IF LEAVE TO ISSUE EXECUTION IS OBTAINED. HOWEVER, THOSE CHARACTERISTICS ARE NOT SUFFICIENT TO GIVE THE ARBITRATOR THE STATUS OF A ' ' COURT OR TRIBUNAL OF A MEMBER STATE ' ' WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 177 OF THE TREATY.

12 THE SECOND POINT TO BE NOTED IS THAT THE GERMAN PUBLIC AUTHORITIES ARE NOT INVOLVED IN THE DECISION TO OPT FOR ARBITRATION NOR ARE THEY CALLED UPON TO INTERVENE AUTOMATICALLY IN THE PROCEEDINGS BEFORE THE ARBITRATOR. THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY, AS A MEMBER STATE OF THE COMMUNITY RESPONSIBLE FOR THE PERFORMANCE OF OBLIGATIONS ARISING FROM COMMUNITY LAW WITHIN ITS TERRITORY PURSUANT TO ARTICLE 5 AND ARTICLES 169 TO 171 OF THE TREATY, HAS NOT ENTRUSTED OR LEFT TO PRIVATE INDIVIDUALS THE

DUTY OF ENSURING THAT SUCH OBLIGATIONS ARE COMPLIED WITH IN THE SPHERE IN QUESTION IN THIS CASE.

13 IT FOLLOWS FROM THESE CONSIDERATIONS THAT THE LINK BETWEEN THE ARBITRATION PROCEDURE IN THIS INSTANCE AND THE ORGANIZATION OF LEGAL REMEDIES THROUGH THE COURTS IN THE MEMBER STATE IN QUESTION IS NOT SUFFICIENTLY CLOSE FOR THE ARBITRATOR TO BE CONSIDERED AS A ' ' COURT OR TRIBUNAL OF A MEMBER STATE ' ' WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 177.

16 IT FOLLOWS THAT IN THIS INSTANCE THE COURT HAS NO JURISDICTION TO GIVE A RULING.

ON THOSE GROUNDS,

THE COURT,

IN ANSWER TO THE QUESTIONS REFERRED TO IT BY THE ARBITRATOR IN THE DISPUTE BETWEEN NORDSEE DEUTSCHE HOCHSEEFISCHEREI GMBH, ON THE ONE HAND, AND REEDEREI MOND HOCHSEEFISCHEREI NORDSTERN AG & CO. KG AND REEDEREI FRIEDRICH BUSSE HOCHSEEFISCHEREI NORDSTERN AG & CO. KG, ON THE OTHER HAND, BY A DECISION OF 22 APRIL 1981 , HEREBY RULES :

THE COURT HAS NO JURISDICTION TO GIVE A RULING ON THE QUESTIONS REFERRED TO IT BY THE ARBITRATOR.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

6. října 1982

Srl Cilfit – v likvidaci – a 54 dalších, v Římě

proti

Ministerstvu zdravotnictví, prostřednictvím ministra, v Římě

a

Lanificio di Gavardo SpA, v Miláně

proti

Ministerstvu zdravotnictví, prostřednictvím ministra, v Římě,

rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu čl. 177 třetího pododstavce Smlouvy o EHS,

Rozsudek

1 Usnesením ze dne 27. března 1981 došlým Soudnímu dvoru dne 31. října 1981, položil Corte suprema di cassazione na základě článku 177 Smlouvy o EHS předběžnou otázku týkající se výkladu čl. 177 třetího pododstavce Smlouvy o EHS.

2 Tato otázka vyvstala v rámci sporu mezi společnostmi dovážejícími vlnu a italským ministerstvem zdravotnictví ve věci platby poplatku za hygienickou kontrolu vlny dovezené z nečlenských zemí Společenství. Tyto společnosti se dovolávaly nařízení č. 827/68 ze dne 28. června 1968 (Úř. věst. L 151, s. 16; Zvl. vyd. 03/01, s. 140) o společné organizaci trhu s některými produkty uvedenými v příloze II Smlouvy, nařízení, které ve svém čl. 2 odst. 2 zakazuje členským státům vybírat poplatky s účinkem rovnocenným clu v případě dovážených produktů živočišného původu, jinde neuvedených a zařazených pod sazebníkové číslo 05.15 společného celního sazebníku. Ministerstvo zdravotnictví proti této argumentaci namítlo, že vlna není obsažena v příloze II Smlouvy. Nepodléhá proto společné organizaci zemědělských trhů.

3 Ministerstvo zdravotnictví z těchto okolností vyvozuje důsledek, že odpověď na otázku výkladu aktu orgánů Společenství je tak zřejmá, že nepřipouští možnost pochybnosti při výkladu, a vylučuje tedy nutnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru. Naopak zúčastněné společnosti tvrdí, že jelikož otázka výkladu nařízení byla vznesena před Corte suprema di cassazione, soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, nemůže se podle čl. 177 třetího pododstavce tento soud vyhnout povinnosti obrátit se na Soudní dvůr.

4 Vzhledem k těmto opačným tvrzením položil Corte suprema di cassazione Soudnímu dvoru následující otázku:

„Ukládá čl. 177 třetí pododstavec Smlouvy, který stanoví, že vyvstane-li otázka odpovídající otázkám uvedeným v prvním pododstavci tohoto článku ve sporu projednávaném před vnitrostátním soudem,

jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr, také povinnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která neumožňuje vnitrostátnímu soudu posoudit opodstatněnost vznesené otázky, nebo podřizuje tuto povinnost – a za jakých mezí – dřívější existenci rozumné pochybnosti o výkladu?“

5 K vyřešení tohoto problému je třeba vzít v úvahu systematiku článku 177, jenž opravňuje Soudní dvůr mimo jiné k rozhodování o výkladu Smlouvy a aktů přijatých orgány Společenství.

6 Na základě druhého pododstavce tohoto článku může každý vnitrostátní soud jakéhokoliv členského státu, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr, aby rozhodl o této otázce. Podle třetího pododstavce vyvstane-li otázka výkladu ve věci projednávané před vnitrostátním soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr.

7 Tato povinnost obrátit se na Soudní dvůr spadá do rámce spolupráce, vytvořené za účelem zajistit správné použití a jednotný výklad práva Společenství ve všech členských státech, mezi vnitrostátními soudy, jakožto soudy pověřenými použitím práva Společenství, a Soudním dvorem. Cílem čl. 177 třetího pododstavce je především to, aby v rámci Společenství bylo zamezeno vzniku rozdílu v judikatuře v otázkách práva Společenství. Dosah této povinnosti musí být posuzován podle tohoto účelu v závislosti na vzájemných pravomocích vnitrostátních soudů a Soudního dvora, je-li takováto otázka výkladu vznesena ve smyslu článku 177.

8 V tomto rámci je namístě upřesnit komunitární význam výrazu „vyvstane-li takováto otázka“ proto, aby mohlo být stanoveno, za jakých podmínek se musí vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit na Soudní dvůr.

9 V tomto ohledu je třeba zaprvé poznamenat, že článek 177 nepředstavuje procesní prostředek, který mají k dispozici účastníci řízení ve sporu probíhajícím před vnitrostátním soudem, a nestačí tedy, že účastník tvrdí, že spor nastoluje otázku ohledně platnosti práva Společenství, aby dotýčný soud musel mít za to, že vyvstala otázka ve smyslu článku 177. Naopak mu v tom případě přísluší, aby se na Soudní dvůr obrátil i bez návrhu.

10 Zadruhé ze vztahu mezi druhým a třetím pododstavcem článku 177 vyplývá, že soudy uvedené ve třetím pododstavci požívají stejné posuzovací pravomoci jako všechny ostatní vnitrostátní soudy, pokud jde o otázku, zda rozhodnutí ve věci práva Společenství je nezbytné k tomu, aby mohly vynést svoje rozhodnutí. Tyto soudy tedy nejsou povinny vznést otázku výkladu práva Společenství, která před nimi vyvstala, jestliže tato otázka není relevantní, tedy v případech, kdy by odpověď na tuto otázku, ať už je jakákoliv, nemohla mít žádný vliv na řešení sporu.

11 Naopak zjistí-li, že odvolání na právo Společenství je nezbytné pro vyřešení sporu, který projednávají, článek 177 jim ukládá povinnost obrátit se na Soudní dvůr s jakoukoliv otázkou výkladu.

12 Cílem otázky položené Corte di cassazione je, zda povinnost stanovená článkem 177 třetím pododstavcem může mít nějaké meze.

13 V této souvislosti je namístě připomenout, že Soudní dvůr prohlásil ve svém rozsudku ze dne 27. března 1963 (28 až 30/62, Da Costa, Recueil, s. 75), že ačkoliv čl. 177 poslední pododstavec bez jakéhokoliv omezení zavazuje vnitrostátní soudy, jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, položit Soudnímu dvoru jakoukoliv otázku výkladu, která před nimi vyvstala, výklad, který již Soudní dvůr na základě článku 177 poskytl, může tuto povinnost

zbavit svého účelu a obsahu, zejména je-li vznesená otázka po hmotné stránce shodná s otázkou, která již byla předmětem rozhodnutí o předběžné otázce v obdobném případě.

14 Stejný účinek může mít z hlediska mezí povinnosti stanovené čl. 177 třetím pododstavcem i judikatura Soudního dvora zabývající se daným právním problémem, bez ohledu na povahu řízení, ve kterých byla tato judikatura vydána, i při nesplnění podmínky naprosté shody sporných otázek.

15 Nicméně ve všech těchto případech se rozumí, že vnitrostátní soudy, včetně soudů stanovených v čl. 177 třetím pododstavci, mají naprostou svobodu obracet se na Soudní dvůr, domnívají-li se, že je to příhodné.

16 Konečně správné použití práva Společenství může být tak zřejmé, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení položené otázky. Dříve, než vnitrostátní soud rozhodne o tom, že takováto situace vznikla, musí si být jist, že stejnou jistotu by měly soudy ostatních členských států a Soudní dvůr. Pouze v případě, že jsou tyto podmínky splněny, se může vnitrostátní soud zdržet položení této otázky Soudnímu dvoru a vyřešit ji na vlastní zodpovědnost.

17 Existence takové možnosti však musí být posouzena v závislosti na rysech práva Společenství a zvláštních obtížích při jeho výkladu.

18 Nejdříve je třeba vzít v úvahu, že právní předpisy Společenství jsou sepsány v několika jazycích a že jsou současně závazné různé jazykové verze; výklad ustanovení právního předpisu Společenství tak vyžaduje srovnání různých jazykových verzí.

19 Dále je třeba poznamenat, že i v případě naprosté shody různých jazykových verzí právo Společenství používá vlastní terminologii. Kromě toho je třeba ještě zdůraznit, že právní pojmy nemají nutně stejný význam v právu Společenství a v různých vnitrostátních právech.

20 Konečně každé ustanovení práva Společenství je třeba posuzovat v jeho celkové souvislosti a vykládat s ohledem na všechna ustanovení tohoto práva, jeho cíle a stav vývoje k datu, kdy má být dotčené ustanovení práva uplatněno.

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu byly předloženy usnesením Corte suprema di cassazione ze dne 27. března 1981, rozhodl takto:

Článek 177 třetí pododstavec Smlouvy musí být vykládán v tom smyslu, že soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je povinen, vyvstane-li před ním otázka týkající se výkladu práva Společenství, splnit svou povinnost předložit věc Soudnímu dvoru, ledaže by shledal, že otázka, která vyvstala, není relevantní nebo že dotčené ustanovení práva Společenství bylo již předmětem výkladu Soudního dvora anebo že jediné správné použití práva Společenství je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost; existence takové možnosti musí být posouzena v závislosti na zvláštních rysech práva Společenství, zvláštních obtížích vznikajících při jeho výkladu a nebezpečí rozdílné judikatury v rámci Společenství.

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 6. října 1982.

SDEU: C-398/13 Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

3. září 2015

Ve věci C-398/13 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 8. července 2013,

Inuit Tapiriit Kanatami, se sídlem v Ottawě (Kanada),

(... další navrhovatelé z Grónska, Kanady, Norska, Spojeného království...)

účastníci řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelé),

příčemž dalšími účastníky řízení jsou:

Evropská komise,

žalovaná v řízení v prvním stupni,

podporovaná

Evropským parlamentem,

Radou Evropské unie,

vedlejšími účastníky řízení v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

Rozsudek

1 Svým kasačním opravným prostředkem se Inuit Tapiriit Kanatami, Nattivak Hunters' and Trappers' Organisation, Pangnirtung Hunters' and Trappers' Organisation, Jaypootie Moesiesie, Allen Kooneeliusie, Toomasie Newkingnak, David Kuptana, Karliin Aariak, Canadian Seal Marketing Group, Ta Ma Su Seal Products, Inc., Fur Institute of Canada, NuTan Furs, Inc., GC Rieber Skinn AS, Inuit Circumpolar Council Greenland (ICC-Greenland), Johannes Egede, Kalaallit Nunaanni Aalisartut Piniartullu Kattuffiat (KNAPK), William E. Scott & Son, Association des chasseurs de phoques des Îles-de-la-Madeleine, Hatem Yavuz Deri Sanayi iç Ve Diş Ticaret Ltd Şirketi a Northeast Coast Sealers' Co-Operative Society Ltd domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 25. dubna 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (T-526/10, EU:T:2013:215; dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál zamítl jejich žalobu znějící na zrušení nařízení Komise (EU) č. 737/2010 ze dne 10. srpna 2010, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1007/2009 o obchodování s produkty z tuleňů (Úř. věst. L 216, s. 1; dále jen „sporné nařízení“) a na určení, že nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1007/2009 ze dne 16. září 2009 o obchodování s produkty z tuleňů (Úř. věst. L 286, s. 36; dále jen „základní nařízení“) je nepoužitelné.

Právní rámec

Mezinárodní právo

2 Valné shromáždění Organizace spojených národů rezolucí č. 61/295 ze dne 13. září 2007 přijalo Deklaraci Organizace spojených národů o právech původního obyvatelstva (dále jen „Deklarace“). Článek 19 této deklarace je formulován takto:

„Státy se v dobré víře domlouvají a spolupracují s dotčenými původními obyvateli, prostřednictvím jejich zastupujících orgánů s cílem získat jejich dobrovolný a informovaný předchozí souhlas předtím, než přijmou a provedou legislativní a správní opatření, která mohou mít na tyto původní obyvatele vliv.“

Unijní právo

3 Body 4 až 7 a 14 odůvodnění základního nařízení znějí:

„(4) Lov tuleňů vedl k tomu, že zástupci veřejnosti a vlády citliví na otázky dobrých životních podmínek zvířat vyjádřili značné obavy ohledně bolesti, rozrušení, strachu či jiného druhu strádání, které zabíjení tuleňů a jejich stahování z kůže tak, jak jsou většinou prováděny, těmto zvířatům způsobují.

(5) V reakci na obavy občanů a spotřebitelů v souvislosti s aspekty dobrých životních podmínek při zabíjení tuleňů a jejich stahování z kůže a s možností, že se na trh dostávají výrobky získané ze zvířat zabitých a stažených z kůže způsobem, jenž způsobuje bolest, rozrušení, strach či jiné druhy strádání, několik členských států přijalo nebo zamýšlí přijmout právní předpisy upravující obchodování s produkty z tuleňů tak, že se zakáže jejich dovoz a výroba, zatímco v jiných členských státech nejsou zavedena žádná omezení na obchodování s těmito produkty.

(6) Existují proto rozdíly mezi vnitrostátními právními předpisy, jež upravují obchodování s produkty z tuleňů, jejich dovoz, výrobu a uvádění na trh. Tyto rozdíly mezi vnitrostátními opatřeními mají nepříznivý vliv na fungování vnitřního trhu s produkty, které obsahují nebo mohou obsahovat produkty z tuleňů, a představují překážku obchodování s těmito produkty.

(7) Existence takto různých právních předpisů může dále odrazovat spotřebitele od nákupu produktů, které nejsou vyrobeny z tuleňů, avšak nelze je snadno odlišit od podobného zboží vyrobeného z tuleňů, nebo produktů, které mohou obsahovat prvky nebo přísady získané z tuleňů, avšak nelze je jasně rozpoznat, jako jsou kožešiny, kapsle Omega-3, oleje a kožené výrobky.

[...]

(14) Neměly by být nepříznivě dotčeny zásadní hospodářské a sociální zájmy společenství Inuitů, jež se zabývají lovem tuleňů coby prostředkem k zajištění svého živobytí. Lov je nedílnou součástí kultury a identity členů inuitské společnosti a jako takový je uznáván Deklarací Organizace spojených národů o právech původního obyvatelstva. Mělo by být proto povoleno uvádět na trh produkty z tuleňů získávané při těchto tradičních lovech tuleňů pořádaných inuitskými a jinými domorodými společenstvími, které přispívají k jejich živobytí.“

4 Článek 3 tohoto nařízení, nadepsaný „Podmínky pro uvedení na trh“, v odstavcích 1 a 4 stanoví:

„1. Uvádění produktů z tuleňů na trh je povoleno pouze tehdy, jestliže produkty z tuleňů jsou získávány při tradičních lovech tuleňů pořádaných inuitskými a jinými původními společenstvími, které přispívají k jejich živobytí. Tyto podmínky se u dováženého zboží uplatňují v okamžiku nebo v místě dovozu.

[...]

4. Aniž je dotčen odstavec 3, přijímají se opatření k provedení tohoto článku, jež mají za účel změnit jiné než podstatné prvky tohoto nařízení jeho doplněním, regulativním postupem s kontrolou podle čl. 5 odst. 3.“

5 Na základě čl. 3 odst. 4 uvedeného nařízení přijala Evropská komise sporné nařízení. To podle článku 1 stanoví „pravidla pro uvádění produktů z tuleňů na trh podle článku 3 [základního nařízení]“.

Skutečnosti předcházející sporu a napadený rozsudek

6 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 11. ledna 2010 podali Inuit Tapiriit Kanatami a další žalobu znějící na zrušení základního nařízení. Usnesením ve věci Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (T-18/10, EU:T:2011:419) Tribunál uvedenou žalobu odmítl jako nepřipustnou. Kasační opravný prostředek podaný proti tomuto usnesení byl zamítnut rozsudkem Soudního dvora ve věci Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625).

7 Dne 10. srpna 2010 přijala Komise sporné nařízení, kterým se stanoví prováděcí pravidla k základnímu nařízení.

8 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 9. listopadu 2010 podali žalobci žalobu znějící na zrušení sporného nařízení a na určení, že základní nařízení je nepoužitelné na základě článku 277 SFEU.

9 Usnesením předsedy sedmého senátu Tribunálu ze dne 13. dubna 2011 bylo povoleno vedlejší účastenství Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie na podporu návrhových žádání Komise.

10 Žalobci na podporu své žaloby uplatnili dva žalobní důvody, přičemž první z nich vycházel z protiprávnosti základního nařízení, jež sporné nařízení zbavuje jakéhokoli právního základu z důvodu nesprávné volby článku 95 ES jako právního základu pro přijetí základního nařízení, z porušení zásad subsidiarity a proporcionality, jakož i z porušení základních práv. V rámci druhého žalobního důvodu žalobci Komisi vytýkali, že se dopustila zneužití pravomoci při přijetí sporného nařízení.

11 Napadeným rozsudkem Tribunál oba tyto žalobní důvody, a tudíž i uvedenou žalobu, v plném rozsahu zamítl.

Návrhová žádání účastníků řízení

12 Navrhovatelé navrhují, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek, určil, že základní nařízení je protiprávní a nepoužitelné na základě článku 277 SFEU a zrušil sporné nařízení na základě článku 263 SFEU;
- podpůrně zrušil napadený rozsudek a vrátil věc Tribunálu a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

13 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl kasační opravný prostředek a uložil navrhovatelům společně a nerozdílně náhradu nákladů řízení.

14 Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl a uložil navrhovatelům náhradu nákladů řízení.

15 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl a uložil navrhovatelům náhradu nákladů řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

16 Na podporu kasačního opravného prostředku navrhovatelé předkládají dva důvody vycházející z nesprávného právního posouzení, kterého se měl dopustit Tribunál při posuzování legality základního nařízení. První důvod kasačního opravného prostředku se skládá ze dvou částí a druhý důvod ze tří částí.

K první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

17 Navrhovatelé uvádějí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 28, 29, 37 až 40, 50 a 64 napadeného rozsudku konstatoval, že v době přijetí základního nařízení byly splněny podmínky použití článku 95 ES.

18 Podle názoru navrhovatelů měly být tyto podmínky splněny již v době, kdy Komise předložila návrh vedoucí k přijetí základního nařízení. Cílem článku 95 ES je totiž napravení situace, kdy rozdíly mezi vnitrostátními právními úpravami přímo ovlivňují vnitřní trh, a nikoli vznik rozdílných vnitrostátních právních úprav, čímž by zákonodárci Evropské unie byla dána „volná ruka“ pro přijímání legislativních opatření v rámci celé oblasti. Kdyby byl pro přezkum splnění takových podmínek rozhodující okamžik přijetí navrhovaného aktu, mohla by Komise podle jejich názoru zřejmě založit svůj návrh na prosté předpoklady existence takových rozdílů v okamžiku přijetí tohoto aktu, což je v rozporu se zásadou svěřených pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 1 SEU.

19 Navrhovatelé podpůrně uvádějí, že i kdyby byl rozhodným okamžikem pro přezkum legality základního nařízení z hlediska článku 95 ES okamžik přijetí tohoto nařízení, podmínky umožňující použití tohoto článku nebyly v tomto okamžiku splněny. Údaje obsažené v bodech odůvodnění uvedeného nařízení, které obsahují pouze vágní a obecná konstatování týkající se odlišností mezi vnitrostátními právními úpravami a rizika omezení základních svobod nebo narušení hospodářské soutěže, totiž nedostačují k odůvodnění použití článku 95 ES. Konkrétně bod 5 odůvodnění téhož nařízení neoznačuje členské státy, které přijaly nebo zamýšlí přijmout právní předpisy zakazující dovoz nebo výrobu produktů z tuleňů. V tomto ohledu nemohou dodatečné informace předložené Komisí v průběhu soudního řízení zhojit tuto neexistenci dostatečných údajů v samotném textu základního nařízení.

20 Komise, Parlament a Rada argumentaci navrhovatelů odmítají.

Závěry Soudního dvora

21 V rámci první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé v zásadě uplatňují dva argumenty týkající se jednak rozhodného okamžiku pro přezkoumání podmínek použití článku 95 ES a jednak podmínek umožňujících použití tohoto článku vzhledem k tomu, že základní nařízení neobsahuje dostatečně přesné údaje týkající se rizika omezení základních svobod nebo narušení hospodářské soutěže.

22 Pokud jde o první argument, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se musí legalita unijního aktu posuzovat podle skutkových a právních okolností existujících k datu, kdy byl akt přijat

(rozsudky Agrana Zucker, C-309/10, EU:C:2011:531, body 31 a 45, jakož i citovaná judikatura, a Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, bod 50). Soudní dvůr se konkrétně zaměřuje na okamžik přijetí předmětného unijního aktu za účelem přezkoumání otázky, zda byly splněny podmínky umožňující použití článku 95 ES jako právního základu (viz rozsudky Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 38; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 37; Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, body 45 až 51 a 55, jakož i Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, body 39 a 41).

23 Naproti tomu v rozporu s tím, co tvrdí navrhovatelé, nemůže být pro provedení tohoto přezkumu rozhodujícím okamžik předložení návrhu nařízení Komisí. V rámci žaloby směřující proti takovému legislativnímu aktu, jako je základní nařízení, totiž není předmětem přezkumu legality prováděného unijním soudem tento návrh podléhající změnám přijatým v průběhu legislativního procesu, nýbrž uvedený legislativní akt, tak jak byl přijat unijním zákonodárcem na konci tohoto procesu.

24 Kromě toho počet členských států, které v dotčené oblasti přijaly nebo zamýšlely přijmout legislativní opatření k datu předložení návrhu Komisí, není sám o sobě rozhodující pro posouzení legality použití článku 95 ES unijním zákonodárcem, jestliže podmínky použití tohoto článku byly splněny ke dni přijetí dotčeného legislativního aktu.

25 První argument navrhovatelů tudíž musí být odmítnut jako neopodstatněný.

26 Pokud jde o druhý argument, je třeba poukázat na ustálenou judikaturu, podle níž účelem opatření uvedených v čl. 95 odst. 1 ES musí skutečně být zlepšení podmínek pro vytvoření a fungování vnitřního trhu [rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 60; Spojené království v. Parlament a Rada, C-217/04, EU:C:2006:279, bod 42, jakož i Spojené království v. Parlament a Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, bod 113]. Pouhé konstatování odlišností mezi vnitrostátními právními úpravami a abstraktního rizika omezení základních svobod nebo narušení hospodářské soutěže sice nedostačuje k odůvodnění volby článku 95 ES jako právního základu, nicméně unijní zákonodárce je může využít zejména v případech rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami, pokud tyto rozdíly mohou omezit základní svobody, a tudíž mít přímý dopad na fungování vnitřního trhu nebo výrazně narušit hospodářskou soutěž (rozsudek Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, bod 32 a citovaná judikatura).

27 Použití tohoto ustanovení je rovněž možné za tím účelem, aby se předešlo výskytu překážek obchodu vyplývajících z nestejnorodého vývoje vnitrostátních právních předpisů. Jejich výskyt musí být nicméně pravděpodobný a cílem dotčeného opatření musí být jejich předcházení (rozsudky Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 38 a citovaná judikatura, jakož i Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, bod 33).

28 V tomto ohledu navrhovatelé nesprávně tvrdí, že úvahy obsažené v bodech odůvodnění základního nařízení nestačí k odůvodnění použití článku 95 ES a že Tribunál neměl brát v úvahu údaje předložené Komisí v průběhu soudního řízení.

29 Vzhledem k tomu, že odůvodnění aktů s obecnou působností může být omezeno na uvedení celé situace, která vedla k přijetí aktu, a obecných cílů, které sleduje (viz rozsudek AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, bod 59 a citovaná judikatura), nelze unijnímu zákonodárci vytýkat, že vysvětlil pouze obecně v bodech 4 až 7 odůvodnění základního nařízení odlišnosti mezi vnitrostátními právními úpravami upravujícími obchodování s produkty z tuleňů a z toho vyplývající narušení fungování vnitřního trhu, která odůvodňují použití článku 95 ES. V rozporu s tím, co tvrdí navrhovatelé, unijní zákonodárce zejména nebyl povinen upřesnit v samotném textu bodů odůvodnění základního nařízení počet a identitu členských států, jejichž vnitrostátní právní úprava vedla k vydání tohoto aktu.

30 Vzhledem k tomu, že odůvodnění základního nařízení je samo o sobě dostatečné, nelze Tribunálu vytýkat, že v rámci svého přezkumu v bodě 50 napadeného rozsudku vzal v potaz dodatečné informace týkající se právních předpisů členských států, které vedly k přijetí tohoto nařízení, předložené Komisí v průběhu soudního řízení, jelikož tyto informace sloužily v souladu s judikaturou Soudního dvora pouze k upřesnění odůvodnění základního nařízení. V rámci přezkumu volby článku 95 ES jako právního základu tato judikatura totiž bere v potaz taková upřesnění odůvodnění dotčeného aktu předložená v rámci soudního řízení [viz zejména rozsudky *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, body 68, 70 a 73; *Spojené království v. Parlament a Rada*, C-217/04, EU:C:2006:279, bod 61, jakož i *Německo v. Parlament a Rada*, C-380/03, EU:C:2006:772, body 46 a 47].

31 Na základě informací vyplývajících jak z odůvodnění základního nařízení, tak i z upřesnění poskytnutých Komisí, která nebyla navrhovateli před Soudním dvorem zpochybněna, Tribunál mohl – aniž se dopustil nesprávného právního posouzení – v bodech 36 až 40 a 50 napadeného rozsudku konstatovat, že v okamžiku přijetí základního nařízení existovaly odlišnosti mezi vnitrostátními ustanoveními upravujícími obchodování s produkty z tuleňů, které mohly bránit volnému pohybu těchto produktů.

32 Tribunál tedy v bodě 58 napadeného rozsudku dospěl právem k závěru, že tyto rozdíly byly s to odůvodnit zásah unijního zákonodárce na základě článku 95 ES.

33 První část prvního důvodu kasačního opravného prostředku tedy musí být zamítnuta v plném rozsahu.

K druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

34 Žalobci tvrdí, že Tribunál se v bodě 56 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když se opíral o úvahu, že obchod mezi členskými státy týkající se produktů z tuleňů a podobných produktů zajisté není zanedbatelný. Podle jejich názoru je možné pochybovat o nezanedbatelném rozsahu obchodování s produkty z tuleňů a s podobnými produkty mezi členskými státy. Navrhovatelé kromě toho uvádějí, že unijní zákonodárce může podle judikatury Soudního dvora použít článek 95 ES pouze v případě, že je obchod s dotčenými produkty relativně významný, což je ještě méně případ produktů z tuleňů.

35 Komise a Parlament uvádějí, že druhá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku je nepřijatelná a v každém případě neopodstatněná.

Závěry Soudního dvora

– K přípustnosti

36 Jak uvedly Komise a Parlament, zjištění Tribunálu uvedené v bodě 56 napadeného rozsudku týkající se nezanedbatelného rozsahu obchodu s produkty z tuleňů a podobnými produkty mezi členskými státy nespadá do pravomoci Soudního dvora v rámci kasačního opravného prostředku.

37 V souladu s čl. 256 odst. 1 SFEU a čl. 58 prvním pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie je totiž kasační opravný prostředek omezen na právní otázky. Pouze Tribunál má tedy pravomoc zjišťovat a posuzovat relevantní skutkové okolnosti a posuzovat důkazy, s výhradou případu, kdy by došlo ke zkreslení těchto skutkových okolností a důkazů (rozsudek *Ryanair v. Komise*, C-287/12 P, EU:C:2013:395, bod 78 a citovaná judikatura).

38 Vzhledem k tomu, že navrhovatelé neuplatnili žádné zkreslení, musí být druhá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku v rozsahu, v němž se týká zjištění Tribunálu ohledně nezanedbatelného charakteru obchodu mezi členskými státy, odmítnuta jako nepřipustná.

— K věci samé

39 Je třeba uvést, že ze samotného znění článku 95 ES nevyplývá požadavek, že unijní zákonodárce může použít tento článek pouze v případech, že obchod s dotčenými produkty je relativně významný.

40 Kromě toho, ačkoli Soudní dvůr v některých případech kvalifikoval obchod na relevantních trzích jako relativně významný (viz rozsudky *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 39 a citovaná judikatura; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 38, jakož i *Německo v. Parlament a Rada*, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 53), nestanovil žádné právní kritérium, podle kterého by měla být opatření na základě článku 95 ES přijímána pouze na trzích s výrobky, s nimiž je obchodováno v relativně významném rozsahu.

41 V projednávané věci Tribunál v bodech 39, 40 a 56 napadeného rozsudku s odkazem na úvahy týkající se specificky trhů s produkty z tuleňů a jinými produkty, které s nimi mohou být zaměněny, konstatoval, že odlišnosti existující mezi vnitrostátními právními úpravami týkajícími se obchodování s výrobky z tuleňů mohou narušovat fungování vnitřního trhu s těmito produkty. Tribunál tak mohl v bodě 58 napadeného rozsudku právem dospět k závěru, že tyto odlišnosti umožňovaly přijetí opatření na základě článku 95 ES, aniž byl za účelem odůvodnění použití tohoto článku povinen ověřit, zda je obchod s dotčenými produkty relativně významný.

42 Druhá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku tudíž musí být odmítnuta jako zčásti nepřipustná a zamítnuta jako zčásti neopodstatněná.

K první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

43 Navrhovatelé Tribunálu vytýkají, že se dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 105 napadeného rozsudku konstatoval, že je třeba odkazovat pouze na ustanovení Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), a nikoli na ustanovení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané dne 4. listopadu 1950 v Římě (dále jen „EÚLP“). Navrhovatelé uvádějí, že zejména z čl. 6 odst. 3 SEU, jakož i z čl. 52 odst. 3 a z článku 53 Listiny vyplývá, že při uplatňování Smluv je třeba náležitě vzít v úvahu práva zaručená EÚLP jakožto obecné právní zásady a že ustanovení EÚLP musejí mít přednost, pokud poskytují rozsáhlejší ochranu než ustanovení Listiny.

44 Komise, Parlament a Rada argumentaci navrhovatelů odmítají.

Závěry Soudního dvora

45 Je třeba připomenout, že i když jsou základní práva, která jsou zaručena EÚLP – jak potvrzuje čl. 6 odst. 3 SEU – součástí unijního práva jakožto obecné zásady a i když čl. 52 odst. 3 Listiny stanoví, že práva obsažená v Listině, která odpovídají právům zaručeným EÚLP, mají stejný smysl a rozsah, jaký jim přikládá uvedená Úmluva, nepředstavuje tato Úmluva právní nástroj formálně začleněný do unijního právního řádu, dokud k ní Unie nepřistoupí (v tomto smyslu viz rozsudky *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 44; *Schindler Holding a další v. Komise*, C-501/11 P, EU:C:2013:522, bod 32, jakož i *Telefónica a Telefónica de España v. Komise*, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, bod 41).

46 Tribunál tedy v bodě 105 napadeného rozsudku právem rozhodl, že články 17, 7, 10 a 11 Listiny zajišťují v rámci unijního práva ochranu přiznanou ustanoveními EÚLP, jichž se dovolávají navrhovatelé, a že v projednávané věci je třeba opírat přezkum platnosti základního nařízení výlučně o základní práva zaručená Listinou (v tomto smyslu viz rozsudky Otis a další, C-199/11, EU:C:2012:684, bod 47, jakož i Ziegler v. Komise, C-439/11 P, EU:C:2013:513, bod 126 a citovaná judikatura).

47 V každém případě je třeba konstatovat, že v rámci první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé Tribunálu pouze vytýkají, že odkazoval jen na ustanovení Listiny, a nikoli na ustanovení EÚLP, a neupřesňují, čím konkrétně se měl Tribunál dopustit nesprávného právního posouzení, kterým měl být stížen jeho přezkum platnosti základního nařízení ve vztahu k základním právům a které podle nich může vést ke zrušení napadeného rozsudku.

48 První část druhého důvodu kasačního opravného prostředku tudíž musí být zamítnuta.

K druhé a třetí části druhého důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

49 V rámci druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že právo na vlastnictví nelze rozšířit na ochranu prostých zájmů obchodního charakteru. Zákaz obchodování s produkty z tuleňů v rámci Unie podle jejich názoru zasahuje do jejich práva na obchodní využití jejich produktů. Soudní dvůr v tomto ohledu již rozhodl, že zákaz obchodování s doplňky stravy a jejich uvádění na unijní trh může omezit svobodný výkon hospodářské činnosti výrobců těchto produktů. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, a zejména z rozsudku Malik v. Spojené království (ESLP, č. 23780/08, 13. března 2012) přitom vyplývá, že hospodářské zájmy související s podnikem představují „majetek“ ve smyslu článku 1 protokolu č. 1 k EÚLP, a spadají tudíž pod ochranu práva na vlastnictví.

50 V rámci třetí části tohoto důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé Tribunálu vytýkají, že v bodě 112 napadeného rozsudku konstatoval, že Deklarace nemá závazný charakter, a že nepřezkoumal, zda unijní orgány před přijetím základního nařízení získaly předchozí souhlas navrhovatelů v souladu s článkem 19 této Deklarace. Ačkoli tato deklarace nemá sama o sobě povahu závazného právního předpisu, Unie v bodě 14 základního nařízení uznala povinnost jednat v dobré víře v souladu s ustanoveními Deklarace. Podle judikatury Soudního dvora se přitom Unie nesmí odchýlit od pravidel, která stanovila při uplatňování této deklarace (rozsudek NTN Toyo Bearing a další v. Rada, 113/77, EU:C:1979:91, bod 21). Z rezoluce Organizace mezinárodního práva zveřejněné v roce 2012 kromě toho vyplývá, že článek 19 Deklarace stanoví pravidlo mezinárodního obyčejového práva, které musí Unie dodržovat při výkonu svých pravomocí.

51 Parlament tvrdí, že třetí část druhého důvodu kasačního opravného prostředku je v plném rozsahu nepřijatelná, neboť žalobci nevymezují dostatečně přesně ve smyslu čl. 169 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora nesprávné právní posouzení, jehož se měl Tribunál dopustit. Kasační opravný prostředek zejména neumožňuje určit, zda navrhovatelé vytýkají, že byl proveden přezkum žalobních důvodů uplatněných před Tribunálem, anebo že nebyl proveden, a z jakých důvodů bylo namíste přiznat článku 19 Deklarace závazný charakter. Komise a Parlament se domnívají, že druhá a třetí část tohoto důvodu kasačního opravného prostředku jsou přinejmenším zčásti nepřijatelné, jelikož navrhovatelé před Tribunálem neuplatnili ani eventuální porušení svobody podnikání, ani eventuální porušení pravidla mezinárodního obyčejového práva.

52 Komise, Parlament a Rada se domnívají, že druhá a třetí část druhého důvodu kasačního opravného prostředku jsou v každém případě neopodstatněné.

– K přípustnosti druhé a třetí části druhého důvodu kasačního opravného prostředku

53 Pokud jde o námitku nepřipustnosti uplatněnou Parlamentem a směřující proti třetí části druhého důvodu kasačního opravného prostředku v plném rozsahu, je třeba připomenout, že z čl. 256 odst. 1 druhého pododstavce SFEU, z čl. 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora, jakož i z čl. 168 odst. 1 písm. d) a čl. 169 odst. 2 jednacího řádu vyplývá, že kasační opravný prostředek musí přesným způsobem uvádět kritizované části rozsudku, jehož zrušení se navrhuje, jakož i právní argumenty, kterými je tento návrh konkrétně podpořen, protože jinak by byl kasační opravný prostředek nebo dotčený důvod kasačního opravného prostředku nepřipustný (v tomto smyslu viz rozsudky *Schindler Holding a další v. Komise*, C-501/11 P, EU:C:2013:522, bod 43, a *Ezz a další v. Rada*, C-220/14 P, EU:C:2015:147, bod 111, jakož i citovaná judikatura).

54 V projednávané věci je třeba konstatovat, že v rámci třetí části druhého důvodu kasačního opravného prostředku se navrhovatelé zaměřují proti konkrétní části napadeného rozsudku. Podle navrhovatelů spočívá dovolávané nesprávné právní posouzení v tomto ohledu v neuznání závazného charakteru požadavku získání souhlasu, který je stanoven v článku 19 Deklarace, a vyplývá jak z bodu 14 odůvodnění základního nařízení, tak i z pravidla mezinárodního obyčejového práva.

55 Za těchto podmínek je třeba v plném rozsahu zamítnout námitku nepřipustnosti vznesenou Parlamentem směřující proti třetí části druhého důvodu kasačního opravného prostředku.

56 Pokud jde o námitky částečné nepřipustnosti vznesené Komisí a Parlamentem, z dokumentů ve spise vyplývá, že navrhovatelé před Tribunálem neuplatnili ani eventuální porušení svobody podnikání zakotvené v článku 16 Listiny, ani eventuální porušení pravidla mezinárodního obyčejového práva vyplývajícího z článku 19 Deklarace.

57 Z ustálené judikatury však vyplývá, že umožnit účastníkovi řízení, aby vznesl důvod, který nevznesl u Tribunálu, poprvé až před Soudním dvorem, by znamenalo umožnit mu, aby Soudnímu dvoru, jehož pravomoc ve věci kasačního opravného prostředku je omezená, předložil spor širšího rozsahu než spor, který projednával Tribunál (rozsudek *Nexans a Nexans France v. Komise*, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, bod 45 a citovaná judikatura).

58 Druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku tedy musí být odmítnuta jako nepřipustná v rozsahu, v němž se týká svobody podnikání, a třetí část tohoto důvodu kasačního opravného prostředku musí být odmítnuta jako nepřipustná v rozsahu, v němž se týká porušení pravidla mezinárodního obyčejového práva.

– K opodstatněnosti druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku

59 Navrhovatelé v podstatě tvrdí, že základní nařízení porušuje jejich právo na vlastnictví, jelikož zákaz obchodování s produkty z tuleňů zasahuje do jejich práva na obchodní využití jejich produktů v Unii.

60 V tomto ohledu je třeba uvést, že ochrana práva na vlastnictví zaručená článkem 17 Listiny se netýká pouhých zájmů nebo šancí obchodního charakteru, jejichž nejistý charakter je vlastní samotné podstatě ekonomické činnosti, ale práv majetkové hodnoty, z nichž s ohledem na právní řád plyne právní postavení umožňující vlastníkovvi těchto práv jejich nezávislý výkon na jeho účet (viz rozsudek *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, bod 34 a citovaná judikatura).

61 Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva týkající se článku 1 protokolu č. 1 k EÚLP rovněž vyplývá, že v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny je třeba vzít v úvahu, že budoucí příjmy lze pokládat za „majetek“, který může být chráněn na základě tohoto článku, pouze pokud byl již získán, je-li předmětem jisté pohledávky, nebo pokud existují zvláštní okolnosti, jež mohou zakládat legitimní očekávání dotčené osoby, že získá určitou majetkovou hodnotu (viz zejména rozsudek ESLP Anheuser-Busch v. Portugalsko, č. 73049/01, 11. ledna 2007, § 64 a 65, jakož i výše uvedený rozsudek Malik v. Spojené království, § 93).

62 Navrhovatelé však před unijními soudy uplatnili jen pouhou možnost obchodování s produkty z tuleňů v Unii, aniž by objasnili takové okolnosti.

63 Druhou část druhého důvodu kasačního opravného prostředku je tudíž třeba odmítnout jako zčásti nepřipustnou a zamítnout jako zčásti neopodstatněnou.

— K opodstatněnosti třetí části druhého důvodu kasačního opravného prostředku

64 Pokud jde o článek 19 Deklarace, toto ustanovení, které nemá samo o sobě závazný právní charakter, jak uznávají navrhovatelé, a proto stačí poznamenat, že ani bod 14 odůvodnění základního nařízení nepřiznává závazný charakter této povinnosti spočívající v dosažení předběžné dohody a spolupráce s cílem získat souhlas společenství Inuitů, která je uvedena v uvedeném ustanovení.

65 Ze znění tohoto bodu odůvodnění totiž vyplývá, že aby nebyly nepříznivě dotčeny zásadní hospodářské a sociální zájmy společenství Inuitů, jež se zabývají lovem tuleňů coby prostředkem k zajištění živobytí, mělo by být povoleno uvádění na trh produktů z tuleňů získávaných při těchto tradičních lovech tuleňů pořádaných těmito společenstvími, které přispívají k jejich živobytí.

66 Vzhledem k tomu, že takové povolení je stanoveno v čl. 3 odst. 1 základního nařízení, zdá se, že uvedený bod 14 jeho odůvodnění odkazem na uznání tohoto lovu jako nedílné součásti kultury a identity členů inuitské společnosti v rámci Deklarace pouze odůvodňuje toto odchýlení se od zákazu uvádění na trh produktů z tuleňů vyplývajícího z tohoto nařízení.

67 Naproti tomu nelze ze znění bodu 14 odůvodnění tohoto nařízení dovodit právně závaznou povinnost splnit požadavky článku 19 Deklarace, který ostatně není v tomto bodě odůvodnění zmíněn.

68 Třetí část druhého důvodu kasačního opravného prostředku je tudíž třeba odmítnout jako zčásti nepřipustnou a zamítnout jako zčásti neopodstatněnou.

69 Ze všech předcházejících úvah vyplývá, že kasační opravný prostředek je třeba zamítnout v plném rozsahu jako částečně nepřipustný a částečně neopodstatněný.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

1) Kasační opravný prostředek se zamítá.

Odpovědnost státu a EU za škodu

SDEU: C-6/90 A C-9/90 Andrea Francovich a Danila Bonifaci v. Italy

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

19. listopadu 1991

Ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90,

jejichž předmětem jsou žádosti zaslané Soudnímu dvoru na základě článku 177 Smlouvy o EHS pretura di Vicenza (Itálie) (ve věci C-6/90) a pretura di Bassano del Grappa (Itálie) (ve věci C-9/90), směřující ke získání, ve sporech probíhajících před uvedenými soudy mezi

Andreou Francovichem

a

Italskou republikou

a mezi

Danilou Bonifaci a dalšími

a

Italskou republikou,

rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu čl. 189 třetího pododstavce Smlouvy o EHS, jakož i směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (Úř. věst. L 283, s. 23; Zvl. vyd. 05/01, s. 217),

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

1 Usneseními ze dne 9. července a 30. prosince 1989, došlými Soudnímu dvoru dne 8. ledna, respektive dne 15. ledna 1990, položily pretura di Vicenza (ve věci C-6/90) a pretura di Bassano del Grappa (ve věci C-9/90) na základě článku 177 Smlouvy o EHS předběžné otázky týkající se výkladu čl. 189 třetího pododstavce Smlouvy o EHS, jakož i směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (Úř. věst. L 283, s. 23; Zvl. vyd. 05/01, s. 217).

2 Tyto otázky vyvstaly v rámci sporů mezi A. Francovichem a D. Bonifaci a dalšími (dále jen „žalobci“) a Italskou republikou.

3 Směrnice 80/987 usiluje o zajištění minimální ochrany podle práva Společenství zaměstnancům v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, aniž jsou dotčena příznivější ustanovení existující v členských státech. K tomuto účelu stanoví zejména zvláštní záruky za úhradu jejich nesplacených pohledávek týkajících se mezd.

4 Podle článku 11 byly členské státy povinny uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí ve lhůtě, která uplynula dne 23. října 1983. Jelikož Italská republika tuto povinnost nesplnila, Soudní dvůr určil v rozsudku ze dne 2. února 1989, Komise v. Itálie (22/87, Recueil, s. 143), že z její strany došlo k porušení povinnosti.

5 Andrea Francovich, účastník původního řízení ve věci C-6/90, pracoval pro podnik „CDN Elettronica SnC“ ve Vicenze a pobíral z tohoto titulu pouze sporadické zálohy na mzdu. Podal tedy žalobu u pretura di Vicenza, který uložil žalovanému podniku zaplacení částky přibližně 6 milionů LIT. V průběhu exekutivního řízení byl soudní vykonavatel soudu ve Vicenze nucen sepsat zápis o bezvýsledné exekuci. Andrea Francovich pak uplatnil právo získat od italského státu záruky uvedené ve směrnici 80/987 nebo případně odškodnění.

6 Ve věci C-9/90 D. Bonifaci a třicet tři dalších zaměstnankyň podalo žalobu u pretura di Bassano del Grappa, ve které uvedly, že pracovaly jakožto zaměstnankyně v podniku Gaia Confezioni Srl, na nějž byl dne 5. dubna 1985 prohlášen konkurz. V okamžiku zániku pracovněprávního vztahu měly žalobkyně pohledávku ve výši více než 253 milionů LIT, která byla zahrnuta do pasiv podniku v konkurzu. Za více než pět let od prohlášení konkurzu neobdržely žádnou částku a správce konkurzní podstaty jim oznámil, že uspokojení jejich pohledávek, byť i částečné, je naprosto nepravděpodobné. V důsledku toho žalobkyně podaly žalobu proti Italské republice, jíž se domáhaly, aby jí bylo uloženo s ohledem na její povinnost provádět směrnici 80/987 ode dne 23. října 1983 zaplatit jim nedoplatky mezd jako dlužné pohledávky alespoň za poslední tři měsíce nebo jim poskytnout odškodnění.

7 V tomto kontextu položily vnitrostátní soudy Soudnímu dvoru následující předběžné otázky, které byly v obou věcech totožné:

„1) Může se podle platného práva Společenství jednotlivec, který byl poškozen tím, že stát neprovedl směrnici 80/987, což bylo potvrzeno rozsudkem Soudního dvora, domáhat na tomto státu uplatnění těch ustanovení směrnice, která jsou dostatečně přesná a bezpodmínečná, tím, že se dovolá vůči členskému státu v prodlení přímo právních předpisů Společenství, aby získal záruky, které tento členský stát měl zajistit, a v každém případě požadoval náhradu škody, kterou utrpěl, pokud jde o ustanovení, na která se tato výsada nevztahuje?

(...)

9 První otázka položená vnitrostátním soudem nastoluje dva problémy, které je třeba zkoumat odděleně. Týká se jednak přímého účinku ustanovení směrnice, která definují práva zaměstnanců, a jednak existence a rozsahu odpovědnosti státu za škody způsobené porušením povinností vyplývajících pro něj z práva Společenství.

K přímému účinku ustanovení směrnice, která definují práva zaměstnanců

10 První částí otázky položené jako první se vnitrostátní soud snaží zjistit, zda ustanovení směrnice, která definují práva zaměstnanců, musejí být vykládána v tom smyslu, že zúčastněné osoby mohou tato práva uplatňovat vůči státu u vnitrostátních soudů v případě, že prováděcí opatření nebyla včas přijata.

11 Podle ustálené judikatury členský stát, který nepřijal ve stanovené lhůtě prováděcí opatření uložená směrnicí, nemůže namítat vůči jednotlivcům, že sám nesplnil povinnosti vyplývající ze směrnice. Ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná nebo pokud definují práva, která mohou jednotlivci uplatňovat vůči státu, se jich tak lze dovolávat, pokud prováděcí opatření nebyla včas přijata, proti jakémukoli vnitrostátnímu ustanovení, které není v souladu se směrnicí (rozsudek ze dne 19. ledna 1982, Becker, body 24 a 25, 8/81, Recueil, s. 53).

12 Je tedy třeba zkoumat, zda ustanovení směrnice 80/987, která definují práva zaměstnanců, jsou bezpodmínečná a dostatečně přesná. Tuto otázku je třeba zkoumat ze tří hledisek, a sice určení příjemců záruky stanovené směrnicí, obsahu této záruky a konečně určení osoby povinné k záruce. V této souvislosti vyvstává zejména otázka, zda je možné považovat stát za povinného k záruce z důvodu toho, že nepřijal ve stanovené lhůtě nezbytná opatření k provedení směrnice.

13 Pokud jde nejprve o určení příjemců záruky, je třeba poukázat na to, že podle svého čl. 1 odst. 1 se směrnice vztahuje na pohledávky zaměstnanců vyplývající z pracovních smluv nebo pracovních poměrů vůči zaměstnavatelům, kteří se nacházejí v platební neschopnosti ve smyslu čl. 2 odst. 1, což je ustanovení upřesňující podmínky, za kterých je zaměstnavatel považován za nacházejícího se v platební neschopnosti. Pro vymezení pojmů „zaměstnanec“ a „zaměstnavatel“ odkazuje čl. 2 odst. 2 na vnitrostátní právo. Konečně čl. 1 odst. 2 stanoví, že členské státy mohou výjimečně a za určitých podmínek vyloučit z oblasti působnosti směrnice některé kategorie zaměstnanců vyjmenované v příloze směrnice.

14 Tato ustanovení jsou dostatečně přesná a bezpodmínečná, aby umožnila vnitrostátnímu soudci určit, zda určitá osoba má být považována za osobu oprávněnou podle směrnice. Soudce totiž pouze ověří jednak, zda dotyčný je podle vnitrostátního práva zaměstnancem a zda není v souladu s čl. 1 odst. 2 a přílohou I vyloučen z oblasti působnosti směrnice (k podmínkám požadovaným pro takové vyloučení viz rozsudek ze dne 2. února 1989, Komise v. Itálie, 22/87, uvedený výše, body 18 až 23, a rozsudek ze dne 8. listopadu 1990, Komise v. Řecko, C-35/88, body 11 až 26, Recueil, s. I-3917, I-5409, I-3931), a jednak, zda jde o jeden z případů stavu platební neschopnosti uvedený v článku 2 směrnice.

15 Dále, pokud jde o obsah záruky, článek 3 směrnice stanoví, že musí být zajištěna úhrada nesplacených pohledávek vyplývajících z pracovních smluv nebo z pracovních poměrů a vztahujících se k odměně za období před dnem stanoveným členským státem, který může v tomto ohledu zvolit jednu ze tří možností: a) den, kdy vznikla platební neschopnost zaměstnavatele; b) den oznámení výpovědi dané dotčenému zaměstnanci z důvodu platební neschopnosti zaměstnavatele; c) den vzniku platební neschopnosti zaměstnavatele nebo den ukončení pracovní smlouvy nebo pracovního poměru zaměstnance, ke kterému došlo z důvodu platební neschopnosti zaměstnavatele.

16 V závislosti na této volbě má členský stát možnost podle čl. 4 odst. 1 a 2 omezit povinnost úhrady podle okolností na dobu tří měsíců nebo osmi týdnů, která se počítá způsobem uvedeným ve zmíněném článku. Konečně odstavec 3 téhož článku stanoví, že členské státy mohou určit horní hranici pro záruky za úhrady, aby zamezily vyplácení částek nad rámec sociálního cíle směrnice. Pokud členské státy využijí této možnosti, sdělí Komisi metody, podle kterých horní hranici určují. Kromě toho článek 10 upřesňuje, že směrnice se nedotýká možnosti členských států přijmout nezbytná opatření, aby se zabránilo zneužívání, a zejména možnosti odmítnout nebo omezit povinnost úhrady za určitých okolností.

17 Článek 3 směrnice tak ponechává na volbě členského státu stanovení dne, od kterého má být zajištěna záruka úhrady pohledávek. Jak však nepřímě vyplývá z judikatury Soudního dvora (rozsudek ze dne 4. prosince 1986, FNV, 71/85, Recueil, s. 3855; rozsudek ze dne 23. března 1987, McDermott a Cotter, 286/85, bod 15, Recueil, s. 1453), možnost státu zvolit si jeden z několika možných prostředků

k dosažení výsledku předepsaného směrnicí nevylučuje pro jednotlivce možnost uplatňovat u vnitrostátních soudů práva, jejichž obsah může být dostatečně přesně stanoven na základě pouhých ustanovení směrnice.

18 V projednávané věci výsledkem, který dotyčná směrnice ukládá, je zaručení úhrady nesplacených pohledávek zaměstnancům v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Skutečnost, že články 3 a 4 odstavce 1 a 2 poskytují členským státům určitý prostor pro uvážení, pokud jde o způsoby stanovení této záruky a omezení její výše, se nedotýká přesného a bezpodmínečného charakteru uloženého výsledku.

19 Jak totiž uvedla Komise i žalobci, při stanovení minimální záruky upravené směrnicí je možné vycházet z data, jehož volba představuje pro záruční instituci co nejmenší břemeno. Tímto datem je den, kdy vznikla platební neschopnost zaměstnavatele, vzhledem k tomu, že ostatní dvě data, tj. den oznámení výpovědi zaměstnanci a den ukončení pracovní smlouvy nebo pracovního poměru, podle podmínek článku 3 nutně následují až po vzniku platební neschopnosti a vymezují tedy delší období, během něhož má být zajištěna úhrada pohledávek.

20 Pokud jde o možnost omezení této záruky uvedenou v čl. 4 odst. 2, je třeba poukázat na to, že taková možnost nevylučuje, že lze určit minimální záruku. Ze znění tohoto článku totiž vyplývá, že členské státy mají možnost omezit záruky poskytované zaměstnancům na určitá období předcházející dni stanovenému v článku 3. Tato období jsou stanovena ve vztahu ke každému ze tří dat uvedených v článku 3 tak, že je možné v každém případě určit, do jaké míry by mohl členský stát snížit záruku uvedenou ve směrnici podle data, které by si zvolil, pokud by směrnici provedl.

21 Pokud jde o čl. 4 odst. 3, podle kterého mohou členské státy stanovit horní hranici pro záruky za úhrady, aby zabránily vyplácení částek nad rámec sociálního cíle směrnice, a článek 10, který upřesňuje, že směrnice se nedotýká možnosti členských států přijmout nezbytná opatření, aby se zabránilo zneužívání, je třeba zdůraznit, že členský stát, který nesplnil svou povinnost provést směrnici, nemůže zmařit uplatnění práv, která směrnice zakládá ve prospěch jednotlivců, na základě možnosti omezit výši záruky, již by mohl využít, kdyby přijal opatření nezbytná pro provedení směrnice (viz, pokud jde o podobnou možnost týkající se předcházení zneužívání v daňové oblasti, rozsudek ze dne 19. ledna 1982, Becker, bod 34, 8/81, Recueil, s. 53).

22 Je tedy třeba konstatovat, že dotčená ustanovení jsou bezpodmínečná a dostatečně přesná, pokud jde o obsah záruky.

23 Pokud jde o určení osoby povinné k záruce, článek 5 směrnice stanoví:

„Členské státy stanoví podrobnosti organizace, financování a fungování záručních institucí, které budou v souladu zejména s těmito zásadami:

- a) majetek institucí musí být nezávislý na provozním jmění zaměstnavatelů a musí být vytvořen tak, aby nemohl být v úpadkovém řízení zabaven;
- b) zaměstnavatelé musí přispívat na financování, ledaže je plně zajištěno orgány veřejné moci;
- c) povinnost institucí uhradit pohledávky je nezávislá na splnění povinnosti přispívat na financování.“

24 Bylo tvrzeno, že jelikož směrnice stanoví možnost plně financovat záruční instituce orgány veřejné moci, bylo by nepřijatelné, aby členský stát mohl zmařit účinky směrnice s poukazem na to, že by mohl břemeno financování, které náleží jemu, přenést zcela nebo zčásti na jiné osoby.

25 Tuto argumentaci nelze přijmout. Ze znění směrnice vyplývá, že členský stát je povinen zabezpečit vhodný institucionální záruční systém. Podle článku 5 má členský stát široký prostor pro uvážení, pokud jde o organizaci, fungování a financování záručních institucí. Je třeba zdůraznit, že skutečnost, které se dovolává Komise, že směrnice stanoví jako jedno z možných řešení, aby systém byl plně financován orgány veřejné moci, neznamená, že jako dlužníka nesplacených pohledávek lze označit stát. Povinnost k úhradě náleží záručním institucím a stát může stanovit plné financování záručních institucí orgány veřejné moci pouze v rámci výkonu své pravomoci organizovat systém záruk. Za tohoto předpokladu na sebe stát bere povinnost, která mu v zásadě nenáleží.

26 Z uvedeného vyplývá, že ačkoli jsou dotčená ustanovení směrnice dostatečně přesná a bezpodmínečná, pokud jde o určení příjemce záruky a obsahu této záruky, nestačí to k tomu, aby se jednotlivci mohli dovolávat těchto ustanovení u vnitrostátních soudů. Jednak totiž tato ustanovení neoznačují osobu povinnou k záruce, a jednak stát nemůže být považován za povinného pouze z toho důvodu, že nepřijal ve stanovené lhůtě opatření k provedení směrnice.

27 Na první část první otázky je tedy namístě odpovědět, že ustanovení směrnice 80/987, která definují práva zaměstnanců, musí být vykládána v tom smyslu, že dotyční nemohou uplatňovat tato práva vůči státu u vnitrostátních soudů, nebyla-li přijata prováděcí opatření ve stanovené lhůtě.

K odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením povinností vyplývajících pro něj z práva Společenství

28 Druhou částí první otázky se vnitrostátní soud snaží zjistit, zda je členský stát povinen nahradit škodu vyplývající pro jednotlivce z neprovedení směrnice 80/987.

29 Vnitrostátní soud tak nastoluje problém existence a rozsahu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením povinností, které pro něj vyplývají z práva Společenství.

30 Tento problém je třeba zkoumat z hlediska celkového systému Smlouvy a jejích základních zásad.

a) K zásadě odpovědnosti státu

31 Nejprve je třeba připomenout, že Smlouva o EHS vytvořila vlastní právní řád, začleněný do právních systémů členských států, jenž zavazuje jejich soudy a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich státní příslušníci, a že právo Společenství neukládá jednotlivcům jen povinnosti, ale je stejně tak určeno k vytváření práv, jež se stávají součástí jejich jmění; tato práva vznikají nejen tehdy, když to Smlouva výslovně stanoví, ale také v důsledku povinností, které Smlouva jasně stanoveným způsobem ukládá jak jednotlivcům, tak členským státům a orgánům Společenství (viz rozsudek ze dne 5. února 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Recueil, s. 3, a rozsudek ze dne 15. července 1964, Costa, 6/64, Recueil, s. 1141).

32 Je třeba rovněž připomenout, že jak vyplývá z ustálené judikatury, je věcí vnitrostátních soudů, kterým přísluší v rámci jejich pravomoci uplatňovat ustanovení práva Společenství, aby zajistily plný účinek těchto norem a poskytovaly ochranu právům, jež tyto normy poskytují jednotlivcům (viz zejména rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal, bod 16, 106/77, Recueil, s. 629, a ze dne 19. června 1990, Factortame, bod 19, C-213/89, Recueil, s. I-2433).

33 Je namístě konstatovat, že plná účinnost norem Společenství by byla zpochybněna a že ochrana práv, která přiznávají, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost získat náhradu škody, jsou-li jejich práva narušena porušením práva Společenství ze strany členského státu.

34 Možnost náhrady škody k tíži členského státu je nezbytná zvláště tehdy, kdy, jako je tomu v projednávaném případě, je plný účinek norem Společenství podmíněn činností ze stany státu, a kdy v důsledku toho jednotlivci v případě jeho nečinnosti nemohou uplatnit u vnitrostátních soudů práva, jež jim přiznává právo Společenství.

35 Z uvedeného vyplývá, že zásada odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství, jež mu lze přičíst, je vlastní systému Smlouvy.

36 Povinnost členských států nahradit tyto škody nachází svůj základ rovněž v článku 5 Smlouvy, podle něhož členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které pro ně vyplývají z práva Společenství. Mezi tyto závazky přitom patří i závazek odstranit nedovolené důsledky porušení práva Společenství (pokud jde o obdobné ustanovení v článku 86 Smlouvy o ESUO, viz rozsudek ze dne 16. prosince 1960, Humblet, 6/60, Recueil, s. 1125).

37 Z výše uvedeného vyplývá, že právo Společenství ukládá zásadu, podle níž jsou členské státy povinny nahradit škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství, které je jim přičitatelné.

b) K podmínkám odpovědnosti státu

38 Jestliže tak odpovědnost státu ukládá právo Společenství, podmínky, za kterých tato odpovědnost umožňuje nárok na náhradu škody, závisejí na povaze porušení práva Společenství, jímž byla způsobena škoda.

39 Pokud členský stát poruší povinnost vyplývající pro něj z čl. 189 třetího pododstavce Smlouvy přijmout veškerá opatření nezbytná pro dosažení výsledku stanoveného směrnicí, jako je tomu v projednávané věci, plná účinnost této právní normy Společenství vyžaduje vznik nároku na náhradu škody při splnění tří podmínek.

40 První z těchto podmínek je, že výsledek stanovený směrnicí zakládá práva ve prospěch jednotlivců. Druhou podmínkou je, že obsah těchto práv je identifikovatelný na základě ustanovení směrnice. Konečně třetí podmínkou je existence příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti ze strany státu a škodou utrpěnou poškozenými.

41 Tyto podmínky jsou dostačující k tomu, aby jednotlivcům vzniklo právo na náhradu škody, jež má svůj základ přímo v právu Společenství.

42 S touto výhradou je na státu, aby v rámci vnitrostátní právní úpravy odpovědnosti nahradil následky způsobené škody. Při neexistenci právní úpravy Společenství přísluší totiž vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění plné ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství (viz následující rozsudky: ze dne 22. ledna 1976, Russo, 60/75, Recueil, s. 45; ze dne 16. února 1976, Rewe, 33/76, Recueil, s. 1989; ze dne 7. července 1981, Rewe, 158/80, Recueil, s. 1805).

43 Je třeba poukázat i na to, že hmotněprávní a procesněprávní podmínky stanovené jednotlivými vnitrostátními právními řády v oblasti náhrady škody nemohou být méně příznivé než podmínky týkající se podobných nároků na základě vnitrostátního práva a nemohou být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody (viz, pokud jde o obdobnou oblast navrácení daní vybraných při porušení práva Společenství, zejména rozsudek ze dne 9. listopadu 1983, San Giorgio, 199/82, Recueil, s. 3595).

44 V projednávané věci bylo rozsudkem Soudního dvora určeno, že došlo k porušení práva Společenství ze strany členského státu spočívajícím v neprovedení směrnice 80/987 ve stanovené lhůtě. Výsledek stanovený touto směrnicí zahrnuje to, že zaměstnancům je poskytnuto právo na záruku za úhradu jejich nesplacených pohledávek týkajících se odměny za práci. Jak vyplývá ze zkoumání první části první otázky, obsah tohoto práva lze zjistit na základě ustanovení směrnice.

45 Za těchto podmínek přísluší vnitrostátnímu soudu, aby v rámci vnitrostátní právní úpravy odpovědnosti zajistil pracovníkům právo na náhradu škody, která jim vznikla v důsledku neprovedení směrnice.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

rozhodl o otázkách, které mu byly předloženy pretura di Vicenza (ve věci C-6/90) a pretura di Bassano del Grappa (ve věci C-9/90) usneseními ze dne 9. července a 30. prosince 1989, takto:

1) Ustanovení směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, která definují práva zaměstnanců, musí být vykládána v tom smyslu, že dotyční nemohou uplatňovat tato práva vůči státu u vnitrostátních soudů, nebyla-li přijata prováděcí opatření ve stanovené lhůtě.

2) Členský stát je povinen nahradit škodu způsobenou jednotlivcům neprovedením směrnice 80/987/EHS.

SDEU: C-46/93 and 48/93 Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and
The Queen v Secretary of State for Transport

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

5. března 1996

Ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93,

jejichž předmětem jsou dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předložené Soudnímu dvoru na základě článku 177 Smlouvy o EHS Bundesgerichtshof (C-46/93) a High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (C-48/93), ve sporech probíhajících před těmito soudy mezi

Brasserie du pêcheur SA

a

Bundesrepublik Deutschland

a mezi

The Queen

a

Secretary of State for Transport,

na žádost: **Factortame Ltd a dalších,**

týkající se výkladu zásady odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, které lze tomuto státu přičíst,

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

1 Usneseními ze dne 28. ledna 1993 a ze dne 18. listopadu 1992, došlými Soudnímu dvoru 17. února 1993 a 18. února 1993, v tomto pořadí, položily Bundesgerichtshof (ve věci C-46/93) a High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (ve věci C-48/93) na základě článku 177 Smlouvy o EHS předběžné otázky týkající se podmínek uplatnění odpovědnosti členského státu za škody způsobené jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, které lze tomuto státu přičíst.

2 Tyto otázky vyvstaly v rámci dvou sporů mezi jednak společností Brasserie du pêcheur (dále jen „Brasserie du pêcheur“) a Spolkovou republikou Německo, a jednak mezi společností Factortame Ltd a dalšími (dále jen „Factortame a další“) a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku.

Věc C-46/93

3 Podle svého prohlášení před předkládajícím soudem byla Brasserie du pêcheur, francouzská společnost se sídlem ve Schiltigheimu (Alsasko), koncem roku 1981 donucena přerušit vývoz piva do Německa, protože podle příslušných německých orgánů pivo, které vyrábí, nebylo v souladu s požadavkem čistoty stanoveným články 9 a 10 Biersteuergesetz ze dne 14. března 1952 (zákona o dani z piva, BGBl. I, str. 149), ve znění ze dne 14. prosince 1976 (BGBl. I, str. 3341, dále jen „BStG“).

4 Komise dospěla k názoru, že tato ustanovení jsou v rozporu s článkem 30 Smlouvy o EHS a zahájila řízení pro nesplnění povinnosti proti Spolkové republice Německo jak z důvodu zákazu obchodování pod označením „Bier“ (pivo) s pivy, která se legálně vyrábějí v jiných členských státech odlišnými postupy, tak zákazu dovozu piv obsahujících přísady. V rozsudku ze dne 12. března 1987, Komise v. Německo (178/84, Recueil, s. 1227), Soudní dvůr rozhodl, že zákaz obchodování s pivy dováženými z jiných členských států, která neodpovídají uvedeným ustanovením německých právních předpisů, je neslučitelný s článkem 30 Smlouvy.

5 Brasserie du pêcheur následně podala proti Spolkové republice Německo žalobu na náhradu škody, kterou v letech 1981 až 1987 utrpěla v důsledku tohoto dovozního omezení, a požadovala náhradu škody ve výši 1 800 000 německých marek, odpovídající zlomku skutečné újmy.

6 Bundesgerichtshof se v tomto ohledu odvolává na článek 839 Bürgerliches Gesetzbuch (německého občanského zákoníku, dále jen „BGB“) a článek 34 Grundgesetz (základního zákona, dále jen „GG“). V souladu s první větou čl. 839 prvního pododstavce BGB, „úředník, který úmyslně nebo z nedbalosti poruší služební povinnost, kterou má vzhledem k třetí straně, je povinen třetí straně nahradit vzniklou škodu“. Článek 34 GG stanoví, že „pokud někdo v souvislosti s výkonem jemu svěřeného veřejného úřadu poruší závazky, které mu úřad ukládá vzhledem ke třetí straně, odpovědnost zásadně přísluší státu nebo místnímu celku, pro nějž dotyčný činnost vykonával“.

7 Z obou těchto ustanovení ve vzájemném spojení vyplývá, že odpovědnost státu je podmíněna tím, že za oprávněnou osobu porušeného závazku je možné považovat třetí stranu, což by znamenalo, že stát je odpovědný pouze za porušení závazku, který vznikl ve prospěch třetí strany. Jak přitom upozorňuje Bundesgerichtshof, v případě BStG zákonodárce vykonává pouze úkoly, které se týkají veřejnosti obecně, a nezaměřuje se na žádné konkrétní osoby nebo skupiny osob, které by ve smyslu uvedených ustanovení bylo možné považovat za „třetí strany“.

8 V této souvislosti Bundesgerichtshof položil Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky:

„1. Platí zásada práva Společenství, podle níž jsou členské státy povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, které lze těmto státům přičíst, také tehdy, když toto porušení vyplývá z nepřizpůsobení vnitrostátních zákonů přijatých parlamentem nadřazeným normám práva Společenství (v tomto případě nepřizpůsobení článků 9 a 10 Biersteuergesetz článku 30 Smlouvy o EHS)?

2. Může vnitrostátní právní řád stanovit, že případné právo na náhradu škody podléhá stejným omezením, jaká platí v případě, že zákon porušuje vnitrostátní ustanovení vyšší právní síly, například v případě, kdy běžný německý spolkový zákon porušuje Grundgesetz Spolkové republiky Německo?

3. Může vnitrostátní právní řád stanovit, že právo na náhradu škody vzniká pouze v případě zavinění (úmyslného nebo z nedbalosti) ze strany státních orgánů odpovědných za nepřizpůsobení?

4. Je-li odpověď na první otázku kladná a odpověď na druhou otázku záporná:

- a) Může být povinnost nahradit škodu podle vnitrostátních právních předpisů omezena na náhradu škody způsobené na určitých zákonem chráněných právech jednotlivců, například na majetku, nebo je třeba nahradit celkově všechny finanční ztráty, včetně ušlého zisku?
- b) Vztahuje se odškodňovací povinnost také na náhradu škody, která vznikla dříve, než Evropský soudní dvůr v rozsudku ze dne 12. března 1987 ve věci 178/84 rozhodl, že článek 10 Biersteuergesetz je v rozporu s právními předpisy Společenství vyšší právní síly?“

Věc C-48/93

9 Dne 16. prosince 1988 Factortame a další, zahrnující fyzické osoby a společnosti založené podle britského práva, jakož i členy představenstva a akcionáře těchto společností, podali žalobu u High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (dále jen „Divisional Court“), v níž napadli slučitelnost části II Merchant Shipping Act 1988 (zákonu z roku 1988 o námořním obchodě) s právem Společenství, a zejména s článkem 52 Smlouvy o EHS. Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. prosince 1988, s přechodným obdobím trvajícím do dne 31. března 1989. Dotyčný zákon stanoví zavedení nového rejstříku britských rybářských lodí a zápis těchto plavidel, včetně těch, které již byly zapsány v dřívějším rejstříku, podřizuje určitým podmínkám, jež se týkají státní příslušnosti, místa pobytu a bydliště vlastníků. Rybářským lodím, které nejsou způsobilé k zápisu do nového rejstříku, bylo odňato právo rybolovu.

10 V odpověď na otázku položené příslušným vnitrostátním soudem Soudní dvůr v rozsudku ze dne 25. července 1991, Factortame II (C-221/89, Recueil, s. I-3905), rozhodl, že právo Společenství brání požadavkům státní příslušnosti, místa pobytu a bydliště vlastníků a provozovatelů lodí, jak je stanoví systém registrace zavedený Spojeným královstvím, ale že naproti tomu nebrání tomu, aby ke splnění podmínky zápisu bylo vyžadováno, aby tyto lodě byly provozovány a jejich provoz byl řízen a kontrolován z území Spojeného království.

11 Dne 4. srpna 1989 Komise podala na Spojené království žalobu pro nesplnění povinnosti. Spolu s tím navrhla předběžné opatření spočívající v pozastavení platnosti výše uvedených podmínek státní příslušnosti z důvodu, že odporují článkům 7, 52 a 221 Smlouvy o EHS. Usnesením ze dne 10. října 1989, Komise v. Spojené království (246/89 R, Recueil, s. 3125), předseda Soudního dvora tomuto návrhu na pozastavení vyhověl. V souladu s tímto usnesením přijalo Spojené království předpisy, kterými se mění nový systém zápisu s účinností od 2. listopadu 1989. Rozsudkem ze dne 4. října 1991, Komise v. Spojené království (C-246/89, Recueil, s. I-4585) Soudní dvůr potvrdil, že podmínky zápisu zpochybněné v žalobě pro nesplnění povinnosti jsou v rozporu s právem Společenství.

12 Divisional Court mezitím dne 2. října 1991 přijal prováděcí usnesení k výše uvedenému rozsudku Soudního dvora ze dne 25. července 1991 a zároveň vyzval navrhovatele, aby podrobně rozvedli své žádosti o náhradu škody. Navrhovatelé tedy předložili tomuto soudu podrobný přehled různých nároků na náhradu škody, včetně výdajů a škod, které jim vznikly v období od 1. dubna 1989, kdy dotčené právní předpisy vstoupily v platnost, do 2. listopadu 1989, kdy byly zrušeny.

13 Konečně usnesením ze dne 18. listopadu 1992 Divisional Court povolil Rawlings (Trawling) Ltd, 37. navrhovatel ve věci C-48/93, změnu jeho žádosti o náhradu škody, aby zahrnovala i žádost o „exemplární“ náhradu škody za neústavní jednání veřejného orgánu (exemplary damages for unconstitutional behaviour).

14 V této souvislosti předložil Divisional Court Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Za všech okolností této věci, totiž když

a) právní předpisy členského státu stanovily podmínky týkající se státní příslušnosti, místa pobytu a bydliště vlastníků nebo provozovatelů rybářských lodí, jakož i akcionářů a členů představenstva rejdařských společností,

b) Soudní dvůr ve věcech C-221/89 a C-246/89 rozhodl, že tyto podmínky odporují článkům 5, 7, 52 a 221 Smlouvy o EHS,

poskytuje právo Společenství vlastníkům nebo provozovatelům lodí tohoto typu a členům představenstva nebo akcionářům rejdařských společností právo na to, aby jim členský stát nahradil škody, které jim vznikly v důsledku porušení všech uvedených článků Smlouvy o EHS nebo některých z nich?

2) Je-li odpověď na první otázku kladná, jaká měřítko má v souladu s právem Společenství používat vnitrostátní soud při určování nároků na náhradu škody, které se týkají:

a) výdajů nebo ušlého zisku nebo ušlého příjmu během období po vstupu v platnost uvedených podmínek, kdy plavidla musela zůstat v přístavu, přijmout nové rybářské úkoly nebo usilovat o zápis jinde;

b) ztrát vzniklých v důsledku prodeje plavidel, podílů na těchto plavidlech nebo akcií rejdařských společností pod jejich hodnotou;

c) ztrát vzniklých v důsledku povinnosti poskytnout jistotu, zaplatit pokuty a soudní náklady za údajná porušení předpisů související s výmazem plavidel z vnitrostátního rejstříku;

d) ztrát vzniklých v důsledku nemožnosti těchto osob dále vlastnit a provozovat plavidla;

e) ztrát odměny za poskytnuté služby;

f) výdajů vzniklých ve snaze zmírnit výše uvedené ztráty;

g) případně požadovaných exemplárních náhrad škody?“

(...)

K odpovědnosti státu za konání a opomenutí zákonodárského orgánu státu, která jsou v rozporu s právem Společenství (první otázka ve věci C-46/93 i věci C-48/93)

16 První otázkou se každý z obou vnitrostátních soudů snaží zjistit, zda zásada, že členské státy musí nahradit škody způsobené jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, které lze přičíst státu, platí i tehdy, pokud je za vytýkané porušení odpovědný vnitrostátní zákonodárský orgán.

17 Na úvod je třeba připomenout, že v rozsudku ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357, bod 57), Soudní dvůr již určil, že právo Společenství ukládá dodržovat zásadu, že členské státy jsou povinny nahradit škodu vzniklou jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, jež jim lze přičíst.

18 Podle německé, irské a nizozemské vlády povinnost členských států nahradit škodu způsobenou jednotlivcům vzniká pouze v případě porušení ustanovení, která nejsou přímo použitelná. Ve výše uvedeném rozsudku Francovich a další se Soudní dvůr pouze snažil zaplnit mezeru v soustavě záruk práv jednotlivců. V rozsahu, v němž vnitrostátní právní předpisy přiznávají jednotlivcům právo podat žalobu, které jim umožňuje prosazovat jejich práva, která mají na základě přímo použitelných

ustanovení práva Společenství, není vůbec nutné jim v případě porušení takových ustanovení poskytovat krom toho i právo na náhradu škody přímo založené na právu Společenství.

19 Tuto argumentaci nelze přijmout.

20 V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora je oprávnění, aby se procesní subjekty dovolávaly před vnitrostátními soudy přímo použitelných ustanovení Smlouvy, pouze minimální zárukou a samo o sobě nezajišťuje celkové a úplné použití Smlouvy (viz zejména rozsudek ze dne 15. října 1991, Komise v. Itálie, 168/85, Recueil, s. 2945, bod 11; ze dne 26. února 1991, Komise v. Itálie, C-120/88, Recueil, s. I-621, bod 10, a ze dne 26. února 1991, Komise v. Španělsko, C-119/89, Recueil, s. I-641, bod 9). Toto oprávnění, jehož účelem je zajistit přednostní použití ustanovení práva Společenství před vnitrostátními ustanoveními, nemůže v každém případě zajistit jednotlivci, že bude požívat práv, která mu přiznává právo Společenství, a zejména zabránit tomu, aby jednotlivec neutrpěl škodu v důsledku porušení práva Společenství, které lze přičíst členskému státu. Přitom jak vyplývá z bodu 33 výše uvedeného rozsudku Francovich a další, plná účinnost práva Společenství by byla narušena, pokud by jednotlivci nemohli získat náhradu škody, když jejich práva byla poškozena porušením práva Společenství.

21 Tak je tomu tehdy, pokud jednotlivec, který je poškozen neprovedením směrnice a nemůže se přímo dovolávat určitých ustanovení této směrnice před vnitrostátním soudem, protože jsou nedostatečně přesná a nedostatečně bezpodmínečná, podá žalobu na náhradu škody proti státu, který opomenutí způsobil z důvodu porušení třetího pododstavce článku 189 Smlouvy. Za těchto okolností, které nastaly ve výše uvedené věci Francovich a další, je účelem náhrady škody odstranění škodlivých důsledků, které oprávněným osobám vznikly v důsledku toho, že členský stát tuto směrnici neprovedl.

22 Je tomu tak dále i v případě porušení práva přímo přiznaného právní normou Společenství, na níž se jednotlivci mohou odvolávat před vnitrostátními soudy. V tomto případě právo na náhradu škody nutně vyplývá z přímého účinku právních norem Společenství, jejichž porušením byla vzniklá škoda způsobena.

23 V projednávaném případě je nesporné, že příslušné právní normy Společenství, totiž článek 30 Smlouvy ve věci C-46/93 a článek 53 ve věci C-48/93, mají přímý účinek v tom smyslu, že přiznávají jednotlivcům práva, kterých se přímo mohou dovolávat před vnitrostátními soudy. Porušením těchto norem může vzniknout povinnost nahradit škodu.

24 Německá vláda dále uvádí, že obecné právo na náhradu škody jednotlivcům může být stanoveno pouze zákonodárnou cestou a že přiznání takového práva soudním rozhodnutím se neslučuje s rozdělením pravomocí mezi orgány Společenství a členské státy a institucionální rovnováhou, kterou zakládá Smlouva.

25 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že otázka existence a rozsahu odpovědnosti státu za škodu vzniklou v důsledku porušení povinností, které mu ukládá právo Společenství, je věcí výkladu Smlouvy, který jako takový náleží do působnosti Soudního dvora.

26 V projednávaném případě, stejně jako ve výše uvedené věci Francovich a další, byly tyto otázky výkladu Smlouvy předloženy Soudnímu dvoru vnitrostátními soudy v souladu s článkem 177 Smlouvy.

27 Vzhledem k tomu, že Smlouva neobsahuje žádné ustanovení, které by výslovně a přesně upravovalo důsledky porušení práva Společenství členskými státy, je věcí Soudního dvora, aby při výkonu poslání zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy, které mu ukládá článek 164 Smlouvy, rozhodl tuto otázku v souladu s obecně uznávanými metodami výkladu, zejména s odvoláním

na základní zásady právního systému Společenství a popřípadě na obecné zásady společné pro právní řády členských států.

28 Ostatně právě obecné zásady, které jsou společné právním řádům členských států, uvádí druhý pododstavec článku 215 Smlouvy jako základ mimosmluvní odpovědnosti Společenství za škodu způsobenou jeho orgány nebo jeho zaměstnanci při výkonu jejich funkcí.

29 Zásada mimosmluvní odpovědnosti Společenství, výslovně stanovená článkem 215 Smlouvy, je pouze výrazem obecné zásady, kterou právní řády členských států uznávají, podle níž protiprávním konáním nebo opomenutím vzniká povinnost nahradit způsobenou škodu. Toto ustanovení také odráží povinnost veřejných orgánů nahradit škodu způsobenou při výkonu jejich funkcí.

30 Mimoto je třeba poznamenat, že ve velkém počtu vnitrostátních právních řádů byly právní normy upravující odpovědnost státu vytvořeny soudními rozhodnutími.

31 S ohledem na předchozí úvahy Soudní dvůr již ve výše uvedeném rozsudku Francovich a další, bod 35, poukázal na to, že zásada odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, které jim lze přičíst, je vlastní systému Smlouvy.

32 Z toho vyplývá, že tato zásada platí pro všechny případy porušení práva Společenství členským státem bez ohledu na to, který orgán členského státu se svým konáním nebo opomenutím porušení dopustil.

33 Navíc s ohledem na základní požadavek právního řádu Společenství, který představuje jednotné používání práva Společenství (viz zejména rozsudek ze dne 21. února 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 a C-92/89, Recueil, s. I-415, bod 26), povinnost nahradit škodu, která jednotlivcům vznikla v důsledku porušení práva Společenství, nemůže záviset na vnitrostátních pravidlech o rozdělení pravomocí mezi ústavní orgány.

34 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, jak zdůrazňuje generální advokát v bodě 38 svého stanoviska, že v mezinárodním právním řádu stát, jehož odpovědnost za porušení mezinárodního závazku je založena, je rovněž považován za jediný subjekt bez ohledu na to, zda porušení právních předpisů, z něhož škoda vzešla, lze přičíst zákonodárnému, výkonnému nebo soudnímu orgánu. Tím spíše toto platí v právním řádu Společenství, protože všechny státní orgány, včetně zákonodárných, jsou povinny při vykonávání svých funkcí dodržovat normy stanovené právem Společenství, které přímo upravují poměry jednotlivců.

35 Proto okolnost, že podle vnitrostátních právních předpisů lze vytýkané porušení přičíst zákonodárnému orgánu, nemůže zpochybnit požadavky neodmyslitelně vlastní ochraně práv jednotlivců, kteří uplatňují právo Společenství, a v daném případě právo získat u vnitrostátního soudu náhradu za škodu způsobenou tímto porušením.

36 V důsledku toho je třeba vnitrostátním soudům odpovědět, že zásada, podle níž jsou členské státy povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Společenství, které jim lze přičíst, se použije, jestliže je za vytýkané porušení odpovědný zákonodárný orgán.

K podmínkám vzniku odpovědnosti státu za konání nebo opomenutí vnitrostátního zákonodárného orgánu v rozporu s právem Společenství (druhá otázka ve věci C-46/93 a první otázka ve věci C-48/93)

37 Těmito otázkami se vnitrostátní soudy obracejí na Soudní dvůr, aby upřesnil podmínky, za nichž právo Společenství za okolností projednávané věci zaručuje právo na náhradu škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství, které je přičitatelné členskému státu.

38 V tomto ohledu je třeba připomenout, že odpovědnost státu je sice uložena právem Společenství, ale podmínky, za nichž z této odpovědnosti vzniká právo na náhradu škody, záleží na povaze porušení práva Společenství, jímž byla škoda způsobena (výše uvedený rozsudek Francovich a další, bod 38).

39 Za účelem určení těchto podmínek je třeba nejprve přihlédnout k zásadám vlastním právnímu řádu Společenství, které slouží jako základ pro odpovědnost státu, totiž jednak k plné účinnosti norem Společenství a účinné ochraně práv, která přiznávají, a jednak k povinnosti spolupráce, kterou členským státům ukládá článek 5 Smlouvy (výše uvedený rozsudek Francovich a další, body 31 až 36).

40 Navíc, jak již zdůraznila Komise i jednotlivé vlády, které předložily svá vyjádření, je případné odvolávat se na judikaturu Soudního dvora, která se týká mimosmluvní odpovědnosti Společenství.

41 Jednak totiž druhý pododstavec článku 215 Smlouvy v souvislosti s mimosmluvní odpovědností Společenství odkazuje na obecné zásady společné právním řádům členských států, z nichž Soudní dvůr při neexistenci psaných pravidel vychází, rovněž co se týče jiných oblastí práva Společenství.

42 A jednak podmínky, za nichž může státům vzniknout odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Společenství, se bez konkrétního důvodu nemohou lišit od podmínek, kterými se řídí odpovědnost Společenství za srovnatelných okolností. Ochrana práv, která občanům přiznává právo Společenství, se totiž nemůže měnit v závislosti na tom, zda je původcem škody orgán státu, nebo orgán Společenství.

43 Režim právní úpravy, k němuž Soudní dvůr dospěl na základě článku 215 Smlouvy, zvláště co se týče odpovědnosti za normativní akty, zohledňuje zejména složitost situací, které je třeba upravit, obtíže použití nebo výkladu textů, a konkrétněji prostor pro uvážení, který má původce dotčeného textu.

44 Při tvorbě judikatury o mimosmluvní odpovědnosti Společenství, zejména pokud jde o právní předpisy, z nichž vyplývá volba hospodářské politiky, tak Soudní dvůr přihlíží k širokému prostoru pro uvážení, který mají orgány při provádění politik Společenství.

45 Omezující pojetí odpovědnosti Společenství při výkonu jeho zákonodárné činnosti vychází totiž jednak z toho, že i když legalita aktu podléhá soudnímu přezkoumání, výkonu zákonodárné funkce nesmí bránit zřetel na možné žaloby na náhradu škody, kdykoli obecný zájem Společenství vyžaduje přijetí normativních opatření, která mohou zasáhnout do zájmů jednotlivců, a jednak z toho, že v normativním kontextu vyznačujícím se existencí široké posuzovací pravomoci, která je nezbytná pro provedení politiky Společenství, může Společenství vzniknout odpovědnost pouze tehdy, pokud by dotýčný orgán zjevně a závažným způsobem překročil meze pro výkon svých pravomocí (rozsudek ze dne 25. května 1978, HNL a další v. Rada a Komise, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 a 40/77, Recueil, s. 1209, body 5 a 6).

46 Přitom je třeba konstatovat, že vnitrostátní zákonodárny orgán, ostatně stejně jako orgány Společenství, systematicky nedisponuje širokou posuzovací pravomocí, jedná-li v oblasti upravené právem Společenství. Právo Společenství mu může uložit povinnosti dosáhnout určitého výsledku nebo povinnosti jednat nebo se jednání zdržet, čímž někdy i významně zužuje jeho prostor pro uvážení. Tak je tomu zejména tehdy, pokud stejně jako za okolností, kterých se týká výše uvedený rozsudek ve věci Francovich a další, je členský stát v souladu s článkem 189 Smlouvy povinen přijmout v dané lhůtě všechna opatření za účelem dosažení výsledku požadovaného směrnicí. V tomto případě okolnost,

že tato opatření má přijmout vnitrostátní zákonodárce, nijak neovlivňuje odpovědnost členského státu za neprovedení této směrnice.

47 Naproti tomu pokud členský stát jedná v oblasti, kde má širokou posuzovací pravomoc, srovnatelnou s posuzovací pravomocí orgánů Společenství při provádění politik Společenství, pak podmínky, za nichž mu může vzniknout odpovědnost, musí být zásadně stejné jako podmínky, za nichž ve srovnatelné situaci vzniká odpovědnost Společenství.

48 V případě v původním řízení, který vedl k věci C-46/93, vydal německý zákonodárský orgán právní předpisy v oblasti potravin, konkrétně piva. Při neexistenci harmonizace na úrovni Společenství vnitrostátní zákonodárský orgán měl v této oblasti širokou posuzovací pravomoc při vydávání právních předpisů týkajících se kvality piva obchodovaného na trhu.

49 Co se týče skutkového stavu ve věci C-48/93, zákonodárský orgán Spojeného království měl také širokou posuzovací pravomoc. Sporné právní předpisy se týkaly jednak zápisu plavidel do rejstříku, tedy oblasti, která s ohledem na stav rozvoje práva Společenství spadá do působnosti členských států, a jednak úpravy rybolovu, což je odvětví, v němž provádění společné politiky ponechává členským státům jistý prostor pro uvážení.

50 Zdá se tedy, že v obou případech stály zákonodárské orgány Spolkové republiky Německo a Spojeného království před situací, která vyžadovala volby srovnatelné s těmi, jež činí orgány Společenství při přijímání normativních aktů týkajících se politiky Společenství.

51 Za těchto okolností právo Společenství přiznává právo na náhradu škody, jsou-li splněny tři podmínky, totiž pokud cílem porušené právní normy je přiznání práv jednotlivcům, pokud je porušení dostatečně závažné a nakonec pokud existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením ze strany členského státu a škodou způsobenou poškozeným.

52 Zaprvé, tyto podmínky totiž splňují požadavek plné účinnosti právních norem Společenství i požadavek účinné ochrany práv, které tyto normy přiznávají.

53 Zadruhé, tyto podmínky v základě odpovídají podmínkám, které Soudní dvůr stanovil ve vztahu k článku 215 ve své judikatuře týkající se odpovědnosti Společenství za škodu způsobenou jednotlivcům nezákonnými normativními akty přijatými orgány Společenství.

54 První podmínka je zjevně splněna, co se týče článku 30 Smlouvy, příslušného ustanovení ve věci C-46/93, a článku 53 Smlouvy, příslušného ustanovení ve věci C-48/93. Článek 30 totiž sice ukládá členským státům zákaz, avšak zároveň zakládá práva jednotlivců, které vnitrostátní soudy musí chránit (rozsudek ze dne 22. března 1988 ve věci 74/76 Iannelli a Volpi, Recueil, s. 557, bod 13). Podobně podstatou článku 52 je přiznávat práva jednotlivcům (rozsudek ze dne 21. června 1974 ve věci 2/74 Reyners, Recueil, s. 631, bod 25).

55 Co se týče druhé podmínky, jak pokud jde o odpovědnost Společenství podle článku 215, tak i odpovědnost členských států za porušení práva Společenství, rozhodným měřítkem pro zjištění, zda je porušení právních předpisů Společenství dostatečně závažné, je, zda dotčený členský stát nebo orgán Společenství zjevně a závažným způsobem překročily meze své posuzovací pravomoci.

56 Mezi skutečnosti, ke kterým musí příslušný soud v tomto ohledu přihlédnout, patří především stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy, rozsah prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu nebo Společenství, úmyslná, nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání a vzniklé škody, omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení,

skutečnost, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu Společenství, přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které jsou v rozporu s právem Společenství.

57 Porušení práva Společenství je každopádně zjevně dostatečně závažné tehdy, pokud nadále trvá navzdory rozsudku, kterým bylo určeno vytýkané nesplnění povinnosti, rozsudku v řízení o předběžné otázce nebo ustálené judikatuře Soudního dvora v této záležitosti, z nichž vyplývá protiprávnost dotčeného jednání.

58 V daném případě Soudní dvůr nemůže nahradit svým vlastním posouzením posouzení vnitrostátních soudů, které mají výhradní pravomoc zjistit skutkový stav ve věcech v původním řízení a rozhodnout, jak charakterizovat dotčená porušení práva Společenství. Soudní dvůr má nicméně za to, že bude užitečné připomenout některé okolnosti, ke kterým vnitrostátní soudy mohou přihlédnout.

59 Tak ve věci C-46/93 je třeba rozlišovat mezi otázkou týkající se toho, že německý zákonodárný orgán zachovává v platnosti ustanovení Biersteuergesetz o čistotě piva, která zakazují obchodování pod označením „Bier“ s pivy dovezenými z jiných členských států a legálně vyrobenými podle jiných předpisů, a otázkou týkající se zachovávání v platnosti ustanovení téhož zákona, která zakazují dovoz piv obsahujících přísady. Porušení článku 30 Smlouvy německými právními předpisy, co se týče ustanovení týkajících se označení výrobku uváděného na trh, lze totiž jen obtížně považovat za omluvitelný omyl, jelikož neslučitelnost těchto předpisů s článkem 30 Smlouvy byla zjevná vzhledem k předchozí judikatuře Soudního dvora, a zejména vzhledem k rozsudku ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral, zvanému „Cassis de Dijon“ (120/80, Recueil, s. 649), a rozsudku ze dne 9. prosince 1981, Komise v. Itálie (193/80, Recueil, s. 3019). Naproti tomu vzhledem k příslušné judikatuře byla měřítko, podle nichž vnitrostátní zákonodárný orgán může určit, zda je zákaz používání přísad v rozporu s právem Společenství, výrazně méně jednoznačná až do výše uvedeného rozsudku ze dne 12. března 1987, Komise v. Německo, v němž Soudní dvůr rozhodl, že tento zákaz je v rozporu s článkem 30.

60 Stejně tak lze učinit některé poznámky, co se týče vnitrostátní právní úpravy dotčené ve věci C-48/93.

61 Rozhodnutí zákonodárného orgánu Spojeného království zavést do Merchant Shipping Act 1988 ustanovení o podmínkách registrace rybářských lodí je třeba posuzovat rozdílně podle toho, zda se jedná o ustanovení podmiňující registraci státní příslušností, což je přímá diskriminace zjevně odporující právu Společenství, nebo zda se jedná o ustanovení, která stanoví podmínky bydliště a trvalého pobytu vlastníků a provozovatelů lodí.

62 Posledně zmíněné podmínky jsou na první pohled neslučitelné zejména s článkem 52 Smlouvy, ovšem Spojené království se je snažilo odůvodnit na základě cílů společné politiky rybolovu. Ve výše uvedeném rozsudku ve věci Factortame II Soudní dvůr toto odůvodnění odmítl.

63 Za účelem posouzení, zda porušení článku 52, jehož se takto Spojené království dopustilo, je dostatečně závažné, může vnitrostátní soud přihlédnout mimo jiné k právním sporům, které se týkají podrobností společné politiky v oblasti rybolovu, k postoji Komise, která včas oznámila své stanovisko Spojenému království, a k závěrům ohledně stavu určitosti práva Společenství učiněným vnitrostátními soudy v rámci řízení o předběžných opatřeních na návrh jednotlivců postižených použitím Merchant Shipping Act.

64 Konečně je třeba přihlédnout rovněž k tvrzení společnosti Rawlings (Trawling) Ltd, 37. navrhovatele ve věci C-48/93, že Spojené království okamžitě nepřijalo opatření nutná ke splnění povinností vyplývajících z výše uvedeného usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 10. října 1989, Komise v. Spojené království, a že zbytečně zvýšilo způsobenou škodu. Pokud by se tato skutečnost,

kteřou ovšem Spojené království na jednání výslovně zpochybnilo, ukázala jako správná, měla by být vnitrostátním soudem považována sama o sobě za zjevné, a tedy dostatečně závažné porušení práva Společenství.

65 Co se týče třetí podmínky, náleží vnitrostátním soudům, aby ověřily, zda existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením povinnosti státu a újmou způsobenou poškozeným.

66 Výše uvedené tři podmínky jsou nutné a postačující pro to, aby jednotlivcům vzniklo právo na náhradu škody, i když to nevylučuje vznik odpovědnosti státu za méně přísných podmínek na základě vnitrostátních právních předpisů.

67 Jak vyplývá z výše uvedeného rozsudku ve věci Francovich a další, body 41 až 43, s výhradou práva na náhradu škody majícího svůj základ přímo v právu Společenství, pokud jsou splněny podmínky uvedené v předchozím odstavci, musí stát poskytnout náhradu za důsledky způsobené škody v souladu s vnitrostátními právními předpisy upravujícími odpovědnost, přičemž ovšem podmínky náhrady škody stanovené vnitrostátními právními předpisy nesmí být méně příznivé než podmínky platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a nesmí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody (viz též rozsudek ze dne 9. listopadu 1983, San Giorgio, 199/82, Recueil, s. 3595).

68 V tomto ohledu omezení ve vnitrostátních právních řádech ve věci mimosmluvní odpovědnosti orgánů veřejné moci při výkonu jejich zákonodárné funkce mohou být takové povahy, že v praxi znemožňují nebo nadměrně ztěžují jednotlivcům výkon práva na náhradu škody, jak ho zaručuje právo Společenství, pokud jde o újmu způsobenou jeho porušením.

69 Ve věci C-46/93 se vnitrostátní soud zejména ptá, zda vnitrostátní právo může podrobit případné právo na odškodnění stejným omezením, která platí v případě, kdy zákon porušuje vnitrostátní ustanovení vyšší právní síly, například v případě porušení GG (Základního zákona) Spolkové republiky Německo prostým spolkovým zákonem.

70 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že ačkoliv stanovení takových omezení je v souladu s požadavkem, že stanovené podmínky nesmí být méně příznivé než podmínky platné pro podobné vnitrostátní nároky, je třeba ještě posoudit, zda tato omezení nejsou takové povahy, že by v praxi znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala získání náhrady.

71 Podmínka stanovená německými právními předpisy v případě, kdy zákon porušuje vnitrostátní ustanovení vyšší právní síly, jež podmiňuje náhradu škody tím, že konání nebo opomenutí zákonodárného orgánu se musí vztahovat k individuálnímu situaci, by přitom v praxi znemožnila nebo nadměrně ztěžila získání účinné náhrady za škodu způsobenou porušením práva Společenství, neboť úkoly náležející vnitrostátnímu zákonodárnému orgánu se v zásadě vztahují na veřejnost obecně, a nikoli na osobu nebo kategorii osob, které by bylo možné jednotlivě určit.

72 Vzhledem k tomu, že taková podmínka je překážkou povinnosti vnitrostátních soudů zajišťovat plnou účinnost práva Společenství tím, že zaručují účinnou ochranu práv jednotlivců, nelze ji použít v případě porušení práva Společenství přičitatelného vnitrostátnímu zákonodárnému orgánu.

73 Stejně tak případná podmínka, kterou anglické právní předpisy v zásadě stanoví pro vznik odpovědnosti orgánů veřejné moci a která vyžaduje důkaz zneužití pravomoci při výkonu veřejné funkce (misfeasance in public office), přičemž toto zneužití je nemyslitelné v případě zákonodárného orgánu, svou povahou v praxi znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje získání účinné náhrady za škodu vzniklou v důsledku porušení práva Společenství, pokud je toto porušení přičitatelné zákonodárnému orgánu.

74 Na otázky vznesené vnitrostátními soudy je tedy třeba odpovědět, že v případě, kdy je porušení práva Společenství členským státem přičitatelné zákonodárnému orgánu, který jedná v oblasti, v níž má široký prostor pro uvážení při tvorbě normativních rozhodnutí, mají jednotlivci, kteří utrpěli újmu, právo na náhradu škody, jestliže porušená norma práva Společenství má za cíl přiznat jim práva, porušení je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením a újmou, která jednotlivcům vznikla. S touto výhradou je stát povinen napravit porušení práva Společenství, které mu lze přičíst, v souladu s vnitrostátním právem upravujícím odpovědnost, přičemž ovšem podmínky stanovené platnými vnitrostátními předpisy nesmí být méně příznivé než podmínky týkající se podobných nároků vzniklých na základě vnitrostátního práva ani nesmí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody.

K možnosti podmínit náhradu škody existencí zavinění (třetí otázka ve věci C-46/93)

75 Svou třetí otázkou se Bundesgerichtshof snaží v podstatě zjistit, zda podle vnitrostátních právních předpisů, které uplatňuje, je vnitrostátní soud oprávněn podmínit náhradu škody existencí úmyslného nebo nedbalostního zavinění ze strany orgánu státu, jemuž lze porušení přičíst.

76 Je nutné především zdůraznit, že jak vyplývá ze spisu, pojem zavinění nemá v jednotlivých právních systémech stejný obsah.

77 Dále je třeba připomenout, že jak vyplývá z odpovědi na předchozí otázku, pokud je porušení práva Společenství přičitatelné členskému státu, který jedná v oblasti, v níž má širokou posuzovací pravomoc při tvorbě normativních rozhodnutí, přiznání práva na náhradu škody na základě práva Společenství je podmíněno mimo jiné dostatečnou závažností dotčeného porušení.

78 Určité objektivní a subjektivní skutečnosti spojené s pojmem zavinění v určitém vnitrostátním právním řádu mohou mít význam pro určení, zda je dané porušení práva Společenství závažné, či nikoli (viz skutečnosti uvedené v bodech 56 a 57 výše).

79 Z toho vyplývá, že povinnost nahradit škodu, která vznikla jednotlivcům, nemůže podléhat podmínce vycházející z pojmu zavinění jdoucího nad rámec dostatečně závažného porušení práva Společenství. Uložení takové dodatečné podmínky by totiž znamenalo zpochybnit právo na náhradu škody, které má svůj základ v právním řádu Společenství.

80 V důsledku toho je třeba vnitrostátnímu soudu odpovědět, že v rámci vnitrostátních právních předpisů, které uplatňuje, nemůže podmiňovat náhradu škody existencí úmyslného nebo nedbalostního zavinění ze strany orgánu státu, jemuž lze porušení přičíst, jdoucího nad rámec dostatečně závažného porušení práva Společenství.

K hmotnému rozsahu náhrady škody [čtvrtá otázka, písm. a) ve věci C-46/93 a druhá otázka ve věci C-48/93]

81 Těmito otázkami vnitrostátní soudy v podstatě žádají Soudní dvůr, aby stanovil měřítko pro určení rozsahu náhrady škody, kterou musí zaplatit členský stát, jemuž je porušení předpisů přičitatelné.

82 V této souvislosti je třeba zdůraznit, že náhrada škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství musí být přiměřená vzniklé škodě, aby byla zajištěna účinná ochrana jejich práv.

83 Vzhledem k neexistenci ustanovení Společenství v této oblasti musí měřítko pro určení rozsahu náhrady škody stanovit vnitrostátní právní řád každého členského státu, přičemž ovšem tato měřítko

nesmí být méně příznivá než měřítko platná pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a v žádném případě nesmí být upravena tak, aby v praxi znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala získání náhrady škody.

84 Zejména je třeba uvést, že za účelem určení škody, za niž lze náhradu přiznat, může vnitrostátní soud ověřit, zda poškozený projevil přiměřenou snahu za účelem odvrátit škodu nebo omezit její rozsah, a zvláště zda včas využil všech dostupných právních prostředků.

85 V souladu s obecnou zásadou společnou právním řádům členských států totiž musí poškozený prokázat přiměřenou snahu omezit rozsah škody, jinak mu hrozí, že škodu ponese sám (rozsudek ze dne 19. května 1992 ve věcech C-104/89 a C-37/90, Mulder a další v. Rada a Komise, Recueil, s. I-3061, bod 33).

86 Bundesgerichtshof se táže, zda vnitrostátní právní předpisy mohou obecně omezit povinnost náhrady škody na škodu vzniklou na určitých, zvláště chráněných právech jednotlivců, například na majetku, nebo zda by měla rovněž zahrnovat ušlý zisk navrhovatelů. Uvádí, že příležitost obchodovat na trhu s výrobky z jiných členských států není podle německého právního řádu součástí chráněných aktiv podniku.

87 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že úplné vyloučení ušlého zisku jako škody, za niž může být přiznána náhrada, je v případě porušení práva Společenství nepřípustné. Zejména v souvislosti s obchodními nebo hospodářskými spory by totiž takové úplné vyloučení ušlého zisku náhradu škody ve skutečnosti znemožnilo.

88 Co se týče různých případů škod uvedených ve druhé otázce Divisional Court, právo Společenství nestanoví žádná zvláštní měřítko. O těchto případech škod rozhodují vnitrostátní soudy v souladu s platnými vnitrostátními právními předpisy, s výhradou požadavků připomenutých v bodě 83 výše.

89 Co se týče zejména přiznání nároku na „exemplární“ náhradu škody, je třeba upřesnit, že tento způsob náhrady se, jak uvedl vnitrostátní soud, ve vnitrostátním právním řádu zakládá na zjištění, že dotčené veřejné orgány jednaly s nátlakem, svévolně nebo protiústavně. V rozsahu, v němž takové jednání může zakládat porušení práva Společenství nebo zvýšit jeho závažnost, nelze přiznání exemplární náhrady škody v rámci žádosti nebo žaloby podané na základě práva Společenství vyloučit, je-li tuto náhradu škody možné přiznat v rámci podobné žádosti nebo žaloby na základě vnitrostátního práva.

90 Vnitrostátním soudům je tedy třeba odpovědět, že náhrada škody členskými státy, které tuto škodu nebo ztrátu způsobily jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, musí být přiměřená vzniklé škodě. Při neexistenci předpisů Společenství v této oblasti stanoví měřítko pro určení rozsahu náhrady právní řád každého členského státu, přičemž ovšem tato měřítko nesmí být méně příznivá než měřítko platná pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a v žádném případě nesmí být upravena tak, aby v praxi znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala získání náhrady škody. S právem Společenství jsou v rozporu ty vnitrostátní právní předpisy, které obecně omezují náhradu škody pouze na škody vzniklé na určitých, zvláště chráněných právech jednotlivců, s vyloučením ušlého zisku. Krom toho musí být v rámci žádostí nebo žalob založených na právu Společenství možné přiznat zvláštní náhradu škody, jako je exemplární náhrada škody podle anglického práva, pokud ji lze přiznat v rámci podobných žádostí nebo žalob založených na vnitrostátním právu.

K rozsahu období, na něž se odškodnění vztahuje [čtvrtá otázka, bod b) ve věci C-46/93]

91 Touto otázkou se Bundesgerichtshof táže, zda škoda, za niž lze přiznat náhradu, se vztahuje i na újmu, která vznikla před vyhlášením rozsudku Soudního dvora, kterým bylo určeno, že došlo k nesplnění povinnosti.

92 Jak vyplývá z odpovědi na druhou otázku, právo na náhradu škody podle práva Společenství vzniká, jakmile jsou splněny podmínky uvedené v bodě 51 výše.

93 Jednou z těchto podmínek je, že porušení práva Společenství musí být dostatečně závažné. Existence předchozího rozsudku Soudního dvora, v němž bylo určeno nesplnění povinnosti, je přitom jistě určující, pro splnění uvedené podmínky však není nezbytná (viz body 55 až 57 tohoto rozsudku).

94 Připustit, že povinnost dotčeného členského státu nahradit škodu může být omezena pouze na škody způsobené po vyhlášení rozsudku Soudního dvora, v němž bylo určeno předmětné nesplnění povinnosti, by tedy znamenalo zpochybnit právo na náhradu škody uznané právním řádem Společenství.

95 Podmínit náhradu škody požadavkem, že musí existovat předchozí rozsudek Soudního dvora, v němž bylo určeno nesplnění povinnosti vyplývající z práva Společenství, přiřitatelné členskému státu, by navíc odporovalo zásadě efektivity práva Společenství, neboť by to vylučovalo veškeré právo na náhradu škody, dokud předpokládané nesplnění povinnosti nebylo předmětem žaloby podané Komisí podle článku 169 Smlouvy a předmětem rozsudku Soudního dvora, v němž by toto nesplnění povinnosti bylo určeno. Práva, která jednotlivcům plynou z právních předpisů Společenství majících přímý účinek ve vnitrostátních právních řádech členských států přitom nemohou záviset na tom, jak Komise posoudí vhodnost podání žaloby proti členskému státu podle článku 169 Smlouvy ani na tom, zda Soudní dvůr vyhlásí případný rozsudek určující nesplnění povinnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. prosince 1982, *Waterkeyn* a další, 314/81, 315/81, 316/81 a 83/82, *Recueil*, s. 4337).

96 Na položenou otázku je tedy třeba odpovědět, že povinnost členských států nahradit škodu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, které je jim přiřitatelné, nelze omezit pouze na škody, které vznikly poté, kdy Soudní dvůr vyhlásil rozsudek, v němž bylo určeno vytýkané nesplnění povinnosti.

K návrhu na omezení časových účinků tohoto rozsudku

97 Německá vláda navrhuje, aby Soudní dvůr omezil náhradu škody, kterou případně musí provést Spolková republika Německo, pouze na škody, které vzniknou po vyhlášení rozsudku v projednávané věci, pokud poškození nepodali již dříve žalobu nebo nevznесли rovnocenný nárok. Domnívá se, že takové omezení časových účinků tohoto rozsudku je nutné z důvodu rozsahu finančních důsledků tohoto rozsudku pro Spolkovou republiku Německo.

98 Ze předpokladu, že vnitrostátní soud by shledal, že podmínky pro vznik odpovědnosti Spolkové republiky Německo jsou v tomto případě splněné, je třeba připomenout, že stát by musel napravit důsledky způsobené škody v rámci vnitrostátního práva upravujícího odpovědnost. Hmotněprávní a formální podmínky stanovené různými vnitrostátními právními předpisy o náhradě škody mohou brát v úvahu požadavky zásady právní jistoty.

99 Je nicméně vhodné připomenout, že tyto podmínky nesmí být méně příznivé než podmínky týkající se podobných nároků vzniklých na základě vnitrostátního práva ani nesmí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody (výše uvedený rozsudek *Francovich*, bod 43).

100 S ohledem na předchozí není namístě, aby Soudní dvůr omezil časové účinky tohoto rozsudku.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu položil Bundesgerichtshof usnesením ze dne 30. června 1988 a High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, usnesením ze dne 18. listopadu 1992, rozhodl takto

- 1) Zásada, podle níž jsou členské státy povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Společenství, které jim lze přičíst, se použije, jestliže je za vytýkané porušení odpovědný zákonodárny orgán.
- 2) V případě, kdy je porušení práva Společenství členským státem přičitatelné zákonodárnému orgánu, který jedná v oblasti, v níž má široký prostor pro uvážení při tvorbě normativních rozhodnutí, mají jednotlivci, kteří utrpěli újmu, právo na náhradu škody, jestliže porušená norma práva Společenství má za cíl přiznat jim práva, porušení je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením a újmou, která jednotlivcům vznikla. S touto výhradou je stát povinen napravit porušení práva Společenství, které mu lze přičíst, v souladu s vnitrostátním právem upravujícím odpovědnost, přičemž ovšem podmínky stanovené platnými vnitrostátními předpisy nesmí být méně příznivé než podmínky týkající se podobných nároků vzniklých na základě vnitrostátního práva ani nesmí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody.
- 3) Vnitrostátní soud v rámci vnitrostátních právních předpisů, které uplatňuje, nemůže podmiňovat náhradu škody existencí úmyslného nebo nedbalostního zavinění ze strany orgánu státu, jemuž lze porušení přičíst, jdoucího nad rámec dostatečně závažného porušení práva Společenství.
- 4) Náhrada škody členskými státy, které tuto škodu nebo ztrátu způsobily jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, musí být přiměřená vzniklé škodě. Při neexistenci předpisů Společenství v této oblasti stanoví měřítko pro určení rozsahu náhrady právní řád každého členského státu, přičemž ovšem tato měřítko nesmí být méně příznivé než měřítko platná pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a v žádném případě nesmí být upravena tak, aby v praxi znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala získání náhrady škody. S právem Společenství jsou v rozporu ty vnitrostátní právní předpisy, které obecně omezují náhradu škody pouze na škody vzniklé na určitých, zvláště chráněných právech jednotlivců, s vyloučením ušlého zisku. Krom toho musí být v rámci žádostí nebo žalob založených na právu Společenství možné přiznat zvláštní náhradu škody, jako je exemplární náhrada škody podle anglického práva, pokud ji lze přiznat v rámci podobných žádostí nebo žalob založených na vnitrostátním právu.
- 5) Povinnost členských států nahradit škodu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, které je jim přičitatelné, nelze omezit pouze na škody, které vznikly poté, kdy Soudní dvůr vyhlásil rozsudek, v němž bylo určeno vytýkané nesplnění povinnosti.

SDEU: 5/71 Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council of the European
Communities

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

2. prosince 1971

Ve věci 5/71,

Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt,

žalobkyně,

proti

Radě Evropských společenství,

žalované,

jejímž předmětem je zaplacení náhrady škody s příslušenstvím na základě čl. 215 druhého pododstavce Smlouvy o EHS jako náhrady škody způsobené nařízením Rady č. 769/68 stanovujícím nezbytná opatření pro kompenzaci rozdílu mezi vnitrostátními cenami cukru a cenami platnými ode dne 1. července 1968,

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

1 Podnik „Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt“ se svou žalobou, podanou v kanceláři Soudního dvora dne 13. února 1971, domáhá na základě čl. 215 druhého pododstavce Smlouvy o EHS, aby Soudní dvůr uložil Radě zaplatit náhradu škody, kterou měla žalobci způsobit přijetím nařízení č. 769/68 ze dne 18. června 1968 (Úř. věst. 1968, L 143) stanovujícím nezbytná opatření pro kompenzaci rozdílu mezi vnitrostátními cenami cukru a cenami platnými ode dne 1. července 1968.

Podnik požaduje ve svém hlavním návrhovém žádání, aby Rada zaplatila náhradu škody ve výši 38 852,78 ZJ (zúčtovacích jednotek), tedy 155 411,13 DEM, která odpovídá jeho ušlému zisku ve vztahu k bývalé německé ceně surového cukru.

Podpůrně požaduje mimo jiné, aby za vzniklou újmu byla odškodněna jiným způsobem.

K přípustnosti

2 Rada zpochybňuje přípustnost žaloby, neboť zaprvé uplatňuje, že jejím skutečným účelem není náhrada škody způsobené jejím protiprávním jednáním, ale zrušení právních účinků napadeného aktu.

Má za to, že pokud by byla uznána přípustnost žaloby, ohrozilo by to soudní systém stanovený Smlouvou, zejména druhým pododstavcem čl. 173, podle kterého nejsou jednotlivci způsobilí podat k Soudnímu dvoru žalobu na neplatnost směřující proti nařízení.

3 Žaloba na náhradu škody podle článku 178 a druhého pododstavce čl. 215 Smlouvy byla zavedena jako samostatný procesní prostředek, který má v rámci systému procesních prostředků svou zvláštní funkci a jehož použití se řídí podmínkami stanovenými s ohledem na jeho zvláštní povahu.

Od žaloby na neplatnost se žaloba na náhradu škody odlišuje tím, že nesměřuje ke zrušení konkrétního opatření, ale k náhradě škody způsobené orgánem Společenství při výkonu jeho funkce.

(...)

K věci samé

11 V projednávané věci by mimosmluvní odpovědnost Společenství nastala pouze tehdy, kdyby akt, který měl předmětnou škodu způsobit, byl protiprávní.

V daném případě, kdy se jedná o normativní akt, který s sebou nese volby v oblasti hospodářské politiky, vzniká podle druhého pododstavce čl. 215 Smlouvy odpovědnost Společenství za škodu, kterou akt způsobil jednotlivcům, pouze tehdy, jestliže došlo k dostatečně závažnému porušení pravidla vyšší právní síly, které chrání zájmy jednotlivců.

Z toho důvodu se Soudní dvůr musí v této věci soustředit především na zjištění, zda došlo k takovému porušení.

12 Nařízení č. 769/68, schválené na základě čl. 37 odst. 1 nařízení č. 1009/67, které pověřuje Radu přijetím ustanovení o nezbytných opatřeních pro kompenzaci rozdílů mezi vnitrostátními cenami cukru a cenami platnými ode dne 1. července 1968, umožňuje členskému státu, v němž je cena bílého cukru vyšší než směrná cena, přiznat kompenzaci pro množství bílého cukru a surového cukru, která se nacházela ve volném oběhu na jeho území v 0.00 hodin dne 1. července 1968.

Žalobce uvádí, že pro členské státy, kde jsou nízké ceny cukru, nařízení stanovuje diferenční poplatek u zásob cukru pouze tehdy, jestliže dřívější ceny byly nižší než intervenční cena platná ode dne 1. července 1968, zatímco ve státech s vysokými cenami platí pro kompenzační nároky výrobců cukru odlišná kritéria, z čehož žalobce dovozuje, že předmětné nařízení porušuje ustanovení čl. 40 odst. 3 posledního pododstavce Smlouvy, podle něhož musí být společná cenová politika založena na společných kritériích a jednotných metodách výpočtu.

13 Výše uvedený rozdíl nepředstavuje diskriminaci, protože je důsledkem nového systému jednotné organizace trhu s cukrem, na němž neexistuje jedna pevná cena, ale cena maximální a minimální, což vytváří určitý cenový rámec, v němž se výsledné ceny určují podle vývoje tohoto trhu.

Nelze tedy zpochybňovat odůvodněnost přechodné právní úpravy, která stanovila diferenční poplatek pouze v případech, kdy se původní ceny nacházely ještě pod novým cenovým pásmem, a umožňovala kompenzaci pouze v případech, kdy se naopak původní ceny nacházely nad tímto cenovým pásmem, s tím, že pokud se původní ceny nacházely v daném rámci, mají při tvorbě cen působit tržní mechanismy.

14 Navíc s ohledem na zvláštní charakter režimu zavedeného ode dne 1. července 1968, Rada přijetím nařízení č. 769/68 splnila požadavky článku 37 nařízení č. 1009/67.

15 Rovněž je třeba odmítnout tvrzení žalobce, podle něhož mělo nařízení č. 769/68 porušit ustanovení článku 40 Smlouvy z toho důvodu, že metoda výpočtu odškodnění a kompenzací u zásob surového cukru je odvozena od metody výpočtu pro bílý cukr, což podle žalobce může zakládat nerovnost pro výrobce surového cukru.

Ačkoli žalobce tvrdil, opíraje se o hypotetické případy, že zvolené metody výpočtu nevedou pro výrobce surového cukru vždy k totožným výsledkům, neprokázal, že tomu tak skutečně bylo ke dni 1. července 1968.

16 Žalobcova žaloba na náhradu škody proto nesplňuje výše uvedenou předběžnou podmínku, a musí být tedy zamítnuta.

(...)

SOUDNÍ DVŮR

zamítl všechna ostatní obsáhlejší nebo odporující návrhová žádání a rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá jako neopodstatněná.

SDEU: C-352/98P Bergaderm v. Komise

In Case C-352/98 P,

Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA, in liquidation, established at Rungis, France,

and

Jean-Jacques Goupil, residing at Chevreuse, France,

appellants,

APPEAL against the judgment of the Court of First Instance of the European Communities (Third Chamber) of 16 July 1998 in Case T-199/96 Bergaderm and Goupil v Commission [1998] ECR II-2805, seeking to have that judgment set aside,

the other parties to the proceedings being:

Commission of the European Communities,

defendant at first instance,

supported by

French Republic,

intervener in the appeal,

THE COURT,

gives the following

Judgment

Grounds

1 By application lodged at the Court Registry on 24 September 1998, Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA (Bergaderm), a company in liquidation, and Mr Goupil, its chief executive, brought an appeal under Article 49 of the EC Statute of the Court of Justice against the judgment of the Court of First Instance of 16 July 1998 in Case T-199/96 Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm and Goupil v Commission [1998] ECR II-2805 (the contested judgment), in which the Court of First Instance dismissed their application for compensation for damage which they purportedly suffered as a result of the preparation and the adoption of the 18th Commission Directive 95/34/EC of 10 July 1995 adapting to technical progress Annexes II, III, VI and VII to Council Directive 76/768/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to cosmetic products (OJ 1995 L 167, p. 19; the Adaptation Directive).

(...)

Legislative background

3 In paragraphs 1 to 5 of the contested judgment, the Court of First Instance set out the legislative background in the following terms:

1 Pursuant to Article 4 of Council Directive 76/768/EEC of 27 July 1976 on the approximation of the laws of the Member States relating to cosmetic products (OJ 1976 L 262, p. 169; hereinafter "the Cosmetics Directive"), as amended in particular by Council Directive 93/35/EEC of 14 June 1993 (OJ 1993 L 151, p. 32), the Member States were required to prohibit the marketing, beyond the limits and outside the

conditions laid down, of cosmetic products containing any of the substances specified in the "List of substances which cosmetic products must not contain" (Annex II to the Directive) or the "List of substances which cosmetic products must not contain except subject to the restrictions and conditions laid down" (Annex III, Part 1).

2 Article 9 of the Cosmetics Directive sets up a Committee on the adaptation to technical progress of the directives on the removal of technical barriers to trade in the cosmetic products sector (hereinafter "the Adaptation Committee"), consisting of representatives of the Member States, with a representative of the Commission as chairman.

3 Commission Decision 78/45/EEC of 19 December 1977 (OJ 1978 L 13, p. 24) established a Scientific Committee on Cosmetology (hereinafter "the Scientific Committee") attached to the Commission. Under Article 2 of that decision, the Committee's task is to give the Commission an opinion on any problem of a scientific or technical nature in the field of cosmetic products and particularly on substances used in the preparation of cosmetic products and on the conditions of use of these products. The decision also provides that the members of the Scientific Committee are to be appointed by the Commission from among "highly qualified leading scientific figures with competence in the field [of cosmetic products]" (Article 4); that the representatives of the Commission departments concerned are to attend the meetings of the Committee (Article 8(2)); that the Commission may also invite "leading figures with special qualifications in the subjects under study" to attend those meetings (Article 8(3)); and that the Scientific Committee may also form working parties which are to meet when convened by the Commission (Articles 7 and 8).

4 Article 8(2) of the Cosmetics Directive provides that the amendments necessary for adapting Annex II to technical progress are to be adopted in accordance with the procedure laid down in Article 10.

5 That procedure comprises the following stages:

- the Adaptation Committee is convened by its chairman;
- the representative of the Commission submits a draft of the measures to be adopted;
- the Adaptation Committee delivers an opinion on the draft, to be adopted by a qualified majority vote, in which the chairman does not take part;
- where the proposed measures are in accordance with the opinion of the Committee, they are adopted by the Commission;
- where the proposed measures are not in accordance with the opinion of the Committee, or if no opinion is adopted, the Commission must without delay propose to the Council - which acts by a qualified majority - the measures to be adopted; if, however, within three months of the proposal being submitted to it, the Council has not acted, the proposed measures are to be adopted by the Commission.

The facts and the contested judgment

4 Bergaderm carried on business in the field of para-pharmaceutical and cosmetic products. It produced, inter alia, Bergasol, a sun oil containing, in addition to vegetable oil and filters, bergamot essence. Some of the molecules to be found in bergamot essence are psolarens, otherwise known as furocoumarines. One of these is bergapten, also referred to in scientific circles as 5-methoxypsoralen (hereinafter 5-MOP).

5 In its chemically pure state, 5-MOP is suspected of being potentially carcinogenic. The question arose as to whether that molecule was also potentially carcinogenic as an ingredient of the bergamot essence used in association with filters in a bronzing product.

6 That question was the subject of scientific controversy. In March 1987, the German Government asked the Commission to submit to the Adaptation Committee a proposal to restrict to 1 mg/kg the maximum level of naturally occurring psoralens in sun oils.

7 The Commission sought the opinion of the Scientific Committee. At its meeting on 2 October 1990, that committee recommended restricting to 1 mg/kg the maximum level of 5-MOP in sun oils. After hearing numerous experts, the Scientific Committee confirmed its initial opinion on 4 November 1991, 2 June 1992 and 24 June 1994.

8 The Adaptation Committee met for the first time on 17 December 1991 but, at that time, did not reach any conclusions. At its meeting on 1 June 1992, it was divided on the question. Finally, on 28 April 1995, it recommended a maximum level of 1 mg/kg, since all the delegations had voted in favour of that opinion save for the French delegation, and the Finnish delegation which was absent.

9 On 10 July 1995, the Commission adopted the Adaptation Directive. Point 1(a) of the Annex thereto replaced reference number 358 in Annex II to the Cosmetics Directive, the original text of which was

Furo [3.2-g] chromen-7-one and its alkyl-substituted derivatives (e.g. trioxysalan and 8-methoxypsoralen), except for normal content in natural essences used,

with the following text:

Furocoumarines (e.g. trioxysalan, 8-methoxypsoralen, 5-methoxypsoralen) except for normal content in natural essences used.

In sun protection and in bronzing products, furocoumarines shall be below 1 mg/kg.

10 By judgment of the Tribunal de Commerce (Commercial Court), Créteil, of 6 July 1995, a procedure was initiated with a view to placing Bergaderm in liquidation. Bergaderm was formally put into liquidation on 10 October 1995.

11 By application lodged at the Registry of the Court of First Instance on 4 December 1996, Bergaderm and Mr Goupil brought an action against the Commission pursuant to Articles 178 and 215, second paragraph, of the EC Treaty (now Articles 235 EC and 288, second paragraph, EC), claiming that the Commission had, during the preparation and the adoption of the Adaptation Directive, committed wrongful acts which had caused them significant financial damage and had resulted in Bergaderm's going into liquidation.

12 The appellants claimed that, since it concerned exclusively Bergasol, the Adaptation Directive was to be regarded as an administrative act. The wrongful acts of which the Commission was accused were procedural errors (disregard for the procedure for the adoption of the Adaptation Directive and for the appellants' rights of defence), manifest error of assessment and breach of the principle of proportionality, and finally misuse of powers.

13 In the contested judgment, the Court of First Instance recalled that, as regards liability arising from legislative measures, the conduct with which the Community is charged must constitute a breach of a higher-ranking rule of law for the protection of individuals (paragraph 48). It held that the Adaptation Directive was a measure of general application (paragraph 50) and concluded that it was necessary therefore to determine whether the Commission had disregarded a higher-ranking rule of law for the protection of individuals (paragraph 51).

14 Without deeming it necessary to determine whether the provisions governing the procedure for the adoption of the Adaptation Directive contained higher-ranking rules of law for the protection of individuals, the Court of First Instance concluded that the Commission had not infringed those provisions (paragraph 56). It stated that they did not provide for the protection of certain rights of the defence (paragraph 59) and that, in any event, the appellants had had the opportunity to express their views before the adoption of the Adaptation Directive (paragraph 60).

15 As regards the plea alleging manifest error of assessment and breach of the principle of proportionality, the Court of First Instance held that, in the light of the evidence before the Court, the Commission's conduct and the measure adopted by it could not be regarded as vitiated by a manifest error of assessment or as disproportionate (paragraph 67).

16 Finally, as regards the plea alleging misuse of powers, the Court of First Instance held that the appellants had failed to provide evidence such as to show that the Adaptation Directive had been adopted with the exclusive or main purpose of achieving an end other than that stated (paragraphs 69 and 70).

17 Consequently, the Court of First Instance dismissed the application.

The appeal

20 The appeal is based on three grounds. The first is that the Court of First Instance erred in law in declaring that the Adaptation Directive was a legislative measure. The second is that the Court of First Instance committed a manifest error of assessment as regards the exercise, by the Commission, of its powers. The third, in the alternative, is based on breach of higher-ranking rules of law.

21 It is appropriate to examine the first and second grounds of appeal together.

The first two grounds of appeal based, first, on an error of law in respect of the legal nature of the Adaptation Directive and, second, on a manifest error of assessment as regards the exercise, by the Commission, of its powers

22 By their first ground of appeal, the appellants claim that the Court of First Instance erred in law in considering that the Adaptation Directive was a legislative measure. They criticise, in this respect, paragraph 50 of the contested judgment and claim that the Court of First Instance erred in looking merely at the official name of the measure when it should have categorised it by taking account of its purpose and its content and, therefore, have regarded it as an individual decision.

23 By their second ground of appeal, they criticise the Court of First Instance for having, in paragraph 62 of the contested judgment, inferred from the terms of the Adaptation Directive, in particular from the first recital in the preamble thereto, that the Commission had made a correct assessment of the scientific arguments. According to the appellants, contrary to the wording of that recital, which states that the Scientific Committee on Cosmetology has not been able to conclude from the available scientific, technical and epidemiological data that the association of protective filters with furocoumarines would guarantee the safety of sun protection and bronzing products containing furocoumarines above a minimum level, all the available scientific studies on Bergasol fully demonstrated its safety and its effectiveness.

24 They also claim that the case-law relied on by the Court of First Instance in paragraph 66 of the contested judgment concerning the institutions' right to take protective measures without having to wait until the reality and the seriousness of those risks become fully apparent is not relevant (Case C-157/96 National Farmers' Union and Others [1998] ECR I-2211, paragraph 63).

25 They conclude that the Court of First Instance wrongly assessed both the facts and the law and that the contested provision of the Adaptation Directive is indeed a decision which can have been adopted only by the Commission's failing to take account of the rights and interests of Bergaderm and Mr Goupil, and that it cannot be justified by requirements linked to the protection of public health.

26 The Commission contends that the appellants have merely reiterated the arguments already submitted to the Court of First Instance and that, for that reason, they are manifestly inadmissible.

27 In the alternative, it contends, as regards the first ground of appeal, that the Adaptation Directive is of general legislative scope and concerns the appellants as manufacturers of sun protection products, that is to say by reason of a business activity which may be pursued at any time by any person.

28 As regards the second ground of appeal, the Commission points out that, in so far as the appellants challenge the findings of fact of the Court of First Instance, their argument is manifestly inadmissible in the context of the appeal.

29 In the event of the Court's none the less taking that argument into consideration, the Commission contends that the appellants have not shown that the 5-MOP contained in sun protection and bronzing products presents no risk to public health and have not refuted the opinions of the Scientific and Adaptation Committees that the association of 5-MOP with sun filters does not enable all risk for human health to be avoided where they are used in sun protection products and spread on skin exposed to ultraviolet rays.

30 The Commission submits that the Court of First Instance was right in holding, in paragraph 65 of the contested judgment, that the Commission cannot be criticised for placing the matter before the Scientific Committee or for complying with that body's opinion, which was drawn up on the basis of a large number of meetings, visits and specialist reports, after it had noted, in paragraph 64, that the Scientific Committee has the task of assisting the Community authorities on scientific and technical issues in order to enable them to determine, in full knowledge of the facts, which adaptation measures are necessary.

31 The French Government, which submits a single argument in response to the first and second grounds of appeal, also takes the view that, in so far as they merely reiterate the arguments advanced before the Court of First Instance, those grounds of appeal should be declared manifestly inadmissible.

32 The French Government also notes that there were doubts about the protective effect for public health of the association of filters with furocoumarines and about the safety, in general, for human health, of sun protection products containing 5-MOP. In the light of the serious risk for human health, namely skin cancer, it submits that the Court of First Instance was right to refer to the precautionary principle as asserted by the Court in its case-law.

33 The French Government therefore takes the view that the Court of First Instance was right in holding, in paragraph 67 of the contested judgment, that the Commission's conduct and the measure adopted by it cannot be regarded as vitiated by a manifest error of assessment or as disproportionate.

Findings of the Court

(...)

37 The plea of inadmissibility based on the repetition, by the appellants, of arguments already submitted to the Court of First Instance must therefore be rejected.

38 By their first two grounds of appeal, the appellants essentially claim that, in the light of the nature of the measure adopted by the Commission, the Court of First Instance erred in law in concluding, in paragraph 67 of the contested judgment, that the Commission's conduct and the measure adopted by it to restrict to 1 mg/kg the maximum level of psoralens in sun protection products cannot be regarded as vitiated by a manifest error of assessment or as disproportionate.

39 The second paragraph of Article 215 of the Treaty provides that, in the case of non-contractual liability, the Community is, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States, to make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties.

40 The system of rules which the Court has worked out with regard to that provision takes into account, *inter alia*, the complexity of the situations to be regulated, difficulties in the application or interpretation of the texts and, more particularly, the margin of discretion available to the author of the act in question (Joined Cases C-46/93 and C-48/93 *Brasserie du Pêcheur and Factortame* [1996] ECR I-1029, paragraph 43).

41 The Court has stated that the conditions under which the State may incur liability for damage caused to individuals by a breach of Community law cannot, in the absence of particular justification, differ from those governing the liability of the Community in like circumstances. The protection of the rights which individuals derive from Community law cannot vary depending on whether a national authority or a Community authority is responsible for the damage (*Brasserie du Pêcheur and Factortame*, paragraph 42).

42 As regards Member State liability for damage caused to individuals, the Court has held that Community law confers a right to reparation where three conditions are met: the rule of law infringed must be intended to confer rights on individuals; the breach must be sufficiently serious; and there must be a direct causal link between the breach of the obligation resting on the State and the damage sustained by the injured parties (*Brasserie du Pêcheur and Factortame*, paragraph 51).

43 As to the second condition, as regards both Community liability under Article 215 of the Treaty and Member State liability for breaches of Community law, the decisive test for finding that a breach of Community law is sufficiently serious is whether the Member State or the Community institution concerned manifestly and gravely disregarded the limits on its discretion (*Brasserie du Pêcheur and Factortame*, paragraph 55; and *Joined Cases C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 and C-190/94 Dillenkofer and Others v Germany* [1996] ECR I-4845, paragraph 25).

44 Where the Member State or the institution in question has only considerably reduced, or even no, discretion, the mere infringement of Community law may be sufficient to establish the existence of a sufficiently serious breach (see, to that effect, *Case C-5/94 Hedley Lomas* [1996] ECR I-2553, paragraph 28).

45 It is therefore necessary to examine whether, in the present case, as the appellants assert, the Court of First Instance erred in law in its examination of the way in which the Commission exercised its discretion when it adopted the Adaptation Directive.

46 In that regard, the Court finds that the general or individual nature of a measure taken by an institution is not a decisive criterion for identifying the limits of the discretion enjoyed by the institution in question.

47 It follows that the first ground of appeal, which is based exclusively on the categorisation of the Adaptation Directive as an individual measure, has in any event no bearing on the issue and must be rejected.

(...)

Findings of the Court

62 Having regard to the conditions, set out in paragraphs 41 and 42 above, that must be met for Community liability to be incurred, the third ground of appeal must be interpreted as alleging that the Court of First Instance misinterpreted the legislation in considering that the Commission did not infringe a rule of law intended to confer rights on individuals.

63 As regards the criticism, by the appellants, of paragraph 52 of the contested judgment, that first limb of this ground of appeal is inadmissible since it contests a finding and an assessment of the facts which the Court does not have jurisdiction to review.

64 In paragraph 52, the Court of First Instance examines the minutes of a meeting of the Adaptation Committee in order to determine whether that committee did, or did not, issue an opinion at that meeting.

65 As regards the second limb of this ground of appeal and the Commission's alleged obligation to submit a proposal to the Council where no opinion has been delivered, the Court has held, in relation to a legislative procedure analogous to that laid down in the Cosmetics Directive, that where the

measures proposed by the Commission are not in conformity with the opinion of the Adaptation Committee, or where no opinion is delivered, the Commission is not obliged to submit the same measures, without amendment, to the Council (Case C-151/98 P *Pharos v Commission* [1999] ECR I-8157, paragraph 23).

66 It follows that the Court of First Instance was right to hold, in paragraphs 54 and 55 of the contested judgment, that in delicate and controversial cases the Commission had to have a sufficiently broad discretion and enough time and that it was therefore entitled to withdraw its proposal for measures even after the Adaptation Committee had met.

67 Consequently, the second limb of this ground of appeal is unfounded.

68 As regards the third limb of this ground of appeal according to which the Court of First Instance failed to condemn a flagrant breach of the principle that the procedure must be *inter partes*, it is based on the presumption that such a breach existed.

69 In paragraph 61 of the contested judgment, the Court of First Instance held that the plea alleging breach of the principle that the procedure must be *inter partes* had to be rejected, after it had stated, in paragraph 60, that it is clear from the facts that the applicants had ample opportunity to express their views to the members of the Scientific Committee and the Commission, and that they were allowed to address the *ad hoc* group of experts.

70 Since it involves a finding of fact which is not subject to review by the Court, the third limb of this ground of appeal must be declared inadmissible in so far as it contests that finding and manifestly unfounded in so far as it contests the legal inferences drawn from that finding by the Court of First Instance.

71 As regards the fourth limb of this ground of appeal based on breach, by the Commission, of the principle of proportionality, this is not a criticism of the contested judgment but a repetition of a plea advanced before the Court of First Instance and, on that basis, this limb of the ground of appeal is inadmissible.

72 It follows from the foregoing that the appeal is in part inadmissible and in part unfounded, and that it must be dismissed.

(...)

On those grounds,

THE COURT,

hereby:

1. Dismisses the appeal;

(...)

SDEU: C-120/06 Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM)
and Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC (C-
120/06 P), Giorgio Fedon & Figli SpA and Fedon America, Inc. (C-121/06 P) v Council of
the European Union and Commission of the European Communities

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

9. září 2008

Ve spojených věcech C-120/06 P a C-121/06 P,

jejichž předmětem jsou dva kasační opravné prostředky na základě článku 56 statutu Soudního dvora,
podané dne 24. února a 27. února 2006,

Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM), se sídlem v Montecchio Maggiore
(Itálie),

Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC, dříve **Fabbrica italiana
accumulatori motocarri Montecchio Technologies Inc. (FIAMM Technologies)**, se sídlem v East Haven,
Delaware (Spojené státy),

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelky),

příčemž dalšími účastníky řízení jsou:

Rada Evropské unie,

Komise Evropských společenství,

žalované v prvním stupni,

Španělské království,

vedlejší účastník v prvním stupni (C-120/06 P),

a

Giorgio Fedon & Figli SpA, se sídlem ve Vallesella di Cadore (Itálie),

Fedon America, Inc., se sídlem ve Wilmington, Delaware (Spojené státy),

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

vydává tento

Rozsudek

1 Svými kasačními opravnými prostředky **Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA**
a **Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC** (dále jen společně „FIAMM“) na jedné straně, jakož i **Giorgio Fedon & Figli SpA** a **Fedon America, Inc.** (dále jen společně „Fedon“) na druhé straně,

na straně druhé, požadují zrušení rozsudku Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 14. prosince 2005, FIAMM a FIAMM Technologies v. Rada a Komise (T-69/00, Sb. rozh. s. II-5393) (věc C-120/06 P) a zrušení rozsudku Soudu ze dne 14. prosince 2005, Fedon & Figli a další v. Rada a Komise (T-135/01) (věc C-121/06 P). Těmito rozsudky (dále jen „rozsudek FIAMM“ a „rozsudek Fedon“ nebo společně „napadené rozsudky“) Soud zamítl žaloby společností FIAMM a Fedon, kterými požadovaly náhradu škody, kterou údajně utrpěly z důvodu celní přírážky, jejíž uložení na dovozy jejich výrobků povolil Spojeným státům americkým orgán pro řešení sporů (dále jen „OŘS“) Světové obchodní organizace (WTO) na základě zjištění OŘS, že režim dovozu banánů do Společenství je neslučitelný s dohodami a ujednáními připojenými k Dohodě o zřízení WTO.

(...)

Právní rámec

Dohody WTO

(...)

Žaloby podané před Soudem, průběh řízení před Soudem a napadené rozsudky

Žaloby

29 FIAMM vykonává svou činnost především v odvětví stacionárních akumulátorů a Fedon v odvětví pouzder na brýle a doplňků spadajících do kategorie kapesních předmětů.

30 Jelikož FIAMM a Fedon považovaly Společenství za odpovědné za škodu, kterou utrpěly z důvodu skutečnosti, že tyto výrobky patřily mezi výrobky, na které se v období od 19. dubna 1999 do 30. června 2001 vztahovala celní přírážka uložená orgány Spojených států amerických, podaly u Soudu proti Radě a Komisi žaloby na náhradu škody na základě článku 235 ES a druhého pododstavce článku 288 ES.

31 FIAMM a Fedon v první řadě tvrdí, že byla založena mimosmluvní odpovědnost Společenství z důvodu protiprávního jednání jeho orgánů. Jak vyplývá z bodů 69 a 92 až 95 rozsudku FIAMM, jakož i bodů 63 a 85 až 88 rozsudku Fedon, navrhovatelky konkrétně tvrdily, pokud jde o údajné protiprávní jednání, že tím, že Rada a Komise nepřijaly změny režimu dovozu banánů do Společenství, kterými by byl tento režim ve lhůtě poskytnuté OŘS uveden do souladu se závazky přijatými Společenstvím v dohodách WTO, byla porušena zásada *pacta sunt servanda*, zásada ochrany legitimního očekávání a zásada právní jistoty, jejich právo vlastnit majetek a právo na hospodářskou činnost, jakož i konečně zásada řádné správy.

40 Jednání proběhlo dne 26. května 2004.

Napadené rozsudky

41 Napadenými rozsudky Soud zamítl žaloby společností FIAMM a Fedon.

42 Soud nejprve v bodech 84 až 150 rozsudku FIAMM a v bodech 77 až 143 rozsudku Fedon zamítl žaloby na náhradu škody těchto účastníků řízení v rozsahu, v němž se opíraly o režim mimosmluvní odpovědnosti z důvodu protiprávního jednání orgánů Společenství.

43 Bod 100 rozsudku FIAMM zní následovně:

„Žalobkyně poznamenávají, že všechny zásady porušené žalovanými jsou vyšší právní síly a jejich cílem je ochrana jednotlivců. Před zavedením americké celní přírážky režim WTO umožňoval žalobkyním přímo dovážet jejich výrobky do Spojených států, přičemž platily původní dovozní clo se sníženou sazbou

3,5 %. Jestliže se na dohody WTO nenahlíží jako na přímo použitelné, pak by takový účinek měl být přiznán rozhodnutí [OŘS] [ze dne 25. září 1997] v neprospěch Společenství, které splňuje všechny podmínky stanovené v tomto ohledu judikaturou Společenství.“

44 Bod 93 rozsudku Fedon zní následovně:

„Žalobkyně poznamenávají, že i kdyby bylo nutné mít za to, že dohody WTO nemají přímý účinek, musí být tento účinek přiznán naopak rozhodnutí [OŘS] [ze dne 25. září 1997], kterým bylo rozhodnuto v neprospěch Společenství. Soudní dvůr uznal svou pravomoc k přezkumu legality jednání orgánů Společenství, když, tak jako v projednávaném případě, zamýšlely provést konkrétní povinnost přijatou v rámci GATT.“

45 V rozhodnutí o předběžné otázce, zda se lze dovolávat pravidel WTO, Soud zejména rozhodl v bodech 108 až 115 rozsudku FIAMM a 101 až 108 rozsudku Fedon:

„108 [101] Před přistoupením k přezkumu legality jednání orgánů Společenství je třeba rozhodnout otázku, zda dohody WTO zakládají pro procesní subjekty Společenství právo uplatnit tyto dohody u soudu za účelem zpochybnění platnosti právní úpravy Společenství v případě, že [OŘS] uvedl, že jak tato, tak i následná právní úprava přijatá Společenstvím za účelem zejména toho, aby byla právní úprava Společenství uvedena do souladu s dotčenými pravidly WTO, jsou s posledně uvedenými neslučitelné.

109 [102] Žalobkyně se v tomto ohledu dovolávají zásady *pacta sunt servanda*, jež skutečně patří mezi právní normy, které musí orgány Společenství dodržovat při výkonu svých pravomocí, jakožto základní zásady jakéhokoli právního řádu, a zvláště právního řádu mezinárodního (rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 1998, Racke, C-162/96, Recueil, s. I-3655, bod 49).

110 [103] Nicméně *zásada pacta sunt servanda* nemůže být v projednávaném případě účinně namítána vůči žalovaným orgánům, jelikož podle ustálené judikatury dohody WTO v zásadě nepatří, s ohledem na jejich povahu a strukturu, mezi normy, ve vztahu k nimž soudy Společenství přezkouvávají legalitu jednání orgánů Společenství (rozsudek [Soudního dvora ze dne 23. listopadu 1999], Portugalsko v. Rada, [C-149/96, Recueil, s. I-8395,] bod 47; usnesení Soudního dvora ze dne 2. května 2001, OGT Fruchthandelsgesellschaft, C-307/99, Recueil, s. I-3159, bod 24; rozsudky Soudního dvora ze dne 12. března 2002, Omega Air a další, C-27/00 a C-122/00, Recueil, s. I-2569, bod 93; ze dne 9. ledna 2003, Petrotub a Republica, C-76/00 P, Recueil, s. I-79, bod 53, a ze dne 30. září 2003, Biret International v. Rada, C-93/02 P, Recueil, s. I-10497, bod 52).

111 [104] Jednak je totiž dohoda o zřízení WTO založena na vzájemnosti a vzájemných výhodách, což ji odlišuje od dohod uzavřených Společenstvím s třetími státy, které zavádějí určitou asymetrii v oblasti závazků. Přitom je nesporné, že někteří nejvýznamnější obchodní partneři Společenství nezařazují dohody WTO mezi normy, ve vztahu k nimž jejich soudní orgány provádějí přezkum legality svých vnitrostátních právních předpisů. Přezkum legality jednání orgánů Společenství s ohledem na tyto normy by tudíž mohl způsobit nerovnováhu při použití pravidel WTO, která by zbavila legislativní nebo výkonné orgány Společenství manévrovacího prostoru, který mají obdobné orgány obchodních partnerů Společenství (rozsudek Portugalsko v. Rada, [uvedený výše], body 42 až 46).

112 [105] Kromě toho, pokud by soudním orgánům byla uložena povinnost nepoužít normy vnitrostátního práva, jež jsou neslučitelné s dohodami WTO, vedlo by to k tomu, že by legislativní a výkonné orgány smluvních stran byly zbaveny možnosti stanovené v článku 22 [Ujednání] nalézt, případně i na přechodnou dobu, prostřednictvím jednání řešení s cílem dosáhnout vzájemně přijatelného vyrovnání (rozsudek Portugalsko v. Rada, [uvedený výše], body 39 a 40).

113 [106] Z toho vyplývá, že případné porušení pravidel WTO žalovanými orgány nemůže v zásadě založit mimosmluvní odpovědnost Společenství (rozsudky Soudu ze dne 20. března 2001, Cordis v. Komise, T-18/99, Recueil, s. II-913, bod 51; Bocchi Food Trade International v. Komise, [T-30/99, Recueil, s. II-943,] bod 56, a T. Port v. Komise, T-52/99, Recueil, s. II-981, bod 51).

114 [107] Soud by měl povinnost provést přezkum legality jednání žalovaných orgánů s ohledem na pravidla WTO pouze v případě, že by Společenství zamýšlelo splnit konkrétní povinnost převzatou v rámci WTO nebo když akt Společenství výslovně odkazuje na konkrétní ustanovení dohod WTO (viz ohledně GATT 1947, rozsudky Soudního dvora ze dne 22. června 1989, Fediol v. Komise, 70/87, Recueil, s. 1781, body 19 až 22, a [ze dne 7. května 1991,] Nakajima v. Rada, [C-69/89, Recueil, s. I-2069,] bod 31, jakož i, co se týče dohod WTO, [výše uvedené] rozsudky Portugalsko v. Rada, bod 49, a Biret International v. Rada, bod 53).

115 [108] Přitom ani v případě existence rozhodnutí [OŘS] o neslučitelnosti opatření přijatých členem s pravidly WTO se žádná z těchto dvou výjimek v projednávané věci nepoužije.“

46 Soud pak uvedl důvody, pro které se domnívá, že se žádná z uvedených výjimek nemůže použít.

47 Pokud jde o výjimku vycházející z úmyslu splnit konkrétní povinnost přijatou v rámci WTO, Soud rozhodl tak, jak je uvedeno v bodech 116, 121, 122 a 125 až 137 rozsudku FIAMM a v bodech 109, 114, 115 a 118 až 130 rozsudku Fedon:

„116 [109] Tím, že Společenství přijalo závazek, po přijetí rozhodnutí [OŘS] ze dne 25. září 1997, uvést svoji právní úpravu do souladu s pravidly WTO, nezamýšlelo převzít konkrétní povinnost v rámci WTO, jež by mohla odůvodnit výjimku z nemožnosti dovolávat se pravidel WTO před soudy Společenství a umožnit posledně uvedeným provádět přezkum legality jednání orgánů Společenství s ohledem na tato pravidla.

[...]

121 [114] Ujednání [...] danému členu WTO poskytuje několik možností provedení doporučení nebo rozhodnutí [OŘS] o neslučitelnosti opatření s pravidly WTO.

122 [115] Pokud okamžité odstranění neslučitelného opatření není proveditelné, Ujednání ve svém čl. 3 odst. 7 umožňuje poskytnout poškozenému členu vyrovnání nebo povolit mu suspendovat koncese nebo jiné závazky na přechodnou dobu do odstranění neslučitelného opatření (viz rozsudek Portugalsko v. Rada, [výše uvedený], bod 37).

[...]

125 [118] Jednání mezi stranami sporu má v každém případě významnou úlohu i po uplynutí lhůty poskytnuté pro uvedení opatření prohlášeného za neslučitelné do souladu s pravidly WTO a po povolení a přijetí vyrovnání nebo suspenze koncesí na základě čl. 22 odst. 6 [Ujednání].

126 [119] Článek 22 odst. 8 [Ujednání] tak zdůrazňuje dočasnou povahu suspenze koncesí nebo jiných závazků a omezuje jejich trvání „do doby, než bude opatření, které bylo shledáno neslučitelným s uvedenou dohodou, odstraněno nebo než člen, který musí provést doporučení nebo rozhodnutí, nalezne řešení, pokud jde o zrušení nebo zmenšení výhod, nebo než bude dosaženo vzájemně uspokojivého řešení“.

127 [120] Totéž ustanovení rovněž stanoví, že [OŘS] bude v souladu s čl. 21 odst. 6 nadále dohlížet na provádění přijatých doporučení nebo rozhodnutí.

128 [121] V případě neshody ohledně slučitelnosti opatření přijatých s cílem být v souladu s doporučeními a rozhodnutími [OŘS], čl. 21 odst. 5 [Ujednání] stanoví, že tento spor se bude řídit, podle těchto pravidel o řešení sporů, včetně hledání řešení prostřednictvím jednání mezi stranami.

129 [122] Ani uplynutí lhůty, kterou [OŘS] poskytl Společenství k uvedení jeho režimu dovozu banánů do souladu s rozhodnutím [OŘS] ze dne 25. září 1997, ani rozhodnutí ze dne 9. dubna 1999, ve kterém rozhodci [OŘS] výslovně konstatovali neslučitelnost nového systému dovozu banánů zakotveného nařízeními č. 1637/98 a č. 2362/98 s pravidly WTO, neznamenalo vyčerpání způsobů řešení sporů upravených [Ujednáním].

130 [123] Za takové situace by přezkum legality jednání žalovaných orgánů s ohledem na pravidla WTO soudem Společenství mohl zapříčinit oslabení pozice vyjednávačů Společenství při hledání vzájemně přijatelného řešení sporu v souladu s pravidly WTO.

131 [124] Za těchto podmínek by tím, že by soudním orgánům byla uložena povinnost nepoužít normy vnitrostátního práva, jež jsou neslučitelné s dohodami WTO, byly legislativní a výkonné orgány smluvních stran zbaveny možnosti, kterou zejména poskytuje článek 22 [Ujednání], nalézt, případně i na přechodnou dobu, řešení prostřednictvím jednání (rozsudek Portugalsko v. Rada, [výše uvedený], bod 40).

132 [125] Žalobkyně tudíž nesprávně dovozují z článků 21 a 22 [Ujednání] povinnost člena WTO přizpůsobit se v určené lhůtě doporučením a rozhodnutím orgánů WTO, a nesprávně tvrdí, že rozhodnutí OŘS jsou vykonatelná, ledaže by se proti nim jednomyslně postavily smluvní strany.

133 [126] Ostatně Rada tím, že svým nařízením č. 216/2001 znovu novelizovala režim dovozu banánů, usilovala o sladění různých protichůdných cílů. Preambule nařízení č. 216/2001 tak ve svém bodě odůvodnění 1 uvádí, že byly navázány četné intenzivní kontakty, zejména za účelem, vzetí v úvahu závěrů zvláštní skupiny, a v bodě 2 odůvodnění uvádí, že nový zamýšlený režim dovozu představuje nejlepší záruky jak „pro to, aby bylo dosaženo cílů [WTO s banány], pokud jde o produkci Společenství a poptávku spotřebitelů“, tak pro to, aby „byla dodržena pravidla mezinárodního obchodu“.

134 [127] Spojené státy americké nakonec souhlasily, podle ujednání o porozumění ze dne 11. dubna 2001, s dočasnou suspenzí uložení své celní přírážky výměnou za závazek Společenství zavést režim vylučující netarifní opatření pro dovozy banánů před 1. lednem 2006.

135 [128] Takový výsledek by přitom mohl být ohrožen zásahem soudů Společenství spočívajícím v tom, že by za účelem náhrady škody utrpěné žalobkyněmi přezkoumaly legalitu úkonů, které v tomto případě provedly žalované orgány, s ohledem na pravidla WTO.

136 [129] V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že, jak výslovně zdůraznily Spojené státy americké, ujednání o porozumění ze dne 11. dubna 2001 netvoří samo o sobě vzájemně dohodnuté řešení ve smyslu čl. 3 odst. 6 [Ujednání] a že otázka provedení doporučení a rozhodnutí [OŘS] Společenstvím byla nadále ke dni 12. července 2001, tedy po podání projednávané žaloby, na pořadu jednání [OŘS].

137 [130] Z toho vyplývá, že žalované orgány neměly v úmyslu změnou sporného režimu dovozu banánů do Společenství splnit konkrétní povinnosti vyplývající z pravidel WTO, ve vztahu k nimž [OŘS] shledal neslučitelnost uvedeného režimu.“

48 Soud rovněž vyloučil jakékoli použití výjimky vycházející z výslovného odkazu na konkrétní ustanovení dohod WTO poté, co v bodech 142 rozsudku FIAMM a 135 rozsudku Fedon uvedl, že „z preambule jednotlivých nařízení, která mění režim dovozu banánů, nevyplývá, že by se zákonodárce Společenství odvolával na konkrétní ustanovení dohod WTO, když měl v úmyslu uvést tento režim do souladu s těmito dohodami“.

49 Soud tedy v bodech 144 a 145 rozsudku FIAMM, jakož i 137 a 138 rozsudku Fedon rozhodl, že „bez ohledu na zjištění neslučitelnosti provedené [OŘS] nejsou pravidla WTO v projednávaném případě ani z důvodu konkrétních povinností, které mělo Společenství splnit, ani z důvodu výslovného odkazu na konkrétní ustanovení normami, ve vztahu k nimž lze posoudit legalitu jednání orgánů“, a že „žalobkyně nemohou pro účely své žaloby na náhradu škody účinně tvrdit, že jednání vytýkané Radě a Komisi je v rozporu s pravidly WTO“.

50 V bodech 146 rozsudku FIAMM a 139 rozsudku Fedon uvedl Soud, že „[ž]alobní důvody žalobkyň vycházející z porušení zásad ochrany legitimního očekávání a právní jistoty, jakož i z porušení jejich práva vlastnit majetek a jejich práva na svobodný výkon hospodářské činnosti, a konečně z nedodržení zásady řádné správy se zakládají na předpokladu, podle kterého je jednání vytýkané žalovaným orgánům v rozporu s pravidly WTO“, a vyvodil z toho v bodech 147 a 140 uvedených rozsudků, že „[j]elikož tato pravidla nepatří mezi normy, s ohledem na něž soudy Společenství přezkoumávají legalitu jednání orgánů Společenství, je tyto žalobní důvody třeba v důsledku toho rovněž zamítnout“.

51 Vzhledem k výše uvedenému Soud v bodech 149 rozsudku FIAMM a 142 rozsudku Fedon konstatoval, že „[j]elikož nelze prokázat protiprávnost jednání vytýkaného žalovaným orgánům, není splněna jedna ze tří kumulativních podmínek pro vznik mimosmluvní odpovědnosti Společenství za protiprávní jednání jeho orgánů“. V důsledku toho zamítl první část návrhu žalobkyň.

52 Pokud jde o část návrhu vycházející z režimu mimosmluvní odpovědnosti Společenství i v případě neexistence protiprávního jednání orgánů, Soud nejprve uvedl, v bodech 157 až 160 rozsudku FIAMM a 150 až 153 rozsudku Fedon, že takový režim existuje. V tomto ohledu se vyslovil následovně:

„157 [150] Pokud, tak jako v projednávaném případě, není protiprávnost jednání orgánů Společenství prokázána, nevyplývá z toho, že podniky, které musí, jakožto kategorie hospodářských subjektů, nést nepřiměřenou část nákladů vyplývajících z omezení přístupu na vývozní trhy, nemohou být v žádném případě odškodněny z titulu mimosmluvní odpovědnosti Společenství (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 29. září 1987, *De Boer Buizen v. Rada a Komise*, 81/86, Recueil, s. 3677, bod 17).

158 [151] Článek 288 druhý pododstavec ES totiž zakládá povinnost Společenství nahradit škody způsobené jeho orgány, v souladu s „obecnými zásadami společnými právním řádům členských států“, aniž by tedy omezoval působnost těchto zásad pouze na režim mimosmluvní odpovědnosti Společenství za protiprávní jednání uvedených orgánů.

159 [152] Vnitrostátní právní předpisy o mimosmluvní odpovědnosti přitom jednotlivcům umožňují, i když v nestejných mezích, ve specifických oblastech a podle odlišných pravidel, získat v soudním řízení náhradu některých škod i při neexistenci protiprávního jednání původce újmy.

160 [153] V případě škody způsobené jednáním orgánů Společenství, jehož protiprávní povaha není prokázána, může dojít ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Společenství, pokud jsou kumulativně splněny podmínky týkající se skutečnosti škody, příčinné souvislosti mezi ní a jednáním orgánů Společenství, jakož i neobvyklé a zvláštní povahy dotčené škody (rozsudek ze dne 15. června 2000, *Dorsch Consult v. Rada a Komise*, [C-237/98 P, Recueil, s. I-4549], bod 19).“

53 Soud pak dospěl k závěru, že navrhovatelkám vznikla taková skutečná a určitá újma.

54 Krom toho rozhodl, že existuje přímá příčinná souvislost mezi jednáním žalovaných orgánů v oblasti dovozu banánů do Společenství a škodou, která tak navrhovatelkám vznikla.

55 Konečně měl Soud za to, že škoda, která vznikla společností FIAMM a Fedon nevykazuje neobvyklou povahu, a v důsledku toho zamítl jejich návrhy v rozsahu, v jakém vycházely z režimu odpovědnosti Společenství při neexistenci protiprávního jednání jeho orgánů.

56 K odůvodnění tohoto závěru Soud v bodech 205 a 207 rozsudku FIAMM, jakož i 194 a 196 rozsudku Fedon zejména rozhodl, že:

„205 [194] [...] je třeba konstatovat, že možnost suspendovat celní koncese, což je opatření upravené dohodami WTO, ke kterému došlo v projednávaném případě, je jedním z nebezpečí vlastních stávajícímu systému mezinárodního obchodu. Toto nebezpečí proto musí nutně nést každý subjekt, který se rozhodne uvádět své výrobky na trh jednoho z členů WTO.

[...]

207 [196] Kromě toho z čl. 22 odst. 3 písm. b) a c) [Ujednání], jakožto mezinárodního instrumentu, který byl vhodným způsobem zveřejněn za účelem zajištění, aby jej subjekty Společenství znaly, vyplývá, že žalující člen WTO může požadovat povolení suspendovat koncese nebo jiné závazky v jiných odvětvích, než ve kterých skupina odborníků nebo odvolací orgán shledaly porušení, kterého se dopustil dotčený člen, ať již na základě téže dohody, nebo jiné dohody WTO.“

Návrhová žádání účastníků řízení a průběh řízení před Soudním dvorem

57 FIAMM ve věci C-120/06 P navrhuje zrušení rozsudku FIAMM a Fedon ve věci C-121/06 P navrhuje zrušení rozsudku Fedon. Obě uplatňují na podporu svých kasačních opravných prostředků dva důvody.

58 Prvním důvodem kasačního opravného prostředku navrhovatelky tvrdí, že napadené rozsudky postrádají odůvodnění a jsou nepodložené, pokud jde o jeden z hlavních argumentů, na nichž byly založeny jejich příslušné žaloby na určení odpovědnosti za protiprávní jednání Společenství, a sice argument vycházející z přímého účinku rozhodnutí OŘS.

59 Druhým důvodem kasačního opravného prostředku FIAMM a Fedon tvrdí, že Soud tím, že rozhodl o neexistenci neobvyklého charakteru škody, kterou utrpěly, a tím, že z tohoto důvodu zamítl jejich návrh na náhradu škody založený na režimu odpovědnosti při neexistenci protiprávního jednání orgánů Společenství, nedostatečně odůvodnil svou argumentaci, která je stížena nelogičností a je v rozporu s ustálenou judikaturou v dané oblasti.

60 Obě krom toho navrhují, aby Soudní dvůr:

– rozhodl ve věci samé tak, že jim přizná právo na náhradu škody vyplývající z odpovědnosti odpůrkyn za protiprávní nebo legální akt;

– v každém případě uložil odpůrkyním náhradu nákladů jak řízení o kasačním opravném prostředku tak i řízení v prvním stupni.

61 Podpůrně FIAMM a Fedon navrhují Soudnímu dvoru, aby jim přiznal spravedlivé odškodnění za nepřiměřenou délku trvání řízení před Soudem a přijal všechna další opatření, která jsou nezbytná k zajištění spravedlnosti.

62 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- nahradil některé části odůvodnění Soudu nebo částečně zrušil napadené rozsudky a prohlásil přitom za nepoužitelnou mimosmluvní odpovědnost Společenství při neexistenci protiprávního opomenutí normativní činnosti, nebo podpůrně prohlásil, že znaky zakládající takovou odpovědnost nejsou naplněny;
- zamítl kasační opravné prostředky jako neopodstatněné;
- uložil navrhovatelkám náhradu nákladů řízení.

63 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravné prostředky a změnil při tom, pokud to bude potřeba, odůvodnění napadených rozsudků;
- podpůrně zamítl návrhy na náhradu škody, které byly předloženy v prvním stupni;
- ještě podpůrněji podle článku 61 statutu Soudního dvora vrátil věci Soudu, aby bylo znovuzahájeno řízení a byla kvantifikována škoda, která má být nahrazena;
- uložil navrhovatelkám náhradu nákladů řízení.

64 Španělské království navrhuje jak ve věci C-120/06 P, ve které podalo vyjádření k žalobě jako účastník řízení před Soudem, tak ve věci C-121/06 P, ve které je vedlejším účastníkem řízení před Soudním dvorem, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravný prostředek v rozsahu, v jakém se vztahuje k odpovědnosti z důvodu protiprávního jednání žalovaných orgánů;
- částečně zrušil napadený rozsudek a určil neexistenci odpovědnosti za legální akt v právním řádu Společenství nebo podpůrně zamítl kasační opravný prostředek v rozsahu, v němž se týká odpovědnosti žalovaných orgánů za legální akt, nebo rovněž podpůrně zamítl návrh na náhradu škody za legální akt, předložený navrhovatelkami;
- prohlásil návrh na náhradu škody vycházející z nepřiměřené délky trvání řízení před Soudem za nepřipustný;
- uložil navrhovatelkám náhradu nákladů řízení.

(...)

K prvnímu důvodu hlavních kasačních opravných prostředků

Argumentace účastnic řízení

68 Svým prvním důvodem kasačního opravného prostředku FIAMM a Fedon tvrdí, že napadené rozsudky postrádají odůvodnění a jsou nepodložené, pokud jde o jeden z hlavních argumentů dovolávaných na podporu jejich příslušných žalob na určení odpovědnosti za protiprávní jednání Společenství.

69 Jak Soud ostatně uvedl v bodech 100 rozsudku FIAMM a 93 rozsudku Fedon, trvaly tyto společnosti, jak v průběhu písemné části řízení, tak v průběhu jednání, na tom, že rozhodnutí OŘS ze dne 25. září 1997 v neprospěch Společenství má specifické právní účinky. Tvrdily tak, že existence takového rozhodnutí představuje, vedle dvou druhů výjimek zakotvených již ve výše uvedených rozsudcích Fediol v. Komise a Nakajima v. Rada, třetí případ, ve kterém je zapotřebí umožnit dovolávat se před soudem Společenství porušení dohod WTO ze strany orgánů Společenství, zejména pro výlučné účely odškodnění.

70 Přitom posouzení provedená Soudem a pouhý odkaz na dřívější judikaturu, obsažené v bodech 110 až 112 rozsudku FIAMM a bodech 103 až 105 rozsudku Fedon, nejsou v tomto ohledu relevantní, jelikož uvedená judikatura se vyjadřuje k odlišné otázce, a to, zda se lze hmotněprávního pravidla obsaženého v dohodách WTO dovolávat pro účely přezkumu legality právních předpisů Společenství a případně prohlášení takových právních předpisů za nepoužitelné.

71 Jak vyplývá zejména z bodů 114 a 115 rozsudku FIAMM, jakož i 107 a 108 rozsudku Fedon, vzal Soud v úvahu rozhodnutí OŘS ze dne 25. září 1997 pouze pro účely určení, zda se s ohledem na jeho existenci mohla v projednávaném případě použít jedna ze dvou judikaturou zakotvených výjimek z pravidla, že dohody WTO nemají přímý účinek.

72 Soud při tom nevzal odpovídajícím způsobem v úvahu argumentaci společností FIAMM a Fedon vycházející z toho, že po uplynutí přiměřené lhůty uložené k provedení rozhodnutí OŘS ze dne 25. září 1997 mělo Společenství již pouze dvě možnosti, a to buď splnit, nebo nesplnit toto rozhodnutí. Flexibilita systému řešení sporů v rámci WTO, která zejména umožňuje účastníkům řízení hledat řešení na základě jednání a na které spočívá judikatura připomenutá v bodě 112 rozsudku FIAMM a v bodě 105 rozsudku Fedon zakotvující nemožnost provádět přezkum legality právní úpravy Společenství z hlediska dohod WTO, zde tedy chybí. Za těchto podmínek tedy nic nebrání tomu, aby byl rozhodnutí OŘS přiznán přímý účinek.

73 Krom toho zjištění protiprávnosti, které se omezí na konstatování, že nebylo dodrženo rozhodnutí OŘS ze dne 25. září 1997 ve stanovené lhůtě, nevyžaduje meritorní posouzení dotčeného opatření Společenství, a tedy nemůže mít dopad na to, jakým způsobem se Společenství rozhodne ukončit tuto protiprávnost, přičemž je možné jakékoli řešení, pokud je v souladu s dohodami WTO a je přijato protistranou.

74 Soud nezohlednil odpovídajícím způsobem ani argumentaci společností FIAMM a Fedon, podle níž na rozdíl od návrhu na zrušení nebo předběžné otázky směřující k posouzení platnosti nemůže vést žaloba na náhradu škody k odstranění nebo k nepoužitelnosti dotyčného aktu Společenství, a tudíž zbavit orgány smluvních stran dohod WTO možnosti nalézt řešení na základě jednání. Tato argumentace je o to víc relevantní, že v projednávaném případě je návrh na odškodnění posuzován po ukončení sporu.

75 Tytéž úvahy odůvodňují nepřijetí argumentu připomenutého v bodě 111 rozsudku FIAMM a v bodě 104 rozsudku Fedon, který se týká skutečnosti, že dohody WTO jsou založeny na vzájemnosti a vzájemných výhodách.

76 Rada se domnívá, že Soud posoudil souběžně možnost dovolat se pravidel WTO a rozhodnutí OŘS ze dne 25. září 1997, jak vyplývá zejména z bodů 129 rozsudku FIAMM a 122 rozsudku Fedon.

77 Napadené rozsudky jsou krom toho v souladu s judikaturou, podle které dohody WTO v zásadě nepatří mezi normy, ve vztahu k nimž Soudní dvůr kontroluje legalitu aktů orgánů Společenství, a Soud

správně rozhodl, že žádná ze dvou výjimek připuštěných z této zásady se v projednávaném případě nepoužije.

78 Jelikož dohody WTO neukládají práva jednotlivcům, nemůže vést případné porušení uvedených dohod ani ke vzniku odpovědnosti Společenství, neboť by jinak byl ohrožen manévrovací prostor, který mají členové WTO ke splnění, či nesplnění rozhodnutí OŘS.

79 Rada se krom toho domnívá, že rozlišování, které činí navrhovatelky mezi právními účinky rozhodnutí OŘS a účinky plynoucími z hmotněprávních pravidel, jejichž porušení konstatovalo toto rozhodnutí, je umělé. Takové rozhodnutí lze totiž vzít v úvahu v žalobě na náhradu škody pouze tehdy, pokud byl předtím konstatován přímý účinek uvedených hmotněprávních pravidel.

80 Podle Komise neprezentovaly FIAMM a Fedon v prvním stupni možnost dovolat se přímo rozhodnutí OŘS v žádném případě jako specifickou a autonomní teorii umožňující prokázat protiprávnost jednání Společenství ani k této otázce nezaměřily svou argumentaci. Tyto účastnice řízení v zásadě rozvinuly klasickou argumentaci k prokázání toho, že neprovedení změny právní úpravy Společenství za účelem splnění dohod WTO po rozhodnutí OŘS ze dne 25. září 1997 představovalo porušení pravidel vyšší právní síly.

81 FIAMM a Fedon se omezují pouze podpůrně na tvrzení, aniž by nicméně jinak toto tvrzení rozvinuly a podepřely, že za předpokladu, že dohody WTO nejsou přímo použitelné, musí mít rozhodnutí OŘS ze dne 25. září 1997 přímý účinek.

82 Soud, který ostatně není povinen vyslovit se ke každému z argumentů navrhovatelek, tedy odpovídajícím způsobem zohlednil argumentaci společností FIAMM a Fedon tím, že se soustředil především – v bodech 108 až 150 rozsudku FIAMM a v bodech 101 až 143 rozsudku Fedon – na posouzení jednání orgánů Společenství, avšak nikoli aniž by odkázal na účinky rozhodnutí OŘS ze dne 25. září 1997 v bodech 108 a 144 rozsudku FIAMM, jakož i 101 a 137 rozsudku Fedon. Vzhledem k odůvodnění, i implicitnímu, napadených rozsudků mohly společnosti FIAMM a Fedon krom toho porozumět důvodům, pro které Soud rozhodl, že protiprávnost jednání orgánů nebyla prokázána, a to ani po přijetí rozhodnutí OŘS.

83 Kdyby měl Soudní dvůr nicméně rozhodnout, že odůvodnění napadených rozsudků je nedostatečné, mohl by potvrdit jejich výrok a toto odůvodnění doplnit.

84 Otázku, zda se dohod WTO mohou dovolávat jednotlivci, kteří utrpěli škodu, aby zpochybnili platnost právní úpravy Společenství v případě, kdy rozhodnutí OŘS konstatovalo neslučitelnost této právní úpravy s uvedenými dohodami a kdy uplynula přiměřená lhůta stanovená ke splnění tohoto rozhodnutí, totiž rozhodl Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 1. března 2005, Van Parys (C-377/02, Sb. rozh. s. I-1465) negativně.

85 Veškeré rozlišování mezi přezkumem legality jednání Společenství pro účely prohlášení neplatnosti a takovým přezkumem pro účely náhrady škody není v tomto ohledu relevantní. Krom toho odškodnění podniků postižených suspenzními opatřeními, jež byla stanovena v souladu s dohodami WTO, by poškodilo nové vyvážení koncesí, ke kterému tato opatření přispívají, a tedy i reciprocitu.

86 Rovněž Španělské království je toho názoru, že napadené rozsudky splňují povinnost odůvodnění. Soud totiž v bodech 100 rozsudku FIAMM a 93 rozsudku Fedon vzal v úvahu tvrzení společností FIAMM a Fedon ohledně přímého účinku rozhodnutí OŘS, a v bodech 116 až 150 rozsudku FIAMM, jakož i 109 až 143 rozsudku Fedon, tuto tezi vyvrátil, když posuzoval otázku, zda existence takového rozhodnutí

opravňuje soud Společenství přezkoumávat legalitu jednání orgánů Společenství z hlediska pravidel WTO.

87 Krom toho se Soud nedopustil nesprávného právního posouzení, když dospěl k závěru, že v projednávaném případě je nemožné takový přezkum provést. Zejména riziko pro Společenství, že bude vystaveno žalobám na náhradu škody, by mohlo oslabit jeho postavení a vést jej k tomu, že nebude uvažovat o možnosti vyčerpání všech způsobů řešení sporů, včetně zejména případného přijetí odvetných opatření protistranou a následného hledání řešení.

88 Krom toho nic právně neodůvodňuje rozlišovat podle toho, zda přezkum legality jednání Společenství probíhá pro účely zrušení nebo pro účely odškodnění, jelikož kritéria takového přezkumu jsou neměnná a nemohou zejména záviset na existenci nebo neexistenci škody nebo na okamžiku, kdy je škoda uplatněna.

Závěry Soudního dvora

89 Úvodem je třeba uvést, jak učinil generální advokát v bodě 20 svého stanoviska, že ačkoli první důvod kasačního opravného prostředku směřuje podle svého názvu k tomu, aby zdůraznil nedostatečné odůvodnění napadených rozsudků, přezkum obsahu opravných prostředků odhaluje, že obsahují rovněž meritorní výtky týkající se řešení v uvedených rozsudcích, což jsou výtky, na které se navíc soustředila podstata debaty vedené mezi účastníky řízení, jak během písemné části řízení, tak během jednání. Je tak třeba pro účely rozhodnutí o prvním důvodu kasačního opravného prostředku rozlišovat obě části, které obsahuje, z nichž první vychází z nedostatečného odůvodnění napadených rozsudků a druhá z nesprávného právního posouzení, kterého se dopustil Soud, pokud jde o podmínky, za kterých může vzniknout odpovědnost Společenství za protiprávní jednání jeho orgánů.

K první části důvodu kasačního opravného prostředku

(...)

K druhé části kasačního opravného prostředku

105 U druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku týkající se nesprávného právního posouzení ohledně podmínek, za kterých může být uplatněna odpovědnost za protiprávní jednání Společenství, je třeba upřesnit následující.

106 Podle ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá z článku 288 druhého pododstavce ES, že vznik mimosmluvní odpovědnosti Společenství a uplatnění práva na náhradu způsobené škody závisí na splnění souhrnu podmínek týkajících se protiprávnosti jednání vytýkaného orgánům Společenství, skutečné existence škody a existence příčinné souvislosti mezi tímto jednáním a uplatňovanou škodou (viz zejména rozsudky ze dne 29. září 1982, *Oleifici Mediterranei v. EHS*, 26/81, Recueil, s. 3057, bod 16, a ze dne 15. září 1994, *KYDEP v. Rada a Komise*, C-146/91, Recueil, s. I-4199, bod 19).

107 V daném případě bylo podstatou tvrzení navrhovatelek na podporu jejich návrhu na náhradu škody před Soudem, že se orgány Společenství dopustily protiprávního jednání, a tudíž nesou zavinění, jelikož neuvedly právní předpisy Společenství do souladu s dohodami WTO v přiměřené lhůtě, která byla k tomuto účelu Společenství poskytnuta poté, co byla rozhodnutím OŘS konstatována neslučitelnost těchto právních předpisů s uvedenými dohodami.

108 V tomto ohledu je třeba připomenout, že účinky ustanovení dohody, uzavřené Společenstvím se třetími státy, ve Společenství nemohou být posouzeny, aniž by byl brán v potaz mezinárodně právní původ dotčených ustanovení. Podle zásad mezinárodního práva se orgány Společenství, které mají

pravomoc sjednat a uzavřít takovou dohodu, mohou s dotýčnými třetími státy dohodnout o účincích, které mají ustanovení této dohody vyvolat ve vnitrostátním právním řádu smluvních stran. Pokud uvedená dohoda tuto otázku výslovně neupravuje, musí o ní rozhodnout příslušné soudy, a zejména Soudní dvůr v rámci své pravomoci na základě Smlouvy ES stejně jako o jakékoli jiné otázce výkladu týkající se použití dotýčné dohody ve Společenství (viz zejména rozsudek ze dne 26. října 1982, Kupferberg, 104/81, Recueil, s. 3641, bod 17, a výše uvedený rozsudek Portugalsko v. Rada, bod 34), a opírat se při tom zejména o duch, strukturu nebo znění této dohody (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada, C-280/93, Recueil, s. I-4973, bod 110).

109 Soudnímu dvoru tak přísluší především určit, zejména na základě výše uvedených kritérií, zda ustanovení mezinárodní dohody zakládají pro jednotlivce ve Společenství právo uplatnit tyto dohody u soudu za účelem zpochybnění platnosti aktu práva Společenství (viz ohledně GATT 1947, rozsudek ze dne 12. prosince 1972, International Fruit Company a další, 21/72 až 24/72, Recueil, s. 1219, bod 19).

110 V tomto ohledu vyplývá z judikatury Soudního dvora, že se domnívá, že může zkoumat platnost sekundární právní úpravy Společenství ve vztahu k mezinárodní smlouvě pouze tehdy, pokud tomu nebrání povaha ani systematika této smlouvy a krom toho jsou její ustanovení z hlediska svého obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná (viz zejména rozsudek ze dne 3. června 2008, Intertanko a další, C-308/06, Sb. rozh. s. I-0000, bod 45 a citovaná judikatura).

111 Pokud jde konkrétněji o dohody WTO, ty nepatří podle ustálené judikatury s ohledem na svou povahu a strukturu v zásadě mezi normy, ve vztahu k nimž Soudní dvůr přezkoumává legalitu aktů orgánů Společenství (viz zejména výše uvedené rozsudky Portugalsko v. Rada, bod 47; Biret International v. Rada, bod 52, a Van Parys, bod 39).

112 Pouze za situace, kdy Společenství zamýšlelo vykonat konkrétní povinnost, kterou přijalo v rámci WTO, nebo v případě, že akt Společenství výslovně odkazuje na konkrétní ustanovení dohod WTO, přísluší Soudnímu dvoru kontrola legality dotčeného aktu Společenství ve vztahu k pravidlům WTO (viz výše uvedené rozsudky Biret International v. Rada, bod 53, jakož i Van Parys, bod 40 a citovaná judikatura).

113 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že společná organizace trhu s banány, tak jak byla zavedena nařízením č. 404/93 a následně změněna, nesměruje k zajištění provedení konkrétní povinnosti přijaté v rámci GATT do právního řádu Společenství, ani neodkazuje výslovně na konkrétní ustanovení GATT (výše uvedené usnesení OGT Fruchthandelsgesellschaft, bod 28).

114 Pokud se jedná konkrétněji o nařízení č. 1637/98 a nařízení přijatá k jeho provedení, Soudní dvůr uvedl v bodě 52 výše uvedeného rozsudku Van Parys, že tato nařízení neodkazují výslovně na konkrétní ustanovení dohod WTO.

115 V tomto stejném rozsudku Soudní dvůr rovněž rozhodl, že závazkem dosáhnout souladu s pravidly WTO a obzvláště s čl. I odst. 1 a článkem XIII GATT 1994, přijatým Společenstvím po přijetí rozhodnutí OŘS ze dne 25. září 1997, nezamýšlelo Společenství vzít na sebe konkrétní povinnost v rámci WTO, která by mohla odůvodnit výjimku z nemožnosti dovolávat se pravidel WTO před soudem Společenství a umožnit tomuto soudu výkon kontroly legality nařízení č. 1637/98 a nařízení přijatých k jeho provedení ve vztahu k těmto pravidlům (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Van Parys, body 41 a 52).

116 Je třeba připomenout, že rozhodující okolností zde je skutečnost, že vyřešení sporů týkajících se práva WTO je zčásti založeno na jednáních smluvních stran. Odstranění protiprávních opatření představuje zajisté řešení doporučené tímto právem, je však možné i provedení jiných řešení (výše uvedený rozsudek *Omega Air* a další, bod 89).

117 V bodě 51 výše uvedeného rozsudku *Van Parys* tak Soudní dvůr rozhodl, že uplynutí lhůty stanovené OŘS k zajištění provedení jeho rozhodnutí neznamena, že Společenství vyčerpalo možnosti stanovené Ujednáním pro nalezení řešení sporu s ostatními stranami. Za těchto podmínek by uložení kontroly legality dotčených opatření Společenství ve vztahu k pravidlům WTO soudu Společenství pouze na základě uplynutí této lhůty mohlo mít za následek oslabení pozice Společenství při hledání vzájemně uspokojivého řešení sporu v souladu s těmito pravidly.

118 S odkazem zejména na ujednání o porozumění uzavřené se Spojenými státy americkými dne 11. dubna 2001 Soudní dvůr především zdůraznil, že takovýto výsledek, kterým Společenství sledovalo uvést do souladu své závazky z titulu dohod WTO se závazky vůči zemím AKT, jakož i s požadavky spojenými s prováděním společné zemědělské politiky, by mohl být ohrožen uznáním možnosti soudu Společenství kontrolovat legalitu dotčených opatření Společenství ve vztahu k pravidlům WTO ke dni uplynutí přiměřené lhůty, poskytnuté ze strany OŘS (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Van Parys*, body 49 a 50).

119 Krom toho Soudní dvůr rovněž připomenul, že pokud by bylo připuštěno, že úloha zajistit soulad práva Společenství s pravidly WTO přísluší přímo soudu Společenství, znamenalo by to zbavení zákonodárných nebo výkonných orgánů Společenství manévrovacího prostoru, jenž mají podobné orgány obchodních partnerů Společenství. Je nesporné, že některé smluvní strany, které jsou nejvýznamnějšími partnery Společenství z obchodního hlediska, vyvodily ve světle předmětu a cíle dohod WTO právě ten závěr, že tyto dohody nespadají mezi normy, vzhledem k nimž jejich soudní orgány kontrolují legalitu pravidel vnitrostátního práva. Takový nedostatek reciprocity, pokud by byl připuštěn, by mohl ohrožit rovnováhu při použití pravidel WTO (výše uvedený rozsudek *Van Parys*, bod 53).

120 Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, není krom toho namístě rozlišovat v těchto různých ohledech podle toho, zda se přezkum legality jednání Společenství má uskutečnit v rámci sporů o neplatnost nebo pro účely rozhodování o žalobách na náhradu škody (viz v tomto smyslu ohledně doby předcházející uplynutí přiměřené lhůty poskytnuté k provedení rozhodnutí OŘS výše uvedený rozsudek *Biret International v. Rada*, bod 62).

121 Jednak, a jak to zdůraznil Soudní dvůr, může totiž možnost podávání žalob na náhradu škody narušit výkon normativních činností, kdykoli obecný zájem vyžaduje přijetí normativních opatření, která se mohou nepříznivě dotknout zájmů jednotlivců (rozsudky ze dne 25. května 1978, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe* a další v. Rada a Komise, 83/76 a 94/76, 4/77, 15/77 a 40/77, Recueil, s. 1209, bod 5, a ze dne 5. března 1996, *Brasserie du pêcheur* a *Factortame*, C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029, bod 45).

122 Krom toho každé konstatování protiprávnosti aktu Společenství provedené soudem Společenství, a to i když k němu nedojde v rámci pravomoci zrušit akt, kterou má tento soud na základě článku 230 ES, může mít ze své povahy dopady na přístup, který musí přijmout orgán, jenž dotčený akt vydal.

123 Podle ustálené judikatury, pokud Soudní dvůr konstatuje v rámci řízení zahájeného na základě článku 234 ES neplatnost aktu přijatého orgánem Společenství, je tak právním následkem jeho rozhodnutí povinnost uložená příslušným orgánům Společenství, aby přijaly nezbytná opatření k nápravě zjištěné protiprávnosti, neboť v podobném případě se *per analogiam* použije povinnost

stanovená v článku 233 ES v případě rozsudku prohlašujícího neplatnost (viz zejména usnesení ze dne 8. listopadu 2007, *Fratelli Martini a Cargill*, C-421/06, bod 52 a citovaná judikatura).

124 Přitom nic neumožňuje *a priori* domnívat se, že tomu musí být jinak v případě rozsudku vydaného v rámci řízení o žalobě na náhradu škody, který konstatuje protiprávnost aktu nebo nečinnosti ze strany orgánů Společenství. Jak uvedl generální advokát v bodě 49 svého stanoviska, jakékoli konstatování protiprávnosti ze strany soudu Společenství, i když k němu dojde v rámci řízení o žalobě na náhradu škody, zakládá překážku věci rozsouzené, a zavazuje tedy dotýčný orgán k přijetí opatření, která jsou nezbytná k nápravě zjištěné protiprávnosti.

125 Pokud jde o rozlišování, které se navrhovatelky snaží činit mezi „přímým účinkem“ pravidel WTO ukládajících povinnosti hmotněprávního charakteru a „přímým účinkem“ rozhodnutí OŘS tím, že tvrdí, že by mělo být jednotlivcům umožněno dovolat se u soudu Společenství přezkumu legality jednání orgánů Společenství z hlediska rozhodnutí OŘS jako takového, pokud k takovému přezkumu nemůže dojít z hlediska ustanovení WTO, jejichž nedodržení bylo konstatováno uvedeným rozhodnutím, je třeba upřesnit následující.

126 I když se Soudní dvůr ještě nevyjádřil výslovně k takovému rozlišování, vyplývá nicméně nezbytně z jeho výše uvedené judikatury, že k němu není žádný důvod.

127 Tím, že rozhodl, že pravidel WTO, jejichž porušení bylo konstatováno rozhodnutím OŘS, bez ohledu na uplynutí lhůty stanovené k provedení tohoto rozhodnutí, se nelze dovolávat u soudu Společenství za účelem toho, aby tento soud provedl přezkum legality jednání orgánů Společenství z hlediska uvedených pravidel, vyloučil totiž Soudní dvůr nutně, aby mohl být takový přezkum proveden z hlediska samotného rozhodnutí OŘS.

128 Rozhodnutí OŘS, které se pouze vyjadřuje ke slučitelnosti jednání člena WTO se závazky, které tento člen přijal v tomto rámci, nelze v zásadě podstatně odlišovat od hmotněprávních pravidel, která takové závazky vyjadřují a ve vztahu k nimž se takový přezkum provádí, přinejmenším pokud se jedná o určení, zda se lze nedodržení uvedených pravidel nebo rozhodnutí dovolávat, či nikoli u soudu Společenství za účelem přezkumu legality jednání orgánů Společenství.

129 Stejně tak jako hmotněprávní pravidla, která obsahují dohody WTO, ani doporučení nebo rozhodnutí OŘS konstatující nedodržení uvedených hmotněprávních pravidel nejsou – bez ohledu na konkrétní právní dosah, který je s takovým doporučením nebo rozhodnutím spojen – takové povahy, aby založily pro jednotlivce právo dovolávat se jich před soudem Společenství pro účely provedení přezkumu legality jednání orgánů Společenství.

130 Jak vyplývá z bodů 113 až 124 tohoto rozsudku, jednak totiž úvahy spojené s povahou dohod WTO, jakož i s reciprocitou a flexibilitou, které jsou pro ně charakteristické, platí nadále i po přijetí takového rozhodnutí nebo doporučení a po uplynutí přiměřené lhůty stanovené k jejich provedení. Orgány Společenství si zejména ponechávají prostor pro uvážení a jednání vůči svým obchodním partnerům za účelem přijetí opatření určených k provedení tohoto rozhodnutí nebo doporučení a takový prostor musí být zachován.

131 Dále pak je třeba zdůraznit, že, jak vyplývá z čl. 3 odst. 2 Ujednání, doporučení a rozhodnutí OŘS nemohou rozšířit nebo zmenšit práva a závazky předvídané uvedenými dohodami. Z toho zejména vyplývá, že rozhodnutí OŘS konstatující porušení takového závazku nemůže vést k tomu, aby byla smluvní strana dohod WTO nucena přiznat jednotlivcům právo, které na základě těchto dohod bez takového rozhodnutí nemají.

132 Přitom je třeba v tomto ohledu zejména připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl ohledně ustanovení GATT 1994, jejichž nedodržení v daném případě konstatoval OŘS, že uvedená ustanovení nejsou takového rázu, aby založila jednotlivcům práva, jichž by se mohli na základě práva Společenství dovolávat přímo před soudem (viz v tomto smyslu výše uvedené usnesení OGT Fruchthandelsgesellschaft, body 25 a 26).

133 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že Soud právem rozhodl, že bez ohledu na uplynutí lhůty stanovené k provedení rozhodnutí OŘS nemůže soud Společenství za okolností projednávaného případu provést přezkum legality jednání orgánů Společenství z hlediska pravidel WTO.

134 První důvod kasačních opravných prostředků není tedy ani v jedné z jeho dvou částí opodstatněný, a je namístě jej zamítnout.

K druhému důvodu hlavních kasačních opravných prostředků, vzájemným kasačním opravným prostředkům a návrhům na nahrazení odůvodnění

Argumentace účastnic řízení

135 Druhým důvodem kasačních opravných prostředků FIAMM a Fedon tvrdí, že Soud tím, že při posouzení jejich návrhů formulovaných na základě objektivní odpovědnosti Společenství rozhodl, že jejich škoda nevykazuje neobvyklý charakter, provedl nelogické odůvodnění a porušil několik ustálených zásad zakotvených judikaturou.

136 Napadenými rozsudky Soud zejména porušil dvojí požadavek, podle kterého musí být škoda k tomu, aby mohla být kvalifikována jako obvyklá, jednak předvídatelná, a jednak být vlastní činností v dotčeném sektoru.

137 Podle společností FIAMM a Fedon totiž škoda způsobená celními sankcemi přijatými třetím státem v odvětví průmyslových akumulátorů nebo pouzder na brýle v důsledku sporu v odvětví banánů není vlastní prvním dvou citovaným odvětvím, o čemž svědčí zejména čl. 22 odst. 3 písm. a) Ujednání. Taková škoda je předvídatelná o to méně, že má novou sankční povahu a že je bezprecedentní v historii GATT a WTO stejně jako ve vztazích mezi Společenstvím a Spojenými státy americkými.

138 Odůvodnění Soudu, podle kterého není vzniklá škoda neobvyklá, jelikož čl. 22 odst. 3 Ujednání umožňuje přijetí odvetných opatření, je rozporné. Domnívat se, že škoda je obvyklá, protože je důsledkem aktu schváleného použitelným právem, totiž znamená popření možnosti, že by škoda způsobená legálním aktem mohla vést k odpovědnosti, což přesto připouští napadené rozsudky.

139 Rada se domnívá, že Soud právem rozhodl, že tvrzené škody spadají mezi obvyklá rizika, která musí vývozce za současného stavu světové organizace obchodu nést.

140 Zpochybňuje nicméně některé důvody napadených rozsudků a navrhuje Soudnímu dvoru, aby buď v těchto bodech některé důvody nahradil, nebo aby rozhodnutím o vzájemných kasačních opravných prostředcích, které v tomto ohledu podává, uvedené rozsudky částečně zrušil.

141 Na prvním místě, jelikož sotva polovina právních řádů členských států předvídá možnost – která je navíc velmi přísně upravena – získat náhradu škody plynoucí z určitých legálních aktů veřejného orgánu, napadá Rada tvrzení obsažené v bodech 160 rozsudku FIAMM a 153 rozsudku Fedon, podle kterého existuje obecná zásada společná členským státům, jež umožňuje uplatnění odpovědnosti Společenství při neexistenci protiprávního jednání jeho orgánů.

142 I za předpokladu, že by existence takové zásady mohla být prokázána, Soud se každopádně neprávem domníval, že se může použít v takovém případě, jako je projednávaný případ, jelikož zejména:

- odpovědnost za opomenutí normotvorné činnosti by zasáhla do svobodné volby, která je vlastní právu iniciativy Komise a diskreční pravomoci zákonodárce, a zpochybnila by při tom dělbu pravomocí a institucionální rovnováhu, jež požaduje Smlouva;
- neexistence přiměřenosti mezi odpovědností Společenství za protiprávní normativní akt, která podléhá velmi přísným podmínkám, pokud jde o protiprávnost jednání, a odpovědností za legální opomenutí normotvorné činnosti, která by závisela na jediné podmínce, a to zvláštní a neobvyklé škodě, a tudíž by mohla být snadněji uplatněna, by vedla k nesoudržnosti;
- postoj takto přijatý Soudem je v rozporu s jeho odůvodněním, kterým dospívá k závěru, že je nemožné dovolat se pravidel WTO v rámci žaloby na náhradu škody založené na protiprávním jednání Společenství, zejména s nezbytností, aby orgány Společenství nebyly zbaveny manévrovacího prostoru, jehož požívají orgány obchodních partnerů Společenství.

143 Z druhého bylo v napadených rozsudcích neprávem rozhodnuto o existenci určité škody, jelikož totiž FIAMM a Fedon neprokázaly ani existenci, ani rozsah, ani přesnou částku takové škody.

144 Zatřetí, pokud jde o příčinnou souvislost, Soud pominul požadavek, podle něhož musí škoda dostatečně přímo vyplývat z jednání dotčeného orgánu. Mezi rozhodnutím OŘS ze dne 25. září 1997 a zavedením dotčené celní přírážky totiž neexistuje žádný automatický vztah, jelikož orgány Spojených států amerických rozhodly diskrečním způsobem o jejím zavedení, o dotčených výrobcích a výši cla, i když mohly zejména přijmout vyrovnání nabízené Společenstvím.

145 Také Komise se domnívá, že Soud napadenými rozsudky správně rozhodl o neexistenci neobvyklé škody. K tomu, aby byla škoda obvyklá, se zejména nepožaduje, aby riziko jejího vzniku bylo vlastní sektoru činnosti hospodářského subjektu. Zapojení se do mezinárodního obchodu je bez ohledu na dotýčný trh výrobků provázeno rizikem, že stát dovozu přijme z nejrozmanitějších důvodů rozhodnutí, které bude mít vliv na obchod.

146 I když tak Komise dospěla k závěru, že má být druhý důvod kasačního opravného prostředku zamítnut, domnívá se nicméně, podobně jako Rada, že se Soud dopustil několika nesprávných právních posouzení, pokud jde o odpovědnost Společenství při neexistenci protiprávního jednání jeho orgánů. Jelikož výrok napadených rozsudků je nicméně opodstatněný, navrhuje, aby Soudní dvůr provedl v tomto ohledu několik nahrazení odůvodnění.

147 Zaprvé, a pokud jde o tvrzení týkající se samotné existence zásady takové odpovědnosti, nemohl Soud podle Komise dospět k tak značné inovaci a spokojit se přitom s vágním odůvodněním, které obsahují body 159 rozsudku FIAMM a 152 rozsudku Fedon.

148 Tato zásada totiž nikdy nebyla uznána judikaturou, která systematicky tuto otázku ponechávala stranou a omezovala se na formulaci zcela hypotetického referenčního rámce, aniž by stanovila podmínky, oblasti a případy, ve kterých by mohla tato odpovědnost případně vzniknout.

149 Krom toho tím, že Soud v bodech 160 rozsudku FIAMM a 153 rozsudku Fedon uvedl podmínky takové odpovědnosti, implicitně, avšak nevyhnutelně rozhodl, že se uvedená zásada použije u druhu případů, jaký nastal v projednávané věci, aniž by nicméně ověřil, zda je takový závěr odůvodněn z hlediska zásad společných právním řádům členských států.

150 Soud zejména nezaměřil svůj přezkum na případ odpovědnosti veřejné moci plynoucí z legislativní činnosti a naopak co obecněji odkázal v bodech 159 rozsudku FIAMM a 152 rozsudku Fedon na možnost získat náhradu škody od původce škody při neexistenci jeho zavinění.

151 Přitom analýza 25 právních řádů členských států naznačuje, že na rozdíl od takových případů, jako je vyvlastnění z důvodu veřejného zájmu nebo náhrada ze strany státu škod způsobených jeho nebezpečnými činnostmi nebo z důvodu zvláštního vztahu, který jej spojuje s obětí, které nejsou v daném případě relevantní, jakákoli povinnost náhrady škody z důvodu legálního aktu státu, které je výrazem široké posuzovací pravomoci, například z důvodu solidarity nebo ekvity, je právním řádům velkého počtu členských států neznámá. Pokud takový druh odpovědnosti za výjimečných okolností v právních řádech některých dalších členských států existuje, je obecně omezen pouze na správní akty, s významnou výjimkou ve francouzském právu, které jediné připouští zcela jasně tento druh odpovědnosti za legislativní činnost, pokud je škoda neobvyklá, zvláštní, závažná a přímá, pokud zákonodárce nesleduje obecný zájem a pokud nevyloučil zásadu náhrady škody.

152 Krom toho zásada vlastní francouzskému právu nemůže být přenesena do právního řádu Společenství. Zatímco totiž tato zásada vychází z okolnosti, že ve Francii je vyloučen soudní přezkum ústavnosti zákonů ze strany Conseil d'État, předvídá právní řád Společenství přezkum legality aktů zákonodárce ve vztahu ke Smlouvě a základním zásadám, jakož i možnost uplatnění odpovědnosti Společenství v případě porušení těchto norem vyšší právní síly.

153 Zadruhé se Komise domnívá, že Soud svým rozhodnutím v napadených rozsudcích ohledně existence skutečné a určité škody zejména zkreslil její argumentaci, neověřil konkrétně skutečný a určitý charakter této škody a porušil zásady určující, kdo nese důkazní břemeno.

154 Zatřetí se Komise domnívá z podobných důvodů, jaké uvedla Rada, že se Soud zmýlil v právní kvalifikaci skutečností, když rozhodl, že podmínka příčinné souvislosti byla v projednávaném případě splněna.

155 Španělské království rovněž navrhuje, aby byl druhý důvod kasačního opravného prostředku zamítnut. Skutečnost, že jsou uložena odvetná opatření v rámci WTO, a to i v jiných sektorech než těch, které jsou předmětem sporu, nemá, jak o tom svědčí praxe, v sobě nic nepředvídatelného ani výjimečného.

156 Vzájemným kasačním opravným prostředkem, který podalo ve věci C-120/06 P a ve svém vyjádření vedlejšího účastníka ve věci C-121/06 P, požaduje Španělské království mimo jiné zrušení napadených rozsudků v rozsahu, v němž Soud rozhodl, že právo Společenství obsahuje jako obecnou zásadu společnou členským státům systém odpovědnosti za legální jednání. Navíc tím, že přiznal této zásadě tak velký dosah, jak vyplývá z podmínek uvedených v bodech 160 rozsudku FIAMM a 153 rozsudku Fedon, Soud nezohlednil zjištění, ke kterému sám dospěl v bodech 159 rozsudku FIAMM a 152 rozsudku Fedon.

157 Připuštění možné existence odpovědnosti Společenství za opomenutí normotvorné činnosti, zatímco se poškozená osoba nemůže dovolávat žádného pravidla zavazujícího Společenství k tomu, aby jednalo, by mohlo navíc porušit zásadu reciprocity, kterou Soud zdůraznil k zamítnutí možnosti existence odpovědnosti za protiprávní jednání.

158 Ve svých připomínkách k vyjádření vedlejšího účastníka, které předložilo Španělské království, Fedon tvrdí, že se Soud právem domníval, že zásada odpovědnosti za legální jednání orgánů Společenství byla zakotvena a vymezena ustálenou judikaturou, jak Soudní dvůr připomněl ve svém výše uvedeném rozsudku Dorsch Consult v. Rada a Komise.

159 Článek 288 druhý pododstavec ES, jehož cílem je zaručit základní zásadu právního státu chránícího jednotlivce, a zejména jejich právo vlastnit majetek a právo na hospodářskou činnost, musí být vzhledem k liberální orientaci právního řádu Společenství vykládán tak, že podporuje nejliberálnější zásady charakterizující právní řády členských států. Krom toho musí být v Unii složené z 25 členských států toto ustanovení předmětem pružného výkladu, protože jinak se stane nepoužitelným. V daném případě není nicméně namístě brát v úvahu právní řády nových členských států, jelikož k rozšíření o tyto státy došlo až poté, co došlo ke skutkovým okolnostem rozhodným v projednávaném případě.

160 Výtka Španělského království, vycházející zejména ze skutečnosti, že vytýkané jednání spočívá v opomenutí, je podle společnosti Fedon nepřipustná, jelikož nebyla předložena v prvním stupni. Odpovědnost Společenství může každopádně vzniknout jak z důvodu opomenutí, tak i jednání orgánů.

Závěry Soudního dvora

161 Prvním důvodem svých jednotlivých vzájemných kasačních opravných prostředků navrhovala Rada zejména zrušení rozsudků FIAMM a Fedon a Španělské království zrušení rozsudku FIAMM z důvodů, že se Soud dopustil nesprávných právních posouzení, když zakotvil zásadu odpovědnosti Společenství při neexistenci protiprávního jednání přičitatelného jeho orgánům, nebo každopádně, když měl za to, že se taková zásada použije při existenci takového jednání, jaké je dotčené v projednávaném případě. Komise, aniž by předložila vzájemný kasační opravný prostředek, navrhuje Soudnímu dvoru, aby ponechal výrok napadených rozsudků, avšak aby z těchto stejných hledisek nahradil odůvodnění.

162 Jelikož takto formulované výtky zpochybňují samotnou existenci nebo použitelnost režimu odpovědnosti, který použily napadené rozsudky, je třeba je v daném případě posoudit přednostně.

163 Je totiž třeba uvést, že pokud by bylo takto dovolávané nesprávné právní posouzení prokázáno, nebylo by již třeba rozhodovat o druhém důvodu hlavních kasačních opravných prostředků, který se týká neobvyklého charakteru vzniklé škody, ani o dalších dvou důvodech vzájemných kasačních opravných prostředků, z nichž jeden se týká neexistence určitého charakteru škody a druhý neexistence příčinné souvislosti, z důvodu neexistence nebo nepoužitelnosti režimu, s kterým mají být spojeny tyto tři podmínky.

K prvnímu důvodu vzájemných kasačních opravných prostředků a návrhům na nahrazení odůvodnění, vycházejícím z neexistence režimu objektivní odpovědnosti, jak byl zakotven v napadených rozsudcích

164 Úvodem je třeba zdůraznit, že podle ustálené judikatury, která je připomenuta v bodě 106 tohoto rozsudku, vyplývá z čl. 288 druhého pododstavce ES, že vznik mimosmluvní odpovědnosti Společenství a uplatnění práva na náhradu způsobené škody závisí na splnění souhrnu podmínek týkajících se protiprávnosti jednání vytýkaného orgánům Společenství, skutečné existence škody a existence příčinné souvislosti mezi tímto jednáním a uplatňovanou škodou.

165 Soudní dvůr rovněž opakovaně připomněl, že uvedenou odpovědnost nelze považovat za vzniklou, aniž by byly splněny všechny podmínky, kterým podléhá povinnost náhrady škody definovaná v čl. 288 druhém pododstavci ES (výše uvedený rozsudek *Oleifici Mediterranei v. EHS*, bod 17).

166 Soudní dvůr tak rozhodl, že pokud soud Společenství konstatuje, že žádný akt ani žádné domnělé opomenutí orgánu nevykazuje protiprávní charakter, takže první podmínka, které podléhá vznik mimosmluvní odpovědnosti Společenství ve smyslu čl. 288 druhého pododstavce ES není splněna, může zamítnout žalobu v plném rozsahu, aniž by musel přezkoumávat další podmínky této odpovědnosti, a to skutečnou existenci škody a existenci příčinné souvislosti mezi jednáním orgánů a uplatňovanou škodou (viz zejména výše uvedený rozsudek *KYDEP v. Rada a Komise*, body 80 a 81).

167 Judikatura Soudního dvora, která zakotvuje na základě čl. 288 druhého pododstavce ES existenci režimu mimosmluvní odpovědnosti Společenství z důvodu protiprávního jednání jeho orgánů a podmínky použití tohoto režimu, je tak pevně ustálená. Naopak tak tomu není, pokud jde o režim mimosmluvní odpovědnosti Společenství v případě neexistence takového protiprávního jednání.

168 Na rozdíl od toho, co uvedl Soud v napadených rozsudcích, nelze předně vyvodit z judikatury, která předchází těmto rozsudkům, že Soudní dvůr zakotvil zásadu existence takového režimu.

169 Jak Soudní dvůr zejména připomněl v bodu 18 výše uvedeného rozsudku *Dorsch Consult v. Rada a Komise*, na který odkazuje Soud v bodech 160 rozsudku *FIAMM* a 153 rozsudku *Fedon*, Soudní dvůr se zcela naopak až doposud omezil, podle ustálené judikatury, na upřesnění některých podmínek, za kterých by mohla taková odpovědnost vzniknout, v případě, že by zásada odpovědnosti Společenství za legální akt byla v právu Společenství uznána (viz obdobně rovněž rozsudek ze dne 6. prosince 1984 *Biovilac v. EHS*, 59/83, Recueil, s. 4057, bod 28). Pouze za tohoto předpokladu připomněl Soudní dvůr v tomto ohledu v bodu 19 výše uvedeného rozsudku *Dorsch Consult v. Rada a Komise*, že kdyby taková odpovědnost byla v zásadě uznána, vyžadovala by přinejmenším splnění tří kumulativních podmínek, kterými jsou skutečná existence škody, existence příčinné souvislosti mezi škodou a dotýcným jednáním, jakož i neobvyklý a zvláštní charakter škody.

170 Dále, pokud jde o režim odpovědnosti uznaný v právu Společenství, Soudní dvůr připomněl, že obecné zásady, které jsou společné právním řádům členských států, uvádí druhý pododstavec článku 288 ES jako základ mimosmluvní odpovědnosti Společenství za škodu způsobenou jeho orgány nebo jeho zaměstnanci při výkonu jejich funkcí, a dospěl k závěru, že zásada mimosmluvní odpovědnosti Společenství takto výslovně stanovená v uvedeném článku 288 je pouze výrazem obecné zásady uznávané právními řády členských států, podle níž protiprávním konáním nebo opomenutím vzniká povinnost nahradit způsobenou škodu (výše uvedený rozsudek *Brasserie du pêcheur a Factortame*, body 28 a 29).

171 Pokud jde konkrétněji o odpovědnost za legislativní činnost, Soudní dvůr krom toho velmi brzy uvedl, že ačkoli zásady, které v právních systémech členských států upravují odpovědnost veřejné moci za škody způsobené jednotlivcům normativními akty, se v jednotlivých členských státech výrazně liší, je nicméně možné konstatovat, že normativní akty, které jsou výsledkem hospodářskopolitických rozhodnutí, zakládají pouze výjimečně a za zvláštních okolností odpovědnost veřejné moci (výše uvedený rozsudek *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe a další v. Rada a Komise*, bod 5).

172 Soudní dvůr také zejména rozhodl, že odpovědnost Společenství za normativní akt, který zahrnuje hospodářskopolitická rozhodnutí, může vzniknout podle ustanovení čl. 288 druhého pododstavce ES pouze tehdy, pokud dojde k dostatečně závažnému porušení normy vyšší právní síly chránící jednotlivce (viz zejména rozsudek ze dne 13. června 1972, *Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit et Grands Moulins de Paris v. Komise*, 9/71 a 11/71, Recueil, s. 391, bod 13; *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe a další v. Rada a Komise*, bod 4; rozsudek ze dne 8. prosince 1987, *Les Grands Moulins de Paris v. EHS*, 50/86, Recueil, s. 4833, bod 8, a ze dne 6. června 1990, *AERPO a další v. Komise*, C-119/88, Recueil, s. I-2189, bod 18).

173 Soudní dvůr ještě v tomto smyslu upřesnil, že právní norma, jejíž porušení tak musí být konstatováno, musí přiznávat práva jednotlivcům (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 4. července 2000, *Bergaderm a Goupil v. Komise*, C-352/98 P, Recueil, s. I-5291, body 41 a 42, jakož i ze dne 19. dubna 2007, *Holcim (Deutschland) v. Komise*, C-282/05 P, Sb. rozh. s. I-2941, bod 47).

174 Soudní dvůr krom toho uvedl, že restriktivní pojetí odpovědnosti Společenství za výkon jeho normativních činností lze vysvětlit jednak tím, že i když je legalita aktů předmětem soudního přezkumu,

výkon legislativních funkcí nesmí být narušen možností podávání žalob na náhradu škody, kdykoli obecný zájem Společenství vyžaduje přijetí normativních opatření, která mohou zasáhnout do zájmů jednotlivců, a jednak tím, že v normativním kontextu vyznačujícím se existencí široké posuzovací pravomoci, která je nezbytná k provedení politiky Společenství, může být odpovědnost Společenství založena pouze tehdy, pokud dotčený orgán zjevně a závažným způsobem překročil meze výkonu svých pravomocí (viz zejména výše uvedený rozsudek *Brasserie du pêcheur* a *Factortame*, bod 45).

175 Konečně je v tomto ohledu nutno konstatovat, že ačkoli srovnávací analýza právních řádů členských států umožnila Soudnímu dvoru dospět velmi brzy ke konstatování připomenutému v bodu 170 tohoto rozsudku, pokud jde o podobnost těchto právních řádů v zakotvení zásady odpovědnosti za protiprávní jednání nebo opomenutí orgánu, včetně jednání nebo opomenutí normativního charakteru, není tomu stejně, pokud jde o případnou existenci zásady odpovědnosti za legální jednání nebo opomenutí veřejného orgánu, zejména pokud jsou normativního charakteru.

176 Vzhledem ke všem výše uvedeným úvahám je namístě dospět k závěru, že za současného stavu práva Společenství neexistuje režim odpovědnosti, který umožňuje založit odpovědnost Společenství za jednání, které spadá do jeho normativní pravomoci, v situaci, kdy se případného nesouladu takového jednání s dohodami WTO nelze dovolávat u soudu Společenství.

177 Přitom je třeba připomenout, že v daném případě spadá jednání, o kterém navrhovatelky tvrdí, že jim způsobilo škodu, do rámce provádění společné organizace trhu a zjevně zapadá do oblasti normativní činnosti zákonodárce Společenství.

178 V tomto ohledu není relevantní, zda se uvedené jednání musí posuzovat jako pozitivní jednání, tedy přijetí nařízení 637/98 a 2362/98 v návaznosti na rozhodnutí OŘS ze dne 25. září 1997, nebo jako opomenutí, tedy to, že nebyly přijaty akty, které by zajistily řádné provedení tohoto rozhodnutí. Nečinnost orgánů Společenství může rovněž spadat do legislativních funkcí Společenství, zejména v rámci sporů o určení odpovědnosti (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Les Grands Moulins de Paris* v. EHS, bod 9).

179 Z výše uvedeného vyplývá, že se Soud dopustil nesprávného právního posouzení, když v napadených rozsudcích stanovil, že existuje režim mimosmluvní odpovědnosti Společenství za legální výkon jeho činností spadajících do legislativní oblasti.

180 V tomto ohledu je však třeba ještě dvou upřesnění.

181 Zaprvé je třeba uvést, že konstatováním obsaženým v bodu 179 tohoto rozsudku není dotčena široká posuzovací pravomoc, kterou případně disponuje zákonodárce Společenství pro účely posouzení, zda při přijetí daného normativního aktu odůvodňuje zohlednění některých škodlivých účinků, které vyplynou z tohoto přijetí, aby byly stanoveny určité formy odškodnění (viz v tomto smyslu v oblasti zemědělské politiky rozsudek ze dne 10. července 2003, *Booker Aquaculture* a *Hydro Seafood*, C-20/00 a C-64/00, Recueil, s. I-7411, bod 85).

182 Zadruhé je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury jsou základní práva nedílnou součástí obecných zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje.

183 Pokud jde konkrétněji o vlastnické právo a svobodný výkon podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti, Soudní dvůr již dlouhou dobu uznává jejich charakter obecných zásad práva Společenství, přičemž nicméně zdůrazňuje, že se neprojevují jako absolutní výsady, ale musí k nim být přihlédnuto ve vztahu k jejich funkci ve společnosti. Soudní dvůr tak rozhodl, že i když jak vlastnické právo, tak svobodný výkon podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti, mohou být omezeny, zejména v rámci

společné organizace trhu, je tomu tak za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným Společenstvím a nepředstavují, vzhledem k sledovanému cíli, nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla dotčena samotná podstata takto zaručených práv (viz zejména rozsudek ze dne 11. července 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Recueil, s. 2237, bod 15; výše uvedený rozsudek Německo v. Rada, bod 78, a rozsudek ze dne 30. června 2005, Alessandrini a další v. Komise, C-295/03 P, Sb. rozh. s. I-5673, bod 86).

184 Z toho vyplývá, že normativní akt Společenství, jehož použití vede k omezením vlastnického práva a svobodného výkonu podnikatelské nebo jiné výtěžné činnosti, která nepřiměřeně a neúnosně zasahují do samotné podstaty uvedených práv, případně právě proto, že nebyla stanovena náhrada škody způsobila zabránit uvedenému zásahu nebo jej napravit, může založit mimosmluvní odpovědnost Společenství.

185 Vzhledem k charakteristikám projednávaných věcí je třeba rovněž připomenout, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že hospodářský subjekt si nemůže nárokovat vlastnické právo na podíl na trhu, který ovládal v daném okamžiku, neboť takový podíl na trhu představuje pouze přechodnou ekonomickou pozici vystavenou rizikům změny okolností (viz v tomto smyslu zejména výše uvedené rozsudky Německo v. Rada, bod 79, a Alessandrini a další v. Komise, bod 88). Soudní dvůr rovněž upřesnil, že záruky plynoucí z vlastnického práva nebo z obecné zásady zaručující svobodný výkon profesní činnosti nelze rozšířit na ochranu pouhých zájmů nebo šancí obchodního charakteru, jejichž nejistý charakter je vlastní samotné podstatě ekonomické činnosti (rozsudek ze dne 14. května 1974, Nold v. Komise, 4/73, Recueil, s. 491, bod 14).

186 Hospodářský subjekt, jehož činnost spočívá zejména ve vývozu na trhy třetích států, si tak musí být zejména vědom skutečnosti, že obchodní postavení, které má v daném okamžiku, může být ovlivněno a změněno rozmanitými okolnostmi, a že mezi nimi figuruje možnost, výslovně stanovená a upravená v článku 22 Ujednání, že takový třetí stát přijme opatření týkající se suspenze koncesí v reakci na pozici přijatou jeho obchodními partnery v rámci WTO a svobodně si za tím účelem zvolí, jak vyplývá z čl. 22 odst. 3 písm. a) a f) Ujednání, výrobky, na které se budou uvedená opatření vztahovat.

187 Ačkoli je z bodů 176 a 179 tohoto rozsudku zjevné, že se Soud dopustil nesprávného právního posouzení, je namíste připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že i když odůvodnění rozsudku Soudu vykazuje porušení práva Společenství, ale jeho výrok se jeví jako opodstatněný z jiných právních důvodů, musí být opravný prostředek zamítnut (viz zejména rozsudek ze dne 15. prosince 1994, Finsider v. Komise, C-320/92 P, Recueil, s. I-5697, bod 37; ze dne 16. prosince 1999, Hospodářský a sociální výbor Evropských společenství v. E, C-150/98 P, Recueil, s. I-8877, bod 17, a ze dne 13. července 2000, Salzgitter v. Komise, C-210/98 P, Recueil, s. I-5843, bod 58).

188 Tak je tomu v projednávaném případě. Soudní dvůr totiž konstatoval, že právo Společenství za svého současného stavu nestanoví režim umožňující uplatnit odpovědnost Společenství za jeho normativní činnost v situaci, ve které se nelze případné neslučitelnosti takové činnosti s dohodami WTO dovolávat u soudu Společenství. Přitom návrhy na náhradu škody podané navrhovatelkami směřovaly zejména k uplatnění odpovědnosti Společenství z důvodu takového jednání. Za těchto podmínek musel Soud tyto návrhy zamítnout, ať by byly argumenty uplatňované navrhovatelkami na jejich podporu jakékoliv (viz obdobně výše uvedený rozsudek Salzgitter v. Komise, bod 59). Soud by tak byl musel návrhy navrhovatelek z tohoto důvodu zamítnout, i kdyby se byl nedopustil nesprávného právního posouzení, v jehož důsledku zamítl tyto návrhy z jiných důvodů (viz obdobně výše uvedené rozsudky Finsider v. Komise, bod 38, a Hospodářský a sociální výbor Evropských společenství v. E, bod 18).

189 Z toho vyplývá, že ačkoli je opodstatněný, první důvod uplatňovaný na podporu vzájemných kasačních opravných prostředků se neuplatní, a musí být tedy zamítnut (viz obdobně výše uvedený rozsudek Salzgitter v. Komise, bod 60).

K druhému důvodu hlavních kasačních opravných prostředků a k druhému a třetímu důvodu vzájemných kasačních opravných prostředků.

190 Vzhledem ke konstatování uvedenému v bodu 176 tohoto rozsudku a úvahám obsaženým v bodu 163 tohoto rozsudku, není třeba posuzovat druhý důvod hlavních kasačních opravných prostředků, který se týká neobvyklého charakteru škody údajně vzniklé navrhovatelkám, ani druhý a třetí důvod vzájemných kasačních opravných prostředků, z nichž jeden se týká neexistence určitého charakteru uvedené škody a druhý neexistence příčinné souvislosti mezi touto škodou a jednáním orgánů Společenství.

K návrhům na náhradu škody z důvodu délky trvání řízení v prvním stupni

Argumentace účastnic řízení

(...)

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Hlavní kasační opravné prostředky se zamítají.
- 2) Vzájemné kasační opravné prostředky se zamítají.

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (druhého rozšířeného senátu)

23. listopadu 2011

Ve věci T-341/07,

Jose Maria Sison,

žalobce,

proti

Radě Evropské unie,

žalované,

podporované

Nizozemským královstvím,

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska,

a

Evropskou komisí,

vedlejšími účastníky řízení,

jejímž předmětem je nyní, na základě rozsudku Tribunálu ze dne 30. září 2009, Sison v. Rada (T-341/07, Sb. rozh. s. II-3625), návrh na náhradu škody znějící na náhradu újmy, kterou žalobce údajně utrpěl v důsledku omezujících opatření přijatých ve vztahu k němu v rámci boje proti terorismu,

TRIBUNÁL (druhý rozšířený senát),

vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

1 Pokud jde o popis skutečností předcházejících projednávanému sporu, odkazuje se na rozsudek Tribunálu ze dne 11. července 2007, Sison v. Rada (T-47/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, dále jen „rozsudek Sison I“), a na mezitímní rozsudek Tribunálu ze dne 30. září 2009, Sison v. Rada (T-341/07, Sb. rozh. s. II-3625, dále jen „rozsudek Sison II“).

Řízení

2 Projednávanou žalobu podal žalobce, Jose Maria Sison, návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 10. září 2007. Jejím původním předmětem byl návrh na částečné zrušení rozhodnutí Rady 2007/445/ES ze dne 28. června 2007, kterým se provádí čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu a zrušují rozhodnutí 2006/379/ES a 2006/1008/ES (Úř. věst. L 169, s. 58), podle článku 230 ES a dále návrh na náhradu škody podle článků 235 ES a 288 ES.

(...)

Návrhová žádání účastníků řízení

12 Žalobce navrhuje, aby Tribunál:

- uložil Evropskému společenství, aby mu na základě článků 235 ES a 288 ES zaplatilo náhradu škody ve výši 291 427,97 EUR, navýšenou o 200,87 EUR za každý měsíc až do vyhlášení rozsudku, a úroky od října 2002 až do úplného zaplacení;
- uložil Radě náhradu nákladů řízení.

13 Rada, podporovaná vedlejšími účastníky řízení, navrhuje, aby Tribunál:

- zamítl žalobu jako neopodstatněnou;
- uložil žalobci náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K přípustnosti

14 Žalobce ve svých písemnostech tvrdil, že je oprávněn požadovat náhradu újmy údajně způsobené souborem opatření směřujících ke zmrazení jeho majetku přijatých Radou od října 2002, aniž rozlišoval, zda se tato újma váže k aktům dotčeným ve věci, v níž byl vydán rozsudek Sison I, bod 1 výše, nebo k aktům dotčeným v projednávané věci.

15 Co se týče konkrétně aktů napadených ve věci, v níž byl vydán rozsudek Sison I, bod 1 výše, žalobce ve svých písemnostech tvrdil, že tento rozsudek měl být navrácen do právní situace, v níž se nacházel před jejich přijetím, jelikož měl zpětnou účinnost. Kromě toho je jasně prokázáno, že věcná protiprávnost, kterou jsou stíženy akty zrušené rozsudkem Sison II, bod 1 výše, postihovala týmž způsobem již akty napadené ve věci, v níž byl vydán rozsudek Sison I, bod 1 výše, i když v uvedené věci mohl Tribunál svůj soudní přezkum zaměřit pouze na dodržení procesních záruk, a neměl tak možnost tuto věcnou protiprávnost postihnout (viz rozsudek Sison I, bod 1 výše, bod 225).

16 Rada ve svých písemnostech tento výklad rozsahu projednávané žaloby na náhradu škody nezpochybnila.

17 Nicméně co se týče návrhu na náhradu újmy údajně vzniklé akty napadenými ve věci, v níž byl vydán rozsudek Sison I, bod 1 výše, Tribunál se zabýval i bez návrhu otázkou jeho přípustnosti. Organizačním procesním opatřením ze dne 21. února 2011 tak Tribunál účastníky řízení vyzval, aby se písemně vyjádřili k otázce, zda překážka věci rozsouzené, která se váže k rozsudku Sison I, bod 1 výše,

nebrání tomu, aby mohl žalobce znovu požadovat na základě článků 235 ES a 288 ES náhradu újmy, jíž se týkající návrh na náhradu na tomtéž základě byl již zamítnut uvedeným rozsudkem (bod 243).

18 Ve svém písemném vyjádření, došlém kanceláři Tribunálu dne 8. března 2011, žalobce tvrdil, že překážka věci rozsouzené, která se váže k rozsudku Sison I, bod 1 výše, mu nebrání podat žalobu na náhradu škody ve znění obsaženém v jeho procesních úkonech. V podstatě tvrdil, že skutkové a právní otázky, kterých se týká tato žaloba, nebyly rozsudkem Sison, bod 1 výše I, „skutečně nebo nutně rozhodnuty“. Konkrétně uvedl, že, Tribunál v tomto rozsudku nepřezkoumal újmy vyplývající z jednání Rady po 29. květnu 2006 ani újmy vyplývající z „protiprávnosti podstaty“ jednání Rady. Kromě toho zamítnutí projednávané žaloby na náhradu škody založené na překážce věci rozsouzené by podle něho bylo zásahem do jeho práva na účinnou právní ochranu před nestranným soudem podle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, vyhlášené v Nice dne 7. prosince 2000 (Úř. věst. C 364, s. 1).

19 Ve svých písemných vyjádřeních, došlých kanceláři Tribunálu dne 8. a 7. března 2011, Rada a Nizozemské království na straně jedné a Evropská komise na straně druhé odpověděly na otázku položenou Tribunálem kladně.

20 V tomto ohledu je třeba připomenout, že námitka vycházející z překážky věci rozsouzené, podle které je nepřípustná žaloba, která se týká stejných účastníků řízení, téhož předmětu a je založena na stejném důvodu, jako žaloba, o níž již bylo rozhodnuto, je důvodem ke zkoumání toho zda jsou splněny nepominutelné podmínky řízení (viz rozsudek Tribunálu ze dne 26. února 2003, Lucaccioni v. Komise, T-164/01, Sb. VS s. I-A-67 a II-367, bod 28 a citovaná judikatura), a soud se jí tedy může, či dokonce musí zabývat i bez návrhu. Podle ustálené judikatury se překážka věci rozsouzené váže pouze ke skutkovým a právním otázkám, které byly skutečně nebo nutně rozhodnuty předmětným soudním rozhodnutím (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 15. října 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij a další v. Komise, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P, Recueil, s. I-8375, bod 44, a ze dne 12. června 2008, Komise v. Portugalsko, C-462/05, Sb. rozh. s. I-4183, bod 23 a citovaná judikatura).

21 V projednávaném případě ze srovnání mezi různými újmami, jejichž náhrada byla na základě mimosmluvní odpovědnosti Společenství požadována v rámci věci, v níž byl vydán rozsudek Sison I, bod 1 výše (viz bod 228 tohoto rozsudku), a některými újmami, jejichž náhrada je na základě těžké odpovědnosti požadována v rámci projednávané věci (viz zpráva k jednání, body 38, 41 a 49), vyplývá, že se částečně *ratione temporis* prolínají, v rozsahu, v němž se vážou k období mezi říjnem 2002 a dnem vyhlášení rozsudku Sison I, bod 1 výše. Kromě toho sám žalobce ve svých písemnostech tvrdil, že všechny tyto újmy byly způsobeny toutéž věcnou protiprávností, kterou bylo stíženo jednání Rady (viz bod 15 výše).

22 Je přitom třeba připomenout, že v rozsudku Sison I, bod 1 výše, Tribunál, který měl za to, že není schopen posoudit, zda je splněna podmínka týkající se protiprávnosti jednání vytýkaného Radě, a zejména zda se Rada tím, že rozhodla o zmrazení finančních prostředků žalobce na základě poznatků, které měla k dispozici, dopustila zjevně nesprávného posouzení nebo zda zjevně a závažně překročila meze své posuzovací pravomoci (rozsudek Sison I, bod 1 výše, bod 242), dospěl k závěru, že návrh na náhradu škody musí být každopádně zamítnut, jelikož skutečnost a rozsah dovolávaných škod, tak jak jsou vyjmenovány v bodě 228 uvedeného rozsudku, ani existence příčinné souvislosti mezi těmito škodami a věcnými protiprávnostmi uplatňovanými na podporu tohoto návrhu nebyly prokázány právně dostačujícím způsobem (rozsudek Sison I, bod 1 výše, body 243 a 251).

23 Na rozdíl od tvrzení žalobce tyto úvahy týkající se neexistence důkazu o skutečnosti a rozsahu dovolávaných škod, jakož i existence příčinné souvislosti mezi těmito škodami a uplatňovanými věcnými protiprávnostmi nemohou být v posouzení Tribunálu kvalifikovány jako „vedlejší“ nebo „zbytné“.

Žalobce ani nemá důvod tvrdit, že nebyl oprávněn podat kasační opravný prostředek proti zamítnutí své žaloby na náhradu škody odůvodněnému týmiž úvahami. A konečně zásada překážky věci rozsouzené představuje obecnou zásadu společnou právním řádům členských států, jejíž uplatnění v projednávaném případě nemůže být v žádném případě kvalifikováno jako odporující ustanovením článku 47 Listiny základních práv Evropské unie.

24 Z toho plyne, že pro období od října 2002 do vyhlášení rozsudku Sison I, bod 1 výše, dne 11. července 2007 brání překážka věci rozsouzené, která se váže k tomuto rozsudku, tomu, aby žalobce mohl znovu požadovat na základě článků 235 ES a 288 ES náhradu újmy, jež odpovídá újmě, která byla uplatňována na tomtéž základě návrhem na náhradu, který byl již zamítnut uvedeným rozsudkem (viz v tomto smyslu usnesení Soudního dvora ze dne 28. listopadu 1996, *Lenz v. Komise*, C-277/95 P, Recueil, s. I-6109, body 52 až 54, a ze dne 9. června 2010, *Komise v. Schneider Electric*, C-440/07 P, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, body 52 a 53; rozsudky Tribunálu ze dne 8. prosince 2005, *Reynolds v. Parlament*, T-237/00, Sb. VS s. I-A-385 a II-1731, bod 193, a ze dne 15. října 2008, *Camar v. Komise*, T-457/04 a T-223/05, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 79).

25 Projednávaná žaloba na náhradu škody proto musí být odmítnuta jako nepřípustná v rozsahu, v němž směřuje k náhradě škody údajně vzniklé akty napadenými ve věci, v níž byl vydán rozsudek Sison I, bod 1 výše.

K věci samé

Úvodní poznámky k podmínkám vzniku mimosmluvní odpovědnosti Společenství a k významu rozsudku Sison II

26 Žalobce má za to, že ony tři podmínky vzniku mimosmluvní odpovědnosti Společenství uvedené v článku 235 ES a čl. 288 druhém pododstavci ES jsou v projednávaném případě splněny. Podle něho totiž protiprávnost, kterou jsou stiženy akty napadené v projednávaném případě, spočívá v dostatečně závažném porušení právní normy, jejímž předmětem je přiznání práv jednotlivcům, a dostatečně přímo mu způsobila závažnou újmu, kterou rozděluje do čtyř kategorií škod, přičemž úroky ponechává stranou.

27 Rada tvrdí, že žádná ze tří podmínek vzniku odpovědnosti Společenství není v projednávaném případě splněna.

28 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je vznik mimosmluvní odpovědnosti Společenství ve smyslu čl. 288 druhého pododstavce ES za protiprávní jednání jeho orgánů vázán na splnění souboru podmínek, a to protiprávnosti jednání vytykaného orgánům, existence skutečné škody a existence příčinné souvislosti mezi tvrzeným jednáním a uplatňovanou škodou (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 2008, *FIAMM a FIAMM Technologies v. Rada a Komise*, C-120/06 P a C-121/06 P, Sb. rozh. s. I-6513, bod 106 a citovaná judikatura; rozsudky Tribunálu ze dne 11. července 2007, *Schneider Electric v. Komise*, T-351/03, Sb. rozh. s. II-2237, bod 113, a Sison I, bod 1 výše, bod 232).

29 Kumulativní povaha těchto tří podmínek vzniku mimosmluvní odpovědnosti znamená, že pokud jedna z nich není splněna, musí být žaloba na náhradu škody zamítnuta v plném rozsahu, aniž je nezbytné zkoumat ostatní podmínky (rozsudek Soudního dvora ze dne 8. května 2003, *T. Port v. Komise*, C-122/01 P, Recueil, s. I-4261, bod 30; rozsudky *Schneider Electric v. Komise*, bod 28 výše, bod 120, a Sison I, bod 1 výše, bod 233).

30 V projednávaném případě má Tribunál za to, že je třeba nejprve přezkoumat, zda je splněna podmínka týkající se protiprávnosti jednání Rady.

31 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že určení protiprávnosti právního aktu, jako je tomu v případě protiprávnosti aktů napadených v projednávaném případě s ohledem na čl. 2 odst. 3 nařízení Rady č. 2580/2001 ze dne 27. prosince 2001 (Úř. věst. L 344, s. 70, oprava Úř. věst. 2007, L 164, s. 36) a čl. 1 odst. 4 společného postoje Rady 2001/931/SZBP ze dne 27. prosince 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu, nepostačuje, i když je tato protiprávnost politováníhodná, k tomu, aby byla naplněna podmínka vzniku odpovědnosti Společenství týkající se protiprávnosti jednání vytýkaného orgánům [viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 19. dubna 2007, Holcim (Deutschland) v. Komise, C-282/05 P, Sb. rozh. s. I-2941, bod 47, a rozsudky Tribunálu ze dne 6. března 2003, Dole Fresh Fruit International v. Rada a Komise, T-56/00, Recueil, s. II-577, body 72 až 75, a ze dne 9. září 2008, MyTravel v. Komise, T-212/03, Sb. rozh. s. II-1967, body 43 a 85].

32 Žaloba na náhradu škody byla totiž podle judikatury zavedena jako samostatný procesní prostředek, který má svou zvláštní funkci v systému procesních prostředků a který je závislý na podmínkách k jeho použití, které jsou přizpůsobeny jeho zvláštnímu účelu (rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling a další v. Rada a Komise, 197/80 až 200/80, 243/80, 245/80 a 247/80, Recueil, s. 3211, bod 4; v tomto smyslu viz rovněž rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 1986, Krohn Import-Export v. Komise, 175/84, Recueil, s. 753, bod 32). Zatímco žaloby na neplatnost a pro nečinnost směřují k nápravě protiprávnosti právně závazného aktu nebo neexistenci takového aktu, předmětem žaloby na náhradu škody je odškodnění újmy vyplývající z protiprávního aktu nebo jednání přiřitatelného orgánu (rozsudek Tribunálu ze dne 27. listopadu 2007, Pitsiorlas v. Rada a ECB, T-3/00 a T-337/04, Sb. rozh. s. II-4779, bod 283). Žaloba na náhradu škody tak nesměruje k odškodnění újmy způsobené jakoukoliv protiprávností (rozsudek Tribunálu ze dne 3. března 2010, Artegoda v. Komise, T-429/05, Sb. rozh. s. II-00491, bod 51).

33 K připuštění, že je splněna podmínka vzniku mimosmluvní odpovědnosti Společenství týkající se protiprávnosti jednání vytýkaného orgánům, judikatura vyžaduje, aby bylo prokázáno dostatečně závažné porušení právní normy, „jejímž předmětem je přiznání práv jednotlivcům“ [rozsudky Soudního dvora ze dne 4. července 2000, Bergaderm a Goupil v. Komise, C-352/98 P, Recueil, s. I-5291, bod 42, a Holcim (Deutschland) v. Komise, bod 31 výše, bod 47; rozsudek Sison I, bod 1 výše, bod 234] nebo podle starší formulace právní normy „chránící jednotlivce“ (rozsudky Soudního dvora ze dne 13. března 1992, Vreugdenhil v. Komise, C-282/90, Recueil, s. I-1937, bod 19, a ze dne 11. února 1999, Antillean Rice Mills a další v. Komise, C-390/95 P, Recueil, s. I-769, body 58 a 59), případně právní normy, „jejímž předmětem je ochrana jednotlivců“ (rozsudky Tribunálu ze dne 14. listopadu 2002, Rica Foods v. Komise, T-332/00 a T-350/00, Recueil, s. II-4755, bod 222, a ze dne 25. února 2003, Renco v. Rada, T-4/01, Recueil, s. II-171, bod 60). Tribunál považuje tyto tři výrazy za pouhé varianty téhož právního konceptu, vyjádřeného dále v tomto rozsudku výrazem „jejímž předmětem je přiznání práv jednotlivcům“.

34 Cílem tohoto požadavku dostatečně závažného porušení práva Společenství, ve smyslu rozsudku Bergaderm a Goupil v. Komise, bod 33 výše, je bez ohledu na povahu dotčeného protiprávního aktu předejít tomu, aby riziko, že bude nutné odškodnit újmu tvrzenou dotčnými osobami, narušilo schopnost dotčeného orgánu plně vykonávat své pravomoci v obecném zájmu jak v rámci jeho normativní činnosti nebo jeho hospodářskopolitických rozhodnutí, tak v oblasti jeho správní pravomoci, aniž jsou přitom jednotlivci zatíženi důsledky závažných a neomluvitelných nesplnění povinností (v tomto smyslu viz rozsudky Schneider Electric v. Komise, bod 28 výše, bod 125; MyTravel Group v. Komise, bod 31 výše, bod 42, a Artegoda v. Komise, bod 32 výše, bod 55).

35 Rozhodujícím kritériem, na základě něhož lze mít za to, že je tento požadavek splněn, je skutečnost, že dotčený orgán zjevným a závažným způsobem překročil meze kladené jeho posuzovací pravomoci [rozsudky Bergaderm a Goupil v. Komise, bod 33 výše, bod 43, a Holcim (Deutschland) v. Komise, bod 31, výše bod 47; rozsudek Sison I, bod 1 výše, bod 235]. Určujícím faktorem pro zjištění toho, zda se jedná o takové porušení, je tedy prostor pro uvážení, kterým disponuje dotčený orgán (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2005, Komise v. CEVA a Pfizer, C-198/03 P, Sb. rozh. s. I-6357, bod 66 a citovaná judikatura). Z kritérií vyplývajících z judikatury tak plyne, že pokud dotčený orgán disponuje pouze značně omezeným, nebo dokonce nedisponuje žádným prostorem pro uvážení, může k prokázání existence dostatečně závažného porušení postačovat pouhé porušení práva Společenství (rozsudky Soudního dvora Bergaderm a Goupil v. Komise, bod 33 výše, bod 44; ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Camar a Tico, C-312/00 P, Recueil, s. I-11355, bod 54, a ze dne 16. července 2009, Komise v. Schneider Electric, C-440/07 P, Sb. rozh. s. I-6413, bod 160; rozsudek Tribunálu ze dne 12. července 2001, Comafica a Dole Fresh Fruit Europe v. Komise, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 a T-225/99, Recueil, s. II-1975, bod 134).

36 Nicméně tato judikatura nestanoví žádnou automatickou souvislost mezi neexistencí prostoru pro uvážení dotčeného orgánu a kvalifikací protiprávního jednání jako dostatečně závažného porušení práva Společenství (rozsudek Artegodan v. Komise, bod 32 výše, bod 59).

37 I když má rozsah posuzovací pravomoci dotčeného orgánu určující povahu, není totiž výlučným kritériem. V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně připomněl, že systém, k němuž Soudní dvůr dospěl na základě čl. 288 druhého pododstavce ES, zohledňuje mimoto především složitost upravovaných situací a obtížnost použití nebo výkladu ustanovení právních předpisů [rozsudky Soudního dvora Bergaderm a Goupil v. Komise, bod 33 výše, bod 40; Komise v. Camar a Tico, bod 35 výše, bod 52; Komise v. CEVA a Pfizer, bod 35 výše, bod 62; Holcim (Deutschland) v. Komise, bod 31 výše, bod 50, a Komise v. Schneider Electric, bod 35 výše, bod 161; rozsudek Tribunálu MyTravel v. Komise, bod 31 výše, bod 38].

38 Zejména v případě, kdy má Komise omezený prostor pro uvážení [rozsudek Tribunálu ze dne 21. dubna 2005, Holcim (Deutschland) v. Komise, T-28/03, Sb. rozh. s. II-1357, bod 100] nebo je její prostor značně omezený či dokonce žádný (rozsudek Komise v. Schneider Electric, bod 35 výše, bod 166), potvrdil Soudní dvůr správnost toho, že Tribunál zkoumal složitost upravovaných situací pro účely posouzení otázky, zda tvrzené porušení práva Společenství bylo dostatečně závažné [rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Holcim (Deutschland) v. Komise, bod 31 výše, bod 51, a rozsudek Komise v. Schneider Electric, bod 35 výše, bod 160].

39 Z toho plyne, že založit odpovědnost Společenství umožňuje pouze zjištění nesprávnosti, které by se za obdobných okolností běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa nedopustila (rozsudek Artegodan v. Komise, bod 32 výše, bod 62).

40 Je proto na soudu Unie, aby poté, co nejprve stanoví, zda měl dotčený orgán prostor pro uvážení, zohlednil složitost upravované situace, obtížnost použití nebo výkladu ustanovení právních předpisů, stupeň jasnosti a přesnosti porušeného pravidla a úmyslnost nebo neomluvitelnost pochybení (v tomto smyslu viz rozsudky Tribunálu Comafica a Dole Fresh Fruit Europe v. Komise, bod 35 výše, body 138 a 149, a ze dne 26. ledna 2006, Medici Grimm v. Rada, T-364/03, Sb. rozh. s. II-79, body 79 a 87, a obdobně k mimosmluvní odpovědnosti členského státu za porušení práva Společenství viz rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 2000, Haim, C-424/97, Recueil, s. I-5123, body 41 až 43). V každém případě je porušení práva Společenství zjevně závažné, jestliže přetrvávalo i přes vyhlášení rozsudku určujícího vytkané nesplnění povinnosti, rozsudku v řízení o předběžné otázce nebo i přes ustálenou judikaturu v dané oblasti, z nichž vyplývá protiprávní povaha dotčeného jednání (viz obdobně rozsudek

Soudního dvora ze dne 13. března 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, Sb. rozh. s. I-2107, bod 120 a citovaná judikatura).

41 V projednávaném případě žalobce uplatňuje porušení čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 ve spojení s čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 a dále porušení svých základních práv, zejména práva na respektování svého soukromého života a práva pokojně užívat svůj majetek.

42 Rada tvrdí, že čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 nejsou právními normami, jejichž předmětem je přiznání práv jednotlivcům, a že jejich porušení každopádně není za okolností projednávaného případu dostatečně závažné. Dále tvrdí, že porušení základních práv žalobce není prokázáno právně dostačujícím způsobem.

43 V tomto ohledu je třeba uvést, že žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 bylo Tribunálem vyhověno v rozsudku *Sison II*, bod 1 výše (body 122 a 138). Toto porušení musí být proto považováno za prokázané, jak připouští účastníci řízení. Naopak Tribunál zamítl žalobní důvody vycházející z porušení povinnosti odůvodnění (rozsudek *Sison II*, bod 1 výše, bod 71) a ze zjevně nesprávného posouzení skutečností (rozsudek *Sison II*, bod 1 výše, body 89 a 122). Kromě toho se Tribunál v rozsudku *Sison II*, bod 1 výše, nevyslovil k žalobním důvodům vycházejícím z porušení zásady proporcionality a porušení obecných zásad práva Společenství a základních práv (rozsudek *Sison II*, bod 1 výše, body 123 a 138).

44 Proto je třeba ve světle z judikatury vyplývajících kritérií uvedených výše ověřit, zda Rada nedodržením čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 dostatečně závažným způsobem porušila právní pravidla, jejichž předmětem je přiznání práv jednotlivcům. Dále je třeba ověřit, zda je tvrzené porušení základních práv žalobce prokázáno, a je-li tomu tak, zda je toto porušení dostatečně závažné.

Ke vzniku odpovědnosti Společenství z důvodu porušení čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931

45 S ohledem na argumenty Rady je třeba nejprve přezkoumat, zda předmětem těchto ustanovení je skutečně přiznání práv jednotlivcům, ve smyslu ustálené judikatury uvedené v bodě 33 výše, jak tvrdí žalobce.

46 V tomto ohledu na rozdíl od tvrzení žalobce neposkytuje rozsudek Soudního dvora ze dne 18. ledna 2007, *PKK a KNK v. Rada* (C-229/05 P, Sb. rozh. s. I-439, body 110 a 111) žádný relevantní návod pro projednávaný případ. Tento rozsudek se týkal žaloby na neplatnost a Soudní dvůr v něm v žádném případě nerozhodoval o tom, zda je předmětem ustanovení dotčených v projednávaném případě přiznání práv jednotlivcům.

47 S ohledem na výše uvedené, z judikatury vyplývá, že tato podmínka je splněna, pokud porušená právní norma, byť se svou povahou týká obecných zájmů, zaručuje rovněž ochranu individuálních zájmů dotčených osob (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1967, *Kampffmeyer a další v. Komise*, 5/66, 7/66 a 13/66 až 24/66, Recueil, s. 317, 340; rozsudky Tribunálu ze dne 10. dubna 2002, *Lamberts v. Veřejný ochránce práv*, T-209/00, Recueil, s. II-2203, bod 87, a *Artegoda v. Komise*, bod 32 výše, bod 72).

48 Na rozdíl od tvrzení Rady, odkazující zejména na rozsudek Tribunálu ze dne 23. října 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran v. Rada*, tzv. „PMOI I“ (T-256/07, Sb. rozh. s. II-3019), ustanovení dotčená v projednávaném případě nesměřují k vymezení oblastí pravomoci Společenství a členských států v rámci dvouúrovňového mechanismu spolupráce, který byl stanoven postupem vedoucím

ke zmrazení finančních prostředků zavedeným společným postojem 2001/931, tím, že by určovala, která vnitrostátní rozhodnutí mohou vést k přijetí opatření v rámci Společenství (v tomto ohledu viz výše uvedený rozsudek PMOI I, bod 133).

49 V systému zavedeném nařízením č. 2580/2001, které má na úrovni Společenství zavést zvláštní omezující opatření namířená proti některým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu popsaná ve společném postoji 2001/931, totiž čl. 2 odst. 3 uvedeného nařízení, ve spojení s čl. 1 odst. 4 uvedeného společného postoje, uvádí spíše právní podmínky, za kterých mohou být taková opatření přijata Společenstvím, jehož pravomoc je v tomto ohledu považována za nepochybnou (rozsudek Sison II, bod 1 výše, bod 91 a následující). Nejedná se tedy o pouhá pravidla pro určení příslušnosti nebo pravidla týkající se právního základu, tak jako je tomu u pravidel dotčených ve věcech uplatňovaných Radou nebo ve věci, v níž byl vydán rozsudek *Artegoda v. Komise*, bod 32 výše. Judikatura vycházející z těchto věcí proto není v projednávaném případě rozhodující.

50 Kromě toho je třeba uvést, obdobně jak to činí žalobce, že tato omezující opatření, spočívající ve zmrazení veškerého majetku dotčených osob, zcela zjevně představuje zásah veřejných orgánů do výkonu základních práv osob, které jsou jejich předmětem. Přestože otázka, zda byl v projednávaném případě tento zásah legitimní, je odlišnou otázkou, která bude muset být případně posouzena v rámci přezkumu tvrzeného porušení těchto práv, pouhá skutečnost, že takový zásah je přípustný pouze za určitých podmínek vymezených nástroji ochrany základních práv [viz například čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), co se týče práva na respektování soukromého života], má určité důsledky pro postavení pravidel, které tyto podmínky uvádějí v život.

51 Přestože je základním předmětem nařízení č. 2580/2001 posuzovaného společně se společným postojem 2001/931 umožnit Radě ukládat určitá omezení práv jednotlivců v rámci a ve jménu boje proti mezinárodnímu terorismu, základním předmětem ustanovení tohoto nařízení a tohoto společného postoje, která taxativně uvádějí podmínky, za nichž jsou taková omezení povolena, jako jsou ustanovení čl. 2 odst. 3 uvedeného nařízení, ve spojení s čl. 1 odst. 4 uvedeného společného postoje, je *a contrario* ochrana individuálních zájmů dotčených jednotlivců omezením případů použití, rozsahu nebo intenzity omezujících opatření, která mohou být ve vztahu k nim právoplatně přijata.

52 Taková ustanovení tak zaručují ochranu individuálních zájmů osob, které by mohly být dotčeny, a je třeba je proto považovat za právní pravidla, jejichž předmětem je přiznání práv jednotlivcům, ve smyslu ustálené judikatury uvedené v bodě 33 výše. Pokud totiž nejsou hmotněprávní podmínky uvedené v čl. 2 odst. 3 tohoto nařízení ve spojení s čl. 1 odst. 4 tohoto společného postoje splněny, má dotčený jednotlivec právo, aby nebyl dotčeným opatřením podroben. Takové právo nezbytně znamená, že se jednotlivec, jenž je podroben omezujícím opatřením za podmínek nestanovených dotčenými ustanoveními, může domáhat náhrady škodlivých následků těchto opatření, jestliže se prokáže, že se jejich uplatnění vůči němu odvíjí od dostatečně závažného porušení Radou použitých hmotněprávních norem (viz, obdobně, rozsudek *MyTravel v. Komise*, bod 31 výše, bod 48).

53 Zadruhé, co se týče podmínky týkající se dostatečně závažného porušení těchto pravidel, je nejprve třeba určit rozsah posuzovací pravomoci, kterou měla Rada v projednávaném případě.

54 V tomto ohledu je třeba uvést, že Rada má sice širokou posuzovací pravomoc, pokud jde o skutečnosti, které mají být zohledněny za účelem přijetí hospodářských a finančních sankcí na základě článků 60 ES, 301 ES a 308 ES, v souladu se společným postojem přijatým v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, zejména co se týče úvah o účelnosti, na kterých jsou taková rozhodnutí založena (viz rozsudek *Sison II*, bod 1 výše, bod 97 a citovaná judikatura), je však na druhé straně vázána zákonnými podmínkami použití opatření, jehož účelem je zmrazení finančních prostředků, na určitou

osobu, skupinu nebo subjekt, tak jak jsou určeny čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001, ve spojení s čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 (viz rozsudek Sison II, bod 1 výše, bod 92 a citovaná judikatura).

55 Podle čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 Rada jednomyslně vypracuje, přezkoumává a mění seznam osob, skupin a subjektů, na které se vztahuje uvedené nařízení, v souladu s čl. 1 odst. 4 až 6 společného postoje 2001/931. Dotčený seznam tedy musí být vypracován v souladu s ustanoveními čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 na základě přesných informací nebo materiálů v příslušném spisu, ze kterých vyplývá, že příslušný orgán přijal na základě závažných a věrohodných důkazů nebo indicií rozhodnutí ve vztahu k dotýčným osobám, skupinám a subjektům, které se týká zahájení vyšetřování nebo trestního stíhání za teroristický čin, pokus o spáchání teroristického činu, účast na něm nebo napomáhání k jeho spáchání nebo odsouzení za takové činy. „Příslušným orgánem“ se rozumí soudní orgán nebo – pokud soudní orgány nemají pravomoc v dané oblasti – rovnocenný příslušný orgán v této oblasti. Kromě toho se musí jména osob a subjektů uvedených na seznamu pravidelně, nejméně však jednou za šest měsíců, prověřovat s cílem zjistit, zda trvají důvody pro jejich uvedení na seznamu v souladu s ustanoveními čl. 1 odst. 6 společného postoje 2001/931.

56 V bodě 93 rozsudku Sison II, bod 1 výše, Tribunál připomněl, že v předchozích rozsudcích z těchto ustanovení vyvodil, že ověření existence rozhodnutí vnitrostátního orgánu odpovídající definici v čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 se jeví být základní podmínkou, která musí být předem splněna k přijetí původního rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků Radou, zatímco ověření důsledků tohoto rozhodnutí, k nimž došlo na vnitrostátní úrovni, je nevyhnutelným v souvislosti s přijetím následného rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků.

57 Z této ustálené judikatury Tribunálu vyplývá, že Rada nemá při posuzování, zda jsou skutkové a právní okolnosti, které mohou podmínit použití opatření směřujícího ke zmrazení finančních prostředků na určitou osobu, skupinu nebo subjekt, tak jak jsou vymezeny v čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001, ve spojení s čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931, v daném případě splněny, žádnou volnost. Je tomu tak především u ověření existence konkrétních informací nebo písemností ve spisu, které ukazují, že ve vztahu k dotýčnému bylo přijato rozhodnutí vnitrostátního orgánu odpovídající definici v čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931, a následně u ověření důsledků tohoto rozhodnutí, k nimž došlo na vnitrostátní úrovni (v tomto ohledu viz rozsudek Sison II, bod 1 výše, bod 96 a citovaná judikatura vztahující se k věcem týkajícím se zmrazení finančních prostředků Organizace Mudžáhidů íránského lidu.

58 Na rozdíl od tvrzení žalobce však nepostačuje tato jediná okolnost k tomu, aby porušení těchto ustanovení bylo v projednávaném případě považováno za dostatečně závažné na to, aby jím byla založena odpovědnost Společenství. Jak již bylo připomenuto (viz body 37 až 39 výše), soud má totiž rovněž povinnost vzít v úvahu zejména právní a skutkovou složitost upravované situace, jakož i obtížnost použití nebo výkladu ustanovení právních předpisů.

59 V projednávaném případě je třeba mimoto uvést, že omezující opatření stanovená nařízením č. 2580/2001 a společným postojem 2001/931 mají za cíl provedení rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 1373 (2001) ze dne 28. září 2001, ve které stanovila rozsáhlé strategie pro boj proti terorismu, a zejména pro boj proti financování terorismu, na úrovni Společenství (rozsudek Sison I, bod 1 výše, body 4 až 12).

60 Soudní dvůr již v rámci jiného režimu omezujících opatření hospodářské povahy zavedeného v rámci Společenství, kterým byly rovněž provedeny rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, rozhodl, že boj všemi prostředky v souladu s uvedenou chartou proti ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, které představují teroristické činy, představuje zásadní cíl obecného zájmu mezinárodního společenství, který v zásadě odůvodňuje přijetí takových

omezujících opatření, jaká jsou dotčena v projednávaném případě, vůči určitým osobám (rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, C-402/05 P a C-415/05 P, Sb. rozh. s. I-6351, dále jen „rozsudek Soudního dvora Kadi“, body 361 až 363). Zásadní důležitost tohoto cíle obecného zájmu a zvláštní obtíže, které jeho sledování „všemi prostředky“ přináší dotčeným orgánům Unie, na naléhavou žádost Rady bezpečnosti Organizace spojených národů, jsou rovněž faktory, které je třeba vzít v potaz v souladu s judikaturou uvedenou v bodě 34 výše.

61 V projednávaném případě tudíž musí Tribunál zkoumat právní a skutkovou složitost upravované situace ve zvláštním případě žalobce, jakož i obtížnost použití nebo výkladu relevantních ustanovení nařízení č. 2580/2001 a společného postoje 2001/931 při zohlednění zejména důležitosti sledovaných cílů obecného zájmu, a to za účelem zjištění, zda nesprávné právní posouzení, jehož se dopustila Rada, představuje nesprávnost, které by se za obdobných okolností běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa nedopustila (viz bod 39 výše).

62 V tomto kontextu je třeba vzít v úvahu zvláštní obtížnost související s výkladem a použitím těchto ustanovení v projednávaném případě, i když je porušení čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 ve spojení s čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 jasně prokázáno (rozsudek Sison II, bod 1 výše, bod 113). V tomto ohledu má Tribunál za to, že obtíže spojené s doslovným a systematickým výkladem podmínek přijetí opatření směřujícího ke zmrazení finančních prostředků stanovených v uvedených ustanoveních ve světle celého systému Společenství týkajícího se zmrazení finančních prostředků a s ohledem na sledované cíle obecného zájmu mohly při neexistenci jasného precedentu v této oblasti rozumně vysvětlit nesprávné právní posouzení, kterého se dopustila Rada při použití těchto ustanovení tím, že nesprávně vycházela z rozsudku Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) ze dne 17. prosince 1992 (dále jen „rozsudek Raad van State z roku 1992“) a z rozhodnutí arrondissementsrechtbank te ‘s-Gravenhage (obvodní soud v Haagu, dále jen „rechtbank“), Sector Bestuursrecht, Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken (oddělení správního práva, senát jednotného použití práva, věci týkající se cizích státních příslušníků) ze dne 11. září 1997 (dále jen „rozhodnutí rechtbank“).

63 Je totiž nutno bez dalšího konstatovat, že samotné znění těchto ustanovení je zvláště nejasné. Podle znění čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 se tak „příslušným orgánem“ rozumí „justiční orgán, nebo pokud justiční orgány nemají pravomoc v oblasti, které se týká tento odstavec, rovnocenný příslušný orgán v této oblasti“. Není poskytnuto žádné vymezení, co by mohl být „příslušný orgán rovnocenný“ soudnímu orgánu příslušnému „v oblasti, které se týká tento odstavec“, tedy oblasti zahajování vyšetřování nebo trestního stíhání za teroristický čin. Kromě toho je obtížné si představit, že by soudní orgány některého členského státu Unie, který je právním státem a členem Unie založené na dodržování práva, neměly žádnou „pravomoc“ v této oblasti. Stejně tak nelze pojem rozhodnutí o „zahájení vyšetřování nebo trestního stíhání“ za teroristický čin, a dokonce ani pojem rozhodnutí o „odsouzení za takové činy“ chápat jednoznačně. Nebylo ani specifikováno, zda tato ustanovení musí být vykládána v souvislosti s vnitrostátním právem a s odkazem na něj, nebo zda mají v právu Unie samostatný obsah, jehož výklad může poskytnout pouze soud Unie. Ani v jednom z těchto případů není zjevné, že jednotlivá jazyková znění těchto ustanovení pokrývají tutéž základní vnitrostátní realitu. V některých jazykových zněních tak mohou být používány výrazy trestního práva v úzkém slova smyslu, zatímco v jiných jazykových zněních může jejich výklad zasahovat i mimo tento striktně trestněprávní rámec.

64 Kromě toho je třeba uvést, že v projednávaném případě není zpochybněna odpovědnost Rady jako zákonodárného orgánu, který přijal dotčená ustanovení, ale jako správního orgánu, odpovědného za jejich provádění.

65 Výše uvedené obtíže spjaté s výkladem dotčených ustanovení přitom nutně vyvolaly značné obtíže při jejich uplatňování, což dokládá rozsáhlá judikatura Tribunálu týkající se tohoto zvláštního předmětu

sporu [viz, mimo rozsudky Sison I a Sison II, bod 1 výše, rozsudky Tribunálu ze dne 12. prosince 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Rada, tzv. „OMPI“ (T-228/02, Sb. rozh. s. II-4665); ze dne 11. července 2007, Al-Aqsa v. Rada, tzv. „Al-Aqsa I“ (T-327/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí); PMOI I, bod 48 výše; ze dne 4. prosince 2008, People's Mojahedin Organization of Iran v. Rada, tzv. „PMOI II“ (T-284/08, Sb. rozh. s. II-3487, v současnosti předmětem kasačního opravného prostředku ve věci C-27/09 P); ze dne 2. září 2009, El Morabit v. Rada (T-37/07 a T-323/07, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí); ze dne 9. září 2010, Al-Aqsa v. Rada, tzv. „Al-Aqsa II“ (T-348/07, Sb. rozh. s. II-04575), a ze dne 7. prosince 2010, Fahas v. Rada (T-49/07, Sb. rozh. s. II-05555)]. Teprve přezkumem zhruba deseti věcí v průběhu několika let tak Tribunál postupně vypracoval účelný a soudržný rámec pro výklad dotčených ustanovení. Tento postup postupného vytváření judikatury je zvláště viditelný v bodě 91 a následujících rozsudku Sison II, bod 1 výše, který je syntézou předchozích rozsudků v této oblasti.

66 Je třeba především uvést to, že Tribunál v rozsudku Sison I, bod 1 výše, neposkytl žádné vodítko ohledně toho, zda rozsudek Raad van State a rozhodnutí rechtbank mohou být považovány za rozhodnutí přijatá příslušným vnitrostátním orgánem, ve smyslu čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 (v tomto ohledu viz rozsudek Sison I, bod 1 výše, bod 242). Tento rozsudek tedy ve smyslu judikatury uvedené v bodě 40 výše nemohl Radě sloužit jako precedens při přijímání aktů napadených v projednávaném případě.

67 V projednávaném případě Tribunál naopak dlouze přezkoumával obsah, význam a kontext rozhodnutí vnitrostátních orgánů, na nichž byly založeny napadené akty, a sice rozsudku Raad van State a rozhodnutí rechtbank, v bodech 46 až 70 rozsudku Sison I, bod 1 výše, a v bodech 88, 90 a 100 až 106 rozsudku Sison II, bod 1 výše, na něž je zde odkazováno.

68 Co se týče kvalifikace těchto vnitrostátních rozhodnutí s ohledem na čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931, která byla provedena v bodě 107 a následujících rozsudku Sison II, bod 1 výše, je třeba uvést, že v bodě 111 uvedeného rozsudku Sison II Tribunál poprvé uvedl určitá obecná kritéria pro výklad a použití těchto ustanovení. Tribunál tak „m[ě]l za to“, že s ohledem jak na znění, kontext a cíle ustanovení dotčených v projednávaném případě, tak na prvořadou úlohu vnitrostátních orgánů v postupech směřujících ke zmrazení finančních prostředků stanovenou v čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 musí být rozhodnutí o „zahájení vyšetřování nebo trestního stíhání“ k tomu, aby mohlo být platně Radou uplatňováno, přijato v rámci vnitrostátního řízení týkajícího se přímo a v první řadě uložení preventivního nebo represivního opatření dotčené osobě na základě boje proti terorismu a z důvodu její účasti na něm. Tribunál upřesnil, že tento požadavek nesplňuje rozhodnutí vnitrostátního soudního orgánu, který o možné účasti dotčené osoby na takové činnosti rozhoduje pouze akcesoricky a incidenčně v průběhu řízení například v rámci zpochybnění jejích občanských práv a povinností.

69 V projednávaném případě v bodě 113 rozsudku Sison II, bod 1 výše, Tribunál z restriktivního výkladového kritéria, které předtím formuloval, vyvodil, že předmětem dotčených řízení žalobce před Raad van State a rechtbank nebyla v žádném případě represe za jeho případnou účast na teroristických činech, ale že se tato řízení týkala pouze přezkumu legality rozhodnutí nizozemského státního tajemníka pro spravedlnost, které mu odmítá přiznat postavení uprchlíka a poskytnout mu povolení k pobytu v Nizozemsku.

70 Tribunál nicméně v bodě 114 rozsudku Sison II, bod 1 výše, rovněž uznal, že Raad van State a rechtbank se v rámci těchto řízení seznámily se spisem vnitřní bezpečnostní služby Nizozemska (dále jen „BVD“), týkajícím se údajné účasti žalobce na některých teroristických činech na Filipínách, přestože nerozhodly o zahájení vyšetřování těchto skutečností, tím méně o zahájení trestního stíhání žalobce.

71 Kromě toho je třeba zdůraznit, že na rozdíl od tvrzení žalobce odmítnutí nizozemského státního tajemníka pro spravedlnost přiznat mu postavení uprchlíka a udělit mu povolení k pobytu v Nizozemsku, zdůvodněné především skutečností, že z Nizozemska vedl nebo se pokoušel vést New People's Army (NPA), ozbrojené křídlo Komunistické strany Filipín (CPP), které je odpovědné za velké množství teroristických činů na Filipínách, bylo v podstatě schváleno rechtbank po vyhlášení rozsudku Raad van State a poté, co se tento soud seznámil se spisem BVD (viz rozsudek Sison I, bod 1 výše, body 63, 66 a 68 až 70). Rada se tedy tím, že odkazovala na tyto skutkové okolnosti, nedopustila žádného nesprávného posouzení ani překročení mezí svého volného prostoru pro uvážení.

72 Konečně je třeba připomenout, že v rozsudku Sison II, bod 1 výše (body 88, 89 a 122), Tribunál zamítl žalobní důvod žalobce vycházející ze zjevně nesprávného posouzení skutečností. Konstatoval zejména to, že skutková tvrzení obsažená v odůvodněních přiložených k napadeným aktům byla řádně podpořena písemnostmi ve spisu, který mu byl předložen, a konkrétně skutkovými zjištěními, která v rámci své pravomoci učinily Raad van State a rechtbank. Tato skutková tvrzení se přitom týkají zapojení žalobce do teroristických činů spáchaných na Filipínách vyplývajících z jeho vůdčí role v CPP a NPA, jakož i z kontaktů, které měl s vůdci jiných teroristických skupin (v tomto ohledu viz body 46 až 70 rozsudku Sison I, bod 1 výše, převzaté rovněž v bodě 106 rozsudku Sison II, bod 1 výše).

73 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že s ohledem zaprvé na složitost právních a skutkových posouzení vyžadovaných k řešení projednávaného případu, zadruhé na obtíže související s výkladem a použitím čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 ve spojení s čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 za okolností projednávaného případu a při neexistenci jasného precedentu před vyhlášením rozsudku Sison II, bod 1 výše, a zatřetí s ohledem na zásadní důležitost cílů obecného zájmu spojených s bojem proti mezinárodnímu terorismu sledovaných uvedeným nařízením lze porušení uvedených ustanovení Radou, třebaže jasně prokázaná, vysvětlit zvláštními překážkami a odpovědností, s nimiž se musel tento orgán vypořádat, a představuje nesprávnost, které by se za obdobných okolností mohla dopustit běžně obezřetná správa postupující s řádnou péčí.

74 Tribunál má v důsledku toho za to, že porušení čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 v projednávaném případě, třebaže jasně prokázané, nelze považovat za dostatečně závažné porušení práva Společenství, které může založit mimosmluvní odpovědnost Společenství vůči žalobci.

K založení mimosmluvní odpovědnosti Společenství na základě tvrzeného porušení základních práv žalobce

75 V projednávaném případě je nesporné, že základní práva, jejichž porušení je žalobcem tvrzeno, představují právní normy, jejichž předmětem je přiznání práv jednotlivcům. Jejich porušení – kdyby bylo prokázáno – by proto mohlo založit mimosmluvní odpovědnost Společenství, bylo-li by dostatečně závažné.

76 V tomto ohledu se žalobce nedovolává protiprávnosti obecného režimu zmrazení finančních prostředků zavedeného nařízením č. 2580/2001 jako takové z hlediska základních práv, ale pouze nesprávného použití tohoto nařízení za zvláštních okolností projednávané věci, které vyvolalo uvedené porušení.

77 Mimoto slučitelnost takového režimu nebo obdobných režimů vyplývajících z provádění jiných rezolucí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů se základními právy dotýčných osob je jasně zakotvena judikaturou Soudního dvora a Tribunálu (co se týče práva vlastnit majetek, viz rozsudek Soudního dvora Kadi, bod 60 výše, body 361 až 366, a rozsudek Tribunálu ze dne 9. července 2009, Melli Bank v. Rada, T-246/08 a T-332/08, Sb. rozh. s. II-2629, body 111 a 112; co se týče práva na respektování soukromého a rodinného života, rozsudek Tribunálu ze dne 12. července 2006, Ayadi v. Rada, T-253/02,

Sb. rozh. s. II-2139, bod 126, nezrušený Soudním dvorem v řízení o kasačním opravném prostředku; co se týče dodržení presumpce neviny, rozsudky El Morabit v. Rada, bod 65 výše, bod 40, a Fahas v. Rada, bod 65 výše, body 64 až 68).

78 Porušením základních práv žalobce by tedy nebylo uložení omezujících opatření stanovených nařízením č. 2580/2001 jako takové, ale byla by jím samotná okolnost, že mu tato opatření byla napadenými akty uložena za podmínek jiných, než jaké byly stanoveny právě za účelem omezení možností zásahů veřejných orgánů do výkonu těchto práv (viz body 50 a 51 výše) článkem 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 ve spojení s čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931.

79 Přitom byl již výše učiněn závěr, že tato neslučitelnost napadených aktů s podmínkami stanovenými čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001, která sice představuje protiprávnost, avšak nemůže být považována za dostatečně závažné porušení práva Společenství, které může založit mimosmluvní odpovědnost Společenství vůči žalobci.

80 Jelikož tvrzené porušení základních práv žalobce nelze oddělit od této protiprávnosti a je odvislé pouze od ní, je tedy třeba dojít k závěru, že není ani dostatečně závažné na to, aby mohlo za zvláštních okolností projednávaného případu založit mimosmluvní odpovědnost Společenství (obdobně viz rozsudek Artogodan v. Komise, bod 32 výše, body 131, 132 a 136).

81 V tomto ohledu je třeba doplnit, že Listina základních práv Evropské unie ani EÚLP zaručující právo na účinnou soudní ochranu nebrání tomu, aby založení mimosmluvní odpovědnosti Společenství za takových okolností, jaké jsou dány v projednávaném případě, podléhalo uznání dostatečně závažného porušení základních práv uplatňovaných žalobcem. Co se týče konkrétně práv zaručených protokolem č.1 k EÚLP, Evropský soud pro lidská práva zohlednil „různá omezení vyplývající ze skutečností, které je třeba prokázat v rámci žaloby“ na mimosmluvní odpovědnost Společenství zahrnující podle ustálené judikatury podmínku týkající se existence takového porušení, a došel k závěru, že právo Společenství nabízí ochranu základních práv rovnocennou ochraně zajištěné mechanismem EÚLP (viz ESLP, rozsudek Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Irsko ze dne 30. června 2005, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 2005-VI, § 88, 163 a 165).

82 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že podmínka pro vznik mimosmluvní odpovědnosti Společenství související s protiprávní povahou jednání vytýkaného Radě není v projednávaném případě splněna.

83 Žaloba tudíž musí být zamítnuta, aniž je třeba zkoumat ostatní podmínky vzniku mimosmluvní odpovědnosti Společenství.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (druhý rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba na náhradu škody se zamítá.

2) Rada Evropské unie ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Josem Mariou Sisonem v řízení o žalobě na neplatnost.

3) Jose Maria Sison ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou v řízení o žalobě na náhradu škody.

4) Nizozemské království, Spojené království Velké Británie a Severního Irska a Evropská komise ponесou vlastní náklady řízení.

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 23. listopadu 2011.

SDEU: C-224/01 Gerhard Köbler v. Republik Österreich

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

30. září 2003

Ve věci C-224/01,

jejímž předmětem je žádost předložená Soudnímu dvoru na základě článku 234 ES Landesgericht für Zivilrechtssachen Vídeň (Rakousko), směřující k získání, ve sporu probíhající před posledně uvedeným soudem mezi

Gerhardem Köblerem

a

Rakouskou republikou,

rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu jednak článku 48 Smlouvy ES (nyní po změně článek 39 ES), a jednak judikatury Soudního dvora vyplývající zejména z rozsudků ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029), a ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Recueil, s. I-4961),

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

1 Usnesením ze dne 7. května 2001, došlým Soudnímu dvoru dne 6. června 2001, položil Landesgericht für Zivilrechtssachen Vídeň na základě článku 234 ES pět předběžných otázek týkajících se jednak výkladu článku 48 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 39 ES), a jednak judikatury Soudního dvora vyplývající zejména z rozsudků ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029), a ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Recueil, s. I-4961).

2 Tyto otázky byly vzneseny v rámci řízení o žalobě podané G. Köblerem proti Rakouské republice týkající se odpovědnosti za porušení ustanovení práva Společenství rozsudkem Verwaltungsgerichtshof, nejvyššího správního soudu.

Právní rámec

(...)

Spor v původním řízení

5 Gerhard Köbler je ode dne 1. března 1986 ve veřejnoprávním služebním poměru s Rakouským státem jakožto řádný univerzitní profesor v Innsbrucku (Rakousko). Při jeho jmenování mu byl přiznán

plat řádného universitního profesora v desáté platové třídě, zvýšený o běžný příplatek za odsloužená léta.

6 Dopisem ze dne 28. února 1996 požádal G. Köbler o přiznání zvláštního příplatku za odsloužená léta pro universitní profesory podle § 50a GG. Uvedl, že sice nemůže doložit, že odsloužil 15 let jakožto profesor na rakouských univerzitách, ale že může doložit odpovídající dobu odsloužených let, jestliže bude vzata v úvahu doba jeho působení na univerzitách jiných členských států Společenství. Podmínka 15 let odsloužených výlučně na rakouských univerzitách – aniž by byla vzata v úvahu doba odsloužená na univerzitách v jiných členských státech – představuje od okamžiku přistoupení Rakouské republiky ke Společenství nepřímou diskriminaci, která není podle práva Společenství odůvodněná.

7 Ve sporu, ke kterému vedlo uplatnění nároku ze strany G. Köblera, předložil Verwaltungsgerichtshof (Rakousko) Soudnímu dvoru usnesením ze dne 22. října 1997 žádost o rozhodnutí o předběžné otázce zapsanou v kanceláři Soudního dvora pod číslem C-382/97.

8 Dopisem ze dne 11. března 1998 se vedoucí kanceláře Soudního dvora dotázal Verwaltungsgerichtshof, zda považuje vzhledem k rozsudku ze dne 15. ledna 1998, Schöning-Kougebetopoulou (C-15/96, Recueil, s. I-47), za nutné setrvat na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

9 Usnesením ze dne 25. března 1998 vyzval Verwaltungsgerichtshof účastníky řízení ve sporu, který byl před ním projednáván, aby se vyjádřili k dotazu vedoucího kanceláře Soudního dvora, přičemž předběžně poznamenal, že právní otázka, která byla předmětem dotčeného řízení o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, byla rozhodnuta ve prospěch G. Köblera.

10 Usnesením ze dne 24. června 1998 vzal Verwaltungsgerichtshof zpět svou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a rozsudkem z téhož dne zamítl opravný prostředek G. Köblera z důvodu, že zvláštní příplatek za odsloužená léta představuje odměnu za věrnost, která objektivně odůvodňuje odchýlení se od ustanovení práva Společenství týkajících se volného pohybu pracovníků.

11 Tento rozsudek ze dne 24. června 1998 mimo jiné uvádí:

„[...] Verwaltungsgerichtshof ve svém usnesení ze dne 22. října 1997, kterým byla podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce [ve věci C-382/97], vycházel z toho, že, zvláštní příplatek za odsloužená léta řádných universitních profesorů nemá povahu odměny za věrnost ani povahu mimořádné odměny, ale je součástí platu v rámci služebního postupu.

Tento právní názor, formulovaný nezávazným způsobem ve vztahu k účastníkům soudního řízení správního, je neudržitelný.

[...]

Z toho zjevně vyplývá, že zvláštní příplatek za odsloužená léta podle § 50a GG z roku 1956 nesouvisí se, stanovením tržní hodnoty, jež je nutno provést v rámci jmenovacího postupu, ale že je třeba vycházet z toho, že účelem tohoto příplatku je poskytnout vědcům, kteří jsou činní na velmi mobilním trhu práce, pobídku k tomu, aby kariérně působili na rakouských univerzitách. Nemůže tedy být součástí pravidelného platu, a vzhledem k jeho účelu jako odměny za věrnost je pro vznik nároku na něj stanovena podmínka určité doby výkonu služby ve funkci řádného universitního profesora na rakouských univerzitách. Tomuto vymezení rozhodujícím způsobem nebrání skutečnost, že je zvláštní příplatek za odsloužená léta pojat jako složka měsíčního platu, ani s tím spojená trvalá povaha této odměny za věrnost.

Protože v Rakousku – v rozsahu, v němž je to pro projednávanou věc relevantní – vystupuje v případě universit jako nositel právní subjektivity výlučně spolek, vztahuje se ustanovení § 50a GG z roku 1956 – na rozdíl od situace, na jejímž základě byl vydán rozsudek [Schöning-Kougebetopoulou, výše uvedený] – pouze na jediného zaměstnavatele. Navrhovatelem požadované zohlednění předchozích dob služby se provádí v rámci stanovení, tržní hodnoty při vyjednávání za účelem jmenování. Další zohlednění takových předchozích dob služby pro účely zvláštního příplatku za odsloužená léta není stanoveno ani v případě rakouských vědců, kteří pokračují ve výuce v Rakousku poté, co působili v cizině, a bylo by v rozporu se záměrem poskytnout odměnu za dlouhodobou věrnost zaměstnavateli, o němž Soudní dvůr připustil, že odůvodňuje ustanovení, které jako takové porušuje zásadu zákazu diskriminace.

Protože se v případě dotčeného údajného nároku navrhovatele na zvláštní příplatek za odsloužená léta podle § 50a GG z roku 1956 jedná o odměnu za věrnost stanovenou zákonem, a protože Soudní dvůr z uvedených důvodů připustil, že takovýto systém odůvodňuje úpravu, která může porušovat zásadu zákazu diskriminace, musí být opravný prostředek opírající se o porušení této zásady zákazu diskriminace posouzen jako neopodstatněný; je tedy třeba jej zamítnout [...]“

12 Gerhard Köbler podal k předkládajícímu soudu žalobu na náhradu škody proti Rakouské republice způsobené nevyplacením zvláštního příplatku za odsloužená léta. Tvrdí, že rozsudek Verwaltungsgerichtshof ze dne 24. června 1998 je v rozporu s přímo použitelnými ustanoveními práva Společenství, tak jak jsou vykládána Soudním dvorem v rozsudcích, ve kterých rozhodl, že zvláštní příplatek za odsloužená léta není odměnou za věrnost.

13 Rakouská republika tvrdí, že rozsudek Verwaltungsgerichtshof ze dne 24. června 1998 není v rozporu s přímo použitelnými ustanoveními práva Společenství. Podle ní mimoto nelze z rozhodnutí soudu, jež nelze napadnout opravnými prostředky, odvozovat odpovědnost státu za škodu.

Předběžné otázky

14 Jelikož byl Landesgericht für Zivilrechtssachen Vídeň toho názoru, že ve věci, jež mu byla předložena, je výklad práva Společenství nejistý, avšak nezbytný pro vydání jeho rozhodnutí, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je judikatura Soudního dvora, podle které je pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva Společenství lhotejná, kterému orgánu členského státu je škoda přiřitatelná (například [výše uvedený rozsudek] Brasserie du pêcheur a Factortame), použitelná rovněž v případě, že chování orgánu, které je údajně v rozporu s právem Společenství, spočívá ve vydání rozhodnutí takového nejvyššího soudu členského státu, jako je v projednávané věci Verwaltungsgerichtshof?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku:

Je judikatura Soudního dvora, podle které přísluší právnímu řádu každého členského státu určit soud příslušný k rozhodování sporů, jež se týkají práv jednotlivců odvozených z právního řádu Společenství (například [výše uvedený] rozsudek Dorsch Consult), použitelná rovněž v případě, že chování, které je údajně v rozporu s právem Společenství, spočívá ve vydání rozhodnutí takového nejvyššího soudu členského státu, jako je v projednávané věci Verwaltungsgerichtshof?

3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku:

Je právní názor vyjádřený ve výše uvedeném rozsudku Verwaltungsgerichtshof, podle kterého je zvláštní příplatek za odsloužená léta druhem odměny za věrnost, v rozporu s přímo použitelným ustanovením

práva Společenství, a zejména se zásadou zákazu nepřímé diskriminace stanovenou v článku 48 Smlouvy o ES a s příslušnou a ustálenou judikaturou Soudního dvora, která byla v této oblasti vydána?

4) V případě kladné odpovědi na třetí otázku:

Zakládá toto přímo použitelné ustanovení práva Společenství, jež bylo porušeno, subjektivní právo pro navrhovatele v původním řízení?

5) V případě kladné odpovědi na čtvrtou otázku:

Má Soudní dvůr na základě obsahu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce k dispozici veškeré informace, aby mohl sám rozhodnout o tom, zda Verwaltungsgerichtshof v rámci vylíčeného skutkového stavu v původním řízení zjevným a významným způsobem překročil meze své posuzovací pravomoci, nebo přísluší rozhodnutí o této otázce předkládajícímu rakouskému soudu?“

K první a druhé otázce

15 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, jež je třeba přezkoumat společně, je, zda je zásada, podle které jsou členské státy povinny nahradit škodu, kterou způsobily jednotlivcům porušeními práva Společenství, která jsou jim přičitatelná, rovněž použitelná, pokud k tomuto porušení došlo v důsledku rozhodnutí soudu, jež nelze napadnout opravnými prostředky, a zda v případě kladné odpovědi přísluší právnímu řádu každého členského státu určit soud příslušný k rozhodování sporů týkajících se této náhrady škody.

Vyjádření předložené Soudnímu dvoru

16 Gerhard Köbler, německá a nizozemská vláda, jakož i Komise se domnívají, že členský stát může být odpovědný za porušení práva Společenství z důvodu pochybení přičitatelného soudu. Tyto vlády, jakož i Komise se ale domnívají, že tato odpovědnost by měla být omezená a měla by podléhat různým omezujícím podmínkám, jež by doplnily podmínky již vyjádřené ve výše uvedeném rozsudku Brasserie du pêcheur a Factortame.

17 V tomto ohledu německá a nizozemská vláda uvádí, že se jedná o „dostatečně závažné porušení“ ve smyslu tohoto rozsudku pouze tehdy, jestliže soudní rozhodnutí porušilo zvláště závažným a zjevným způsobem použitelné právo Společenství. Podle německé vlády je porušení právní normy soudem zvláště závažné a zjevné pouze tehdy, jsou-li výklad nebo nepoužití práva Společenství objektivně neobhájitelné a musí-li být subjektivně považovány za úmyslné porušení. Takováto omezující hlediska jsou odůvodněná, aby byla chráněna jak zásada překážky věci pravomocně rozhodnuté, tak zásada nezávislosti soudní moci. Kromě toho omezující režim odpovědnosti státu za škodu způsobenou chybnými soudními rozhodnutími odpovídá, podle německé vlády, obecné zásadě společné právním řádům členských států ve smyslu článku 288 ES.

18 Německá a nizozemská vláda tvrdí, že odpovědnost členského státu musí zůstat omezená na soudní rozhodnutí, jež nelze napadnout opravnými prostředky, zejména proto, že článek 234 ES ukládá povinnost obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou pouze soudům, jež jsou povolány k vydání takovýchto rozhodnutí. Nizozemská vláda se domnívá, že stát by měl být odpovědný pouze za předpokladu zjevného a závažného porušení této povinnosti předložit předběžnou otázku.

19 Komise uvádí, že omezení odpovědnosti státu za soudní rozhodnutí existuje ve všech členských státech a je nezbytné, aby byla zachována zásada překážky věci pravomocně rozhodnuté, a tudíž i právní jistota. Proto doporučuje uznat existenci „dostatečně závažného porušení“ práva Společenství pouze

tehdy, zneužije-li vnitrostátní soud zjevně svou pravomoc nebo zjevně nerespektuje smysl a dosah práva Společenství. V projednávaném případě je údajné pochybení Verwaltungsgerichtshof omluvitelné a tato omluvitelná povaha je jedním z kritérií umožňujících dospět k závěru, že nedošlo k dostatečně závažnému porušení práva (viz rozsudek ze dne 4. července 2000, Haim, C-424/97, Recueil, s. I-5123, bod 43).

20 Rakouská republika a rakouská vláda (dále jen společně „Rakouská republika“), jakož i francouzská vláda a vláda Spojeného království tvrdí, že členský stát nemůže být odpovědný za porušení práva Společenství přičitatelné soudu. Dovolávají se argumentů vycházejících ze zásady překážky věci pravomocně rozhodnuté, zásady právní jistoty, nezávislosti soudní moci, role soudní moci v právním řádu Společenství, jakož i ze srovnání s řízeními probíhajícími před Soudním dvorem týkajícími se odpovědnosti Společenství na základě článku 288 ES.

21 Rakouská republika zejména uvádí, že nový přezkum právního posouzení, jenž provedl soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, je neslučitelný s úlohou takového soudu, neboť účelem jeho rozhodnutí je s konečnou platností ukončit spor. Dále vzhledem k tomu, že Verwaltungsgerichtshof podrobně přezkoumal právo Společenství ve svém rozsudku ze dne 24. června 1998, je vyloučení další možnosti opravného prostředku u rakouského soudu slučitelné s právem Společenství. Rakouská republika mimoto tvrdí, že podmínky vzniku odpovědnosti členského státu se nemohou lišit od podmínek použitelných v případě odpovědnosti Společenství za srovnatelných okolností. Vzhledem k tomu, že čl. 288 druhý pododstavec ES nemůže být použit v případě porušení práva Společenství Soudním dvorem, protože by byl Soudní dvůr v takovém případě povolán k rozhodování o otázce týkající se škody, kterou sám způsobil, a tudíž by byl zároveň soudcem i účastníkem řízení, nemohou být ani členské státy odpovědný za škodu způsobenou soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky.

22 Rakouská republika krom toho uvádí, že článek 234 ES nepřiznává práva jednotlivcům. Účastníci původního řízení totiž nemohou v rámci řízení o předběžné otázce probíhajícího před Soudním dvorem měnit předběžné otázky ani je nechat prohlásit za bezpředmětné (viz rozsudek ze dne 9. prosince 1965, Singer, 44/65, Recueil, s. 1191). Mimoto členský stát může být případně odpovědný pouze za porušení ustanovení, jež přiznává práva jednotlivcům. Nemůže tudíž vzniknout odpovědnost pro porušení článku 234 ES soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky.

23 Francouzská vláda tvrdí, že uznání práva na náhradu škody z důvodu údajně chybného použití práva Společenství v konečném rozhodnutí vnitrostátního soudu je v rozporu se zásadou respektování překážky věci pravomocně rozhodnuté tak, jak byla uznána Soudním dvorem v rozsudku ze dne 1. června 1999, Eco Swiss (C-126/97, Recueil, s. I-3055). Tato vláda zejména uvádí, že zásada nezvratnosti rozhodnutí ve věci pravomocně rozhodnuté má zásadní význam v právních systémech vycházejících ze zásady právního státu a dodržování soudních rozhodnutí. Kdyby však byla uznána odpovědnost státu za porušení práva Společenství soudním orgánem, byly by tyto zásady právního státu a respektování soudních rozhodnutí zpochybněny.

24 Vláda Spojeného království tvrdí, že v zásadě a s výjimkou zejména porušení základního práva chráněného Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“) nemůže být proti Koruně podána žádná žaloba týkající se odpovědnosti za soudní rozhodnutí. Dodává, že zásada účinné ochrany práv přiznaných pravidly Společenství, z níž vychází zásada odpovědnosti státu, zdaleka není absolutní, a v tomto ohledu zmiňuje prekluzivní lhůty. Tato zásada může odůvodnit žalobu na náhradu škody proti státu pouze v ojedinělých případech a pouze v případě určitých striktně vymezených rozhodnutí vnitrostátních soudů. Prospěch vyplývající z uznání práva na náhradu škody s příslušenstvím z důvodu chybného soudního rozhodnutí

je v důsledku toho omezený. Vláda Spojeného království se domnívá, že je třeba tento prospěch zvažovat vzájemně s některými velmi důležitými obavami.

25 V tomto ohledu se dovolává zaprvé zásady právní jistoty a zásady překážky věci pravomocně rozhodnuté. Právo brání zpochybňování soudních rozhodnutí, s výjimkou podání opravných prostředků. Jedná se o ochranu úspěšného účastníka řízení a o posílení obecného zájmu na právní jistotě. V minulosti Soudní dvůr ukázal, že je připraven k omezení dosahu zásady účinné soudní ochrany proto, aby byly zachovány „zásady, které jsou základem vnitrostátního soudního systému, jako jsou zásada právní jistoty, jakož i zásada respektování překážky věci pravomocně rozsouzené, jež je jejím vyjádřením“ (výše uvedený rozsudek *Eco Swiss*, body 43 až 48). Uznání odpovědnosti státu za pochybení soudní moci vytváří riziko právního zmatku a ponechává účastníky řízení ve sporu v nejistotě, pokud jde o jejich situaci.

26 Zadruhé, vláda Spojeného království uvádí, že autorita a pověst soudní moci by byly oslabeny, kdyby soudní omyl mohl v budoucnu vést k podání žaloby na náhradu škody. Zatřetí tvrdí, že nezávislost soudní moci představuje v ústavním pořádku všech členských států základní zásadu, která však nikdy nemůže být považována za samozřejmou. Přijetí odpovědnosti státu za soudní akty by mohlo tuto nezávislost zpochybnit.

27 Začtvrté, přiznat vnitrostátním soudům pravomoc, aby samy rozhodovaly ve věcech, v nichž se použije právo Společenství, s sebou nese nutnost přijmout to, že tyto soudy se někdy dopouštějí omylů, proti kterým se není možno odvolat ani je nelze jinak napravit. Tato záporná stránka byla vždy považována za přijatelnou. V tomto ohledu vláda Spojeného království uvádí, že za předpokladu, že by stát mohl být odpovědný za pochybení soudní moci, v důsledku čehož by Soudní dvůr mohl být povinen rozhodnout o předběžné otázce v této souvislosti, měl by Soudní dvůr pravomoc rozhodovat nejen o správnosti rozhodnutí nejvyšších vnitrostátních soudů, ale také pravomoc posoudit závažnost a omluvitelnost pochybení, kterých by se tyto soudy případně dopustily. Důsledky této situace pro životně důležitý vztah mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy by jistě nebyly příznivé.

28 Zapáté, vláda Spojeného království tvrdí, že může být obtížné určit soud příslušný k rozhodování takovéto věci týkající se odpovědnosti státu, zvláště ve Spojeném království s ohledem jak na jeho jednotný soudní systém, tak i na přísné použití zásady „*stare decisis*“. Zašesté tvrdí, že pokud může být stát odpovědný za pochybení soudní mocí, musí být Společenství stejným způsobem a za stejných podmínek odpovědné za pochybení soudů Společenství.

29 Pokud jde o konkrétně o druhou předběžnou otázku, G. Köbler, jakož i rakouská a německá vláda tvrdí, že přísluší právnímu řádu každého členského státu určit soud příslušný k rozhodování sporů, jež se týkají práv přiznaných jednotlivcům právem Společenství. Tato otázka tedy musí být odpovězena kladně.

Odpověď Soudního dvora

K zásadě odpovědnosti státu

30 Úvodem je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že zásada odpovědnosti členského státu za škody způsobené jednotlivcům porušeními práva Společenství, jež mu lze přičíst, je vlastní systému Smlouvy (rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, *Francovich a další*, C-6/90 a C-9/90, *Recueil*, s. I-5357, bod 35; výše uvedený rozsudek *Brasserie du pêcheur a Factortame*, bod 31; rozsudky ze dne 26. března 1996, *British Telecommunications*, C-392/93, *Recueil*, s. I-1631, bod 38; ze dne 23. května 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, *Recueil*, s. I-2553, bod 24; ze dne 8. října 1996, *Dillenkofer a další*, C-178/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94, *Recueil*, s. I-4845, bod 20; ze dne 2. dubna 1998, *Norbrook Laboratoires*, C-127/95, *Recueil*, s. I-1531, bod 106, a výše uvedený rozsudek *Haim*, bod 26).

31 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že tato zásada je platná pro jakékoli porušení práva Společenství členským státem, a to bez ohledu na orgán členského státu, jehož jednáním či opomenutím k porušení došlo (výše uvedený rozsudek *Brasserie du pêcheur a Factortame*, bod 32; rozsudek ze dne 1. června 1999, *Konle*, C-302/97, *Recueil*, s. I-3099, bod 62, a výše uvedený rozsudek *Haim*, bod 27).

32 Pokud je v mezinárodním právním řádu stát, jenž je odpovědný za porušení mezinárodního závazku, pokládán za jeden celek bez ohledu na to, zda je protiprávní jednání, jež je příčinou škody, přičitatelné moci zákonodárné, soudní nebo výkonné, musí tomu tak být tím spíše v právním řádu Společenství, když všechny orgány státu, včetně moci zákonodárné, jsou povinny při plnění svých úkolů dodržovat normy uložené právem Společenství, jež mohou přímo upravovat poměry jednotlivců (výše uvedený rozsudek *Brasserie du pêcheur a Factortame*, bod 34).

33 Vzhledem k zásadní úloze, kterou hraje soudní moc při ochraně práv, jež pro jednotlivce vyplývají z pravidel Společenství, by byla plná účinnost těchto pravidel zpochybněna a ochrana práv, jež tato pravidla přiznávají, by byla oslabena, kdyby bylo vyloučeno, aby jednotlivci mohli za určitých podmínek obdržet náhradu škody, jsou-li jejich práva poškozena porušením práva Společenství v důsledku rozhodnutí soudu členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky.

34 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, je již svým vymezením posledním stupněm, v němž mohou jednotlivci uplatnit práva, která jim právo Společenství přiznává. Vzhledem k tomu, že porušení těchto práv rozhodnutím takového soudu, jež se stalo konečným, nemůže být v zásadě předmětem nápravy, nemohou být jednotlivci zbaveni možnosti namítat odpovědnost státu, aby se tímto postupem domohli právní ochrany svých práv.

35 Ostatně zejména právě proto, aby bylo zabráněno porušování práv přiznaných jednotlivcům právem Společenství, je soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, na základě čl. 234 třetího pododstavce ES povinen obrátit se na Soudní dvůr.

36 Z požadavků, které jsou svou podstatou spojeny s ochranou práv jednotlivců, kteří se dovolávají práva Společenství, tudíž vyplývá, že tito jednotlivci musí mít možnost domoci se před vnitrostátním soudem náhrady škody způsobené porušením těchto práv rozhodnutím soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Brasserie du pêcheur a Factortame*, bod 35).

37 Některé vlády, jež předložily vyjádření v rámci tohoto řízení, uvedly, že zásadu odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům porušeními práva Společenství nelze vztáhnout na rozhodnutí vnitrostátního soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky. Za tímto účelem se některé tyto vlády dovolávaly argumentů vycházejících zejména ze zásady právní jistoty, konkrétněji ze zásady překážky věci pravomocně rozhodnuté, nezávislosti a autority soudu, jakož i z neexistence soudu příslušného k rozhodování sporů týkajících se odpovědnosti státu za škodu způsobenou takovými rozhodnutími.

38 V tomto ohledu je třeba uvést, že nelze zpochybňovat důležitost zásady překážky věci pravomocně rozhodnuté (viz výše uvedený rozsudek *Eco Swiss*, bod 46). Aby byla zajištěna jak stálost práva a právních vztahů, tak i řádný výkon spravedlnosti, je totiž důležité, aby soudní rozhodnutí, jež se stala po vyčerpání dostupných opravných prostředků nebo po uplynutí lhůt pro podání těchto opravných prostředků konečnými, již nemohla být zpochybněna.

39 Je však třeba mít za to, že uznání zásady odpovědnosti státu za rozhodnutí soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, nemá samo o sobě za důsledek zpochybnění právní

moci takového rozhodnutí. Řízení, které se týká otázky odpovědnosti státu, nemá stejný předmět a nemusí mít nutně stejné účastníky řízení jako řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, s nímž je spojena překážka věci pravomocně rozhodnutí. Žalobce se totiž v případě úspěchu v řízení o žalobě na náhradu škody vůči státu domůže odsouzení státu k náhradě utrpěné škody, ale nedojde nezbytně ke zpochybnění právní moci soudního rozhodnutí, jež způsobilo škodu. V každém případě zásada odpovědnosti státu, která je vlastní právnímu řádu Společenství, vyžaduje takovou náhradu škody, ale nikoliv nové přezkoumání soudního rozhodnutí, jež způsobilo škodu.

40 Z toho vyplývá, že zásada překážky věci pravomocně rozhodnuté nebrání uznání zásady odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky.

41 Argumenty opírající se o nezávislost a autoritu soudu rovněž nemohou být přijaty.

42 Pokud jde o nezávislost soudu, je třeba upřesnit, že uvedená zásada odpovědnosti se netýká osobní odpovědnosti soudce, ale odpovědnosti státu. Nezdá se přitom, že by možnost vzniku odpovědnosti státu za určitých podmínek za soudní rozhodnutí, které je v rozporu s právem Společenství, přinášela zvláštní rizika zpochybnění nezávislosti soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky.

43 Pokud jde o argument vycházející z rizika, že by byla dotčena autorita soudů, jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, tím, že by jejich pravomocná rozhodnutí mohla být nepřímo zpochybněna postupem umožňujícím učinit stát odpovědným za tato rozhodnutí, je třeba konstatovat, že lze rovněž mít za to, že existence právního prostředku umožňujícího za určitých podmínek nápravu škodlivých účinků chybného soudního rozhodnutí posiluje kvalitu právního řádu, a nakonec tedy i autoritu soudní moci.

44 Několik vlád rovněž tvrdilo, že uplatnění zásady odpovědnosti státu za rozhodnutí vnitrostátního soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, brání obtíže při určení soudu příslušného k rozhodování sporů týkajících se náhrady škod způsobených těmito rozhodnutími.

45 V tomto ohledu je třeba mít za to, že vzhledem k tomu, že z důvodů spojených v zásadě s nezbytností zajistit jednotlivcům ochranu práv, která jim přiznávají pravidla Společenství, musí být zásada odpovědnosti státu, jež je vlastní právnímu řádu Společenství, použitelná i ve vztahu k rozhodnutím vnitrostátního soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, jsou členské státy povinny umožnit dotčeným osobám, aby se dovolávaly této zásady, a poskytnout jim za tím účelem vhodný právní prostředek. Uplatnění této zásady nesmí být ohroženo neexistencí příslušného soudu.

46 Podle ustálené judikatury, jestliže neexistuje právní úprava Společenství, přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu určit příslušné soudy a upravit podrobnosti soudního řízení o žalobách, jež mají zajistit plnou ochranu práv, která jednotlivci požívají na základě práva Společenství (viz rozsudky ze dne 16. prosince 1976, *Rewe*, 33/76, *Recueil*, s. 1989, bod 5; *Comet*, 45/76, *Recueil*, s. 2043, bod 13; ze dne 27. února 1980, *Just*, 68/79, *Recueil*, s. 501, bod 25; výše uvedený rozsudek *Francovich* a další, bod 42, a rozsudek ze dne 14. prosince 1995, *Peterbroeck*, C-312/93, *Recueil*, s. I-4599, bod 12).

47 S výhradou povinnosti členských států zajistit v každém jednotlivém případě účinnou ochranu práv jednotlivců vyplývajících z právního řádu Společenství, nepřisluší Soudnímu dvoru zasahovat do řešení kompetenčních sporů, které může na úrovni vnitrostátní organizace soudnictví způsobovat kvalifikace

určitých právních situací vycházejících z práva Společenství (rozsudek ze dne 18. ledna 1996, SEIM, C-446/93, Recueil, s. I-73, bod 32, a výše uvedený rozsudek Dorsch Consult, bod 40).

48 Je ještě třeba dodat, že i když úvahy související s dodržováním zásady překážky věci pravomocně rozhodnuté nebo zásady nezávislosti soudů mohly ve vnitrostátních právních řádech vést k zavedení někdy přísných omezení možnosti vzniku odpovědnosti státu za škody způsobené chybnými soudními rozhodnutími, nemohly takové úvahy tuto možnost vyloučit úplně. Uplatnění zásady odpovědnosti státu za soudní rozhodnutí bylo totiž v různých formách přijato většinou členských států, jak uvedl generální advokát v bodech 77 až 82 svého stanoviska, třebaže jen za omezujících a nestejných podmínek.

49 Dále lze uvést, že v tomtéž smyslu EÚLP, a zvláště její článek 41 umožňuje Evropskému soudu pro lidská práva uložit státu, který porušil základní právo, aby nahradil škodu, kterou svým postupem způsobil poškozené osobě. Z judikatury uvedeného Soudu vyplývá, že takováto náhrada škody může být přiznána i tehdy, když protiprávní jednání vyplývá z obsahu rozhodnutí vnitrostátního soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky (viz Evropský soud pro lidská práva, rozsudek ze dne 21. března 2000, Dulaurans v. Francie, dosud nezveřejněný).

50 Z předcházejícího vyplývá, že zásada, podle níž jsou členské státy povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Společenství, jež jsou jim přičitatelná, je použitelná i v případě, že dotčené porušení vyplývá z rozhodnutí soudu, které nelze napadnout opravnými prostředky. Právnímu řádu každého členského státu přísluší, aby určil soud příslušný k rozhodování sporů týkajících se této náhrady škody.

K podmínkám odpovědnosti státu

51 Pokud jde o podmínky, za nichž je členský stát povinen nahradit škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Společenství, jež mu jsou přičitatelná, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že jsou tři, totiž že porušená právní norma přiznává práva jednotlivcům, porušení je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením povinnosti, která je uložena státu, a škodou utrpěnou poškozenými osobami (výše uvedený rozsudek Haim, bod 36).

52 Odpovědnost státu za škody způsobené rozhodnutím vnitrostátního soudu, proti kterému nelze podat opravné prostředky a jež porušuje pravidlo práva Společenství, se řídí stejnými podmínkami.

53 Pokud jde konkrétněji o druhou z těchto podmínek a její použití pro účely prokázání případné odpovědnosti státu v důsledku rozhodnutí vnitrostátního soudu, jež nelze napadnout opravnými prostředky, je třeba vzít v úvahu zvláštní povahu funkce soudu, jakož i legitimní požadavky právní jistoty, jak rovněž podotýkaly členské státy, které v této věci předložily vyjádření. Stát bude odpovědný za porušení práva Společenství takovýmto rozhodnutím pouze ve výjimečném případě, že soudce zjevným způsobem porušil použitelné právo.

54 Za účelem určení, zda je tato podmínka splněna, musí vnitrostátní soud, jemuž je předložena žaloba na náhradu škody, vzít v úvahu všechny okolnosti, jimiž se vyznačuje situace, jež mu byla předložena.

55 Mezi těmito okolnostmi jsou zejména míra jasnosti a přesnosti porušeného pravidla, úmyslná povaha protiprávního jednání, omluvitelná nebo neomluvitelná povaha nesprávného právního posouzení, případně postoj zaujatý orgánem Společenství, jakož i nesplnění povinnosti dotčeného soudu předložit předběžnou otázku podle čl. 234 třetího pododstavce ES.

56 V každém případě je porušení práva Společenství dostatečně závažné, pokud bylo dotčené rozhodnutí přijato ve zjevném rozporu s judikaturou Soudního dvora v dané oblasti (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Brasserie du pêcheur a Factortame*, bod 57).

57 Tři podmínky připomenuté v bodě 51 tohoto rozsudku jsou nezbytné a dostačující k tomu, aby jednotlivcům vzniklo právo na náhradu škody, aniž by však vylučovaly možnost méně omezujících podmínek pro vznik odpovědnosti státu podle vnitrostátního práva (viz výše uvedený rozsudek *Brasserie du pêcheur a Factortame*, bod 66).

58 S výhradou práva na náhradu škody, které přímo vychází z práva Společenství, musí stát – jsou-li tyto podmínky splněny – poskytnout náhradu za důsledky způsobené škody podle vnitrostátního práva o odpovědnosti za škodu s tím, že podmínky náhrady škody stanovené vnitrostátními právními předpisy nesmí být méně příznivé než podmínky, jež se vztahují na podobné právní prostředky vnitrostátní povahy, a nesmí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody (výše uvedené rozsudky *Francovich* a další, body 41 až 43, a *Norbrook Laboratoires*, bod 111).

59 Z předcházejícího vyplývá, že je třeba na první a druhou předběžnou otázku odpovědět, že zásada, podle níž jsou členské státy povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Společenství, jež jsou jim přičitatelná, je použitelná i v případě, že dotčené porušení vyplývá z rozhodnutí soudu, které nelze napadnout opravnými prostředky, jestliže porušené pravidlo práva Společenství přiznává práva jednotlivcům, porušení je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi tímto porušením a škodou utrpěnou poškozenými osobami. Za účelem určení, zda je porušení dostatečně závažné v případě, že vyplývá z takového rozhodnutí, musí příslušný vnitrostátní soud s přihlédnutím ke zvláštní povaze funkce soudu zjistit, zda má toto porušení zjevnou povahu. Právnímu řádu každého členského státu přísluší, aby určil soud příslušný k rozhodování sporů týkajících se této náhrady škody.

(...)

Ke čtvrté a páté otázce

89 Podstatou čtvrté a páté otázky předkládajícího soudu, které je třeba projednat společně, je, zda je ve věci v původním řízení členský stát odpovědný za porušení práva Společenství rozsudkem *Verwaltungsgerichtshof* ze dne 24. června 1998.

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

90 Pokud jde o čtvrtou otázku, G. Köbler, německá vláda a Komise uvádějí, že článek 48 Smlouvy je přímo použitelný a vytváří pro jednotlivce subjektivní práva, která jsou úřady a vnitrostátní soudy povinny chránit.

91 Rakouská republika tvrdí, že na čtvrtou otázku je třeba odpovědět pouze tehdy, pokud Soudní dvůr neodpoví na předcházející otázky v tom smyslu, jak navrhuje. Vzhledem k tomu, že čtvrtá otázka byla položena pouze pro případ, že by byla třetí otázka – kterou považuje za nepřijatelnou – zodpovězena kladně, navrhuje Soudnímu dvoru, aby tuto čtvrtou otázku ponechal bez odpovědi. Krom toho uvádí, že tato otázka není jasná vzhledem k tomu, že předkládací usnesení neobsahuje v tomto ohledu odůvodnění.

92 Pokud jde o pátou otázku, G. Köbler tvrdí, že je třeba na tuto otázku odpovědět kladně, neboť Soudní dvůr má k dispozici všechny poznatky, které mu umožňují, aby sám rozhodl,

zda Verwaltungsgerichtshof ve věci v původním řízení zjevným a významným způsobem zneužil posuzovací pravomoc, kterou disponuje.

93 Rakouská republika má za to, že vnitrostátním soudům přísluší, aby uplatňovaly kritéria odpovědnosti členských států za škody způsobené jednotlivcům porušeními práva Společenství.

94 Pro případ, že by však Soudní dvůr odpověděl sám na otázku, zda je Rakouská republika odpovědná, zaprvé tvrdí, že článek 177 Smlouvy o ES (nyní článek 234 ES) nepřiznává práva jednotlivcům. Má tedy za to, že tato podmínka pro vznik odpovědnosti není splněna.

95 Zadruhé, je nesporné, že vnitrostátní soudy mají v rámci sporu, který projednávají, široký posuzovací pravomoc pro určení, zda musí či nemusí podat předběžnou otázku. V tomto ohledu Rakouská republika tvrdí, že vzhledem k tomu, že Soudní dvůr měl ve svém výše uvedeném rozsudku *Schöning-Kougebetopoulou* za to, že odměny za věrnost nejsou principiálně v rozporu s ustanoveními týkajícími se volného pohybu pracovníků, dospěl Verwaltungsgerichtshof správně k závěru, že může ve sporu, jenž měl rozhodnout, sám rozhodnout o otázkách práva Společenství.

96 Zatřetí, za předpokladu, že by Soudní dvůr uznal, že Verwaltungsgerichtshof nerespektoval právo Společenství ve svém rozsudku ze dne 24. června 1998, nemůže být jednání tohoto soudu v žádném případě kvalifikováno jako zvláště závažné porušení tohoto práva.

97 Začtvrté, Rakouská republika tvrdí, že zpětvzetí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zaslané Soudnímu dvoru ze strany Verwaltungsgerichtshof nemůže být v žádném případě v příčinné souvislosti se škodou, které se konkrétně dovolává G. Köbler. Taková argumentace totiž spočívá na zcela nepřijatelném předpokladu, že by rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce v případě jejího nevzetí zpět nezbytně potvrdilo právní argumentaci G. Köblera. Jinými slovy tato argumentace vychází z předpokladu, že by ke škodě vzniklé v důsledku nezaplacení zvláštního příplatku za odsloužená léta za dobu od 1. ledna 1995 do 28. února 2001 nedošlo, kdyby žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nebyla vzata zpět a Soudní dvůr vydal své rozhodnutí. Přitom není možné, aby účastník původního řízení opíral svá tvrzení o předpoklad, jak by Soudní dvůr rozhodl v řízení o předběžné otázce, ani není přípustné, aby na tomto základě uplatňoval škodu.

98 Německá vláda tvrdí, že příslušný vnitrostátní soud musí určit, zda jsou splněny podmínky pro vznik odpovědnosti členského státu.

99 Komise má za to, že členský stát není odpovědný ve věci v původním řízení. Ačkoli podle Komise Verwaltungsgerichtshof ve svém rozsudku ze dne 24. června 1998 nesprávně vyložil výše uvedený rozsudek *Schöning-Kougebetopoulou* a mimoto porušil článek 48 Smlouvy tím, že rozhodl, že § 50a GG není v rozporu s právem Společenství, je takovéto porušení v určitém směru omluvitelné.

Odpověď Soudního dvora

100 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že uplatnění kritérií umožňujících prokázat existenci odpovědnosti členských států za škody způsobené jednotlivcům porušeními práva Společenství musí být v zásadě prováděno vnitrostátními soudy (výše uvedený rozsudek *Brasserie du pêcheur* a *Factortame*, bod 58) v souladu s pokyny poskytnutými Soudním dvorem za účelem uplatnění těchto kritérií (výše uvedený rozsudek *Brasserie du pêcheur* a *Factortame*, body 55 až 57; výše uvedený rozsudek *British Telecommunications*, bod 41; rozsudek ze dne 17. října 1996, *Denkavit* a další, C-283/94, C-291/94 a C-292/94, *Recueil*, s. I-5063, bod 49, a výše uvedený rozsudek *Konle*, bod 58).

101 V projednávané věci však má Soudní dvůr k dispozici veškeré poznatky k tomu, aby mohl určit, zda jsou splněny podmínky nezbytné pro vznik odpovědnosti členského státu.

K otázce porušení pravidla práva, které přiznává práva jednotlivcům

102 Pravidly práva Společenství, jejichž porušení je předmětem ve věci v původním řízení, jsou, jak vyplývá z odpovědi na třetí otázku, článek 48 Smlouvy a čl. 7 odst. 1 nařízení č. 1612/68. Tato ustanovení upřesňují důsledky, jež vyplývají ze základní zásady volného pohybu pracovníků uvnitř Společenství, a zakazují jakoukoli diskriminaci mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, zejména v oblasti odměňování.

103 Je nepochybné, že tato ustanovení přiznávají práva jednotlivcům.

K otázce dostatečně závažného porušení

104 Úvodem je třeba připomenout průběh řízení, ve kterém byl vydán rozsudek Verwaltungsgerichtshof ze dne 24. června 1998.

105 Ve sporu před uvedeným soudem mezi G. Köblerem a Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Kunst (spolkovým ministerstvem vědy, výzkumu a umění), ve věci odmítnutí tohoto ministerstva přiznat G. Köblerovi zvláštní příplatek za odsloužená léta stanovený v § 50a GG, uvedený soud předložil Soudnímu dvoru usnesením ze dne 22. října 1997, zapsaným v kanceláři Soudního dvora pod číslem C-382/97, předběžnou otázku týkající se výkladu článku 48 Smlouvy a článků 1 až 3 nařízení č. 1612/68.

106 Verwaltungsgerichtshof v tomto usnesení zejména uvádí, že pro rozhodnutí sporu, který projednává, „má rozhodující význam okolnost, zda je v rozporu s právem stanoveným Společenstvím v článku 48 Smlouvy [...] skutečnost, že rakouský zákonodárce podmínil „zvláštní příplatek za odsloužená léta řádných universitních profesorů“, který nemá povahu ani odměny za věrnost, ani povahu odměny, ale je částí platu v rámci služebního postupu v platových třídách, dobou patnácti let odsloužených na rakouské universitě“.

107 Nejprve je třeba konstatovat, že z tohoto předkládacího usnesení jednoznačně vyplývá, že se Verwaltungsgerichtshof tehdy domníval, že na základě vnitrostátního práva není zvláštní příplatek za odsloužená léta odměnou za věrnost.

108 Dále z písemných vyjádření rakouské vlády ve věci C-382/97 vyplývá, že tato vláda za účelem prokázání, že § 50a GG nemohl porušovat zásadu volného pohybu pracovníků stanovenou v článku 48 Smlouvy, tvrdila pouze to, že zvláštní příplatek za odsloužená léta stanovený v tomto ustanovení je odměnou za věrnost.

109 Konečně je třeba připomenout, že Soudní dvůr již v bodech 22 a 23 výše uvedeného rozsudku Schöning-Kougebetopoulou rozhodl, že opatření, které podmiňuje výši odměny pracovníka dobou jeho odsloužených let, ale vylučuje jakoukoli možnost zohlednění doby srovnatelného zaměstnání vykonávaného ve veřejné službě jiného členského státu, může porušovat článek 48 Smlouvy.

110 Vzhledem jednak k tomu, že Soudní dvůr již rozhodl, že takovéto opatření může porušovat uvedené ustanovení Smlouvy, a jednak k tomu, že jediné odůvodnění uplatněné v tomto ohledu rakouskou vládou nebylo relevantní z hlediska vlastního předkládacího usnesení, zaslal vedoucí kanceláře Soudního dvora dopisem ze dne 11. března 1998 výše uvedený rozsudek Schöning-Kougebetopoulou Verwaltungsgerichtshof, aby mu umožnil přezkoumat, zda má k dispozici všechny

poznatky o výkladu práva Společenství nezbytné pro rozhodnutí sporu, který mu byl předložen, a dotázal se jej, zda ve světle tohoto rozsudku považuje za nutné setrvat na své předběžné otázce.

111 Usnesením ze dne 25. března 1998 vyzval Verwaltungsgerichtshof účastníky řízení ve sporu, který mu byl předložen, aby se vyjádřili k otázce vedoucího kanceláře Soudního dvora, přičemž předběžně uvedl, že právní otázka, která byla předmětem dotčené předběžné otázky, byla rozhodnuta ve prospěch G. Köblera.

112 Usnesením ze dne 24. června 1998 vzal Verwaltungsgerichtshof zpět svou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce s tím, že usoudil, že setrvání na této žádosti se stalo nepotřebným pro vyřešení sporu. Uvedl, že rozhodující otázkou v projednávané věci bylo to, zda je zvláštní příplatek za odsloužená léta stanovený v § 50a GG odměnou za věrnost, či nikoliv, a že tato otázka musí být rozhodnuta v rámci vnitrostátního práva.

113 V tomto ohledu Verwaltungsgerichtshof ve svém rozsudku ze dne 24. června 1998 uvedl, „že ve svém usnesení ze dne 22. října 1997 [...] vycházel z toho, že zvláštní příplatek za odsloužená léta řádných universitních profesorů nemá povahu odměny za věrnost ani povahu mimořádné odměny“ a že „[t]ento právní názor, formulovaný nezávazným způsobem ve vztahu k účastníkům soudního řízení správního, je neudržitelný“. Verwaltungsgerichtshof totiž v tomto rozsudku dospívá k závěru, že uvedený příplatek je skutečně odměnou za věrnost.

114 Z předcházejícího vyplývá, že Verwaltungsgerichtshof poté, co se jej vedoucí kanceláře Soudního dvora dotázal, zda setravá na své předběžné otázce, přehodnotil kvalifikaci zvláštního příplatku za odsloužená léta ve vnitrostátním právu.

115 Po tomto přehodnocení zvláštního příplatku za odsloužená léta stanoveného v § 50a GG Verwaltungsgerichtshof zamítl žalobu G. Köblera. Ve svém rozsudku ze dne 24. června 1998 totiž z výše uvedeného rozsudku Schöning-Kougebetopoulou vyvodil, že vzhledem k tomu, že tento příplatek musí být kvalifikován jako odměna za věrnost, lze jej odůvodnit, i když je sám o sobě v rozporu se zásadou zákazu diskriminace stanovenou v článku 48 Smlouvy.

116 Jak přitom vyplývá z bodů 80 a 81 tohoto rozsudku, Soudní dvůr se ve výše uvedeném rozsudku Schöning-Kougebetopoulou nevyjádřil k otázce, zda a za jakých podmínek může být odůvodněna překážka volnému pohybu pracovníků, kterou s sebou nese odměna za věrnost. Úvahy, které Verwaltungsgerichtshof vyvodil z tohoto rozsudku, tak spočívají na jeho nesprávném výkladu.

117 Proto vzhledem jednak k tomu, že Verwaltungsgerichtshof poté, co mu byl zaslán výše uvedený rozsudek Schöning-Kougebetopoulou, změnil svůj výklad vnitrostátního práva tak, že kvalifikoval opatření stanovené v § 50a GG jako odměnu za věrnost, a jednak k tomu, že Soudní dvůr dosud neměl příležitost vyjádřit se o otázce, zda překážka volnému pohybu pracovníků, kterou představuje odměna za věrnost, může být odůvodněná, měl Verwaltungsgerichtshof setrvat na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

118 Tento soud totiž nemohl mít za to, že řešení dotčené právní otázky vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora nebo že o něm není žádná rozumná pochybnost (viz rozsudek ze dne 6. října 1982, CILFIT a další, 283/81, Recueil, s. 3415, body 14 a 16). Proto byl podle čl. 177 třetího pododstavce Smlouvy povinen setrvat na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

119 Mimoto, jak vyplývá z odpovědi na třetí předběžnou otázku, přináší takové opatření, jako je zvláštní příplatek za odsloužená léta stanovený v § 50a GG, třebaže může být kvalifikován jako odměna

za věrnost, překážku volnému pohybu pracovníků, která je v rozporu s právem Společenství. Verwaltungsgerichtshof tudíž svým rozsudkem ze dne 24. června 1998 porušil právo Společenství.

120 Je tedy třeba přezkoumat, zda je toto porušení práva Společenství zjevné povahy zejména s ohledem na okolnosti, jež je třeba vzít za tímto účelem v úvahu v souladu s pokyny uvedenými v bodech 55 a 56 tohoto rozsudku.

121 V tomto ohledu je zaprvé třeba mít za to, že porušení pravidel Společenství, která byla předmětem odpovědi na třetí otázku, nemůže být samo o sobě takto kvalifikováno.

122 Právo Společenství totiž výslovně neupravuje otázku, zda takové opatření podporující věrnost pracovníka vůči jeho zaměstnavateli, jako je odměna za věrnost, jež přináší překážku volnému pohybu pracovníků, může být odůvodněno, a tedy být v souladu s právem Společenství. Tato otázka nebyla zodpovězena ani v judikatuře Soudního dvora. Mimoto tato odpověď není zřejmá.

123 Zadruhé, tento závěr nemůže vyvrátit ani okolnost, že dotýčný vnitrostátní soud měl, jak bylo shledáno v bodě 118 tohoto rozsudku, setrvat na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. V projednávaném případě se totiž Verwaltungsgerichtshof rozhodl vzít zpět svou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, jelikož se domníval, že odpověď na otázku týkající se práva Společenství, jež měla být vyřešena, již byla poskytnuta ve výše uvedeném rozsudku Schöning-Kougebetopoulou. Verwaltungsgerichtshof tedy již nepovažoval za nutné předložit tuto otázku k výkladu Soudnímu dvoru právě z důvodu nesprávného výkladu tohoto rozsudku.

124 Za těchto podmínek a vzhledem k okolnostem případu není namístě domnívat se, že porušení konstatované v bodě 119 tohoto rozsudku má zjevnou povahu, a tedy je dostatečně závažné.

125 Je třeba dodat, že touto odpovědí nejsou dotčeny povinnosti vyplývající pro dotýčný členský stát z odpovědi poskytnuté Soudním dvorem na třetí předběžnou otázku.

126 Na čtvrtou a pátou otázku je tudíž třeba odpovědět, že takové porušení práva Společenství, jako je porušení vyplývající za okolností věci v původním řízení z rozsudku Verwaltungsgerichtshof ze dne 24. června 1998, nemá zjevnou povahu vyžadovanou k tomu, aby na základě práva Společenství vznikla odpovědnost členského státu v důsledku rozhodnutí jednoho z jeho soudů, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu byly předloženy Landesgericht für Zivilrechtssachen Vídeň usnesením ze dne 7. května 2001, rozhodl takto:

1) Zásada, podle níž jsou členské státy povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivcům porušeními práva Společenství, jež jsou jim přičitatelná, je použitelná i v případě, že dotčené porušení vyplývá z rozhodnutí soudu, které nelze napadnout opravnými prostředky, jestliže porušené pravidlo práva Společenství přiznává práva jednotlivcům, porušení je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná

souvislost mezi tímto porušením a škodou utrpěnou poškozenými osobami. Za účelem určení, zda je porušení dostatečně závažné v případě, že vyplývá z takového rozhodnutí, musí příslušný vnitrostátní soud s přihlédnutím ke zvláštní povaze funkce soudu zjistit, zda má toto porušení zjevnou povahu. Právnímu řádu každého členského státu přísluší, aby určil soud příslušný k rozhodování sporů týkajících se této náhrady škody.

(...)

3) Takové porušení práva Společenství, jako je porušení vyplývající za okolností věci v původním řízení z rozsudku Verwaltungsgerichtshof ze dne 24. června 1998, nemá zjevnou povahu vyžadovanou k tomu, aby na základě práva Společenství vznikla odpovědnost členského státu v důsledku rozhodnutí jednoho z jeho soudů, jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky.

Lidská práva

SDEU: C-29/69 Stauder v. Stadt Ulm

REFERENCE TO THE COURT UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY BY THE VERWALTUNGSGERICHT STUTTGART FOR A PRELIMINARY RULING IN THE ACTION PENDING BEFORE THAT COURT BETWEEN

ERICH STAUDER, (...)

AND

CITY OF ULM, SOZIALAMT (SOCIAL WELFARE OFFICE),

ON THE FOLLOWING QUESTION:

" CAN THE FACT THAT THE DECISION OF THE COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES OF 12 FEBRUARY 1969 (69/71/EEC) MAKES THE SALE OF BUTTER AT A REDUCED PRICE TO BENEFICIARIES UNDER CERTAIN WELFARE SCHEMES DEPENDENT ON REVEALING THE NAME OF THE BENEFICIARY TO THE SELLERS BE CONSIDERED COMPATIBLE WITH THE GENERAL PRINCIPLES OF COMMUNITY LAW IN FORCE? ",

Grounds

1 BY AN ORDER OF 18 JUNE 1969 RECEIVED BY THE COURT REGISTRY ON 26 JUNE 1969 THE VERWALTUNGSGERICHT STUTTGART HAS REFERRED TO THE COURT FOR A PRELIMINARY RULING UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY THE QUESTION WHETHER THE REQUIREMENT IN ARTICLE 4 OF DECISION NO 69/71/EEC OF THE COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES THAT THE SALE OF BUTTER AT REDUCED PRICES TO BENEFICIARIES UNDER CERTAIN SOCIAL WELFARE SCHEMES SHALL BE SUBJECT TO THE CONDITION THAT THE NAME OF BENEFICIARIES SHALL BE DIVULGED TO RETAILERS CAN BE CONSIDERED COMPATIBLE WITH THE GENERAL PRINCIPLES OF COMMUNITY LAW IN FORCE .

2 THE ABOVEMENTIONED DECISION IS ADDRESSED TO ALL THE MEMBER STATES AND AUTHORIZES THEM, WITH A VIEW TO STIMULATING THE SALE OF SURPLUS QUANTITIES OF BUTTER ON THE COMMON MARKET, TO MAKE BUTTER AVAILABLE AT A LOWER PRICE THAN NORMAL TO CERTAIN CATEGORIES OF CONSUMERS WHO ARE IN RECEIPT OF CERTAIN SOCIAL ASSISTANCE. THIS AUTHORIZATION IS SUBJECT TO CERTAIN CONDITIONS DESIGNED, INTER ALIA, TO ENSURE THAT THE PRODUCT, WHEN MARKETING IN THIS WAY, IS NOT PREVENTED FROM REACHING ITS PROPER DESTINATION. TO THAT END ARTICLE 4 OF DECISION NO 69/71 STIPULATES IN TWO OF ITS VERSIONS, ONE BEING THE GERMAN VERSION, THAT THE STATES MUST TAKE ALL NECESSARY MEASURES TO ENSURE THAT BENEFICIARIES CAN ONLY PURCHASE THE PRODUCT IN QUESTION ON PRESENTATION OF A " COUPON INDICATING THEIR NAMES ", WHILST IN THE OTHER VERSIONS, HOWEVER, IT IS ONLY STATED THAT A " COUPON REFERRING TO THE PERSON CONCERNED " MUST BE SHOWN, THUS MAKING IT POSSIBLE TO EMPLOY OTHER METHODS OF CHECKING IN ADDITION TO NAMING THE BENEFICIARY . IT IS THEREFORE NECESSARY IN THE FIRST PLACE TO ASCERTAIN EXACTLY WHAT METHODS THE PROVISION AT ISSUE PRESCRIBES.

3 WHEN A SINGLE DECISION IS ADDRESSED TO ALL THE MEMBER STATES THE NECESSITY FOR UNIFORM APPLICATION AND ACCORDINGLY FOR UNIFORM INTERPRETATION MAKES IT IMPOSSIBLE TO CONSIDER ONE VERSION OF THE TEXT IN ISOLATION BUT REQUIRES THAT IT BE INTERPRETED ON THE BASIS OF BOTH THE REAL INTENTION OF ITS AUTHOR AND THE AIM HE SEEKS TO ACHIEVE, IN THE LIGHT IN PARTICULAR OF THE VERSIONS IN ALL FOUR LANGUAGES.

4 IN A CASE LIKE THE PRESENT ONE, THE MOST LIBERAL INTERPRETATION MUST PREVAIL, PROVIDED THAT IT IS SUFFICIENT TO ACHIEVE THE OBJECTIVES PURSUED BY THE DECISION IN QUESTION. IT CANNOT,

MOREOVER, BE ACCEPTED THAT THE AUTHORS OF THE DECISION INTENDED TO IMPOSE STRICTER OBLIGATIONS IN SOME MEMBER STATES THAN IN OTHERS.

5 THIS INTERPRETATION IS, MOREOVER, CONFIRMED BY THE COMMISSION'S DECLARATION THAT AN AMENDMENT DESIGNED TO REMOVE THE REQUIREMENT THAT A NAME SHALL APPEAR ON THE COUPON WAS PROPOSED BY THE MANAGEMENT COMMITTEE TO WHICH THE DRAFT OF DECISION NO 69/71 WAS SUBMITTED FOR ITS OPINION. THE LAST RECITAL OF THE PREAMBLE TO THIS DECISION SHOWS THAT THE COMMISSION INTENDED TO ADOPT THE PROPOSED AMENDMENT.

6 IT FOLLOWS THAT THE PROVISION IN QUESTION MUST BE INTERPRETED AS NOT REQUIRING - ALTHOUGH IT DOES NOT PROHIBIT - THE IDENTIFICATION OF BENEFICIARIES BY NAME. THE COMMISSION WAS THUS ABLE TO PUBLISH ON 29 JULY 1969 AN AMENDING DECISION TO THIS EFFECT. EACH OF THE MEMBER STATES IS ACCORDINGLY NOW ABLE TO CHOOSE FROM A NUMBER OF METHODS BY WHICH THE COUPONS MAY REFER TO THE PERSON CONCERNED.

7 INTERPRETED IN THIS WAY THE PROVISION AT ISSUE CONTAINS NOTHING CAPABLE OF PREJUDICING THE FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS ENSHRINED IN THE GENERAL PRINCIPLES OF COMMUNITY LAW AND PROTECTED BY THE COURT.

Decision on costs

(...)

Operative part

THE COURT

IN ANSWER TO THE QUESTION REFERRED TO IT BY THE VERWALTUNGSGERICHT STUTTGART BY ORDER OF THAT COURT OF 18 JUNE 1969 HEREBY RULES:

1 . THE SECOND INDENT OF ARTICLE 4 OF DECISION NO 69/71/(EEC) OF 12 FEBRUARY 1969, AS RECTIFIED BY DECISION NO 69/244/(EEC), IS TO BE INTERPRETED AS ONLY REQUIRING THE IDENTIFICATION OF THOSE BENEFITING FROM THE MEASURES FOR WHICH IT PROVIDES; IT DOES NOT, HOWEVER, REQUIRE OR PROHIBIT THEIR IDENTIFICATION BY NAME SO AS TO ENABLE CHECKS TO BE MADE;

2 . EXAMINATION OF THE QUESTION REFERRED TO THE COURT BY THE VERWALTUNGSGERICHT STUTTGART REVEALS NOTHING CAPABLE OF AFFECTING THE VALIDITY OF THE SAID DECISION.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

21. září 1989

Ve spojených věcech 46/87 a 227/88,

Hoechst AG, společnost podle německého práva,

žalobkyně,

proti

Komisi Evropských společenství, (...)

žalované,

vydává tento

Rozsudek

1 Návrhy doručenými kanceláří Soudního dvora dne 16. února 1987 a dne 5. srpna 1988 společnost Hoechst AG podala na základě čl. 173 druhého pododstavce Smlouvy o EHS dvě žaloby, kterými se domáhá zrušení tří rozhodnutí Komise, přijatých ve věcech IV/31.865 – PVC a IV/31.866 – polyetylén na základě nařízení Rady č. 17 ze dne 6. února 1962 [první prováděcí nařízení k článkům 85 a 86 Smlouvy (Úř. věst. 13, s. 204)]. První žaloba se týká rozhodnutí ze dne 15. ledna 1987 [K(87)19/5)] o šetření ve smyslu čl. 14 odst. 3 nařízení č. 17, a rozhodnutí ze dne 3. února 1987 [K(87)248)], kterým se ukládá penále podle článku 16 nařízení č. 17. Druhá žaloba se týká rozhodnutí ze dne 26. května 1988 [K(88)928], kterým se stanoví konečná částka penále podle článku 16 nařízení č. 17.

2 Na základě informací, z nichž bylo možné usuzovat, že existují dohody nebo jednání ve vzájemné shodě týkající se stanovení cen a dodacích kvót pro PVC a polyetylén mezi některými výrobci a dodavateli těchto látek ve Společenství, Komise rozhodla, že přistoupí k šetření v několika podnicích, včetně žalobkyně, a přijala vůči žalobkyni výše uvedené sporné rozhodnutí ze dne 15. ledna 1987 (dále jen „rozhodnutí o šetření“).

3 Ve dnech 20., 22. a 23. ledna 1987 se Komise pokusila provést dané šetření, avšak žalobkyně odmítla se šetření podrobit z toho důvodu, že jde o nezákonnou prohlídku jejích prostor. V odpovědi na telex, jímž ji Komise žádala, aby se zavázala, že se podrobí šetření pod hrozbou penále 1 000 ECU za každý den prodlení, žalobkyně na svém stanovisku setrvala. Komise pak přijala výše uvedené sporné rozhodnutí ze dne 3. února 1987, jímž žalobkyni uložila výše uvedené penále (dále jen „rozhodnutí o uložení penále“).

4 Rozhodnutím ze dne 12. února 1987 Amtsgericht Frankfurt am Main zamítl žádost Bundeskartellamt (německý orgán příslušný ve věcech hospodářské soutěže), jenž byl dožádán v souladu s nařízením č. 17, směřující ke získání příkazu k prohlídce s odůvodněním, že mu nebyl přeložen žádný skutkový poznatek, jímž by mohla být podložena domněnka o existenci dohod nebo jednání ve vzájemné shodě.

5 Usnesením ze dne 26. března 1987 předseda Soudního dvora zamítl žádost žalobkyně o odklad vykonatelnosti rozhodnutí o šetření a rozhodnutí o uložení penále.

6 Dne 31. března 1987 Bundeskartellamt obdržel od Amtsgericht Frankfurt am Main příkaz k prohlídce vydaný pro Komisi. Komise provedla šetření ve dnech 2. a 3. dubna 1987.

7 Poté, co Komise poskytla žalobkyni příležitost, aby vyjádřila své stanovisko, a poté, co vyslechla poradní výbor pro kartelové dohody a dominantní postavení, stanovila konečné penále ve výši 55 000 ECU, to znamená 1 000 ECU denně počínaje 6. únorem a konče 1. dubnem 1987 včetně, na základě výše uvedeného sporného rozhodnutí ze dne 26. května 1988 (dále jen „rozhodnutí o stanovení penále“).

8 Pokud jde o obsáhlejší vylíčení skutečností předcházejících sporu, průběhu řízení, jakož i důvodů a argumentů účastníků řízení, odkazuje se na zprávu k jednání. Tyto součásti spisu jsou níže uvedeny pouze v míře nezbytné pro sled úvah Soudního dvora.

K rozhodnutí o šetření

9 Žalobkyně uplatňuje proti rozhodnutí o šetření tři žalobní důvody vycházející z překročení mezí vyšetřovací pravomoci Komise, z nedostatku odůvodnění a z vad řízení.

a) K vyšetřovací pravomoci Komise

10 Žalobkyně se domnívá, že sporné rozhodnutí je protiprávní v rozsahu, v němž podle ní opravňuje zaměstnance Komise k tomu, aby přikročili k opatřením, jež kvalifikuje jako domovní prohlídku či prohlídku jiných prostor, tedy opatření, které není upraveno v článku 14 nařízení č. 17 a jež poškozuje základní práva uznaná právem Společenství. Dále dodává, že pokud by toto ustanovení mělo být vykládáno v tom smyslu, že svěřuje Komisi pravomoc provádět domovní prohlídky či prohlídky jiných prostor, bylo by protiprávní z důvodu své neslučitelnosti se základními právy, jejichž ochrana vyžaduje, aby k prohlídce mohlo dojít pouze na základě předchozího soudního příkazu.

11 Komise tvrdí, že pravomoci, jež jí přísluší na základě článku 14 nařízení č. 17, zahrnují též opatření, která by podle práva některých členských států spadala pod pojem „domovní prohlídka“ či „prohlídka jiných prostor“. Domnívá se však, že požadavky soudní ochrany vyplývající ze základních práv, požadavky, které v zásadě nezpochybňuje, jsou dodrženy, jestliže adresáti rozhodnutí o šetření mají možnost jednak napadnout tato rozhodnutí žalobou u Soudního dvora, a jednak žádat o odklad jejich výkonu v řízení o předběžných opatřeních, v němž Soudní dvůr může rychle ověřit, že nařízené prohlídky nemají povahu svévolného rozhodnutí. Takový přezkum je podle ní rovnocenný předchozímu soudnímu příkazu.

12 Vzhledem k této diskusi je třeba ještě před přezkoumáním povahy a dosahu vyšetřovacích pravomocí, jimiž Komise disponuje na základě článku 14 nařízení č. 17, poukázat na to, že tento článek nelze vykládat tak, aby výsledek byl neslučitelný s obecnými zásadami práva Společenství, a zejména se základními právy.

13 Podle ustálené judikatury totiž základní práva tvoří nedílnou součást obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, v souladu s ústavními tradicemi společnými členským státům, jakož i s mezinárodně právními instrumenty, na jejichž tvorbě členské státy spolupracovaly nebo k nimž přistoupily (viz zejména rozsudek ze dne 14. května 1974, Nold, 4/73, Recueil, s. 491). Zvláštní význam přísluší za tímto účelem Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950 (dále jen „evropská úmluva o lidských právech“) (viz zejména rozsudek ze dne 15. května 1986, Johnston, 222/84, Recueil, s. 1651).

14 Při výkladu článku 14 nařízení čl. 17 je třeba brát v úvahu zejména požadavky vyplývající z dodržování práv obhajoby, což je jedna ze základních zásad, jak mnohokrát zdůraznila judikatura Soudního dvora (viz zejména rozsudek ze dne 9. listopadu 1983, Michelin, 322/81, Recueil, s. 3461, bod 7).

15 Je namístě upřesnit, že ačkoli je pravda, že Soudní dvůr v tomto rozsudku poukázal na to, že práva obhajoby musí být dodržena ve správních řízeních, které mohou vést k sankcím, je důležité, aby tato práva nemohla být nenapravitelně porušena v rámci předběžných vyšetřovacích řízení, a zejména šetření, která mohou mít rozhodující povahu pro shromáždění důkazů o protiprávnosti jednání podniků, jež mohou zakládat jejich odpovědnost.

16 V důsledku toho, jestliže se některá práva na obhajobu týkají pouze kontradiktorního řízení, které následuje až po sdělení vytýkaných skutečností, musí být jiná práva, například právo na právní pomoc a právo na ochranu důvěrné povahy korespondence mezi advokátem a jeho klientem (jež Soudní dvůr uznal v rozsudku ze dne 18. května 1982, AM? S, 155/79, Recueil, s. 1575), dodržována již od stadia předběžného šetření.

17 Jelikož se žalobkyně dovolávala rovněž požadavku vyplývajícího ze základního práva na nedotknutelnost obydlí, je třeba poznamenat, že takové právo, pokud jde o soukromé obydlí fyzických osob, je sice v právním řádu Společenství nutné uznat jakožto zásadu společnou právu všech členských států, avšak jde-li o podniky, není tomu tak, neboť v právních systémech členských států existují nezanedbatelné rozdíly, pokud jde o povahu a stupeň ochrany obchodních prostor vůči zásahům veřejných orgánů.

18 Jiný závěr nelze vyvodit ani z článku 8 evropské úmluvy o lidských právech, jehož odstavec 1 stanoví, že „každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence“. Předmět ochrany v tomto článku se týká rozvoje osobní svobody člověka, a nelze ho tedy rozšířit na obchodní prostory. Dále je třeba konstatovat neexistenci judikatury Evropského soudu pro lidská práva v této věci.

19 To však nemění nic na tom, že v každém právním systému členských států musí zásahy veřejné moci do sféry soukromoprávní činnosti jakékoli osoby, ať fyzické či právnické, spočívat na zákonném základě a musí být oprávněny důvody stanovenými zákonem, a že tyto systémy následně stanoví, i když za různých prováděcích podmínek, ochranu před zásahy, které by byly svévolné nebo nepřiměřené. Požadavek takové ochrany tedy musí být uznán jako obecná zásada práva Společenství. V tomto ohledu je namístě připomenout, že Soudní dvůr potvrdil svou pravomoc k přezkumu případně nadměrné povahy šetření prováděných Komisí v rámci Smlouvy o ESUO (rozsudek ze dne 14. prosince 1962, San Michele a další, 5 až 11 a 13 až 15/62, Recueil, s. 859).

20 Povahu a dosah vyšetřovacích pravomocí svěřených Komisi na základě článku 14 nařízení čl. 17 je tedy třeba přezkoumat ve světle výše uvedených obecných zásad.

21 Odstavec 1 tohoto článku opravňuje Komisi, aby prováděla veškerá nezbytná šetření podniků a sdružení podniků a upřesňuje, že „za tím účelem jsou úředníci zmocnění Komisí oprávněni:

- a) přezkoumat účetní knihy a jiné obchodní záznamy;
- b) pořizovat kopie nebo výňatky z účetních knih a obchodních záznamů;
- c) vyžadovat ústní vysvětlení na místě;
- d) vstupovat do všech prostor, na pozemky a do dopravních prostředků patřících dotyčným podnikům“.

22 Odstavce 2 a 3 téhož článku stanoví, že šetření je možno provádět na základě předložení písemného oprávnění nebo na základě rozhodnutí, které podnikům přikazuje šetření strpět. Jak již Soudní dvůr rozhodl, Komise si může zvolit jednu z těchto možností podle okolností konkrétního případu (rozsudek ze dne 26. června 1980, *National Panasonic*, 136/79, Recueil, s. 2033). Jak v písemných oprávněních, tak i v rozhodnutích musí být uveden předmět a cíl šetření. Bez ohledu na zvolený postup musí Komise předem informovat příslušný orgán členského státu, na jehož území se má šetření provést, a na základě čl. 14 odst. 4 musí být tento orgán před přijetím rozhodnutí, kterým se nařizuje šetření, vyslechnut.

23 Podle odstavce 5 téhož článku mohou být zaměstnancům Komise nápomocni při výkonu jejich povinností úředníci příslušného orgánu členského státu, na jehož území se má šetření provést. Tato pomoc může být poskytnuta na žádost buď tohoto orgánu, nebo Komise.

24 Konečně, podle odstavce 6 je pomoc státních orgánů nezbytná pro provedení šetření, pokud mu podnik brání.

25 Jak již Soudní dvůr zdůraznil ve výše uvedeném rozsudku ze dne 26. června 1980 (bod 20), ze sedmého a osmého bodu odůvodnění nařízení č. 17 vyplývá, že pravomoci, jež Komisi svěřuje článek 14 uvedeného nařízení, mají za cíl jí umožnit plnění úkolu, jenž jí je svěřen Smlouvou o EHS, tedy dbát na dodržování pravidel hospodářské soutěže na společném trhu. Cílem těchto pravidel je, jak vyplývá ze čtvrtého pododstavce preambule Smlouvy, z čl. 3 písm. f) a z článků 85 a 86, zabránit narušení hospodářské soutěže poškozujícímu obecný zájem, jednotlivé podniky i spotřebitele. Výkon pravomocí svěřených Komisi nařízením č. 17 tak přispívá k zachování režimu hospodářské soutěže zamýšleného Smlouvou, jehož dodržování je podnikům kategoricky uloženo. Osmý výše uvedený bod odůvodnění upřesňuje, že Komise pro tyto účely musí mít pravomoc požadovat na celém společném trhu poskytování takových informací a provádět taková šetření, která jsou nezbytná k odhalení jakéhokoli porušení výše uvedených článků 85 a 86.

26 Jak účel nařízení č. 17, tak i vyjmenování pravomocí v jeho článku 14, jimiž jsou vybaveni zaměstnanci Komise, ukazují, že dosah šetření může být velice široký. Právo vstupu do všech prostor, na pozemky a do dopravních prostředků podniků je v tomto ohledu zvláště významné, jelikož má Komisi umožnit, aby shromáždila důkazy o porušení pravidel hospodářské soutěže přímo v místech, kde se zpravidla nacházejí, to znamená v obchodních prostorách podniků.

27 Toto právo vstupu by ztratilo účelnost, kdyby se zaměstnanci Komise museli omezit pouze na to, že budou požadovat předložení dokumentů nebo spisů, jejichž existence by jim byla již předem známa. Takové právo naopak znamená možnost vyhledávat různé poznatky a informace, které ještě nejsou známy nebo plně identifikované. Bez takové možnosti by Komise nemohla shromažďovat poznatky a informace nezbytné pro šetření v případě, že by narazila na odmítnutí spolupráce nebo na obstrukční postoj ze strany dotyčných podniků.

28 Svěřuje-li tak článek 14 nařízení č. 17 Komisi široké vyšetřovací pravomoci, pak výkon těchto pravomocí podléhá podmínkám, které musí zajistit dodržování práv dotyčných podniků.

29 V tomto ohledu je třeba poukázat především na povinnost uloženou Komisi, totiž uvádět předmět a cíl šetření. Tato povinnost představuje základní požadavek nejen za účelem toho, aby byla zřejmá odůvodněnost zamýšleného zásahu uvnitř dotyčných podniků, ale také pro to, aby tyto podniky byly s to uvědomit si dosah své povinnosti spolupracovat a zachovat si přitom svá práva na obhajobu.

30 Dále je třeba poukázat na to, že podmínky pro výkon vyšetřovacích pravomocí Komise se mění v závislosti na postupu, jaký Komise zvolí, na postoji daných podniků, jakož i na zásahu vnitrostátních orgánů.

31 Článek 14 nařízení č. 17 uvádí v první řadě šetření prováděná ve spolupráci s dotýcnými podniky, buď dobrovolné, pokud existuje písemné oprávnění k šetření, nebo na základě povinnosti vyplývající z rozhodnutí o šetření. V tomto posledně uvedeném případě, o který jde v projednávané věci, mají zaměstnanci Komise kromě jiného možnost dát si předložit požadované dokumenty, vstupovat do prostor, jež označí, a nechat si předvést obsah nábytku, jež označí. Nemohou si naproti tomu vynutit vstup do prostor nebo vniknout do nábytku nebo donutit zaměstnance podniku, aby jim takový přístup umožnili, ani provádět prohlídky bez povolení odpovědných osob podniku.

32 Situace je úplně jiná, pokud Komise narazí na odpor dotýcných podniků. V takovém případě mohou zaměstnanci Komise na základě čl. 14 odst. 6 vyhledávat bez spolupráce podniků jakékoliv poznatky a informace nezbytné k šetření za přispění vnitrostátních orgánů, které jsou povinny jim pomoc nezbytnou pro splnění jejich úkolu poskytnout. Je-li tato pomoc vyžadována pouze v případě, kdy podnik projeví svůj odpor, je třeba dodat, že pomoc může být dožádána i preventivně, aby se předešlo případnému odporu podniku.

33 Z ustanovení čl. 14 odst. 6 vyplývá, že je věcí každého členského státu, aby upravil podmínky, za nichž se poskytne zaměstnancům Komise pomoc vnitrostátních orgánů. Členské státy jsou v tomto ohledu povinny zajistit efektivnost činnosti Komise za současného dodržení výše uvedených obecných zásad. Z toho vyplývá, že v těchto mezích jsou vhodné procesní podmínky k tomu, aby bylo zaručeno dodržení práv podniků, vymezeny vnitrostátním právem.

34 V důsledku toho, jakmile Komise hodlá provést za přispění vnitrostátních orgánů opatření v rámci šetření, která nejsou založena na spolupráci dotýcných podniků, musí dodržovat procesní záruky stanovené za tím účelem vnitrostátním právem.

35 Komise musí dbát na to, aby instance příslušná podle vnitrostátního práva měla k dispozici všechny nezbytné poznatky k tomu, aby mohla provést kontrolu, jež jí je vyhrazena. Je třeba zdůraznit, že tato instance – ať již soudní, či nikoli – nemůže při této příležitosti nahradit svým vlastním posouzením nezbytnosti nařízeného šetření posouzením Komise, jejíž skutková a právní hodnocení podléhají pouze přezkumu legality Soudního dvora. Naproti tomu vnitrostátní instance má po zjištění pravosti rozhodnutí o šetření pravomoc přezkoumávat, zda zamýšlená donucovací opatření nejsou svévolná nebo nadměrná vzhledem k předmětu šetření, a dbát na dodržování pravidel vnitrostátního práva daného státu při provádění těchto opatření.

36 Ve světle výše uvedeného je třeba konstatovat, že opatření, která sporné rozhodnutí o šetření povolilo zaměstnancům Komise provést, nepřekročila pravomoci, jež mají na základě článku 14 nařízení č. 17. V článku 1 dotčeného rozhodnutí se totiž žalobkyni ukládá pouze povinnost „umožnit zmocněným zaměstnancům Komise vstup do jejích prostor v obvyklých pracovních hodinách jejích kanceláří, předložit k inspekci dokumenty spjaté s podnikáním týkající se předmětu šetření, o něž uvedení zaměstnanci požádají, a umožnit jim pořízení kopií a neprodleně poskytnout jakékoliv vysvětlení, jež by mohli žádat“.

37 Je pravda, že během řízení u Soudního dvora Komise tvrdila, že její zaměstnanci jsou při šetřeních oprávněni provádět prohlídky bez pomoci vnitrostátních orgánů a bez respektování procesních záruk stanovených vnitrostátním právem. Nesprávnost takového výkladu článku 14 nařízení č. 17 však nemůže způsobit protiprávnost rozhodnutí přijatých na základě tohoto ustanovení.

38 Žalobní důvod vycházející z překročení mezí vyšetřovacích pravomocí Komise tedy musí být zamítnut.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

rozhodl takto:

- 1) Žaloby se zamítají.
- 2) Žalobkyni se ukládá náhrada nákladů řízení.

SDEU: C-112/00 Schmidberger v. Austria

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

12. června 2003

Ve věci C-112/00,

jejímž předmětem je žádost zaslaná Soudnímu dvoru na základě článku 234 ES Oberlandesgericht Innsbruck (Rakousko) směřující k získání, ve sporu probíhající před tímto soudem mezi

Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge,

a

Rakouskou republikou,

rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu článků 30, 34 a 36 Smlouvy o ES (nyní po změně články 29 ES a 30 ES), ve spojení s článkem 5 Smlouvy o ES (nyní článek 10 ES), jakož i podmínek odpovědnosti členského státu za škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství,

SOUDNÍ DVŮR

vydává tento

Rozsudek

1 Usnesením ze dne 1. února 2000, které došlo Soudnímu dvoru dne 24. března téhož roku, Oberlandesgericht Innsbruck položil na základě článku 234 ES šest předběžných otázek týkajících se výkladu článků 30, 34 a 36 Smlouvy o ES (nyní po změně články 28 ES, 29 ES a 30 ES), ve spojení s článkem 5 Smlouvy o ES (nyní článek 10 ES), jakož i podmínek odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Společenství.

2 Tyto otázky vyvstaly v rámci sporu mezi společnostmi Eugen Schmidberger, Internationale Transport und Planzüge (dále jen „Schmidberger“), a Republik Österreich (dále jen „Rakouská republika“) ohledně povolení příslušných orgánů Rakouské republiky uděleného sdružení, jehož účelem je zejména ochrana životního prostředí, k uspořádání shromáždění na dálnici Brenner, jehož následkem bylo úplné zablokování dopravy na této dálnici po dobu téměř 30 hodin.

Věc v původním řízení a předběžné otázky

10 Ze spisu ve věci v původním řízení vyplývá, že dne 15. května 1998, sdružení Transitforum Austria Tirol, jehož cílem je ochrana „životně důležitých prostorů v regionu Alp“ uvědomilo Bezirkshauptmannschaft Innsbruck, v souladu s § 2 VslgG a 86 StVO, o konání shromáždění v pátek 12. června 1998 v 11 hodin a v sobotu 13. června 1998 v 15 hodin na dálnici Brenner (A 13), přičemž během této doby dojde uzavření veškerého provozu na této dálnici v úseku mezi odpočívadlem Europabrücke a mýtem Schönberg (Rakousko).

11 Ve stejný den předseda zmíněného sdružení uspořádal tiskovou konferenci, po které rakouské a německé sdělovací prostředky uveřejnily informace o uzavření dálnice Brenner. Rakouský a německý

automobilový klub, které byly též varovány, poskytly zároveň praktické informace uživatelům této trasy tím, že zejména uvedly, že je lépe se této dálnici během dotyčné doby vyhnout.

12 Dne 21. května 1998 Bezirkshauptmannschaft požádal Sicherheitsdirektion für Tirol o pokyny k ohlášenému shromáždění. Dne 3. června 1998 Sicherheitsdirektor vydal příkaz, aby shromáždění nebylo zakázáno. Dne 10. června 1998 se konala schůze různých místních orgánů, aby byl zaručen hladký průběh zmíněného shromáždění.

13 Maje za to, že shromáždění je s ohledem na rakouské právo dovolené, Bezirkshauptmannschaft rozhodl nezakázat zmíněné shromáždění, ale nepřezkoumal, zda jeho rozhodnutí může porušit právo Společenství.

14 Toto shromáždění bylo skutečně uspořádáno na uvedeném místě a v uvedený den. Následkem toho nákladní automobily, které musely jet po dálnici Brenner, byly zablokovány v pátek 12. června 1998 od 9 hodin. Tato dálnice byla znovu otevřena k provozu v sobotu 13. června 1998 kolem 15h30, s výhradou zákazu provozu uplatněného na základě rakouského nařízení, který se týkal kamionů s hmotností více než 7,5 t v určitých hodinách v sobotu a neděli.

15 Společnost Schmidberger je podnik mezinárodní přepravy se sídlem v Rot an der Rot (Německo), který vlastní šest „tichých a čistých“ nákladních vozidel s návěsy. Jeho hlavní činnost spočívá v přepravě dřeva z Německa do Itálie a oceli z Itálie do Německa. Za tímto účelem nákladní vozidla užívají v zásadě dálnici Brenner.

16 Schmidberger podala žalobu k Landesgericht Innsbruck (Rakousko) směřující k odsouzení Rakouské republiky k náhradě škody ve výši 140 000 ATS z důvodu, že pět z jeho kamionů nemohlo užít dálnici Brenner po dobu čtyř po sobě následujících dnů kvůli tomu, že jednak čtvrtek 11. června 1998 byl v Rakousku den pracovního klidu, zatímco 13. a 14. června byly sobota a neděle, a jednak rakouské nařízení stanoví zákaz provozu kamionů nad 7,5 t během větší části víkendů a dnů pracovního klidu. Tato dálnice tvoří jedinou tranzitní trasu, kterou mohou použít jeho vozidla mezi Německem a Itálií. Nezakázání shromáždění a chybějící zásah rakouských orgánů, který by zabránil zablokování tohoto dálničního spoje, tvoří překážku volného pohybu zboží. Jelikož tato překážka nemůže být odůvodněna právem na svobodu projevu a svobodu shromažďování manifestantů, představuje porušení práva Společenství, a může tudíž zakládat odpovědnost dotyčného členského státu. V tomto případě škoda způsobená společností Schmidberger spočívala v zablokování jejích nákladních vozidel (50 000 ATS), fixních nákladech týkajících se řidičů (5000 ATS) a ušlém zisku vyplývajícím ze slev poskytnutých zákazníkům z důvodu podstatného zpoždění při převozu zboží a zároveň neuskutečnění šesti cest mezi Německem a Itálií (85 000 ATS).

17 Rakouská republika navrhla, aby žaloba byla zamítnuta z důvodu, že rozhodnutí nezakázat oznámené shromáždění bylo přijato po podrobném přezkoumání situace, co se týče skutkového stavu, že informace o datu uzavření dálnice Brenner byly zveřejněny předem v Rakousku, Německu i v Itálii a že toto shromáždění nezapříčinilo dopravní zácpy ani jiné nehody. Překážka volného pohybu způsobená manifestací je povolená, pokud překážka, kterou způsobí, není stálá a závažná. Posouzení dotčených zájmů musí převážet ve prospěch svobody projevu a shromažďování, neboť základní práva jsou v demokratické společnosti nedotknutelná.

18 Landesgericht Innsbruck ve svém rozsudku ze dne 23. září 1999 shledal, že nebylo možné prokázat, že kamiony společnosti Schmidberger nemohly užít dálnici Brenner dne 12. a 13. června 1998, ani že nebylo možné, aby dotyčný podnik změnil trasy, a tím se vyhnul škodě poté, co se dozvěděl o uspořádání shromáždění, a zamítl žalobu z důvodu, že tato dopravní společnost jednak nesplnila podmínky (vycházející z rakouského hmotného práva) týkající se důkazního břemene ohledně

uplatňované finanční škody, a jednak nesplnila svou povinnost (vycházející z rakouského procesního práva) předložit veškeré skutečnosti, na kterých je návrh založen, které jsou nezbytné k vyřešení sporu.

19 Společnost Schmidberger pak podala odvolání proti tomuto rozsudku k Oberlandsgericht Innsbruck, který shledal, že pokud jsou dotčena práva, jako je tomu v tomto případě, která jsou alespoň částečně založená na právu Společenství, je třeba brát v úvahu požadavky práva Společenství.

20 V tomto ohledu je nezbytné nejdříve určit, zda zásada volného pohybu zboží, případně ve spojení s článkem 5 Smlouvy, ukládá členskému státu, aby zaručil volný přístup k důležitým dopravním trasám, a zda tato povinnost převládá nad základními právy, jako je svoboda projevu a svoboda shromažďování, zaručenými články 10 a 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“).

21 Pokud tomu tak je, předkládající soud se dále táže, zda takto zjištěné porušení práva Společenství je dostatečně závažné, aby založilo odpovědnost státu. Otázky výkladu podle něj vyvstávají zejména ohledně určení stupně přesnosti a jasnosti článků 5, 30, 34 a 36 Smlouvy.

22 V tomto případě může být odpovědnost státu založena buď na chybné normotvorbě – rakouský zákonodárce opomněl přizpůsobit nařízení týkající se svobody shromažďování povinností vyplývajícím z práva Společenství, a zejména zásadě volného pohybu zboží – nebo na správním porušení – příslušné vnitrostátní orgány jsou povinny, v souladu s povinností spolupráce a loajality upravenou v článku 5 Smlouvy, vykládat vnitřní právo souladně s požadavky Smlouvy v oblasti volného pohybu zboží, pokud jsou tyto povinnosti vyplývající z práva Společenství přímo použitelné.

23 Zmíněný soud si zatřetí klade otázku o povaze a výši náhrady škody založené na odpovědnosti státu. Táže se, jakým kritériím závažnosti musí odpovídat důkaz ohledně příčiny a výše škody způsobené legislativním či správním porušením práva Společenství, a chce se zejména dozvědět, zda právo na náhradu škody existuje i v případě, kdy výši škody lze prokázat pouze paušálním odhadem.

24 V poslední řadě má předkládající soud pochybnosti o vnitrostátních podmínkách uplatnění práva na náhradu škody založeného na odpovědnosti státu. Klade si otázku, zda rakouské právní předpisy týkající se důkazního břemene a povinnosti předložit veškeré skutečnosti nezbytné k vyřešení sporu dodržují zásadu právní účinnosti v rozsahu, v němž práva založená na právu Společenství nejsou vždy vymezena hned v plném rozsahu a žalobce je vystaven skutečným obtížím, co se týče přesného vymezení veškerých skutečností požadovaných rakouskou právní úpravou. V projednávaném případě je obsah práva na náhradu škody nejasný jak věcně, tak i co se týče její výše, takže je nutné položit předběžnou otázku. Odůvodnění soudu prvního stupně by přitom mohlo znemožňovat uplatnění práv založených na právu Společenství tím, že vede k zamítnutí návrhu na základě vnitrostátních právních zásad a obchází z důvodu čistě formálních relevantní otázky práva Společenství.

25 Vzhledem k tomu, že řešení sporu vyžaduje výklad práva Společenství, rozhodl Oberlandesgericht Innsbruck o přerušení řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být zásady volného pohybu zboží ve smyslu článků 28 ES (bývalý článek 30) a dalších nebo jiných ustanovení práva Společenství vykládány v tom smyslu, že členský stát je povinen chránit důležité dopravní trasy před omezeními a překážkami jakékoli povahy buď úplně, nebo jak je to možné v rozumné míře, a to zároveň krom jiného v tom smyslu, že ohlášené shromáždění politické povahy, které se má konat na dopravní trase, nemůže být povoleno nebo musí být alespoň později rozpuštěno, pokud nebo jakmile se může konat mimo dopravní trasu se stejným dopadem na veřejnost?

(...)

4) Musí sledovaný cíl shromáždění politické povahy povoleného vnitrostátním orgánem, a sice usilovat o zdravé životní prostředí a přitáhnout pozornost k nebezpečí hrozícímu zdraví obyvatel spočívajícímu ve stálém nárůstu tranzitu nákladních vozidel, převážit nad ustanoveními práva Společenství týkajícími se volného pohybu zboží ve smyslu článku 28 ES?

(...)

K předběžným otázkám

46 Na úvod je vhodné zdůraznit, že otázky, které položil předkládající soud, zahrnují dva problémy, které spolu sice souvisejí, ale přesto jsou odlišné.

47 Předkládající soud se totiž na jedné straně táže Soudního dvora, zda úplné uzavření dálnice Brenner nepřetržitě po dobu téměř 30 hodin, ke kterému došlo za takových podmínek jako ve sporu, který je předmětem původního řízení, představuje překážku, která není slučitelná s volným pohybem zboží, a musí být proto považována za porušení práva Společenství. Na druhé straně se otázky vztahují konkrétněji k podmínkám, na základě kterých může vzniknout odpovědnost členského státu za škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství.

(...)

49 Jelikož tato druhá řada otázek logicky vyžaduje přezkoumání pouze v případě, že na první otázku, která je vymezena v první větě bodu 47 tohoto rozsudku, bude odpověděno kladně, je třeba, aby Soudní dvůr rozhodl nejdříve o jednotlivých aspektech vznesených v rámci výše zmíněné problematiky, která je v podstatě předmětem první a čtvrté otázky.

50 Ve světle skutečností, které vyplývají ze spisu ve věci v původním řízení předaného předkládajícím soudem a z písemných a ústních vyjádření předložených Soudnímu dvoru, je třeba chápat zmíněné otázky jako směřující k určení, zda skutečnost, že příslušné orgány členského státu nezakázaly shromáždění, jehož účelem je v zásadě ochrana životního prostředí, které vedlo k úplnému zablokování důležitého komunikačního spoje, jakým je dálnice Brenner, nepřetržitě po dobu téměř 30 hodin, představuje neodůvodněnou překážku základní zásadě volného pohybu zboží upravené v člancích 30 a 34 Smlouvy, případně vykládaných ve spojení s článkem 5 Smlouvy.

K existenci překážky volnému pohybu zboží

51 V tomto ohledu je důležité předeslat, že volný pohyb zboží tvoří jednu ze základních zásad Společenství.

52 Článek 3 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 3 ES), který je zařazený v první části Smlouvy o ES s názvem „Zásady“, stanoví pod písm. c), že pro účely vymezené v článku 2 této smlouvy činnost Společenství zahrnuje vnitřní trh, který se vyznačuje odstraněním překážek mezi členskými státy, zejména volného pohybu zboží.

53 Článek 7a Smlouvy o ES (nyní po změně článek 14 ES) stanoví v druhém pododstavci, že vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží v souladu s ustanoveními této smlouvy.

54 Tato základní zásada je provedena zejména v člancích 30 a 34 Smlouvy.

55 Konkrétně článek 30 stanoví, že množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem jsou mezi členskými státy zakázána. Stejně tak článek 34 zakazuje mezi členskými státy množstevní omezení vývozu a opatření s rovnocenným účinkem.

56 Od vydání rozsudku ze dne 11. července 1974, Dassonville (8/74, Recueil, s. 837, bod 5), je ustálenou judikaturou, že tato ustanovení, nahlížená ve svém kontextu, musí být chápána jako ustanovení směřující k odstranění veškerých přímých či nepřímých, stávajících či potenciálních překážek, které by bránily obchodu uvnitř Společenství (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 9. prosince 1997, Komise v. Francie, C-265/95, Recueil, s. I-6959, bod 29).

57 Soudní dvůr tak zejména judikoval, že jako prostředek, který je nezbytný k realizaci trhu bez vnitřních hranic, článek 30 Smlouvy nezakazuje pouze opatření státního původu, která sama vytvářejí omezení obchodu mezi členskými státy, ale může být použit i tehdy, pokud členský stát nepřijal požadovaná opatření, aby odstranil překážky bránící volnému pohybu zboží, jejichž příčiny nejsou státního původu (výše uvedený rozsudek Komise v. Francie, bod 30).

58 Skutečnost, že některý členský stát nezasáhne nebo případně nepřijme dostatečná opatření, aby odstranil překážky bránící volnému pohybu zboží, vytvořené zejména v důsledku akcí jednotlivců na jeho území zaměřených proti výrobkům ostatních členských států, může narušovat obchod uvnitř Společenství stejně jako konání (výše uvedený rozsudek Komise v. Francie, bod 31).

59 Následkem toho články 30 a 34 Smlouvy ukládají členským státům nejenom povinnost, že samy nesmějí přijímat akty, které mohou představovat překážku obchodu, nebo si počínat tak, aby z tohoto jednání taková překážka vyplývala, ale ve spojení s článkem 5 Smlouvy jim rovněž ukládají povinnost přijmout veškerá nezbytná a vhodná opatření, aby na svém území zajistily dodržování této základní svobody (výše uvedený rozsudek Komise v. Francie, bod 32). V souladu s uvedeným článkem 5 totiž členské státy přijmou veškerá obecná i zvláštní opatření k zajištění plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy, a zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.

60 Vzhledem k základní úloze přiznané volnému pohybu zboží v systému Společenství, a zejména jejímu významu pro správnou funkci vnitřního trhu, tento závazek, ukládající každému členskému státu, aby zaručil volný pohyb výrobků na svém území tak, že přijme nezbytná a vhodná opatření za účelem odstranit veškeré překážky vycházející z aktů jednotlivců, platí, aniž by bylo namístě rozlišovat podle toho, zda jsou takovými akty dotčeny dovozní či vývozní toky, nebo pouhý tranzit zboží.

61 Z bodu 53 výše uvedeného rozsudku Komise v. Francie totiž vyplývá, že věc, která vedla k vydání tohoto rozsudku, se netýkala pouze dovozu, ale i tranzitu výrobků pocházejících z jiných členských států přes Francii.

62 Z toho plyne, že pokud jde o takovou situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, jsou příslušné vnitrostátní orgány, pokud jsou vystaveny překážkám účinného výkonu základní svobody přiznané Smlouvou, jako je volný pohyb zboží, které plynou z činností soukromých osob, povinny přijmout přiměřená opatření k zaručení této svobody v příslušném členském státě, přestože, jako je tomu ve věci v původním řízení, je toto zboží pouze prováženo přes Rakousko, aby bylo dopraveno do Itálie nebo do Německa.

63 Je třeba dodat, že výše zmíněná povinnost členského státu je o to podstatnější, jedná-li se o hlavní dálniční spoj, kterým je dálnice Brenner, jež představuje jednu z hlavních pozemních komunikací pro obchodní výměnu mezi severní Evropou a severem Itálie.

64 Z předchozích úvah vyplývá, že skutečnost, že příslušné orgány členského státu nezakázaly shromáždění, které způsobilo úplnou blokádu důležitého komunikačního spoje, kterým je dálnice Brenner, nepřetržitě na téměř 30 hodin, je s to omezit obchod se zbožím uvnitř Společenství, a musí tudíž být považována za opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, v zásadě neslučitelné se závazky, které plynou z práva Společenství, vyplývajících z článků 30 a 34 Smlouvy, vykládaných ve spojení s článkem 5 Smlouvy, pokud tento nedostatek zákazu nemůže být objektivně odůvodněn.

K případnému odůvodnění překážky

65 V rámci čtvrté otázky se předkládající soud v podstatě táže, zda účel shromáždění z 12. a 13. června 1998 – během kterého manifestanti chtěli přitáhnout pozornost veřejnosti k ohrožení životního prostředí a veřejného zdraví způsobenému stále se zvyšujícím provozem nákladních vozidel na dálnici Brenner a podnítit příslušné orgány k tomu, aby posílily opatření ke snížení tohoto provozu a znečištění ve vysoce citlivém regionu Alp, které z něj vyplývá – může způsobit, že není třeba plnit závazky vznikající z práva Společenství v oblasti volného pohybu zboží.

66 I když ochrana životního prostředí a veřejného zdraví, zejména ve výše zmíněném regionu, může za určitých podmínek představovat legitimní cíl obecného zájmu, který může odůvodňovat omezení základních svobod zaručených Smlouvou, k nimž patří volný pohyb zboží, je vhodné poukázat, jak to učinil generální advokát v bodu 54 svého stanoviska, na to, že konkrétní cíle výše zmíněného shromáždění nejsou jako takové rozhodující v kontextu takového soudního řízení, jako je řízení zahájené společností Schmidberger, které směřuje k založení odpovědnosti členského státu za tvrzené porušení práva Společenství, které je vyvozováno z toho, že vnitrostátní orgány nezabránily vzniku překážky provozu na dálnici Brenner.

67 Za účelem stanovení podmínek, za kterých může být založena odpovědnost členského státu, zvláště co se týká otázky, zda členský stát porušil právo Společenství, je totiž nutné brát v úvahu pouze jednání či opomenutí přičitatelná zmíněnému členskému státu.

68 V tomto případě je tedy třeba přihlížet výhradně k cíli sledovanému vnitrostátními orgány při jejich rozhodnutí o konkludentním povolení nebo o nezakázání výše zmíněného shromáždění.

69 V tomto ohledu přitom ze spisu ve věci v původním řízení vyplývá, že rakouské orgány vycházely z úvah souvisejících s ochranou základních práv manifestantů v oblasti svobody projevu a svobody shromažďovací, která jsou zakotvena a zaručena EÚLP a rakouskou ústavou.

70 V předkládacím usnesení vnitrostátní soud též zmiňuje otázku, zda zásada volného pohybu zboží zaručená Smlouvou má přednost před výše zmíněnými základními právy.

71 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury jsou základní práva nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, přičemž za tímto účelem vychází z ústavních tradic společných členským státům, jakož i z poznatků, které skýtají mezinárodně právní instrumenty týkající se ochrany lidských práv, na jejichž tvorbě členské státy spolupracovaly nebo k nimž přistoupily. Zvláštní význam přísluší v této souvislosti EÚLP (viz zejména rozsudky ze dne 18. června 1991, ERT, C-260/89, Recueil, s. I-2925, bod 41; ze dne 6. března 2001, Connolly v. Komise, C-274/99 P, Recueil, s. I-1611, bod 37, a ze dne 22. října 2002, Roquette Frères, C-94/00, Recueil, s. I-9011, bod 25).

72 Zásady vycházející z této judikatury byly potvrzeny v preambuli Jednotného evropského aktu a poté v čl. F odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (výše uvedený rozsudek Bosman, bod 79). Podle tohoto ustanovení „Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních

svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství“.

73 Z toho plyne, že opatření neslučitelná s ochranou takto přiznaných lidských práv nejsou ve Společenství přijatelná (viz zejména výše uvedený rozsudek ERT, bod 41, a rozsudek ze dne 29. května 1997, Kremzow, C-299/95, Recueil, s. I-2629, bod 14).

74 Jelikož Společenství, jakož i členské státy jsou tímto způsobem vázány ctít základní práva, představuje ochrana těchto práv oprávněný zájem, který v zásadě odůvodňuje omezení povinností stanovených právem Společenství, i pokud vyplývají z takové základní svobody zaručené Smlouvou, jako je volný pohyb zboží.

75 Je proto ustálenou judikaturou, že spadá-li vnitrostátní situace do působnosti práva Společenství, jako je tomu ve věci v původním řízení, je Soudní dvůr, je-li mu podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, povinen poskytnout všechny prvky výkladu nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil soulad této situace se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, tak jak vyplývají zejména z EÚLP (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 30. září 1987, Demirel, 12/86, Recueil, s. 3719, bod 28).

76 V daném případě se vnitrostátní orgány opíraly o nezbytnost chránit základní práva zaručená EÚLP a ústavou příslušného členského státu, aby povolily omezení jedné ze základních svobod zakotvených ve Smlouvě.

77 V projednávané věci tudíž vyvstává otázka nezbytnosti uvést v soulad požadavky ochrany základních práv ve Společenství s požadavky vyplývajícími ze základní svobody zakotvené ve Smlouvě, a konkrétněji otázka příslušného rozsahu svobody projevu a svobody shromažďovací, které jsou zaručeny články 10 a 11 EÚLP, a volného pohybu zboží v případě, kdy svoboda projevu a svoboda shromažďovací jsou uplatňovány jako odůvodnění omezení volného pohybu zboží.

78 K tomu je třeba zaprvé poznamenat, že volný pohyb zboží představuje sice jednu ze základních zásad v systému Smlouvy, ale může být za určitých podmínek předmětem omezení z důvodů vyjmenovaných v článku 36 této Smlouvy nebo na základě kategorických požadavků obecného zájmu uznávaných v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora od vydání rozsudku ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral, zvaného „Cassis de Dijon“ (120/78, Recueil, s. 649).

79 Zadruhé, jsou-li základní práva dotčená ve věci v původním řízení výslovně uznána EÚLP a tvoří základy demokratické společnosti, ze samotného znění odstavce 2 článků 10 a 11 této úmluvy však vyplývá, že svoboda projevu a svoboda shromažďovací mohou být rovněž předmětem omezení odůvodněných cíli obecného zájmu, pokud jsou tyto odchylky upravené zákonem, vycházejí z jednoho nebo několika s ohledem na výše zmíněná ustanovení legitimních cílů a jsou nezbytné v demokratické společnosti, to znamená, jsou odůvodněné naléhavou společenskou potřebou, a zejména přiměřené sledovanému legitimnímu cíli (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 26. června 1997, Familiapress, C-368/95, Recueil, s. I-3689, bod 26, a ze dne 11. července 2002, Carpenter, C-60/00, Recueil, s. I-6279, bod 42, a také ESLP, rozsudek Steel a další v. Spojené království ze dne 23. září 1998, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 1998-VII, § 101).

80 Práva na svobodu projevu a svobodu pokojného shromažďování zaručená EÚLP nejsou ani – na rozdíl od jiných základních práv zakotvených v téže úmluvě, jako je právo každého na život nebo zákaz mučení a nelidských či ponižujících trestů nebo zacházení, která nepřipouští žádná omezení – absolutními výsadami, ale musejí být brána v úvahu s ohledem na svou funkci ve společnosti. Výkon těchto práv může tedy být omezen v rozsahu, v němž tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného

zájmu a nepředstavují, vzhledem k cíli sledovanému těmito omezeními, nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla ohrožena samotná podstata chráněných práv (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 8. dubna 1992, Komise v. Německo, C-62/90, Recueil, s. I-2575, bod 23, a ze dne 5. října 1994, X v. Komise, C-404/92 P, Recueil, s. I-4737, bod 18).

81 Za těchto podmínek je třeba zvážit proti sobě stojící zájmy a určit, vzhledem k veškerým okolnostem každého jednotlivého případu, zda byla dodržena správná rovnováha mezi těmito zájmy.

82 V tomto ohledu mají příslušné orgány širokou posuzovací pravomoc. Je však třeba prověřit, zda jsou omezení obchodu uvnitř Společenství přiměřená vzhledem k sledovanému legitimnímu cíli, kterým je v daném případě ochrana základních práv.

83 Co se týká věci v původním řízení, je nutné zdůraznit, že okolnosti, které ji charakterizují, se zřetelně odlišují od situace ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Komise v. Francie, na nějž se odvolává Schmidberger jako na relevantní precedent v kontextu žaloby, kterou podala v Rakousku.

84 Ve srovnání se skutkovým stavem, z něhož Soudní dvůr vycházel v bodech 38 až 53 výše uvedeného rozsudku Komise v. Francie, je vhodné poukázat na to, že se zaprvé shromáždění v původním řízení konalo po podání žádosti o povolení předložené na základě vnitrostátního práva a poté, co příslušné orgány rozhodly jej nezakázat.

85 Zadruhé, z důvodu přítomnosti manifestantů na dálnici Brenner byl dopravní provoz omezen pouze na jediné dopravní trase, jednorázově a po dobu necelých 30 hodin. Překážka volnému pohybu zboží plynoucí ze zmíněného shromáždění měla navíc omezený rozsah ve srovnání se zeměpisným rozsahem a vnitřní závažností narušení, ke kterému došlo ve věci, jež vedla k vydání výše uvedeného rozsudku Komise v. Francie.

86 Zatřetí není zpochybňováno, že při zmíněném shromáždění občané vykonávali svá základní práva veřejně projevovat názory, které považují za důležité v životě společnosti; zároveň je nesporné, že cílem této veřejné manifestace nebylo zamezení výměny zboží konkrétního druhu či původu. Naopak ve výše uvedené věci Komise v. Francie bylo sledovaným cílem manifestantů jasně zamezení oběhu určitých výrobků pocházejících z jiných členských států než Francouzské republiky, a to nikoli pouze zamezením dopravy dotyčného zboží, ale též ničením tohoto zboží směřujícího do Francie nebo při tranzitu Francií, a dokonce když bylo zboží již vystaveno v obchodech dotyčného členského státu.

87 Začtvrté je vhodné připomenout, že v daném případě příslušné orgány přijaly různá organizační a doprovodná opatření, aby se co nejvíce omezilo narušení silniční dopravy. Výše zmíněné orgány včetně policejních sil, pořadatelé manifestace a různé automobilové asociace zejména spolupracovali, aby zaručili řádný průběh shromáždění. Dlouho přede dnem, kdy se shromáždění mělo konat, zahájila média a automobilové kluby rozsáhlou informační kampaň jak v Rakousku, tak v sousedních zemích a byly určeny různé alternativní dopravní trasy, takže dotčené hospodářské subjekty byly řádně informovány o omezení dopravy v den a v místě předpokládaného shromáždění, a mohly tak včas přijmout veškerá nezbytná opatření, aby těmto omezením čelily. Navíc byla přijata pořádková opatření přímo na místě, kde se shromáždění mělo konat.

88 Krom toho není sporu, že izolovaná akce, o kterou se v tomto případě jedná, nevyvolala všeobecný pocit nebezpečí, který by měl odstrašující účinek na obchodní toky uvnitř Společenství jako celek, na rozdíl od závažných a opakovaných narušování veřejného pořádku ve věci, která vedla k vydání výše uvedeného rozsudku Komise v. Francie.

89 Konečně co se týká jiných možností společnosti Schmidberger vzhledem ke zmíněné manifestaci, je třeba mít s přihlédnutím k široké posuzovací pravomoci členských států za to, že za takových podmínek jako v projednávaném případě příslušné vnitrostátní orgány mohly usoudit, že úplný zákaz zmíněného shromáždění by představoval nepřijatelný zásah do základních práv manifestantů shromažďovat se a pokojně a veřejně vyjadřovat své názory.

90 Uložení přísnějších podmínek týkajících se jak místa – např. na okraji dálnice vedoucí přes Brenner – tak doby trvání – omezení pouze na několik hodin – dotyčného shromáždění by mohlo být chápáno jako nadměrné omezení, které by mohlo zbavit akci podstatné části jejího významu. Pokud příslušné vnitrostátní orgány musí usilovat o to, aby co nejvíce omezily nevyhnutelné účinky, které má manifestace na veřejné silnici na svobodu pohybu, musí poměřovat tento zájem se zájmem manifestantů, kteří chtějí přitáhnout pozornost veřejnosti k cílům této akce.

91 Je sice pravda, že akce takového druhu s sebou zpravidla přináší určité nepříjemné následky pro osoby, které se akce neúčastní, zejména co se týče svobody pohybu, avšak tyto nepříjemné následky je v zásadě třeba strpět, je-li sledovaným cílem v podstatě veřejné a legitimní vyjádření názoru.

92 V tomto ohledu Rakouská republika tvrdí, aniž by jí bylo v tomto bodu oponováno, že veškerá možná náhradní řešení by každopádně obnášela riziko obtížně kontrolovatelných reakcí způsobitelných zapříčinit daleko závažnější narušení obchodu uvnitř Společenství a veřejného pořádku, jako jsou nepovolené manifestace, střety mezi zastánci a odpůrci hnutí, které pořádá manifestaci, nebo násilné akty ze strany manifestantů, kteří se cítí být poškození při výkonu svých základních práv.

93 Následkem toho vnitrostátní orgány s přihlédnutím k široké posuzovací pravomoci, která jim musí být v této záležitosti přiznána, mohly mít důvodně za to, že legitimního cíle zmíněné manifestace nebylo možné dosáhnout jinými opatřeními, která by méně omezovala obchod uvnitř Společenství.

(...)

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

rozhodl o otázkách, které mu byly předloženy Oberlandesgericht Innsbruck usnesením ze dne 1. února 2000, takto:

Skutečnost, že příslušné orgány členského státu za takových okolností jako v původním řízení nezakázaly shromáždění, není v rozporu s články 30 a 34 Smlouvy o ES (nyní po změně články 28 ES a 29 ES), ve spojení s článkem 5 Smlouvy o ES (nyní článek 10 ES).

SDEU: C-36/02 Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v.
Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

14. října 2004

Ve věci C-36/02,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Německo) ze dne 24. října 2001, které došlo Soudnímu dvoru dne 12. února 2002, v řízení mezi:

Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH

proti

Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 49 ES až 55 ES o volném pohybu služeb a článků 28 ES až 30 ES o volném pohybu zboží.

2 Tato žádost byla předložena v rámci opravného prostředku „Revision“ podaného k Bundesverwaltungsgericht společností Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH (dále jen „Omega“), kterým žalobkyně zpochybňuje slučitelnost vyhlášky o zákazu, kterou vůči ní vydala Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn (dále jen „pořádkový orgán Bonn“) dne 14. září 1994, s právem Společenství.

Skutkové okolnosti, původní řízení a předběžná otázka

3 Omega, která je společností podle německého práva, provozovala v Bonnu (Německo) ode dne 1. srpna 1994 zařízení pod názvem „laserdrome“, obvykle určené k provádění „laserového sportu“. Toto zařízení pokračovalo ve svém provozu i po 14. září 1994, neboť Omega obdržela povolení k prozatímnímu pokračování v provozu usnesením Verwaltungsgericht Köln (Německo) ze dne 18. listopadu 1994. Vybavení užívané Omega v jejím zařízení, zahrnující zejména laserové zaměřovací přístroje podobné samopalům, jakož i senzorové snímače umístěné ve střeleckých drahách nebo na vestách nošených hráči, bylo původně vyvinuto z dětské hračky volně přístupné na trhu. Protože se toto vybavení ukázalo jako technicky nedostatečné, Omega se od neurčitěho data, ale v době po dni 2. prosince 1994, zásobila vybavením, které dodává britská společnost Pulsar International Ltd (nyní Pulsar Advanced Games Systems Ltd, dále jen „Pulsar“). Nicméně franšizová smlouva s Pulsar byla uzavřena teprve dne 29. května 1997.

4 Ještě před otevřením „laserdrome“ pro veřejnost část obyvatelstva protestovala proti tomuto záměru. Na začátku roku 1994 nakázal pořádkový orgán Bonn společnosti Omega, aby mu dodala přesný popis průběhu hry určené pro tento „laserdrome“, a dopisem ze dne 22. února 1994 jí sdělil svůj záměr vydat vyhlášku o zákazu v případě, že tam bude možné „hrát na zabíjení“ osob. Omega odpověděla dne 18. března 1994, že se jedná pouze o zasažení upevněných senzorových přijímačů umístěných ve střeleckých drahách.

5 Vzhledem k tomu, že pořádkový orgán Bonn zjistil, že hra provozovaná v „laserdrome“ měla rovněž za cíl zasáhnout senzory umístěné na vestách nošených hráči, vydal vůči společnosti Omega vyhlášku, kterou jí zakázal „povolit nebo tolerovat v jejím [...] zařízení hry, jejímž předmětem je střilet do lidských terčů prostřednictvím laserového paprsku nebo jiných technických vybavení (například infračervených paprsků), tedy jejichž cílem je na základě registrování zásahů „hrát na zabíjení“ osob“, a uložil penále 10 000 DEM za každou hru hranou v rozporu s touto vyhláškou.

6 Tato vyhláška byla vydána na základě zmocnění v § 14 odst. 1 Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen (zákon použitelný na pořádkové orgány v Severním Porýní-Vestfálsku, dále jen „OBG NW“), který stanoví: „Pořádkové orgány mohou přijmout nezbytná opatření pro zamezení nebezpečí ohrožujícího v jednotlivých případech veřejnou bezpečnost nebo pořádek.“

7 Podle vyhlášky o zákazu ze dne 14. září 1994 představují hry, které probíhaly v zařízení provozovaném společností Omega, nebezpečí pro veřejný pořádek, protože simulované akty zabíjení a s tím spojené zlehčování násilí jsou v rozporu se základními hodnotami převládajícími ve veřejném mínění.

8 Správní opravný prostředek podaný společností Omega proti této vyhlášce byl zamítnut Bezirksregierung (místní správní orgán) Köln dne 6. listopadu 1995. Rozsudkem ze dne 3. září 1998 zamítl Verwaltungsgericht Köln její žalobu. Odvolání podané společností Omega bylo dne 27. září 2000 rovněž zamítnuto Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Německo).

9 Následně Omega podala opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht. Na podporu svého opravného prostředku se mezi četnými dalšími důvody dovolává toho, že sporná vyhláška zasahuje do práva Společenství, obzvláště do volného pohybu služeb zakotveného v článku 49 ES, protože v jejím „laserdrome“ měla být užívána vybavení a technika dodaná britskou společností Pulsar.

10 Bundesverwaltungsgericht má za to, že za použití vnitrostátního práva musí být opravný prostředek „Revision“ podaný Omega zamítnut. Nicméně se táže, zda je toto řešení v souladu s právem Společenství, obzvláště s články 49 ES až 55 ES o volném pohybu služeb a články 28 ES až 30 ES o volném pohybu zboží.

11 Podle předkládajícího soudu Oberverwaltungsgericht rozhodl správně, že obchodní provozování „hry na zabíjení“ v „laserdrome“ Omega představuje zásah do lidské důstojnosti, pojmu zakotveného v čl. 1 odst. 1 první větě německé ústavy.

12 Předkládající soud líčí, že lidská důstojnost je ústavní zásada, kterou je možné porušit buď ponižujícím zacházením s protivníkem, což není v projednávaném případě dáno, nebo tím, že u hráče je vzbuzen nebo posilován postoj popírající základní právo každého být uznáván a respektován, jako je tomu v projednávaném případě předváděním fiktivních násilných aktů za účelem hry. Nejvyšší ústavní hodnota, jako je lidská důstojnost, nemůže jít stranou v rámci zábavní hry. Základní práva dovolávaná společností Omega nemohou s ohledem na vnitrostátní právo tento závěr změnit.

13 Co se týče použití práva Společenství, předkládající soud se domnívá, že dotčená vyhláška porušuje volný pohyb služeb upravený článkem 49 ES. Omega totiž uzavřela franšízovou smlouvu s britskou společností, která tak nemůže poskytovat služby své německé klientce, přestože poskytuje srovnatelné služby v členském státě, kde má své sídlo. Je třeba přezkoumat zároveň i zásah do volného pohybu zboží upraveného článkem 28 ES, jelikož si Omega přeje nabýt ve Spojeném království zboží pro vybavení svého „laserdrome“, zejména laserové zaměřovací přístroje.

14 Předkládající soud má za to, že věc v původním řízení nabízí příležitost k bližšímu upřesnění podmínek, jakým právo Společenství podrobuje omezení určitého druhu poskytování služeb nebo dovozu určitého zboží. Konstatuje, že podle judikatury Soudního dvora překážky volného pohybu služeb vyplývající z vnitrostátních opatření použitelných bez rozdílu mohou být připuštěny pouze tehdy, pokud jsou tato opatření odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu, pokud jsou způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a pokud nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. Pro účel posouzení nezbytnosti a proporcionality těchto opatření je nerozhodné, že jiný členský stát přijal odlišná ochranná opatření (viz rozsudky ze dne 21. září 1999, Läärä a další, C-124/97, Recueil, s. I-6067, body 31, 35 a 36, a ze dne 21. října 1999, Zenatti, C-67/98, Recueil, s. I-7289, body 29, 33 a 34).

15 Předkládající soud se však táže, zda ve světle rozsudku ze dne 24. března 1994, Schindler (C-275/92, Recueil, s. I-1039) je existence společného právního pojetí ve všech členských státech podmínkou nezbytnou k tomu, aby tyto státy byly oprávněny omezit dle svého uvážení určitý druh poskytování služeb chráněný Smlouvou o ES. Na základě takového výkladu výše uvedeného rozsudku Schindler může být sporná vyhláška stěží potvrzena, pokud nelze dospět k určení existence společného právního pojetí, co se týče toho, jak jsou v členských státech posuzovány zábavní hry simulující akty zabíjení.

16 Předkládající soud konstatuje, že oba výše uvedené rozsudky Läärä a další a Zenatti, vydané po výše uvedeném rozsudku Schindler, mohou vyvolávat dojem, že Soudní dvůr se již s ohledem na omezení volného pohybu služeb nedrží striktně společného právního pojetí. V takovém případě by podle předkládajícího soudu právo Společenství nebránilo potvrzení dotčené vyhlášky. Z důvodu zásadního významu zásady lidské důstojnosti není na místě, jak podle práva Společenství, tak podle německého práva, se blíže zabývat proporcionality vnitrostátního opatření omezujícího volný pohyb služeb.

17 Za těchto okolností se Bundesverwaltungsgericht rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru tuto předběžnou otázku:

„Je slučitelné s ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství týkajícími se volného pohybu služeb a volného pohybu zboží, aby vnitrostátní právo zakázalo určitou hospodářskou činnost – v daném případě provoz tzv. „laserdrome“, kde jsou simulovány akty zabíjení – protože tato činnost je v rozporu se základními hodnotami zakotvenými ústavou?“

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

18 Pořádkový orgán Bonn si klade otázku přípustnosti předběžné otázky a konkrétněji použitelnosti pravidel práva Společenství o základních svobodách v tomto sporu. Podle něho se vyhláška o zákazu vydaná dne 14. září 1994 netýkala žádné činnosti s přeshraničním charakterem, a tedy nemohla omezit základní svobody zaručené smlouvou. Podotýká, že ke dni přijetí této vyhlášky nebylo vybavení, které Pulsar nabídl poskytnout společnosti Omega, ještě dodáno a žádná franšízová smlouva Omega nezavazovala přijmout variantu hry dotčenou zákazem.

19 Je nicméně třeba konstatovat, že podle ustálené judikatury je věcí pouze vnitrostátních soudů, které rozhodují spor a které musí nést odpovědnost za přijaté soudní rozhodnutí, posoudit s ohledem na zvláštnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jejich rozsudku, tak

i relevanci otázek, které kladou Soudnímu dvoru. V důsledku toho, jestliže se položené otázky týkají výkladu práva Společenství, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (viz zejména rozsudky ze dne 13. března 2001, PreussenElektra, C-379/98, Recueil, s. I-2099, bod 38; ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Recueil, s. I-607, bod 18; ze dne 27. února 2003, Adolf Truley, C-373/00, Recueil, s. I-1931, bod 21; ze dne 22. května 2003, Korhonen a další, C-18/01, Recueil, s. I-5321, bod 19, a ze dne 29. dubna 2004, Kapper, C-476/01, dosud nezveřejněn ve Sbírce rozhodnutí, bod 24).

20 Kromě toho z téže judikatury vyplývá, že odmítnout rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad práva Společenství nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (viz výše uvedené rozsudky PreussenElektra, bod 39; Canal Satélite Digital, bod 19; Adolf Truley, bod 22; Korhonen a další, bod 20, a Kapper, bod 25).

21 Tak tomu není v projednávaném případě. I když totiž vyplývá ze spisu, že v okamžiku přijetí vyhlášky dne 14. září 1994 Omega ještě formálně neuzavřela smlouvy o dodání nebo franšízové smlouvy se společností usazenou ve Spojeném království, stačí konstatovat, že tato vyhláška je v každém případě s ohledem na její působení do budoucna a s ohledem na obsah zákazu, který stanoví, způsobilá omezit budoucí vývoj smluvních vztahů mezi oběma obchodními partnery. Není tedy zjevné, že otázka položená předkládajícím soudem, která se týká výkladu ustanovení smlouvy zaručujících svobody volného pohybu služeb a zboží, nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení.

22 Z toho plyne, že předběžná otázka položená Bundesverwaltungsgericht musí být prohlášena za přípustnou.

K předběžné otázce

23 Svou předběžnou otázkou usiluje předkládající soud zjistit jednak to, zda zákaz hospodářské činnosti z důvodů vztahujících se k ochraně základních hodnot zakotvených vnitrostátní ústavou, jako je v daném případě lidská důstojnost, je slučitelný s právem Společenství, a jednak to, zda oprávnění členských států omezit z těchto důvodů základní svobody zaručené smlouvou, a sice volný pohyb služeb a zboží, podléhá, jak by mohlo být dovozováno z výše uvedeného rozsudku Schindler, podmínce, že toto omezení spočívá na společném právním pojetí ve všech členských státech.

24 Na úvod je třeba určit, do jaké míry může být omezením, které konstatoval vnitrostátní soud, dotčen výkon volného pohybu služeb a volného pohybu zboží, které jsou upraveny v různých ustanoveních smlouvy.

25 V tomto ohledu je na místě konstatovat, že sporná vyhláška tím, že společnost Omega zakazuje provozovat její „laserdrome“ po vzoru hry vyvinuté společností Pulsar a legálně touto společností uvedené na trh ve Spojeném království, zejména v režimu franšízy, omezuje volný pohyb služeb, který článek 49 ES zaručuje jak poskytovatelům, tak příjemcům těchto služeb usazeným v jiném členském státě. Kromě toho, jelikož provozování vzoru hry vyvinuté společností Pulsar vyžaduje užití zvláštního vybavení, které je rovněž uváděno na trh ve Spojeném království dovozeným způsobem, zákaz uložený společnosti Omega ji odrazuje od nabytí dotčeného vybavení, čímž zasahuje do volného pohybu zboží zaručeného článkem 28 ES.

26 Nicméně je třeba připomenout, že pokud je vnitrostátním opatřením dotčen jak volný pohyb služeb, tak volný pohyb zboží, Soudní dvůr je zkoumá v zásadě jen s ohledem na jednu z těchto dvou základních svobod, jestliže se ukáže, že za daných okolností případu je jedna z těchto svobod oproti druhé zcela druhořadá a může k ní být přiřazena (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Schindler,

bod 22; Canal Satélite Digital, bod 31, a ze dne 25. března 2004, Karner, C-71/02, dosud nezveřejněn ve Sbírce rozhodnutí, bod 46).

27 Za okolností věci v původním řízení aspekt volného pohybu služeb převažuje nad aspektem volného pohybu zboží. Pořádkový orgán Bonn a Komise Evropských společenství totiž správně zdůraznily, že sporná vyhláška omezuje dovoz zboží, jen pokud jde o vybavení speciálně vyvinuté pro zakázanou variantu laserové hry, přičemž jde o nevyhnutelný následek uloženého omezení vůči službám poskytovaným společností Pulsar. V důsledku toho, jak se domnívala generální advokátka v bodě 32 svého stanoviska, není na místě zkoumat samostatně slučitelnost této vyhlášky s ustanoveními Smlouvy o volném pohybu zboží.

28 Co se týče odůvodnění omezení volného pohybu služeb uloženého vyhláškou ze dne 14. září 1994, článek 46 ES, použitelný na tuto oblast podle článku 55 ES, připouští omezení odůvodněná z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví. V daném případě vyplývá ze spisu, že důvody, kterých se dovolával pořádkový orgán Bonn při přijetí vyhlášky o zákazu, uvádějí výslovně skutečnost, že dotyčná činnost představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. Kromě toho odkaz na nebezpečí ohrožující veřejný pořádek se zároveň nachází v § 14 odst. 1 OBG NW, který opravňuje pořádkový orgán přijmout nezbytná opatření k zamezení tohoto nebezpečí.

29 V tomto řízení je nesporné, že sporná vyhláška byla přijata nezávisle na jakémkoliv přihlédnutí ke státní příslušnosti poskytovatele nebo příjemce služeb, jež byly předmětem omezení. V každém případě vzhledem k tomu, že opatření k ochraně veřejného pořádku spadají do výjimky z volného pohybu služeb uvedené v článku 46 ES, není třeba ověřovat, zda jsou tato opatření použitelná bez rozdílu jak na vnitrostátní poskytovatele služeb, tak i na poskytovatele služeb usazené v jiných členských státech.

30 Nicméně možnost členského státu využít výjimku stanovenou Smlouvou nebrání soudní kontrole opatření, kterými byla tato výjimka použita (viz rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn, 41/74, Recueil, s. 1337, bod 7). Navíc pojem „veřejný pořádek“ v kontextu práva Společenství, a zejména když má odůvodnit odchylku od základní svobody poskytování služeb, musí být chápán restriktivně, takže jeho dosah nemůže být určován jednostranně každým členským státem bez kontroly ze strany orgánů Společenství (viz obdobně s volným pohybem pracovníků, výše uvedené rozsudky Van Duyn, bod 18, a ze dne 27. října 1977, Bouchereau, 30/77, Recueil, s. 1999, bod 33). Z toho vyplývá, že je možné se dovolávat veřejného pořádku jen v případě skutečné a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen základní společenský zájem (viz rozsudek ze dne 14. března 2000, Église de scientologie, C-54/99, Recueil, s. I-1335, bod 17).

31 Ovšem zvláštní okolnosti, které mohou odůvodnit použití institutu veřejného pořádku, se mohou lišit země od země a v čase. Je tedy třeba v tomto ohledu přiznat příslušným vnitrostátním orgánům určitou volnou úvahu v mezích stanovených Smlouvou (výše uvedené rozsudky Van Duyn, bod 18, a Bouchereau, bod 34).

32 Ve věci v původním řízení příslušné orgány usoudily, že činnost dotčená vyhláškou o zákazu ohrožuje veřejný pořádek z důvodu skutečnosti, že podle pojetí převládajícího ve veřejném mínění obchodní provozování zábavních her zahrnujících simulaci aktů zabíjení zasahuje do základní hodnoty zakotvené vnitrostátní ústavou, a sice do lidské důstojnosti. Podle Bundesverwaltungsgericht vnitrostátní soudy, které měly rozhodovat o věci, sdílely a potvrdily pojetí potřeby ochrany lidské důstojnosti, na kterém spočívá napadená vyhláška, takže je v důsledku toho třeba mít za to, že toto pojetí je v souladu s ustanoveními německé ústavy.

33 V této souvislosti je třeba uvést, že podle ustálené judikatury jsou základní práva nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, přičemž za tímto účelem

vychází z ústavních tradic společných členským státům, jakož i z poznatků, které skýtají mezinárodně právní instrumenty týkající se ochrany lidských práv, na jejichž tvorbě členské státy spolupracovaly nebo k nimž přistoupily. Zvláštní význam přísluší v této souvislosti Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (viz zejména rozsudky ze dne 18. června 1991, ERT, C-260/89, Recueil, s. I-2925, bod 41; ze dne 6. března 2001, Connolly v. Komise, C-274/99 P, Recueil, s. I-1611, bod 37; ze dne 22. října 2002, Roquette Frères, C-94/00, Recueil, s. I-9011, bod 25, a ze dne 12. června 2003, Schmidberger, C-112/00, Recueil, s. I-5659, bod 71).

34 Jak vyložila generální advokátka v bodech 82 až 91 svých závěrů, právní pořádek Společenství nepopíratelně směřuje k zajištění respektování lidské důstojnosti jako jedné z obecných právních zásad. Je tedy bez pochyb, že cíl ochrany lidské důstojnosti je slučitelný s právem Společenství, aniž by v tomto ohledu mělo význam, že v Německu přísluší zásadě respektování lidské důstojnosti zvláštní postavení jako nezávislému základnímu právu.

35 Vzhledem k tomu, že dodržovat základní práva jsou povinny jak Společenství, tak i členské státy, zakládá ochrana těchto práv legitimní zájem, který v zásadě odůvodňuje omezení povinností uložených právem Společenství, byť by se jednalo o povinnosti uložené na základě základní svobody zaručené smlouvou, jako je volný pohyb služeb (viz, co se týče volného pohybu zboží, výše uvedený rozsudek Schmidberger, bod 74).

36 Nicméně je třeba konstatovat, že opatření omezující volný pohyb služeb mohou být odůvodněna důvody veřejného pořádku, jen pokud jsou tato opatření nezbytná pro ochranu zájmů, které mají zaručit, a jen potud, pokud tyto cíle nemohou být dosaženy méně omezujícími opatřeními (viz, co se týče volného pohybu kapitálu, výše uvedený rozsudek *Église de scientologie*, bod 18).

37 V tomto ohledu není nezbytné, aby omezující opatření nařízené orgány jednoho členského státu odpovídalo pojetí sdílenému všemi členskými státy, pokud jde o způsob ochrany dotčeného základního práva nebo legitimního zájmu. Ačkoli je pravdou, že se v bodě 60 výše uvedeného rozsudku Schindler Soudní dvůr odvolal na morální, náboženské nebo kulturní úvahy, na základě kterých všechny členské státy podrobují organizaci loterií a jiných peněžních her omezením, nezamýšlel uvedením tohoto společného pojetí vyslovit obecné kritérium pro posouzení proporcionality každého vnitrostátního opatření, které omezuje výkon hospodářské činnosti.

38 Naopak, jak vyplývá z ustálené judikatury od výše uvedeného rozsudku Schindler, nezbytnost a proporcionalita přijatých ustanovení nejsou vyloučeny jen z toho důvodu, že jeden členský stát zvolil systém ochrany odlišný od toho, který byl přijat jiným členským státem (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky *Läära* a další, bod 36; *Zenatti*, bod 34, a ze dne 11. září 2003, *Anomar* a další, C-6/01, dosud nezveřejněn ve Sbírce rozhodnutí, bod 80).

39 V daném případě je na místě jednak shledat, že podle předkládajícího soudu zákaz obchodního provozování zábavních her předpokládajících simulaci násilných aktů vůči osobám, zejména předvádění aktů usmrcení lidských bytostí, odpovídá úrovni ochrany lidské důstojnosti, kterou měla vnitrostátní ústava zajistit na území Spolkové republiky Německo. Kromě toho je třeba určit, že při zakázání pouze té varianty laserové hry, jejímž předmětem je střilet na lidské terče, a tedy hrát na „zabíjení osob“, sporná vyhláška nepřesáhla to, co je nezbytné pro dosažení cíle sledovaného příslušnými vnitrostátními orgány.

40 Za těchto podmínek vyhláška ze dne 14. září 1994 nemůže být považována za opatření, které neodůvodněně zasahuje do volného pohybu služeb.

41 S ohledem na výše uvedené úvahy je na místě odpovědět na položenou otázku tak, že právo Společenství nebrání tomu, aby hospodářská činnost spočívající v obchodním provozování her

simulujících akty zabíjení byla předmětem vnitrostátního zakazujícího opatření přijatého z důvodů ochrany veřejného pořádku vzhledem ke skutečnosti, že tato činnost zasahuje do lidské důstojnosti.

(...)

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Právo Společenství nebrání tomu, aby hospodářská činnost spočívající v obchodním provozování her simulujících akty zabíjení byla předmětem vnitrostátního zakazujícího opatření přijatého z důvodů ochrany veřejného pořádku vzhledem ke skutečnosti, že tato činnost zasahuje do lidské důstojnosti.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

3. září 2008

Ve spojených věcech C-402/05 P a C-415/05 P,

jejichž předmětem jsou dva kasační opravné prostředky podle článku 56 statutu Soudního dvora, podané 17. a 21. listopadu 2005,

Yassin Abdullah Kadi,

Al Barakaat International Foundation,

navrhovatelé,

vydává tento

Rozsudek

1 Svým kasačním opravným prostředkem se Y. A. Kadi (C-402/05 P) a Al Barakaat International Foundation (dále jen „Al Barakaat“) (C-415/05 P) domáhají zrušení rozsudků Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 21. září 2005, Kadi v. Rada a Komise (T-315/01, Sb. rozh. s. II-3649), a Yusuf a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (T-306/01, Sb. rozh. s. II-3533) (dále jen „napadený rozsudek Kadi“ a „napadený rozsudek Yusuf a Al Barakaat“, a společně „napadené rozsudky“).

2 Soud těmito rozsudky zamítl žaloby na neplatnost nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu (Úř. věst. L 139, s. 9, dále jen „sporné nařízení“), podané Y. A. Kadim a Al Barakaat v rozsahu, v němž jsou tímto aktem dotčeny.

Právní rámec

(...)

Skutečnosti předcházející sporu

(...)

13 Dne 15. října 1999 přijala Rada bezpečnosti rezoluci 1267 (1999), kterou mimo jiné odsoudila skutečnost, že na afgánském území jsou nadále přijímáni a cvičeni teroristé a jsou zde připravovány teroristické činy, opětovně potvrdila své přesvědčení, že potlačení mezinárodního terorismu je nezbytné pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, a vyjádřila politování nad tím, že Taliban nadále poskytuje útočiště Usámovi bin Ládinovi a umožňuje mu, jakož i jeho společníkům řídit z území, které

ovládají, síť táborů k výcviku teroristů a využívat Afghánistán jako základnu k provádění mezinárodní teroristické činnosti.

14 V odstavci 2 této rezoluce Rada bezpečnosti požadovala, aby Taliban vydal neprodleně Usámu bin Ládina přímo či nepřímo příslušným orgánům státu, v němž byl obviněn, nebo příslušným orgánům státu, v němž bude zadržen a postaven před soud. Za účelem zajištění dodržení této povinnosti odst. 4 písm. b) uvedené rezoluce stanoví, že všechny státy musí zejména „[z]mrazit prostředky a jiné finanční zdroje plynoucí mimo jiné z majetku ve vlastnictví Talibanu nebo přímo či nepřímo jím ovládaného nebo vlastněného či ovládaného jakýmkoliv podnikem ve vlastnictví Talibanu nebo jím ovládaným, jak byly určeny výborem vytvořeným na základě dále uvedeného odstavce 6, a zajistit, aby ani dotčené prostředky nebo jiné finanční zdroje, ani jakékoliv další takto určené prostředky nebo jiné finanční zdroje nebyly, ať už jejich občany, nebo kteroukoliv jinou osobou nacházející se na jejich území, zpřístupněny Talibanu ani jakémukoliv podniku, který je v jeho vlastnictví nebo je Talibanem přímo či nepřímo ovládán, nebo použity v jejich prospěch, ledaže by výbor v konkrétním případě z humanitárních důvodů rozhodl jinak“.

15 V odstavci 6 téže rezoluce Rada bezpečnosti rozhodla v souladu s článkem 28 svého prozatímního jednacího řádu o zřízení výboru Rady bezpečnosti (dále jen „Výbor pro sankce“) složeného ze všech jejích členů a pověřeného zejména dohledem nad prováděním opatření uložených v odstavci 4 této rezoluce členskými státy, určením prostředků a jiných finančních zdrojů uvedených v odstavci 4 a přezkoumáváním žádostí o výjimku z opatření uložených v témže odstavci 4.

16 Protože se Rada domnívala, že k provedení rezoluce 1267 (1999) je nezbytná činnost Evropského společenství, přijala dne 15. listopadu 1999 společný postoj 1999/727/SZBP o omezujících opatřeních proti Talibanu (Úř. věst. L 294, s. 1).

17 Článek 2 tohoto společného postoje nařizuje zmrazit prostředky a jiné finanční zdroje, které jsou v držbě Talibanu v zahraničí, za podmínek vymezených v uvedené rezoluci.

18 Dne 14. února 2000 přijala Rada na základě článků 60 ES a 301 ES nařízení (ES) č. 337/2000 o zákazu letů a zmrazení prostředků a finančních zdrojů afgánského Talibanu (Úř. věst. L 43, s. 1).

19 Dne 19. prosince 2000 přijala Rada bezpečnosti rezoluci 1333 (2000), která mimo jiné požaduje, aby se Taliban podřídil rezoluci 1267 (1999), a to zejména tím, že přestane poskytovat útočiště a výcvik mezinárodním teroristům a jejich organizacím a vydá Usámu bin Ládina příslušným orgánům k soudnímu řízení. Rada bezpečnosti se rozhodla především zesílit zákaz letů a zmrazení prostředků zavedené v souladu s rezolucí 1267 (1999).

(...)

23 Protože se Rada domnívala, že k provedení této rezoluce je nezbytná činnost Evropského společenství, přijala dne 26. února 2001 společný postoj 2001/154/SZBP o dodatečných omezujících opatřeních proti Talibanu a o změně společného postoje 96/746/SZBP (Úř. věst. L 57, s. 1).

24 Článek 4 společného postoje 2001/154 stanoví:

„Prostředky a jiná finanční aktiva Usámy bin Ládina a osob a subjektů s ním spojených, jak byly určeny [Výborem pro sankce], budou zmrazeny a žádné prostředky nebo jiné finanční zdroje nebudou zpřístupněny Usámovi bin Ládinovi ani osobám a subjektům s ním spojeným, jak byly určeny [Výborem pro sankce], v souladu s ustanoveními [rezoluce 1333 (2000)].“ *(neoficiální překlad)*

25 Dne 6. března 2001 přijala Rada na základě článků 60 ES a 301 ES nařízení (ES) č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu a zrušuje nařízení č. 337/2000 (Úř. věst. L 67, s. 1).

26 Třetí bod odůvodnění tohoto nařízení uvádí, že opatření stanovená rezolucí 1333 (2000) „spadají do oblasti působnosti Smlouvy, a proto, zejména v zájmu vyhnutí se narušení hospodářské soutěže, jsou nutné právní předpisy Společenství k provádění příslušných rezolucí Rady bezpečnosti, pokud jde o území Společenství“.

(...)

29 Příloha I nařízení č. 467/2001 obsahuje seznam osob, subjektů a entit, na které se vztahuje zmrazení prostředků stanovené článkem 2 tohoto nařízení. Podle čl. 10 odst. 1 uvedeného nařízení je Komise Evropských společenství zmocněna měnit nebo doplňovat uvedenou přílohu I na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti nebo Výboru pro sankce.

30 Dne 8. března 2001 zveřejnil Výbor pro sankce první konsolidovaný seznam osob a subjektů, na které se vztahuje zmrazení prostředků na základě rezolucí Rady bezpečnosti 1267 (1999) a 1333 (2000) (viz sdělení uvedeného výboru AFG/131 SC/7028 ze dne 8. března 2001, dále jen „konsolidovaný seznam“). Tento seznam byl několikrát změněn a doplněn. Následně Komise přijala na základě článku 10 nařízení č. 467/2001 různá nařízení, kterými změnila nebo doplnila přílohu I uvedeného nařízení.

31 Dne 17. října a 9. listopadu 2001 zveřejnil Výbor pro sankce dva nové dodatky ke konsolidovanému seznamu, obsahující jméno následující osoby, respektive název následujícího subjektu:

– „Al-Qadi, Yasin (A. K. A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A. K. A. Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudi Arabia“
a

– „Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04 Spånga, Sweden“.

32 Nařízením Komise (ES) č. 2062/2001 ze dne 19. října 2001, kterým se potřeťí mění nařízení č. 467/2001 (Úř. věst. L 277, s. 25), bylo do přílohy I uvedeného nařízení doplněno, spolu s jinými, jméno Y. A. Kadiho

33 Nařízením Komise (ES) č. 2199/2001 ze dne 12. listopadu 2001, kterým se počtvrté mění nařízení č. 467/2001 (Úř. věst. L 295, s. 16), byl do přílohy I uvedeného nařízení doplněn, spolu s jinými, název Al Barakaat.

34 Dne 16. ledna 2002 přijala Rada bezpečnosti rezoluci 1390 (2002), která vymezuje opatření, jež mají být uložena vůči Usámovi bin Ládinovi, členům organizace Al-Kajdá, jakož i Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny. Tato rezoluce ve svých odstavcích 1 a 2 mimo jiné v podstatě stanoví, že opatření uložená v odst. 4 písm. b) rezoluce 1267 (1999) a v odst. 8 písm. c) rezoluce 1333 (2000), zejména zmrazení prostředků, budou zachována. Podle odstavce 3 rezoluce 1390 (2002) měla být tato opatření přezkoumána Radou bezpečnosti dvanáct měsíců po jejich přijetí a na konci této lhůty měla Rada bezpečnosti rozhodnout buď o jejich pokračování, nebo o jejich zdokonalení.

35 Protože se Rada domnívala, že k provedení této rezoluce je nezbytná činnost Společenství, přijala dne 27. května 2002 společný postoj 2002/402/SZBP o omezujících opatřeních proti Usámovi bin

Ládinovi, členům organizace Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, a o zrušení společných postojů 96/746/SZBP, 1999/727/SZBP, 2001/154/SZBP a 2001/771/SZBP (Úř. věst. L 139, s. 4; Zvl. vyd. 18/01, s. 292). Článek 3 společného postoje 2002/402 nařizuje mimo jiné nadále zachovat zmrazení prostředků a jiných finančních aktiv nebo hospodářských zdrojů osob, skupin, podniků a subjektů uvedených v seznamu vypracovaném Výborem pro sankce na základě rezolucí 1267 (1999) a 1333 (2000).

36 Dne 27. května 2002 Rada přijala na základě článků 60 ES, 301 ES a 308 ES sporné nařízení.

37 Čtvrtý bod odůvodnění tohoto nařízení uvádí, že opatření stanovená mimo jiné rezolucí 1390 (2002) „spadají do působnosti Smlouvy, a proto je nutné zejména s cílem vyhnout se narušení hospodářské soutěže, aby rozhodnutí Rady bezpečnosti byla provedena odpovídajícími právními předpisy Společenství, pokud jde o území Společenství“.

38 Článek 1 nařízení č. 881/2002 definuje „prostředky“ a „zmrazení prostředků“ v zásadě stejně jako článek 1 nařízení č. 467/2001.

39 Článek 2 sporného nařízení stanoví:

„1. Všechny prostředky a hospodářské zdroje, které patří fyzické nebo právnické osobě, skupině nebo subjektu určenému Výborem pro sankce a uvedenému v příloze I nebo jsou v jeho vlastnictví nebo držbě, se zmrazují.

2. Žádné prostředky nesmějí být zpřístupněny přímo ani nepřímo právnické nebo fyzické osobě, skupině nebo subjektu označenému Výborem pro sankce a uvedenému v příloze I anebo v jeho prospěch.

3. Žádné hospodářské zdroje nesmějí být zpřístupněny přímo ani nepřímo fyzické nebo právnické osobě, skupině nebo subjektu označenému Výborem pro sankce a uvedenému v příloze I anebo v jeho prospěch, aby nebylo umožněno těmto osobám, skupinám nebo subjektům získat prostředky, zboží nebo služby.“

40 Příloha I sporného nařízení obsahuje seznam osob, skupin a subjektů, na které se vztahuje zmrazení prostředků uložené článkem 2 tohoto nařízení. Tento seznam obsahuje mimo jiné název následujícího subjektu a jméno následující fyzické osoby:

– „Barakaat International Foundation; Box 4036, Spånga, Stockholm, Švédsko; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Švédsko“ a

– „Al-Qadi, Yasin (alias KADI, Shaykh Yassin Abdullah; alias KAHDI, Yasin), Jeddah, Saudská Arábie“.

41 Dne 20. prosince 2002 přijala Rada bezpečnosti rezoluci 1452 (2002) určenou k usnadnění dodržování povinností v oblasti boje proti terorismu. Odstavec 1 této rezoluce upravuje určité odchylky a výjimky ze zmrazení prostředků a hospodářských zdrojů uloženého rezolucemi 1267 (1999) a 1390 (2002), které mohou, s výhradou souhlasu Výboru pro sankce, uplatnit státy z humanitárních důvodů.

42 Dne 17. ledna 2003 přijala Rada bezpečnosti rezoluci 1455 (2003), jejímž cílem je zdokonalit provádění opatření uložených v odst. 4 písm. b) rezoluce 1267 (1999), v odst. 8 písm. c) rezoluce 1333 (2000) a v odstavcích 1 a 2 rezoluce 1390 (2002). V souladu s odstavcem 2 rezoluce 1455 (2003) měla být tato opatření znovu zdokonalena po uplynutí dvanácti měsíců anebo v případě potřeby i dříve.

43 Protože se Rada domnívala, že k provedení rezoluce 1452 (2002) je nezbytná činnost Společenství, přijala dne 27. února 2003 společný postoj 2003/140/SZBP o výjimkách z omezujících opatření uložených společným postojem 2002/402/SZBP (Úř. věst. L 53, s. 62). Článek 1 společného postoje 2003/140 stanoví, že při provádění opatření uvedených ve článku 3 společného postoje 2002/402 bere Společenství v úvahu výjimky povolené uvedenou rezolucí.

44 Dne 27. března 2003 Rada přijala nařízení (ES) č. 561/2003, kterým se mění nařízení (ES) č. 881/2002, pokud jde o výjimky ze zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů (Úř. věst. L 82, s. 1; Zvl. vyd. 18/02, s. 91). V bodě 4 odůvodnění tohoto nařízení Rada uvádí, že opatření přijatá Společenstvím je třeba přizpůsobit rezoluci Rady bezpečnosti 1452 (2002).

45 Podle článku 1 nařízení č. 561/2003 se do sporného nařízení doplňuje následující článek:

„Článek 2a

1. Článek 2 se nevztahuje na prostředky nebo jiné hospodářské zdroje, pokud:

a) některý z příslušných orgánů členských států uvedených v příloze II rozhodne na žádost podanou dotčenou fyzickou nebo právnickou osobou, že tyto prostředky nebo jiné hospodářské zdroje jsou:

i) nezbytné k hrazení základních výdajů včetně úhrad za potraviny, nájemné nebo hypotéku, léky a lékařské ošetření, daně, pojistné a poplatky za veřejné služby;

ii) určeny výlučně k hrazení přiměřených profesních odměn a náhrad výdajů vzniklých v souvislosti s poskytováním právních služeb;

iii) určeny výlučně k hrazení poplatků nebo nákladů na běžné vedení nebo správu zmrazených prostředků nebo jiných hospodářských zdrojů nebo jsou

iv) nezbytné pro hrazení mimořádných výdajů a

b) toto rozhodnutí bylo oznámeno Výboru pro sankce a

c) i) v případě rozhodnutí podle písm. a) bodů i), ii) nebo iii) Výbor pro sankce nepodal proti dotčenému rozhodnutí námitky ve lhůtě 48 hodin od jeho oznámení nebo

ii) v případě rozhodnutí podle písm. a) bodu iv) Výbor pro sankce dotčené rozhodnutí schválil.

2. Každá osoba, která si přeje využít odstavce 1, podá žádost příslušnému orgánu členského státu uvedenému v příloze II.

Příslušný orgán uvedený v příloze II neprodleně písemně oznámí jak žadateli, tak všem jiným osobám nebo subjektům, kterých se žádost týká, zda uvedené žádosti vyhová.

Příslušný orgán rovněž uvědomí ostatní členské státy, zda žádosti o výjimku vyhověl.

3. Prostředky, které jsou uvolněny a převedeny uvnitř Společenství za účelem úhrady výdajů nebo uznány na základě tohoto článku, nepodléhají dalším omezujícím opatřením podle článku 2.

[...]“

Žaloba podaná k Soudu a napadené rozsudky

46 Žalobami podanými kanceláři Soudu se Y. A. Kadi a Al Barakaat domáhali zrušení nařízení č. 467/2001, nařízení č. 2062/2001 (týká se prvního navrhovatele) a nařízení č. 2199/2001 (týká se druhého navrhovatele) v rozsahu, v němž jsou těmito nařízeními dotčeni. V průběhu řízení před Soudem navrhovatelé pozměnili svá návrhová žádání a žalobní důvody tak, aby směřovala vůči napadenému nařízení v rozsahu, v němž jsou jím dotčeni.

(...)

49 Na podporu svých návrhových žádání se Y. A. Kadi ve své žalobě dovolával tří žalobních důvodů směřujících ke zrušení, které vycházely především z porušení jeho základních práv. První důvod vycházel z porušení práva být vyslechnut, druhý z porušení práva na ochranu vlastnictví a zásady proporcionality a třetí z porušení práva na účinný soudní přezkum.

50 Al Barakaat se na podporu svých návrhových žádání dovolávala tří žalobních důvodů směřujících ke zrušení, které vycházely zaprvé z nedostatku příslušnosti Rady k přijetí napadeného nařízení, zadruhé z porušení článku 249 ES a zatřetí z porušení jejich základních práv.

K pravomoci Rady k přijetí sporného nařízení

(...)

K dodržení některých základních práv

73 Pokud jde o žalobní důvody vycházející v obou věcech z porušení základních práv navrhovatelů, dospěl Soudní dvůr k tomu, že je vhodné přezkoumat nejprve vzájemné vztahy mezi mezinárodním právním řádem vytvořeným v rámci Spojených národů a vnitrostátními právními řády nebo právním řádem Společenství, a dále to, v jakém rozsahu jsou pravomoci Společenství a jeho členských států vázány rezolucemi Rady bezpečnosti přijatými na základě kapitoly VII Charty Spojených národů. Tento přezkum totiž vymezuje rozsah přezkumu legality, zejména z hlediska základních práv, ke kterému je Soudu příslušný u aktů Společenství, jimiž se provádí takovéto rezoluce. Soud by se musel k těmto porušením vyjádřit pouze tehdy, pokud by bylo zjištěno, že tvrzená porušení základních práv podléhají jeho soudnímu přezkumu a že mohou mít za následek zrušení napadeného nařízení (napadené rozsudky Kadi, body 178 až 180, jakož i Yusuf a Al Barakaat, body 228 až 230).

74 Soud tedy nejprve zkoumal vzájemné vztahy mezi mezinárodním právním řádem vytvořeným v rámci Spojených národů a vnitrostátními právními řády nebo právním řádem Společenství a rozhodl, že z pohledu mezinárodního práva mají členské státy coby členové OSN povinnost dodržovat zásadu přednosti svých závazků „podle Charty“ Spojených národů, která je zakotvena v článku 103 Charty a která zejména implikuje, že povinnost – stanovená v článku 25 této Charty – provést rozhodnutí Rady bezpečnosti převažuje nad jakýmkoli jiným závazkem, který státy sjednaly (napadené rozsudky Kadi, body 181 až 184, jakož i Yusuf a Al Barakaat, body 231 až 234).

75 Soud je toho názoru, že tato povinnost členských států dodržovat zásadu přednosti závazků, které na sebe vzaly na základě Charty Spojených národů, není dotčena Smlouvou o ES, neboť se jedná o povinnost vyplývající ze smlouvy, která předcházela Smlouvě o ES, takže se na ni uplatní článek 307 ES. Soud má navíc za to, že cílem článku 297 ES je zajistit dodržování této zásady (napadené rozsudky Kadi, bod 185 až 188, jakož i Yusuf a Al Barakaat, body 235 až 238).

76 Soud dospěl k závěru, že rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů jsou závazné pro všechny členské státy Společenství, které tudíž v tomto postavení musí přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění provedení těchto rezolucí a zdržet se uplatňování jakékoli normy práva Společenství, byť by se jednalo o ustanovení primárního práva nebo obecnou

zásadu práva Společenství, která by bránila řádnému provedení těchto závazků přijatých podle uvedené Charty (napadené rozsudky Kadi, bod 189 a 190, jakož i Yusuf a Al Barakaat, body 239 a 240).

77 Avšak Soud je toho názoru, že uvedené rezoluce vyplývající z mezinárodněprávního závazku nejsou závazné pro Společenství, neboť Společenství jako takové není přímo vázáno Chartou Spojených národů vzhledem k tomu, že není ani členem OSN, ani adresátem rezolucí Rady bezpečnosti a ani nástupcem do práv a povinností svých členských států ve smyslu mezinárodního práva veřejného (napadené rozsudky Kadi, bod 192, jakož i Yusuf a Al Barakaat, bod 242).

78 Tato závaznost pro Společenství však podle Soudu vyplývá z práva Společenství (napadené rozsudky Kadi, bod 193, jakož i Yusuf a Al Barakaat, bod 243).

79 Soud v tomto ohledu odkázal *per analogiam* zejména na bod 18 rozsudku ze dne 12. prosince 1972, *International Fruit Company a další* (21/72 až 24/72, Recueil, s. 1219), a dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že Společenství na základě Smlouvy o ES převzalo pravomoci předtím vykonávané členskými státy v oblasti uplatňování Charty Spojených národů, jsou ustanovení této Charty závazná pro Společenství (napadené rozsudky Kadi, bod 203, jakož i Yusuf a Al Barakaat, bod 253).

80 V dalším bodě těchto rozsudků dospěl Soud k závěru, že Společenství jednak nemůže porušovat povinnosti vyplývající pro jeho členské státy z Charty Spojených národů ani bránit jejich plnění, a jednak, že je povinno, na základě samotné Smlouvy, kterou bylo založeno, přijmout při výkonu svých pravomocí veškerá opatření nezbytná k tomu, aby umožnilo svým členským státům tyto povinnosti splnit.

81 V druhém sledu přikročil Soud k vymezení rozsahu přezkumu legality zejména z hlediska základních práv, který je oprávněn provádět u aktů Společenství, kterými se provádí rezoluce Spojených národů, jako je sporné nařízení, přičemž nejprve v bodě 209 napadeného rozsudku Kadi a v bodě 260 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat připomněl, že Evropské společenství je společenstvím práva v tom, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány nejsou vyňaty z možnosti přezkoumat soulad jejich aktů se základní ústavní listinou, kterou je Smlouva o ES a že tato Smlouva zavedla úplný systém procesních prostředků a řízení určený k tomu, aby byl Soudnímu dvoru svěřen přezkum legality aktů orgánů.

82 Soud nicméně v bodě 212 napadeného rozsudku Kadi a v bodě 263 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat uvedl, že ve věcech, o nichž rozhoduje, vyvstala otázka, zda existují strukturální meze uvedeného soudního přezkumu stanovené obecným mezinárodním právem nebo samotnou Smlouvou o ES.

83 Soud v tomto ohledu v bodě 213 napadeného rozsudku Kadi a v bodě 264 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat připomněl, že sporné nařízení, přijaté s přihlédnutím ke společnému postoji 2002/402, je provedením, na úrovni Společenství, povinnosti, jež byla uložena jeho členským státům, jakožto členům OSN, aby zavedly, případně i prostřednictvím aktu Společenství, sankce proti Usámovi bin Ládinovi, síti Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, jež byly stanoveny a následně zesíleny několika rezolucemi Rady bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů.

84 Soud zastává názor, že v tomto kontextu Společenství jednalo na základě úzce vymezené pravomoci, která mu neponechává žádný prostor pro autonomní uvážení při jejím výkonu, takže v daném případě nemohlo přímo změnit obsah příslušných rezolucí ani zavést mechanismus, který by mohl vést k takové změně (napadené rozsudky Kadi, bod 214, jakož i Yusuf a Al Barakaat, bod 265).

85 Soud z toho dovodil, že skutečnost, že navrhovatelé napadli vnitřní legalitu sporného nařízení, implikuje návrh na to, aby Soud provedl nepřímý či incidenční přezkum legality rezolucí, které uvedené

nařízení provádí, z hlediska základních práv chráněných právním řádem Společenství (napadené rozsudky Kadi, bod 215 a 216, jakož i Yusuf a Al Barakaat, body 266 a 267).

86 V bodech 217 až 225 napadeného rozsudku Kadi, které jsou totožné s body 268 až 276 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat, dospěl Soud k následujícímu:

„217 Orgány a Spojené království vyzývají Soud, aby již ze zásady odmítl jakoukoliv pravomoc k takovému nepřímému přezkumu legality těchto rezolucí, které se, coby předpisy mezinárodního práva zavazující členské státy Společenství, vztahují i na něj, stejně jako na všechny orgány Společenství. Tito účastníci řízení se v podstatě domnívají, že přezkum Soudu by měl být omezen jednak na ověření dodržení formálních náležitostí, procesních pravidel a pravidel o příslušnosti, která jsou v projednávaném případě závazná pro orgány Společenství, a jednak na ověření vhodnosti a přiměřenosti dotčených opatření Společenství ve vztahu k rezolucím Rady bezpečnosti, které provádějí.

218 Je nutné uznat, že takové omezení pravomoci je jediným možným logickým následkem zásad vytyčených výše v rámci přezkumu vztahů mezi mezinárodním právním řádem vytvořeným v rámci Spojených národů a právním řádem Společenství.

219 Jak již bylo uvedeno, dotčené rezoluce Rady bezpečnosti byly přijaty na základě kapitoly VII Charty Spojených národů. V tomto kontextu náleží určení toho, co představuje hrozbu mezinárodnímu míru a bezpečnosti, jakož i opatření nezbytných k jejich zachování nebo opětovnému nastolení, do výlučné pravomoci Rady bezpečnosti a jako takové se vymyká pravomoci vnitrostátních orgánů a soudů nebo orgánů a soudů Společenství, s jedinou výhradou přirozeného práva na individuální nebo kolektivní sebeobranu, zmíněného v článku 51 uvedené Charty.

220 Pokud Rada bezpečnosti, jednajíc na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, prostřednictvím svého Výboru pro sankce rozhodne, že prostředky některých jednotlivců nebo subjektů mají být zmrazeny, její rozhodnutí platí v souladu s článkem 48 Charty pro všechny členy Spojených národů.

221 S ohledem na úvahy uvedené v bodech 193 až 204 výše tedy nelze tvrzení o pravomoci Soudu přezkoumávat incidenčně legalitu takového rozhodnutí z hlediska standardu ochrany základních práv, jak jsou uznána v právním řádu Společenství, odůvodnit ani na základě mezinárodního práva, ani na základě práva Společenství.

222 Jednak by taková pravomoc byla neslučitelná se závazky členských států podle Charty Spojených národů, zejména jejích článků 25, 48 a 103, stejně jako s článkem 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu [uzavřené ve Vídni dne 23. května 1969].

223 Kromě toho by taková pravomoc byla v rozporu jak s ustanoveními Smlouvy o ES, především s články 5 ES, 10 ES, 297 ES a čl. 307 prvním pododstavcem ES, tak s ustanoveními Smlouvy o EU, především s článkem 5 EU, podle něž soud Společenství vykonává své pravomoci za podmínek a pro účely, které vymezují ustanovení Smluv o ES a EU. Byla by nadto neslučitelná se zásadou, podle níž musí být při výkonu pravomocí Společenství, a tedy i pravomoci Soudu, dodržováno mezinárodní právo (rozsudky [ze dne 24. listopadu 1992,] Poulsen a Diva Navigation, [C-286/90, Recueil, s. I-6019,] bod 9, a [ze dne 16. června 1998,] Racke, [C-162/96, Recueil, s. I-3655,] bod 45).

224 Je třeba dodat, že s ohledem zejména na článek 307 ES a článek 103 Charty Spojených národů, se dovolávání porušení ať už základních práv, která jsou chráněna právním řádem Společenství, nebo zásad tohoto právního řádu, nemůže dotknout platnosti rezoluce Rady bezpečnosti nebo jejího účinku na území Společenství (viz obdobně rozsudky Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970, Internationale

Handelsgesellschaft, 11/70, Recueil, s. 1125, bod 3; ze dne 8. října 1986, Keller, 234/85, Recueil, s. 2897, bod 7, a ze dne 17. října 1989, Dow Chemical Ibérica a další v. Komise, 97/87 až 99/87, Recueil, s. 3165, bod 38).

225 Je tedy nutné mít za to, že dotčené rezoluce Rady bezpečnosti jsou v zásadě vyloučeny ze soudního přezkumu ze strany Soudu a že Soud není oprávněn zpochybňovat, ani incidenčně, jejich legalitu vzhledem k právu Společenství. Naopak, Soud je povinen v co největším možném rozsahu vykládat a uplatňovat toto právo způsobem slučitelným se závazky členských států podle Charty Spojených národů.“

87 V bodě 226 napadeného rozsudku Kadi a bodě 277 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat Soud dospěl k závěru, že je nicméně oprávněn incidenčně přezkoumávat legalitu rezolucí Rady bezpečnosti s ohledem na *ius cogens*, chápané jako mezinárodní veřejný pořádek, který je závazný pro veškeré subjekty mezinárodního práva, včetně orgánů OSN, a od nějž se nelze odchýlit.

88 V tomto ohledu Soud v bodech 227 až 231 napadeného rozsudku Kadi a v totožných bodech 278 až 282 napadeného rozsudku Yusuf a Barakaat dospěl k následujícímu závěru:

„227 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že Vídeňská úmluva o smluvním právu, která kodifikuje mezinárodní zvykové právo (a jejíž článek 5 stanoví, že se vztahuje „na každou smlouvu, která je zakládající listinou mezinárodní organizace, a na každou smlouvu přijatou v mezinárodní organizaci“), ve svém článku 53 stanoví neplatnost smluv, které jsou v rozporu s imperativní normou obecného mezinárodního práva (*ius cogens*), definovanou jako „norma přijatá a uznaná mezinárodním společenstvím států jako celkem za normu, od níž není dovoleno se odchýlit a která může být změněna pouze novou normou obecného mezinárodního práva stejné povahy“. Stejně tak článek 64 Vídeňské úmluvy o smluvním právu stanoví, že, vznikne-li nová imperativní norma obecného mezinárodního práva, každá smlouva, která je v rozporu s touto normou, se stane neplatnou a zanikne“.

228 Ostatně samotná Charta Spojených národů předpokládá existenci kogentních zásad mezinárodního práva a zejména ochranu základních práv lidské osobnosti. V preambuli Charty tak lid Spojených národů prohlásil, že je odhodlán, prohlásiti [...] svou víru v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti“. Z první kapitoly Charty nazvané „Cíle a zásady“ krom toho vyplývá, že cílem Spojených národů je mimo jiné podporovat úctu k lidským právům a základním svobodám.

229 Tyto zásady platí jak pro členy OSN, tak pro její orgány. Podle čl. 24 odst. 2 Charty Spojených národů tak Rada bezpečnosti musí při plnění povinností, které jí ukládá hlavní odpovědnost za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, jednat podle cílů a zásad Spojených národů. Při využívání pravomoci ukládat sankce, kterou má Rada bezpečnosti při výkonu této odpovědnosti, tedy musí být dodržováno mezinárodní právo a především cíle a zásady Spojených národů.

230 Mezinárodní právo tak umožňuje dojít k závěru, že existuje omezení zásady závazného účinku rezolucí Rady bezpečnosti: tyto rezoluce musí dodržovat základní kogentní ustanovení *ius cogens*. V opačném případě, ať je jakkoliv nepravděpodobný, by jimi nebyly vázány ani členské státy OSN, a tedy ani Společenství.

231 Incidenční soudní přezkum prováděný Soudem v rámci žaloby na neplatnost aktu Společenství přijatého, bez jakéhokoli prostoru pro uvážení, za účelem provést rezoluci Rady bezpečnosti, tedy může být velice výjimečně rozšířen na ověření dodržení vyšších norem mezinárodního práva, náležejících k *ius cogens*, a zejména imperativních norem týkajících se univerzální ochrany lidských práv, od nichž se ani členské státy, ani orgány OSN nemohou odchýlit, protože představují „nezadatelné zásady mezinárodního zvykového práva“ (poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora ze dne 8. července 1996, Přípustnost hrozby atomovými zbraněmi nebo jejich použití, Sbírka MSD 1996, s. 226,

bod 79; viz v tomto smyslu rovněž [bod 65] stanoviska generálního advokáta [...] Jacobse [ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 30. července 1996,] Bosphorus, [(C-84/95, Recueil, s. I-3953)].“

89 Konkrétně, pokud jde zaprvé o tvrzené porušení základního práva na ochranu vlastnictví, Soud v bodu 237 napadeného rozsudku Kadi a bodě 288 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat uvedl, že je třeba posoudit, zda zmrazení prostředků stanovené napadeným nařízením, ve znění nařízení č. 561/2003, a nepřímo rezolucemi Rady bezpečnosti, které tato nařízení provádějí, porušuje základní práva žalobce.

90 V bodě 238 napadeného rozsudku Kadi a v bodě 289 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat rozhodl Soud, že z hlediska standardu univerzální ochrany základních práv lidské osobnosti náležejících k *ius cogens* tomu tak není.

91 Soud k tomu v bodech 239 a 240 napadeného rozsudku Kadi a bodech 290 a 291 napadeného rozsudku Yusuf a Barakaat uvedl, že odchylky a výjimky ze zmrazení prostředků stanovené sporným nařízením po jeho změnách nařízením č. 561/2003, které provádí rezoluci 1452 (2002), svědčí o tom, že cílem ani důsledkem tohoto opatření není zacházet s osobami zapsanými na konsolidovaný seznam nelidským nebo ponižujícím způsobem.

92 Soud v bodech 243 až 251 napadeného rozsudku Kadi a v bodech 294 až 302 napadeného rozsudku Yusuf a Barakaat dospěl mimo jiné k závěru, že zmrazení prostředků není svévolným, nevhodným nebo nepřiměřeným zásahem do soukromého vlastnictví dotčených osob, a nelze tedy mít za to, že odporuje *ius cogens*, vzhledem k následujícím okolnostem:

- dotčená opatření sledují základní cíl obecného zájmu pro mezinárodní společenství, tj. boj proti mezinárodnímu terorismu, a OSN má legitimitu k podniknutí akce na ochranu před činnostmi teroristických organizací;
- zmrazení prostředků je zajišťovací opatření, které na rozdíl od konfiskace nezasahuje do samotné podstaty vlastnického práva zúčastněných osob k jejich finančním aktivům, ale pouze do jejich užívání;
- tyto rezoluce stanoví mechanismus pravidelného přezkumu obecného režimu sankcí;
- rezoluce upravují postup umožňující dotčeným osobám předložit kdykoliv svůj případ prostřednictvím členského státu, jehož jsou státními příslušníky nebo v němž mají bydliště, Výboru pro sankce k přezkumu.

93 Zadruhé, pokud jde o tvrzené porušení práva být vyslechnut, zvláště pak o údajné právo navrhovatelů být vyslechnuti orgány Společenství před přijetím sporného nařízení, Soud v bodu 258 napadeného rozsudku Kadi, jemuž *mutatis mutandis* odpovídá bod 328 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat, uvedl:

„V projednávaném případě, jak vyplývá z výše uvedených úvodních poznámek ke vzájemným vztahům mezi mezinárodním právním řádem vytvořeným v rámci Spojených národů a právním řádem Společenství, byly orgány Společenství povinny provést do právního řádu Společenství rezoluce Rady bezpečnosti a rozhodnutí Výboru pro sankce, které je ve stadiu jejich konkrétního provádění nijak neopravňovaly ke stanovení jakéhokoli mechanismu Společenství k přezkumu nebo opětovnému přezkumu jednotlivých případů, jelikož jak podstata dotčených opatření, tak přezkumné mechanismy (viz bod 262 a násl. [...]) byly zcela v pravomoci Rady bezpečnosti a jejího Výboru pro sankce. V důsledku toho neměly orgány Společenství žádnou pravomoc k šetření, žádnou možnost přezkumu skutečností zjištěných Radou bezpečnosti a Výborem pro sankce, žádný prostor pro uvážení, pokud jde o tyto

skutečnosti, a žádnou volnost posouzení, pokud jde o vhodnost přijetí sankcí vůči žalobci. Právní zásadu Společenství týkající se práva být vyslechnut nelze uplatnit za takových okolností, kdy vyslechnutí zúčastněné osoby nemůže v žádném případě vést k tomu, že by orgán změnil své stanovisko.“

94 Soud v bodě 259 napadeného rozsudku Kadi dospěl k závěru, že Rada nebyla povinna v souvislosti s přijetím a uplatňováním sporného nařízení vyslechnout navrhovatele ve věci jeho ponechání na seznamu osob a subjektů, na něž se vztahují sankce, a v bodě 329 napadeného rozsudku Al Barakaat k závěru, že Rada neměla povinnost navrhovatele před přijetím sporného nařízení nejprve vyslechnout.

95 Co se týče údajného práva navrhovatelů být vyslechnuti Výborem pro sankce v souvislosti s jejich zápisem do konsolidovaného seznamu, Soud v bodě 261 napadeného rozsudku Kadi a v bodě 306 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat uvedl, že předmětné rezoluce takové právo neupravují.

96 Soud dále v bodě 307 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat dospěl k závěru, že žádná imperativní norma mezinárodního veřejného pořádku nevyžaduje, aby byly zúčastněné osoby předem vyslechnuty za takových okolností, jako jsou okolnosti projednávaného případu.

97 Krom toho Soud uvedl, že i když dotčené rezoluce Rady bezpečnosti a následná nařízení, kterými byly ve Společenství provedeny, neupravují právo na osobní vyslechnutí, zavádějí nicméně mechanismus přezkumu jednotlivých případů tím, že stanoví, že dotčené osoby se mohou prostřednictvím svých vnitrostátních orgánů obrátit na Výbor pro sankce, aby dosáhly buď odstranění svého jména z konsolidovaného seznamu, nebo výjimky ze zmrazení prostředků (napadené rozsudky Kadi, bod 262, jakož i Yusuf a Al Barakaat, bod 309).

98 Poté, co Soud v bodě 264 napadeného rozsudku Kadi a v bodě 311 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat odkázal na „směrnice upravující činnost [Výboru pro sankce]“, přijaté tímto výborem dne 7. listopadu 2002 a pozměněné dne 10. dubna 2003 (dále jen „směrnice Výboru pro sankce“), a v bodě 266 napadeného rozsudku Kadi a bodě 313 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat na několik rezolucí Rady bezpečnosti, poukázal v uvedených bodech na význam, který Rada bezpečnosti přikládá v co možná největším rozsahu základním právům osob zapsaných na konsolidovaný seznam, a zejména právu na obhajobu.

99 V bodě 268 napadeného rozsudku Kadi a v bodě 315 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat Soud dospěl k závěru, že nelze pokládat za nepřipustnou s ohledem na imperativní normy mezinárodního právního řádu skutečnost, na niž bylo poukázáno v předchozím bodě obou těchto rozsudků, že postup, jímž se přezkum řídí, nepřiznává přímo samotným dotčeným osobám právo být vyslechnuty Výborem pro sankce, který je jediným orgánem příslušným k tomu, aby se na žádost státu vyjádřil k přezkumu jejich situace, takže tyto osoby jsou v podstatě závislé na diplomatické ochraně, kterou státy poskytují svým státním příslušníkům.

100 Soud dodal, že dotčení mají na základě vnitrostátního práva nebo přímo na základě sporného nařízení, jakož i na základě příslušných rezolucí Rady bezpečnosti, které provádí, možnost podat žalobu k soudu proti případnému nepřiměřenému odmítnutí příslušného vnitrostátního orgánu předložit jejich případ k přezkumu Výboru pro sankce (napadené rozsudky Kadi, bod 270, jakož i Yusuf a Al Barakaat, bod 317).

101 Krom toho Soud rozhodl, že za takových okolností, jako jsou okolnosti věci, které mu byly předloženy k rozhodnutí, kdy se jedná o zajišťující opatření omezující nakládání s majetkem dotčených osob a subjektů, povinnost dodržovat základní práva těchto osob a subjektů nevyžaduje, aby jim byly sděleny skutečnosti a důkazní materiály použité proti nim, pokud Rada bezpečnosti nebo její Výbor

pro sankce mají za to, že tomu brání důvody týkající se bezpečnosti mezinárodního společenství (napadené rozsudky Kadi, bod 274, jakož i Yusuf a Al Barakaat, bod 320).

102 Na základě těchto úvah Soud dospěl v bodě 276 napadeného rozsudku Kadi a v bodě 330 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat k závěru, že žalobní důvod vycházející z porušení práva navrhovatelů být vyslechnuti musí být odmítnut.

103 Pokud jde konečně o žalobní důvod týkající se porušení práva na účinný soudní přezkum, Soud v bodech 278 až 285 napadeného rozsudku Kadi a v podstatě shodných bodech 333 až 340 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat dospěl k následujícímu závěru:

„278 V projednávaném případě mohl žalobce podat k Soudu žalobu na neplatnost na základě článku 230 ES.

279 V rámci této žaloby Soud provádí úplný přezkum legality [sporného] nařízení, pokud jde o dodržení, ze strany orgánů Společenství, pravidel o příslušnosti, jakož i pravidel vnější legality a podstatných formálních náležitostí, které se vztahují na jejich činnost.

280 Soud přezkoumává rovněž legalitu [sporného] nařízení s ohledem na rezoluce Rady bezpečnosti, které má toto nařízení provést, zejména z hlediska formální a věcné vhodnosti, vnitřní soudržnosti a přiměřenosti nařízení vzhledem k rezolucím.

281 Soud na základě tohoto přezkumu konstatuje, že není zpochybňováno, že žalobce je opravdu jednou z fyzických osob zapsaných dne 19. října 2001 na [konsolidovaný] seznam [...].

282 V rámci projednávané žaloby na neplatnost Soud navíc uznal svou příslušnost k přezkoumání legality [sporného] nařízení a nepřímo i legality dotčených rezolucí Rady bezpečnosti s ohledem na vyšší normy mezinárodního práva náležející k *ius cogens*, zejména imperativní normy týkající se univerzální ochrany práv lidské osobnosti.

283 Naproti tomu, jak bylo uvedeno již v bodě 225 výše, Soudu nepřísluší přezkoumávat nepřímo soulad samotných dotčených rezolucí Rady bezpečnosti se základními právy chráněnými právním řádem Společenství.

284 Soudu nadto nepřísluší ověřovat neexistenci nesprávného posouzení skutkového stavu a důkazních materiálů, které Rada bezpečnosti použila na podporu opatření, která přijala, a ani, s výhradou omezeného rámce vymezeného v bodě 282 výše, nepřímo přezkoumávat vhodnost a přiměřenost těchto opatření. Takovýto přezkum by nemohl být vykonáván, aniž by zasahoval do výsad Rady bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů v oblasti určení zaprvé existence hrozby mezinárodnímu míru a bezpečnosti a zadruhé vhodných opatření, jimiž jí lze čelit nebo ji lze odstranit. Ostatně otázka, zda jednotlivci nebo organizace představují hrozbu mezinárodnímu míru a bezpečnosti, stejně jako otázka, která opatření je třeba přijmout vůči zúčastněným osobám za účelem potlačení této hrozby, předpokládá politické posouzení a hodnocení, které spadá v zásadě pouze do pravomoci orgánu, kterému mezinárodní společenství svěřilo hlavní odpovědnost za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti.

285 Nelze tedy než konstatovat, že v rozsahu, který byl právě vymezen výše v bodě 284, žalobce nemá k dispozici žádný soudní opravný prostředek, jelikož Rada bezpečnosti nepovažovala za vhodné zřídit nezávislý mezinárodní soud pověřený rozhodovat, z právního i faktického hlediska, o žalobách směřujících proti individuálním rozhodnutím přijatým Výborem pro sankce.“

104 V bodě 286 napadeného rozsudku Kadi a v bodě 341 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat dospěl Soud k závěru, že takováto mezera v soudní ochraně žalobce není sama o sobě v rozporu s *ius cogens*.

105 Soud k tomu v bodech 288 až 290 napadeného rozsudku Kadi a v podstatě totožných bodech 343 až 345 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat uvedl:

„288 V projednávaném případě se Soud domnívá, že omezení práva žalobce na přístup k soudu, vyplývající ze soudní imunity, která se ve vnitrostátním právním řádu členských států Spojených národů v zásadě vztahuje na rezoluce Rady bezpečnosti přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů v souladu s relevantními zásadami mezinárodního práva (zejména články 25 a 103 [této] Charty), je inherentní tomuto právu, jak je zaručeno *ius cogens*.

289 Takové omezení je odůvodněno jak povahou rozhodnutí, která Rada bezpečnosti přijímá na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, tak sledovaným legitimním cílem. Za okolností projednávaného případu není zájem žalobce na tom, aby byl jeho případ po meritorní stránce projednán soudem, dostatečný k tomu, aby převážil nad základním obecným zájmem na zachování mezinárodního míru a bezpečnosti tváří v tvář hrozbě jasně určené Radou bezpečnosti v souladu s ustanoveními Charty Spojených národů. V tomto ohledu je třeba přisoudit značný význam okolnosti, že rezoluce postupně přijímané Radou bezpečnosti, daleky toho stanovit opatření s neomezenou nebo neurčitou dobou trvání jejich uplatňování, vždy upravovaly mechanismus přezkumu vhodnosti zachování těchto opatření po uplynutí 12 nebo nanejvýše 18 měsíců [...].

290 Konečně, Soud má za to, že neexistuje-li mezinárodní soud příslušný přezkoumávat legalitu aktů Rady bezpečnosti, představuje zřízení takového orgánu, jako je Výbor pro sankce, a možnost, stanovená právními předpisy, kdykoliv se na něj obrátit s cílem dosáhnout přezkumu kteréhokoliv jednotlivého případu prostřednictvím formalizovaného mechanismu, do něž je zapojena jak ‚požádaná vláda‘, tak ‚oznamující vláda‘ [...], jiný přiměřený způsob vhodné ochrany základních práv žalobce, jak je uznává *ius cogens*.“

106 Soud proto odmítl žalobní důvody vycházející z porušení práva na účinný soudní přezkum a následně zamítl žaloby v plném rozsahu.

Návrhy účastníků řízení o kasačním opravném prostředku

(...)

Důvody pro zrušení napadených rozsudků

116 Yassin Abdullah Kadi uvádí dva důvody kasačního opravného prostředku, přičemž první z těchto důvodů vychází z nedostatku právního základu sporného nařízení a druhý důvod vychází jednak z porušení několika norem mezinárodního práva, kterých se podle něj Soud dopustil, a jednak z následků, které toto porušení mělo na posouzení žalobních důvodů týkajících se porušení některých jeho základních práv, které uplatňoval v řízení před Soudem.

117 Al Barakaat uvádí tři důvody kasačního opravného prostředku, přičemž první z nich vychází z nedostatku právního základu sporného nařízení, druhý důvod vychází z porušení článku 249 ES a třetí z porušení některých jejích základních práv.

118 Spojené království v rámci svého vzájemného kasačního opravného prostředku uplatňuje jediný důvod, který se týká nesprávného právního posouzení, kterého se Soud údajně dopustil tím, že v napadených rozsudcích dospěl k závěru, že je příslušný k přezkumu slučitelnosti předmětných rezolucí Rady bezpečnosti s normami *ius cogens*.

Ke kasačním opravným prostředkům

(...)

K důvodům kasačního opravného prostředku týkajícím se porušení některých základních práv

K výtkám, které se týkají části napadených rozsudků týkající se mezí přezkumu vnitřní legality sporného nařízení prováděného soudem Společenství z hlediska základních práv.

248 V první části svého druhého důvodu kasačního opravného prostředku Y. A. Kadi tvrdí, že napadený rozsudek Kadi je stížen vadou nesprávného právního posouzení v rozsahu, v němž se jednak vyjadřuje ke vztahům mezi OSN a členy této organizace, a jednak ke způsobům provádění rezolucí Rady bezpečnosti, a to pokud jde o výklad dotčených zásad mezinárodního práva, což podle něj způsobilo další vady spočívající v nesprávném právním posouzení při posuzování důvodů týkajících se porušení některých konkrétních základních práv navrhovatele.

249 Tato část obsahuje pět výtek.

250 Yassin Abdullah Kadi Soudu zaprvé vytýká, že se v bodech 183 a 184 uvedeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení tím, že zaměnil otázku přednosti závazků států podle Charty Spojených národů, která je zakotvena v jejím článku 103, s otázkou závaznosti rozhodnutí Rady bezpečnosti upravenou v článku 25 této Charty, která s ní sice souvisí, ale přesto je odlišná.

251 Zadruhé Y. A. Kadi vytýká Soudu, že se dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 217 až 225 napadeného rozsudku Kadi vyšel z předpokladu, že rezoluce přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů musejí být automaticky začleněny do právní sféry a pravomocí členů OSN, jako tomu je v případě závazků.

252 Ve třetí výtce Y. A. Kadi tvrdí, že se Soud dopustil nesprávného právního posouzení tím, že v bodech 212 až 225, jakož i 283 a 284 napadeného rozsudku Kadi dospěl k závěru, že není příslušný k přezkumu legality rezolucí Rady bezpečnosti přijatých na základě kapitoly VII Charty Spojených národů.

253 Ve čtvrté výtce Y. A. Kadi tvrdí, že způsob, jakým Soud uvažoval v bodech 225 až 232 uvedeného rozsudku ohledně *ius cogens*, je zásadním způsobem rozporný, neboť pokud by měla dostat přednost zásada, že rezoluce Rady bezpečnosti nemohou být předmětem soudního přezkumu, a těší se tak v tomto směru soudní imunitě, pak by tato zásada měla mít obecné použití, aniž by otázky spadající do *ius cogens* tvořily výjimku z této zásady.

254 Svojí pátou výtkou Y. A. Kadi uplatňuje, že okolnost, že Rada bezpečnosti nezřídila nezávislý mezinárodní soud pověřený rozhodovat, z právního i faktického hlediska, o žalobách směřujících proti individuálním rozhodnutím přijatým Výborem pro sankce, neznamená, že členské státy nemají při přijímání přiměřených opatření žádnou legitimní pravomoc zkvalitnit skutková zjištění, o něž se sankce opírají, jakož i identifikaci osob, na které sankce dopadají. Rovněž jim podle něj není zakázáno vytvořit v rámci manévrovacího prostoru, který mají při provádění svých povinností, vhodný opravný prostředek.

255 Yassin Abdullah Kadi ve své replice odkazuje na výše citovaný rozsudek ve věci Bosphorus a krom jiného tvrdí, že právo Společenství vyžaduje, aby veškerá legislativní opatření Společenství podléhala soudnímu přezkumu prováděnému Soudním dvorem, který se vztahuje i na základní práva, a to i když na počátku předmětného opatření stojí akt mezinárodního práva, jakým je rezoluce Rady bezpečnosti.

256 Dokud právo Spojených národů neposkytuje odpovídající ochranu těm, kteří tvrdí, že jejich základní práva byla porušena, měla by existovat kontrola aktů přijatých Společenstvím k provedení rezolucí Rady bezpečnosti. Podle Y. A. Kadiho přezkumné řízení prováděné před Výborem pro sankce, které se zakládá na diplomatické ochraně, neposkytuje ochranu lidským právům, která by odpovídala ochraně zajištěné Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou dne 4. listopadu 1950 v Římě (dále jen „EÚLP“), jaká byla Soudem pro lidská práva vyžadována v rozsudku Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) v. Irsko, ze dne 30. června 2005 (*Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2005-VI, § 155).

257 Yassin Abdullah Kadi uvádí, že tuto argumentaci, která je podpůrná k argumentům, které se opírají o mezinárodní právo, předkládá pro případ, že by Soudní dvůr dospěl k závěru, že existuje konflikt mezi cíli věrného provedení rezolucí Rady bezpečnosti a zásadami spravedlivého procesu nebo soudní ochrany.

258 Mimoto uvedená výtky není novým důvodem kasačního opravného prostředku, nýbrž rozvinutím základního tvrzení, které navrhovatel formuloval ve svém kasačním opravném prostředku, podle něhož bylo Společenství povinno, když se rozhodlo použít legislativní cesty při provádění rezoluce Rady bezpečnosti, dbát na to, aby právní úprava, kterou se rozhodlo zavést, splňovala minimální kritéria v oblasti lidských práv coby podmínku její legality.

259 V první části svého třetího důvodu kasačního opravného prostředku Al Barakaat napadá úvodní poznámky, které Soud uvedl v napadeném rozsudku Yusuf a Al Barakaat a které se týkají vzájemných vztahů mezinárodního právního řádu vytvořeného v rámci Spojených národů s vnitrostátním právním řádem a právním řádem Společenství, jakož i rozsahu přezkumu legality, který přísluší Soudu.

260 Rezoluce Rady bezpečnosti, která je závazná v mezinárodním právu veřejném, může mít podle ní právní účinky vůči právním subjektům v určitém státu pouze tehdy, pokud byla provedena v souladu s platným zákonem.

261 Podle ní přitom neexistuje žádný právní základ, který by umožňoval tvrdit, že pokud jde o provedení rezolucí Rady bezpečnosti, existuje zde zvláštní zacházení či výjimka v tom směru, že nařízení Společenství, které slouží k takovému provedení, se nemusí řídit pravidly Společenství pro přijímání nařízení.

262 Naproti tomu Francouzská republika, Nizozemské království, Spojené království a Rada v zásadě podporují analýzu této otázky, kterou Soud provedl v napadených rozsudcích, a souhlasí se závěrem, ke kterému na jejím základě dospěl, a to že pokud jde o vnitřní legalitu sporného nařízení, je tento akt v rozsahu, v němž provádí rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, v zásadě vyňat z jakéhokoli přezkumu prováděného soudem Společenství, včetně přezkumu dodržování základních práv, a těší se tak v tomto ohledu soudní imunitě.

263 Avšak na rozdíl od Soudu mají tyto účastníci řízení za to, že u rezolucí Rady bezpečnosti není soud Společenství oprávněn jakkoli přezkoumávat jejich legalitu. Vytýkají proto Soudu, že rozhodl, že takovýto přezkum je možný z hlediska *ius cogens*.

264 Jsou toho názoru, že napadené rozsudky jsou v části, v níž připouští v tomto ohledu výjimku, aniž by však zároveň určily její právní základ, zejména na základě ustanovení Smlouvy, nekonsistentní, neboť argumenty, které obecně vylučují soudní přezkum rezolucí Rady bezpečnosti soudem Společenství, podle nich rovněž hovoří proti uznání příslušnosti k provádění takového přezkumu z hlediska samotného *ius cogens*.

265 Francouzská republika, Nizozemské království, Spojené království a Komise dále tvrdí, že se Soud dopustil nesprávného právního posouzení, když dospěl k závěru, že základní práva dotčená v těchto věcech patří do oblasti *ius cogens*.

266 Právní norma může být kvalifikována jako *ius cogens* pouze tehdy, když se z ní nepřipouští žádné výjimky. Práva, která jsou uplatňována v daném případě – tj. právo na spravedlivý proces a právo na ochranu vlastnictví – podle nich podléhají omezením a existují z nich výjimky.

267 Spojené království proto podává vzájemný opravný prostředek, kterým se domáhá zrušení té části napadených rozsudků, která pojednává o *ius cogens*, a sice bodů 226 až 231 napadeného rozsudku Kadi a 277 až 281 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat.

268 Francouzská republika a Nizozemské království navrhuje, aby Soudní dvůr nahradil odůvodnění Soudu s tím, že žalobní důvody uplatňované Y. A. Kadim a Al Barakaat týkající se *ius cogens* se odmítají z důvodu absolutní nepřislušnosti soudů Společenství k přezkumu rezolucí Rady bezpečnosti, a to včetně přezkumu z hlediska *ius cogens*.

269 Pokud jde o Komisi, ta tvrdí, že existují dva důvody, kterými lze odůvodnit nesplnění povinnosti provést takové rezoluce Rady bezpečnosti, jaké jsou předmětem této věci, jejichž znění neponechává orgánům Společenství prostor pro jakoukoli interpretační pravomoc při jejich provádění, a to jednak když by dotyčná rezoluce byla v rozporu s *ius cogens*, a jednak když by tato rezoluce překračovala rozsah působnosti nebo porušovala cíle a zásady Spojených národů, tedy když by byla přijata *ultra vires*.

270 Vzhledem k tomu, že Rada bezpečnosti je podle čl. 24 odst. 2 Charty Spojených národů vázána cíli a zásadami Spojených národů, mezi něž podle čl. 1 odst. 3 této Charty patří i rozvoj a podpora lidských práv, mohl by být totiž akt přijatý tímto orgánem v rozporu s těmito cíli a zásadami, včetně předmětných základních práv jednotlivců, považován za akt přijatý *ultra vires*, a tedy za nezávazný pro Společenství.

271 Komise je nicméně toho názoru, že Soud správně rozhodl, že soud Společenství není v zásadě oprávněn k přezkumu platnosti rezoluce Rady bezpečnosti z hlediska cílů a zásad Charty Spojených národů.

272 Komise uvádí pro případ, že by takovýto přezkum byl přeci jen připuštěn, že Soudní dvůr, coby soudní orgán jiné mezinárodní organizace než OSN, může sám rozhodnout o této otázce pouze tehdy, je-li porušení lidských práv obzvláště flagrantní a zjevné, přičemž odkazuje na výše citovaný rozsudek Racke.

273 Přitom v daném věci se podle ní o tento případ nejedná, neboť existuje řízení pro provádění přezkumu před Výborem pro sankce a je nutné vycházet z domněnky, že Rada bezpečnosti porovnávala váhu příslušných požadavků mezinárodní bezpečnosti a dotčených základních práv.

274 Pokud jde o závěry vyplývající z výše uvedeného rozsudku Bosphorus, Komise tvrdí, že na rozdíl od věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, otázka týkající se legality a případné neplatnosti předmětné rezoluce by mohla vyvstat ohledně sporného nařízení tehdy, pokud by Soudní dvůr dospěl k závěru,

že Společenství nemůže provést závaznou rezoluci Rady bezpečnosti z důvodu, že lidskoprávní standardy uplatňované tímto orgánem, zejména pak právo být vyslechnut, jsou nedostatečné.

275 Krom toho Spojené království má za to, že argumentace Y. A. Kadiho, podle níž legalita každého právního předpisu přijatého orgány Společenství podléhá na základě práva Společenství přezkumu Soudního dvora v plném rozsahu, nehledě na původ tohoto předpisu, je novým důvodem kasačního opravného prostředku, neboť byla poprvé předložena až v navrhovatelově replice. Z tohoto důvodu by podle čl. 42 odst. 2 a článku 118 jednacího řádu Soudního měla být tato argumentace odmítnuta.

276 Podpůrně uvedený členský stát tvrdí, že zvláštní status rezolucí přijatých na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, který vyplývá z interakce článků 25, 48 a 103 této Charty a který je uznán článkem 297 ES, implikuje, že akce uskutečňovaná členským státem pro účely splnění závazků k zachování mezinárodního míru a bezpečnosti je chráněna proti jakékoli žalobě opírající se o právo Společenství. Přednost takovýchto závazků se podle ní zcela zjevně vztahuje i na zásady práva Společenství ústavní povahy.

277 Tentýž členský stát tvrdí, že Soudní dvůr ve výše citovaném rozsudku Bosphorus nerozhodl, že je příslušný k posouzení platnosti nařízení, kterým se provádí rezoluce Rady bezpečnosti přijatá na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, nýbrž se omezil na výklad dotyčného nařízení s cílem určit, zda jím stanovené opatření mělo být uplatněno orgány členského státu na konkrétní případ. Francouzská republika se v podstatě ztotožňuje s tímto výkladem uvedeného rozsudku.

Závěry Soudního dvora

278 V úvodu je třeba odmítnout námitku nepřípustnosti, kterou vzneslo Spojené království proti argumentaci předložené Y. A. Kadim v jeho replice, podle níž legalita každého právní předpisu přijatého orgány Společenství, včetně právního předpisu, kterým se provádí rezoluce Rady bezpečnosti, podléhá na základě práva Společenství v plném rozsahu přezkumu Soudního dvora, nehledě na původ tohoto předpisu.

279 Jak uvedl Y. A. Kadi, jedná se ve skutečnosti o doplňující argument, který je rozšířením důvodu, který již byl přinejmenším implicitně uveden v kasačním opravném prostředku a podle kterého mělo Společenství při provádění rezoluce Rady bezpečnosti povinnost dbát na to, aby právní úprava, kterou se rozhodlo zavést, splňovala minimální kritéria v oblasti lidských práv, jakožto podmínky legality, a je s tímto důvodem úzce spjat (viz v tomto smyslu zejména usnesení ze dne 13. listopadu 2001, Dürbeck v. Komise, C-430/00 P, Recueil, s. I-8547, bod 17).

280 Je třeba přezkoumat výtky, kterými navrhovatelé Soudu vytýkají, že v podstatě rozhodl, že ze zásad, kterými se řídí vzájemné vztahy mezinárodního právního řádu vytvořeného v rámci Spojených národů a právního řádu Společenství, vyplývá, že vzhledem k tomu, že sporné nařízení provádí rezoluci přijatou Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, která neponechává v tomto ohledu žádný prostor pro uvážení, nemůže být u tohoto nařízení proveden přezkum jeho vnitřní legality, s výjimkou přezkumu jeho slučitelnosti s normami z oblasti *ius cogens*, a těší se tedy v tomto ohledu soudní imunitě.

281 K tomu je třeba připomenout, že Společenství je společenstvím práva v tom, že jeho členské státy ani jeho orgány nejsou vyňaty z možnosti přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, kterou je Smlouva o ES, a že tato Smlouva zavedla úplný systém procesních prostředků a řízení určený k tomu, aby byl Soudnímu dvoru svěřen přezkum legality aktů orgánů (rozsudek Soudního dvora ze dne 23. dubna 1986, Les Verts v. Parlament, 294/83, Recueil, s. 1339, bod 23).

282 Rovněž je třeba připomenout, že mezinárodní dohoda nemůže zasahovat do pravomocí stanovených Smlouvami, a tedy do autonomie právního systému Společenství, jehož dodržování zajišťuje Soudní dvůr na základě výlučné pravomoci, která mu je svěřena článkem 220 ES, přičemž Soudní dvůr již rozhodl, že tato pravomoc patří mezi samotné základy Společenství (viz v tomto smyslu posudek 1/91 ze dne 14. prosince 1991, Recueil, s. I-6079, body 35 a 71, jakož i rozsudek ze dne 30. května 2006, Komise v. Irsko, C-459/03, Sb. rozh. s. I-4635, bod 123 a citovaná judikatura).

283 Dále podle ustálené judikatury platí, že základní práva jsou nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje. Soudní dvůr za tímto účelem vychází z ústavních tradic společných členským státům, jakož i z poznatků, které skýtají mezinárodně právní instrumenty týkající se ochrany lidských práv, na jejichž tvorbě členské státy spolupracovaly nebo k nimž přistoupily. EÚLP přísluší v této souvislosti zvláštní význam (viz zejména rozsudek ze dne 26. června 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone a další, C-305/05, Sb. rozh. s. I-5305, bod 29 a citovaná judikatura).

284 Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že respektování lidských práv je podmínkou legality předpisů Společenství (výše citovaný posudek 2/94, bod 34) a že ve Společenství nelze připustit opatření, která jsou neslučitelná s jejich dodržováním (rozsudek ze dne 12. června 2003, Schmidberger, C-112/00, Recueil, s. I-5659, bod 73 a citovaná judikatura).

285 Z výše uvedeného vyplývá, že povinnosti, které ukládá mezinárodní dohoda, nemohou mít za následek porušení ústavních zásad Smlouvy o ES, mezi něž se řadí i zásada, že veškeré akty Společenství musí respektovat základní práva, což je podmínkou jejich legality, k jejímuž přezkumu je příslušný Soudní dvůr v rámci úplného systému procesních prostředků založeného Smlouvou.

286 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že v takovém kontextu, jako je kontext projednávané věci, se přezkum legality, který je Soudní dvůr povinen zajistit, týká aktu Společenství, kterým se provádí předmětná mezinárodní dohoda, a nikoli této dohody samotné.

287 Pokud jde konkrétně o akt Společenství, který, jako sporné nařízení, provádí rezoluci Rady bezpečnosti přijatou na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, nepřisluší tedy soudu Společenství v rámci výlučné pravomoci, kterou zakotvuje článek 220 ES, provádět přezkum legality takovéto rezoluce přijaté tímto mezinárodním orgánem, byť by se tento přezkum omezil na zkoumání slučitelnosti této rezoluce s *ius cogens*.

288 Krom toho případný rozsudek některého ze soudů Společenství, kterým by bylo rozhodnuto, že akt Společenství, kterým se provádí takováto rezoluce, odporuje normě vyšší právní síly z právního řádu Společenství, neznamená zpochybnění přednosti této rezoluce na úrovni mezinárodního práva.

289 Soudní dvůr tak již zrušil rozhodnutí Rady, kterým byla schválena mezinárodní dohoda, poté, co přezkoumal vnitřní legalitu tohoto rozhodnutí z hlediska předmětné dohody a dospěl k závěru, že byla porušena obecná zásada práva Společenství, v daném případě obecná zásada nediskriminace (rozsudek ze dne 10. března 1998, Německo v. Rada, C-122/95, Recueil, s. I-973).

290 Je tedy třeba přezkoumat, zda platí, jak uvedl Soud, že zásady, kterými se řídí vzájemné vztahy mezinárodního právního řádu vytvořeného v rámci Spojených národů a právního řádu Společenství, implikují, že soudní přezkum vnitřní legality sporného nařízení z hlediska základních práv je v zásadě vyloučen, přestože, jak vyplývá z judikatury připomenuté v bodech 281 až 284 tohoto rozsudku, je takovýto přezkum ústavní zárukou, která patří mezi samotné základy Společenství.

291 K tomuto je třeba nejprve připomenout, že pravomoci Společenství musejí být uplatňovány v souladu s mezinárodním právem (výše citované rozsudky Poulsen a Diva Navigation, bod 9, a Racke,

bod 45), přičemž Soudní dvůr v témže bodě prvního z uvedených rozsudků dále uvedl, že akt přijatý na základě těchto pravomocí musí být vykládán a rozsah jeho působnosti musí být vymezen s ohledem na příslušné normy mezinárodního práva.

292 Soudní dvůr nadto rozhodl, že pravomoci Společenství v oblasti spolupráce a rozvoje zakotvené články 177 ES až 181 ES musí být vykonávány v souladu se závazky přijatými v rámci Spojených národů a jiných mezinárodních organizací (rozsudek ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada, C-91/05, Sb. rozh. s. I-0000, bod 65 a citovaná judikatura).

293 Dodržovat závazky přijaté v rámci Spojených národů je nutné i v oblasti zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, když Společenství prostřednictvím aktů přijímaných na základě článků 60 ES a 301 ES provádí rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů.

294 Při výkonu posledně uvedené pravomoci totiž Společenství musí brát zvláštní ohled na skutečnost, že podle článku 24 Charty spojených národů je přijímání rezolucí na základě kapitoly VII této Charty Radou bezpečnosti výkonem hlavní odpovědnosti, která je svěřena tomuto mezinárodnímu orgánu za účelem zachování míru a bezpečnosti na celosvětové úrovni, tj. odpovědnosti, která v rámci uvedené kapitoly VII zahrnuje pravomoc určit, čím jsou mezinárodní mír a bezpečnost ohrožovány, a dále pravomoc přijmout nezbytná opatření k jejich zachování nebo obnovení.

295 Dále je třeba uvést, že pravomoci upravené v člancích 60 ES a 301 ES mohou být vykonávány až po přijetí společného postoje nebo společné akce na základě ustanovení Smlouvy o ES upravujícími oblast SZBP, které počítají s akcí ze strany Společenství.

296 Jestliže má Společenství v důsledku přijetí takového aktu povinnost přijmout v rámci Smlouvy o ES opatření, která ukládá tento akt, implikuje tato povinnost, když se jedná o provedení rezoluce Rady bezpečnosti přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, že Společenství je při vypracovávání těchto opatření povinno řádně zohlednit znění a cíle dotyčné rezoluce, jakož i příslušné povinnosti vyplývající z Charty Spojených národů, které se pojí k tomuto provedení.

297 Mimoto Soudní dvůr již rozhodl, že pro účely výkladu sporného nařízení je třeba rovněž zohlednit znění a cíl rezoluce 1390 (2002), jejíž provedení je podle jeho čtvrtého bodu odůvodnění cílem tohoto nařízení (výše citovaný rozsudek Möllendorf-Niehuus, bod 54 a citovaná judikatura).

298 Je nicméně třeba poukázat na to, že Charta Spojených národů nestanoví, jaký model má být zvolen pro provedení rezolucí přijatých Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII této Charty. Způsob provedení se řídí příslušnými pravidly stanovenými v tomto ohledu vnitrostátní právní úpravou každého člena OSN. Charta Spojených národů tak v zásadě ponechává na členech OSN, aby si zvolili, který z možných modelů recepce takovýchto rezolucí do svých vnitrostátních právních řádů použijí.

299 Z výše uvedených úvah vyplývá, že zásady, kterými se řídí mezinárodní právní řád vytvořený v rámci Spojených národů, neimplikují, že je vyloučen soudní přezkum vnitřní legality sporného nařízení z hlediska základních práv z důvodu, že cílem tohoto aktu je provedení rezoluce Rady bezpečnosti přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů.

300 Soudní imunita takového aktu Společenství, jako je sporné nařízení, coby logický následek zásady přednosti – na úrovni mezinárodního práva – povinností vyplývajících z Charty Spojených národů, konkrétně pak povinností spojených s prováděním rezolucí Rady bezpečnosti přijatých na základě kapitoly VII této Charty, nemá krom toho oporu ve Smlouvě o ES.

301 Je sice správné tvrzení, že Soudní dvůr již připustil, že článek 234 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 307 ES) může, jsou-li splněny podmínky pro jeho použití, umožnit odchýlit se i od primárního práva, například od článku 113 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 133 ES), který upravuje společnou obchodní politiku (viz v tomto smyslu výše citovaný rozsudek *Centro-Com*, body 56 až 61).

302 Je rovněž pravda, že článek 297 ES implicitně připouští překážky fungování společného trhu způsobené opatřeními, která členský stát přijme pro účely provedení mezinárodních závazků, které přijal s cílem zachovat mezinárodní mír a bezpečnost.

303 Nicméně tato ustanovení nelze chápat tak, že dovolují odchýlit se od zásad svobody, demokracie a dodržování lidských práv a základních svobod zakotvených v čl. 6 odst. 1 EU coby základu Unie.

304 Článek 307 ES totiž v žádném případě neumožňuje zpochybnit zásady, které patří mezi samotné základy právního řádu Společenství, mezi nimi zásady ochrany základních práv, která zahrnuje přezkum legality aktů Společenství soudem Společenství z hlediska jejich souladu se základními právy.

305 Soudní imunita sporného nařízení, pokud jde o přezkum slučitelnosti tohoto nařízení se základními právy, která vychází z údajné absolutní přednosti rezolucí Rady bezpečnosti, které jsou prováděny tímto aktem, se nemůže opírat ani o postavení, které by zaujímaly závazky vyplývající z Charty Spojených národů v hierarchii norem v rámci právního řádu Společenství, kdyby tyto závazky byly v této hierarchii zařazeny.

306 Článek 300 odst. 7 ES totiž stanoví, že dohody uzavřené za podmínek stanovených tímto článkem jsou závazné pro orgány Společenství i pro členské státy.

307 Kdyby se toto ustanovení použilo na Chartu Spojených národů, měla by tedy uvedená Charta na jeho základě přednost před akty sekundárního práva Společenství (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 3. června 2008, *Intertanko a další*, C-308/06, Sb. rozh. s. I-0000, bod 42 a citovaná judikatura).

308 Nicméně tato přednost na úrovni práva Společenství se nevztahuje na právo primární, obzvláště pak ne na obecné zásady, jejichž součástí jsou základní práva.

309 Tento výklad podporuje odstavec 6 téhož článku 300 ES, který stanoví, že vydal-li Soudní dvůr odmítavý posudek ke slučitelnosti mezinárodní dohody se Smlouvou o ES, nemůže mezinárodní dohoda vstoupit v platnost, dokud nebude pozměněna Smlouva o ES.

310 Před Soudním dvorem, zejména na jednání, však bylo tvrzeno, že soudy Společenství by se měly stejně jako Evropský soud pro lidská práva, který se v několika nedávných rozhodnutích prohlásil za nepřislušný k přezkumu slučitelnosti některých aktů přijatých v rámci provádění rezolucí přijatých Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, zdržet přezkumu legality sporného nařízení z hlediska základních práv, neboť i v případě tohoto aktu je jeho účelem provedení takovýchto rezolucí.

311 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že, jak ostatně uvedl samotný Evropský soud pro lidská práva, existuje zásadní rozdíl mezi povahou aktů dotčených uvedenými rozhodnutími, ohledně kterých se tento soud prohlásil za nepřislušný k provádění přezkumu souladu s EÚLP, a povahou ostatních aktů, u nichž se jeho příslušnost zdá nezpochybnitelná (viz ESLP, rozhodnutí *Behrami a Behrami v. Francie* a *Saramati v. Francie, Německo a Norsko* ze dne 2. května 2007, dosud nezveřejněné ve *Sbírce rozsudků a rozhodnutí*, § 151).

312 Pokud se totiž Evropský soud pro lidská práva v některých věcech, které mu byly předloženy k rozhodnutí, prohlásil za nepřislušný *ratione personae*, jednalo se o věci, které se týkaly akcí přímo

přičitatelných OSN coby organizaci s celosvětovým posláním, která naplňuje imperativ kolektivní bezpečnosti, konkrétně pak akcí orgánu podléhajícího OSN zřízeného v rámci kapitoly VII Charty Spojených národů nebo akcí, které zapadají do rámce výkonu pravomocí, které byly platně přeneseny Radou bezpečnosti na základě téže kapitoly, a nikoli akcí přičitatelných státům žalovaným u uvedeného soudu; k těmto akcím ostatně nedošlo na území těchto států ani nebyly výsledkem rozhodnutí jejich orgánů.

313 Naopak v bodě 151 výše citovaného rozhodnutí *Behrami a Behrami v. Francie* a *Saramati v. Francie*, Německo a Norsko Evropský soud pro lidská práva uvedl, že ve věci, v níž vydal výše uvedený rozsudek *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Irsko*, který se týkal opatření spočívajícího v zabavení věci, které zavedly orgány žalovaného státu na svém vnitrostátním území v návaznosti na rozhodnutí ministra uvedeného státu, uznal svoji příslušnost, zejména *ratione personae*, ve vztahu k žalovanému státu, třebaže o přijetí dotčeného opatření bylo rozhodnuto na základě nařízení Společenství, které bylo přijato na základě rezoluce Rady bezpečnosti.

314 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že sporné nařízení nelze považovat za akt, který je přímo přičitatelný OSN jakožto akce některého z orgánů podléhajících OSN zřízených v rámci kapitoly VII Charty Spojených národů nebo akce, která zapadá do rámce výkonu pravomocí, které byly platně přeneseny Radou bezpečnosti na základě téže kapitoly.

315 Otázka příslušnosti Soudního dvora k rozhodnutí o platnosti sporného nařízení je krom toho každopádně zasazena do podstatně jiného rámce.

316 Jak již totiž bylo připomenuto v bodech 281 až 284 tohoto rozsudku, přezkum platnosti jakéhokoli aktu Společenství z hlediska základních práv prováděný Soudním dvorem musí být považován ve společenství práva za výraz ústavní záruky vyplývající ze Smlouvy o ES coby autonomního právního systému, který nemůže být narušen mezinárodní dohodou.

317 Otázka příslušnosti Soudního dvora vyvstává totiž v rámci vnitřního a autonomního právního řádu Společenství, do něhož patří sporné nařízení a v němž je Soudní dvůr příslušný k přezkumu platnosti aktů Společenství z hlediska základních práv.

318 Dále bylo předloženo tvrzení, že s ohledem na respekt, k němuž jsou orgány Společenství povinovány ve vztahu k orgánům Spojených národů, by měl Soudní dvůr upustit od přezkumu legality sporného nařízení z hlediska základních práv, i kdyby byl takovýto přezkum možný, neboť v rámci režimu sankcí zavedeného Spojenými národy, zejména pak vzhledem k přezkumnému řízení, které bylo v nedávné době podstatným způsobem zkvalitněno několika rezolucemi Rady bezpečnosti, jsou základní práva dostatečně chráněna.

319 Komise je toho názoru, že pokud mají dotčení jednotlivci a subjekty v uvedeném režimu sankcí přijatelnou možnost být vyslechnuti díky správnímu kontrolnímu mechanismu v rámci právního systému Spojených národů, neměl by Soudní dvůr žádným způsobem zasahovat.

320 K tomu je třeba nejprve uvést, že i když byl na základě několika rezolucí přijatých Radou bezpečnosti režim omezujících opatření zavedený Spojenými národy pozměněn, pokud jde o zápisy a výmazy v konsolidovaném seznamu [viz konkrétně rezoluci 1730 (2006) ze dne 19. prosince 2006 a rezoluci 1735 (2006) ze dne 22. prosince 2006], došlo k těmto změnám až po přijetí sporného nařízení, takže k nim v rámci tohoto kasačního opravného prostředku v zásadě nelze přihlížet.

321 V každém případě důsledkem skutečnosti, že v rámci systému Spojených národů existuje přezkumné řízení prováděné před Výborem pro sankce, nemůže být, ani při zohlednění nedávných změn učiněných v uvedeném řízení, všeobecná soudní imunita v rámci vnitřního právního řádu Společenství.

322 Nezdá se totiž, že by pro takovouto imunitu, která by byla významnou odchylkou od režimu soudní ochrany základních práv stanoveného Smlouvou o ES, existovalo odůvodnění, neboť toto přezkumné řízení neposkytuje zjevně záruky soudní ochrany.

323 I když je v tomto ohledu nyní možné, aby se kterákoli osoba nebo subjekt obrátil přímo na Výbor pro sankce s žádostí o výmaz z konsolidovaného seznamu v tzv. „přijímacím středisku“, nelze než konstatovat, že řízení před Výborem pro sankce si i nadále zachovává převážně mezistátní a diplomatickou povahu, neboť dotčené osoby a subjekty nemají skutečnou možnost hájit svá práva a uvedený Výbor přijímá svá rozhodnutí na základě konsensu, přičemž každý z jeho členů má právo veta.

324 Ze směrnic Výboru pro sankce, ve znění posledních změn ze dne 12. února 2007, v tomto ohledu vyplývá, že žadatel, který podal žádost o výmaz, nemůže během řízení před Výborem pro sankce sám jakkoli uplatnit svá práva ani nemůže být pro tyto účely zastoupen, neboť předat případná vyjádření k této žádosti může pouze vláda státu jeho pobytu nebo státní příslušnosti.

325 Nadto uvedené směrnice neukládají Výboru pro sankce povinnost sdělit žadateli důvody a důkazy odůvodňující jeho zápis do konsolidovaného seznamu ani povinnost poskytnout mu přístup k těmto údajům, byť i jen omezený. Navíc v případě, že tento výbor žádost o výmaz zamítne, nemá povinnost uvést odůvodnění.

326 Z výše uvedeného vyplývá, že soudy Společenství musí v souladu s pravomocemi, které jim byly svěřeny na základě Smlouvy o ES, zajišťovat v zásadě úplný přezkum legality veškerých aktů Společenství z hlediska základních práv, která jsou součástí obecných zásad práva Společenství, a to včetně aktů Společenství, které stejně jako sporné nařízení provádí rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů.

327 Soud se tedy dopustil nesprávného právního posouzení, když dospěl v bodech 212 až 231 napadeného rozsudku Kadi a v bodech 263 až 282 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat k závěru, že ze zásad, kterými se řídí vzájemné vztahy mezinárodního právního řádu vytvořeného v rámci Spojených národů a právního řádu Společenství, vyplývá, že vzhledem k tomu, že sporné nařízení provádí rezoluci přijatou Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, která neponechává v tomto ohledu žádný prostor pro uvážení, musí se na něj vztahovat soudní imunita, co se týče jeho vnitřní legality, s výjimkou přezkumu jeho slučitelnosti s normami z oblasti *ius cogens*.

328 Důvody kasačních opravných prostředků jsou tedy v tomto ohledu opodstatněné, takže je třeba napadené rozsudky v příslušné části zrušit.

329 Z toho plyne, že není třeba dále zkoumat výtky směřující proti té části napadených rozsudků, která se týká přezkumu sporného nařízení z hlediska norem mezinárodního práva, které patří do *ius cogens*, a tudíž není ani třeba přezkoumávat vzájemný opravný prostředek podaný Spojeným královstvím k tomuto bodu.

330 Dále vzhledem k tomu, že v navazující části napadených rozsudků, která se týká konkrétních základních práv, jichž se navrhovatelé dovolávali, se Soud omezil na přezkum legality sporného nařízení pouze z hlediska těchto norem, ačkoli byl povinen provést v zásadě úplný přezkum z hlediska základních práv, která patří mezi obecné zásady práva Společenství, je třeba zrušit rovněž tuto navazující část napadených rozsudků.

K řízení před Soudem

331 Článek 61 první pododstavec druhá věta statutu Soudního dvora stanoví, že v případě zrušení rozhodnutí Soudu může Soudní dvůr vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje.

332 V projednávané věci má Soudní dvůr za to, že soudní řízení dovoluje rozhodnout o žalobách na neplatnost sporného nařízení podaných navrhovateli a že je důvodné vydat konečné rozhodnutí.

333 Zaprvé je třeba přezkoumat výtky, které Y. A. Kadi a Al Barakaat uplatňují ohledně porušení práv obhajoby, konkrétně práva být vyslechnut, a práva na účinnou soudní kontrolu, které podle nich způsobují taková opatření spočívající ve zmrazení prostředků, jaká proti nim byla sporným nařízením zavedena.

334 Vzhledem ke konkrétním okolnostem, které provázely zápis jmen navrhovatelů na seznam osob a subjektů, na něž se vztahují omezující opatření, uvedený v příloze I sporného nařízení, je třeba v tomto ohledu dospět k závěru, že jejich práva obhajoby, konkrétně právo být vyslechnut, a právo na účinnou soudní ochranu, nebyla zjevně zachována.

335 Podle ustálené judikatury totiž platí, že zásada účinné soudní ochrany je obecnou zásadou práva Společenství, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům a která byla zakotvena články 6 a 13 EÚLP, přičemž tato zásada byla znovu stvrzena v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie vyhlášené dne 7. prosince 2000 v Nice (Úř. věst. C 364, s. 1) (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 37).

336 Dále vzhledem k judikatuře Soudního dvora v jiných oblastech (viz zejména rozsudky ze dne 15. října 1987, Heylens a další, 222/86, Recueil, s. 4097, bod 15, a ze dne 28. června 2005, Dansk Rørindustri a další v. Komise, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, Sb. rozh. s. I-5425, body 462 a 463), musí být v projednávané věci rozhodnuto, že účinnost soudního přezkumu - který se musí vztahovat zejména na legalitu důvodů, o něž se v daném případě opírá zápis jména určité osoby nebo názvu určitého subjektu na seznam, který je přílohou I sporného nařízení a který má za následek to, že je vůči těmto adresátům zaveden soubor omezujících opatření - implikuje, že příslušný orgán Společenství má povinnost sdělit tyto důvody dotčené osobě nebo subjektu, v nejširším možném rozsahu, a to buď v okamžiku, kdy je o zápisu rozhodováno, nebo alespoň co nejdříve po rozhodnutí, aby těmto adresátům bylo umožněno využít v příslušných lhůtách jejich práva na opravný prostředek.

337 Dodržení této povinnosti sdělit odůvodnění je totiž nezbytné jak k tomu, aby adresátům omezujících opatření bylo umožněno hájit svá práva za co nejpříznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na soud Společenství (viz v tomto smyslu výše citovaný rozsudek Heylens a další, bod 15), tak i k tomu, aby byl soud Společenství plně schopen provést přezkum legality dotčeného aktu Společenství, jenž mu přísluší na základě Smlouvy o ES.

338 Pokud jde o práva obhajoby, konkrétně pak právo být vyslechnut, v případě takových omezujících opatření, jako jsou opatření, která ukládá sporné nařízení, nelze od orgánů Společenství vyžadovat, aby uvedené důvody sdělily před prvotním zápisem osoby nebo subjektu na uvedený seznam.

339 Jak Soud uvedl v bodu 308 napadeného rozsudku Yusuf a Al Barakaat, takovéto předchozí sdělení by totiž mohlo ohrozit účinnost zmrazení prostředků a hospodářských zdrojů stanovených tímto nařízením.

340 K dosažení cíle sledovaného tímto nařízením musí takováto opatření, jak vyplývá z jejich povahy, využít účinku překvapení a, jak Soudní dvůr již uvedl, musí být uplatněna s okamžitou účinností (viz v tomto smyslu výše citovaný rozsudek Möllendorf a Möllendorf-Niehuus, bod 63).

341 Z důvodů, které se vážou rovněž k cíli sporného nařízení a účinnosti opatření stanovených tímto nařízením, orgány Společenství neměly ani povinnost dát navrhovatelům možnost vyjádřit se před prvotním zápisem jejich jména a názvu na seznam uvedený v příloze I tohoto nařízení.

342 Dále vzhledem k tomu, že jde o akt Společenství, kterým se provádí rezoluce Rady bezpečnosti v rámci boje proti terorismu, jsou to dále bezpečnostní imperativy nebo důvody spojené s mezinárodními vztahy Společenství a jeho členských států, jež mohou bránit sdělení určitých informací dotčeným osobám a subjektům, a tedy jejich vyslechnutí s ohledem na tyto informace.

343 To však neznamena, že, pokud jde o dodržení zásady účinné soudní ochrany, taková omezující opatření, jaká byla zavedena sporným nařízením, nepodléhají žádné kontrole soudu Společenství, jakmile je tvrzeno, že akt, který je stanoví, se dotýká národní bezpečnosti a terorismu.

344 V takovém případě je nicméně na soudu Společenství, aby při provádění soudního přezkumu použil techniky, které umožňují skloubit jednak legitimní bezpečnostní zájmy týkající se povahy a zdroje informací, k nimž bylo přihlíženo při přijímání předmětného aktu, a jednak nutnost poskytnout jednotlivcům v dostatečné míře možnost využít procesních pravidel (viz v tomto smyslu ESLP rozsudek Chahal v. Spojené království ze dne 15. listopadu 1996, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 1996-V, § 131).

345 V projednávané věci je třeba nejprve konstatovat, že sporné nařízení ani společný postoj 2002/402, na který nařízení odkazuje, neupravují postup pro sdělení skutečností, které odůvodňují zápis jména nebo názvu dotčených osob nebo subjektů na seznam v příloze I uvedeného nařízení, a pro jejich vyslechnutí, ať již při zápisu, nebo po něm.

346 Dále je třeba poukázat na to, že Rada navrhovatele nikdy neinformovala o skutečnostech, které proti nim svědčí a které odůvodňovaly prvotní zápis jejich jména nebo názvu do seznamu v příloze I sporného nařízení a následné zavedení omezujících opatření stanovených tímto nařízením.

347 Není ostatně zpochybňováno, že navrhovatelům nebyla v tomto ohledu poskytnuta žádná informace, ať již v nařízení č. 467/2001, ve znění nařízení č. 2060/2001 a č. 2199/2001, v němž bylo poprvé uvedeno jejich jméno nebo název na seznamu osob, subjektů nebo organizací, na něž se vztahují opatření spočívající ve zmrazení prostředků, anebo ve sporném nařízení či v nějakém pozdějším stadiu.

348 Vzhledem k tomu, že Rada neuvědomila navrhovatele o skutečnostech svědčících v jejich neprospěch, o něž se opírají omezující opatření, která vůči nim byla zavedena, ani jim neumožnila se s těmito skutečnostmi seznámit v přiměřené lhůtě po zavedení těchto opatření, navrhovatelé k nim nemohli účelně zaujmout stanovisko. Z toho plyne, že práva obhajoby, konkrétně pak právo být vyslechnut, nebyla respektována.

349 Dále vzhledem k tomu, že navrhovatelé nebyli informováni o skutečnostech svědčících v jejich neprospěch, a vzhledem ke vztahům mezi právy obhajoby a právem na účinnou soudní ochranu, o nichž bylo již pojednáno v bodech 336 a 337 tohoto rozsudku, nemohli navrhovatelé chránit svá práva ve vztahu k těmto informacím za uspokojivých podmínek ani před soudem Společenství, takže musí být učiněn závěr, že došlo i k porušení uvedeného práva na účinnou soudní ochranu.

350 Konečně je třeba uvést, že toto porušení nebylo zhojeno ani v rámci tohoto řízení. Vzhledem k tomu, že Rada zaujala principiální postoj, že žádná skutečnost této povahy nemůže být předmětem přezkumu prováděného soudem Společenství, žádnou takovou skutečnost nepředložila.

351 Soudní dvůr tedy musí konstatovat, že není schopen přezkoumat legalitu sporného nařízení v rozsahu, v němž se vztahuje na navrhovatele, takže je třeba rovněž z tohoto důvodu dospět k závěru, že v projednávané věci nebylo respektováno základní právo navrhovatelů na účinnou soudní ochranu.

352 Proto musí být rozhodnuto, že sporné nařízení bylo v rozsahu, v němž se vztahuje na navrhovatele, přijato aniž by byla poskytnuta jakákoliv záruka ohledně informování navrhovatelů o skutečnostech svědčících v jejich neprospěch nebo ohledně jejich vyslechnutí s ohledem na tyto skutečnosti, takže nelze než dospět k závěru, že toto nařízení bylo přijato postupem, v rámci něhož nebyla respektována práva obhajoby, což má za následek, že byla rovněž porušena zásada účinné soudní ochrany.

353 Z výše uvedených úvah vyplývá, že důvody, které uplatnili Y. A. Kadi a Al Barakaat na podporu svých žalob na neplatnost sporného nařízení a které vycházejí z porušení jejich práv obhajoby, konkrétně pak práva být vyslechnut, jakož i z porušení zásady účinné soudní ochrany, jsou opodstatněné.

354 Zadruhé je třeba zkoumat důvod uplatněný Y. A. Kadim ohledně porušení práva na ochranu vlastnictví, které bylo způsobeno opatřeními spočívajícími ve zmrazení prostředků, která vůči němu byla zavedena na základě sporného nařízení.

355 Podle ustálené judikatury patří právo vlastnit majetek mezi obecné zásady práva Společenství. Tato zásada se však neprojevuje jako absolutní výsada, ale musí k ní být přihlédnuto ve vztahu k její funkci ve společnosti. V důsledku toho může být výkon vlastnického práva omezen za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které sleduje Společenství, a vzhledem ke sledovanému cíli nepředstavují nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručeného práva (viz zejména rozsudek výše citovaný Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia a ERSa, bod 119 a citovaná judikatura; v rámci režimu omezujících opatření viz v tomto smyslu rovněž výše citovaný rozsudek Bosporus, bod 21).

356 Pro účely vymezení rozsahu základního práva na ochranu vlastnictví, které je obecnou zásadou práva Společenství, je třeba přihlédnout zejména k článku 1 dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP, který toto právo zakotvuje.

357 Je tedy třeba zkoumat, zda je opatření spočívající ve zmrazení prostředků, které stanoví sporné nařízení, nepřiměřeným a nepřijatelným zásahem do samotné podstaty základního práva na ochranu vlastnictví osob, které jsou, stejně jako Y. A. Kadi, zapsány na seznam převzatý do přílohy I uvedeného nařízení.

358 Toto opatření spočívající ve zmrazení prostředků je zajišťovacím opatřením, jehož smyslem není zbavit uvedené osoby jejich vlastnictví. Bezpochyby však s sebou nese omezení výkonu vlastnického práva Y. A. Kadiho, navíc omezení, které je třeba kvalifikovat jako značné vzhledem k obecnému rozsahu zmrazení prostředků a vzhledem k tomu, že je v jeho případě uplatňováno od 20. října 2001.

359 Vystává tedy otázka, zda je možné toto omezení výkonu vlastnického práva Y. A. Kadiho odůvodnit.

360 Evropský soud pro lidská práva k tomu judikoval, že musí existovat rozumný vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovaným cílem. Je tedy třeba zkoumat, zda byla zachována rovnováha mezi požadavky obecného zájmu a zájmem dotčené osoby nebo dotčených osob. V tomto směru musí

být zákonodárci přiznán rozsáhlý prostor pro uvážení jak při volbě způsobů provedení, tak při posouzení toho, zda jsou jejich účinky ospravedlněny, v obecném zájmu, snahou o dosažení cíle dotčené právní úpravy [viz v tomto smyslu zejména ESLP, rozsudek J. A. PYE (Oxford) Ltd. a J. A. PYE (Oxford) Land Ltd. v. Spojené království ze dne 30. srpna 2007, dosud nezveřejněný ve *Sbírce rozsudků a rozhodnutí*, § 55 a 75].

361 Soudní dvůr již v rámci jiného režimu omezujících opatření hospodářské povahy zavedeného v rámci Společenství, kterým byly rovněž provedeny rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, judikoval, že význam cílů sledovaných takovým aktem Společenství, jako je sporné nařízení, může odůvodnit nepříznivé dopady, a to i značné, na některé hospodářské subjekty, včetně subjektů, které nenesou žádnou odpovědnost za situaci, která vedla k přijetí příslušných opatření, ale do jejichž zejména vlastnických práv je zasaženo (viz v tomto smysli výše citovaný rozsudek Bosphorus, body 22 a 23).

362 V projednávané věci přispívají omezující opatření stanovená sporným nařízením k uplatňování – na úrovni Společenství – omezujících opatření, která Rada bezpečnosti přijala vůči Usámovi bin Ládinovi, síti Al-Kajdá, Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a entitám s nimi spojenými.

363 Vzhledem k tak zásadnímu obecnému zájmu, jakým je pro mezinárodní společenství boj všemi prostředky – v souladu s Chartou Spojených národů – proti ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, které představují teroristické činy, nemůže být zmrazení prostředků, finančních aktiv a jiných hospodářských zdrojů osob označených Radou bezpečnosti nebo Výborem pro sankce za osoby spojené s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem považováno samo o sobě za nevhodné či nepřiměřené (viz v tomto smyslu výše citovaný rozsudek Bosphorus, bod 26, jakož i výše citovaný rozsudek ESLP ve věci Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Irsko, § 167).

364 V tomto ohledu je třeba vzít rovněž v potaz skutečnost, že sporné nařízení, ve znění nařízení č. 561/2003, přijatého v návaznosti na rezoluci Rady bezpečnosti 1452 (2002), stanoví kromě jiných odchylek a výjimek, že na žádost zúčastněných osob, a pokud Výbor pro sankce nevyjádří výslovně nesouhlas, rozhodnou příslušné vnitrostátní orgány o tom, že zmrazení prostředků se nevztahuje na prostředky nezbytné k úhradě základních výdajů zejména za nákup potravin, jakož i za platby nájemného, lékařského ošetření, daní a poplatků za veřejné služby. Navíc po výslovném schválení Výborem pro sankce mohou být uvolněny prostředky nezbytné pro hrazení jakýchkoliv „mimořádných výdajů“.

365 Dále je třeba uvést, že rezoluce Rady bezpečnosti, k jejíž provedení slouží sporné nařízení, upravují mechanismus pravidelného přezkumu obecného režimu jimi stanovených opatření, jakož i postup, který umožňuje dotčeným osobám kdykoliv předložit svůj případ k přezkumu Výboru pro sankce prostřednictvím žádosti, která nyní může být adresována přímo uvedenému Výboru prostřednictvím tzv. „přijímacího střediska“.

366 Je třeba dospět k závěru, že omezující opatření, která zavádí sporné nařízení, jsou omezeními vlastnického práva, která lze v zásadě odůvodnit.

367 Dále je třeba zkoumat, zda při uplatňování tohoto nařízení na Y. A. Kadiho bylo za okolností projednávaného případu respektováno jeho vlastnické právo.

368 K tomu je třeba připomenout, že příslušné postupy musí dotčené osobě poskytovat vhodnou příležitost k vylíčení jejího případu příslušným orgánům. K tomu, aby se Soudní dvůr ujistil, že tato podmínka, která je inherentním požadavkem článku 1 dodatkového protokolu č. 1 EÚLP, byla dodržena, je třeba posoudit příslušné postupy z obecného pohledu (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ESLP

ve věci Jokela v. Finsko ze dne 21. května 2002, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2002-IV, § 45 a tam citovaná judikatura, jakož i § 55).

369 Sporné nařízení přitom bylo v rozsahu, v němž se vztahuje na Y. A. Kadiho, přijato, aniž by mu byla poskytnuta jakákoli záruka, že bude moci příslušným orgánům vylíčit svůj případ, a to v situaci, kdy je nutné omezení jeho vlastnických práv kvalifikovat jako značné vzhledem k obecnému rozsahu a skutečné době trvání omezujících opatření, které vůči němu byla uplatněna.

370 Nelze tedy než dospět k závěru, že za okolností projednávaného případu jsou omezující opatření obsažená ve sporném nařízení a zavedená vůči Y. A. Kadimu na základě jeho zapsání na seznam v příloze I sporného nařízení neodůvodněným omezením jeho vlastnického práva.

371 Důvod kasačního opravného prostředku uplatňovaného Y. A. Kadim, který vychází z porušení základního práva na ochranu vlastnictví, je proto opodstatněný.

372 Z výše uvedeného vyplývá, že sporné nařízení musí být v rozsahu, v němž se vztahuje na navrhovatele, zrušeno.

373 Zrušení sporného nařízení v tomto rozsahu s okamžitým účinkem by však mohlo vážně a nevratně narušit účinnost omezujících opatření, která stanoví toto nařízení a která musí Společenství uplatňovat, neboť v mezidobí předcházejícím jeho případnému nahrazení novým nařízením by Y. A. Kadi a Al Barakaat mohli podniknout kroky s cílem vyhnout se tomu, aby na ně mohlo být zmrazení prostředků nadále uplatňováno.

374 Dále ačkoli z tohoto rozsudku vyplývá, že sporné nařízení musí být v rozsahu, v němž se vztahuje na navrhovatele, zrušeno z důvodu porušení zásad použitelných v rámci postupu při přijímání omezujících opatření zavedených tímto nařízením, nelze vyloučit, že uvalení takovýchto opatření na navrhovatele by se mohlo přesto ukázat z věcného hlediska jako odůvodněné.

375 Vzhledem k těmto skutečnostem je třeba na základě článku 231 ES zachovat účinky sporného nařízení v rozsahu, v němž zahrnuje do seznamu, který je přílohou I tohoto nařízení, jména navrhovatelů, ještě po určitou krátkou dobu, která musí být vyměřena tak, aby umožnila Radě zhojit zjištěná porušení, která ale zároveň zohlední významný dopad předmětných omezujících opatření na práva a svobody navrhovatelů.

376 Za těchto okolností bude aplikaci článku 231 ES učiněno zadost tím, že účinky sporného nařízení v rozsahu, v němž se vztahuje na navrhovatele, budou zachovány po dobu, která nesmí přesáhnout tři měsíce ode dne vyhlášení tohoto rozsudku.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Rozsudky Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 21. září 2005, Kadi v. Rada a Komise (T-315/01), jakož i Yusuf a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (T-306/01) se zrušují.

2) Nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá

a Talibanem a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu, se zrušuje v rozsahu, v němž se vztahuje na Y. A. Kadiho a Al Barakaat International Foundation.

3) Účinky nařízení č. 881/2002 v rozsahu, v němž se vztahuje na Y. A. Kadiho a Al Barakaat International Foundation, zůstávají zachovány po dobu, která nesmí přesáhnout tři měsíce ode dne vyhlášení tohoto rozsudku.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. července 2013

Ve spojených věcech C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P,

jejichž předmětem jsou tři kasační opravné prostředky na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podané dne 10. prosince 2010,

Evropská komise,

Spojené království Velké Británie a Severního Irska,

účastníci řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelé),

další účastníci řízení:

Yassin Abdullah Kadi,

žalobce v prvním stupni,

Francouzská republika,

vedlejší účastnice v prvním stupni,

vydává tento

Rozsudek

1 Svými kasačními opravnými prostředky se Evropská komise, Rada Evropské unie a Spojené království Velké Británie a Severního Irska domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 30. září 2010, Kadi v. Komise (T-85/09, Sb. rozh. s. II-5177, dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál zrušil nařízení Komise (ES) č. 1190/2008 ze dne 28. listopadu 2008, kterým se po sto první mění nařízení Rady (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem (Úř. věst. L 322, s. 25, dále jen „sporné nařízení“), v rozsahu, v němž se tento akt týká Y. A. Kadiho.

Právní rámec

Charta Spojených národů

(...)

Skutečnosti předcházející sporům

Věc, ve které byl vydán rozsudek Kadi

16 Dne 17. října 2001 bylo zapsáno jméno Y. A. Kadiho, označeného za osobu spojenou s Usámou bin Ládinem a sítí Al-Kajdá, na konsolidovaný seznam Výboru pro sankce.

17 Toto jméno bylo následně přidáno na seznam v příloze I nařízení Rady (ES) č. 467/2001 ze dne 6. března 2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu a zrušuje nařízení (ES) č. 337/2000 (Úř. věst. L 67, s. 1), prostřednictvím nařízení Komise (ES) č. 2062/2001 ze dne 19. října 2001, kterým se po třetí mění nařízení č. 467/2001. A posléze bylo zapsáno na seznam v příloze I nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení č. 467/2001 (Úř. věst. L 139, s. 9; Zvl. vyd. 18/01, s. 294).

18 Dne 18. prosince 2001 se obrátil Y. A. Kadi na Tribunál s žalobou směřující původně ke zrušení nařízení č. 467/2001 a nařízení č. 2062/2001, poté ke zrušení nařízení č. 881/2002 v rozsahu, v němž se tyto akty týkaly jeho osoby. Jeho žalobní důvody vycházely zejména z porušení práva být vyslechnut, práva na ochranu vlastnictví a zásady proporcionality, jakož i práva na účinnou soudní ochranu.

19 Tribunál tuto žalobu rozsudkem ze dne 21. září 2005, Kadi v. Rada (T-315/01, Sb. rozh. s. II-3649), zamítl. Uvedený soud v podstatě rozhodl, že ze zásad, kterými se řídí vzájemné vztahy mezi mezinárodním právním řádem vytvořeným v rámci Spojených národů a unijním právním řádem, vyplývá, že vzhledem k tomu, že nařízení č. 881/2002 má provádět rezoluci Rady bezpečnosti, která neponechává v tomto ohledu žádný prostor pro uvážení, nemůže být u tohoto nařízení proveden soudní přezkum jeho vnitřní legality, s výjimkou přezkumu jeho slučitelnosti s normami *ius cogens* chápaného jako mezinárodní veřejný pořádek, který je závazný pro všechny subjekty mezinárodního práva, včetně orgánů OSN, a od něhož se nelze odchýlit, a těší se tedy s uvedenou výhradou soudní imunitě.

(...)

21 Soudní dvůr zrušil výše uvedený rozsudek Kadi v. Rada a Komise, jakož i nařízení č. 881/2002 v rozsahu, v němž se týkalo Y. A. Kadiho rozsudkem ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, Sb. rozh. s. I-6351, dále jen „rozsudek Kadi“).

(...)

Opatření učiněná unijními orgány v souvislosti s rozsudkem Kadi a spornými opatřeními

27 Dne 21. října 2008 sdělil předseda Výboru pro sankce stálému zástupci Francie při OSN shrnutí důvodů pro zápis Y. A. Kadiho na konsolidovaný seznam tohoto výboru, přičemž dal souhlas k tomu, aby bylo toto shrnutí sděleno Y. A. Kadimu.

28 Toto shrnutí důvodů zní následovně:

„V případě pana Yasina Abdullaha Ezzedina Qadiho [Y. A. Kadiho] [...] jsou splněny podmínky k tomu, aby byl dotýčný [Výborem pro sankce] zapsán z důvodu jeho činů spočívajících v a) účasti na financování, plánování, podpoře, přípravě nebo provádění činů nebo jednání prostřednictvím sítě Al-Kajdá, Usámy bin Ládina nebo Talibanu nebo jakékoli buňky, přičleněné osoby nebo organizace, odštěpené skupiny nebo skupiny od nich odvozené, ve spojení s nimi, pod jejich jménem, jejich jménem nebo na jejich podporu; b) opatrování, prodeji nebo přesunu zbraní a materiálů komukoli z nich; c) nábory osob pro kohokoli z nich; d) jakémkoli jiném způsobu podpory činů, kterých se kdokoli z nich dopouští, nebo činností kohokoli z nich [viz rezoluce Rady bezpečnosti 1822 (2008), odstavec 2].

Pan Qadi [Y. A. Kadi] přiznal, že byl zakládajícím členem Nadace Muwafaq a že řídil její činnosti. Nadace Fondation Muwafaq vždy fungovala pod záštitou Afgánského úřadu [Makhtab al-Khidamat] (QE. M.12.01.), organizace založené Abdullah Azzamem a Usámou bin Ládinem [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI. B.8.01.) a předchůdce Al-Kajdá (QE. A.4.01.). Po rozpuštění Afgánského úřadu počátkem června 2001 a po jeho pohlcení Al-Kajdou se k Al-Kajdá rovněž přidalo několik nevládních organizací, které s ním byly kdysi spojeny, zejména Nadace Muwafaq.

V roce 1992 svěřil pan Qadi [Y. A. Kadi] řízení evropských úřadoven Nadace Muwafaq Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (QI. A.25.01.). V polovině 90. let řídil Al-Ayadi rovněž úřadovnu Nadace Muwafaq v Bosně a Hercegovině. Pan Qadi [Y. A. Kadi] najal pana Al-Ayadiho na doporučení proslulého finančníka Al-Kajdá Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidana (QI. J.79.02.), který bojoval po boku Usámy bin Ládina v 80. letech v Afganistánu. V okamžiku, kdy jej Y. A. Kadi jmenoval na místo ředitele Nadace Muwafaq pro Evropu, jednal pan Al-Ayadi ve shodě s Usámou bin Ládinem. Pan Al-Ayadi byl jedním z hlavních vůdců tuniské islámské fronty a počátkem 90. let se vydal do Afghánistánu, kde prošel paramilitárním výcvikem, poté s dalšími osobami do Súdánu, kde se setkal s Usámou bin Ládinem, s nímž uzavřel oficiální dohodu o přijímání a výcviku Tunisánů. S Usámou bin Ládinem se setkali podruhé a dosáhli dohody směřující k tomu, aby spolupracovníci bin Ládina v Bosně a Hercegovině přijímali tuniské bojovníky přicházející z Itálie.

V roce 1995 prohlásil Talad Fuad Kassem, vůdčí představitel Al-Gama'at al Islamiyya, že Nadace Muwafaq opatrovala logistickou a finanční podporu praporu bojovníků v Bosně a Hercegovině. V polovině 90. let přispěla Nadace Muwafaq k finanční podpoře teroristických činností těchto bojovníků, jakož i na obchod se zbraněmi pocházejícími z Albánie a určenými pro Bosnu a Hercegovinu. Část financování těchto činností byla zajišťována Usámou bin Ládinem.

Pan Qadi [Y. A. Kadi] byl rovněž jedním z hlavních akcionářů v Depositna Banka se sídlem v Sarajevu, dnes uzavřené, v níž pan Al-Ayadi rovněž zastával funkce a zastupoval zájmy pana Qadiho [Y. A. Kadiho]. V této bance se možná konaly schůzky věnované přípravě útoku proti americkému zařízení v Saudské Arábii.

Pan Qadi [Y. A. Kadi] kromě toho vlastnil několik společností v Albánii, které předávaly prostředky extremistům nebo extremistům svěřovaly místa umožňující jim ovládat prostředky dotčených společností. Až pět společností náležejících panu Qadimu [Y. A. Kadimu] v Albánii přijalo provozní prostředky vyplacené bin Ládinem.“

29 Uvedené shrnutí důvodů bylo rovněž zveřejněno na internetové stránce Výboru pro sankce.

30 Dne 22. října 2008 předal stálý zástupce Francie při OSN totéž shrnutí důvodů Komisi, která ho téhož dne zaslala Y. A. Kadimu, a informovala ho o skutečnosti, že z důvodů upřesněných v tomto shrnutí hodlá ponechat zápis jeho jména na seznamu v příloze I nařízení č. 881/2002. Komise poskytla Y. A. Kadimu lhůtu do 10. listopadu 2008 k tomu, aby předložil své vyjádření k těmto důvodům a poskytl Komisi veškeré informace, které bude považovat za důležité, dokud tato nepřijme konečné rozhodnutí.

31 Yassin Abdullah Kadi předložil Komisi své vyjádření dne 10. listopadu 2008. Za pomoci dokumentů potvrzujících, že se švýcarské, turecké a albánské orgány rozhodly nezahájit proti němu trestní stíhání na základě tvrzení o podpoře teroristických organizací nebo finanční kriminalitě, poukazoval na to, že pokaždé, když mu byla dána možnost vyjádřit svůj názor na důkazy, jež byly vůči němu předloženy, byl schopen prokázat neopodstatněnost tvrzení uváděných v jeho neprospěch, požádal, aby byly předloženy důkazy dokládající tvrzení a prohlášení uvedená ve shrnutí důvodů týkajících se jeho zápisu na konsolidovaný seznam Výboru pro sankce, jakož i příslušné dokumenty ze spisu Komise, a žádal, aby mu byla dána možnost se k těmto důkazům vyjádřit. Pokoušel se též na základě tvrzení o neurčitém

a vágním charakteru některých obvinění obsažených v tomto shrnutí důvodů vyvrátit za pomoci důkazů v jeho prospěch opodstatněnost jednotlivých důvodů dovolávaných proti němu.

32 Dne 28. listopadu 2008 přijala Komise napadené nařízení.

33 Znění bodů 3 až 6, 8 a 9 odůvodnění uvedeného nařízení je následující:

„3) Aby bylo vyhověno rozsudku [Kadi], sdělila Komise [shrnutí důvodů] předložené Výborem [...] pro sankce [...] panu [Kadimu] [...] a poskytla [mu] příležitost, aby sdělil svá stanoviska k těmto důvodům, a tím se k záležitosti [vyjádřil].

4) Komise obdržela vyjádření pana [Kadiho] [...] a posoudila je.

5) Na seznamu osob, skupin a subjektů, na které se vztahuje zmrazení prostředků a hospodářských zdrojů, vytvořeném [Výborem pro sankce], [je uveden] pan Kadi [...].

6) Po důkladném zvážení vyjádření pana [Kadiho] obdrženého v dopisu ze dne 10. listopadu 2008 a vzhledem k preventivní povaze zmrazení prostředků a hospodářských zdrojů je Komise toho názoru, že uvedení pana [Kadiho] na seznamu je opodstatněné z důvodu jeho napojení na síť Al-Kajdá.

[...]

8) S ohledem na výše uvedené by pan Kadi [...] [měl být doplněn] do přílohy I.

9) Toto nařízení by mělo být použitelné ode dne 30. května 2002 vzhledem k preventivní povaze zmrazení prostředků a hospodářských zdrojů podle nařízení [...] č. 881/2002 a vzhledem k potřebě chránit oprávněné zájmy hospodářských subjektů, které spoléhaly na legálnost [nařízení zrušeného rozsudkem Kadi].“

34 Podle článku 1 a přílohy sporného nařízení se příloha I nařízení č. 881/2002 mění zejména v tom smyslu, že se do položky „Fyzické osoby“ doplňuje tento záznam:

„Yassin Abdullah Ezzedine Qadi (znám také jako a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi). Datum narození: 23. 2. 1955. Místo narození: Káhira, Egypt. Státní příslušnost: saúdsko-arabská. Pas č.: a) B 751550, b) E 976177 (vydaný dne 6. 3. 2004 s platností do 11. 1. 2009). Další informace: Jeddah, Saúdská Arábie.“

35 Sporné nařízení vstoupilo v platnost podle článku 2 dne 3. prosince 2008 a je použitelné ode dne 30. května 2002.

36 Na vyjádření Y. A. Kadiho ze dne 10. listopadu 2008 odpověděla Komise dopisem ze dne 8. prosince 2008.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

37 Yassin Abdullah Kadi podal žalobu na neplatnost sporného nařízení v rozsahu, v němž se ho týká, návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 26. února 2009. Na podporu svých návrhových žádání se dovolával pěti žalobních důvodů. Druhý žalobní důvod vycházel z porušení práva na obhajobu, jakož i práva na účinnou soudní ochranu a pátý žalobní důvod z nepřiměřeného omezení práva vlastnit majetek.

38 V napadeném rozsudku Tribunál na úvod v bodě 126 uvedl, že má s ohledem na body 326 a 327 rozsudku Kadi povinnost zajistit „v zásadě úplný přezkum“ legality sporného nařízení z hlediska základních práv zaručených Unií. V bodech 127 až 129 uvedeného rozsudku dodal, že pokud přezkumná řízení uplatňovaná Výborem pro sankce zjevně neposkytují záruky účinné soudní ochrany, lze přezkum unijních opatření určených ke zmrazení prostředků prováděný unijním soudem označit za účinný pouze tehdy, týká-li se nepřímo věcných posouzení provedených samotným Výborem pro sankce, jakož i prvků, ze kterých tato posouzení vycházejí.

39 Argumentace Komise a Rady týkající se toho, že Soudní dvůr v rozsudku Kadi nezaujal stanovisko k otázce rozsahu a intenzity tohoto soudního přezkumu, byla shledána v bodě 131 napadeného rozsudku za zjevně nesprávnou.

40 V této souvislosti Tribunál v bodech 132 až 135 napadeného rozsudku v podstatě rozhodl, že z rozsudku Kadi, a konkrétně z jeho bodů 326, 327, 336 a 342 až 344 zřetelně plyne, že Soudní dvůr měl v úmyslu zajistit, aby se v zásadě úplný soudní přezkum týkal nejen zjevné opodstatněnosti napadeného aktu, nýbrž i důkazů a informací, o které se posouzení obsažená v tomto aktu opírají.

41 V bodech 138 až 146 napadeného rozsudku Tribunál rovněž zdůraznil, že Soudní dvůr tím, že převzal podstatnou část odůvodnění, které v kontextu režimu uvedeného v bodech 14 a 15 tohoto rozsudku rozvinul v rozsudku ze dne 12. prosince 2006, Organizace Mudžáhidů íránského lidu v. Rada (T-228/02, Sb. rozh. s. II-4665), schválil a měl v úmyslu se řídit úrovní a intenzitou soudního přezkumu definovanou v uvedeném rozsudku, podle kterého musí unijní soud přezkoumávat posouzení, jež provádí dotčený orgán, skutečností a okolností dovolávaných na podporu dotčených omezujících opatření, a ověřit věcnou správnost, důvěryhodnost a soudržnost informací a důkazů, o které se toto posouzení opírá, aniž vůči němu může být namítána tajnost nebo důvěrnost těchto důkazů nebo informací.

42 Tribunál poté, co v bodech 148 až 151 napadeného rozsudku zdůraznil, že omezující opatření, jimž Y. A. Kadi přes deset let podléhá, se citelným způsobem a dlouhodobě dotýkají jeho práv, v bodě 151 uvedeného rozsudku potvrdil „zásadu úplného a důsledného soudního přezkumu opatření ke zmrazení prostředků toho druhu, o jaké se jedná v projednávaném případě“.

43 Tribunál dále v rámci přezkumu druhého a pátého žalobního důvodu směřujících ke zrušení v bodech 171 až 175 napadeného rozsudku konstatoval existenci porušení práva Y. A. Kadiho na obhajobu poté, co uvedl, že:

- uvedené právo bylo respektováno jen ryze formálně a zdánlivě, protože Komise měla za to, že je důsledně vázána posouzeními Výboru pro sankce, a neuvažovala o zpochybnění těchto posouzení ve světle vyjádření Y. A. Kadiho ani nevyvinula dostatečné úsilí k tomu, aby vyvrátila názory, které vyjádřil,
- Komise odepřela Y. A. Kadimu přes jeho výslovnou žádost přístup k důkazům v jeho neprospěch bez jakéhokoli vyvážení zájmů této osoby oproti nutnosti chránit důvěrnost dotčených informací a
- některé informace a vágní tvrzení uvedená ve shrnutí důvodů pro zápis Y. A. Kadiho na konsolidovaný seznam Výboru pro sankce, jako jsou ta, že Y. A. Kadi byl akcionářem bosenské banky, v níž se „možná“ konaly schůzky věnované přípravě útoku na zařízení Spojených států v Saudské Arábii, se jeví jako zjevně nedostatečná k tomu, aby žalobce mohl účinně vyvrátit obvinění, která se na něho vztahují.

44 Tribunál v bodech 181 až 184 napadeného rozsudku rovněž konstatoval porušení zásady účinné soudní ochrany, a to protože Y. A. Kadi nemohl bránit svá práva ve vztahu k těmto informacím a důkazům za uspokojivých podmínek před unijním soudem, jelikož neměl ani v nejmenším skutečný přístup k informacím a důkazům svědčícím v jeho neprospěch, a k nápravě tohoto porušení během řízení před Tribunálem nedošlo, jelikož mu dotyčné orgány nepředložily žádný důkaz tohoto charakteru ani žádnou informaci ohledně důkazů svědčících v jeho neprospěch.

45 Tribunál dále v bodech 192 až 194 napadeného rozsudku shledal, že jelikož sporné nařízení bylo přijato, aniž bylo Y. A. Kadimu umožněno vylíčit příslušným orgánům svůj případ, a to v situaci, kdy je nutné omezení vlastnického práva kvalifikovat jako značné vzhledem k obecnému rozsahu a délce trvání opatření ke zmrazení jeho aktiv, uložení takových opatření je neodůvodněným omezením tohoto práva, takže výtky Y. A. Kadiho týkající se porušení zásady proporcionality v souvislosti se zásahem sporného nařízení do základního práva na ochranu vlastnictví jsou důvodné.

46 V důsledku toho Tribunál zrušil sporné nařízení v rozsahu, v němž se týkalo Y. A. Kadiho.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

(...)

Ke kasačním opravným prostředkům

59 Komise, Rada a Spojené království se na podporu svých kasačních opravných prostředků dovolávají různých důvodů. Tyto důvody kasačních opravných prostředků jsou v zásadě tři. První důvod vznesený Radou vychází z nesprávného právního posouzení spočívajícího v tom, že Tribunál nepřiznal spornému nařízení soudní imunitu. Druhý důvod vznesený Komisí, Radou a Spojeným královstvím vychází z nesprávných právních posouzení, které se týkají stupně intenzity soudního přezkumu vymezeného v napadeném rozsudku. Třetí důvod vznesený týmiž žalobci je založen na pochybeních, kterých se Tribunál údajně dopustil při zkoumání žalobních důvodů Y. A. Kadiho týkajících se porušení jeho práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu, jakož i porušení zásady proporcionality.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení spočívajícího v tom, že Tribunál nepřiznal spornému nařízení soudní imunitu

Argumentace účastníků řízení

60 V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku Rada, podporovaná Irskem, Španělským královstvím a Italskou republikou, Tribunálu vytýká, že se dopustil nesprávného právního posouzení tím, že v souladu s rozsudkem Kadi odmítl zejména v bodě 126 napadeného rozsudku přiznat spornému nařízení soudní imunitu. Rada, podporovaná Irskem, vyzývá formálně Soudní dvůr, aby znovu zvážil zásady vyjádřené v tomto ohledu v rozsudku Kadi.

61 Rada, podporovaná Irskem a Italskou republikou, se odvolává na body 114 až 120 napadeného rozsudku a tvrdí, že nepřiznání soudní imunity spornému nařízení je v rozporu s mezinárodním právem. Toto nepřiznání přehlíží základní odpovědnost Rady bezpečnosti rozhodovat o opatřeních nutných k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, jakož i přednost závazků podle Charty Spojených národů před závazky plynoucími z kterékoli jiné mezinárodní dohody. Porušuje povinnost dobré víry a závazek vzájemné pomoci, které platí při výkonu opatření Rady bezpečnosti. Takový přístup podle jmenovaných znamená nahrazení mezinárodních orgánů příslušných v dané oblasti unijními orgány. Vede podle nich k přezkumu legality rezolucí Rady bezpečnosti z pohledu unijního práva. Jednotné, bezpodmínečné

a okamžité provedení těchto rezolucí je ohroženo. Státy, které jsou členy OSN i Unie, se podle názoru Rady podporované Irskem a Italskou republikou dostávají do složité situace ve vztahu ke svým mezinárodním závazkům.

62 Nepřiznání soudní imunity spornému nařízení je podle nich rovněž v rozporu s unijním právem. Přehlíží to, že unijní orgány mají podle tohoto práva povinnost dodržovat mezinárodní právo a rozhodnutí orgánů OSN, vykonávají-li tyto orgány na mezinárodní scéně pravomoci, které jim byly svěřeny členskými státy. Toto nepřiznání neuznává potřebu zajistit rovnováhu mezi ochranou mezinárodního míru a bezpečnosti a ochranou základních lidských práv a svobod.

63 Yassin Abdullah Kadi tvrdí, že zpochybnění absence soudní imunity unijního aktu, jakým je sporné nařízení, je v rozporu se zásadou překážky věci rozsouzené, jelikož se týká právní otázky, o které již bylo v rámci řízení mezi stejnými účastníky rozhodnuto rozsudkem Kadi, a to po přezkumu stejných argumentů, jako jsou argumenty uvedené v projednávané věci.

64 Odkazem na různé části uvedeného rozsudku Y. A. Kadi v každém případě popírá to, že nepřiznání soudní imunity spornému nařízení je v rozporu s mezinárodním a unijním právem.

Závěry Soudního dvora

65 Tribunál dospěl v bodě 126 napadeného rozsudku k závěru, že s ohledem na body 326 a 327 rozsudku Kadi se sporné nařízení nemůže těžit jakékoli soudní imunitě z důvodu, že je jeho účelem provést rezoluce přijaté Radou bezpečnosti podle kapitoly VII Charty Spojených národů.

66 Nedošlo k žádnému vývoji, který by mohl zpochybnit řešení přijaté Soudním dvorem v rozsudku Kadi, pokud jde o jednotlivé skutečnosti, které jsou uvedeny na podporu tohoto řešení v bodech 291 až 327 uvedeného rozsudku a které především souvisí s ústavní zárukou, kterou v Unii práva (viz rozsudky ze dne 29. června 2010, E a F, C-550/09, Sb. rozh. s. I-6213, bod 44, jakož i ze dne 26. června 2012, Polsko v. Komise, C-335/09 P, bod 48) ztělesňuje soudní přezkum legality jakéhokoliv unijního aktu, včetně těch, které stejně jako v projednávané věci provádějí akt mezinárodního práva, s ohledem na základní práva zaručená Uníí.

67 Neexistence soudní imunity unijních aktů, které provádějí omezující opatření, o nichž bylo rozhodnuto na mezinárodní úrovni, byla mimoto potvrzena v rozsudku ze dne 3. prosince 2009, Hassan a Ayadi v. Rada a Komise (C-399/06 P a C-403/06 P, Sb. rozh. s. I-11393, body 69 až 75), a v nedávné době v rozsudku ze dne 16. listopadu 2011, Bank Melli Iran v. Rada (C-548/09 P, Sb. rozh. s. I-11381), jehož bod 105, opíraje se o rozsudek Kadi, uvádí – čímž však není zpochybňována přednost rezoluce Rady bezpečnosti z hlediska mezinárodního práva – že respekt vůči orgánům Spojených národů, k němuž jsou povinny unijní orgány, nemůže vést k tomu, že nebude prováděn přezkum legality takovýchto unijních aktů z hlediska základních práv, která jsou nedílnou součástí obecných zásad unijního práva.

68 Z toho vyplývá, že napadený rozsudek není konkrétně v bodě 126 stížen žádným nesprávným právním posouzením, které by spočívalo v tom, že Tribunál v souladu s rozsudkem Kadi odmítl přiznat spornému nařízení soudní imunitu.

69 První důvod kasačního opravného prostředku musí být tedy zamítnut.

Ke druhému a třetímu důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícím z nesprávných právních posouzení týkajících se stupně intenzity soudního přezkumu vymezeného v napadeném rozsudku a z pochybení, kterých se dopustil Tribunál při zkoumání žalobních důvodů znějících na zrušení založených na porušení práva na obhajobu, práva na účinnou soudní ochranu a zásady proporcionality

70 Druhý a třetí důvod je třeba zkoumat společně, jelikož se v podstatě týkají nesprávných právních posouzení, kterých se Tribunál v napadeném rozsudku dopustil při výkladu práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu.

Argumentace účastníků řízení

71 V rámci druhého a třetího důvodu Komise, Rada a Spojené království, podporované Bulharskou republikou, Českou republikou, Dánským královstvím, Irskem, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maďarskem, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Slovenskou republikou a Finskou republikou, zaprvé tvrdí, že napadený rozsudek je stižen nesprávným právním posouzením, neboť v rozporu s tím, co je uvedeno v jeho bodech 132 až 147, rozsudek Kadi neobsahuje žádný údaj, který by podporoval přístup Tribunálu, pokud jde o stupeň intenzity soudního přezkumu, který se má provést ve vztahu k takovému unijnímu aktu, jakým je sporné nařízení.

72 Požadavek uvedený v bodě 326 rozsudku Kadi na „v zásadě úplný přezkum“ legality sporného nařízení by měl být zasazen do mezinárodního kontextu přijetí tohoto aktu, jak je popsán zejména v bodech 292 až 297 uvedeného rozsudku.

73 Kromě toho Tribunál v bodě 138 napadeného rozsudku nesprávně konstatoval, že Soudní dvůr v rozsudku Kadi přijal definici úrovně přezkumu stanovenou Tribunálem v jeho judikatuře týkající se režimu uvedeného v bodech 14 a 15 tohoto rozsudku. Rozsudek Kadi totiž neobsahoval žádný odkaz na tuto judikaturu Tribunálu. Tento závěr rovněž přehlíží základní rozdíly mezi uvedeným režimem a režimem, o který se jedná v projednávané věci, pokud jde o prostor pro uvážení unijních orgánů a jejich přístup k informacím a důkazům týkajícím se přijatých omezujících opatření.

74 Komise, Rada a Spojené království, podporované všemi členskými státy, které jsou vedlejšími účastníky řízení o kasačních opravných prostředcích, na základě argumentů vycházejících z mezinárodního a unijního práva, které jsou do značné míry srovnatelné s argumenty uvedenými v bodech 61 a 62 tohoto rozsudku, zadruhé tvrdí, že definice stupně intenzity soudního přezkumu uvedená v bodech 123 až 147 napadeného rozsudku je z právního hlediska nesprávná. Dodávají, že přehnaně intervencionistický přístup, který Tribunál v napadeném rozsudku zvolil, není slučitelný s ustálenou judikaturou obhajující soudní přezkum, který se omezuje na zjevně nesprávné posouzení v případě aktů, které jsou vyjádřením volby založené na komplexním vyhodnocení a širokém prostoru pro uvážení vzhledem k obecně definovaným cílům.

75 Komise, Rada a Spojené království zatřetí tvrdí, že Tribunál v bodech 148 až 151 napadeného rozsudku nesprávně navrhl, aby se omezující opatření, o která se jedná v projednávané věci, napříště stavěla na roveň trestní sankci. Podporované Českou republikou, Irskem, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Maďarskem a Rakouskou republikou dále uvádí, že tato opatření ochranné povahy mají za cíl předvídat aktuální nebo budoucí hrozby pro mezinárodní mír a bezpečnost a předcházet jim a liší se od trestních sankcí, které se zaměřují na již spáchané trestné činy, jež byly objektivně prokázány. Uvedená opatření mají kromě toho jen dočasnou povahu a existují z nich výjimky.

76 Komise, Rada a Spojené království začtvrté tvrdí, že výklad Tribunálu obsažený v bodech 171 až 188 a 192 až 194 napadeného rozsudku, který se týká požadavků vyplývajících z dodržování základních práv Y. A. Kadiho, jež se uplatní na zápis jeho jména na seznam v příloze I nařízení č. 881/2002 v návaznosti na rozsudek Kadi, je z právního hlediska nesprávný.

77 Podporované Bulharskou republikou, Českou republikou, Irskem, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Maďarskem, Nizozemským královstvím, Rakouskou

republikou, Slovenskou republikou a Finskou republikou dále tvrdí, že Tribunál neprávne rozhodl, že dodržování těchto základních práv vyžaduje, aby byly Y. A. Kadimu sděleny informace a důkazy svědčící v jeho neprospěch.

78 Tento výklad Tribunálu podle nich přehlíží možnost zdůrazněnou v bodech 342 až 344 rozsudku Kadi omezit právo dotčené osoby na sdělení určitých informací svědčících v její neprospěch, aby se zabránilo tomu, že zveřejnění citlivých informací umožní, aby se o nich dozvěděly třetí osoby, a tím unikly opatřením týkajícím se boje proti mezinárodnímu terorismu. Výhrady formulované v bodech 345 až 352 uvedeného rozsudku se kromě toho týkaly toho, že Y. A. Kadimu nebyly sděleny důvody pro zápis jeho jména na seznam v příloze I nařízení č. 881/2002, a nikoli toho, že nebyly zveřejněny informace a důkazy, jež měl k dispozici Výbor pro sankce.

79 Přístup Tribunálu mimoto nezohledňuje množství věcných překážek, jež brání postoupení takových informací uniijním orgánům, zvláště skutečnost, že tyto informace pocházejí z memoranda adresovaného Výboru pro sankce členem OSN, jež je z důvodu citlivého charakteru těchto informací obvykle poskytnuto jako důvěrné.

80 V projednávané věci umožňovalo Y. A. Kadimu shrnutí důvodů poskytnuté Výborem pro sankce, které mu bylo sděleno, pochopit důvody zápisu jeho jména na seznam v příloze I nařízení č. 881/2002. Toto shrnutí se v rozporu s tím, co vyplývá z bodů 157 a 177 napadeného rozsudku, neomezovalo jen na obecná, nepodložená, vágní a nepřesná tvrzení v jeho neprospěch, ale podrobně popisovalo důvody, které vedly Výbor pro sankce k závěru, že dotčená osoba má osobní a přímé vztahy se sítí Al Kajdá a Usámou bin Ládinem.

81 Komise zapáté tvrdí, že se přes konstatování skutkového stavu v bodě 67 napadeného rozsudku Tribunál dopustil pochybení tím, že nezohlednil existenci paralelní žaloby, kterou Y. A. Kadi podal k soudu ve Spojených státech, aby popřel námitky o údajné neexistenci účinné soudní ochrany a údajné nemožnosti přístupu k relevantním informacím a důkazům.

82 Komise, Rada a Spojené království zašesté tvrdí, že analýza Tribunálu v bodech 127 a 128 napadeného rozsudku, která se týká změn přezkumných řízení zavedených na úrovni Spojených národů, je chybná.

83 Podporované všemi státy, které jsou vedlejšímu účastníky řízení o kasačních opravných prostředcích, dále tvrdí, že pravidelné revize z úřední povinnosti zavedené rezolucí 1822 (2008) přispěly ke zlepšení ochrany základních práv, což potvrzuje výmaz více než desítky jmen osob a subjektů z konsolidovaného seznamu Výboru pro sankce. Stejně tak zřízení úřadu ombudsmana rezolucí 1904 (2009) znamenalo významný obrat v dané oblasti, neboť umožnilo dotyčné osobě předložit svůj případ nezávislému a nestrannému orgánu, jehož úkolem je případně udat Výboru pro sankce důvody, které svědčí ve prospěch požadovaného výmazu.

84 Rezoluce Rady bezpečnosti 1989 (2011) ze dne 17. června 2011 potvrdila vůli neustále zlepšovat vyřizování žádostí o výmaz z konsolidovaného seznamu Výboru pro sankce. Takový výmaz konkrétně již nepodléhá jednomyslnému schválení členy Výboru pro sankce. Nabude účinnosti 60 dnů poté, co tento výbor ukončí přezkum doporučení v tomto smyslu a souhrnné zprávy předložených ombudsmanem, nerozhodne-li se uvedený výbor jinak nebo nebude-li podána žádost o znovupředložení záležitosti Radě bezpečnosti. Byla zpřísněna povinnost uvést odůvodnění a povinnost transparentnosti Výboru pro sankce v případě zamítnutí doporučení ombudsmana. Cílem uvedené rezoluce bylo rovněž zlepšit přístup ombudsmana k důvěrným informacím, jež mají k dispozici členové Spojených národů, jakož i zveřejnění totožnosti států, které jsou předkladateli návrhu na zápis.

85 Yassin Abdullah Kadi v první řadě odpovídá, že Tribunál v napadeném rozsudku správně rozhodl, že se Soudní dvůr v rozsudku Kadi jasně vyjádřil ohledně rozsahu a intenzity soudního přezkumu, které se mají uplatnit v projednávané věci. Soudní dvůr v rozsudku Kadi výslovně uvedl, že by se mělo jednat o úplný přezkum legality, který se s jedinou výhradou požadavků na zachování důvěrnosti souvisejících s veřejnou bezpečností vztahuje na informace a důkazy svědčící proti žalobci. Okolnost, že na rozdíl od režimu uvedeného v bodech 14 a 15 tohoto rozsudku není před řízením na úrovni Unie součástí režimu, o který se jedná v projednávaném případě, řízení zaručující dodržování práva na obhajobu pod účinnou soudní kontrolou kromě toho hovoří pro posílení účinné soudní ochrany na úrovni Unie, jak zdůraznil Tribunál v bodech 186 a 187 napadeného rozsudku.

86 Yassin Abdullah Kadi v druhé řadě popírá, že by požadavek uvedený v napadeném rozsudku týkající se stupně intenzity soudního přezkumu, který se má uplatnit v projednávané věci, byl chybný.

87 Zprvu, přístup Tribunálu podle něho neporušuje mezinárodní právo. Soudní přezkum legality sporného nařízení totiž neznamena přezkum platnosti rezoluce, kterou toto nařízení provádí. Není v rozporu s hlavní odpovědností Rady bezpečnosti v dané oblasti, ani s předností Charty Spojených národů před kteroukoliv jinou mezinárodní dohodou. Jeho cílem není ani nahradit posouzení příslušných mezinárodních orgánů politickým posouzením unijního soudu. Má pouze zajistit, aby provedení rezolucí Rady bezpečnosti v rámci Unie bylo v souladu se základními zásadami unijního práva. Konkrétně řečeno, přispívá k vytvoření rovnováhy mezi požadavky mezinárodního míru a bezpečnosti na straně jedné a ochranou základních práv na straně druhé.

88 Zadruhé, přístup Tribunálu je podle Y. A. Kadiho v souladu s unijním právem, které vyžaduje dodržování základních práv, jakož i záruku nestranného a nezávislého soudního přezkumu, a to včetně unijních opatření vycházejících z mezinárodního práva.

89 Yassin Abdullah Kadi ve třetím sledu poté, co zdůraznil nadbytečnost úvah Tribunálu ohledně povahy omezujících opatření, o která se jedná, nicméně tvrdí, že v jeho konkrétním případě uvedená opatření ztratila preventivní charakter a stala se represivními z důvodu jak svého obecného rozsahu, tak příliš dlouhé doby trvání, což odůvodňuje úplný a důsledný přezkum sporného nařízení.

90 Yassin Abdullah Kadi začtvrté popírá, že by požadavky na dodržování jeho základních práv, které formuloval Tribunál, byly stíženy nesprávným právním posouzením.

91 V tomto ohledu tvrdí, že účinný soudní přezkum není možný v případě, že orgány OSN nezveřejní žádné informace ani důkazy, které mají k dispozici. Posledně uvedené orgány samy uznávají, že shrnutí důvodů poskytnuté Výborem pro sankce nemá sloužit jako důkaz. Obsahuje pouze užitečné údaje o činnostech dotčené osoby v minulosti, jakož i o důkazech známých členům uvedeného výboru.

92 Skutečnost, že neexistuje formální postup pro výměnu informací mezi Radou bezpečnosti a unijními orgány, není překážkou výměny informací nutných k uskutečnění jejich společného cíle, kterým je ochrana základních lidských práv při uplatňování omezujících opatření. V projednávaném případě se Komise i přes výslovnou žádost Y. A. Kadiho ani nepokusila získat od Výboru pro sankce podrobný popis skutkových okolností nebo důkazů, které odůvodňují zápis Y. A. Kadiho na dotčené seznamy.

93 Dále shrnutí důvodů poskytnutého Výborem pro sankce rovněž obsahovalo několik obecných a nepodložených tvrzení, která Y. A. Kadi nemohl účinně vyvrátit.

94 Yassin Abdullah Kadi zapáté tvrdí, že soudní řízení ve Spojených státech je z pohledu projednávané věci irelevantní, jelikož se týká žádosti o výmaz jeho jména ze seznamu vedeného Office of Foreign

Assets Control (Úřad pro kontrolu zahraničních aktiv), ministerstva financí Spojených států z důvodů, které jsou zcela odlišné od důvodů projednávaných v této věci. Toto řízení se netýká sporného nařízení ani rezolucí Rady bezpečnosti, které má toto nařízení provést.

95 Yassin Abdullah Kadi zašesté tvrdí, že v době přijetí sporného nařízení bylo jediným přezkumným řízením zavedeným na úrovni Spojených národů řízení na kontaktním místě. Ani zřízení úřadu ombudsmana, které Tribunál vzal v úvahu i přesto, že k němu došlo až po přijetí sporného nařízení, neposkytuje záruky soudní ochrany. Konkrétně osoba, která žádá o výmaz svého jména z konsolidovaného seznamu Výboru pro sankce, nemá k dispozici podrobný popis důvodů, na základě kterých bylo její jméno zapsáno na tento seznam, ani informace svědčící v její neprospěch a nemá právo být vyslechnuta Výborem pro sankce, což je jediný rozhodovací orgán v této věci. Kromě toho ombudsman nedisponuje žádnou donucovací pravomocí vůči členům OSN a Výboru pro sankce, jenž disponuje diskreční pravomocí. Na přetrvávající mezery tohoto postupu upozornil zejména sám úřad ombudsmana ve své první zprávě z ledna 2011, která konkrétně upozorňovala na nemožnost přístupu k důvěrným nebo utajovaným informacím a nevědomost, ve které je žadatel udržován, pokud jde o totožnost státu nebo států, které navrhl jeho zápis na uvedený seznam.

96 Tyto mezery nebyly rezolucí 1989 (2011) odstraněny. Doporučení úřadu ombudsmana stále nejsou závazná. Určení kritérií pro výmaz z konsolidovaného seznamu Výboru pro sankce a pravomoc rozhodnout o výmazu jsou nadále ponechány na volném uvážení Výboru pro sankce. V případě doporučení vydaného úřadem ombudsmana se může každý ze členů Výboru pro sankce obrátit na Radu bezpečnosti, přičemž pět stálých členů může uplatnit dle svého uvážení právo veta. Úřad ombudsmana je mimoto závislý na ochotě států spolupracovat při shromažďování informací.

Závěry Soudního dvora

— K rozsahu práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu

97 Jak uvedl Tribunál v bodech 125, 126 a 171 napadeného rozsudku, Soudní dvůr v bodě 326 rozsudku Kadi dospěl k závěru, že unijní soudy musí v souladu s pravomocemi, které jim jsou na základě Smlouvy svěřeny, zajišťovat v zásadě úplný přezkum legality všech unijních aktů z hlediska základních práv, která jsou součástí unijního právního řádu, a to i tehdy, mají-li takové akty provádět rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů (v tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky Hassan a Ayadi v. Rada a Komise, bod 71, jakož i Bank Melli Iran v. Rada, bod 105). Tento požadavek je výslovně zakotven v čl. 275 druhém pododstavci SFEU.

98 Mezi tato základní práva zejména patří dodržování práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu.

99 První z těchto práv, které je zakotveno v čl. 41 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Francie v. People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Sb. rozh. s. I-13427, bod 66), obsahuje právo být vyslechnut a právo na přístup ke spisu za současného respektování oprávněných zájmů důvěrnosti.

100 Druhé z uvedených základních práv, které je zaručeno článkem 47 Listiny, předpokládá, že dotčený bude mít možnost seznámit se s důvody přijatého rozhodnutí, které se ho týká, buď přečtením samotného rozhodnutí, nebo na základě sdělení těchto důvodů na jeho žádost, aniž je dotčena pravomoc příslušného soudu požadovat jejich sdělení od dotčeného orgánu, aby mu tak bylo umožněno hájit svá práva za co nejpríznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na příslušný soud, jakož i k tomu, aby byl tento soud plně schopen provést přezkum legality dotčeného aktu (viz rozsudek ze dne 4. června 2013, ZZ, C-300/11, bod 53 a citovaná judikatura).

101 Článek 52 odst. 1 Listiny nicméně umožňuje omezit výkon práv v ní zakotvených, pokud dotýčné omezení respektuje podstatu dotčeného základního práva a je s ohledem na zásadu proporcionality nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu uznaným Unií (viz výše uvedený rozsudek ZZ, bod 51).

102 Kromě toho porušení práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu musí být posouzeno v závislosti na konkrétních okolnostech každého projednávaného případu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2011, *Solvay v. Komise*, C-110/10 P, Sb. rozh. s. I-10439, bod 63), zejména z hlediska povahy dotčeného aktu, kontextu, v němž byl přijat, a právních norem upravujících danou oblast (pokud jde o dodržování povinnosti uvést odůvodnění, v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. listopadu 2012, *Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa*, C-539/10 P a C-550/10 P, body 139 a 140, jakož i *Rada v. Bamba*, C-417/11 P, bod 53).

103 V projednávané věci je třeba ověřit, zda s ohledem na požadavky vyplývající zejména z čl. 3 odst. 1 a 5 SEU a čl. 21 odst. 1 a odst. 2 písm. a) a c) SEU, které se týkají zachování mezinárodního míru a bezpečnosti za současného dodržování mezinárodního práva, a zvláště zásad Charty Spojených národů, představuje skutečnost, že Y. A. Kadi a unijní soud neměli přístup k informacím a důkazům svědčících proti Y. A. Kadimu, kterou Tribunál uvádí zejména v bodech 173, 181 a 182 napadeného rozsudku, porušení práva na obhajobu, jakož i práva na účinnou soudní ochranu.

104 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, což Soudní dvůr konkrétně v bodě 294 rozsudku Kadi již uvedl, že podle článku 24 Charty Spojených národů svěřily členské státy OSN Radě bezpečnosti základní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. V tomto směru tomuto mezinárodnímu orgánu přísluší určit, čím jsou tyto hodnoty ohrožovány, a vydáním rezolucí na základě kapitoly VII této Charty přijmout opatření nezbytná k jejich zachování nebo obnovení, a to v souladu s cíli a zásadami Spojených národů, zejména s dodržováním lidských práv.

105 Jak vyplývá z rezolucí uvedených v bodech 10 a 11 tohoto rozsudku, které upravují režim takových omezujících opatření, o jaká se jedná projednávané věci, je v tomto kontextu povinností Výboru pro sankce, aby na návrh člena OSN opírající se o „popis důvodů“, který musí obsahovat „nanejvýš podrobný popis důvodů návrhu na zápis“, „povahu informací“ a „veškeré informace nebo doklady, které lze opatřit“ označil na základě kritérií definovaných Radou bezpečnosti organizace, subjekty a osoby, jejichž finanční prostředky a jiné hospodářské zdroje je třeba zmrazit. Toto označení, které je vyjádřeno zápisem jména dotčené organizace, subjektu nebo osoby na konsolidovaný seznam Výboru pro sankce, který je aktualizován na základě návrhů členských států OSN, se opírá o „shrnutí důvodů“, které vypracovává Výbor pro sankce ve světle informací, s jejichž zpřístupněním, zejména dotčené osobě, stát, který předložil návrh na zápis, souhlasil, a které je veřejnosti přístupné na jeho internetové stránce.

106 Při provádění rezolucí Rady bezpečnosti, jež jsou přijaty na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, Unií na základě společného postoje nebo společné akce přijaté členskými státy podle ustanovení Smlouvy o EU o společné zahraniční a bezpečnostní politice, musí příslušný unijní orgán řádně zohlednit znění a cíle těchto rezolucí, jakož i relevantní povinnosti vyplývající z této Charty, jež se vztahují k takovému provedení (viz rozsudek Kadi, body 295 a 296).

107 Proto v případě, že se v rámci příslušných rezolucí Rady bezpečnosti Výbor pro sankce rozhodl zapsat jméno organizace, subjektu nebo osoby na svůj konsolidovaný seznam, musí příslušný unijní orgán za účelem provedení tohoto rozhodnutí jménem členských států přijmout rozhodnutí o zápisu nebo o ponechání zápisu tohoto jména na seznamu v příloze I nařízení č. 881/2002 na základě odůvodnění poskytnutého uvedeným výborem. V těchto rezolucích není naopak stanoveno, že Výbor pro sankce automaticky zpřístupní – zejména příslušnému unijnímu orgánu za účelem přijetí rozhodnutí o zápisu nebo o ponechání tohoto zápisu – kromě tohoto odůvodnění i jiné informace.

108 V souladu s tím, jak ve vztahu k rozhodnutí o prvotním zápisu jména organizace, subjektu nebo osoby na seznam v příloze I nařízení č. 881/2002, tak, jako je tomu v projednávané věci, ve vztahu k rozhodnutí o ponechání zápisu na tomto seznamu, o němž bylo původně rozhodnuto před 3. zářím 2008, tedy před dnem vydání rozsudku Kadi, odkazují ustanovení čl. 7a odst. 1 a 2 a čl. 7c odst. 1 a 2 nařízení č. 881/2002 – jež byly do tohoto nařízení vloženy nařízením Rady (EU) č. 1286/2009 ze dne 22. prosince 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 881/2002 (Úř. věst. L 346, s. 42), aby se v návaznosti na rozsudek Kadi změnil postup zápisu na uvedený seznam – při přijímání takových rozhodnutí výlučně na shrnutí důvodů předložené Výborem pro sankce, jak je uvedeno v bodě 4 odůvodnění nařízení č. 1286/2009.

109 V konkrétním případě Y. A. Kadiho ze spisu vyplývá, že k prvotnímu zápisu jeho jména na konsolidovaný seznam Výboru pro sankce dne 17. října 2001 došlo v návaznosti na žádost Spojených států odůvodněnou přijetím rozhodnutí ze dne 12. října 2001, ve kterém Úřad pro kontrolu zahraničních aktiv označil Y. A. Kadiho za „jmenovitě označeného globálního teroristu“ („Specially Designated Global Terrorist“).

110 Jak vyplývá z bodu 3 odůvodnění sporného nařízení, Komise se po vydání rozsudku Kadi rozhodla prostřednictvím uvedeného nařízení ponechat jméno Y. A. Kadiho na seznamu v příloze I nařízení č. 881/2002 na základě odůvodnění sděleného Výborem pro sankce. Jak uvedl Tribunál v bodě 95 napadeného rozsudku a jak konstatovala Komise na jednání před Soudním dvorem, Komise neměla pro tyto účely k dispozici jiné informace než toto odůvodnění.

111 Dodržení práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu vyžaduje, aby v rámci řízení týkajícího se přijetí rozhodnutí o zápisu nebo ponechání jména na seznamu v příloze I nařízení č. 881/2002 příslušný unijní orgán sdělil dotyčné osobě informace svědčící v její neprospěch, které má tento orgán k dispozici a jimiž odůvodňuje své rozhodnutí, tj. přinejmenším shrnutí důvodů poskytnuté Výborem pro sankce (v tomto smyslu viz rozsudek Kadi, body 336 a 337), aby této osobě bylo umožněno hájit svá práva za co nejpříznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na unijní soud.

112 Při tomto sdělení musí příslušný unijní orgán umožnit této osobě účinným způsobem se vyjádřit k důvodům použitým proti ní (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. října 1996, Komise v. Lisrestal a další, C-32/95 P, Recueil, s. I-5373, bod 21; ze dne 21. září 2000, Mediocurso v. Komise, C-462/98 P, Recueil, s. I-7183, bod 36, jakož i ze dne 22. listopadu 2012, M., C-277/11, bod 87 a citovaná judikatura).

113 Co se týče rozhodnutí, které stejně jako v projednávané věci spočívá v ponechání jména dotyčné osoby na seznamu v příloze I nařízení č. 881/2002, musí splnění této dvojí procesní povinnosti, na rozdíl od rozhodnutí o prvotním zápisu na seznam (v tomto smyslu viz rozsudek Kadi, body 336 až 341 a 345 až 349, jakož i výše uvedený rozsudek Francie v. People's Mojahedin Organization of Iran, bod 61), předcházet přijetí tohoto rozhodnutí (viz výše uvedený rozsudek Francie v. People's Mojahedin Organization of Iran, bod 62). V projednávané věci je nesporné, že Komise, která je autorem sporného nařízení, tuto povinnost splnila.

114 Pokud dotyčná osoba předloží vyjádření ke shrnutí důvodů, musí příslušný unijní orgán důsledně a nestranně přezkoumat opodstatněnost uváděných důvodů ve světle tohoto vyjádření a případných skutečností, které svědčí ve prospěch dotyčné osoby a které jsou k tomuto vyjádření přiloženy (*per analogiam* viz rozsudky ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, Recueil, s. I-5469, bod 14; ze dne 22. listopadu 2007, Španělsko v. Lenzing, C-525/04 P, Sb. rozh. s. I-9947, bod 58, a výše uvedený rozsudek M., bod 88).

115 V této souvislosti tomuto orgánu přísluší vyhodnotit, s přihlédnutím zejména k obsahu tohoto případného vyjádření, potřebu požádat Výbor pro sankce, a prostřednictvím tohoto výboru též člena OSN, který navrhl zápis dotyčné osoby na konsolidovaný seznam uvedeného výboru, o spolupráci, aby získal v atmosféře účelné spolupráce, která podle čl. 220 odst. 1 SFEU vládne ve vztazích mezi Uníí a orgány Spojených národů v oblasti boje proti mezinárodnímu terorismu, důvěrné i nedůvěrné informace a důkazy, které mu umožní splnit tuto povinnost důsledného a nestranného přezkumu.

116 Není sice nutné zacházet až tak daleko, aby byla vyžadována podrobná odpověď na vyjádření předložené dotyčnou osobou (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek *Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa*, bod 141), avšak povinnost uvést odůvodnění zakotvená v článku 296 SFEU za všech okolností, a to i v případech, kdy odůvodnění unijního aktu odpovídá důvodům uvedeným mezinárodním orgánem, implikuje, že toto odůvodnění uvede individuální, specifické a konkrétní důvody, na základě kterých mají příslušné orgány za to, že je vůči dotyčné osobě nutné přijmout omezující opatření (v tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky *Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa*, body 140 a 142, jakož i *Rada v. Bamba*, body 49 až 53).

117 Co se týče soudního řízení v případě, že dotyčná osoba zpochybní legalitu rozhodnutí o zápisu nebo ponechání svého jména na seznamu v příloze I nařízení č. 881/2002, musí se přezkum unijního soudu zaměřit na dodržení formálních požadavků a pravidel soudní příslušnosti i na vhodnost právního základu (v tomto smyslu viz rozsudek *Kadi*, body 121 až 236; *per analogiam* rovněž viz rozsudek ze dne 13. března 2012, *Tay Za v. Rada*, C-376/10 P, body 46 až 72).

118 Unijní soud musí dále ověřit, zda příslušný unijní orgán dodržel procesní záruky uvedené v bodech 111 až 114 tohoto rozsudku, jakož i povinnost uvést odůvodnění stanovenou v článku 296 SFEU, připomenutou v bodě 116 tohoto rozsudku, a zejména zda jsou uváděné důvody dostatečně přesné a konkrétní.

119 Účinnost soudní kontroly zaručená v článku 47 Listiny též vyžaduje, aby se unijní soud při přezkumu legality důvodů, o které se opírá rozhodnutí o zápisu nebo ponechání jména určité osoby na seznamu v příloze I nařízení č. 881/2002 (rozsudek *Kadi*, bod 336), ujistil o tom, zda se toto rozhodnutí, které se jí osobně dotýká (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. dubna 2013, *Gbagbo a další v. Rada*, C-478/11 P až C-482/11 P, bod 56), opírá o dostatečně pevný skutkový základ (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek *Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa*, bod 68). Je proto třeba ověřit skutečnosti uváděné ve shrnutí důvodů, ze kterých uvedené rozhodnutí vychází (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek *E a F*, bod 57), tak, aby se soudní přezkum neomezoval na abstraktní posouzení pravděpodobnosti uváděných důvodů, ale aby se zaměřil na otázku, zda jsou tyto důvody, nebo alespoň jeden z nich, který sám o sobě postačuje k odůvodnění tohoto rozhodnutí, podložené.

120 Unijním soud musí v rámci tohoto přezkumu za tímto účelem případně vyzvat příslušný unijní orgán, aby předložil důvěrné i nedůvěrné informace a důkazy, které jsou pro takový přezkum relevantní (*per analogiam* viz výše uvedený rozsudek *ZZ*, bod 59).

121 V případě zpochybnění legality je totiž úkolem příslušného unijního orgánu, aby prokázal, že jsou důvody uplatňované vůči dotyčné osobě podložené, přičemž tato osoba není povinna předložit důkazy o opaku svědčící o tom, že uvedené důvody podložené nejsou.

122 Nevyžaduje se, aby uvedený orgán za tímto účelem předložil unijnímu soudu všechny informace a důkazy, jež se týkají důvodů uvedených ve shrnutí poskytnutém Výborem pro sankce. Je však třeba, aby předložené informace a důkazy podporovaly důvody použité proti dotyčné osobě.

123 V případě, že příslušný unijní orgán nemůže vyhovět žádosti unijního soudu, musí unijní soud vycházet pouze z důvodů, které mu byly sděleny, tedy v projednávané věci z údajů uvedených ve shrnutí důvodů poskytnutého Výborem pro sankce, z vyjádření a skutečností případně předložených dotyčnou osobou, které svědčí v její prospěch, jakož i z odpovědi příslušného unijního orgánu na toto vyjádření. Pokud tyto skutečnosti neumožňují konstatovat podloženost některého z důvodů, unijní soud ho nemůže přijmout jako důvod pro dotčené rozhodnutí o zápisu nebo ponechání zápisu.

124 Naopak v případě, že příslušný unijní orgán předloží relevantní informace a důkazy, musí unijní soud ověřit věcnou správnost tvrzených skutečností s přihlédnutím k těmto informacím nebo důkazům a posoudit jejich důkazní hodnotu v závislosti na okolnostech projednávané věci a ve světle případného vyjádření k nim předloženého zejména dotčenou osobou.

125 Bezpečnostní imperativy nebo důvody spojené s mezinárodními vztahy Unie a jejích členských států mohou zajisté bránit sdělení určitých informací nebo důkazů dotyčné osobě. Za takových okolností je však úkolem unijního soudu, vůči němuž nelze namítat tajnost nebo důvěrnost těchto informací nebo důkazů, aby v rámci soudního přezkumu, který provádí, použil techniky, které umožňují skloubit legitimní bezpečnostní zájmy týkající se povahy a zdroje informací, k nimž bylo přihlíženo při přijímání předmětného aktu, s nutností zaručit jednotlivcům v dostatečné míře dodržování jejich procesních práv, jako jsou právo být vyslechnut či zásada kontradiktornosti (v tomto smyslu viz rozsudek Kadi, body 342 a 344; *per analogiam* rovněž viz výše uvedený rozsudek ZZ, body 54, 57 a 59).

126 Unijní soud musí za tímto účelem v rámci přezkumu všech právních a skutkových okolností uváděných příslušným unijním orgánem ověřit, zda jsou důvody uplatňované uvedeným orgánem k zabránění takovému sdělení podložené (*per analogiam* viz výše uvedený rozsudek ZZ, body 61 a 62).

127 Dospěje-li unijní soud k závěru, že tyto důvody nebrání tomu, aby byly předmětné informace a důkazy alespoň zčásti sděleny, umožní příslušnému unijnímu orgánu, aby je dotyčné osobě sdělil. Pokud tento orgán nesouhlasí s částečným nebo úplným sdělením těchto informací nebo důkazů, přezkoumá unijní soud legalitu napadeného aktu pouze na základě skutečností, jež byly této osobě sděleny (*per analogiam* viz výše uvedený rozsudek ZZ, bod 63).

128 Jeví-li se však, že důvody uváděné příslušným unijním orgánem skutečně brání tomu, aby byly dotyčné osobě sděleny informace nebo důkazy předložené unijnímu soudu, je nutné odpovídajícím způsobem vyvážit požadavky týkající se práva na účinnou soudní ochranu, zejména pak dodržování zásady kontradiktornosti, a požadavky týkající se bezpečnosti Unie a jejích členských států nebo jejich mezinárodních vztahů (*per analogiam* viz výše uvedený rozsudek ZZ, bod 64).

129 Za účelem nastolení takové rovnováhy lze využít možností, jako je sdělení shrnutí obsahu dotčených informací nebo důkazů. Bez ohledu na použití takových možností přísluší unijnímu soudu posoudit, zda a v jakém rozsahu může nesdělení důvěrných informací nebo důkazů dotyčné osobě a související nemožnost této osoby se k nim vyjádřit ovlivnit důkazní hodnotu důvěrných důkazů (*per analogiam* viz výše uvedený rozsudek ZZ, bod 67).

130 Z důvodu preventivní povahy dotčených omezujících opatření platí, že pokud je unijní soud v rámci přezkumu legality napadeného rozhodnutí popsáno v bodech 117 až 129 tohoto rozsudku toho názoru, že alespoň jeden z důvodů uvedených ve shrnutí předloženém Výborem pro sankce je dostatečně přesný a konkrétní, podložený a představuje sám o sobě dostatečný základ pro toto rozhodnutí, pak okolnost, že ostatní z těchto důvodů tento požadavek nesplňují, neodůvodňuje zrušení uvedeného rozhodnutí. V opačném případě Tribunál napadené rozhodnutí zruší.

131 Takový soudní přezkum se jeví jako nutný k zaručení rovnováhy mezi ochranou mezinárodního míru a bezpečnosti a ochranou základních práv a svobod dotčené osoby (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek E a F, bod 57), které představují hodnoty, jež jsou OSN a Unii společné.

132 I přes svou preventivní povahu mají totiž dotčená omezující opatření závažný negativní dopad na tato práva a svobody související se značným narušením pracovního i rodinného života dotčené osoby z důvodu omezení využití jejího práva na vlastnictví, která vyplývají z jejich obecné povahy a jako v projednávaném případě z dlouhé doby jejich uplatňování, jakož i s odsouzením a nedůvěrou veřejnosti, které vůči této osobě vyvolávají (v tomto smyslu viz rozsudek Kadi, body 358, 369 a 375; výše uvedené rozsudky France v. People's Mojahedin Organization of Iran, bod 64; Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa, bod 120, jakož i rozsudek ze dne 28. května 2013, Abdulrahim v. Rada a Komise, C-239/12 P, bod 70 a citovaná judikatura).

133 Takový přezkum se jeví o to nutnější z toho důvodu, že i přes určitá zlepšení, ke kterým došlo zejména po přijetí sporného nařízení, postupy pro výmaz a revizi *ex officio* zavedené na úrovni OSN neposkytují osobě, jejíž jméno je zapsáno na konsolidovaný seznam Výboru pro sankce a následně na seznam v příloze I nařízení č. 881/2002, záruky účinné soudní ochrany, jak nedávno potvrdil Evropský soud pro lidská práva, který se ztotožnil s posouzením švýcarského spolkového soudu, v bodě 211 svého rozsudku ze dne 12. září 2012, Nada v. Švýcarsko (dosud nezveřejněný ve *Sbírce rozsudků a rozhodnutí*).

134 Podstata účinné soudní ochrany spočívá totiž v tom, že dotčené osobě umožňuje požádat soud, aby zrušujícím rozsudkem, na základě kterého je akt se zpětným účinkem odstraněn z právního řádu a pohlíží se na něj, jako kdyby nikdy neexistoval, rozhodl, že zápis nebo ponechání jejího jména na dotčeném seznamu je nezákonné, přičemž potvrzení této nezákonnosti může rehabilitovat tuto osobu nebo pro ni představovat určitou formu nápravy utrpěné morální újmy (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Abdulrahim v. Rada a Komise, body 67 až 84).

— K nesprávným právním posouzením v napadeném rozsudku

135 Z předcházející analýzy vyplývá, že dodržení práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu vyžaduje, aby příslušný unijní orgán sdělil dotčené osobě shrnutí důvodů poskytnuté Výborem pro sankce, o které se opírá rozhodnutí o zápisu nebo ponechání jména uvedené osoby na seznamu v příloze I nařízení č. 881/2002, aby této osobě umožnil vyjádřit se účinným způsobem k tomuto shrnutí a důsledně a nestranně přezkoumal opodstatněnost uplatňovaných důvodů ve světle vyjádření a důkazů případně předložených touto osobou, které svědčí v její prospěch.

136 Dodržování uvedených práv implikuje, že v případě soudního sporu bude unijní soud zejména zkoumat, zda důvody uplatňované ve shrnutí poskytnutém Výborem pro sankce jsou dostatečně přesné a konkrétní, a případně zda byla ve světle sdělených informací prokázána věcná správnost skutečností odpovídajících danému důvodu.

137 Naopak skutečnost, že příslušný unijní orgán odepřel dotčené osobě a posléze unijnímu soudu přístup k informacím nebo důkazům souvisejícím se shrnutím důvodů, o něž se opírá dotčené rozhodnutí, a které měl k dispozici pouze Výbor pro sankce nebo dotčený člen OSN, nezakládá jako taková porušení těchto práv. V takové situaci však unijní soud, který má zkoumat věcnou opodstatněnost důvodů obsažených ve shrnutí poskytnutém Výborem pro sankce, s přihlédnutím k vyjádření a důkazům případně předloženým dotčenou osobou, které svědčí v její prospěch, jakož i k odpovědi příslušného unijního orgánu na toto vyjádření, nebude mít k dispozici doplňující informace nebo důkazy. Není-li schopen rozhodnout o opodstatněnosti těchto důvodů, nemohou tyto důvody tedy sloužit jako základ pro napadené rozhodnutí o zápisu.

138 Tribunál se proto v bodech 173, 181 až 184, 188 a 192 až 194 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení tím, že založil své rozhodnutí o porušení práva na obhajobu, práva na účinnou soudní ochranu, a tudíž i zásady proporcionality na tom, že Komise Y. A. Kadimu a jemu samotnému nesdělila informace a důkazy týkající se důvodů ponechání zápisu jména dotčené osoby na seznamu v příloze I nařízení č. 881/2002, i když, jak vyplývá z bodů 81 a 95 napadeného rozsudku, konstatoval jak v souvislosti se zamítnutím návrhu Y. A. Kadiho na vydání organizačního procesního opatření za účelem získání tohoto sdělení, tak v průběhu jednání, že Komise neměla tyto informace a důkazy k dispozici.

139 Na rozdíl od toho, co je uvedeno v bodech 181, 183 a 184 napadeného rozsudku, z částí rozsudku Kadi, na které se odkazuje v těchto bodech, nevyplývá, že odepření přístupu k informacím nebo důkazům, které nemá příslušný unijní orgán k dispozici, dotčené osobě nebo unijnímu soudu, představuje jako takové porušení práva na obhajobu nebo práva na účinnou soudní ochranu.

140 Budiž dále připomenuto, že posouzení toho, zda je odůvodnění dostatečné či nikoli, které provádí Tribunál, podléhá v rámci kasačního opravného prostředku přezkumu Soudního dvora (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Rada v. Bamba, bod 41 a citovaná judikatura); Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení tím, že se ve svém rozhodnutí o takovém porušení opíral, jak vyplývá z bodů 174, 177, 188 a 192 až 194 napadeného rozsudku, podle jeho názoru o vágní a nepřesný charakter tvrzení uvedených ve shrnutí důvodů poskytnutém Výborem pro sankce, i když samostatné posouzení každého z těchto důvodů neumožňuje vyvodit takový obecný závěr.

141 Nelze sice popřít, jak správně rozhodl Tribunál, když v bodě 177 napadeného rozsudku přijal argument Y. A. Kadiho uvedený v bodě 157 čtvrté odrážce uvedeného rozsudku, že poslední z důvodů uvedených ve shrnutí poskytnutém Výborem pro sankce, který vychází z toho, že Y. A. Kadi vlastnil několik společností v Albánii, které předávaly prostředky extremistům nebo jim svěřovaly místa umožňující jim ovládat prostředky těchto společností, z nichž až pět přijalo provozní prostředky vyplacené bin Ládinem, není dostatečně přesný a konkrétní, jelikož neuvádí žádné údaje o dotyčných společnostech, o období uvedených jednání a o „extrémistech“, kteří měli mít z těchto jednání prospěch.

142 To však neplatí v případě dalších důvodů uvedených ve shrnutí poskytnutém Výborem pro sankce.

143 První důvod vycházející ze skutečnosti, že Y. A. Kadi přiznal, že byl zakládajícím členem Nadace Muwafaq a že řídil její činnosti, což je nadace, která vždy fungovala pod záštitou Afgánské kanceláře [Makhtab al-Khidamat], již zřídil zejména Usáma bin Ládín a jež byla předchůdcem sítě Al-Kajdá, a po rozpuštění počátkem června 2001 se přidala k této síti, je totiž dostatečně přesný a konkrétní, jelikož popisuje dotyčnou nadaci a roli Y. A. Kadiho v této nadaci, jakož i skutečnosti o údajném spojení této nadace s Usámou bin Ládinem a sítí Al-Kajdá.

144 Druhý důvod vychází ze skutečnosti, že v roce 1992 Y. A. Kadi za účelem zajištění řízení evropských kanceláří Nadace Muwafaq najal S. Al-Ayadiho na doporučení finančníka W. Julaidana, který bojoval po boku Usámy bin Ládína v 80. letech v Afganistánu. V okamžiku svého jmenování byl S. Al-Ayadi jedním z hlavních vůdců tuniské islámské fronty a jednal ve shodě s Usámou bin Ládinem. Shafiq Al-Ayadi se počátkem 90. let vydal do Afghánistánu, kde prošel paramilitárním výcvikem, poté s dalšími osobami do Súdánu, kde uzavřel s Usámou bin Ládinem dohodu o přijímání a výcviku Tunisánů a později dohodu o přijímání tuniských bojovníků přicházejících z Itálie spolupracovníky Usámy bin Ládína v Bosně a Hercegovině.

145 Tento druhý důvod je dostatečně přesný a konkrétní, jelikož obsahuje potřebná upřesnění týkající se období a kontextu dotčeného jmenování, jakož i osobní údaje týkající se údajného spojení tohoto jmenování s Usámou bin Ládinem.

146 Třetí důvod, který se opírá o prohlášení pana Talad Fuad Kassema, vůdčího představitele Al-Gama'at al Islamiyya, že Nadace Muwafaq opatrovala logistickou a finanční podporu praporu bojovníků v Bosně a Hercegovině, vychází ze skutečnosti, že v polovině 90. let se uvedená nadace po boku Usámy bin Ládina podílela na financování teroristických činností těchto bojovníků, jakož i na obchodu se zbraněmi pocházejícími z Albánie a určenými pro Bosnu a Hercegovinu.

147 Tento třetí důvod je dostatečně přesný a konkrétní, jelikož označuje autora dotčeného prohlášení, typ inkriminovaných činů, období, kdy k nim údajně došlo, jakož i jejich údajné propojení s aktivitami Usámy bin Ládina.

148 Čtvrtý důvod vychází ze skutečnosti, že Y. A. Kadi byl rovněž jedním z hlavních akcionářů dnes již uzavřené bosenské banky Depositna Banka, v níž S. Al-Ayadi rovněž zastával funkce a zastupoval zájmy pana Y. A. Kadiho a v níž se možná konaly schůzky věnované přípravě útoku proti zařízení Spojených států v Saudské Arábii.

149 Na rozdíl od toho, co je uvedeno v bodě 175 napadeného rozsudku, tento čtvrtý důvod je dostatečně přesný a konkrétní, jelikož označuje finanční instituci, jejímž prostřednictvím se Y. A. Kadi údajně podílel na teroristických činnostech, jakož i povahu daného údajného teroristického plánu. Podmiňovací způsob použitý v souvislosti s údajem týkajícím konání schůzek věnovaným přípravě tohoto údajného plánu v této instituci není v rozporu s požadavky vyplývajícími z povinnosti uvést odůvodnění, jelikož důvody pro zápis na seznam Unie mohou spočívat na podezřeních o zapojení do teroristických činností, čímž není dotčena potřeba ověřit opodstatněnost těchto podezření.

150 I když z bodů 138 až 140 a 142 až 149 tohoto rozsudku vyplývá, že se Tribunál dopustil nesprávných právních posouzení, je třeba ověřit, zda i navzdory těmto nesprávným právním posouzením se výrok napadeného rozsudku jeví jako opodstatněný z jiných právních důvodů, než jsou důvody, které uvedl Tribunál, přičemž v takovém případě musí být kasační opravný prostředek zamítnut (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. dubna 2012, *Artegodaň v. Komise*, C-221/10 P, bod 94 a citovaná judikatura).

— K legalitě sporného nařízení

151 Co se týče prvního důvodu uvedeného ve shrnutí důvodů poskytnutém Výborem pro sankce a připomenutém v bodě 143 tohoto rozsudku, je třeba uvést, že Y. A. Kadi ve svém vyjádření ze dne 10. listopadu 2008 předloženém na podporu své žaloby před Tribunálem připustil, že byl zakládajícím členem Nadace Muwafaq, ale popřel, že tato nadace podporovala terorismus a byla napojená na Afgánskou kancelář Makhtab al Khidamat/Al Kifah. Ke svému vyjádření připojil nadační listinu Nadace Muwafaq a tvrdil, že tato nadace měla výlučně charitativní a humanitární účel a zaměřovala se hlavně na pomoc osobám, které ve světě trpí hladem, zejména v Súdánu. I když připustil, že se podílel na mezinárodních strategických rozhodnutích Nadace Muwafaq, popřel jakékoliv zapojení do každodenního řízení činností této nadace ve světě, zejména při náboru místního personálu. Rovněž popřel, že se Nadace Muwafaq připojila v červnu 2001 k síti Al-Kajdá, přičemž zejména vyzdvihl důkazy o tom, že tato nadace ukončila svoji činnost nejpozději v roce 1998.

152 Komise ve své odpovědi ze dne 8. prosince 2008 na vyjádření Y. A. Kadiho, rovněž předloženého Tribunálu, uvedla, že úplné nebo částečné ukončení činnosti dotčeného subjektu nevylučovalo, že se tato nadace, která měla samostatnou právní subjektivitu, nepřipojila k síti Al-Kajdá.

153 Je však třeba konstatovat, že za účelem prokázání tvrzení týkajících se zapojení Nadace Muwafaq do mezinárodního terorismu v rámci jejího propojení s Afgánskou kanceláří Makhtab al Khidamat/Al Kifah a sítí Al-Kajdá nebyla předložena žádná informace nebo důkaz. Za těchto okolností nemohou informace o roli a funkcích Y. A. Kadiho v této nadaci odůvodňovat přijetí omezujících opatření vůči Y. A. Kadimu na úrovni Unie.

154 Co se týče druhého důvodu uvedeného ve shrnutí důvodů poskytnutém Výborem pro sankce a připomenutém v bodě 144 tohoto rozsudku, Y. A. Kadi ve svém vyjádření ze dne 10. listopadu 2008 sice připustil, že v roce 1992 najal na doporučení finančníka W. Julaidana S. Al-Ayadiho, aby zajistil řízení evropských kanceláří Nadace Muwafaq, avšak tvrdil, že jediným cílem této nadace v Evropě bylo podporovat bosenské a chorvatské uprchlíky v době balkánské války v 90. letech. Uvedl, že W. Julaidan, který s ním v té době spolupracoval na projektu podpory profesního vzdělávání chorvatských uprchlíků, mu doporučil S. Al-Ayadiho z důvodu jeho profesionální praxe v oblasti řízení humanitární činnosti a jeho bezúhonnosti. Uvedl rovněž, že v roce 1992 neexistoval žádný důvod podezřívat S. Al-Ayadiho nebo W. Julaidana z podpory teroristických činností a zdůraznil, že v 80. letech byl Usáma bin Ládín považován za spojence západních sil v oblasti jejich vztahů se Sovětským svazem a že byl popisován jako hrozba pro mezinárodní bezpečnost až od roku 1996 a že S. Al-Ayadi a W. Julaidan byli zapsáni na konsolidovaný seznam Výboru pro sankce až v říjnu 2001 a v září 2002. Nakonec uvedl, že mu není nic známo o existenci tuniské islámské fronty a údajných vztazích mezi S. Al-Ayadim a touto organizací.

155 Komise ve své odpovědi ze dne 8. prosince 2008 na vyjádření Y. A. Kadiho uvedla, že skutečnost, že Y. A. Kadi najal na doporučení W. Julaidana S. Al-Ayadiho, ve spojení s kontakty S. Al-Ayadiho a W. Julaidana s Usámou bin Ládinem, umožňuje dojít k závěru, že tyto osoby jednaly ve vzájemné shodě nebo patřily do stejné sítě. Dodala, že za těchto okolností není důležité, že Y. A. Kadi údajně nic nevěděl o zmíněných vazbách mezi S. Al-Ayadim a tuniskou islámskou frontou.

156 Třebaže není vyloučeno, že informace uvedené ve shrnutí důvodů poskytnutém Výborem pro sankce, které se týkají toho, že Y. A. Kadi v roce 1992 najal na doporučení W. Julaidana S. Al-Ayadiho a údajného zapojení S. Al-Ayadiho a W. Julaidana společně s Usámou bin Ládinem do teroristických činností, bylo možné považovat za postačující pro odůvodnění prvotního zápisu jména Y. A. Kadiho na seznam osob v příloze nařízení č. 881/2002 v roce 2002, je třeba v tomto ohledu uvést, že tytéž informace nemohou odůvodňovat ponechání zápisu jména této osoby po roce 2008 na seznamu uvedeného nařízení, změněného a doplněného sporným nařízením, aniž jsou podloženy jinak. Vzhledem k časovému rozestupu, který dělí tyto dva akty, tyto informace, které se vztahují k roku 1992, již totiž samy o sobě nepostačují k tomu, aby v roce 2008 odůvodňovaly ponechání jména Y. A. Kadiho na seznamu osob a subjektů, na které se vztahují dotčená omezující opatření.

157 Co se týče třetího důvodu uvedeného ve shrnutí poskytnutém Výborem pro sankce a připomenutém v bodě 146 tohoto rozsudku, Y. A. Kadi ve vyjádření ze dne 10. listopadu 2008 tvrdil, že nevěděl nic o existenci pana Talad Fuad Kassema. Popřel, že by kdy poskytl finanční, logistickou nebo jinou podporu této osobě, subjektu, který řídil, nebo bojovníkům z Bosny a Hercegoviny. Tvrdil též, že pokud je mu známo, Nadace Muwafaq ani žádný z jejích zaměstnanců nikdy takovou podporu neposkytl.

158 Komise v odpovědi ze dne 8. prosince 2008 na vyjádření Y. A. Kadiho uvedla, že prohlášení pana Talad Fuad Kassema dále potvrdilo, že Y. A. Kadi využíval svého postavení k jiným účelům než k běžným činnostem. Dodala, že za těchto okolností není relevantní, zda Y. A. Kadi znal pana Talad Fuad Kassema, či nikoli.

159 Nebyly však předloženy žádné informace nebo důkazy, které by umožnily ověřit věcnou správnost prohlášení připisovanému panu Talad Fuad Kassemu ve shrnutí důvodů poskytnutém Výborem

pro sankce, jakož i posoudit – zejména s ohledem na tvrzení Y. A. Kadiho, že nevěděl nic o existenci pana Talad Fuad Kassema – důkazní hodnotu tohoto prohlášení stran tvrzení, že Nadace Muwafaq společně s Usámou bin Ládinem podporovala teroristy z Bosny a Hercegoviny. Za těchto okolností nepřestává informace týkající se prohlášení pana Talad Fuad Kassema základem, který by mohl odůvodnit přijetí omezujících opatření vůči Y. A. Kadimu na úrovni Unie.

160 Co se týče čtvrtého důvodu uvedeného ve shrnutí důvodů poskytnutém Výborem pro sankce a připomenutém v bodě 148 tohoto rozsudku, Y. A. Kadi ve vyjádření ze dne 10 listopadu 2008 popřel, že by někdy finančně podporoval mezinárodní terorismus prostřednictvím Depozitna Banka nebo prostřednictvím jiné instituce. Vysvětlil, že byl akcionářem této banky z výlučně obchodních důvodů v souvislosti s perspektivami sociální a hospodářské obnovy Bosny po uzavření Daytonských mírových dohod v roce 1995 a že z důvodu požadavku místního práva pověřil zastoupením svých zájmů v uvedené bance S. Al-Ayadiho, bosenského státního příslušníka. Odvolával se na zprávy mezinárodních auditorských společností vztahujících se k období od roku 1999 do roku 2002, jakož i na zprávu finančního analytika jmenovaného švýcarským soudem, která se vztahuje k období od roku 1997 do roku 2001, a tvrdil, že z žádných z těchto zpráv nevyplývá, že Depozitna Banka byla nějak zapojena do financování nebo podpory terorismu. Popřel, že tato banka byla uzavřena a za podpory dokumentů vysvětlil, že se v roce 2002 sloučila s jinou bankou. Předložil dále dokumenty o kontaktech udržovaných v březnu 1999 mezi orgány Spojených států, ředitelem Depozitna banka a bosenskými politickými orgány, jež se týkaly právní problematiky bankovního sektoru v Bosně a Hercegovině. Konečně tvrdil, že pokud by měly saúdskoarabské orgány důvody ho podezřívat, že se v rámci Depozitna Banka podílel na přípravě útoku proti zájmům Spojených států na jejich území, zajisté by ho byly jakožto saúdskoarabského vlastníka této instituce podrobily výslechu. Uvedené orgány to přitom nikdy neučinily.

161 Komise v odpovědi na vyjádření Y. A. Kadiho ze dne 8. prosince 2008 uvedla, že informace, podle kterých Depozitna Banka sloužila k přípravě útoku v Saudské Arábii, potvrzují, že Y. A. Kadi využíval svého postavení k jiným účelům než k běžným činnostem.

162 Avšak protože nebyly předloženy žádné informace nebo důkazy na podporu tvrzení, podle kterého se v prostorách Depozitna Banka mohly konat schůzky za účelem přípravy teroristických činů ve spojení se sítí Al-Kajdá nebo Usámou bin Ládinem, údaje týkající se udržování kontaktů mezi Y. A. Kadim a touto bankou neumožňují podpořit přijetí omezujících opatření vůči této osobě na úrovni Unie.

163 Z analýzy obsažené v bodech 141 a 151 až 162 tohoto rozsudku vyplývá, že žádné z tvrzení uváděných v neprospěch Y. A. Kadiho ve shrnutí důvodů poskytnutém Výborem pro sankce nemůže odůvodňovat přijetí omezujících opatření vůči této osobě na úrovni Unie, a to vzhledem k nedostatečnému odůvodnění a chybějícím informacím nebo důkazům, které by mohly podpořit dotýčný důvod v konfrontaci s podloženými protiargumenty dotčené osoby.

164 Na základě nesprávných právních posouzení uvedeným v bodech 138 až 140 a 142 až 149 tohoto rozsudku, jimiž je stížen napadený rozsudek, nelze za těchto podmínek napadený rozsudek zrušit, jelikož jeho výrok, kterým se sporné nařízení zrušuje v rozsahu, v němž je jím Y. A. Kadi dotčen, je podložen právními důvody uvedenými v předcházejícím bodě.

165 Kasační opravné prostředky je tedy třeba zamítnout.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Kasační opravné prostředky se zamítají.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

11. prosince 2007

Ve věci C-438/05,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Spojené království) ze dne 23. listopadu 2005, došlým Soudnímu dvoru dne 6. prosince 2005, v řízení

International Transport Workers' Federation,

Finnish Seamen's Union

proti

Viking Line ABP,

OÜ Viking Line Eesti,

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu jednak článku 43 ES a jednak nařízení Rady (EHS) č. 4055/86 ze dne 22. prosince 1986 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi (Úř. věst. L 378, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 174).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi International Transport Workers' Federation (Mezinárodní federace pracovníků v dopravě, dále jen „ITF“) a Finnish Seamen's Union (Suomen Merimies-Unioni ry, Svaz finských námořníků, dále jen „FSU“), na jedné straně, a Viking Line ABP (dále jen „Viking“) a její dceřinou společností OÜ Viking Line Eesti (dále jen „Viking Eesti“), na straně druhé, ohledně kolektivní akce a hrozeb takovouto akcí, která je takové povahy, že mohla odradit Viking od změny finské vlajky jednoho z jejích plavidel a od registrace tohoto plavidla pod vlajkou jiného členského státu.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

(...)

Spor v původním řízení a předběžné otázky

6 Viking, společnost založená podle finského práva, je významným provozovatelem trajektové přepravy. Tato společnost provozuje sedm plavidel, mezi nimi i plavidlo s názvem Rosella, které zajišťuje pod finskou vlajkou námořní spojení mezi Tallinem (Estonsko) a Helsinkami (Finsko).

7 FSU je finským odborovým svazem námořníků, který čítá okolo 10 000 členů. Členové posádky Roselly jsou členy tohoto odborového svazu. FSU je členem ITF, která je mezinárodní federací odborových svazů dělníků zaměstnaných v odvětví dopravy se sídlem v Londýně (Spojené království). ITF sdružuje 600 odborových svazů ze 140 států.

8 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že jednou z hlavních politik, jež prosazuje ITF je kampaň proti výhodným vlajkám. Základními cíli této politiky jsou jednak založení skutečné vazby mezi vlajkou plavidla a státní příslušností vlastníka, a jednak ochrana a zlepšení pracovních podmínek posádek plavidel plavících se pod výhodnou vlajkou. ITF považuje plavidlo za registrované pod výhodnou vlajkou, když se skutečné vlastnictví a kontrola plavidla nachází v jiném členském státě než ve státě vlajky, pod kterou je zaregistrována. Podle této politiky federace ITF mají právo na uzavření kolektivních smluv týkajících se plavidla pouze odborové svazy založené v členském státě, kde se nachází skutečný vlastník tohoto plavidla. Tato kampaň proti výhodným vlajkám se projevuje bojkoty a akcemi založenými na solidaritě mezi pracovníky.

9 Dokud se Rosella plaví pod finskou vlajkou, má Viking podle finského práva a příslušné kolektivní smlouvy povinnost vyplácet posádce mzdy v takové výši, jaká přesně odpovídá mzdové hladině ve Finsku. Mzdy vyplácené estonským posádkám jsou však nižší než mzdy posádek finských. Provoz Roselly byl ztrátový v důsledku přímé konkurence estonských plavidel, které zajišťují totéž spojení s nižšími mzdovými náklady. Než aby Viking uvedené plavidlo zcizila, dala v průběhu října roku 2003 přednost tomu, že změni jeho vlajky zapsáním do rejstříku v Estonsku nebo Norsku, aby pak mohla uzavřít novou kolektivní smlouvu s odbory z těchto států.

10 Viking v souladu s finským právem uvědomila o svém plánu FSU a posádce Roselly. Při jejich schůzkách vyjádřil FSU jasné svůj nesouhlas s takovýmto plánem.

11 Dne 4. listopadu 2003 FSU zaslal federaci ITF elektronickou zprávu, kterou ji informoval o plánu na změnu vlajky Roselly. V této zprávě se mimo jiné uvádělo, že „skutečný vlastník Roselly se i nadále nachází ve Finsku, a že FSU si tedy i nadále zachovává právo vyjednávat se společností Viking“. FSU požádal ITF, aby tuto informaci předala všem členským odborovým svazům a vyzvala je k tomu, aby se společností Viking nevyjednávaly.

12 Dne 6. listopadu 2003 ITF zaslala svým členům oběžník (dále jen „oběžník ITF“), kterým je vyzvala, aby nevyjednávali se společnostmi Viking nebo Viking Eesti, přičemž se od členských odborových svazů očekávalo, že se tímto doporučením budou řídit na základě zásady solidarity mezi odbory a také z důvodu, že by jim v případě jednání v rozporu s tímto oběžníkem hrozily sankce.

13 Příslušná dohoda o počtu zaměstnanců na Roselle vypršela dne 17. listopadu 2003, takže FSU již od tohoto data nebyl vázán povinností dodržovat sociální smír, kterou stanoví finské právo. Proto oznámil stávkou, přičemž požadoval, aby Viking zvýšila počet zaměstnanců na palubě Roselly o osm osob a aby upustila od záměru změnit vlajku.

14 Viking souhlasila s doplněním posádky o osm členů, avšak odmítla se vzdát uvedeného plánu.

15 Vzhledem k tomu, že FSU nehodlal přistoupit na obnovu dohody o počtu zaměstnanců, uvedl v dopise ze dne 18. listopadu 2003, že na obnovu dohody přistoupí pouze tehdy, budou-li splněny dvě podmínky, a to jednak podmínka, že se Viking nehledě na případnou změnu vlajky Roselly zaváže,

že bude i nadále dodržovat finské právo, příslušnou kolektivní smlouvu, obecnou dohodu i dohodu o počtu zaměstnanců na palubě uvedeného plavidla, a jednak podmínka, že případná změna vlajky nepovede k propuštění zaměstnanců pracujících na palubě některého z plavidel plavících se pod finskou vlajkou, jež tato společnost vlastní ani ke změnám podmínek zaměstnávání, ke kterým zaměstnanci nedali souhlas. V tiskových prohlášeních FSU odůvodnil svůj postoj tím, že je nutné chránit finská pracovní místa.

16 Dne 17. listopadu 2003 se Viking obrátila na soud pro pracovní záležitosti (Finsko) s návrhem, aby určil, že strany jsou i přes odmítavé stanovisko FSU nadále vázány dohodou o počtu zaměstnanců. FSU vycházel ze své teze, že platnost uvedené dohody skončila, a ohlásil svůj záměr zahájit dne 2. prosince 2003 stávku týkající se Roselly; opíral se přitom o finský zákon o mediaci při sociálních sporech.

17 Dne 24. listopadu 2003 se Viking dozvěděla o existenci oběžníku ITF. Následujícího dne podala žalobu u soudu prvního stupně v Helsinkách (Finsko), kterou se domáhala zákazu stávky, která byla oznámena svazem FSU. Soud pro pracovní záležitosti nařídil jednání za účelem zjištění skutkového stavu na 2. prosince 2003.

18 Podle předkládajícího soudu si byl FSU plně vědom toho, že jeho hlavní požadavek spočívající v tom, aby v případě změny vlajky byla posádka i nadále zaměstnávána za podmínek stanovených finským právem a příslušnou kolektivní smlouvou, činí změnu vlajky bezpředmětnou, protože hlavním cílem této změny bylo umožnit společnosti Viking snížení mzdových nákladů. Mimoto zapsání Roselly do estonského rejstříku by mělo za následek to, že by Viking, alespoň co se týče Roselly, již nemohla čerpat státní podpory, které finská vláda poskytovala plavidlům plavícím se pod finskou vlajkou.

19 V průběhu smírčího řízení se Viking zavázala nejprve k tomu, že změna vlajky nepovede k propuštění. Vzhledem k tomu, že FSU i přesto odmítl upustit od stávky, Viking dne 2. prosince 2003 ukončila spor tím, že přijala požadavky tohoto odborového svazu a vzala svoji žalobu zpět. Dále se zavázala k tomu, že ne zahájí řízení o změně vlajky do 28. února 2005.

20 Dne 1. května 2004 se Estonská republika stala členským státem Evropské unie.

21 Protože provozování Roselly bylo i nadále ztrátové, vrátila se Viking ke svému záměru zaregistrovat toto plavidlo pod estonskou vlajkou. Vzhledem k tomu, že oběžník ITF nepozbyl platnosti, neboť jej ITF nikdy neodvolala, zůstala její žádost adresovaná členským odborovým svazům ohledně Roselly i nadále aktuální.

22 Dne 18. srpna 2004 podala Viking u High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) (Spojené království) žalobu, kterou se domáhala, aby soud určil, že jednání federace ITF a svazu FSU je v rozporu s článkem 43 ES, uložil ITF povinnost odvolat oběžník a nařídil FSU, aby se zdržel poškozování práv, které společnosti Viking plynou z práva Společenství.

23 Rozsudkem ze dne 16. června 2005 uvedený soud žalobě podané společností Viking vyhověl s odůvodněním, že kolektivní akce a hrozby kolektivní akcí ze strany ITF a FSU omezují v rozporu s článkem 43 ES svobodu usazování a zakládají protiprávní omezení volného pohybu pracovníků a volného pohybu služeb ve smyslu článků 39 ES a 49 ES.

24 Dne 30. června 2005 se ITF a FSU proti tomuto rozsudku odvolaly k předkládajícímu soudu. Na podporu svého odvolání zejména uvedly, že právo odborů na kolektivní akci vedenou za účelem ochrany pracovních míst je základním právem uznaným v hlavě XI Smlouvy o ES, konkrétně v článku 136 ES, jehož první pododstavec stanoví, že „Společenství a členské státy, vědomy si základních sociálních práv, jak jsou stanovena v Evropské sociální chartě podepsané v Turíně dne 18. října 1961

a v Chartě Společenství základních sociálních práv pracovníků z roku 1989, mají za cíl podporu zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek tak, aby bylo možno tyto podmínky vyrovnat a přitom udržet jejich zvýšenou úroveň, přiměřenou sociální ochranu, sociální dialog, rozvoj lidských zdrojů za účelem trvale vysoké zaměstnanosti a boj proti vyloučením“.

25 Zmínka o Evropské sociální chartě a Chartě Společenství základních sociálních práv pracovníků obsažená v uvedeném ustanovení totiž podle nich znamená odkaz na právo na stávku uznané těmito právními nástroji. Odbory tedy podle ITF a FSU mají právo vést kolektivní akci proti zaměstnavateli usazenému v určitém členském státě s cílem odradit jej od přemístění části nebo celého podniku do jiného členského státu.

26 Vychází tedy otázka, zda Smlouva zakazuje odborovou akci v případě, že jejím cílem je zabránit zaměstnavateli ve výkonu svobody usazování z hospodářských důvodů. Analogicky podle judikatury Soudního dvora k hlavě VI Smlouvy (rozsudky ze dne 21. září 1999, Albany, C-67/96, Recueil, s. I-5751; ze dne 12. září 2000, Pavlov a další, C-180/98 až C-184/98, Recueil, s. I-6451, a ze dne 21. září 2000, van der Woude, C-222/98, Recueil, s. I-7111) se přitom podle nich hlava III Smlouvy a články upravující volný pohyb osob a služeb nepoužijí na „právé odborové činnosti“.

27 Vzhledem k tomu, že řešení sporu, který byl Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) předložen, závisí na výkladu práva Společenství, rozhodl se uvedený soud za těchto podmínek přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„Rozsah působnosti ustanovení o volném pohybu

1) Vede-li odborový svaz nebo sdružení odborových svazů kolektivní akci proti soukromému podniku s cílem přimět jej k uzavření kolektivní smlouvy s odborovým svazem z určitého členského státu, v důsledku čehož se změna vlajky plavidla na vlajku jiného členského státu stane pro tento podnik bezpředmětnou, stojí tato akce mimo působnost článku 43 ES nebo nařízení [...] č. 4055/86 na základě sociální politiky Společenství, včetně *inter alia* hlavy XI Smlouvy o ES, a obzvláště na základě analogie s úvahami, které Soudní dvůr uplatnil v rozsudku [...] Albany ([výše uvedený rozsudek], body 52 až 64)?

Přímý horizontální účinek

2) Má článek 43 ES nebo nařízení č. 4055/86 přímý horizontální účinek v tom smyslu, že přiznává soukromému podniku práva, kterých je možno se dovolávat vůči jednotlivci a konkrétně vůči odborovému svazu nebo sdružení odborových svazů, pokud jde o kolektivní akci tohoto odborového svazu nebo sdružení odborových svazů?

Existence omezení volného pohybu

3) Vede-li odborový svaz nebo sdružení odborových svazů kolektivní akci proti soukromému podniku s cílem přimět jej k uzavření kolektivní smlouvy s odborovým svazem z určitého členského státu, v důsledku čehož se změna vlajky plavidla na vlajku jiného členského státu stane pro tento podnik bezpředmětnou, představuje tato akce omezení ve smyslu článku 43 ES nebo nařízení č. 4055/86?

4) Je politika sdružení odborových svazů, která stanoví, že plavidlo má být zaregistrováno pod vlajkou země, kde se nachází skutečné vlastnictví a kontrola plavidla, takže odborové svazy v zemi skutečného vlastnictví plavidla mají právo uzavřít kolektivní smlouvu ve vztahu k tomuto plavidlu, přímo diskriminačním, nepřímým diskriminačním nebo nediskriminačním omezením podle článku 43 ES nebo nařízení č. 4055/86?

5) Je při určování toho, zda je kolektivní akce odborového svazu nebo sdružení odborových svazů přímo diskriminačním, nepřímo diskriminačním nebo nediskriminačním omezením podle článku 43 ES nebo nařízení č. 4055/86, rozhodný subjektivní úmysl odborového svazu, který akci vede, nebo musí vnitrostátní soud rozhodnout o této otázce pouze s přihlédnutím k objektivním účinkům takové akce?

Usazování/služby

6) Pokud je mateřská společnost usazená v členském státě A a plánuje své usazení v členském státě B tak, že do tohoto členského státu převede vlajku plavidla, které má být provozováno stoprocentně vlastněnou dceřinou společností existující v členském státě B a podléhající vedení a kontrole ze strany mateřské společnosti:

a) může hrozba kolektivní akcí nebo kolektivní akce vedená odborovým svazem nebo sdružením odborových svazů, které se pokouší o to, aby se výše popsany úkon stal bezpředmětným výkonem práva usazování, které mateřské společnosti plyne z článku 43 ES, zakládat omezení tohoto práva a

b) je tato dceřiná společnost po změně vlajky plavidla oprávněna se při svém poskytování služeb z členského státu B do členského státu A opírat o nařízení č. 4055/86?

Odůvodnění

Přímá diskriminace

7) Jestliže je kolektivní akce odborového svazu nebo sdružení odborových svazů přímo diskriminačním omezením podle článku 43 ES nebo nařízení č. 4055/86, může být tato akce v zásadě odůvodněna na základě výjimky veřejného pořádku stanovené v článku 46 ES:

a) na základě toho, že vedení kolektivní akce (což zahrnuje stávkou) je základním právem chráněným právem Společenství nebo

b) z důvodu ochrany pracovníků?

Politika [ITF]: objektivní odůvodnění

8) Dodržuje prosazování politiky sdružení odborových svazů, která stanoví, že plavidla se mají plavit pod vlajkou země, ve které se nachází skutečné vlastnictví a kontrola tohoto plavidla, takže odborové svazy v zemi skutečného vlastnictví mají právo uzavřít kolektivní smlouvu ve vztahu k tomuto plavidlu, spravedlivou rovnováhu mezi základním sociálním právem na kolektivní akci a svobodou usazování a poskytování služeb a je prosazování této politiky objektivně odůvodněné, vhodné, přiměřené a v souladu se zásadou vzájemného uznávání?

Akce FSU: objektivní odůvodnění

9) Pokud:

— mateřská společnost usazená v členském státě A vlastní plavidlo plavící se pod vlajkou členského státu A a poskytuje služby trajektové přepravy mezi členským státem A a členským státem B za použití tohoto plavidla;

— tato mateřská společnost si přeje zaměnit vlajku plavidla za vlajku členského státu B, aby mohla uplatnit podmínky zaměstnávání, které jsou méně výhodné než podmínky platné v členském státě A;

- mateřská společnost v členském státě A zcela vlastní dceřinou společností usazenou v členském státě B a tato dceřiná společnost podléhá jejímu vedení a kontrole;
- je zamýšleno, že tato dceřiná společnost bude provozovat plavidlo, jakmile bude převedeno pod vlajku členského státu B, s posádkou najatou v členském státě B, na kterou se vztahuje kolektivní smlouva sjednaná s odborovou organizací v členském státě B, která je členem ITF;
- plavidlo zůstane skutečně vlastněno mateřskou společností a bude bez posádky pronajímáno dceřiné společnosti;
- plavidlo bude nadále denně poskytovat služby trajektové přepravy mezi členským státem A a členským státem B;
- odborový svaz usazený v členském státě A vede kolektivní akci s cílem přimět mateřskou nebo dceřinou společnost k uzavření kolektivní smlouvy, na základě které se na posádku plavidla použijí i po změně vlajky podmínky přijatelné pro odborový svaz z členského státu A, což má za účinek, že se pro mateřskou společnost stane změna vlajky plavidla na vlajku členského státu B bezpředmětnou,

nastoluje toto stávkové hnutí spravedlivou rovnováhu mezi základním sociálním právem na kolektivní akci a svobodou usazování a poskytování služeb a je objektivně odůvodněné, vhodné, přiměřené, a v souladu se zásadou vzájemného uznávání?

10) Byla by odpověď na devátou otázku rozdílná, kdyby mateřská společnost poskytla soudu za sebe a všechny společnosti v rámci téže skupiny příslib, že neukončí z důvodu změny vlajky zaměstnání žádné osoby jimi zaměstnávané (přičemž tento slib nevyžaduje obnovení krátkodobých pracovních smluv a nebrání změně pracovního zařazení kteréhokoliv zaměstnance za obdobných podmínek)?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

28 Je třeba připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou je v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedené článkem 234 ES věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Soudní dvůr měl nicméně za to, že nemůže rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem, pokud je zejména zjevné, že výklad práva Společenství, který vnitrostátní soud žádá, nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo jestliže je Soudnímu dvoru předložen hypotetický problém (viz rozsudek ze dne 15. prosince 1995, *Bosman*, C-415/93, Recueil, s. I-4921, body 59 a 61, jakož i rozsudek ze dne 25. října 2005, *Schulte*, C-350/03, Sb. rozh. s. I-9215, bod 43).

29 V projednávané věci se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týká výkladu jednak ustanovení Smlouvy, jež upravují svobodu usazování, a jednak nařízení č. 4055/86 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě.

30 Je však nutno uvést, že vzhledem k tomu, že otázka týkající se volného pohybu služeb může vyvstat až po změně vlajky plavidla *Rosella* plánované společností *Viking*, a že tudíž k datu, k němuž byly předběžné otázky předloženy Soudnímu dvoru k takovéto změně dosud nedošlo, je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v rozsahu, v němž se týká výkladu nařízení č. 4055/86, hypotetická, a tudíž nepřípustná.

31 Za těchto podmínek je třeba na otázky položené předkládajícím soudem odpovědět pouze v rozsahu, v němž se týkají výkladu článku 43 ES.

K první otázce

32 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda článek 43 ES musí být vykládán tak, že je z jeho rozsahu působnosti vyloučena kolektivní akce vedená odborovým svazem či sdružením odborových svazů proti podniku s cílem přimět jej k uzavření kolektivní smlouvy, jejíž obsah může podnik odradit od využití svobody usazování.

33 K tomuto je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury články 39 ES, 43 ES a 49 ES neupravují pouze činnost veřejných orgánů, ale vztahují se rovněž na právní předpisy jiné povahy, jejichž cílem je upravit hromadným způsobem závislou činnost, samostatně výdělečnou činnost a poskytování služeb (viz rozsudek ze dne 12. prosince 1974, Walrave a Koch, 36/74, Recueil, s. 1405, bod 17; výše uvedený rozsudek ze dne 14. července 1976, Donà, 13/76, Recueil, s. 1333, bod 17; výše uvedený rozsudek Bosman, bod 82; rozsudky ze dne 11. dubna 2000, Deliège, C-51/96 a C-191/97, Recueil, s. I-2549, bod 47; ze dne 6. června 2000, Angonese, C-281/98, Recueil, s. I-4139, bod 31; a ze dne 19. února 2002, Wouters a další, C-309/99, Recueil, s. I-1577, bod 120).

34 Vzhledem k tomu, že pracovní podmínky jsou v různých členských státech upraveny jak zákonnými a podzákonnými ustanoveními, tak kolektivními smlouvami a jinými akty uzavřenými nebo přijatými osobami soukromého práva, mohla by být omezením zákazů upravených v těchto člancích na akty veřejných orgánů vytvořena nerovnost při uplatňování těchto článků (viz obdobně výše uvedené rozsudky Walrave a Koch, bod 19; Bosman, bod 84, a Angonese, bod 33).

35 V projednávaném případě je třeba zaprvé konstatovat, že organizování kolektivních akcí odborovými svazy zaměstnanců musí být chápáno tak, že spadá do právní autonomie, kterou tyto organizace, které nejsou veřejnoprávními útvary, disponují z titulu odborové svobody, kterou jim přiznává zejména vnitrostátní právo.

36 Zadruhé, jak uvádí FSU a ITF, takové kolektivní akce, jaké jsou předmětem původního řízení, které mohou být poslední možností odborových organizací, jak prosadit své požadavky, jejichž cílem je hromadným způsobem vyřešit úpravu práce zaměstnanců společnosti Viking, musí být považovány za akce, které jsou nerozlučně spjaté s kolektivní smlouvou, o jejíž uzavření FSU usiluje.

37 Z toho vyplývá, že takové kolektivní akce, jako je akce, která je předmětem první otázky položené předkládajícím soudem, v zásadě spadají do rozsahu působnosti článku 43 ES.

38 Tento závěr není zpochybněn argumenty uváděnými FSU, ITF a některými členskými státy, které Soudnímu dvoru předložily svá vyjádření, na podporu opačné teze, než je teze uvedená v předchozím bodě.

39 Zaprvé, dánská vláda tvrdí, že sdružovací právo, právo na stávku a právo na výluky stojí mimo oblast základní svobody uvedené v článku 43 ES, neboť podle čl. 137 odst. 5 ES, ve znění Niceské smlouvy, není v působnosti Společenství tato práva upravovat.

40 K tomuto postačuje připomenout, že i když platí, že v oblastech, které nejsou v působnosti Společenství, mají členské státy v zásadě i nadále možnost stanovit podmínky existence předmětných práv a podmínky, za jakých tato práva mohou být vykonávána, členské státy musejí při výkonu této pravomoci dodržovat právo Společenství (viz obdobně v oblasti sociálního zabezpečení rozsudek ze dne 28. dubna 1998, Decker, C-120/95, Recueil, s. I-1831, bod 22 a 23, rozsudek Kohll, C-158/96, Recueil,

s. I-1931, body 18 a 19; v oblasti přímých daní, rozsudky ze dne 4. března 2004, Komise v. Francie, C-334/02, Recueil, s. I-2229, bod 21, a ze dne 13. prosince 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Sb. rozh. s. I-10837, bod 29).

41 Proto okolnost, že se článek 137 ES nevztahuje na právo na stávku ani na právo na výluky nemůže vyloučit použití článku 43 ES na takovou kolektivní akci, jaká je předmětem původního řízení.

42 Dále, podle vyjádření dánské a švédské vlády právo na kolektivní akci včetně práva na stávku je základním právem, které podle nich jako takové stojí mimo rozsah působnosti článku 43 ES.

43 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že právo na kolektivní akci včetně práva na stávku uznávají jak různé mezinárodní nástroje, na nichž se členské státy podílely nebo k nimž přistoupily, jako jsou Evropská sociální charta podepsaná v Turíně dne 18. října 1961, která je ostatně výslovně uvedena v článku 136 ES, a Úmluva č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat přijatá dne 9. července 1948 Mezinárodní organizací práce, tak nástroje vytvořené uvedenými členskými státy na úrovni Společenství nebo v rámci Evropské unie, jako jsou Charta Společenství o základních sociálních právech pracovníků, přijatá na zasedání Evropské rady ve Štrasburku dne 9. prosince 1989, rovněž uvedená v článku 136 ES, a Listina základních práv Evropské unie, která byla vyhlášena v Nice dne 7. prosince 2000 (Úř. věst. C 364, s. 1).

44 I když právo na kolektivní akci včetně práva na stávku tedy musí být uznáno za základní právo, které je nedílnou součástí základních zásad práva Společenství, jejichž dodržování zajišťuje Soudní dvůr, nemění to nic na tom, že jeho výkon může podléhat určitým omezením. Jak potvrzuje článek 28 Listiny základních práv Evropské unie, uvedená práva jsou chráněna v souladu s právem Společenství a vnitrostátními předpisy a zvyklostmi. Mimoto z bodu 5 tohoto rozsudku vyplývá, že podle finského práva nelze právo na stávku vykonávat zejména v případě, kdy by stávka byla v rozporu s dobrými mravy nebo zakázána vnitrostátním právem či právem Společenství.

45 K tomuto Soudní dvůr již judikoval, že ochrana základních práv představuje legitimní zájem, který v zásadě odůvodňuje omezení povinností uložených právem Společenství, byť by se jednalo o povinnosti uložené na základě základní svobody zaručené Smlouvou, jako je volný pohyb zboží (viz rozsudek ze dne 12. června 2003, Schmidberger, C-112/00, Recueil, s. I-5659, bod 74) nebo volný pohyb služeb (viz rozsudek ze dne 14. října 2004, Omega, C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609, bod 35).

46 Ve výše uvedených rozsudcích Schmidberger a Omega však Soudní dvůr judikoval, že výkon předmětných základních práv, a sice svobody projevu a svobody shromažďovací, jakož i práva na ochranu lidské důstojnosti, nestojí mimo rozsah působnosti ustanovení Smlouvy, a měl za to, že tento výkon musí být uveden do souladu s požadavky ohledně práv chráněných uvedenou Smlouvou a v souladu se zásadou proporcionality (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Schmidberger, bod 77, a Omega, bod 36).

47 Z výše uvedeného vyplývá, že povaha základního práva, která se pojí s právem na kolektivní akci, nemůže vyloučit z rozsahu působnosti článku 43 ES kolektivní akce, které jsou předmětem původního řízení.

48 Konečně, FSU a ITF tvrdí, že úvahy Soudního dvora ve výše uvedeném rozsudku Albany musí být obdobně použity na věc v původním řízení, neboť některá omezení svobody usazování a volného pohybu služeb jsou neoddělitelná od kolektivních akcí vedených v rámci kolektivního vyjednávání.

49 K tomu postačuje připomenout, že Soudní dvůr v bodě 59 výše uvedeného rozsudku Albany poté, co konstatoval, že kolektivním smlouvám uzavřeným mezi organizacemi zastupujícími zaměstnavatele

a zaměstnance jsou vlastní některé omezující dopady na hospodářskou soutěž, rozhodl, že cíle sociální politiky, které sledují takovéto smlouvy, by byly vážně ohroženy, kdyby se na sociální partnery při společném hledání opatření ke zlepšování podmínek zaměstnávání a pracovních podmínek vztahoval čl. 85 odst. 1 ES (nyní článek 81 odst. 1 ES).

50 Soudní dvůr z toho v bodě 60 výše uvedeného rozsudku Albany dovodil, že smlouvy uzavřené za tímto účelem v rámci kolektivního vyjednávání mezi sociálními partnery musejí být považovány z důvodu své povahy a předmětu za smlouvy, na které se nevztahuje čl. 85 odst. 1 Smlouvy.

51 Je však třeba uvést, že tyto úvahy nelze použít na základní svobody uvedené v hlavě III Smlouvy.

52 Na rozdíl od toho, co tvrdí FSU a ITF, nelze totiž mít za to, že samotnému výkonu odborové svobody a práva na kolektivní akci je vlastní, že určitým způsobem zasahuje do uvedených základních svobod.

53 Mimoto je třeba zdůraznit, že okolnost, že určitá dohoda nebo činnost stojí mimo rozsah působnosti ustanovení Smlouvy týkajících se hospodářské soutěže nemá za následek, že je tato dohoda nebo činnost vyloučena z rozsahu působnosti ustanovení téže Smlouvy týkajících se volného pohybu osob nebo služeb, neboť jak ustanovení o hospodářské soutěži, tak ustanovení o volném pohybu služeb nebo osob se řídí vlastními podmínkami, za jakých se uplatní (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 18. července 2006, Meca-Medina a Majcen v. Komise, C-519/04 P, Sb. rozh. s. I-6991).

54 Konečně je třeba připomenout, že Soudní dvůr již judikoval, že ustanovení kolektivních smluv nestojí mimo rozsah působnosti ustanovení Smlouvy, jež upravují volný pohyb osob (rozsudek ze dne 15. ledna 1998, Schöning-Kougebetopoulou, C-15/96, Recueil, s. I-47; ze dne 24. září 1998, Komise v. Francie, C-35/97, Recueil, s. I-5325, a ze dne 16. září 2004, Merida, C-400/02, Sb. rozh. s. I-8471).

55 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku odpovědět, že článek 43 ES musí být vykládán tak, že kolektivní akce vedená odborovými svazy či sdružením odborových svazů proti podniku s cílem přimět jej k uzavření kolektivní smlouvy, jejíž obsah může podnik odradit od využití svobody usazování, v zásadě nestojí mimo rozsah působnosti tohoto článku.

Ke druhé otázce

56 Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda článek 43 ES může soukromému podniku přiznávat práva, kterých se může dovolávat vůči odborovému svazu nebo sdružení odborových svazů.

57 Za účelem odpovědi na tuto otázku je třeba připomenout, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že odstranění překážek volného pohybu osob a služeb mezi členskými státy by bylo ohroženo, kdyby zrušení překážek státního původu mohlo být neutralizováno překážkami vyplývajícími z výkonu právní autonomie sdružení a organizací, které nemají veřejnoprávní povahu (viz výše uvedené rozsudky Walrave a Koch, bod 18; Bosman, bod 83; Deliège, bod 47; Angonese, bod 32, a Wouters a další, bod 120).

58 Dále Soudní dvůr již judikoval jednak to, že skutečnost, že některá ustanovení Smlouvy jsou formálně určena členským státům nevylučuje, aby byla práva zároveň přiznána každému jednotlivci, který má zájem na dodržování takto vymezených povinností, a jednak to, že se zákaz porušit základní svobodu stanovenou kogentním ustanovením Smlouvy vztahuje zejména na všechny úmluvy, jejichž cílem je upravit hromadným způsobem závislou činnost. (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 8. dubna 1976, Defrenne, 43/75, Recueil, s. 455, body 31 a 39).

59 Tyto závěry musí být přitom platné i pro článek 43 ES, který zakotvuje základní svobodu.

60 V projednávané věci je nutno konstatovat, že, jak vyplývá z bodů 35 a 36 tohoto rozsudku, cílem kolektivních akcí vedených FSU a ITF je uzavření smlouvy, která má hromadným způsobem upravit práci zaměstnanců společnosti Viking, a že tyto dvě odborové organizace jsou organizacemi, které nejsou veřejnoprávními útvary a využívají právní autonomie, která je jim přiznána zejména vnitrostátním právem.

61 Z toho vyplývá, že článek 43 musí být vykládán tak, že za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, je možné, aby se jej soukromý podnik přímo dovolával vůči odborovému svazu nebo sdružení odborových svazů.

62 Tento výklad je ostatně potvrzen judikaturou k ustanovením Smlouvy týkajícím se volného pohybu zboží, z níž vyplývá, že omezení mohou být nestátního původu a vyplývat z jednání soukromých osob nebo jejich sdružení (viz obdobně rozsudek ze dne 9. prosince 1997, Komise v. Francie, C-265/95, Recueil, s. I-6959, bod 30, a výše uvedený rozsudek Schmidberger, body 57 a 62).

63 Výklad uvedený v bodě 61 tohoto rozsudku není zpochybněn ani okolností, že omezení, od něhož se odvíjí spor, který byl předložen k rozhodnutí předkládajícímu soudu, pramení z výkonu práva přiznaného finským vnitrostátním právem, tj. v projednávané věci práva na kolektivní akci včetně práva na stávkou.

64 Je třeba dodat, že v rozporu s tím, co tvrdí zejména ITF, z judikatury Soudního dvora připomenuté v bodě 57 tohoto rozsudku nevyplývá, že se výše uvedený výklad omezuje na kvaziveřejnoprávní organizace či na sdružení vydávající předpisy a nadané kvazizákonodárnou pravomocí.

65 Tato judikatura totiž neobsahuje nic, co by umožňovalo důvodně tvrdit, že se omezuje na sdružení nebo organizace, které vydávají předpisy nebo jsou nadány kvazizákonodárnou pravomocí. Je třeba konstatovat, že odborové organizace zaměstnanců se tím, že vykonávají autonomní pravomoc, kterou jsou nadány na základě odborové svobody vyjednávat se zaměstnavateli nebo profesními organizacemi o pracovních a mzdových podmínkách pracovníků, účastní vzniku smluv, jejichž účelem je hromadným způsobem upravit závislou činnost.

66 S ohledem na tyto úvahy je na druhou otázku třeba odpovědět tak, že článek 43 ES je způsobilý přiznávat soukromému podniku práva, kterých se lze dovolávat vůči odborovému svazu nebo sdružení odborových svazů.

Ke třetí až desáté otázce

67 Podstatou těchto otázek položených předkládajícím soudem Soudnímu dvoru, které je třeba zkoumat společně, je, zda takové kolektivní akce, jaké jsou předmětem původního řízení, představují omezení ve smyslu článku 43 ES, a je-li tomu tak, do jaké míry mohou být takováto omezení odůvodněna.

K existenci omezení

68 Zaprvé je třeba připomenout, jak Soudní dvůr již opakovaně učinil, že svoboda usazování je jednou ze základních zásad Společenství a že ustanovení Smlouvy zaručující tuto svobodu mají po uplynutí přechodného období přímý účinek. Tato ustanovení zaručují právo usadit se v jiném členském státě nejen státním příslušníkům Společenství, ale i společností vymezeným v článku 48 ES (rozsudek ze dne 27. září 1988, Daily Mail and General Trust, 81/87, Recueil, s. 5483, bod 15).

69 Soudní dvůr navíc dospěl k závěru, že účelem ustanovení Smlouvy týkajících se svobody usazování je sice zejména zajistit tuzemské zacházení v hostitelském členském státě, avšak tato ustanovení brání

i tomu, aby členský stát původu bránil některému ze svých státních příslušníků nebo společnosti založené podle jeho právních předpisů a vyhovující definici článku 48 ES v usazení v jiném členském státě. Práva zaručená články 43 ES až 48 ES by byla zbavena své podstaty, kdyby členský stát původu mohl zakázat podnikům opustit jeho území, aby se usadily v jiném členském státě (viz výše uvedený rozsudek *Daily Mail and General Trust*, bod 16).

70 Zadruhé je třeba poukázat na to, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pojem „usazení“ ve smyslu uvedených článků Smlouvy v sobě zahrnuje skutečný výkon hospodářské činnosti prostřednictvím stálé provozovny v jiném členském státě na dobu neurčitou a že registrace plavidla nemůže být oddělena od výkonu práva svobodně se usazovat, jestliže je toto plavidlo nástrojem pro vykonávání hospodářské činnosti zahrnující stálou provozovnu v členském státě registrace (rozsudek ze dne 25. července 1991, *Factortame* a další, C-221/89, Recueil, s. I-3905, body 20 až 22).

71 Soudní dvůr na základě toho dospěl k závěru, že podmínky registrace plavidel nesmějí bránit svobodě usazování ve smyslu článků 43 ES až 48 ES (výše uvedený rozsudek *Factortame* a další, bod 23).

72 V projednávané věci je přitom zaprvé nepochybné, jak uvedl předkládající soud, že taková kolektivní akce, jakou zamýšlí FSU, má za následek, že se pro Viking stává možnost využít práva na svobodné usazování méně přitažlivou či dokonce zbytečnou, neboť takováto kolektivní akce brání této společnosti a její dceřiné společnosti Viking Eesti v tom, aby s nimi bylo v hostitelském členském státě zacházeno stejně jako s ostatními hospodářskými subjekty v něm usazenými.

73 Zadruhé, kolektivní akce vedená s cílem uskutečňovat politiku boje proti výhodným vlajkám, kterou prosazuje federace ITF a jejímž účelem je především, jak vyplývá z vyjádření ITF, zabránit vlastníkům plavidel v registraci jejich plavidel v jiném státě, než je stát, jehož jsou skuteční vlastníci těchto plavidel státními příslušníky, musí být považována za kolektivní akci, která přinejmenším může společnost Viking omezit ve výkonu jejího práva svobodného usazování.

74 Z toho vyplývá že takové akce, jaké jsou předmětem původního řízení, jsou omezeními svobody usazování ve smyslu článku 43 ES.

K odůvodnění omezení

75 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že omezení svobody usazování lze připustit pouze tehdy, sleduje-li legitimní cíl slučitelný se Smlouvou a je-li odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu. V takovém případě je však navíc třeba, aby bylo způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovalo meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné (viz zejména rozsudky ze dne 30. listopadu 1995, *Gebhard*, C-55/94, Recueil, s. I-4165, bod 37, a výše uvedený rozsudek *Bosman*, bod 104).

76 ITF podporovaná zejména německou vládou, Irskem a finskou vládou tvrdí, že omezení, která jsou předmětem původního řízení, jsou odůvodněná, neboť jsou nezbytná pro zaručení ochrany základního práva uznaného právem Společenství a mají za cíl ochranu práv pracovníků, která je naléhavým důvodem obecného zájmu.

77 K tomuto je třeba poznamenat, že právo na kolektivní akci, jejímž cílem je ochrana pracovníků, je legitimním zájmem, který v zásadě může odůvodnit omezení jedné ze Smlouvou zaručených základních svobod (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Schmidberger*, bod 74), a že ochrana pracovníků patří mezi naléhavé důvody obecného zájmu, které byly již Soudním dvorem uznány (viz zejména rozsudky ze dne 23. listopadu 1999, *Arblade* a další, C-369/96 a C-376/96, Recueil, s. I-8453, bod 36; ze dne 15. března 2001, *Mazzoleni* a *ISA*, C-165/98, Recueil, s. I-2189, bod 27, a ze dne 25. října

2001, Finalarte a další, C-49/98, C-50/98, C-52/98 až C-54/98 a C-68/98 až C-71/98, Recueil, s. I-7831, bod 33).

78 Je třeba dodat, že podle čl. 3 odst. 1 písm. c) a j) ES činnost Společenství zahrnuje nejen „vnitřní trh, který se vyznačuje odstraněním překážek volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu mezi členskými státy“, ale i „politiku v sociální oblasti“. Článek 2 ES totiž stanoví, že posláním Společenství je zejména „podporovat harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj hospodářských činností“ a „vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany“.

79 Vzhledem k tomu, že účel Společenství je tedy nejen hospodářský, ale i sociální, musí být práva vyplývající z ustanovení Smlouvy o ES, která se vztahují k volnému pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu, v rovnováze s cíli sledovanými sociální politikou, mezi něž patří, jak vyplývá z článku 136 prvního pododstavce ES, zejména zlepšování životních a pracovních podmínek tak, aby bylo možno tyto podmínky vyrovnat a přitom udržet jejich zvýšenou úroveň, přiměřenou sociální ochranu a sociální dialog.

80 V projednávané věci bude na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda cílem sledovaným FSU a ITF, za použití jimi vedené kolektivní akce, byla ochrana pracovníků.

81 Zprvée, pokud jde o kolektivní akci vedenou svazem FSU, tato akce, jejímž účelem byla ochrana pracovních míst a pracovních podmínek členů tohoto odborového svazu, kteří mohli být dotčeni změnou vlajky Roselly, sice může být *prima facie* důvodně považována za spadající pod cíl ochrany pracovníků, avšak tato kvalifikace by byla neudržitelná, kdyby bylo prokázáno, že předmětná pracovní místa nebo pracovní podmínky nebyly narušeny či vážně ohroženy.

82 Tak by tomu bylo zejména tehdy, kdyby vyšlo najevo, že příslib, který zmiňuje předkládající soud ve své desáté otázce, je z právního hlediska stejně závazný jako ustanovení kolektivní smlouvy, a mohli by tento příslib pracovníkům zaručit dodržování zákonných ustanovení a zachování ustanovení kolektivní smlouvy, kterou se řídí jejich pracovní poměr.

83 Vzhledem k tomu, že z předkládacího rozhodnutí jasně nevyplývá, jaký právní význam má být přiznán takovému příslibu, jaký je zmiňován v desáté otázce, je na předkládajícím soudu, aby určil, zda pracovní místa nebo pracovní podmínky členů uvedeného odborového svazu, kteří mohou být dotčeni změnou vlajky Roselly, jsou skutečně narušeny či vážně ohroženy.

84 V případě, že by výsledkem tohoto posouzení byl závěr předkládacího soudu, že ve věci, která mu byla předložena k rozhodnutí, jsou pracovní místa a pracovní podmínky členů FSU, kteří mohou být dotčeni změnou vlajky Roselly, skutečně narušeny či vážně ohroženy, musel by tento soud ještě ověřit, zda kolektivní akce zahájená tímto odborovým svazem je způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné.

85 K tomu je třeba připomenout, že i když je nakonec na vnitrostátním soudu, který je jediný příslušný k posouzení skutkového stavu a výkladu vnitrostátního práva, aby určil, zda a do jaké míry je uvedená kolektivní akce slučitelná s těmito požadavky, Soudní dvůr, který má poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečné odpovědi, má pravomoc poskytnout vodítka, která se opírají o spis ve věci v původním řízení, jakož i o písemná a ústní vyjádření, která mu byla předložena, která tomuto soudu umožní rozhodnout o konkrétním sporu, který mu byl předložen.

86 Pokud jde o vhodnost akcí vedených svazem FSU k dosažení cílů sledovaných ve věci v původním řízení, je třeba připomenout, že je nesporné, že kolektivní akce stejně jako kolektivní vyjednávání a kolektivní smlouvy mohou být za konkrétních podmínek určité věci jedním z hlavních prostředků,

kterými odbory chrání zájmy svých členů (Evropský soud pro lidská práva, rozsudek *Syndicat national de la police belge v. Belgie* ze dne 27. října 1975, řada A č. 19 a rozsudek *Wilson, National Union of Journalists a další v. Spojené království* ze dne 2. července 2002, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2002-V, § 44).

87 Pokud jde o to, zda kolektivní akce, která je předmětem původního řízení, nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle, je na předkládajícím soudu, aby zejména posoudil jednak to, zda FSU na základě vnitrostátní právní úpravy a smluvních ujednání použitelných na tuto akci nedisponovala jinými prostředky pro dosažení kýženého výsledku kolektivního vyjednávání zahájeného se společností Viking, které by byly pro svobodu usazování méně omezující, a jednak to, zda tento odborový svaz tyto prostředky vyčerpal před zahájením takovéto akce.

88 Zadruhé, pokud jde o kolektivní akce, jejichž cílem je zajistit uskutečňování politiky prosazované federací ITF, je třeba zdůraznit, že pokud bude výsledkem této politiky to, že vlastníkům plavidel bude zabráněno v registraci jejich plavidel v jiném státě, než je stát, jehož jsou skuteční vlastníci těchto plavidel státními příslušníky, nemohou být omezení svobody usazování plynoucí z takovýchto akcí objektivně odůvodněna. Nicméně je nutno konstatovat, že, jak se uvádí v předkládacím rozhodnutí, cílem uvedené politiky je rovněž ochrana a zlepšení pracovních podmínek námořníků.

89 Jak však vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, ITF má v rámci své politiky boje proti výhodným vlajkám povinnost, požádá-li ji o to některý z jejích členů, vyvolat solidární akci namířenou proti skutečnému vlastníku plavidla, které je zaregistrováno v jiném státě, než je stát, jehož je tento vlastník státním příslušníkem, nezávisle na tom, zda výkon jeho práva svobodného usazování může mít nepříznivé dopady na zaměstnanost či pracovní podmínky zaměstnanců. Jak Viking tvrdila na jednání, aniž by jí v tomto bodě ITF odporovala, politika spočívající v tom, že právo na kolektivní vyjednávání je vyhrazeno odborům státu, jehož je skutečný vlastník plavidla státním příslušníkem, se tedy uplatní rovněž tehdy, je-li plavidlo zaregistrováno ve státě, který pracovníkům zaručuje vyšší sociální ochranu, než jaké by se jim dostalo v prvně uvedeném státě.

90 S ohledem na tyto úvahy je na třetí až desátou otázku třeba odpovědět, že článek 43 ES musí být vykládán tak, že takové kolektivní akce, jaké jsou předmětem původního řízení, jejichž cílem je přimět podnik, jehož sídlo se nachází v určitém členském státě, aby uzavřel kolektivní smlouvu s odborovým svazem z tohoto státu a uplatňoval ustanovení této smlouvy na zaměstnance dceřiné společnosti uvedeného podniku usazené v jiném členském státě, jsou omezeními ve smyslu uvedeného článku. Tato omezení v zásadě mohou být odůvodněna ochranou takového naléhavého důvodu obecného zájmu, jakým je ochrana pracovníků, za podmínky, že bude prokázáno, že jsou způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného legitimního cíle a nepřekračují meze toho, co je dosažení tohoto cíle nezbytné.

(...)

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 43 ES musí být vykládán tak, že kolektivní akce vedená odborovými svazy či sdružením odborových svazů proti podniku s cílem přimět jej k uzavření kolektivní smlouvy, jejíž obsah může podnik odradit od využití svobody usazování, v zásadě nestojí mimo rozsah působnosti tohoto článku.
- 2) Článek 43 ES je způsobilý přiznávat soukromému podniku práva, kterých se lze dovolávat vůči odborovému svazu nebo sdružení odborových svazů.
- 3) Článek 43 ES musí být vykládán tak, že takové kolektivní akce, jaké jsou předmětem původního řízení, jejichž cílem je přimět podnik, jehož sídlo se nachází v určitém členském státě, aby uzavřel kolektivní

smlouvu s odborovým svazem z tohoto členského státu a uplatňoval ustanovení této smlouvy na zaměstnance dceřiné společnosti uvedeného podniku usazené v jiném členském státě, jsou omezeními ve smyslu uvedeného článku.

Tato omezení v zásadě mohou být odůvodněna ochranou takového naléhavého důvodu obecného zájmu, jakým je ochrana pracovníků, za podmínky, že bude prokázáno, že jsou způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného legitimního cíle a nepřekračují meze toho, co je dosažení tohoto cíle nezbytné.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. prosince 2007

Ve věci C-341/05,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Arbetsdomstolen (Švédsko) ze dne 15. září 2005, došlým Soudnímu dvoru dne 19. září 2005, v řízení

Laval un Partneri Ltd

proti

Svenska Byggnadsarbetareförbundet,

Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan,

Svenska Elektrikerförbundet,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 12 ES a 49 ES, jakož i směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 1997, L 18, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 431).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Laval un Partneri Ltd (dále jen „Laval“), společností podle lotyšského práva, se sídlem v Rize (Lotyšsko), a Svenska Byggnadsarbetareförbundet (švédská odborová organizace pracovníků v odvětví stavebnictví a veřejných prací, dále jen „Byggnads“), Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, Byggettan (odborová sekce č. 1 této odborové organizace, dále jen „Byggettan“), jakož i Svenska Elektrikerförbundet (švédská odborová organizace pracovníků v odvětví elektromontážních a elektroinstalačních prací, dále jen „Elektrikerna“), ohledně řízení, které tato společnost zahájila, aby dosáhla zaprvé toho, že jak kolektivní akce Byggnads a Byggettan týkající se všech staveb, na kterých se uvedená společnost účastní, tak solidární akce Elektrikerna spočívající v blokádě všech probíhajících elektrikářských prací budou prohlášeny za protiprávní, zadruhé toho, že bude nařízeno ukončení těchto akcí, a zatřetí, že uvedeným odborovým organizacím bude uložena náhrada škody, kterou utrpěla.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

(...)

Spor v původním řízení

27 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Laval je společností podle lotyšského práva se sídlem v Rize. Mezi květnem a prosincem 2004 vyslala do Švédska přibližně 35 pracovníků k výkonu stavebních prací prováděných L&P Baltic Bygg AB (dále jen „Baltic“) – společností podle švédského práva, jejíhož kapitálu společnost Laval až do konce roku 2003 vlastnila 100 % – zejména pro stavbu školského zařízení ve městě Vaxholm.

28 Společnost Laval, která dne 14. září a 20. října 2004 podepsala v Lotyšsku kolektivní smlouvy s lotyšskou odborovou organizací pracovníků v odvětví stavebnictví nebyla vázána žádnou kolektivní smlouvou uzavřenou s Byggnads, Byggettan nebo Elektrikerna, které nemají mezi zaměstnanci společnosti Laval své členy. Přibližně 65 % dotyčných lotyšských zaměstnanců bylo členy odborové organizace zaměstnanců v odvětví stavebnictví v jejich státu původu.

29 Z procesních písemností vyplývá, že v průběhu června 2004 došlo k navázání kontaktů mezi Byggettan a společnostmi Baltic a Laval a byla zahájena jednání, jejichž cílem bylo, aby společnost Laval přistoupila ke kolektivní smlouvě v odvětví stavebnictví. Společnost Laval požadovala, aby se mzdy a další pracovní podmínky určily zároveň s těmito vyjednáváním tak, aby úroveň odměn, jakož i pracovní podmínky byly určeny již při přistoupení k této smlouvě. Byggettan s touto žádostí souhlasila, i když obecně musí být vyjednávání kolektivní smlouvy ukončeno, aby mohla být následně zahájena diskuse o mzdách a jiných pracovních podmínkách v rámci povinného sociálního smíru. Byggettan odmítla zavedení systému měsíční mzdy, ale souhlasila s návrhem společnosti Laval týkajícím se zásady hodinové mzdy.

30 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že na jednání dne 15. září 2004 požadovala Byggettan od společnosti Laval jednak přistoupení ke kolektivní smlouvě v odvětví stavebnictví pro stavbu ve Vaxholm, a jednak záruku, že vyslaní pracovníci budou pobírat hodinovou mzdu ve výši 145 SEK (přibližně 16 eur). Tato hodinová mzda se zakládala na mzdových statistikách stockholmského regionu (Švédsko) za první čtvrtletí roku 2004, jež se týkaly pracovníků v oboru betonářství a dřevařství, kteří mají odborné osvědčení. Byggettan prohlásila, že je připravena zahájit okamžitě kolektivní akci, nebude-li v tomto smyslu uzavřena dohoda.

31 Podle dokumentů obsažených ve spisu prohlásila společnost Laval v průběhu řízení u Arbetsdomstolen, že vyplácela svým pracovníkům měsíční mzdu ve výši 13 600 SEK (přibližně 1 500 eur), ke které se připojují výhody v oblasti stravování, ubytování a cestovného v hodnotě 6 000 SEK (přibližně 660 eur) měsíčně.

32 V případě přistoupení ke kolektivní smlouvě v odvětví stavebnictví by byla společnost Laval v zásadě vázaná všemi ustanoveními této smlouvy, včetně těch, která se týkala povinností peněžitého charakteru ve vztahu k Byggettan a FORA, uvedených v bodě 22 tohoto rozsudku. Uzavření pojistných smluv u FORA bylo společnosti Laval navrženo tím, že jí byl v průběhu prosince 2004 zaslán formulář s prohlášením.

33 Vzhledem k tomu, že uvedené vyjednávání nevedlo k cíli, požádala Byggettan svou odborovou organizaci Byggnads, aby vůči společnosti Laval přijala opatření k zahájení kolektivní akce, jež byla oznámena na jednání ze dne 15. září 2004. V průběhu října 2004 bylo zasláno předchozí oznámení.

34 Dne 2. listopadu 2004 byla zahájena blokáda stavby ve Vaxholm. Tato blokáda spočívala zejména v zabránění dovozu zboží na stavbu, zavedení stávkových hlídek a zákazu vstupu na stavbu pro lotyšské pracovníky a vozidla. Společnost Laval požádala o pomoc policejní síly, které jí oznámily, že jelikož je

kolektivní akce přípustná podle vnitrostátního práva, nemohou zasáhnout ani odstranit fyzické překážky, které brání přístupu na stavbu.

35 Koncem listopadu 2004 se společnost Laval obrátila na kontaktní místo, uvedené v bodě 9 tohoto rozsudku, aby jí poskytlo údaje o pracovních podmínkách, které musí uplatňovat ve Švédsku, existenci nebo neexistenci minimální mzdy a povaze poplatků, které musí odvádět. Dopisem ze dne 2. prosince 2004 jí ředitel pro právní záležitosti tohoto útvaru oznámil, že je povinna uplatňovat ustanovení, na které odkazuje zákon o vysílání pracovníků, že je věcí sociálních partnerů, aby se dohodli na mzdových otázkách, že minimální podmínky stanovené kolektivními smlouvami jsou rovněž použitelné na zahraniční vyslané pracovníky a že pokud by se na zahraničního zaměstnavatele vztahovaly dvojí poplatky, může být věc předložena soudům. K tomu, aby se seznámila s použitelnými smluvními ustanoveními, se měla společnost Laval obrátit na sociální partnery v dotyčném odvětví činnosti.

36 Na mediačním setkání organizovaném dne 1. prosince 2004 a na smířčím jednání vedeném u Arbetsdomstolen dne 20. téhož měsíce, byla společnost Laval vyzvána sekcí Byggettan, aby přistoupila ke kolektivní smlouvě v odvětví stavebnictví dříve, než se bude jednat o mzdové otázce. Pokud by společnost Laval přijala tento návrh, kolektivní akce by okamžitě skončila a začal by platit sociální smír, který by umožnil zahájit jednání o mzdách. Společnost Laval nicméně odmítla přistoupit k uvedené smlouvě, protože nemohla předem zjistit povinnosti, které by pro ni platily ve mzdové oblasti.

37 V prosinci 2004 nabraly kolektivní akce vedené proti společnosti Laval na intenzitě. Elektrikerna zahájila dne 3. prosince 2004 solidární akci. Toto opatření vedlo k tomu, že švédským podnikům patřícím k zaměstnavatelské organizaci v odvětví elektrických instalací bylo zabráněno poskytovat společnosti Laval služby. O vánocích odjeli pracovníci vyslaní společností Laval zpět do Lotyšska a na dotyčnou stavbu se již nevrátili.

38 V lednu 2005 oznámily další odborové organizace solidární akce spočívající v bojkotu všech staveb, na kterých byla společnost Laval ve Švédsku činná, takže tento podnik již na území tohoto členského státu nebyl schopen provádět své činnosti. V únoru 2005 požádalo město Vaxholm o rozvázání smlouvy se společností Baltic a dne 24. března 2005 byl na tuto společnost prohlášen konkurs.

Předběžné otázky

39 Dne 7. prosince 2004 podala společnost Laval k Arbetsdomstolen žalobu proti Byggnads, Byggettan a Elektrikerna, jež směřovala k tomu, aby byla jak blokáda, tak solidární akce, které dopadaly na všechny její stavby, prohlášeny za protiprávní a bylo nařízeno jejich ukončení. Rovněž navrhovala, aby byla těmito odborovým organizacím uložena náhrada škody, již utrpěla. Rozhodnutím ze dne 22. prosince 2004 zamítl předkládající soud návrh společnosti Laval na předběžná opatření, jenž směřoval k tomu, aby tyto kolektivní akce byly ukončeny.

40 Arbetsdomstolen, který se zabýval otázkou, zda články 12 ES a 49 ES, jakož i směrnice 96/71 brání tomu, aby se odborové organizace prostřednictvím kolektivní akce snažily přimět zahraniční podnik, který vysílá pracovníky do Švédska, použít švédskou kolektivní smlouvu, se dne 29. dubna 2005 rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. V předkládacím rozhodnutí přijatém dne 15. září 2005 položil tento soud následující předběžné otázky:

„1) Je v souladu s ustanoveními Smlouvy o ES týkajícími se volného pohybu služeb a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, jakož i s ustanoveními směrnice 96/71 [...], aby se odborové organizace snažily prostřednictvím kolektivní akce v podobě blokády přimět zahraničního poskytovatele služeb k přistoupení k takové kolektivní smlouvě v hostitelském státě týkající se pracovních podmínek,

jako je [kolektivní smlouva v odvětví stavebnictví], za takové situace v hostitelském státě, v jaké právní předpisy provádějící uvedenou směrnici neobsahují žádná výslovná ustanovení o uplatnění pracovních podmínek v kolektivních smlouvách?

2) [MBL] zakazuje odborové organizaci podniknout kolektivní akci směřující k upuštění od kolektivní smlouvy uzavřené mezi jinými sociálními partnery. Tento zákaz je však uplatňován na základě zvláštního ustanovení, které je součástí *lex Britannia*, pouze tehdy, pokud odborová organizace zahájí kolektivní akci z důvodů pracovních podmínek, na které je přímo použitelný [MBL], což v praxi znamená, že zákaz neplatí u kolektivních akcí vůči zahraničním podnikům, které ve Švédsku dočasně podnikají s vlastními zaměstnanci. Brání ustanovení Smlouvy o ES týkající se volného pohybu služeb a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, jakož i ustanovení směrnice 96/71 uplatnění posledně uvedeného ustanovení – které spolu s ostatními ustanoveními *lex Britannia* v praxi znamená, že švédské kolektivní smlouvy platí a mají přednost před již uzavřenými zahraničními kolektivními smlouvami – proti kolektivní akci v podobě blokády, uskutečněné švédskými odborovými organizacemi vůči poskytovateli služeb dočasně pobývajícím ve Švédsku?“

41 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2005 byla zamítnuta žádost předkládajícího soudu ze dne 15. září 2005, aby projednávaná věc podléhala zrychlenému řízení stanovenému v čl. 104a prvním pododstavci jednacího řádu.

K přípustnosti

(...)

K první otázce

51 Svou první otázkou se předkládající soud táže, zda je v souladu s pravidly Smlouvy o ES, jež se týkají volného pohybu služeb a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, jakož i s pravidly směrnice 96/71, aby se odborové organizace snažily prostřednictvím kolektivní akce v podobě blokády přimět zahraničního poskytovatele služeb přistoupit v hostitelském členském státě k takové kolektivní smlouvě týkající se pracovních podmínek, jako je kolektivní smlouva v odvětví stavebnictví, jestliže se situace v uvedeném členském státě vyznačuje tím, že právní předpisy provádějící uvedenou směrnici neobsahují žádná výslovná ustanovení o uplatnění pracovních podmínek obsažených v kolektivních smlouvách.

52 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že kolektivní akce zahájená organizací Byggnads a Byggettan byla odůvodněna jak odmítnutím společnosti Laval zaručit ve Švédsku svým vyslaným pracovníkům hodinovou mzdu požadovanou těmito odborovými organizacemi, i když dotýčný členský stát nestanoví minimální mzdu, tak odmítnutím tohoto podniku přistoupit ke kolektivní smlouvě v odvětví stavebnictví, jejíž ustanovení zavádí pro určité záležitosti uvedené v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) směrnice 96/71 výhodnější podmínky, než jsou ty, které vyplývají z příslušných právních předpisů, zatímco jiná ustanovení se týkají záležitostí, které nejsou v tomto článku uvedeny.

53 První otázku předkládajícího soudu je proto třeba chápat tak, že její podstatou je to, zda články 12 ES a 49 ES, jakož i směrnice 96/71 musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby se v členském státě, v němž jsou pracovní podmínky týkající se záležitostí uvedených v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) této směrnice obsažené, s výjimkou minimální mzdy, v právních předpisech, mohla odborová organizace snažit prostřednictvím kolektivní akce v podobě takové blokády staveb, jako je blokáda dotčená v původním řízení, přimět poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě zahájit s ní jednání o mzdě, která musí být vyplacena vyslaným pracovníkům, jakož i přistoupit ke kolektivní smlouvě, jejíž ustanovení zavádí pro určité z výše uvedených záležitostí výhodnější

podmínky, než jsou ty, které vyplývají z příslušných právních předpisů, zatímco jiná ustanovení se týkají záležitostí, které nejsou v článku 3 uvedené směrnice uvedeny.

Použitelná ustanovení práva Společenství

54 Za účelem určení ustanovení práva Společenství použitelných na takovou věc, jako je věc v původním řízení, je třeba připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora se článek 12 ES, který zakotvuje obecnou zásadu zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti, samostatně uplatňuje pouze v situacích upravených právem Společenství, pro něž Smlouva nestanoví zvláštní pravidlo o zákazu diskriminace (viz rozsudky ze dne 26. listopadu 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Recueil, s. I-10981, bod 25, a ze dne 29. dubna 2004, Weigel, C-387/01, Recueil, s. I-4981, bod 57).

55 Přitom, pokud jde o volný pohyb služeb, byla tato zásada provedena a upřesněna článkem 49 ES (rozsudky ze dne 16. září 1999, Becu a další, C-22/98, Recueil, s. I-5665, bod 32, a ze dne 28. října 1999, Vestergaard, C-55/98, Recueil, s. I-7641, bod 17). Není tedy důvodné, aby Soudní dvůr rozhodl s ohledem na článek 12 ES.

56 Pokud jde o dočasné vyslání pracovníků do jiného členského státu, aby v něm vykonávali stavební nebo veřejné práce v rámci poskytování služeb ze strany svého zaměstnavatele, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že články 49 ES a 50 ES brání tomu, aby členský stát zakázal poskytovateli služeb se sídlem v jiném členském státě, aby se svobodně přemístil na jeho území se všemi svými zaměstnanci, nebo tomu, aby tento členský stát podmiňoval vyslání uvedených zaměstnanců restriktivnějšími podmínkami. Uložení takových podmínek poskytovateli služeb z jiného státu jej totiž diskriminuje vzhledem k jeho soutěžitelům se sídlem v hostitelském státě, kteří mohou využívat vlastních zaměstnanců svobodně, a ovlivňuje rovněž jeho schopnost poskytnout službu (rozsudek ze dne 27. března 1990, Rush Portuguesa, C-113/89, Recueil, s. I-1417, bod 12).

57 Právo Společenství naopak nebrání tomu, aby členské státy vztáhly své právní předpisy nebo kolektivní smlouvy uzavřené sociálními partnery ohledně minimální mzdy na všechny osoby, které vykonávají byť i jen dočasnou práci v zaměstnaneckém poměru na jejich území, nehlédě na stát sídla jejich zaměstnavatele (viz zejména rozsudky ze dne 3. února 1982, Seco a Desquenne & Giral, 62/81 a 63/81, Recueil, s. 223, bod 14, a ze dne 24. ledna 2002, Portugaia Construções, C-164/99, Recueil, s. I-787, bod 21). Uplatnění takových pravidel musí být nicméně způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sledují, tedy ochranu vyslaných pracovníků, a nepřekračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 23. listopadu 1999, Arblade a další, C-369/96 a C-376/96, Recueil, s. I-8453, bod 35, a ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Německo, C-341/02, Sb. rozh. s. I-2733, bod 24).

58 V této souvislosti přijal zákonodárce Společenství směrnici 96/71 za tím účelem, aby, jak vyplývá z jejího šestého bodu odůvodnění, v zájmu zaměstnavatelů a jejich zaměstnanců stanovil pracovní podmínky platné pro pracovní poměr, jestliže podnik usazený v daném členském státě vysílá v rámci poskytování služeb dočasně pracovníky na území jiného členského státu.

59 Z třináctého bodu odůvodnění směrnice 96/71 vyplývá, že je třeba koordinovat právní předpisy členských států, aby byl určena základní část kogentních ustanovení pro účely minimální ochrany, jež musí v hostitelském státě dodržovat zaměstnavatelé, kteří tam vysílají pracovníky.

60 Směrnice 96/71 však neharmonizovala věcný obsah těchto kogentních ustanovení pro účely minimální ochrany. Tento obsah tudíž může být volně stanoven členskými státy za podmínky dodržení Smlouvy a obecných zásad práva Společenství (rozsudek ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo, C-490/04, Sb. rozh. s. I-6095, bod 19).

61 V důsledku toho, jelikož skutkové okolnosti původního řízení, tak jak jsou popsány v předkládacím rozhodnutí, nastaly během roku 2004, tedy v době po uplynutí lhůty stanovené členským státům k provedení směrnice 96/71, přičemž toto datum bylo stanoveno na 16. prosince 1999, a jelikož tyto skutkové okolnosti spadají do působnosti této směrnice, je třeba přezkoumat první otázku s ohledem na ustanovení uvedené směrnice vykládaná ve světle článku 49 ES (rozsudek ze dne 12. října 2004, Wolff & Müller, C-60/03, Sb. rozh. s. I-9553, body 25 až 27 a 45), jakož i případně s ohledem na samotné posledně uvedené ustanovení.

Možnosti, kterými disponují členské státy za účelem určení pracovních podmínek použitelných na vysílané pracovníky, včetně minimální mzdy

62 V rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 234 ES s cílem poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen (viz rozsudky ze dne 17. července 1997, Krüger, C-334/95, Recueil, s. I-4517, bod 22; ze dne 28. listopadu 2000, Roquette Frères, C-88/99, Recueil, s. I-10465, bod 18, jakož i ze dne 15. června 2006, Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 a C-41/05, Sb. rozh. s. I-5293, bod 23), je třeba zkoumat možnosti, kterými disponují členské státy za účelem určení pracovních podmínek, jež se týkají záležitostí uvedených v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) směrnice 96/71, včetně minimální mzdy, již musí podniky zaručit pracovníkům, které vysílají v rámci nadnárodního poskytování služeb.

63 Jak z předkládacího rozhodnutí, tak z vyjádření předložených v rámci tohoto řízení totiž vyplývá jednak to, že, pokud jde o určení pracovních podmínek vysílaných pracovníků, které se týkají uvedených záležitostí, je minimální mzda jedinou pracovní podmínkou, jejíž stanovení ve Švédsku nevychází z jedné z možností stanovených směrnicí 96/71, a jednak to, že povinnost uložená společnosti Laval vyjednávat s odborovými organizacemi s cílem zjistit mzdy, které musí být vyplaceny jejím pracovníkům, jakož i povinnost přistoupit ke kolektivní smlouvě v odvětví stavebnictví, jsou základem sporu v původním řízení.

64 Podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce první a druhé odrážky směrnice 96/71 jsou pracovní podmínky týkající se záležitostí uvedených v bodě a) až g) tohoto ustanovení stanoveny, pokud jde o nadnárodní poskytování služeb v oblasti stavebnictví, buď právními nebo správními předpisy, anebo kolektivními smlouvami nebo rozhodčími nálezy, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné. Kolektivní smlouvy a rozhodčí nálezy ve smyslu tohoto ustanovení jsou ty, kterými se musí řídit všechny podniky dotyčného odvětví nebo povolání v dané zeměpisné oblasti.

65 Článek 3 odst. 8 druhý pododstavec směrnice 96/71 poskytuje krom toho členským státům možnost, jestliže neexistuje systém, který by prohlásil kolektivní smlouvy či rozhodčí nálezy za všeobecně použitelné, považovat za základ ty kolektivní smlouvy či rozhodčí nálezy, které mají všeobecný účinek na všechny podobné podniky dotyčného odvětví, nebo ty, které byly uzavřeny nejvíce reprezentativními organizacemi sociálních partnerů na vnitrostátní úrovni a které se uplatňují na celém vnitrostátním území.

66 Ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že použití posledně uvedené možnosti vyžaduje jednak to, aby tak členský stát rozhodl, a jednak to, aby použití kolektivních smluv na podniky, které vysílají pracovníky, těmto podnikům zaručilo, pokud jde o záležitosti uvedené v čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce písm. a) až g) směrnice 96/71 rovné zacházení ve vztahu k vnitrostátním podnikům dotyčného odvětví nebo povolání, které se nacházejí v podobné situaci. O rovné zacházení ve smyslu čl. 3 odst. 8 uvedené směrnice se jedná tehdy, jestliže tyto posledně uvedené podniky podléhají stejným povinnostem, pokud jde o uvedené záležitosti, jako podniky, kterých se týká vysílání, a jestliže jsou oběma skupinám podniků uloženy tyto povinnosti s týmiž účinky.

67 Je nesporné, že ve Švédsku byly pracovní podmínky týkající se záležitostí uvedených v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) směrnice 96/71, s výjimkou minimální mzdy, stanoveny právními předpisy. Je rovněž nesporné, že kolektivní smlouvy nejsou prohlášeny za všeobecně použitelné a že tento členský stát nevyužil možnosti stanovené v čl. 3 odst. 8 druhém pododstavci této směrnice.

68 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že jelikož cílem směrnice 96/71 není harmonizace systémů stanovení pracovních podmínek v členských státech, mohou se členské státy na vnitrostátní úrovni svobodně rozhodnout pro systém, který není výslovně uveden mezi systémy stanovenými uvedenou směrnicí, za předpokladu, že tento systém nebrání pohybu služeb mezi členskými státy.

69 Z procesních písemností vyplývá, že ve Švédsku vnitrostátní orgány svěřily sociálním partnerům úkol, aby prostřednictvím kolektivního vyjednávání stanovili mzdy, které musí vnitrostátní podniky platit svým pracovníkům, a že pokud jde o stavební podniky, takový systém znamená, že je třeba vyjednávat případ od případu na pracovišti, se zohledněním kvalifikace a úkolů dotyčných zaměstnanců.

70 Pokud jde o mzdové povinnosti, které mohou být uloženy poskytovatelům služeb usazeným v jiných členských státech, je třeba připomenout, že čl. 3 odst. 1 první pododstavec písm. c) směrnice 96/71 se týká pouze minimální mzdy. Tohoto ustanovení se proto není možné dovolávat k tomu, aby se odůvodnila povinnost těchto poskytovatelů služeb dodržovat mzdy, jaké se v projednávané věci snaží v rámci švédského systému prosadit odborové organizace žalované v původním řízení, které nepředstavují minimální mzdu a nejsou navíc stanoveny podle způsobů upravených v tomto ohledu v čl. 3 odst. 1 a 8 uvedené směrnice.

71 V důsledku toho je třeba v této fázi dospět k závěru, že členský stát, ve kterém není minimální mzda určena jedním ze způsobů stanovených v čl. 3 odst. 1 a 8 směrnice 96/71, nemá podle této směrnice právo ukládat podnikům usazeným v jiných členských státech, aby v rámci nadnárodního poskytování služeb vyjednávaly případ od případu na pracovišti, se zohledněním kvalifikace a úkolů zaměstnanců, aby tak zjistily mzdy, které budou muset zaplatit svým vyslaným pracovníkům.

72 V následující části tohoto rozsudku bude třeba posoudit s ohledem na článek 49 ES povinnosti, které z takového systému stanovení mezd vyplývají podnikům usazeným v jiném členském státě.

Záležitosti, kterých se mohou týkat pracovní podmínky použitelné na vysílané pracovníky

73 Aby se zabezpečilo dodržování základní části kogentních ustanovení pro účely minimální ochrany, čl. 3. odst. 1 první pododstavec směrnice 96/71 stanoví, že členské státy zajistí, aby podniky v rámci nadnárodního poskytování služeb zaručovaly bez ohledu na právo rozhodné pro pracovní poměr pracovníkům vyslaným na jejich území pracovní podmínky týkající se záležitostí uvedených v tomto ustanovení, a sice maximální délky pracovní doby a minimální doby odpočinku, minimální délky dovolené za kalendářní rok, minimální mzdy, včetně sazeb za přesčasy, podmínek poskytování pracovníků, zejména prostřednictvím podniků pro dočasnou práci, ochrany zdraví, bezpečnosti a hygieny při práci, ochranných opatření týkajících se pracovních podmínek těhotných žen nebo žen krátce po porodu, dětí a mladistvých, rovného zacházení pro muže a ženy a ostatních ustanovení o nediskriminaci.

74 Toto ustanovení má jednak zabezpečit poctivou soutěž mezi vnitrostátními podniky a podniky poskytujícími služby nadnárodně, jelikož ukládá posledně uvedeným podnikům, aby svým pracovníkům ohledně omezeného výčtu záležitostí přiznaly pracovní podmínky, které jsou v hostitelském členském státě stanoveny právními a správními předpisy nebo kolektivními smlouvami či rozhodčími nálezy ve smyslu čl. 3 odst. 8 směrnice 96/71, jež představují kogentní ustanovení pro minimální ochranu.

75 Uvedené ustanovení tedy brání tomu, aby se, jestliže je úroveň sociální ochrany v hostitelském členském státě vyšší, mohly podniky usazené v jiných členských státech dopustit v rámci nadnárodního poskytování služeb nekalé soutěže vůči podnikům hostitelského členského státu tím, že na své pracovníky ohledně těchto záležitostí použijí pracovní podmínky platné v členském státě původu.

76 Kromě toho má toto ustanovení zajistit vysílaným pracovníkům použití ustanovení pro minimální ochranu hostitelského členského státu, pokud jde o pracovní podmínky týkající se uvedených záležitostí, během doby, kdy dočasně vykonávají práci na území tohoto členského státu.

77 Přiznání takové minimální ochrany vede k tomu, že je-li úroveň ochrany vyplývající z pracovních podmínek přiznaných vysílaným pracovníkům v členském státě původu, pokud jde o záležitosti uvedené v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) směrnice 96/71, nižší než úroveň minimální ochrany v hostitelském členském státě, mají tito pracovníci nárok na lepší pracovní podmínky v tomto posledně uvedeném státě.

78 Z bodu 19 tohoto rozsudku nicméně vyplývá, že ve věci v původním řízení se určitá ustanovení kolektivní smlouvy v odvětví stavebnictví odchyľují, pro některé záležitosti uvedené v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) směrnice 96/71, zejména co se týče pracovní doby a dovolené za kalendářní rok, od švédských právních předpisů, které stanoví pracovní podmínky použitelné na vysílané pracovníky, když zavádějí výhodnější podmínky než tyto právní předpisy.

79 Je pravda, že čl. 3 odst. 7 směrnice 96/71 stanoví, že odstavce 1 až 6 téhož článku nebrání použití pracovních podmínek, které jsou pro pracovníky výhodnější. Kromě toho ze sedmáctého bodu odůvodnění uvedené směrnice vyplývá, že kogentní ustanovení pro minimální ochranu platná v hostitelském státě nesmí bránit použití takových pracovních podmínek.

80 To však nemění nic na tom, že čl. 3 odst. 7 směrnice 96/71 nemůže být vykládán v tom smyslu, že umožňuje hostitelskému členskému státu podřídít poskytování služeb na jeho území dodržování pracovních podmínek, které jdou nad kogentní ustanovení pro minimální ochranu. Směrnice 96/71 totiž, pokud jde o záležitosti uvedené v jejím čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g), výslovně stanoví stupeň ochrany, jehož dodržování má hostitelský stát právo uložit podnikům usazeným v jiných členských státech ve prospěch jejich pracovníků vysílaných na jeho území. Kromě toho by takový výklad zbavil uvedenou směrnici užitečného účinku.

81 Úroveň ochrany, která musí být vysílaným pracovníkům zajištěna na území hostitelského členského státu se proto – s výhradou možnosti podniků usazených v jiných členských státech přistoupit dobrovolně v hostitelském členském státě k případně výhodnější kolektivní smlouvě, zejména v rámci závazku přijatého vůči vlastním vysílaným zaměstnancům – v zásadě omezuje na úroveň ochrany stanovenou v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) směrnice 96/71, pokud uvedení pracovníci již nemají na základě zákona nebo kolektivních smluv v členském státě původu výhodnější pracovní podmínky ohledně záležitostí, kterých se týká uvedené ustanovení.

82 Kromě toho je třeba upřesnit, že podle čl. 3 odst. 10 první odrážky směrnice 96/71 mohou členské státy uplatňovat pracovní podmínky vztahující se na jiné záležitosti, než které jsou vyjmenovány v odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) tohoto článku 3 směrnice, pokud jsou v souladu se Smlouvou a pokud se jedná o předpisy o veřejném pořádku, které se rovným způsobem uplatní na vnitrostátní podniky a na podniky ostatních členských států.

83 Ve věci v původním řízení se některá ustanovení kolektivní smlouvy v odvětví stavebnictví týkají záležitostí, které nejsou vyjmenovány v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) směrnice 96/71. V tomto ohledu z bodu 20 tohoto rozsudku vyplývá, že přistoupením k této kolektivní smlouvě vznikají

podnikům povinnosti peněžitého charakteru, jako jsou povinnost zaplatit odborové sekci Byggettan částku rovnající se 1,5 % objemu mzdových prostředků za kontrolu vykonávanou touto odborovou sekcí ohledně mezd, a pojišťovně FORA jednak 0,8 % objemu mzdových prostředků jako „zvláštní příplatek ve stavebnictví“, a jednak 5,9 % tohoto objemu za některé pojistné.

84 Je nicméně nesporné, že tyto povinnosti byly uloženy, aniž by vnitrostátní orgány využily čl. 3 odst. 10 směrnice 96/71. Sporná ustanovení kolektivní smlouvy v odvětví stavebnictví byla totiž přijata na základě vyjednávání mezi sociálními partnery, kteří nejsou veřejnoprávními subjekty a nemohou se dovolávat tohoto ustanovení k tomu, aby uplatnili důvody veřejného pořádku za účelem prokázání slučitelnosti takové kolektivní akce, jaká je dotčena v původním řízení, s právem Společenství.

85 Zbývá posoudit s ohledem na článek 49 ES kolektivní akci, kterou vedly odborové organizace žalované v původním řízení, a to jak v rozsahu, v němž měla přimět poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě k tomu, aby zahájil jednání o mzdách, které musejí být vyplaceny vyslaným pracovníkům, tak v rozsahu, v němž měla tohoto poskytovatele služeb přimět k přistoupení ke kolektivní smlouvě, jejíž ustanovení zavádí pro určité záležitosti uvedené v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) směrnice 96/71 výhodnější podmínky, než jaké vyplývají z příslušných právních předpisů, zatímco jiná ustanovení této smlouvy se týkají záležitostí, na které se toto ustanovení nevztahuje.

K posouzení kolektivní akce dotčené ve věci v původním řízení s ohledem na článek 49 ES

86 Co se týče používání nátlakových prostředků, jimiž disponují odborové organizace, aby si vynutily přistoupení ke kolektivní smlouvě a mzdová jednání, žalované v původním řízení, jakož i dánská a švédská vláda uvádějí, že právo zahájit kolektivní akce v rámci vyjednávání se zaměstnavatelem nespadá do působnosti článku 49 ES, protože v souladu s čl. 137 odst. 5 ES, ve znění Niceské smlouvy, Společenství nemá pravomoc upravovat toto právo.

87 V tomto ohledu stačí připomenout, že i když je pravda, že v oblastech, které nespádají do pravomoci Společenství, mají členské státy v zásadě volnost upravit podmínky existence a způsob výkonu těchto práv, nemění to nic na tom, že při výkonu této pravomoci musí dodržovat právo Společenství (viz obdobně, co se týče oblasti sociálního zabezpečení, rozsudky ze dne 28. dubna 1998, Decker, C-120/95, Recueil, s. I-1831, body 22 a 23, jakož i Kohll, C-158/96, Recueil, s. I-1931, body 18 a 19; co se týče přímých daní, rozsudky ze dne 4. března 2004, Komise v. Francie, C-334/02, Recueil, s. I-2229, bod 21, a ze dne 13. prosince 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Sb. rozh. s. I-10837, bod 29).

88 Proto nemůže okolnost, že se článek 137 ES nevztahuje ani na právo na stávku, ani na právo na výluku vyjmout takovou kolektivní akci, jaká je dotčená v původním řízení, z oblasti volného pohybu služeb.

89 Podle vyjádření dánské a švédské vlády představuje právo vést kolektivní akci základní právo, které je jako takové vyňato z působnosti článku 49 ES, jakož i směrnice 96/71.

90 V tomto ohledu je třeba uvést, že právo vést kolektivní akci je uznáno jak různými mezinárodně právními instrumenty, na kterých členské státy spolupracovaly nebo ke kterým přistoupily, jako je Evropská sociální charta podepsaná v Turíně dne 18. října 1961, ostatně výslovně uvedená v článku 136 ES, a Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 87 ze dne 9. července 1948 o svobodě sdružování a ochraně práva se organizovat, tak i právními nástroji vytvořenými uvedenými členskými státy na úrovni Společenství nebo v rámci Evropské unie, jako je Charta Společenství základních sociálních práv pracovníků, přijatá na zasedání Evropské rady konaném dne 9. prosince 1989 ve Štrasburku, rovněž uvedená v článku 136 ES, a Listina základních práv Evropské unie, vyhlášená dne 7. prosince 2000 v Nice (Úř. věst. C 364, s. 1).

91 I když právo vést kolektivní akci musí být tedy uznáno jako základní právo, které je nedílnou součástí obecných zásad práva Společenství, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, nemění to nic na tom, že jeho výkon může podléhat určitým omezením. Jak totiž znovu potvrzuje článek 28 Listiny základních práv Evropské unie, toto právo je chráněno v souladu s právem Společenství a vnitrostátními předpisy a zvyklostmi.

92 I když je pravda, jak připomíná švédská vláda, že právo vést kolektivní akce požívá ve Švédsku, stejně jako i v dalších členských státech, ústavní ochrany, nemění to nic na tom, jak vyplývá z bodu 10 tohoto rozsudku, že podle švédské ústavy může být toto právo, které v tomto členském státě zahrnuje blokádu pracoviště, vykonáváno pouze tehdy, pokud tomu nebrání ustanovení zákona nebo smlouvy.

93 V tomto ohledu Soudní dvůr již rozhodl, že ochrana základních práv zakládá legitimní zájem, který v zásadě odůvodňuje omezení povinností uložených právem Společenství, byť by se jednalo o povinnosti uložené na základě základní svobody zaručené Smlouvou, jako je volný pohyb zboží (viz rozsudek ze dne 12. června 2003, Schmidberger, C-112/00, Recueil, s. I-5659, bod 74) nebo volný pohyb služeb (viz rozsudek ze dne 14. října 2004, Omega, C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609, bod 35).

94 Jak Soudní dvůr rozhodl ve výše uvedených rozsudcích Schmidberger a Omega, výkon dotčených základních práv, a sice svobody projevu a shromažďování, jakož i respektování lidské důstojnosti, se nevymyká z působnosti ustanovení Smlouvy. Tento výkon musí být uveden do souladu s požadavky týkajícími se práv chráněných uvedenou Smlouvou a musí být v souladu se zásadou proporcionality (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Schmidberger, bod 77, a Omega, bod 36).

95 Z výše uvedeného vyplývá, že povaha práva vést kolektivní akci jakožto základního práva nemůže takovou akci, jež je vedena proti podniku usazenému v jiném členském státě, který vysílá pracovníky v rámci nadnárodního poskytování služeb, vyloučit z působnosti práva Společenství.

96 Je proto třeba přezkoumat, zda skutečnost, že odborové organizace členského státu mohou vést kolektivní akci za výše uvedených podmínek, představuje omezení volného pohybu služeb, a pokud tomu tak je, zda toto omezení může být odůvodněno.

97 V tomto ohledu je třeba připomenout, že článek 49 ES se v rozsahu, v němž se týká odstranění omezení volného pohybu služeb vyplývajících z okolnosti, že poskytovatel služeb je usazen v jiném členském státě než v tom, kde služba musí být poskytnuta, stal po uplynutí přechodného období přímo použitelným v právních řádech členských států a přiznává jednotlivcům práva, jež mohou uplatnit před soudem a jimž musí vnitrostátní soudy poskytovat ochranu (viz zejména rozsudky ze dne 3. prosince 1974, van Binsbergen, 33/74, Recueil, s. 1299, bod 26; ze dne 14. července 1976, Donà, 13/76, Recueil, s. 1333, bod 20; ze dne 4. prosince 1986, Komise v. Irsko, 206/84, Recueil, s. 3817, bod 16, a ze dne 11. ledna 2007, ITC, C-208/05, Sb. rozh. s. I-181, bod 67).

98 Je třeba rovněž připomenout, že dodržování článku 49 ES platí také pro právní úpravy, které nemají veřejný charakter a mají hromadným způsobem upravit poskytování služeb. Zrušení překážek volného pohybu služeb mezi členskými státy by totiž bylo ohroženo, kdyby zrušení překážek státního původu mohlo být neutralizováno překážkami vyplývajících z toho, že sdružení nebo subjekty, které nespádají do oblasti veřejného práva uplatňují svou právní autonomii (viz rozsudky ze dne 12. prosince 1974, Walrave a Koch, 36/74, Recueil, s. 1405, body 17 a 18; ze dne 15. prosince 1995, Bosman, C-415/93, Recueil, s. I-4921, body 83 a 84, jakož i ze dne 19. února 2002, Wouters a další, C-309/99, Recueil, s. I-1577, bod 120).

99 Ve věci v původním řízení je třeba konstatovat, že právo odborových organizací členského státu vést kolektivní akce, kterými je možné přimět podniky usazené v jiných členských státech, aby přistoupily

ke kolektivní smlouvě v odvětví stavebnictví – jejíž některá ustanovení se odchyľují od právních předpisů tím, že zavádějí výhodnější pracovní podmínky, pokud jde o záležitosti uvedené v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) směrnice 96/71 a jiná se týkají záležitostí, které uvedené ustanovení neuvádí – může učinit výkon stavebních prací na švédském území pro tyto podniky méně přitažlivým či dokonce obtížnějším, a představuje z tohoto důvodu omezení volného pohybu služeb ve smyslu článku 49 ES.

100 To platí tím spíše pro okolnost, že uvedené podniky, aby zjistily minimální mzdu, která musí být vyplacena jejich vyslaným pracovníkům, mohou být kolektivními akcemi přinuceny vést s odborovými organizacemi vyjednávání neurčitého trvání v místě výkonu poskytování služeb.

101 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že jelikož volný pohyb služeb představuje jednu ze základních zásad Společenství (viz zejména rozsudky ze dne 4. prosince 1986, Komise v. Francie, 220/83, Recueil, s. 3663, bod 17, a Komise v. Dánsko, 252/83, Recueil, s. 3713, bod 17), omezení této svobody může být připuštěno pouze tehdy, jestliže sleduje legitimní cíl slučitelný se Smlouvou a je odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu, a pokud je v takovém případě způsobitelné zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné (viz zejména rozsudky ze dne 5. června 1997, SETTG, C-398/95, Recueil, s. I-3091, bod 21; ze dne 30. března 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Sb. rozh. s. I-2941, bod 37, a ze dne 5. prosince 2006, Cipolla a další, C-94/04 a C-202/04, Sb. rozh. s. I-11421, bod 61).

102 Odborové organizace žalované v původním řízení, jakož i švédská vláda uvádějí, že dotčená omezení jsou odůvodněna, protože jsou nezbytná pro zajištění ochrany základního práva uznaného právem Společenství a protože je jejich cílem ochrana pracovníků, která představuje naléhavý důvod obecného zájmu.

103 V tomto ohledu je třeba uvést, že právo vést kolektivní akci, jejímž cílem je ochrana pracovníků v hostitelském státě proti případné praxi sociálního dumpingu, může představovat naléhavý důvod obecného zájmu ve smyslu judikatury Soudního dvora, který může v zásadě odůvodnit omezení jedné ze základních svobod zaručených Smlouvou (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Arblade a další, bod 36; rozsudky ze dne 15. března 2001, Mazzoleni a ISA, C-165/98, Recueil, s. I-2189, bod 27; ze dne 25. října 2001, Finalarte a další, C-49/98, C-50/98, C-52/98 až C-54/98 a C-68/98 až C-71/98, Recueil, s. I-7831, bod 33, a ze dne 11. prosince 2007, International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union, C-438/05, Sb. rozh. s. I-0000, bod 77).

104 Je třeba dodat, že podle čl. 3 odst. 1 písm. c) a j) ES nezahrnuje činnost Společenství jen „vnitřní trh, který se vyznačuje odstraněním překážek volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu mezi členskými státy“, ale rovněž „politiku v sociální oblasti“. Článek 2 ES totiž uvádí, že posláním Společenství je zejména podporovat „harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj hospodářských činností“ a „vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany“.

105 Protože Společenství tedy nemá jen hospodářské, ale i sociální cíle, musí být práva vyplývající z ustanovení Smlouvy týkajících se volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu v rovnováze s cíli sledovanými sociální politikou, k nimž patří, jak vyplývá z článku 136 ES, zejména zlepšování životních a pracovních podmínek tak, aby se dosáhlo jejich vyrovnání při udržení jejich zvýšené úrovně, přiměřené sociální ochrany a sociálního dialogu.

106 Ve věci v původním řízení Byggnads a Byggettan uvádějí, že cílem sledovaným blokádou zahájenou proti společnosti Laval byla ochrana pracovníků.

107 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že blokáda, kterou zahájí odborová organizace hostitelského členského státu a jejímž cílem je zaručit v rámci nadnárodního poskytování služeb vyslaným pracovníkům pracovní podmínky na určité úrovni, v zásadě spadá pod cíl ochrany pracovníků.

108 Je nicméně třeba mít za to, že pokud jde o zvláštní povinnosti spojené s přistoupením ke kolektivní smlouvě v odvětví stavebnictví – které se odborové organizace snaží prosadit takovou kolektivní akcí, jaká je dotčená v původním řízení, podnikům usazeným v jiných členských státech – překážku, kterou s sebou kolektivní akce nese, odůvodnit s ohledem na takový cíl nelze. Kromě toho, co vyplývá z bodů 81 a 83 tohoto rozsudku, pokud jde o pracovníky vyslané v rámci nadnárodního poskytování služeb, je totiž jejich zaměstnavatel v důsledku koordinace zavedené směrnicí 96/71 povinen v hostitelském členském státě dodržovat základ kogentních ustanovení pro účely minimální ochrany.

109 Konečně, pokud jde o mzdová jednání, ke kterým se odborové organizace snaží takovou kolektivní akcí, jaká je dotčená v původním řízení, přimět podniky usazené v jiném členském státě a vysílající dočasně pracovníky na území hostitelského členského státu, je zajisté třeba zdůraznit, že právo Společenství nezakazuje členským státům, aby takovým podnikům uložily povinnost vhodným způsobem dodržovat jejich pravidla v oblasti minimální mzdy (viz výše uvedené rozsudky *Seco* a *Desquenne & Giral*, bod 14; *Rush Portuguesa*, bod 18, jakož i *Arblade* a další, bod 41).

110 Takové kolektivní akce, jaké jsou dotčené v původním řízení, nicméně nemohou být odůvodněny s ohledem na cíl obecného zájmu uvedený v bodě 102 tohoto rozsudku, jestliže mzdové jednání, které je prosazované těmito akcemi vůči podniku usazenému v jiném členském státě, vzniká ve vnitrostátním kontextu, který je charakteristický tím, že neexistují jakákoli ustanovení, která by byla dostatečně přesná a dostupná, aby v praxi neznemožnila nebo nadměrně neztížila tomuto podniku určení povinností, které musí dodržovat ohledně minimální mzdy (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Arblade* a další, bod 43).

111 S ohledem na výše uvedené je třeba odpovědět na první otázku, že článek 49 ES a článek 3 směrnice 96/71 musejí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby se v členském státě – v němž jsou pracovní podmínky týkající se záležitostí uvedených v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) této směrnice obsažené, s výjimkou minimální mzdy, v právních předpisech – mohla odborová organizace snažit prostřednictvím kolektivní akce v podobě takové blokády staveb, jako je blokáda dotčená v původním řízení, přimět poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě zahájit s ní jednání o mzdě, která musí být vyplacena vyslaným pracovníkům, jakož i přistoupit ke kolektivní smlouvě, jejíž ustanovení zavádí pro určité z výše uvedených záležitostí výhodnější podmínky, než jsou ty, které vyplývají z příslušných právních předpisů, zatímco jiná ustanovení se týkají záležitostí, které nejsou uvedeny v článku 3 uvedené směrnice.

K druhé otázce

112 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda články 49 ES a 50 ES brání tomu, aby zákaz podniknout kolektivní akci s cílem zrušit nebo změnit kolektivní smlouvu uzavřenou třetími osobami, který je v členském státě uložen odborovým organizacím, byl podmíněn tím, že se kolektivní akce týká pracovních podmínek, na které je vnitrostátní právo přímo použitelné, což má pro podnik, který vysílá pracovníky do tohoto členského státu v rámci poskytování služeb a který je vázán kolektivní smlouvou podléhající právu jiného členského státu, za následek, že nemůže takový zákaz uplatnit vůči uvedeným organizacím.

113 Tato otázka se týká použití ustanovení MBL, která zavedla systém boje proti sociálnímu dumpingu, podle kterého nemůže poskytovatel služeb v členském státě, ve kterém poskytuje službu, oprávněně očekávat, že budou jakkoliv zohledněny závazky vyplývající z kolektivních smluv, kterým již podléhá

v členském státě, ve kterém je usazen. Z takového systému vyplývá, že kolektivní akce jsou povoleny vůči podnikům, které jsou vázány kolektivní smlouvou podléhající právu jiného členského státu stejně jako vůči těm podnikům, které neváže žádná kolektivní smlouva.

114 Podle ustálené judikatury volný pohyb služeb předpokládá zejména odstranění jakékoli diskriminace vůči poskytovateli z důvodu jeho státní příslušnosti nebo okolnosti, že je usazen v jiném členském státě nežli ve státě, ve kterém je služba poskytována (viz zejména rozsudky ze dne 26. února 1991, Komise v. Francie, C-154/89, Recueil, s. I-659, bod 12; Komise v. Itálie, C-180/89, Recueil, s. I-709, bod 15; Komise v. Řecko, C-198/89, Recueil, s. I-727, bod 16, a ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo, výše uvedený, bod 83).

115 Stejně tak podle ustálené judikatury může diskriminace nastat pouze tehdy, pokud jsou rozdílná pravidla používána na srovnatelné situace nebo stejné pravidlo používáno na rozdílné situace (viz zejména rozsudky ze dne 14. února 1995, Schumacker, C-279/93, Recueil, s. I-225, bod 30; ze dne 22. března 2007, Talotta, C-383/05, Sb. rozh. s. I-2555, bod 18, jakož i ze dne 18. července 2007, Lakebrink a Peters-Lakebrink, C-182/06, Sb. rozh. s. I-6705, bod 27).

116 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že taková vnitrostátní právní úprava, jaká je dotčená ve věci v původním řízení, která nepřihlíží, bez ohledu na jejich obsah, ke kolektivním smlouvám, kterými jsou podniky vysílající pracovníky do Švédska již vázány v členském státě, kde jsou usazeny, diskriminuje tyto podniky v rozsahu, v němž s nimi zachází stejně jako s tuzemskými podniky, které kolektivní smlouvu neuzavřely.

117 Přitom z článku 46 ES, který je nutno vykládat striktně, vyplývá, že diskriminační pravidla mohou být odůvodněná z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví (viz rozsudek ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo, výše uvedený, bod 86).

118 V tomto ohledu z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že použití této právní úpravy na podniky usazené v jiných členských státech, které jsou vázány kolektivními smlouvami, na které se švédské právo přímo nepoužije, má za cíl jednak umožnit odborovým organizacím jednat tak, aby všichni zaměstnavatelé přítomní na švédském trhu práce uplatňovali mzdy a další pracovní podmínky odpovídající podmínkám obvykle uplatňovaným ve Švédsku, a jednak vytvořit podmínky poctivé hospodářské soutěže za stejných podmínek mezi švédskými zaměstnavateli a podnikateli pocházejícími z jiných členských států.

119 Vzhledem k tomu, že žádné z hledisek uvedených v předchozím bodě nepatří mezi důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví ve smyslu článku 46 ES ve spojení s článkem 55 ES, je třeba konstatovat, že taková diskriminace, jaká je dotčená v původním řízení, nemůže být odůvodněná.

120 S ohledem na výše uvedené je třeba odpovědět na druhou otázku, že články 49 ES a 50 ES brání tomu, aby zákaz podniknout kolektivní akci s cílem zrušit nebo změnit kolektivní smlouvu uzavřenou třetími osobami, který je v členském státě uložen odborovým organizacím, byl podmíněn tím, že se kolektivní akce týká pracovních podmínek, na které je vnitrostátní právo přímo použitelné.

(...)

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Článek 49 ES a článek 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb musejí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby se v členském státě – v němž jsou pracovní podmínky týkající se záležitostí uvedených v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g) této směrnice obsažené, s výjimkou minimální mzdy, v právních předpisech – mohla odborová organizace snažit prostřednictvím kolektivní akce v podobě takové blokády staveb, jako je blokáda dotčená v původním řízení, přimět poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě zahájit s ní jednání o mzdě, která musí být vyplacena vyslaným pracovníkům, jakož i přistoupit ke kolektivní smlouvě, jejíž ustanovení zavádí pro určité z výše uvedených záležitostí výhodnější podmínky, než jsou ty, které vyplývají z příslušných právních předpisů, zatímco jiná ustanovení se týkají záležitostí, které nejsou uvedeny v článku 3 uvedené směrnice.

2) Články 49 ES a 50 ES brání tomu, aby zákaz podniknout kolektivní akci s cílem zrušit nebo změnit kolektivní smlouvu uzavřenou třetími osobami, který je v členském státě uložen odborovým organizacím, byl podmíněn tím, že se kolektivní akce týká pracovních podmínek, na které je vnitrostátní právo přímo použitelné.

CASE OF BOSPHORUS HAVA YOLLARI TURİZM VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ v. IRELAND

(Application no. 45036/98)

JUDGMENT STRASBOURG 30 June 2005

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. The lease agreement between JAT and the applicant company

11. The applicant company is an airline charter company incorporated in Turkey in March 1992.

12. By an agreement dated 17 April 1992, the applicant company leased two Boeing 737-300 aircraft from Yugoslav Airlines (JAT), the national airline of the former Yugoslavia. These were, at all material times, the only two aircraft operated by the applicant company. The lease agreement was a “dry lease without crew” for a period of forty-eight months from the dates of delivery of the two aircraft (22 April and 6 May 1992). According to the terms of the lease, the crew were to be the applicant company's employees and the applicant company was to control the destination of the aircraft. While ownership of the aircraft remained with JAT, the applicant company could enter the aircraft on the Turkish Civil Aviation Register provided it noted JAT's ownership.

(...)

B. Prior to the aircraft's arrival in Ireland

14. From 1991 onwards the United Nations adopted, and the European Community implemented, a series of sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) – “the FRY” – designed to address the armed conflict and human rights violations taking place there.

15. In January 1993 the applicant company began discussions with TEAM Aer Lingus (“TEAM”) with a view to having maintenance work (“C-Check”) done on one of its leased aircraft. TEAM was a limited liability company whose principal business was aircraft maintenance. (...)

16. On 17 April 1993 the United Nations Security Council adopted Resolution 820 (1993), which provided that States should impound, *inter alia*, all aircraft in their territories “in which a majority or controlling interest is held by a person or undertaking in or operating from the [FRY]”. That resolution was implemented by Regulation (EEC) no. 990/93, which came into force on 28 April 1993 (see paragraph 65 below).

(...)

C. The impounding of the aircraft

19. On 17 May 1993 one of the applicant company's leased aircraft arrived in Dublin. A contract with TEAM was signed for the completion of C-Check.

(...)

23. At noon on 28 May 1993 the applicant company was informed by TEAM that C-Check had been completed and that, on payment of USD 250,000, the aircraft would be released. Later that day payment was received and the aircraft was released. While awaiting air traffic control clearance to take off, the aircraft was stopped. In his report, the duty manager of Dublin Airport noted that TEAM had informed him that it had been advised by the Department of Transport that it would be “in breach of sanctions” for the aircraft to leave. (...)

24. By letters dated 29 May 1993 to the applicant company, TEAM noted that it was waiting for the opinion of the Sanctions Committee and that it had been advised by the authorities that release of the aircraft before receipt of that opinion would be in violation of the United Nations sanctions regime.

D. Prior to judicial review proceedings

(...)

28. On 4 June 1993 the European Communities (Prohibition of Trade with the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)) Regulations 1993 (Statutory Instrument no. 144 of 1993) were adopted. By a letter dated 8 June 1993, the Minister for Transport (Energy and Communications) informed the Dublin Airport managers that he had authorised the impounding, until further notice, of the aircraft pursuant to that statutory instrument.

29. Shortly afterwards the applicant company's second aircraft was grounded in Istanbul, although the parties disagreed as to precisely why.

30. By a letter of 14 June 1993, the Sanctions Committee informed the Irish Permanent Mission of the findings of its meeting of 8 June 1993:

“... the provision of any services to an aircraft owned by an undertaking in the [FRY], except those specifically authorised in advance by the Committee ..., would not be in conformity with the requirements of the relevant Security Council resolutions. The members of the Committee also recalled the provisions of paragraph 24 of [Resolution 820 (1993) of the United Nations Security Council] regarding such aircraft, under which the aircraft in question should have already been impounded by the Irish authorities. The Committee, therefore, would be extremely grateful for being apprised of any action on behalf of Your Excellency's Government to that effect.”

(...)

E. The first judicial review proceedings: the High Court

33. In November 1993 the applicant company applied for leave to seek judicial review of the Minister's decision to impound the aircraft. Amended grounds were later lodged taking issue with TEAM's role in the impoundment. On 15 April 1994 the High Court struck out TEAM as a respondent in the proceedings, the applicant company's dispute with TEAM being a private-law matter.

(...)

35. On 21 June 1994 Mr Justice Murphy delivered the judgment of the High Court. The issue before him could, he believed, be simply defined as the question of whether the Minister for Transport was bound by Article 8 of Regulation (EEC) no. 990/93 to impound the applicant company's aircraft. (...)

36. In interpreting Regulation (EEC) no. 990/93, Mr Justice Murphy had regard to its purpose. He found the aircraft not to be one to which Article 8 applied, as it was not an aircraft in which a majority or controlling interest was held by a person or undertaking in or operating from the former FRY, and that the decision of the Minister to impound was therefore *ultra vires*. However, the aircraft was, at that stage, the subject of an injunction obtained (in March 1994) by a creditor of JAT (SNECMA) preventing it from leaving the country. That injunction was later discharged on 11 April 1995.

F. The second judicial review proceedings: the High Court

37. Having indicated to the applicant company that the Minister for Transport was investigating a further impoundment based on Article 1.1(e) of Regulation (EEC) no. 990/93, the Department of Transport informed the applicant company by a letter of 5 August 1994 of the following:

“The Minister has now considered the continuing position of the aircraft in the light of the recent ruling of the High Court and the provisions of the Council regulations referred to.

Arising out of the Minister's consideration, I am now directed to inform you that the Minister has ... directed that the aircraft ... be detained pursuant to Article 9 of [Regulation (EEC) no. 990/93] as an aircraft which is suspected of having violated the provisions of that regulation and particularly Article 1.1(e) and [Regulation (EEC) no.] 1432/92. The aircraft will remain detained pending completion of the Minister's investigation of the suspected violation as required under Article 9 and Article 10 of Regulation [(EEC) no.] 990/93.”

Although not noted in that letter, the Minister's concern related to the applicant company's setting off of JAT's financial obligations (certain insurance, maintenance and other liabilities) under the lease against the rental monies already paid by it into the blocked bank account.

38. On 23 September 1994 the United Nations Security Council adopted Resolution 943 (1994). Although it temporarily suspended the sanctions as peace negotiations had begun, it did not apply to aircraft already impounded. It was implemented by Regulation (EC) no. 2472/94 on 10 October 1994.

39. In March 1995 the applicant company was given leave to apply for judicial review of the Minister's decision to re-impound the aircraft. By a judgment of 22 January 1996, the High Court quashed the Minister's decision to redetain the aircraft. It noted that almost all of the monies which had been paid into the blocked account by the applicant company had by then been used up (with the consent of the holding bank in Turkey) in order to discharge JAT's liabilities under the lease. The crucial question before the High Court was the Minister's delay in raising Article 9 of Regulation (EEC) no. 990/93 given that the applicant company was an “innocent” party suffering heavy daily losses. The High Court found that the Minister had failed in his duty to investigate and decide such matters within a reasonable period of time, to conduct the investigations in accordance with fair procedures and to have proper regard for the rights of the applicant

company.

40. On 7 February 1996 the Irish government appealed to the Supreme Court and applied for a stay on

the High Court's order. On 9 February 1996 the Supreme Court refused the Minister's application for a stay. The overriding consideration in deciding to grant the stay or not was to find a balance which did not deny justice to either party. Noting the significant delay of the Minister in raising Article 1.1(e) and the potentially minor damage to the State (monies owed for the maintenance and parking in Dublin

Airport) compared to the applicant company's huge losses, the justice of the case was overwhelmingly in the latter's favour.

(...)

G. The first judicial review proceedings: the European Court of Justice (ECJ)

42. On 8 August 1994 the Minister for Transport lodged an appeal in the Supreme Court against the High Court judgment of 21 June 1994. He took issue with the High Court's interpretation of Regulation (EEC) no. 990/93 and requested a preliminary reference to the ECJ (Article 177, now Article 234, of the Treaty establishing the European Community – “the EC Treaty”).

43. By an order dated 12 February 1995, the Supreme Court referred the following question to the ECJ and adjourned the proceedings before it:

“Is Article 8 of [Regulation (EEC) no. 990/93] to be construed as applying to an aircraft which is owned by an undertaking the majority or controlling interest in which is held by [the FRY] where such aircraft has been leased by the owner for a term of four years from 22 April 1992 to an undertaking the majority or controlling interest in which is not held by a person or undertaking in or operating from the said [FRY]?”

(...)

52. On 30 July 1996 the ECJ ruled that Regulation (EEC) no. 990/93 applied to the type of aircraft

referred to in the Supreme Court's question to it. The ECJ noted that the domestic proceedings showed that referred to in the Supreme Court's question to it. The ECJ noted that the domestic proceedings showed that the aircraft lease had been entered into “in complete good faith” and was not intended to circumvent the sanctions against the FRY.

53. It did not accept the applicant company's first argument that Regulation (EEC) no. 990/93 did not apply because of the control on a daily basis of the aircraft by an innocent non-FRY party. Having considered the wording of Regulation (EEC) no. 990/93, its context and aims (including the text and aims of the United Nations Security Council resolutions it implemented), it found nothing to support the distinction made by the applicant company. Indeed, the use of day-to-day operation and control as opposed to ownership as a criterion for applying the regulation would jeopardise the effectiveness of the sanctions.

54. The applicant company's second argument was that the application of Regulation (EEC) no. 990/93 would infringe its right to peaceful enjoyment of its possessions and its freedom to pursue a commercial activity because it would destroy and obliterate the business of a wholly innocent party when the FRY owners had already been punished by having their bank accounts blocked. The ECJ did not find this persuasive:

“It is settled case-law that the fundamental rights invoked by [the applicant company] are not absolute and their exercise may be subject to restrictions justified by objectives of general interest pursued by the Community (see [the above-cited *Hauer* case]; Case 5/88, *Wachauf v. Bundesamt fuer Ernaehrung und Forstwirtschaft* [1989] ECR 2609; and Case C-280/93, *Germany v. Council* [1994] ECR I-4973).

Any measure imposing sanctions has, by definition, consequences which affect the right to property and the freedom to pursue a trade or business, thereby causing harm to persons who are in no way responsible for the situation which led to the adoption of the sanctions.

Moreover, the importance of the aims pursued by the regulation at issue is such as to justify negative consequences, even of a substantial nature, for some operators.

The provisions of [Regulation (EEC) no. 990/93] contribute in particular to the implementation at Community level of the sanctions against the [FRY] adopted, and later strengthened, by several resolutions of the Security Council of the United Nations. ...

It is in the light of those circumstances that the aim pursued by the sanctions assumes a special importance, which is, in particular, in terms of [Regulation (EEC) no. 990/93] and more especially the eighth recital in the preamble thereto, to dissuade the [FRY] from 'further violating the integrity and security of the Republic of Bosnia-Herzegovina and to induce the Bosnian Serb party to cooperate in the restoration of peace in this Republic'.

As compared with an objective of general interest so fundamental for the international community, which consists in putting an end to the state of war in the region and to the massive violations of human rights and humanitarian international law in the Republic of Bosnia-Herzegovina, the impounding of the aircraft in question, which is owned by an undertaking based in or operating from the [FRY], cannot be regarded as inappropriate or disproportionate."

55. The answer to the Supreme Court's question was therefore:

"Article 8 of Council Regulation (EEC) no. 990/93 of 26 April 1993 concerning trade between the European Economic Community and the [FRY] applies to an aircraft which is owned by an undertaking based in or operating from the [FRY], even though the owner has leased it for four years to another undertaking, neither based in nor operating from [the FRY] and in which no person or undertaking based in or operating from [the FRY] has a majority or controlling interest."

56. On 6 August 1996 the Minister reinstated the impounding of the aircraft under Article 8 of Regulation (EEC) no. 990/93.

H. The first and second judicial review proceedings: judgments of the Supreme Court

57. By a notice of motion dated 29 October 1996, the applicant company applied to the Supreme Court for, *inter alia*, an order determining the action "in the light of the decision of the [ECJ]" and for an order providing for the costs of the Supreme Court and ECJ proceedings. The grounding affidavit of the applicant

company of the same date stressed its bona fides, the benefit of having had the ECJ examine the regulation company of the same date stressed its bona fides, the benefit of having had the ECJ examine the regulation for the first time, the fact that ultimate responsibility for its predicament lay with the FRY authorities and that its operations had been destroyed by the impoundment. It referred to Regulation (EC) no. 2815/95, noting that it did not allow aircraft already impounded to fly whereas those not previously impounded could do so. Since its aircraft was the only one impounded under the sanctions regime, no other lessee could have initiated the action it had in order to clarify the meaning of the relevant regulation.

58. On 29 November 1996 the Supreme Court delivered its judgment allowing the appeal of the Minister for Transport from the order of the High Court of 21 June 1994. It noted that the sole issue in the case was whether the Minister had been bound by Article 8 of Regulation (EEC) no. 990/93 to impound the aircraft. Having noted the answer of the ECJ, the Supreme Court simply stated that it was bound by that decision and the Minister's appeal was allowed.

59. In May 1998 the Supreme Court allowed the appeal from the order of the High Court of 22 January 1996. Given the intervening rulings of the ECJ and of the Supreme Court (of July and November 1996, respectively), the appeal was moot since, from the date of the initial order of impoundment, the aircraft had been lawfully detained under Article 8 of Regulation (EEC) no. 990/93. There was no order as to costs.

I. The return of the aircraft to JAT

60. The applicant company's leases on both aircraft had expired by May 1996 (see paragraph 12 above). Further to the judgment of the Supreme Court of November 1996 (see paragraph 58 above) and given the relaxation of the sanctions regime (see paragraphs 67-71 below), JAT and the Minister for Transport reached an agreement in July 1997 concerning the latter's costs. JAT deposited 389,609.95 Irish pounds into a blocked account in the joint names of the Chief State Solicitor and its solicitors to cover all parking, maintenance, insurance and legal costs of the Minister for Transport associated with the impoundment. On 30 July 1997 the aircraft was returned to JAT.

II. THE SANCTIONS REGIME: THE RELEVANT PROVISIONS

A. Setting up the sanctions regime

(...)

III. RELEVANT COMMUNITY LAW AND PRACTICE

72. This judgment is concerned with the provisions of Community law of the "first pillar" of the European Union.

A. Fundamental rights: case-law of the ECJ¹

73. While the founding treaties of the European Communities did not contain express provisions for the protection of human rights, the ECJ held as early as 1969 that fundamental rights were enshrined in the general principles of Community law protected by the ECJ². By the early 1970s the ECJ had confirmed that, in protecting such rights, it was inspired by the constitutional traditions of the member States³ and by the guidelines supplied by international human rights treaties on which the member States had collaborated or to which they were signatories⁴. The Convention's provisions were first explicitly referred to in 1975⁵, and by 1979 its special significance amongst international treaties on the protection of human rights had been recognised by the ECJ⁶. Thereafter the ECJ began to refer extensively to Convention provisions (sometimes where the Community legislation under its consideration had referred to the Convention)⁷ and latterly to this Court's jurisprudence⁸, the more recent ECJ judgments not prefacing such Convention references with an explanation of their relevance to Community law.

74. In a judgment of 1991, the ECJ was able to describe the role of the Convention in Community law in the following terms⁹:

“41. ... as the Court has consistently held, fundamental rights form an integral part of the general principles of law, the observance of which it ensures. For that purpose the Court draws inspiration from the constitutional traditions common to the Member States and from the guidelines supplied by international treaties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated or of which they are signatories ... The [Convention] has special significance in that respect ... It follows that ... the Community cannot accept measures which are incompatible with observance of the human rights thus recognised and guaranteed.

42. As the Court has held ... it has no power to examine the compatibility with the [Convention] of national rules which do not fall within the scope of Community law. On the other hand, where such rules do fall within the scope of Community law, and reference is made to the Court for a preliminary ruling, it must provide all the criteria of interpretation needed by the national court to determine whether those rules are compatible with the fundamental rights the observance of which the Court ensures and which derive in particular from the [Convention].”

75. This statement has often been repeated by the ECJ, as, notably, in its opinion on accession by the Community to the Convention¹⁰, in which it opined, in particular, that respect for human rights was “a condition of the lawfulness of Community acts”.

76. In *Kondova*¹¹, relied on by the applicant company, the ECJ ruled on the refusal by the United Kingdom of an establishment request of a Bulgarian national on the basis of a provision in an association agreement between the European Community and Bulgaria:

“... Moreover, such measures [of the British immigration authorities] must be adopted without prejudice to the obligation to respect that national's fundamental rights, such as the right to respect for his family life and the right to respect for his property, which follow, for the Member State concerned, from the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 or from other international instruments to which that State may have acceded.”

B. Relevant treaty provisions¹² (...)

C. The European Community control mechanisms

85. As regards the control exercised by the ECJ and national courts, the ECJ has stated as follows:

“39. Individuals are ... entitled to effective judicial protection of the rights they derive from the Community legal order, and the right to such protection is one of the general principles of law stemming from the constitutional traditions common to the Member States. That right has also been enshrined in Articles 6 and 13 of the European Convention for the Protection of Human

40. By Article 173 and Article 184 (now Article 241 EC), on the one hand, and by Article 177, on the other, the Treaty has established a complete system of legal remedies and procedures designed to ensure judicial review of the legality of acts of the institutions, and has entrusted such review to the Community Courts ... Under that system, where natural or legal persons cannot, by reason of the conditions for admissibility laid down in the fourth paragraph of Article 173 of the Treaty, directly challenge Community measures of general application, they are able, depending on the case, either

indirectly to plead the invalidity of such acts before the Community Courts under Article 184 of the Treaty or to do so before the national courts and ask them, since they have no jurisdiction themselves to declare those measures invalid ..., to make a reference to the Court of Justice for a preliminary ruling on validity.

41. Thus it is for the Member States to establish a system of legal remedies and procedures which ensure respect for the right to effective judicial protection.

42. In that context, in accordance with the principle of sincere cooperation laid down in Article 5 of the Treaty, national courts are required, so far as possible, to interpret and apply national procedural rules governing the exercise of rights of action in a way that enables natural and legal persons to challenge before the courts the legality of any decision or other national measure relative to the application to them of a Community act of general application, by pleading the invalidity of such an act.”¹⁴

1. Direct actions before the ECJ

(a) Actions against Community institutions

86. Article 173 (now Article 230) provides member States, the European Parliament, the Council and the Commission with a right to apply to the ECJ for judicial review of a Community act (“annulment action”). Applications from the Court of Auditors and the European Central Bank are more restricted and, while subject to even greater restrictions, an individual (a natural or legal person) can also challenge “a decision addressed to that person or ... a decision which, although in the form of a regulation or a decision addressed to another person, is of direct and individual concern to the former” (Article 173(4), now Article 230(4)).

87. According to Article 175 (now Article 232) member States and the Community institutions can also call, among others, the Council, the Commission and the European Parliament to account before the ECJ for a failure to perform their Treaty obligations. Article 184 (now Article 241) allows a plea of illegality of a regulation (adopted jointly by the European Parliament and the Council, by the Council, by the Commission or by the European Central Bank) to be made during proceedings already pending before the ECJ on the basis of another Article: a successful challenge will result in the ECJ declaring its inapplicability *inter partes*, but not the annulment of the relevant provision.

88. Having legal personality of its own, the European Community can be sued for damages in tort, described as its non-contractual liability. Its institutions will be considered liable for wrongful (illegal or invalid) acts or omissions by the institution (*fautes de service*) or its servants (*fautes personnelles*) which have caused damage to the claimant (Articles 178 and 215, now Articles 235 and 288). Unlike actions under Articles 173, 175 and 184 (now Articles 230, 232 and 241), and subject to the various inherent limitations imposed by the elements of the action to be established, there are no personal or *locus standi* limitations on the right to bring such an action. It can therefore provide an independent cause of action¹⁵ before the ECJ to review the legality of an act or failure to act to those (including individuals) who do not have *locus standi* under Articles 173 or 175 but who have suffered damage.

(b) Actions against member States

89. Under Article 169 (now Article 226) and Article 170 (now Article 227), both the Commission (in fulfilment of its role as “guardian of the Treaties”) and a member State are accorded, notably, the right to take proceedings against a member State considered to have failed to fulfil its Treaty obligations. If the ECJ finds that a member State has so failed, the State shall be required to take the necessary measures to comply with the judgment of the ECJ (Article 171, now Article 228). The Commission can

also take proceedings against a member State in other specific areas of Community regulation (such as State aids – Article 93, now Article 88).

(c) Actions against individuals

90. There is no provision in the EC Treaty for a direct action before the ECJ against individuals. Individuals may, however, be fined under certain provisions of Community law; such fines may, in turn, be challenged before the ECJ.

2. Indirect actions before the national courts

91. Where individuals seek to assert their Community rights before national courts or tribunals, they may do so in the context of any proceedings of national law, public or private, in which Community rights are relevant, in pursuit of any remedy, final or interim, under national law.

(a) Direct effects

92. The “direct effect” of a provision of Community law means that it confers upon individuals rights and obligations they can rely on before the national courts. A provision with direct effect must not only be applied by the domestic courts, but it will take precedence over conflicting domestic law pursuant to the principle of supremacy of Community law¹⁶. The conditions for acquiring direct effect are that the provision “contains a clear and unconditional prohibition which is not a positive but a negative obligation. This obligation, moreover, is not qualified by any reservation on the part of the States which would make its implementation conditional upon a positive legislative measure enacted under national law. The very nature of this prohibition makes it ideally adapted to produce direct effects in the legal relationship between States and their subjects”¹⁷.

93. Certain EC Treaty provisions are considered to have direct effect, whether they impose a negative or positive obligation and certain have been found to have, as well as “vertical” effect (between the State and the individual), a horizontal effect (between individuals). Given the text of Article 189 (now Article 249), the provisions of regulations are normally considered to have direct effect, both vertically and horizontally. Directives and decisions can, in certain circumstances, have vertical direct effect, though recommendations and opinions, having no binding force, cannot generally be relied on by individuals before national courts.

(b) The principles of indirect effect and State liability

94. The rights an individual may claim under Community law are no longer confined to those under directly effective Community provisions: they now include rights based on the principles of indirect effect and State liability developed by the ECJ. According to the principle of “indirect effect” (*“interprétation conforme”*), a member State's obligations under Article 5 (now Article 10) require its authorities (including the judiciary) to interpret as far as possible national legislation in the light of the wording and purpose of the relevant directive¹⁸.

95. The principle of State liability was first developed in *Francovich*¹⁹. The ECJ found that, where a State had failed to implement a directive (whether or not directly effective), it would be obliged to compensate individuals for resulting damage if three conditions were met: the directive conferred a right on individuals; the content of the right was clear from the provisions of the directive itself; and there was a causal link between the State's failure to fulfil its obligation and the damage suffered by the person affected. In 1996 the ECJ extended the notion of State liability to all domestic acts and omissions

(legislative, executive and judicial) in breach of Community law provided the conditions for liability were fulfilled²⁰.

(c) Preliminary reference procedure

96. In order to assist national courts in correctly implementing Community law and maintaining its uniform application²¹, Article 177 (now Article 234) provides national courts with the opportunity to consult the ECJ. In particular, Article 177 reads as follows: "The Court of Justice shall have jurisdiction to give preliminary rulings concerning: (a) the interpretation of this Treaty; (b) the validity and interpretation of acts of the institutions of the Community ...; ... Where such a question is raised before any court or tribunal of a Member State, that court or tribunal may, if it considers that a decision on the question is necessary to enable it to give judgment, request the Court of Justice to give a ruling thereon. Where any such question is raised in a case pending before a court or tribunal of a Member State against whose decisions there is no judicial remedy under national law, that court or tribunal shall bring the matter before the Court of Justice."

97. The ECJ described the nature of this preliminary reference procedure as follows²²:

"30. ... the procedure provided for by Article 234 EC is an instrument of cooperation between the Court of Justice and national courts by means of which the former provides the latter with interpretation of such Community law as is necessary for them to give judgment in cases upon which they are called to adjudicate ...

31. In the context of that cooperation, it is for the national court seised of the dispute, which alone has direct knowledge of the facts giving rise to the dispute and must assume responsibility for the subsequent judicial decision, to determine in the light of the particular circumstances of the case both the need for a preliminary ruling in order to enable it to deliver judgment and the relevance of the questions which it submits to the Court. Consequently, where the questions submitted concern the interpretation of Community law, the Court of Justice is, in principle, bound to give a ruling ... "

98. Article 177 distinguishes between domestic courts which have a discretion to refer and those courts

(...)

THE LAW

I. PRELIMINARY OBJECTIONS

(...)

II. SUBMISSIONS CONCERNING ARTICLE 1 OF THE CONVENTION AND ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1

(...)

III. THE COURT'S ASSESSMENT

A. Article 1 of the Convention

135. The parties and third parties made substantial submissions under Article 1 of the Convention about the Irish State's Convention responsibility for the impoundment given its Community obligations. This Article provides:

"The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of [the] Convention."

136. The text of Article 1 requires States Parties to answer for any infringement of the rights and freedoms protected by the Convention committed against individuals placed under their "jurisdiction" (see *Ilașcu and Others v. Moldova and Russia* [GC], no. 48787/99, § 311, ECHR 2004-VII). The notion of "jurisdiction" reflects the term's meaning in public international law (see *Gentilhomme and Others v. France*, nos. 48205/99, 48207/99, and 48209/99, § 20, 14 May 2002; *Banković and Others v. Belgium and Others* (dec.) [GC], no. 52207/99, §§ 59-61, ECHR 2001-XII; and *Assanidze v. Georgia*, no. 71503/01, § 137, ECHR 2004-II), so that a State's jurisdictional competence is considered primarily territorial (see *Banković and Others*, § 59), a jurisdiction presumed to be exercised throughout the State's territory (see *Ilașcu and Others*, § 312).

137. In the present case it is not disputed that the act about which the applicant company complained, the detention of the aircraft leased by it for a period of time, was implemented by the authorities of the respondent State on its territory following a decision made by the Irish Minister for Transport. In such circumstances the applicant company, as the addressee of the impugned act, fell within the "jurisdiction" of the Irish State, with the consequence that its complaint about that act is compatible *ratione loci, personae* and *materiae* with the provisions of the Convention.

138. The Court is further of the view that the submissions referred to in paragraph 135 above concerning the scope of the responsibility of the respondent State go to the merits of the complaint under Article 1 of Protocol No. 1 and are therefore examined below.

B. Article 1 of Protocol No. 1

139. Article 1 of Protocol No. 1 reads as follows:

"Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties."

140. It was not disputed that there was an "interference" (the detention of the aircraft) with the applicant company's "possessions" (the benefit of its lease of the aircraft) and the Court does not see any reason to conclude otherwise (see, for example, *Stretch v. the United Kingdom*, no. 44277/98, §§ 32-35, 24 June 2003).

1. The applicable rule

141. The parties did not, however, agree on whether that interference amounted to a deprivation of property (first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1) or a control of the use of property (second paragraph). The Court reiterates that, in guaranteeing the right of property, this Article comprises "three distinct rules": the first rule, set out in the first sentence of the first paragraph, is of a general nature

and enunciates the principle of the peaceful enjoyment of property; the second rule, contained in the second sentence of the first paragraph, covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions; the third rule, stated in the second paragraph, recognises that the Contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest. The three rules are not “distinct” in the sense of being unconnected: the second and third rules are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property and should therefore be construed in the light of the general principle enunciated in the first rule (see *AGOSI*, cited above, p. 17, § 48).

142. The Court considers that the sanctions regime amounted to a control of the use of property considered to benefit the former FRY and that the impugned detention of the aircraft was a measure to enforce that regime. While the applicant company lost the benefit of approximately three years of a four-year lease, that loss formed a constituent element of the above-mentioned control on the use of property. It is therefore the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 which is applicable in the present case (see *AGOSI*, cited above, pp. 17-18, §§ 50-51, and *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands*, judgment of 23 February 1995, Series A no. 306-B, pp. 47-48, § 59), the “general principles of international law” within the particular meaning of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (and relied on by the applicant company) not therefore requiring separate examination (see *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH*, pp. 51-53, §§ 66-74).

2. The legal basis for the impugned interference

143. The parties strongly disagreed as to whether the impoundment was at all times based on legal obligations on the Irish State flowing from Article 8 of Regulation (EEC) no. 990/93.

For the purposes of its examination of this question, the Court reiterates that it is primarily for the national authorities, notably the courts, to interpret and apply domestic law even when that law refers to international law or agreements. Equally, the Community's judicial organs are better placed to interpret and apply Community law. In each instance, the Court's role is confined to ascertaining whether the effects of such adjudication are compatible with the Convention (see, *mutatis mutandis*, *Waite and Kennedy*, cited above, § 54, and *Streletz, Kessler and Krenz v. Germany* [GC], nos. 34044/96, 35532/97 and 44801/98, § 49, ECHR 2001-II).

144. While the applicant company alluded briefly to the Irish State's role in the Council of the European Communities (see paragraph 115 above), the Court notes that its essential standpoint was that it was not challenging the provisions of the regulation itself but rather their implementation.

145. Once adopted, Regulation (EEC) no. 990/93 was “generally applicable” and “binding in its entirety” (pursuant to Article 189, now Article 249, of the EC Treaty), so that it applied to all member States, none of which could lawfully depart from any of its provisions. In addition, its “direct applicability” was not, and in the Court's view could not be, disputed. The regulation became part of domestic law with effect from 28 April 1993 when it was published in the Official Journal, prior to the date of the impoundment and without the need for implementing legislation (see, in general, paragraphs 65 and 83 above).

The later adoption of Statutory Instrument no. 144 of 1993 did not, as suggested by the applicant company, have any bearing on the lawfulness of the impoundment; it simply regulated certain administrative matters (the identity of the competent authority and the sanction to be imposed for a breach of the regulation) as foreseen by Articles 9 and 10 of the EEC regulation. While the applicant company queried which body was competent for the purposes of the regulation (see paragraph 120 above), the Court considers it entirely foreseeable that the Minister for Transport would implement the impoundment powers contained in Article 8 of Regulation (EEC) no. 990/93.

It is true that Regulation (EEC) no. 990/93 originated in a UNSC resolution adopted under Chapter VII of the United Nations Charter (a point developed in some detail by the Government and certain third parties). While the resolution was pertinent to the interpretation of the regulation (see the opinion of the Advocate General and the ruling of the ECJ – paragraphs 45-50 and 52-55 above), the resolution did not form part of Irish domestic law (Mr Justice Murphy – paragraph 35 above) and could not therefore have constituted a legal basis for the impoundment of the aircraft by the Minister for Transport. Accordingly, the Irish authorities rightly considered themselves obliged to impound any departing aircraft to which they considered Article 8 of Regulation (EEC) no. 990/93 applied. Their decision that it did so apply was later confirmed, in particular, by the ECJ (see paragraphs 54-55 above).

146. The Court finds persuasive the European Commission's submission that the State's duty of loyal cooperation (Article 5, now Article 10, of the EC Treaty) required it to appeal the High Court judgment of June 1994 to the Supreme Court in order to clarify the interpretation of Regulation (EEC) no. 990/93. This was the first time that regulation had been applied, and the High Court's interpretation differed from that of the Sanctions Committee, a body appointed by the United Nations to interpret the UNSC resolution implemented by the regulation in question.

147. The Court would also agree with the Government and the European Commission that the Supreme Court had no real discretion to exercise, either before or after its preliminary reference to the ECJ, for the reasons set out below.

In the first place, there being no domestic judicial remedy against its decisions, the Supreme Court had to make the preliminary reference it did having regard to the terms of Article 177 (now Article 234) of the EC Treaty and the judgment of the ECJ in *CILFIT* (see paragraph 98 above): the answer to the interpretative question put to the ECJ was not obvious (the conclusions of the Sanctions Committee and the Minister for Transport conflicted with those of the High Court); the question was of central importance to the case (see the High Court's description of the essential question in the case and its consequential judgment from which the Minister appealed to the Supreme Court – paragraphs 35-36 above); and there was no previous ruling by the ECJ on the point. This finding is not affected by the observation in the Court's decision in *Moosbrugger* (cited and relied on by the applicant company – see paragraph 116 above) that an individual does not *per se* have a right to a referral.

Secondly, the ECJ ruling was binding on the Supreme Court (see paragraph 99 above).

Thirdly, the ruling of the ECJ effectively determined the domestic proceedings in the present case. Given the Supreme Court's question and the answer of the ECJ, the only conclusion open to the former was that Regulation (EEC) no. 990/93 applied to the applicant company's aircraft. It is moreover erroneous to suggest, as the applicant company did, that the Supreme Court could have made certain orders additional to the ECJ ruling (including a second “clarifying” reference to the ECJ) as regards impoundment expenses, compensation and the intervening relaxation of the sanctions regime. The applicant company's motion and affidavit of October 1996 filed with the Supreme Court did not develop these matters in any detail or request that court to make such supplemental orders. In any event, the applicant company was not required to discharge the impoundment expenses.

The fact that Regulation (EEC) no. 990/93 did not admit of an award of compensation was implicit in the findings of the Advocate General and the ECJ (each considered the application of the regulation to be justified despite the hardship it implied) and in the expenses provisions of the second sentence of Article 8 of the regulation. Consequently, the notions of uniform application and supremacy of Community law (see paragraphs 92 and 96 above) prevented the Supreme Court from making such an award. As noted in paragraph 105 above, Regulation (EC) no. 2472/94 relaxing the sanctions regime as implemented in the European Community from October 1994 expressly excluded from its ambit aircraft already

lawfully impounded, and neither the ECJ nor the Supreme Court referred to this point in their respective ruling (of July 1996) and judgment (of November 1996).

148. For these reasons, the Court finds that the impugned interference was not the result of an exercise of discretion by the Irish authorities, either under Community or Irish law, but rather amounted to compliance by the Irish State with its legal obligations flowing from Community law and, in particular, Article 8 of Regulation (EEC) no. 990/93.

3. Whether the impoundment was justified

(a) The general approach to be adopted

149. Since the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 is to be construed in the light of the general principle enunciated in the opening sentence of that Article, there must exist a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised: the Court must determine whether a fair balance has been struck between the demands of the general interest in this respect and the interest of the individual company concerned. In so determining, the Court recognises that the State enjoys a wide margin of appreciation with regard to the means to be employed and to the question of whether the consequences are justified in the general interest for the purpose of achieving the objective pursued (see *AGOSI*, cited above, p. 18, § 52).

150. The Court considers it evident from its finding in paragraphs 145 to 148 above that the general interest pursued by the impugned measure was compliance with legal obligations flowing from the Irish State's membership of the European Community. It is, moreover, a legitimate interest of considerable weight. The Convention has to be interpreted in the light of any relevant rules and principles of international law applicable in relations between the Contracting Parties (Article 31 § 3 (c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties, and *Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, § 55, ECHR 2001-XI), which principles include that of *pacta sunt servanda*. The Court has also long recognised the growing importance of international cooperation and of the consequent need to secure the proper functioning of international organisations (see *Waite and Kennedy*, §§ 63 and 72, and *Al-Adsani*, § 54, both cited above; see also Article 234 (now Article 307) of the EC Treaty). Such considerations are critical for a supranational organisation such as the European Community²⁵. This Court has accordingly accepted that compliance with Community law by a Contracting Party constitutes a legitimate general-interest objective within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 (see, *mutatis mutandis*, *S.A. Dangeville*, cited above, §§ 47 and 55).

151. The question is therefore whether, and if so to what extent, that important general interest of compliance with Community obligations can justify the impugned interference by the Irish State with the applicant company's property rights.

152. The Convention does not, on the one hand, prohibit Contracting Parties from transferring sovereign power to an international (including a supranational) organisation in order to pursue cooperation in certain fields of activity (see *M. & Co.*, p. 144, and *Matthews*, § 32, both cited above). Moreover, even as the holder of such transferred sovereign power, that organisation is not itself held responsible under the Convention for proceedings before, or decisions of, its organs as long as it is not a Contracting Party (see *Confédération française démocratique du travail v. European Communities*, no. 8030/77, Commission decision of 10 July 1978, DR 13, p. 231; *Dufay v. European Communities*, no. 13539/88, Commission decision of 19 January 1989, unreported; and *M. & Co.*, p. 144, and *Matthews*, § 32, both cited above).

153. On the other hand, it has also been accepted that a Contracting Party is responsible under Article 1 of the Convention for all acts and omissions of its organs regardless of whether the act or omission

in question was a consequence of domestic law or of the necessity to comply with international legal obligations. Article 1 makes no distinction as to the type of rule or measure concerned and does not exclude any part of a Contracting Party's "jurisdiction" from scrutiny under the Convention (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, judgment of 30 January 1998, *Reports* 1998-I, pp. 17-18, § 29).

154. In reconciling both these positions and thereby establishing the extent to which a State's action can be justified by its compliance with obligations flowing from its membership of an international organisation to which it has transferred part of its sovereignty, the Court has recognised that absolving Contracting States completely from their Convention responsibility in the areas covered by such a transfer would be incompatible with the purpose and object of the Convention; the guarantees of the Convention could be limited or excluded at will, thereby depriving it of its peremptory character and undermining the practical and effective nature of its safeguards (see *M. & Co.*, p. 145, and *Waite and Kennedy*, § 67, both cited above). The State is considered to retain Convention liability in respect of treaty commitments subsequent to the entry into force of the Convention (see *mutatis mutandis*, *Matthews*, cited above, §§ 29 and 32-34, and *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany* [GC], no. 42527/98, § 47, ECHR 2001-VIII).

155. In the Court's view, State action taken in compliance with such legal obligations is justified as long as the relevant organisation is considered to protect fundamental rights, as regards both the substantive guarantees offered and the mechanisms controlling their observance, in a manner which can be considered at least equivalent to that for which the Convention provides (see *M. & Co.*, cited above, p. 145, an approach with which the parties and the European Commission agreed). By "equivalent" the Court means "comparable"; any requirement that the organisation's protection be "identical" could run counter to the interest of international cooperation pursued (see paragraph 150 above). However, any such finding of equivalence could not be final and would be susceptible to review in the light of any relevant change in fundamental rights protection.

156. If such equivalent protection is considered to be provided by the organisation, the presumption will be that a State has not departed from the requirements of the Convention when it does no more than implement legal obligations flowing from its membership of the organisation.

However, any such presumption can be rebutted if, in the circumstances of a particular case, it is considered that the protection of Convention rights was manifestly deficient. In such cases, the interest of international cooperation would be outweighed by the Convention's role as a "constitutional instrument of European public order" in the field of human rights (see *Loizidou v. Turkey* (preliminary objections), judgment of 23 March 1995, Series A no. 310, pp. 27-28, § 75).

157. It remains the case that a State would be fully responsible under the Convention for all acts falling outside its strict international legal obligations. The numerous Convention cases cited by the applicant company in paragraph 117 above confirm this. Each case (in particular, *Cantoni*, p. 1626, § 26) concerned a review by this Court of the exercise of State discretion for which Community law provided. *Pellegrini* is distinguishable: the State responsibility issue raised by the enforcement of a judgment not of a Contracting Party to the Convention (see *Drozd and Janousek v. France and Spain*, judgment of 26 June 1992, Series A no. 240, pp. 34-35, § 110) is not comparable to compliance with a legal obligation emanating from an international organisation to which Contracting Parties have transferred part of their sovereignty. *Matthews* can also be distinguished: the acts for which the United Kingdom was found responsible were "international instruments which were freely entered into" by it (see paragraph 33 of that judgment). *Kondova* (see paragraph 76 above), also relied on by the applicant company, is consistent with a State's Convention responsibility for acts not required by international legal obligations.

158. Since the impugned measure constituted solely compliance by Ireland with its legal obligations flowing from membership of the European Community (see paragraph 148 above), the Court will now examine whether a presumption arises that Ireland complied with the requirements of the Convention in fulfilling such obligations and whether any such presumption has been rebutted in the circumstances of the present case.

(b) Whether there was a presumption of Convention compliance at the relevant time

159. The Court has described above (see paragraphs 73-81) the fundamental rights guarantees of the European Community which apply to member States, Community institutions and natural and legal persons (“individuals”).

While the founding treaties of the European Communities did not initially contain express provisions for the protection of fundamental rights, the ECJ subsequently recognised that such rights were enshrined in the general principles of Community law protected by it, and that the Convention had a “special significance” as a source of such rights. Respect for fundamental rights has become “a condition of the legality of Community acts” (see paragraphs 73-75 above, together with the opinion of the Advocate General in the present case, paragraphs 45-50 above) and in carrying out this assessment the ECJ refers extensively to Convention provisions and to this Court's jurisprudence. At the relevant time, these jurisprudential developments had been reflected in certain treaty amendments (notably those aspects of the Single European Act of 1986 and of the Treaty on European Union referred to in paragraphs 77-78 above).

This evolution has continued. The Treaty of Amsterdam of 1997 is referred to in paragraph 79 above. Although not fully binding, the provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union were substantially inspired by those of the Convention, and the Charter recognises the Convention as establishing the minimum human rights standards. Article I-9 of the later Treaty establishing a Constitution for Europe (not in force) provides for the Charter to become primary law of the European Union and for the Union to accede to the Convention (see paragraphs 80-81 above).

160. However, the effectiveness of such substantive guarantees of fundamental rights depends on the mechanisms of control in place to ensure their observance.

161. The Court has referred (see paragraphs 86-90 above) to the jurisdiction of the ECJ in, *inter alia*, annulment actions (Article 173, now Article 230, of the EC Treaty), in actions against Community institutions for failure to perform Treaty obligations (Article 175, now Article 232), to hear related pleas of illegality under Article 184 (now Article 241) and in cases against member States for failure to fulfil Treaty obligations (Articles 169, 170 and 171, now Articles 226, 227 and 228).

162. It is true that access of individuals to the ECJ under these provisions is limited: they have no *locus standi* under Articles 169 and 170; their right to initiate actions under Articles 173 and 175 is restricted as is, consequently, their right under Article 184; and they have no right to bring an action against another individual.

163. It nevertheless remains the case that actions initiated before the ECJ by the Community institutions or a member State constitute important control of compliance with Community norms to the indirect benefit of individuals. Individuals can also bring an action for damages before the ECJ in respect of the non- contractual liability of the institutions (see paragraph 88 above).

164. Moreover, it is essentially through the national courts that the Community system provides a remedy to individuals against a member State or another individual for a breach of Community law (see

paragraphs 85 and 91 above). Certain EC Treaty provisions envisaged a complementary role for the national courts in the Community control mechanisms from the outset, notably Article 189 (the notion of direct applicability, now Article 249) and Article 177 (the preliminary reference procedure, now Article 234). It was the development by the ECJ of important notions such as the supremacy of Community law, direct effect, indirect effect and State liability (see paragraphs 92-95 above) which greatly enlarged the role of the domestic courts in the enforcement of Community law and its fundamental rights guarantees.

The ECJ maintains its control on the application by national courts of Community law, including its fundamental rights guarantees, through the procedure for which Article 177 of the EC Treaty provides in the manner described in paragraphs 96 to 99 above. While the ECJ's role is limited to replying to the interpretative or validity question referred by the domestic court, the reply will often be determinative of the domestic proceedings (as, indeed, it was in the present case – see paragraph 147 above) and detailed guidelines on the timing and content of a preliminary reference have been laid down by the EC Treaty provision and developed by the ECJ in its case-law. The parties to the domestic proceedings have the right to put their case to the ECJ during the Article 177 process. It is further noted that national courts operate in legal systems into which the Convention has been incorporated, albeit to differing degrees.

165. In such circumstances, the Court finds that the protection of fundamental rights by Community law can be considered to be, and to have been at the relevant time, “equivalent” (within the meaning of paragraph 155 above) to that of the Convention system. Consequently, the presumption arises that Ireland did not depart from the requirements of the Convention when it implemented legal obligations flowing from its membership of the European Community (see paragraph 156 above).

(c) Whether the presumption in question has been rebutted in the present case

166. The Court has had regard to the nature of the interference, to the general interest pursued by the impoundment and by the sanctions regime and to the ruling of the ECJ (in the light of the opinion of the Advocate General), a ruling with which the Supreme Court was obliged to and did comply. It considers it clear that there was no dysfunction of the mechanisms of control of the observance of Convention rights.

In the Court's view, therefore, it cannot be said that the protection of the applicant company's Convention rights was manifestly deficient, with the consequence that the relevant presumption of Convention compliance by the respondent State has not been rebutted.

4. Conclusion under Article 1 of Protocol No. 1

167. It follows that the impoundment of the aircraft did not give rise to a violation of Article 1 of Protocol No. 1.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Dismisses* the preliminary objections;
2. *Holds* that there has been no violation of Article 1 of Protocol No. 1.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

26. února 2013

Ve věci C-617/10,

Åklagaren

proti

Hansi Åkerbergu Franssonovi,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu zásady *ne bis in idem* v unijním právu.
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Åklagaren (státní zastupitelství) a H. Åkerbergem Franssonem ohledně stíhání vedeného státním zastupitelstvím pro závažný daňový únik.

Právní rámec

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

(...)

Spor v původním řízení a předběžné otázky

12 Hans Åkerberg Fransson byl předvolán dne 9. června 2009 k Haparanda tingsrätt (okresní soud v Haparanda), aby se zodpovídal zejména ze závažného daňového úniku. Byl obviněn z toho, že ve svých daňových přiznáních za zdaňovací období 2004 a 2005 uvedl nesprávné informace, což vedlo ke ztrátě příjmů státního rozpočtu v souvislosti s výběrem daně z příjmů a daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) ve výši 319 143 SEK za zdaňovací období 2004, z toho 60 000 SEK z titulu DPH, a 307 633 SEK za zdaňovací období 2005, z toho 87 550 SEK rovněž z titulu DPH. Hans Åkerberg Fransson byl stíhán rovněž kvůli nepodání daňového přiznání ohledně zaměstnavatelských příspěvků za období říjen 2004 a říjen 2005, což způsobilo orgánům sociálního zabezpečení ztrátu příjmů ve výši 35 690 SEK, respektive 35 862 SEK. Podle obvinění je toto protiprávní jednání nutno považovat za závažné, neboť se týkalo vysokých částek a bylo součástí soustavně páchané trestné činnosti velkého rozsahu.

13 Rozhodnutím ze dne 24. května 2007 uložil skatteverket H. Åkerbergu Franssonovi za zdaňovací období 2004 daňovou přírážku ve výši 35 542 SEK z titulu příjmů z podnikatelské činnosti, 4 872 SEK z titulu DPH a 7 138 SEK z titulu zaměstnavatelských příspěvků. Týmž rozhodnutím mu rovněž uložil

za zdaňovací období 2005 daňovou přírážku ve výši 54 240 SEK z titulu příjmů z podnikatelské činnosti, 3 255 SEK z titulu DPH a 7 172 SEK z titulu zaměstnavatelských příspěvků. Tyto sankce podléhají úrokové sazbě. Uvedené sankce nebyly napadeny u správního soudu a lhůta stanovená k tomuto účelu uplynula dne 31. prosince 2010, pokud jde o zdaňovací období 2004, a dne 31. prosince 2011, pokud jde o zdaňovací období 2005. Rozhodnutí ukládající daňové sankce je odůvodněno stejným jednáním spočívajícím v poskytnutí nesprávných údajů, z něhož vychází státní zastupitelství v původním trestním řízení.

14 Před vnitrostátním soudem vyvstala otázka, zda obvinění proti H. Åkerbergu Franssonovi má být zamítnuto z důvodu, že již byl za tentýž čin potrestán v rámci jiného řízení, jelikož dvojí trest by byl v rozporu se zásadou *ne bis in idem* podle článku 4 Protokolu č. 7 k EÚLP a článku 50 Listiny.

15 Za těchto podmínek Haparanda tingsrätt rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Podle švédského práva musí v [EÚLP] nebo v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva existovat jasná opora, aby mohl vnitrostátní soud neuplatnit vnitrostátní ustanovení, která by mohla být v rozporu se zásadou *ne bis in idem* stanovenou v článku 4 Protokolu č. 7 k EÚLP, a tím také s článkem 50 [Listiny]. Je taková podmínka neuplatnění vnitrostátních ustanovení stanovená ve vnitrostátním právu slučitelná s unijním právem, a zejména s jeho obecnými zásadami, včetně zásady přednosti a zásady přímého účinku unijního práva?

2) Vztahuje se na otázku přípustnosti obvinění z daňového úniku zásada *ne bis in idem* stanovená v článku 4 Protokolu č. 7 k EÚLP a v článku 50 Listiny, pokud již byla obviněnému z důvodu téhož jednání spočívajícího v poskytnutí nesprávných údajů uložena určitá finanční sankce (daňová sankce) ve správním řízení?

3) Má na odpověď na druhou otázku vliv skutečnost, že tyto sankce musí být koordinovány, takže obecné soudy mohou snížit trestní sankci, pokud byla obviněnému z důvodu téhož jednání spočívajícího v poskytnutí nesprávných údajů uložena daňová sankce?

4) Za určitých okolností lze v rámci působnosti zásady *ne bis in idem* [...] uložit další sankce v novém řízení vedeném pro jednání, které již bylo dříve projednáno a vedlo k rozhodnutí o uložení sankcí jednotlivci. Jsou v případě kladné odpovědi na druhou otázku splněny podmínky zásady *ne bis in idem* pro uložení více sankcí v samostatných řízeních, pokud je v rámci pozdějšího řízení proveden nový a nezávislý přezkum okolností případu?

5) Švédský systém ukládání daňových přírážek a přezkumu trestní odpovědnosti za daňový únik v samostatných řízeních vychází z řady důvodů obecného zájmu [...]. Je v případě kladné odpovědi na druhou otázku systém, jako je ten švédský, slučitelný se zásadou *ne bis in idem*, pokud by bylo možné zavést systém, který by nebyl v rozporu se zásadou *ne bis in idem*, aniž by bylo nutno zdržet se uložení daňové nebo trestní sankce za daňový únik, a to tak, že v případě daňového úniku dojde k postoupení rozhodnutí o uložení daňové sankce ze strany skatteverket, a případně ze strany správních soudů, k obecným soudům v souvislosti s jejich přezkumem obvinění z daňového úniku?“

K pravomoci Soudního dvora

16 Švédská, česká, dánská a nizozemská vláda, vláda Irska, jakož i Evropská komise, zpochybňují přípustnost předběžných otázek. Soudní dvůr by měl pravomoc k jejich zodpovězení pouze tehdy, kdyby daňové sankce uložené H. Åkerbergu Franssonovi, jakož i trestní stíhání zahájené vůči němu, které je předmětem původního řízení, vyplývaly z uplatňování unijního práva. Tak tomu však není ani v případě vnitrostátního předpisu, na základě kterého bylo rozhodnuto o daňových sankcích, ani v případě

předpisu, na němž je založeno trestní stíhání. V souladu s čl. 51 odst. 1 Listiny se tedy zásada *ne bis in idem* zaručená článkem 50 Listiny na výše uvedené sankce a stíhání nevztahuje.

17 V tomto ohledu je třeba připomenout, že působnost Listiny je s ohledem na jednání členských států definována v jejím čl. 51 odst. 1, podle něhož jsou ustanovení Listiny určena členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie.

18 Tento článek Listiny tak potvrzuje judikaturu Soudního dvora týkající se míry, v níž musí jednání členských států splňovat požadavky vyplývající ze základních práv zaručených v právním řádu Unie.

19 Z ustálené judikatury Soudního dvora totiž v podstatě vyplývá, že základní práva zaručená v právním řádu Unie se uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace. V tomto rámci již Soudní dvůr připomněl, že vnitrostátní právní úpravu, která nespadá do rámce unijního práva, nemůže posoudit z hlediska Listiny. Naproti tomu, spadá-li taková vnitrostátní právní úprava do působnosti tohoto práva, Soudní dvůr rozhodující o předběžné otázce je povinen poskytnout všechny prvky výkladu nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil soulad této právní úpravy se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 18. června 1991, ERT, C-260/89, Recueil, s. I-2925, bod 42; ze dne 29. května 1997, Kremzow, C-299/95, Recueil, s. I-2629, bod 15; ze dne 18. prosince 1997, Annibaldi, C-309/96, Recueil, s. I-7493, bod 13; ze dne 22. října 2002, Roquette Frères, C-94/00, Recueil, s. I-9011, bod 25; ze dne 18. prosince 2008, Sopropé, C-349/07, Sb. rozh. s. I-10369, bod 34; ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další, C-256/11, Sb. rozh. s. I-11315, bod 72, jakož i ze dne 7. června 2012, Vinkov, C-27/11, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 58).

20 Toto vymezení působnosti základních práv Unie je podepřeno vysvětleními k článku 51 Listiny, ke kterým se v souladu s čl. 6 odst. 1 třetím pododstavcem SFEU a čl. 52 odst. 7 Listiny musí přihlížet při jejím výkladu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, DEB, C-279/09, Sb. rozh. s. I-13849, bod 32). Podle uvedených vysvětlení „požadavek respektovat základní práva definovaná v rámci Unie je pro [členské státy] závazný, pouze jedná-li v oblasti působnosti práva Unie“.

21 Vzhledem k tomu, že v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti unijního práva, musí být tedy respektována základní práva, nemůže nastat případ, který by spadl pod unijní právo a uvedená práva by se neuplatnila. Použitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou.

22 Pokud naproti tomu právní situace nespadá do působnosti unijního práva, Soudní dvůr nemá pravomoc o ní rozhodnout a případně uplatňovaná ustanovení Listiny sama o sobě nemohou tuto pravomoc založit (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. července 2012, Currà a další, C-466/11, bod 26).

23 Tyto úvahy odpovídají úvahám, z nichž vychází čl. 6 odst. 1 SEU, podle něhož Listina nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách. Stejně tak Listina podle svého čl. 51 odst. 2 nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii ani nemění pravomoci a úkoly stanovené ve Smlouvách (viz výše uvedený rozsudek Dereci a další, bod 71).

24 V projednávaném případě je třeba nejprve uvést, že daňové sankce uložené H. Åkerbergu Franssonovi a proti němu vedené trestní stíhání částečně souvisejí s nesplněním jeho povinnosti podat přiznání k DPH.

25 V oblasti DPH vyplývá z článku 2, čl. 250 odst. 1 a článku 273 směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 347, s. 1), které přebírají zejména ustanovení článku 2 šesté směrnice a čl. 22 odst. 4 a 8 téže směrnice, ve znění vyplývajícím z jejího článku 28h, a z článku 4 odst. 3 SEU, že každý členský stát je povinen přijmout všechna legislativní a správní opatření k zajištění toho, aby splatná DPH byla vybrána na jeho území v plné výši, a k boji proti daňovým únikům (viz rozsudek ze dne 17. července 2008, Komise v. Itálie, C-132/06, Sb. rozh. s. I-5457, body 37 a 46).

26 Kromě toho článek 325 SFEU členskými státy ukládá povinnost bojovat proti protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie odstrašujícími a účinnými opatřeními a zejména jim ukládá povinnost přijmout k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodům ohrožujícím jejich vlastní zájmy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. října 2010, SGS Belgium a další, C-367/09, Sb. rozh. s. I-10761, body 40 až 42). Vzhledem k tomu, že mezi vlastní zdroje Unie podle čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 2007/436/ES, Euratom ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. L 163, s. 17) patří mimo jiné příjmy z použití jednotné sazby na harmonizovaný vyměřovací základ DPH, který se určuje podle pravidel Unie, existuje přímá spojitost mezi výběrem příjmů z DPH v souladu s použitelným unijním právem a poskytnutím odpovídajících zdrojů z DPH unijnímu rozpočtu, neboť jakákoli mezera ve výběru příjmů z DPH je potenciálně příčinou snížení zdrojů z DPH (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, Komise v. Německo, C-539/09, Sb. rozh. I-11235, bod 72).

27 Z toho vyplývá, že takové daňové sankce a trestní stíhání pro daňový únik, jejichž předmětem byl či je obviněný v původním řízení kvůli nesprávnosti informací poskytnutých v oblasti DPH, představují provedení článku 2, čl. 250 odst. 1 a článku 273 směrnice 2006/112 (dříve články 2 a 22 šesté směrnice) a článku 325 SFEU, a tedy práva Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.

28 Skutečnost, že vnitrostátní právní předpisy, na nichž jsou založeny uvedené daňové sankce a trestní stíhání, nebyly přijaty k provedení směrnice 2006/112, nemůže tento závěr zpochybnit, jelikož prostřednictvím jejich uplatňování má být sankcionováno porušení ustanovení uvedené směrnice, a tedy splněna povinnost účinného postihu jednání ohrožujících finanční zájmy Unie, kterou Smlouva ukládá členským státům.

29 Má-li však vnitrostátní soud přezkoumat soulad vnitrostátního ustanovení nebo opatření, které v situaci, kdy postup členských států není zcela určen unijním právem, uplatňuje toto právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, se základními právy, mohou vnitrostátní orgány a soudy uplatnit vnitrostátní standardy ochrany základních práv, neohrozí-li toto uplatnění úroveň ochrany stanovenou Listinou, jak ji vykládá Soudní dvůr, ani přednost, jednotu a účinnost unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. února 2013, Melloni, C-399/11, bod 63).

30 Za tímto účelem mají vnitrostátní soudy možnost, případně povinnost, mají-li vyložit ustanovení Listiny, předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku podle článku 267 SFEU.

31 Z výše uvedených úvah vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc odpovědět na položené otázky a poskytnout všechny prvky výkladu nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil soulad vnitrostátní právní úpravy se zásadou *ne bis in idem* uvedenou v článku 50 Listiny.

K předběžným otázkám

Ke druhé, třetí a čtvrté otázce

32 Těmito otázkami, na něž je třeba odpovědět společně, se Haparanda tingsrätt Soudního dvora v podstatě táže, zda zásadu *ne bis in idem* uvedenou v článku 50 Listiny je třeba vykládat tak, že brání tomu, aby bylo proti obviněnému vedeno trestní stíhání pro daňový únik, vzhledem k tomu, že mu již byla za totéž jednání spočívající v poskytnutí nesprávných údajů uložena daňová sankce.

33 Pokud jde o uplatnění zásady *ne bis in idem* uvedené v článku 50 Listiny na takové trestní stíhání pro daňový únik, které je předmětem sporu v původním řízení, tato zásada vyžaduje, aby opatření, která již byla přijata vůči obviněnému prostřednictvím konečného rozhodnutí, měla trestní povahu.

34 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že článek 50 Listiny nebrání tomu, aby členský stát uložil za totéž jednání spočívající v nesplnění povinnosti podat přiznání k DPH kombinaci daňové a trestní sankce. Za účelem zaručení výběru příjmů z DPH v plné výši, a tím ochrany finančních zájmů Unie, mají totiž členské státy volnost při výběru použitelných sankcí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. září 1989, Komise v. Řecko, 68/88, Recueil, s. 2965, bod 24; ze dne 7. prosince 2000, de Andrade, C-213/99, Recueil, s. I-11083, bod 19, a ze dne 16. října 2003, Hannl-Hofstetter, C-91/02, Recueil, s. I-12077, bod 17). Ty tak mohou mít formu správních sankcí, trestních sankcí nebo kombinace obou. Článek 50 Listiny brání tomu, aby proti téže osobě bylo vedeno trestní stíhání pro tentýž čin pouze tehdy, když má daňová sankce trestní povahu ve smyslu uvedeného ustanovení a je konečná.

35 Dále je třeba připomenout, že pro účely posouzení trestní povahy daňových sankcí jsou relevantní tři kritéria. Prvním je právní kvalifikace porušení v rámci vnitrostátního práva, druhým samotná povaha porušení práva a třetím povaha, jakož i stupeň přísnosti sankce, která hrozí dotčené osobě (rozsudek ze dne 5. června 2012, Bonda, C-489/10, bod 37).

36 Předkládajícímu soudu přísluší, aby ve světle těchto kritérií posoudil, zda je třeba přezkoumat souběh daňových a trestních sankcí podle vnitrostátní právní úpravy s ohledem na vnitrostátní standardy ve smyslu bodu 29 tohoto rozsudku, což jej může případně vést k učinění závěru, že tento souběh je s uvedenými standardy v rozporu, avšak pod podmínkou, že zbývající sankce budou účinné, přiměřené a odrazující (v tomto smyslu viz zejména rozsudky Komise v. Řecko, uvedený výše, bod 24; ze dne 10. července 1990, Hansen, C-326/88, Recueil, s. I-2911, bod 17; ze dne 30. září 2003, Inspire Art, C-167/01, Recueil, s. I-10155, bod 62; ze dne 15. ledna 2004, Penycoed, C-230/01, Recueil, s. I-937, bod 36, jakož i ze dne 3. května 2005, Berlusconi a další, C-387/02, C-391/02 a C-403/02, Sb. rozh. s. I-3565, bod 65).

37 Z předchozích úvah vyplývá, že na druhou, třetí a čtvrtou otázku je třeba odpovědět tak, že zásada *ne bis in idem* uvedená v článku 50 Listiny nebrání tomu, aby členský stát uložil za totéž jednání spočívající v nesplnění povinnosti podat přiznání k DPH postupně daňovou a trestní sankci, jestliže první sankce nemá trestní povahu, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.

K páté otázce

38 Svou pátou otázkou se Haparanda tingsrätt Soudního dvora v podstatě táže na slučitelnost vnitrostátní právní úpravy, která v případě daňového úniku umožňuje souběh daňových a trestních sankcí uložených stejným soudem, se zásadou *ne bis in idem* zaručenou v článku 50 Listiny.

39 V tomto ohledu je třeba úvodem připomenout, že v rámci řízení zavedeného článkem 267 SFEU je pouze věcí vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu práva Unie, je Soudní dvůr v zásadě povinen

rozhodnout (viz zejména rozsudek ze dne 8. září 2011, *Paint Graphos* a další, C-78/08 až C-80/08, Sb. rozh. s. I-7611, bod 30 a citovaná judikatura).

40 Domněnku relevance, která se vztahuje na předběžné otázky položené vnitrostátním soudem, lze vyvrátit pouze výjimečně, pokud je zjevné, že požadovaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které mu jsou položeny (v tomto smyslu viz zejména výše uvedený rozsudek *Paint Graphos* a další, bod 31, a citovaná judikatura).

41 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že vnitrostátní úprava, na kterou odkazuje předkládající soud, není úpravou, která se vztahuje na spor v původním řízení, a že doposud ve švédském právním řádu neexistuje.

42 Pátou otázkou je tedy třeba prohlásit za nepřípustnou, jelikož funkcí svěřenou Soudnímu dvoru v rámci článku 267 SFEU je přispívat k výkonu spravedlnosti v členských státech, a nikoliv poskytovat poradní stanoviska k obecným či hypotetickým otázkám (viz zejména výše uvedený rozsudek *Paint Graphos* a další, bod 32, a citovaná judikatura).

K první otázce

43 Svou první otázkou se *Haparanda tingsrätt* Soudního dvora v podstatě táže na to, zda je s unijním právem slučitelná vnitrostátní soudní praxe, která povinnost vnitrostátního soudce upustit od použití jakéhokoli ustanovení odporujícího základnímu právu zaručenému EÚLP a Listinou podmiňuje tím, že uvedený rozpor jasným způsobem vyplývá z dotyčných předpisů nebo z příslušné judikatury.

44 Co se týče nejprve důsledků, které má vnitrostátní soud vyvodit z rozporu mezi vnitrostátním právem a EÚLP, je třeba připomenout, že i když – jak potvrzuje čl. 6 odst. 3 SEU – základní práva, která jsou zaručena EÚLP, jsou součástí unijního práva jako obecné zásady, a i když čl. 52 odst. 3 Listiny vyžaduje, aby v ní obsaženým právům odpovídajícím právům zaručeným EÚLP byl dán smysl a rozsah stejný jako ten, který jim přikládá uvedená Úmluva, tato Úmluva, dokud k ní Unie nepřistoupila, nepředstavuje právní nástroj formálně začleněný do právního řádu Unie. Unijní právo tedy neupravuje vztah mezi EÚLP a právními řády členských států a ani nestanovuje důsledky, které musí vnitrostátní soud vyvodit v případě rozporu mezi právy zaručenými touto Úmluvou a vnitrostátní právní normou (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. dubna 2012, *Kamberaj*, C-571/10, bod 62).

45 Pokud jde dále o důsledky, které má vnitrostátní soud vyvodit z rozporu mezi ustanoveními vnitrostátního práva a právy zaručenými Listinou, z ustálené judikatury vyplývá, že vnitrostátní soud pověřený v rámci své pravomoci uplatňováním ustanovení unijního práva má povinnost zajistit plný účinek těchto norem tak, že na základě své vlastní pravomoci podle potřeby upustí od použití jakéhokoli odporujícího ustanovení vnitrostátních právních předpisů, i když je pozdějšího data, a nemusí nejprve žádat o jeho odstranění legislativní cestou ani jiným ústavním postupem, či na toto odstranění čekat (rozsudky ze dne 9. března 1978, *Simmenthal*, 106/77, Recueil, s. 629, body 21 a 24; ze dne 19. listopadu 2009, *Filipiak*, C-314/08, Sb. rozh. s. I-11049, bod 81, jakož i ze dne 22. června 2010, *Melki a Abdeli*, C-188/10 a C-189/10, Sb. rozh. s. I-5667, bod 43).

46 S požadavky vlastními samotné povaze unijního práva je totiž neslučitelné jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu nebo jakákoli legislativní, správní nebo soudní praxe, které by vedly ke snížení účinku unijního práva v důsledku skutečnosti, že by soudu příslušnému k uplatňování tohoto práva byla upřena pravomoc učinit v samotném okamžiku jeho uplatnění vše, co je nezbytné k vyloučení

použití ustanovení vnitrostátních právních předpisů představujících případně překážku plného účinku unijních norem (výše uvedený rozsudek Melki a Abdeli, bod 44 a citovaná judikatura).

47 Kromě toho podle článku 267 SFEU se vnitrostátní soud projednávající spor týkající se unijního práva, jehož smysl nebo dosah mu není jasný, může nebo případně musí obrátit na Soudní dvůr s otázkami týkajícími se výkladu dotčeného ustanovení unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, 283/81, Recueil, s. 3415).

48 Z toho vyplývá, že unijní právo brání soudní praxi, která povinnost vnitrostátního soudce upustit od použití jakéhokoli ustanovení odporujícího základnímu právu zaručenému Listinou podmiňuje tím, že uvedený rozpor jasným způsobem vyplývá ze znění Listiny nebo z příslušné judikatury, jelikož vnitrostátní soud zbavuje možnosti posoudit plně, případně ve spolupráci se Soudním dvorem, slučitelnost uvedeného ustanovení s touto Listinou.

49 S ohledem na předchozí úvahy je na první otázku třeba odpovědět tak, že:

– unijní právo neupravuje vztah mezi EÚLP a právními řády členských států a ani nestanovuje důsledky, které musí vnitrostátní soud vyvodit v případě rozporu mezi právy zaručenými touto Úmluvou a vnitrostátní právní normou;

– unijní právo brání soudní praxi, která povinnost vnitrostátního soudce upustit od použití jakéhokoli ustanovení odporujícího základnímu právu zaručenému Listinou podmiňuje tím, že uvedený rozpor jasným způsobem vyplývá ze znění Listiny nebo z příslušné judikatury, jelikož vnitrostátní soud zbavuje možnosti posoudit plně, případně ve spolupráci se Soudním dvorem, slučitelnost uvedeného ustanovení s touto Listinou.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Zásada *ne bis in idem* uvedená v článku 50 Listiny základních práv Evropské unie nebrání tomu, aby členský stát uložil za totéž jednání spočívající v nesplnění povinnosti podat přiznání k dani z přidané hodnoty postupně daňovou a trestní sankci, jestliže první sankce nemá trestní povahu, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.

2) Unijní právo neupravuje vztah mezi Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950, a právními řády členských států a ani nestanovuje důsledky, které musí vnitrostátní soud vyvodit v případě rozporu mezi právy zaručenými touto Úmluvou a vnitrostátní právní normou.

Unijní právo brání soudní praxi, která povinnost vnitrostátního soudce upustit od použití jakéhokoli ustanovení odporujícího základnímu právu zaručenému Listinou základních práv Evropské unie podmiňuje tím, že uvedený rozpor jasným způsobem vyplývá ze znění této Listiny nebo z příslušné judikatury, jelikož vnitrostátní soud zbavuje možnosti posoudit plně, případně ve spolupráci se Soudním dvorem Evropské unie, slučitelnost uvedeného ustanovení s touto Listinou.

Volný pohyb zboží

SDEU: C-7/68 Komise v. Itálie

IN CASE 7/68

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

APPLICANT,

AND

ITALIAN REPUBLIC,

DEFENDANT,

Subject of the case

APPLICATION FOR A DECLARATION THAT THE ITALIAN REPUBLIC HAS FAILED TO FULFIL THE OBLIGATIONS IMPOSED ON IT BY ARTICLE 16 OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY BY CONTINUING TO LEVY, AFTER 1 JANUARY 1962, THE PROGRESSIVE TAX PROVIDED FOR BY LAW NO 1089 OF 1 JANUARY 1939 ON EXPORTS TO OTHER MEMBER STATES OF THE COMMUNITY OF OBJECTS OF ARTISTIC, HISTORIC, ARCHAEOLOGICAL OR ETHNOGRAPHIC INTEREST;

Grounds

THE COMMISSION HAS BROUGHT BEFORE THE COURT, UNDER ARTICLE 169 OF THE TREATY AN APPLICATION FOR A DECLARATION THAT THE ITALIAN REPUBLIC BY CONTINUING AFTER 1 JANUARY 1962 TO LEVY THE PROGRESSIVE TAX PROVIDED FOR IN ARTICLE 37 OF LAW NO 1089 OF 1 JUNE 1939 ON THE EXPORT TO OTHER MEMBER STATES OF THE COMMUNITY OF ARTICLES HAVING AN ARTISTIC, HISTORIC, ARCHAEOLOGICAL OR ETHNOGRAPHIC VALUE, HAS FAILED TO FULFIL THE OBLIGATIONS IMPOSED ON IT BY ARTICLE 16 OF THE TREATY ESTABLISHING THE EEC.

A - ADMISSIBILITY

(...)

IT IS FOR THE COMMISSION, UNDER ARTICLE 169 OF THE TREATY, TO JUDGE AT WHAT TIME IT SHALL BRING AN ACTION BEFORE THE COURT; THE CONSIDERATIONS WHICH DETERMINE ITS CHOICE OF TIME CANNOT AFFECT THE ADMISSIBILITY OF THE ACTION, WHICH FOLLOWS ONLY OBJECTIVE RULES.

(...)

THE ACTION IS THEREFORE ADMISSIBLE.

B - THE SUBSTANCE OF THE CASE

1 . THE SCOPE OF THE DISPUTED TAX

BY BASING ITS ACTION ON ARTICLE 16 OF THE TREATY, THE COMMISSION CONSIDERS THAT ARTICLES OF AN ARTISTIC, HISTORIC, ARCHAEOLOGICAL OR ETHNOGRAPHIC NATURE, WHICH ARE THE SUBJECT OF THE ITALIAN LAW OF 1 JUNE 1939, NO 1089, FALL UNDER THE PROVISIONS RELATING TO THE CUSTOMS UNION. THIS POINT OF VIEW IS DISPUTED BY THE DEFENDANT, WHICH CONSIDERS THAT THE ARTICLES IN QUESTION CANNOT BE ASSIMILATED TO ' CONSUMER GOODS OR ARTICLES OF GENERAL USE ' AND ARE NOT THEREFORE SUBJECT TO THE PROVISIONS OF THE TREATY WHICH APPLY TO '

ORDINARY MERCHANDISE ' ; FOR THAT REASON THEY ARE EXCLUDED FROM THE APPLICATION OF ARTICLE 16 OF THE TREATY.

UNDER ARTICLE 9 OF THE TREATY THE COMMUNITY IS BASED ON A CUSTOMS UNION ' WHICH SHALL COVER ALL TRADE IN GOODS '. BY GOODS, WITHIN THE MEANING OF THAT PROVISION, THERE MUST BE UNDERSTOOD PRODUCTS WHICH CAN BE VALUED IN MONEY AND WHICH ARE CAPABLE, AS SUCH, OF FORMING THE SUBJECT OF COMMERCIAL TRANSACTIONS.

(...)

IT FOLLOWS FROM THE ABOVE THAT THE RULES OF THE COMMON MARKET APPLY TO THESE GOODS SUBJECT ONLY TO THE EXCEPTIONS EXPRESSLY PROVIDED BY THE TREATY.

2 . THE CLASSIFICATION OF THE DISPUTED TAX HAVING REGARD TO ARTICLE 16 OF THE TREATY

IN THE OPINION OF THE COMMISSION THE TAX IN DISPUTE CONSTITUTES A TAX HAVING AN EFFECT EQUIVALENT TO A CUSTOMS DUTY ON EXPORTS AND THEREFORE THE TAX SHOULD HAVE BEEN ABOLISHED, UNDER ARTICLE 16 OF THE TREATY, NO LATER THAN THE END OF THE FIRST STAGE OF THE COMMON MARKET, THAT IS TO SAY, FROM 1 JANUARY 1962. THE DEFENDANT ARGUES THAT THE DISPUTED TAX DOES NOT COME WITHIN THE CATEGORY, AS IT HAS ITS OWN PARTICULAR PURPOSE WHICH IS TO ENSURE THE PROTECTION AND SAFETY OF THE ARTISTIC, HISTORIC AND ARCHAEOLOGICAL HERITAGE WHICH EXISTS IN THE NATIONAL TERRITORY. CONSEQUENTLY, THE TAX DOES NOT IN ANY RESPECT HAVE A FISCAL NATURE, AND ITS CONTRIBUTION TO THE BUDGET IS INSIGNIFICANT.

ARTICLE 16 OF THE TREATY PROHIBITS THE COLLECTION IN DEALINGS BETWEEN MEMBER STATES OF ANY CUSTOMS DUTY ON EXPORTS AND OF ANY CHARGE HAVING AN EQUIVALENT EFFECT, THAT IS TO SAY, ANY CHARGE WHICH, BY ALTERING THE PRICE OF AN ARTICLE EXPORTED, HAS THE SAME RESTRICTIVE EFFECT ON THE FREE CIRCULATION OF THAT ARTICLE AS A CUSTOMS DUTY. THIS PROVISION MAKES NO DISTINCTION BASED ON THE PURPOSE OF THE DUTIES AND CHARGES THE ABOLITION OF WHICH IT REQUIRES.

(...)

THE DISPUTED TAX FALLS WITHIN ARTICLE 16 BY REASON OF THE FACT THAT EXPORT TRADE IN THE GOODS IN QUESTION IS HINDERED BY THE PECUNIARY BURDEN WHICH IT IMPOSES ON THE PRICE OF THE EXPORTED ARTICLES.

3. THE CLASSIFICATION OF THE DISPUTED TAX HAVING REGARD TO ARTICLE 36 OF THE TREATY

THE DEFENDANT RELIES ON ARTICLE 36 OF THE TREATY AS AUTHORIZING EXPORT RESTRICTIONS WHICH, AS IN THIS CASE, ARE CLAIMED TO BE JUSTIFIED ON GROUNDS OF THE PROTECTION OF NATIONAL TREASURES POSSESSING ARTISTIC, HISTORIC OR ARCHAEOLOGICAL VALUE. BY REASON OF ITS OBJECT, SCOPE AND EFFECTS, THE TAX IN DISPUTE IS CLAIMED TO FALL LESS WITHIN THE PROVISIONS OF THE TREATY RELATING TO CHARGES HAVING AN EFFECT EQUIVALENT TO CUSTOMS DUTIES ON EXPORTS THAN WITHIN THE RESTRICTIVE MEASURES PERMITTED BY ARTICLE 36.

(...)

ARTICLE 36 OF THE TREATY PROVIDES THAT: ' THE PROVISIONS OF ARTICLES 30 AND 34 SHALL NOT PRECLUDE PROHIBITIONS OR RESTRICTIONS ON ... EXPORTS...JUSTIFIED ON GROUNDS OF...THE PROTECTION OF NATIONAL TREASURES POSSESSING ARTISTIC, HISTORIC OR ARCHAEOLOGICAL VALUE '. THIS PROVISION, BOTH BY ITS POSITION AND BY AN EXPRESS REFERENCE TO ARTICLES 30 TO 34, FORMS PART OF THE CHAPTER RELATING TO THE ELIMINATION OF QUANTITATIVE RESTRICTIONS BETWEEN MEMBER STATES. THE SUBJECT OF THAT CHAPTER IS STATE INTERVENTION IN INTRA-COMMUNITY TRADE BY MEASURES IN THE NATURE OF PROHIBITIONS, TOTAL OR PARTIAL, ON IMPORT, EXPORT OR TRANSIT, ACCORDING TO CIRCUMSTANCES. IT IS TO SUCH MEASURES THAT ARTICLE 36 REFERS CLEARLY AND SOLELY, AS FOLLOWS FROM THE USE OF THE WORDS ' PROHIBITIONS OR

RESTRICTIONS '. THE PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS IN QUESTION ARE BY NATURE CLEARLY DISTINGUISHED FROM CUSTOMS DUTIES AND ASSIMILATED CHARGES WHEREBY THE ECONOMIC CONDITIONS OF IMPORTATION OR EXPORTATION ARE AFFECTED WITHOUT RESTRICTING THE FREEDOM OF DECISION OF THOSE INVOLVED IN COMMERCIAL TRANSACTIONS.

THE PROVISIONS OF TITLE 1 OF PART TWO OF THE TREATY INTRODUCED THE FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF THE ELIMINATION OF ALL OBSTACLES TO THE FREE MOVEMENTS OF GOODS BETWEEN MEMBER STATES BY THE ABOLITION OF, ON THE ONE HAND, CUSTOMS DUTIES AND CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT AND, ON THE OTHER HAND, QUANTITATIVE RESTRICTIONS AND MEASURES HAVING EQUIVALENT EFFECT. EXCEPTIONS TO THIS FUNDAMENTAL RULE MUST BE STRICTLY CONSTRUED.

CONSEQUENTLY, IN VIEW OF THE DIFFERENCE BETWEEN THE MEASURES REFERRED TO IN ARTICLE 16 AND ARTICLE 36, IT IS NOT POSSIBLE TO APPLY THE EXCEPTION LAID DOWN IN THE LATTER PROVISION TO MEASURES WHICH FALL OUTSIDE THE SCOPE OF THE PROHIBITIONS REFERRED TO IN THE CHAPTER RELATING TO THE ELIMINATION OF QUANTITATIVE RESTRICTIONS BETWEEN MEMBER STATES.

FINALLY, THE FACT THAT THE PROVISIONS OF ARTICLE 36 WHICH HAVE BEEN MENTIONED DO NOT RELATE TO CUSTOMS DUTIES AND CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT IS EXPLAINED BY THE FACT THAT SUCH MEASURES HAVE THE SOLE EFFECT OF RENDERING MORE ONEROUS THE EXPORTATION OF THE PRODUCTS IN QUESTION, WITHOUT ENSURING THE ATTAINMENT OF THE OBJECT REFERRED TO IN THAT ARTICLE, WHICH IS TO PROTECT THE ARTISTIC, HISTORIC OR ARCHAEOLOGICAL HERITAGE.

(...)

CONSEQUENTLY, THE LEVY OF THE DISPUTED TAX, WHICH FALLS OUTSIDE THE LIMITS OF ARTICLE 36, IS INCOMPATIBLE WITH THE PROVISIONS OF THE TREATY.

(...)

THE COURT

HEREBY:

1. DECLARES THAT THE APPLICATION IS ADMISSIBLE;

2. DECLARES THAT THE ITALIAN REPUBLIC, BY CONTINUING TO LEVY AFTER 1 JANUARY 1962 THE PROGRESSIVE TAX LAID DOWN BY ARTICLE 37 OF THE LAW OF 1 JUNE 1939 NO 1089 ON THE EXPORT TO OTHER MEMBER STATES OF THE COMMUNITY OF ARTICLES OF AN ARTISTIC, HISTORIC, ARCHAEOLOGICAL OR ETHNOGRAPHIC INTEREST, HAS FAILED TO FULFIL ITS OBLIGATIONS UNDER ARTICLE 16 OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY;

3. ORDERS THE DEFENDANT TO PAY THE COSTS.

IN CASE 24/68

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

APPLICANT,

V

ITALIAN REPUBLIC,

DEFENDANT,

Subject of the case

APPLICATION FOR A RULING THAT THE ITALIAN REPUBLIC HAS FAILED TO FULFIL ITS OBLIGATIONS UNDER THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, BY LEVYING A CHARGE CALLED A STATISTICAL LEVY (DIRITTO DI STATISTICA) ON GOODS EXPORTED TO THE OTHER MEMBER STATES CONTRARY TO ARTICLE 16 OF THE SAID TREATY, AND BY LEVYING A CHARGE CALLED A STATISTICAL LEVY ON GOODS SUBJECT TO THE REGULATIONS OF THE COUNCIL CONCERNING VARIOUS COMMON ORGANIZATIONS OF THE AGRICULTURAL MARKETS AND IMPORTED FROM OTHER MEMBER STATES, CONTRARY TO THE SAID REGULATIONS;

Grounds

1 THE COMMISSION HAS MADE AN APPLICATION TO THE COURT PURSUANT TO ARTICLE 169 OF THE TREATY FOR A RULING THAT IN COLLECTING A STATISTICAL LEVY ON GOODS EXPORTED TO THE OTHER MEMBER STATES, THE ITALIAN REPUBLIC HAS FAILED TO FULFIL ITS OBLIGATIONS UNDER ARTICLE 16 OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY.

(...)

THE CONCEPT OF A CHARGE HAVING EQUIVALENT EFFECT

3 ACCORDING TO ARTICLE 9 OF THE EEC TREATY, THE COMMUNITY SHALL BE BASED UPON A CUSTOMS UNION FOUNDED UPON THE PROHIBITION BETWEEN MEMBER STATES OF CUSTOMS DUTIES AND OF ALL CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT, AND THE ADOPTION OF A COMMON CUSTOMS TARIFF IN THEIR RELATIONS WITH THIRD COUNTRIES.

ARTICLE 12 PROHIBITS THE INTRODUCTION OF NEW CUSTOMS DUTIES ON IMPORTS OR EXPORTS OR ANY CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT. UNDER ARTICLES 13 AND 16 CUSTOMS DUTIES AND CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT ON BOTH EXPORTS AND IMPORTS IN FORCE BETWEEN MEMBER STATES ARE TO BE ABOLISHED IN THE MANNER LAID DOWN IN THOSE ARTICLES.

(...)

THE IMPORTANCE OF THESE PROHIBITIONS IS SUCH THAT IN ORDER TO PREVENT THEIR CIRCUMVENTION BY MEANS OF VARIOUS CUSTOMS AND FISCAL MEASURES, THE TREATY WAS INTENDED TO PREVENT ANY POSSIBLE FAILURE IN THEIR IMPLEMENTATION.

5 ARTICLE 17 THEREFORE SPECIFIES THAT THE PROHIBITIONS IN ARTICLE 9 SHALL ALSO APPLY TO CUSTOMS DUTIES OF A FISCAL NATURE.

ARTICLE 95, WHICH APPEARS BOTH IN THAT PART OF THE TREATY WHICH DEALS WITH THE " POLICY OF THE COMMUNITY " AND IN THE CHAPTER ON TAX PROVISIONS, IS INTENDED TO FILL IN ANY BREACHES

WHICH A FISCAL MEASURE MIGHT OPEN IN THE PROHIBITIONS LAID DOWN, BY PROHIBITING THE IMPOSITION ON IMPORTED PRODUCTS OF INTERNAL TAXATION IN EXCESS OF THAT IMPOSED ON DOMESTIC PRODUCTS.

6 IN PROHIBITING THE IMPOSITION OF CUSTOMS DUTIES, THE TREATY DOES NOT DISTINGUISH BETWEEN GOODS ACCORDING TO WHETHER OR NOT THEY ENTER INTO COMPETITION WITH THE PRODUCTS OF THE IMPORTING COUNTRY.

THUS, THE PURPOSE OF THE ABOLITION OF CUSTOMS BARRIERS IS NOT MERELY TO ELIMINATE THEIR PROTECTIVE NATURE, AS THE TREATY SOUGHT ON THE CONTRARY TO GIVE GENERAL SCOPE AND EFFECT TO THE RULE ON THE ELIMINATION OF CUSTOMS DUTIES AND CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT, IN ORDER TO ENSURE THE FREE MOVEMENT OF GOODS.

7 IT FOLLOWS FROM THE SYSTEM AS A WHOLE AND FROM THE GENERAL AND ABSOLUTE NATURE OF THE PROHIBITION OF ANY CUSTOMS DUTY APPLICABLE TO GOODS MOVING BETWEEN MEMBER STATES THAT CUSTOMS DUTIES ARE PROHIBITED INDEPENDENTLY OF ANY CONSIDERATION OF THE PURPOSE FOR WHICH THEY WERE INTRODUCED AND THE DESTINATION OF THE REVENUE OBTAINED THEREFROM.

THE JUSTIFICATION FOR THIS PROHIBITION IS BASED ON THE FACT THAT ANY PECUNIARY CHARGE, HOWEVER SMALL, IMPOSED ON GOODS BY REASON OF THE FACT THAT THEY CROSS A FRONTIER CONSTITUTES AN OBSTACLE TO THE MOVEMENT OF SUCH GOODS.

8 THE EXTENSION OF THE PROHIBITION OF CUSTOMS DUTIES TO CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT IS INTENDED TO SUPPLEMENT THE PROHIBITION AGAINST OBSTACLES TO TRADE CREATED BY SUCH DUTIES BY INCREASING ITS EFFICIENCY.

THE USE OF THESE TWO COMPLEMENTARY CONCEPTS THUS TENDS, IN TRADE BETWEEN MEMBER STATES, TO AVOID THE IMPOSITION OF ANY PECUNIARY CHARGE ON GOODS CIRCULATING WITHIN THE COMMUNITY BY VIRTUE OF THE FACT THAT THEY CROSS A NATIONAL FRONTIER.

9 THUS, IN ORDER TO ASCRIBE TO A CHARGE AN EFFECT EQUIVALENT TO A CUSTOMS DUTY, IT IS IMPORTANT TO CONSIDER THIS EFFECT IN THE LIGHT OF THE OBJECTIVES OF THE TREATY, IN THE PARTS, TITLES AND CHAPTERS IN WHICH ARTICLES 9, 12, 13 AND 16 ARE TO BE FOUND, PARTICULARLY IN RELATION TO THE FREE MOVEMENT OF GOODS.

CONSEQUENTLY, ANY PECUNIARY CHARGE, HOWEVER SMALL AND WHATEVER ITS DESIGNATION AND MODE OF APPLICATION, WHICH IS IMPOSED UNILATERALLY ON DOMESTIC OR FOREIGN GOODS BY REASON OF THE FACT THAT THEY CROSS A FRONTIER, AND WHICH IS NOT A CUSTOMS DUTY IN THE STRICT SENSE, CONSTITUTES A CHARGE HAVING EQUIVALENT EFFECT WITHIN THE MEANING OF ARTICLES 9, 12, 13 AND 16 OF THE TREATY, EVEN IF IT IS NOT IMPOSED FOR THE BENEFIT OF THE STATE, IS NOT DISCRIMINATORY OR PROTECTIVE IN EFFECT AND IF THE PRODUCT ON WHICH THE CHARGE IS IMPOSED IS NOT IN COMPETITION WITH ANY DOMESTIC PRODUCT .

10 IT FOLLOWS FROM ALL THE PROVISIONS REFERRED TO AND FROM THEIR RELATIONSHIP WITH THE OTHER PROVISIONS OF THE TREATY THAT THE PROHIBITION OF NEW CUSTOMS DUTIES OR CHARGES HAVING EQUIVALENT EFFECT, LINKED TO THE PRINCIPLE OF THE FREE MOVEMENT OF GOODS, CONSTITUTES A FUNDAMENTAL RULE WHICH, WITHOUT PREJUDICE TO THE OTHER PROVISIONS OF THE TREATY, DOES NOT PERMIT OF ANY EXCEPTIONS.

11 IN THIS RESPECT, IT FOLLOWS FROM ARTICLES 95 ET SEQ THAT THE CONCEPT OF A CHARGE HAVING EQUIVALENT EFFECT DOES NOT INCLUDE TAXATION WHICH IS IMPOSED IN THE SAME WAY WITHIN A STATE ON SIMILAR OR COMPARABLE DOMESTIC PRODUCTS, OR AT LEAST FALLS, IN THE ABSENCE OF SUCH PRODUCTS, WITHIN THE FRAMEWORK OF GENERAL INTERNAL TAXATION, OR WHICH IS INTENDED TO COMPENSATE FOR SUCH INTERNAL TAXATION WITHIN THE LIMITS LAID DOWN BY THE TREATY.

(...)

THE DISPUTED CHARGE

12 THE DEFENDANT EMPHASIZES IN THE FIRST PLACE THAT THE COMMISSION IS WRONG IN DIVIDING THE STATISTICAL LEVY INTO TWO DISTINCT CONCEPTS, ONE RELATING TO IMPORTS AND THE OTHER TO EXPORTS, WHEN THE LEGAL NATURE OF THE DISPUTED CHARGE SHOULD BE DETERMINED BY TAKING ACCOUNT OF ITS TRUE NATURE AND NOT BY BREAKING IT DOWN INTO TWO DISTINCT CHARGES.

ACCORDING TO THE DEFENDANT THE CIRCUMSTANCE THAT THE STATISTICAL LEVY IS IMPOSED WHENEVER GOODS CROSS THE FRONTIER WITHOUT DISTINGUISHING BETWEEN EXPORTS AND IMPORTS OR BETWEEN DOMESTIC AND FOREIGN GOODS IPSO FACTO PRECLUDES ANY POSSIBILITY OF CONSIDERING IT AS A CHARGE HAVING AN EFFECT EQUIVALENT TO CUSTOMS DUTIES SINCE ANY PROTECTION OF DOMESTIC PRODUCTION OR DISCRIMINATION IS ELIMINATED.

(...)

14 IT IS OF NO CONSEQUENCE FOR ITS DESIGNATION UNDER THE TREATY WHETHER THE DISPUTED CHARGE IS TREATED AS A GENERAL CHARGE OR AS TWO DISTINCT CHARGES, ONE ON EXPORTS AND THE OTHER ON IMPORTS.

AS IT IS IMPOSED UNIVERSALLY ON GOODS CROSSING THE FRONTIER, THE CHARGE IN QUESTION HAMPERS THE INTERPENETRATION AT WHICH THE TREATY AIMS AND THUS HAS AN EFFECT ON THE FREE CIRCULATION OF GOODS EQUIVALENT TO A CUSTOMS DUTY.

THE VERY LOW RATE OF THE CHARGE CANNOT CHANGE ITS CHARACTER WITH REGARD TO THE PRINCIPLES OF THE TREATY WHICH FOR THE PURPOSE OF DETERMINING THE LEGALITY OF THOSE CHARGES, DO NOT ADMIT OF THE SUBSTITUTION OF QUANTITATIVE CRITERIA FOR THOSE BASED ON THE NATURE OF THE CHARGE.

15 THE ITALIAN GOVERNMENT FURTHER MAINTAINS THAT THE DISPUTED CHARGE CONSTITUTES THE CONSIDERATION FOR A SERVICE RENDERED AND AS SUCH CANNOT BE DESIGNATED AS A CHARGE HAVING EQUIVALENT EFFECT.

(...)

16 THE STATISTICAL INFORMATION IN QUESTION IS BENEFICIAL TO THE ECONOMY AS A WHOLE AND INTER ALIA TO THE RELEVANT ADMINISTRATIVE AUTHORITIES.

EVEN IF THE COMPETITIVE POSITION OF IMPORTERS AND EXPORTERS WERE TO BE PARTICULARLY IMPROVED AS A RESULT, THE STATISTICS STILL CONSTITUTE AN ADVANTAGE SO GENERAL, AND SO DIFFICULT TO ASSESS, THAT THE DISPUTED CHARGE CANNOT BE REGARDED AS THE CONSIDERATION FOR A SPECIFIC BENEFIT ACTUALLY CONFERRED.

17 IT APPEARS FROM THE ABOVEMENTIONED CONSIDERATIONS THAT IN SO FAR AS THE DISPUTED CHARGE IS LEVIED ON EXPORTS IT IS CONTRARY TO ARTICLE 16 OF THE TREATY.

18 WITH REGARD TO THE STATISTICAL LEVY ON THE IMPORT FROM OTHER MEMBER STATES OF PRODUCTS SUBJECT TO REGULATIONS RELATING TO THE COMMON ORGANIZATION OF THE MARKETS THE ABOVEMENTIONED PROVISIONS OF SUCH REGULATIONS PROHIBIT THE LEVYING OF ANY CUSTOMS DUTY OR CHARGE HAVING EQUIVALENT EFFECT ON TRADE BETWEEN THE MEMBER STATES.

(...)

THE COURT

HEREBY DECLARES:

1 . ON LEVYING ON EXPORTS TO OTHER MEMBER STATES OF THE COMMUNITY THE CHARGE PROVIDED FOR BY ARTICLE 42 OF THE DECREE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC NO 723 OF 26 JUNE 1965, THE

ITALIAN REPUBLIC HAS FAILED TO FULFIL ITS OBLIGATIONS UNDER ARTICLE 16 OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY;

2 . IN LEVYING ON IMPORTS FROM OTHER MEMBER STATES THE CHARGE PROVIDED FOR BY ARTICLE 42 OF THE DECREE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC NO 723 OF 26 JUNE 1965 ON GOODS SUBJECT TO THE REGULATIONS OF THE COUNCIL RELATING TO CERTAIN COMMON ORGANIZATIONS OF THE AGRICULTURAL MARKETS, THE ITALIAN REPUBLIC HAS FAILED TO FULFIL ITS OBLIGATIONS UNDER ARTICLE 189 OF THE TREATY AND ARTICLES 21(1) OF REGULATION NO 120/67/EEC, 19(1) OF REGULATION NO 121/67/EEC, 13(1) OF REGULATION NO 122/67/EEC, 13(1) OF REGULATION NO 123/67/EEC, 22(1) OF REGULATION NO 804/68/EEC, 22(1) OF REGULATION NO 805/68/EEC, 23(1) OF REGULATION NO 359/67/EEC, AND 3(1) OF REGULATION NO 136/66/EEC;

3 . THE DEFENDANT IS ORDERED TO PAY THE COSTS.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

11. července 1974

Ve věci 8/74,

jejímž předmětem je žádost předložená Soudnímu dvoru na základě článku 177 Smlouvy o EHS tribunal de première instance v Bruselu směřující k získání v trestním řízení probíhajícím před tímto soudem mezi

Procureur du Roi

a

Benoîtem a Gustavem Dassonville

a v občanském sporu mezi

Sa Ets Fourcroy,

Sa Breuval et Cie

a

Benoîtem a Gustavem Dassonville,

rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu článků 30 až 33, 36 a 85 Smlouvy o EHS,

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

1 Rozsudkem ze dne 11. ledna 1974, doručeným kanceláři Soudního dvora dne 8. února 1974, položil tribunal de première instance v Bruselu v souladu s článkem 177 Smlouvy o EHS dvě otázky týkající se výkladu článků 30, 31, 32, 33, 36 a 85 Smlouvy o EHS vztahující se k požadavku úředního dokladu vystaveného vládou státu vývozu pro výrobky s označením původu.

2 První otázkou se táže, zda vnitrostátní právní předpis zakazující dovoz zboží s označením původu, pokud toto zboží není vybaveno úředním dokladem vystaveným státem vývozu a potvrzujícím právo na toto označení, představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 30 Smlouvy.

3 Tato otázka vyvstala v rámci trestního řízení vedeného v Belgii proti obchodníkům, kteří řádně nakoupili zásilku skotské whisky ve volném oběhu ve Francii a dovezli ji do Belgie, aniž by měli osvědčení o původu od britských celních orgánů, a porušili tak vnitrostátní předpisy.

4 Ze spisu a z jednání vyplývá, že obchodník, který chce dovážet do Belgie skotskou whisky, která je již ve volném oběhu ve Francii, si může takové osvědčení opatřit jen za cenu značných obtíží, na rozdíl od dovozce, který dováží přímo ze státu výroby.

5 Veškerou obchodní právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství, je třeba považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením.

6 Dokud ještě chybí úprava Společenství, která spotřebitelům zaručuje pravost označení původu výrobku, může členský stát přijmout opatření, jimiž by vyloučil nekalé způsoby jednání v této oblasti, pouze pod podmínkou, že tato opatření budou rozumná a že požadované důkazy nebudou ve svém výsledku na překážku obchodu mezi členskými státy, a budou proto dostupné pro všechny jejich státní příslušníky.

7 Aniž by vůbec bylo třeba zkoumat, zda se na tato opatření vztahuje, či nevztahuje článek 36, nesmí v žádném případě na základě zásady vyjádřené ve druhé větě tohoto článku tato opatření představovat prostředek svévolné diskriminace nebo zastřené omezování obchodu mezi členskými státy.

8 To může být případ formalit vyžadovaných členským státem na prokázání původu výrobku, kde pouze přímí dovozci mohou tento požadavek splnit, aniž by narazili na vážné potíže.

9 Požadavek členského státu na osvědčení o pravosti, který je hůře dostupný pro dovozce původního výrobku, který byl řádně uveden do volného oběhu v jiném členském státě, než pro dovozce stejného výrobku přímo ze země původu, tudíž představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, neslučitelné se Smlouvou.

10 Druhou otázkou se táže, zda dohoda, jejímž výsledkem ve spojení s vnitrostátním předpisem o osvědčení o původu je omezení hospodářské soutěže a ovlivnění obchodu mezi členskými státy, je neplatná, pokud se omezuje na to, že umožňuje použití tohoto předpisu výhradními dovozci za účelem zamezení paralelních dovozů, nebo to nezakazuje.

11 Na výhradní dohodu se vztahuje zákaz podle článku 85, pokud představuje překážku ať právní, nebo faktickou pro to, aby dotčené výrobky byly dováženy z jiných členských států do chráněné oblasti jinými osobami, než je výhradní dovozce.

12 Konkrétněji může výhradní dohoda ovlivnit obchod mezi členskými státy a může ve svém výsledku narušit hospodářskou soutěž, jakmile koncesionář může zabránit paralelním dovozům z jiných členských států na území, na které se vztahuje koncese, díky dohodě ve spojení s účinky vnitrostátních právních předpisů, které požadují výlučně jeden určitý způsob důkazu o pravosti.

13 Za účelem rozhodnutí, zda tomu tak je, je třeba vzít v úvahu nejen práva a povinnosti vyplývající z ustanovení dohody, ale také ekonomický a právní kontext, v němž se dohoda nachází, především případnou existenci podobných dohod uzavřených mezi stejným výrobcem a koncesionáři usazenými v jiných členských státech.

14 V tomto ohledu zachování značně vyšších cen v jednom členském státě, než jaké jsou běžné v jiných členských státech, může vést ke zkoumání, zda výhradní dohoda není používána k tomu, aby se dovozci zabránilo v opatření si důkazů o pravosti příslušného výrobku, požadovaných vnitrostátní právní úpravou druhu, jaký je uveden v otázce.

15 Ovšem skutečnost, že se určitá dohoda omezuje na to, že umožňuje použití takové vnitrostátní právní úpravy, nebo to nezakazuje, sama o sobě nestačí k tomu, aby byla dohoda prohlášena za neplatnou.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu byly předloženy rozsudkem tribunal de première instance v Bruselu ze dne 11. ledna 1974, rozhodl takto:

1) Požadavek členského státu na osvědčení o pravosti, které je hůře dostupné pro dovozce pravého výrobku, který byl řádně uveden do volného oběhu v jiném členském státě, než pro dovozce stejného výrobku přímo ze země původu, představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, neslučitelné se Smlouvou.

2) Skutečnost, že se určitá dohoda omezuje na to, že umožňuje použití takové vnitrostátní právní úpravy, nebo to nezakazuje, sama o sobě nestačí k tomu, aby byla dohoda prohlášena za neplatnou.

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 11. července 1974.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

20. února 1979

Ve věci 120/78,

jejímž předmětem je žádost předložená Soudnímu dvoru na základě článku 177 Smlouvy o EHS Hessisches Finanzgericht (Finanční soud spolkové země Hesenska) směřující k získání, ve sporu probíhající před tímto soudem mezi

Společností Rewe-Zentral AG, se sídlem v Kolíně,

a

Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Spolková správa lihovarnického monopolu),

rozhodnutí o předběžné otázce, týkající se výkladu článků 30 a 37 Smlouvy o EHS, s ohledem na čl. 100 odst. 3 německého zákona o lihovarnickém monopolu,

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

1 Usnesením ze dne 28. dubna 1978, došlým Soudnímu dvoru dne 22. května 1978, položil Hessisches Finanzgericht v souladu s článkem 177 Smlouvy o EHS dvě předběžné otázky týkající se výkladu článků 30 a 37 Smlouvy o EHS, s cílem posouzení slučitelnosti s právem Společenství ustanovení německé právní úpravy o uvádění lihovin na trh, která stanoví minimální obsah alkoholu pro jednotlivé kategorie alkoholických výrobků.

2 Z předkládacího usnesení vyplývá, že žalobkyně v původním řízení má v úmyslu dovést zásilku „Cassis de Dijon“ pocházející z Francie za účelem jeho uvedení na trh ve Spolkové republice Německo.

Žalobkyně se obrátila na Spolkovou správu lihovarnického monopolu (Bundesmonopolverwaltung) s žádostí o povolení zmíněný výrobek dovážet, na což jí tato správa odpověděla, že zmíněný výrobek nemá vzhledem k nedostatečnému obsahu alkoholu požadované vlastnosti pro uvedení na trh ve Spolkové republice Německo.

3 Toto stanovisko založila správa na paragrafu 100 „Branntweinmonopolgesetz“ a na předpisech, které Správa monopolu na základě tohoto ustanovení přijala, v nichž stanovila minimální obsah alkoholu pro určité kategorie likérů a dalších alkoholických nápojů (Verordnung über den Mindestweingeistgehalt von Trinkbranntweinen ze dne 28. února 1958, Bundesanzeiger č. 48 ze dne 11. března 1958).

Z uvedených ustanovení vyplývá, že uvádění na trh ovocných likérů, jako je Cassis de Dijon, podléhá požadavku minimálního obsahu alkoholu ve výši 25 %, zatímco obsah alkoholu dotčeného výrobku, který je volně uváděn na trh ve Francii, se pohybuje mezi 15 a 20 % alkoholu.

4 Podle žalobkyně má stanovení minimálního obsahu alkoholu v německé právní úpravě za následek to, že známé alkoholické výrobky pocházející z jiných členských států Společenství nelze prodávat ve Spolkové republice Německo, a že toto ustanovení tudíž představuje omezení volného pohybu zboží mezi členskými státy, které překračuje rámec obchodních předpisů vyhrazených členským státům.

(...)

5 K tomu, aby mohl Hessisches Finanzgericht rozhodnout v tomto sporu, položil dvě otázky následujícího znění:

a) Je třeba pojem opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu ve smyslu článku 30 Smlouvy o EHS vykládat tak, že se uplatní rovněž na stanovení minimálního obsahu alkoholu v lihovinách určených k lidské spotřebě, obsažené v německém zákonu o lihovarnickém monopolu, v jehož důsledku nemohou být ve Spolkové republice Německo uvedeny do oběhu tradiční výrobky jiných členských států, jejichž obsah alkoholu je nižší než stanovený limit?

b) Spadá stanovení takového minimálního obsahu alkoholu pod pojem diskriminace mezi příslušníky členských států, pokud jde o podmínky nákupu a odbytu zboží ve smyslu článku 37 Smlouvy o EHS?

6 Vnitrostátní soud tak žádá o získání výkladových kritérií umožňujících posoudit, zda požadavek minimálního obsahu alkoholu může spadat buď pod zákaz veškerých opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením v obchodu mezi členskými státy podle článku 30 Smlouvy, nebo pod zákaz jakékoli diskriminace mezi státními příslušníky členských států, pokud jde o podmínky nákupu a odbytu zboží ve smyslu článku 37.

7 V tomto ohledu je třeba podotknout, že článek 37 stanoví zvláštní úpravu pro státní monopoly obchodní povahy.

Toto ustanovení není tedy relevantní, pokud jde o vnitrostátní ustanovení, která se netýkají výkonu zvláštní funkce veřejného monopolu, a sice jeho výlučného práva, ale upravují obecně výrobu a uvádění na trh alkoholických nápojů bez ohledu na to, zda se na ně tento monopol vztahuje, či nikoli.

Za těchto podmínek musí být dopad opatření na obchod ve Společenství, na něž se vnitrostátní soud táže, posuzován výhradně s ohledem na požadavky vyplývající z článku 30, kterého se týká první otázka.

8 Při neexistenci společné úpravy pro výrobu alkoholu a jeho uvádění na trh, jelikož návrh nařízení předložený Komisí Radě dne 7. prosince 1976 (Úř. věst. C 309, s. 2) nebyl ještě Radou schválen, přísluší členským státům, aby si na svém území upravily vše, co se týká výroby alkoholu a lihovin a jejich uvádění na trh.

Překážky pohybu uvnitř Společenství vyplývající z rozdílů vnitrostátních právních předpisů týkajících se uvádění dotčených výrobků na trh musí být přípustné tehdy, pokud lze tato ustanovení považovat za nezbytná k tomu, aby se vyhovělo kategorickým požadavkům týkajícím se zejména účinnosti daňového dohledu, ochrany zdraví, poctivosti obchodního styku a ochrany spotřebitelů.

9 Vláda Spolkové republiky Německo, stejně jako vedlejší účastník řízení, uvedla různé argumenty, které podle ní odůvodňují uplatnění ustanovení o minimálním obsahu alkoholu v lihovinách, přičemž jako důvod uváděla jednak ochranu zdraví a jednak ochranu spotřebitelů proti nekalým obchodním praktikám.

10 Co se týče ochrany zdraví německá vláda uvedla, že stanovení minimálního obsahu alkoholu ve vnitrostátních právních předpisech má za cíl zabránit šíření lihovin na německém trhu, a především

pak lihovin s nízkým obsahem alkoholu, jelikož takové výrobky mohou podle jejího názoru vést snadněji k vytvoření návyku na výrobky s vyšším obsahem alkoholu.

11 Tyto důvody nejsou rozhodující, neboť spotřebitel si může na trhu opatřit celou řadu různých výrobků s nízkým nebo středním obsahem alkoholu, a navíc se velké množství alkoholických nápojů s vysokým obsahem alkoholu, které jsou volně uváděny na německý trh, konzumuje ve zředěné formě.

12 Německá vláda dále uplatňuje, že stanovení minimálního obsahu alkoholu u některých likérů slouží k ochraně spotřebitele před nekalými obchodními praktikami výrobců a distributorů lihovin.

Tento argument vychází z úvahy, že snížení obsahu alkoholu zaručuje konkurenční výhodu oproti nápojům s vyšším obsahem alkoholu, jelikož alkohol představuje ve složení alkoholických nápojů zdaleka nejdražší složku, z důvodu značného daňového zatížení, jemuž podléhá.

Navíc, podle německé vlády, pokud by byly do volného oběhu propuštěny alkoholické výrobky, jakmile odpovídají co do obsahu alkoholu předpisům země výroby, mělo by to ve Společenství za následek zavedení společného standardu nejnižšího obsahu alkoholu povoleného v kterémkoli členském státě, ba dokonce by se tak jakákoli ustanovení v této oblasti stala neúčinnými, neboť v právní úpravě několika členských států žádný obdobný minimální limit neexistoval.

13 Jak správně uvedla Komise, může stanovení limitních hodnot obsahu alkoholu v nápojích sloužit ke standardizaci výrobků uváděných na trh a jejich označování v zájmu větší transparentnosti obchodního styku a nabídek veřejnosti.

Tato argumentace však nemůže jít až tak daleko, že by považovala povinné stanovení minimálního obsahu alkoholu za základní záruku poctivého obchodního styku, neboť dostatečnou informovanost kupujícího lze jednoduše zajistit uložením povinnosti uvádět na obalu výrobků jejich původ a obsah alkoholu.

14 Z předcházejícího vyplývá, že požadavky na minimální obsah alkoholu v lihovinách nesledují cíl obecného zájmu, který by mohl převážet nad požadavkem volného pohybu zboží, jenž je jedním ze základních pravidel Společenství.

Praktický účinek takových ustanovení spočívá hlavně v tom, že zaručují výhodu lihovinám s vysokým obsahem alkoholu, jelikož z vnitrostátního trhu vylučují výrobky jiných členských států, které daným požadavkům neodpovídají.

Je tedy patrné, že takový jednostranný požadavek stanovený právní úpravou určitého členského státu na minimální obsah alkoholu pro uvádění lihovin na trh představuje překážku obchodu, neslučitelnou s ustanovením článku 30 Smlouvy.

Neexistuje tedy žádný platný důvod k tomu, aby alkoholické nápoje, pokud jsou legálně vyrobeny a uvedeny na trh v některém členském státě, nemohly být uvedeny na trh ve všech ostatních členských státech; prodeji těchto výrobků nemůže bránit právní zákaz uvádění na trh nápojů s nižším obsahem alkoholu, než je limit stanovený vnitrostátními předpisy.

15 V důsledku toho je na první otázku třeba odpovědět tak, že pojem „opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu“, uvedený v článku 30 Smlouvy, je třeba chápat tak, že zákaz upravený tímto ustanovením se vztahuje rovněž na stanovení minimálního obsahu alkoholu v lihovinách určených k lidské spotřebě, obsažené v právních předpisech některého členského státu, co se týče dovozu alkoholických nápojů legálně vyrobených a uvedených na trh v jiném členském státě.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu byly předloženy usnesením Hessisches Finanzgericht ze dne 28. dubna 1978, rozhodl takto:

Pojem „opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu“, uvedený v článku 30 Smlouvy o EHS, je třeba chápat tak, že zákaz upravený tímto ustanovením se vztahuje rovněž na stanovení minimálního obsahu alkoholu v lihovinách určených k lidské spotřebě, obsažené v právních předpisech některého členského státu, co se týče dovozu alkoholických nápojů legálně vyrobených a uvedených na trh v jiném členském státě.

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 20. února 1979.

SDEU: C-267/91 a C-268/91 Keck v. Mithouhard

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

24. listopadu 1993

Ve spojených věcech C-267/91 a C-268/91,

jejichž předmětem je žádost Tribunal de grande instance ve Štrasburku (Francie) zaslaná Soudnímu dvoru na základě článku 177 Smlouvy o EHS směřující k získání, v trestních řízeních probíhajících před tímto soudem proti

Bernardu Keckovi

a

Danieli Mithouardovi,

rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu pravidel Smlouvy o EHS týkajících se hospodářské soutěže a volného pohybu ve Společenství,

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

1 Dvěma rozsudky ze dne 27. června 1991, došlými Soudnímu dvoru dne 16. října 1991, položil Tribunal de grande instance ve Štrasburku na základě článku 177 Smlouvy o EHS dvě předběžné otázky týkající se výkladu pravidel téže Smlouvy, týkajících se hospodářské soutěže a volného pohybu ve Společenství.

2 Tyto otázky byly položeny v rámci trestních řízení zahájených proti B. Keckovi a D. Mithouardovi, stíhaným za to, že v rozporu s ustanoveními článku 1 francouzského zákona č. 63-628 ze dne 2. července 1963, novelizovaného článkem 32 nařízení č. 86-1243 ze dne 1. prosince 1986, za daného stavu dále prodávali výrobky za nižší ceny, než byla jejich skutečná kupní cena.

3 Bernard Keck a D. Mithouard se hájili tím, že obecný zákaz dalšího prodeje se ztrátou tak, jak je stanoven v uvedených ustanoveních, je neslučitelný s článkem 30 Smlouvy, jakož i se zásadami volného pohybu osob, služeb, kapitálu a volné hospodářské soutěže ve Společenství.

4 Tribunal de grande instance ve Štrasburku měl za to, že potřebuje výklad některých ustanovení práva Evropského společenství, a proto se rozhodl obě řízení přerušit a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je zákaz dalšího prodeje se ztrátou ve Francii stanovený článkem 32 nařízení č. 86-1243 ze dne 1. prosince 1986 slučitelný se zásadami volného pohybu osob, služeb a kapitálu, svobody usazování, volné hospodářské soutěže na společném trhu a nediskriminace z důvodu státní příslušnosti stanovenými Smlouvou o založení EHS ze dne 25. března 1957, a především články 3 a 7 uvedené Smlouvy, jsou-li francouzské právní předpisy způsobilé narušit hospodářskou soutěž:

a) jednak tím, že trestně stíhají pouze další prodej se ztrátou, zatímco z působnosti tohoto zákazu vylučují výrobce, který může na trhu prodávat výrobek, který vyrábí, upravuje nebo zdokonaluje, byť pouze mírně, za cenu nižší, než byly jeho výrobní náklady;

b) a jednak tím, že narušují hospodářskou soutěž, zvláště v příhraničních oblastech, mezi různými hospodářskými subjekty v závislosti na státní příslušnosti a místě jejich usazení.“

(...)

6 Úvodem je třeba uvést, že ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu osob, služeb a kapitálu ve Společenství jsou irelevantní, pokud jde o obecný zákaz dalšího prodeje se ztrátou, který se vztahuje k uvádění zboží na trh, a nemají tedy nic společného s předmětem sporu v původním řízení.

(...)

10 Za těchto okolností vzhledem k argumentům, které byly předloženy, jakož i k jednání před Soudním dvorem, a také proto, aby byla předkládajícímu soudu poskytnuta užitečná odpověď, je třeba přezkoumat zákaz dalšího prodeje se ztrátou z hlediska volného pohybu zboží.

11 Podle článku 30 Smlouvy jsou množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem mezi členskými státy zakázána. Podle ustálené judikatury představuje opatření s rovnocenným účinkem množstevnímu omezení jakékoliv opatření, které může přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství.

12 Je třeba konstatovat, že účelem vnitrostátních právních předpisů, které obecně zakazují další prodej se ztrátou, není upravit obchod se zbožím mezi členskými státy.

13 Je pravda, že takovéto právní předpisy mohou omezit objem prodeje a následně pak objem prodeje výrobků pocházejících z jiných členských států, jelikož subjekty zbavují jedné z metod zvyšování prodeje zboží. Je však namístě si položit otázku, zda tato eventualita postačuje k tomu, aby dotčené právní předpisy byly kvalifikovány jako opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu.

14 Vzhledem k tomu, že se hospodářské subjekty stále více dovolávají článku 30 Smlouvy, aby zpochybnilly různé druhy právní úpravy, které omezují jejich obchodní svobodu, i když se netýkají výrobků pocházejících z jiných členských států, považuje Soudní dvůr za nezbytné znovu přezkoumat a upřesnit svou judikaturu v dané oblasti.

15 V tomto ohledu je namístě připomenout, že v souladu s judikaturou Cassis de Dijon (rozsudek ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral, 120/78, Recueil, s. 649) představují opatření s rovnocenným účinkem zakázaná článkem 30 překážky volnému pohybu zboží vyplývající, při neexistenci harmonizace právních předpisů, z použití na zboží pocházející z ostatních členských států, kde je toto zboží legálně vyrobeno a uvedeno na trh, pravidel týkajících se podmínek, které toto zboží musí splňovat (takových, jako jsou pravidla týkající se názvu zboží, jeho tvaru, rozměrů, hmotnosti, složení, vzhledu, opatření etiketami, balení), i když jsou tato pravidla bez rozdílu použitelná na všechny výrobky, ledaže jejich použití může být odůvodněno cílem obecného zájmu, který má přednost před požadavky volného pohybu zboží.

16 Naproti tomu je namístě mít za to, že v rozporu s tím, jak bylo do současné doby rozhodováno, použití vnitrostátních právních předpisů, které omezují či zakazují některé způsoby prodeje, na výrobky pocházející z jiných členských států, nemůže narušovat přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo

potenciálně obchod mezi členskými státy ve smyslu judikatury Dassonville (rozsudek ze dne 11. července 1974, 8/74, Recueil, s. 837) za předpokladu, že jsou tyto právní předpisy použitelné na všechny dotčené subjekty provozující svou činnost na vnitrostátním území, a pokud postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských i zahraničních výrobků pocházejících z jiných členských států na trh.

17 Pokud jsou tyto podmínky splněny, použití právní úpravy tohoto typu na prodej výrobků, které pocházejí z jiného členského státu a odpovídají právním předpisům stanoveným tímto státem, totiž nebrání jejich přístupu na trh nebo je nepostihuje víc než tuzemské výrobky. Tyto právní úpravy tedy nespádají do rozsahu působnosti článku 30 Smlouvy.

(...)

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů Soudní rozhodl o otázkách, které mu byly položeny dvěma rozsudky Tribunal de grande instance ve Štrasburku ze dne 27. června 1991, takto:

Článek 30 Smlouvy o EHS musí být vykládán v tom smyslu, že se nepoužije na právní předpisy členského státu stanovící obecný zákaz dalšího prodeje se ztrátou.

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 24. listopadu 1993.

SDEU: C-110/05 Komise v. Itálie

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

10. února 2009

Ve věci C-110/05,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 4. března 2005,

Komise Evropských společenství,

žalobkyně,

proti

Italské republice,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

vydává tento

Rozsudek

1 Svojí žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že zakázala, aby mopedy, motocykly, motorové tříkolky a čtyřkolky („motoveicoli“, dále jen „motocykly“) mohly táhnout přípojně vozidlo, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 28 ES.

Právní rámec

(...)

Postup před zahájením soudního řízení

9 Na základě stížnosti podané jednotlivcem na Italskou republikou a neformálního šetření Komise zaslala posledně jmenovaná dne 3. dubna 2003 uvedenému členskému státu výzvu dopisem, ve které tvrdila, že zákaz, podle něhož motocykly nesmějí táhnout přípojně vozidlo, představuje nesplnění povinností vyplývajících z článku 28 ES.

10 V dopise ze dne 13. června 2003 odpověděla Italská republika Komisi, že se zavazuje provést nezbytné změny vnitrostátní právní úpravy, a odstranit tak překážku pro dovozy, na niž se odvolává uvedená výzva dopisem.

11 Jelikož Komise neobdržela žádné další informace ohledně přijetí uvedených změn, zaslala dne 19. prosince 2003 Italské republice odůvodněné stanovisko, ve kterém uvedený členský stát vyzvala k podání jeho vyjádření ve lhůtě dvou měsíců od doručení tohoto odůvodněného stanoviska.

12 Jelikož uvedené odůvodněné stanovisko zůstalo bez odpovědi, rozhodla se Komise podat projednávanou žalobu.

Řízení před Soudním dvorem

(...)

K žalobě

Vyjádření předložené k otázce Soudního dvora

(...)

31 Co se týče rozšíření judikatury, na jejímž počátku stál výše uvedený rozsudek Keck a Mithouard, na podmínky používání výrobku, uvedený členský stát uplatňuje argumenty ve prospěch a proti takovému rozšíření. Podle první skupiny argumentů by uvedený přístup především umožnil, aby soubor pravidel týkající se ochrany zájmů ne hospodářské povahy nespadal do působnosti článku 28 ES. Dále by byl takový přístup v souladu se starší judikaturou Soudního dvora a umožňoval by vnitrostátnímu soudu uplatňovat ho přiměřeně abstraktním způsobem, což by zvyšovalo právní jistotu a podporovalo konzistentnost judikatury. A konečně, bránil by zneužívání výjimky, kterou představuje judikatura vzešlá z uvedeného rozsudku Keck a Mithouard, v případě pravidel, která vedou k zákazu používání výrobku nebo pouze k okrajovému povolení tohoto používání.

32 Co se týče argumentů hovořících proti rozšíření uvedené judikatury na podmínky používání výrobku, tentýž členský stát se především domnívá, že je obtížné jasně vymezit kategorii podmínek používání výrobku. Dále se domnívá, že další kategorie výjimek by mohla vytvářet nejasnosti pro vnitrostátní soudy, neboť v závislosti na kategorii, do které určité ustanovení spadá, se použijí odlišná kritéria. A konečně, Nizozemské království tvrdí, že mezi podmínkami používání výrobku stále existují výjimky, a sice případy, ve kterých opatření splňuje kritéria pro výjimku, i když má vážné dopady na obchod mezi členskými státy.

Úvodní poznámky

33 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je třeba veškerou obchodní právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství, považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu článku 28 ES (viz zejména výše uvedený rozsudek Dassonville, bod 5).

34 Z rovněž ustálené judikatury vyplývá, že článek 28 ES odráží povinnost dodržování zásad zákazu diskriminace a vzájemného uznávání výrobků legálně vyrobených a uvedených na trh v jiných členských státech, jakož i povinnost zajištění volného přístupu na vnitrostátní trhy výrobkům ze Společenství (viz, v tomto smyslu, rozsudky ze dne 14. července 1983, Sandoz, 174/82, Recueil, s. 2445, bod 26; ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral, tzv. „Cassis de Dijon“, 120/78, Recueil, s. 649, body 6, 14 a 15, jakož i výše uvedený rozsudek Keck a Mithouard, body 16 a 17).

35 Opatřeními s účinkem rovnocenným množstevním omezením tak jsou překážky volnému pohybu zboží vyplývající, při nedostatku harmonizace vnitrostátních právních předpisů, z použití pravidel týkajících se podmínek, které musí toto zboží splňovat, na zboží pocházející z jiných členských států, kde je legálně vyráběno a uváděno na trh, i když se tato pravidla použijí bez rozdílu na všechny výrobky (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Cassis de Dijon, body 6, 14 a 15; rozsudek ze dne 26. června 1997, Familiapress, C-368/95, Recueil, s. I-3689, bod 8, jakož i rozsudek ze dne 11. prosince 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Recueil, s. I-14887, bod 67).

36 Naproti tomu aplikace na výrobky z jiných členských států vnitrostátních právních předpisů, které omezují či zakazují některé způsoby prodeje, není způsobilá narušit přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně obchod mezi členskými státy ve smyslu judikatury vzešlé z výše uvedeného rozsudku Dassonville, pokud jsou tyto předpisy použitelné na všechny dotčené subjekty provozující svou činnost na vnitrostátním území a pokud postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských výrobků i výrobků pocházejících z jiných členských států na trh. Jsou-li totiž tyto podmínky splněny, použití právních předpisů tohoto druhu na prodej výrobků pocházejících z jiného členského státu a odpovídajícím pravidlům stanoveným tímto členským státem není způsobilé zabránit jejich přístupu na trh nebo jej ztížit více, než tomu je u tuzemských výrobků (viz výše uvedený rozsudek Keck a Mithouard, body 16 a 17).

37 V důsledku toho musejí být za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu ve smyslu článku 28 ES považována opatření přijatá členským státem, jejichž cílem nebo účinkem je méně příznivé zacházení s výrobky pocházejícími z jiných členských států, jakož i opatření uvedená v bodě 35 rozsudku v projednávané věci. Pod tentýž pojem spadá i jakékoliv jiné opatření, které brání v přístupu výrobků pocházejících z jiných členských států na trh členského státu.

K vytýkanému nesplnění povinnosti

(...)

Argumenty účastnic řízení

39 Na podporu své žaloby Komise tvrdí, že účinkem zákazu obsaženého v článku 56 zákona o silničním provozu je zabránit používání přípojných vozidel legálně vyrobených a uváděných na trh v členských státech, které takový zákaz nestanoví, jakož i bránit dovozu a prodeji těchto přípojných vozidel v Itálii.

40 Uvedený zákaz proto podle Komise představuje překážku dovozu ve smyslu článku 28 ES a mohl by být považován za slučitelný se smlouvou o ES pouze tehdy, byl-li by odůvodněn v souladu s článkem 30 ES nebo naléhavým důvodem obecného zájmu. Nicméně Italská republika v průběhu postupu před zahájením soudního řízení žádné odůvodnění ani naléhavý důvod obecného zájmu neuvedla. Naopak tento členský stát připustil existenci uvedeného zákazu a překážky dovozům, která z něho vyplývá, a zavázal se ho zrušit.

41 Italská republika uvádí, co se týče údajné překážky dovozům, že porušení práva, které je jí vytýkáno, se týká zákazu, podle něhož motocykly registrované v Itálii nesmějí táhnout přípojně vozidlo, a nikoliv odmítnutí registrace pro takové vozidlo nebo přípojně vozidlo vyrobené v jiném členském státě a určené k uvádění na trh na území Itálie. Domnívá se, že Komise zaměňuje zákonné podmínky provozu vozidla, které specificky prošlo dílčím schvalováním typu v jiném členském státě nebo ve třetím státě, na italském území s uváděním téhož vozidla na italský trh.

(...)

49 Aby bylo možné posoudit opodstatněnost tohoto bodu žalobního návrhu Komise, je třeba upřesnit, že přestože se článek 56 zákona o silničním provozu týká zákazu společného používání motocyklů a přípojných vozidel na italském území, je třeba toto vnitrostátní ustanovení posuzovat zejména z pohledu omezení volného pohybu přípojných vozidel, které může představovat. Není-li totiž zpochybňováno, že motocykly mohou být snadno používány bez přípojného vozidla, nemění to nic na tom, že přípojně vozidlo je jen velmi obtížně použitelné bez motorového vozidla, které by ho mohlo táhnout.

(...)

52 Co se týče, zaprvé, přípojných vozidel, která nejsou konstrukčně určena speciálně pro motocykly, ale k připojení k automobilům a jiným vozidlům, je třeba konstatovat, že Komise neprokázala, že by zákaz stanovený v článku 56 zákona o silničním provozu bránil v přístupu tohoto druhu přípojných vozidel na trh.

53 Žalobu Komise je tedy třeba zamítnout v rozsahu, ve kterém se týká přípojných vozidel, která nejsou konstrukčně určena speciálně pro připojení k motocyklům a která jsou legálně vyrobená a uváděná na trh v jiných členských státech než v Italské republice.

54 Zbývá posoudit, zadruhé, Komisi tvrzené nesplnění povinností s ohledem na přípojná vozidla konstrukčně určená speciálně pro připojení k motocyklům, která jsou legálně vyrobená a uváděná na trh v jiných členských státech než v Italské republice.

55 Ve své odpovědi na písemnou otázku Soudního dvora Komise tvrdí, aniž by jí v tomto ohledu Italská republika odporovala, že v případě přípojných vozidel konstrukčně určených speciálně pro motocykly jsou jejich možnosti jiného použití než ve spojení s motocykly okrajové. Domnívá se, že přestože nelze vyloučit, že mohou být za určitých okolností připojena k jiným vozidlům, zejména automobilům, není takové použití vhodné a zůstává přinejmenším zanedbatelné, ne-li hypotetické.

56 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že zákaz používání výrobku na území členského státu má významný dopad na chování spotřebitelů, které následně ovlivňuje přístup tohoto výrobku na trh tohoto členského státu.

57 Spotřebitelé, kteří vědí, že nemohou používat svůj motocykl s přípojným vozidlem, které bylo pro něj speciálně konstrukčně určeno, totiž nemají prakticky žádný zájem na koupi takového přípojného vozidla (viz obdobně, co se týče zákazu lepení barevných fólií na čelní sklo automobilů, rozsudek ze dne 10. dubna 2008, Komise v. Portugalsko, C-265/06, Sb. rozh. s. I-2245, bod 33). Článek 56 zákona o silničním provozu tak brání tomu, aby na dotčeném trhu mohla existovat poptávka po takových přípojných vozidlech, čímž tvoří překážku pro jejich dovoz.

58 Z toho plyne, že zákaz zakotvený v článku 56 zákona o silničním provozu představuje v rozsahu, ve kterém je jeho účinkem bránit v přístupu přípojných vozidel konstrukčně určených speciálně pro motocykly, která jsou legálně vyrobená a uváděná na trh v jiných členských státech než v Italské republice, na italský trh, opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu, zakázané článkem 28 ES, pokud ho nelze objektivně odůvodnit.

59 Takový zákaz může být odůvodněn jedním z důvodů obecného zájmu uvedených v článku 30 ES nebo kategorickými požadavky (viz zejména rozsudky ze dne 19. června 2003, Komise v. Itálie, C-420/01, Recueil, s. I-6445, bod 29, a ze dne 5. února 2004, Komise v. Itálie, C-270/02, Recueil, s. I-1559, bod 21).

V obou případech musí být vnitrostátní opatření způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení (rozsudky ze dne 15. března 2007, Komise v. Finsko, C-54/05, Sb. rozh. s. I-2473, bod 38, a ze dne 20. září 2007, Komise v. Nizozemsko, C-297/05, Sb. rozh. s. I-7467, bod 75).

60 V projednávaném případě se odůvodnění uplatňované Italskou republikou týká nutnosti zajištění bezpečnosti silničního provozu, která podle judikatury představuje naléhavý důvod obecného zájmu, který může odůvodňovat překážku volného pohybu zboží (viz zejména rozsudky ze dne 5. října 1994, van Schaik, C-55/93, Recueil, s. I-4837, bod 19, a ze dne 12. října 2000, Snellers, C-314/98, Recueil, s. I-8633, bod 55; výše uvedené rozsudky Komise v. Finsko, bod 40; Komise v. Nizozemsko, bod 77; Komise v. Portugalsko, bod 38, a rozsudek ze dne 5. června 2008, Komise v. Polsko, C-170/07, bod 49).

61 Při neexistenci úplných harmonizačních opatření na úrovni Společenství přísluší členským státům rozhodnout o úrovni, na které zamýšlejí zajistit bezpečnost silničního provozu na svém území, při současném zohlednění požadavků volného pohybu zboží uvnitř Evropského společenství (viz, v tomto smyslu, rozsudky ze dne 27. března 1984, Komise v. Itálie, 50/83, Recueil, s. 1633, bod 12, a, obdobně, ze dne 13. července 1994, Komise v. Německo, C-131/93, Recueil, s. I-3303, bod 16).

62 Podle rovněž ustálené judikatury přísluší příslušným vnitrostátním orgánům prokázat, že jejich právní úprava splňuje kritéria připomenutá v bodě 59 rozsudku v projednávané věci (viz, v tomto smyslu, výše uvedené rozsudky Komise v. Nizozemsko, bod 76; Komise v. Portugalsko, bod 39, a rozsudek ze dne 24. dubna 2008, Komise v. Lucembursko, C-286/07, bod 37).

63 Co se týče jednak vhodnosti zákazu zakotveného v článku 56 zákona o silničním provozu, Italská republika tvrdí, že toto opatření zavedla z důvodu skutečnosti, že na úrovni Společenství ani na vnitrostátní úrovni neexistují pravidla dílčího schvalování typu, která by umožňovala zajistit bezpečné používání motocyklu s přípojným vozidlem. Při neexistenci takového zákazu by mohl být provoz soupravy tvořené motocyklem a přípojným vozidlem, které neprošly dílčím schválením typu, nebezpečný jak pro řidiče tohoto vozidla, tak pro jiné účastníky silničního provozu, jelikož by došlo ke snížení stability této soupravy i jejich brzdících schopností.

64 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že uvedený zákaz je způsobilý dosáhnout cíle směřujícího k zajištění bezpečnosti silničního provozu.

65 Co se týče, dále, posouzení nezbytnosti uvedeného zákazu, je třeba vzít v úvahu to, že podle judikatury Soudního dvora připomenuté v bodě 61 rozsudku v projednávané věci může členský stát v oblasti bezpečnosti silničního provozu rozhodnout o úrovni, na které zamýšlí zajistit tuto bezpečnost, a způsobu, jímž má být této úrovni dosaženo. Vzhledem k tomu, že tato úroveň se může v členských státech lišit, je třeba jim přiznat prostor pro uvážení, a v důsledku toho skutečnost, že jeden členský stát stanoví méně přísná pravidla než jiný členský stát, neznamená, že posledně uvedená pravidla jsou nepřiměřená (viz, obdobně, rozsudky ze dne 13. července 2004, Komise v. Francie, C-262/02, Sb. rozh. s. I-6569, bod 37, a ze dne 11. září 2008, Komise v. Německo, C-141/07, Sb. rozh. s. I-0000, bod 51).

66 V projednávaném případě Italská republika tvrdí, aniž by jí v tomto ohledu Komise odporovala, že provoz soupravy tvořené motocyklem a přípojným vozidlem představuje ohrožení bezpečnosti silničního provozu. Přitom, je-li pravda, že členskému státu dovolávajícímu se kategorického požadavku k tomu, aby odůvodnil překážku volného pohybu zboží, přísluší prokázat, že jeho právní úprava je vhodná a nezbytná pro účely dosažení sledovaného legitimního cíle, toto důkazní břemeno nemůže sahat až tak daleko, aby vyžadovalo, aby tento členský stát pozitivně prokázal, že žádné jiné představitelné opatření neumožňuje dosáhnout uvedeného cíle za týchž podmínek (viz, obdobně, rozsudek ze dne 23. října 1997, Komise v. Nizozemsko, C-157/94, Recueil, s. I-5699, bod 58).

67 Jestliže totiž na straně jedné není vyloučeno, že by v projednávaném případě mohla taková opatření jiná než zákaz stanovený v článku 56 zákona o silničním provozu, jaká uvedl v bodě 170 svého stanoviska generální advokát, zaručovat určitou úroveň bezpečnosti silničního provozu při provozu souprav tvořených motocyklem a přípojným vozidlem, nemění to nic na tom, že členským státům nelze upírat možnost dosáhnout takového cíle, jakým je bezpečnost silničního provozu, zavedením obecných a jednoduchých pravidel, snadno pochopitelných a uplatnitelných řidiči a pohodlně spravovaných a kontrolovaných příslušnými orgány.

68 Na druhé straně je třeba konstatovat, že znění mezinárodní úmluvy o silničním provozu ani znění bodů odůvodnění směrnic 93/93 a 97/24 uplatňovaná Italskou republikou neumožňují mít za to, že bezpečnost silničního provozu by mohla být zajištěna na téže úrovni, jakou zamýšlí Italská republika, částečným zákazem provozu takových souprav nebo povolením k provozu, jehož vydání by podléhalo dodržení určitých podmínek.

69 Vzhledem k těmto skutečnostem je třeba konstatovat, že zákaz, podle něhož motocykly nesmějí táhnout přípojná vozidla speciálně pro ně konstrukčně určená a legálně vyrobená a uvedená na trh v jiných členských státech, než je Italská republika, musí být považován za odůvodněný důvody souvisejícími s bezpečností silničního provozu.

70 Žalobu Komise je proto třeba zamítnout.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Žaloba se zamítá.
- 2) Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada nákladů řízení.

Volný pohyb osob

SDEU: C-53/81 D.M. LEVIN V. STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

1 BY INTERLOCUTORY JUDGMENT OF 28 NOVEMBER 1980, RECEIVED AT THE COURT ON 11 MARCH 1981, THE RAAD VAN STATE (STATE COUNCIL) OF THE NETHERLANDS REFERRED TO THE COURT FOR A PRELIMINARY RULING UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY THREE QUESTIONS RELATING TO THE INTERPRETATION OF ARTICLE 48 OF THE TREATY AND OF CERTAIN PROVISIONS OF COMMUNITY REGULATIONS AND DIRECTIVES ON THE FREE MOVEMENT OF PERSONS WITHIN THE COMMUNITY.

2 THE APPELLANT IN THE MAIN PROCEEDINGS, MRS LEVIN, OF BRITISH NATIONALITY AND THE WIFE OF A NATIONAL OF A NON-MEMBER COUNTRY, APPLIED FOR A PERMIT TO RESIDE IN THE NETHERLANDS. THE PERMIT WAS REFUSED, ON THE BASIS OF NETHERLANDS LEGISLATION, ON THE GROUND, AMONGST OTHERS, THAT MRS LEVIN WAS NOT ENGAGED IN A GAINFUL OCCUPATION IN THE NETHERLANDS AND THEREFORE COULD NOT BE DESCRIBED AS A ' ' FAVOURED EEC CITIZIN ' ' WITHIN THE MEANING OF THAT LEGISLATION.

3 MRS LEVIN APPLIED TO THE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE (SECRETARY OF STATE FOR JUSTICE) FOR THE DECISION TO BE RECONSIDERED. HER APPLICATION WAS REJECTED AND SHE APPEALED TO THE RAAD VAN STATE CLAIMING THAT IN THE MEANTIME SHE HAD TAKEN UP AN ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON IN THE NETHERLANDS AND THAT, IN ANY EVENT, SHE AND HER HUSBAND HAD PROPERTY AND INCOME MORE THAN SUFFICIENT TO SUPPORT THEMSELVES, EVEN WITHOUT PURSUING SUCH AN ACTIVITY.

4 SINCE THE RAAD VAN STATE CONSIDERED THAT THE JUDGMENT TO BE GIVEN DEPENDED ON THE INTERPRETATION OF COMMUNITY LAW IT REFERRED THE FOLLOWING THREE QUESTIONS TO THE COURT FOR A PRELIMINARY RULING:

' ' 1. SHOULD THE CONCEPT OF ' FAVOURED EEC CITIZEN ' , WHICH IN THE NETHERLANDS LEGISLATION IS TAKEN TO MEAN A NATIONAL OF A MEMBER STATE AS DESCRIBED IN ARTICLE 1 OF DIRECTIVE 64/221/EEC OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES OF 25 FEBRUARY 1964 AND IS USED IN THAT LEGISLATION TO DETERMINE THE CATEGORY OF PERSONS TO WHOM ARTICLE 48 OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY , REGULATION (EEC) NO 1612/68 OF 15 OCTOBER 1968 AND DIRECTIVES 64/221/EEC OF 25 FEBRUARY 1964 AND 68/360/EEC OF 15 OCTOBER 1968 ADOPTED BY THE COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES IN APPLICATION OF ARTICLE 48 APPLY, ALSO BE TAKEN TO MEAN A NATIONAL OF A MEMBER STATE WHO IN THE TERRITORY OF ANOTHER MEMBER STATE PURSUES AN ACTIVITY , WHETHER PAID OR NOT AS AN EMPLOYED PERSON , OR PROVIDES SERVICES TO SUCH A LIMITED EXTENT THAT IN SO DOING HE EARNS INCOME WHICH IS LESS THAN THAT WHICH IN THE LAST-MENTIONED MEMBER STATE IS CONSIDERED AS THE MINIMUM NECESSARY TO ENABLE HIM TO SUPPORT HIMSELF?

2. IN THE ANSWER TO QUESTION 1 , SHOULD A DISTINCTION BE DRAWN BETWEEN , ON THE ONE HAND , PERSONS WHO APART FROM OR IN ADDITION TO THEIR INCOME DERIVED FROM LIMITED EMPLOYMENT HAVE OTHER INCOME (FOR EXAMPLE FROM PROPERTY OR FROM THE EMPLOYMENT OF THEIR SPOUSES LIVING WITH THEM WHO ARE NOT NATIONALS OF A MEMBER STATE) AS A RESULT OF WHICH THEY HAVE SUFFICIENT MEANS OF SUPPORT AS REFERRED TO IN QUESTION 1 AND , ON THE OTHER HAND , PERSONS WHO DO NOT HAVE SUCH ADDITIONAL INCOME AT THEIR DISPOSAL AND YET FOR REASONS OF THEIR OWN WISH TO MAKE DO WITH AN INCOME LESS THAN WHAT IS GENERALLY CONSIDERED TO BE THE MINIMUM REQUIRED?

3. ASSUMING THAT QUESTION 1 IS ANSWERED IN THE AFFIRMATIVE, CAN THE RIGHT OF SUCH A WORKER TO FREE ADMISSION INTO AND ESTABLISHMENT IN THE MEMBER STATE IN WHICH HE PURSUES OR WISHES TO PURSUE AN ACTIVITY OR PROVIDES OR WISHES TO PROVIDE SERVICES TO A

LIMITED EXTENT STILL BE RELIED UPON IF IT IS DEMONSTRATED OR SEEMS LIKELY THAT HIS CHIEF MOTIVE FOR RESIDING IN THAT MEMBER STATE IS FOR A PURPOSE OTHER THAN THE PURSUIT OF AN ACTIVITY OR PROVISION OF SERVICES TO A LIMITED EXTENT?

5 ALTHOUGH THESE QUESTIONS, AS WORDED, ARE CONCERNED NOT ONLY WITH FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS BUT ALSO WITH FREEDOM OF ESTABLISHMENT AND FREEDOM TO PROVIDE SERVICES, IT IS APPARENT FROM THE PARTICULARS OF THE DISPUTE IN THE MAIN PROCEEDINGS THAT THE NATIONAL COURT REALLY HAS IN MIND ONLY THE ISSUE OF FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS. THE ANSWERS TO BE GIVEN SHOULD THEREFORE BE CONFINED TO THOSE ASPECTS WHICH HAVE A BEARING ON THAT FREEDOM.

FIRST AND SECOND QUESTIONS

6 IN ITS FIRST AND SECOND QUESTIONS, WHICH SHOULD BE CONSIDERED TOGETHER, THE NATIONAL COURT IS ESSENTIALLY ASKING WHETHER THE PROVISIONS OF COMMUNITY LAW RELATING TO FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS ALSO COVER A NATIONAL OF A MEMBER STATE WHOSE ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON IN THE TERRITORY OF ANOTHER MEMBER STATE PROVIDES HIM WITH AN INCOME LESS THAN THE MINIMUM REQUIRED FOR SUBSISTENCE WITHIN THE MEANING OF THE LEGISLATION OF THE SECOND MEMBER STATE. IN PARTICULAR THE COURT ASKS WHETHER THOSE PROVISIONS COVER SUCH A PERSON WHERE HE EITHER SUPPLEMENTS HIS INCOME FROM HIS ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON WITH OTHER INCOME SO AS TO ARRIVE AT THAT MINIMUM OR IS CONTENT WITH MEANS OF SUPPORT WHICH FALL BELOW IT.

7 UNDER ARTICLE 48 OF THE TREATY FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS IS TO BE SECURED WITHIN THE COMMUNITY. THAT FREEDOM IS TO ENTAIL THE ABOLITION OF ANY DISCRIMINATION BASED ON NATIONALITY BETWEEN WORKERS OF THE MEMBER STATES AS REGARDS EMPLOYMENT, REMUNERATION AND OTHER CONDITIONS OF WORK AND IS TO INCLUDE THE RIGHT, SUBJECT TO LIMITATIONS JUSTIFIED ON GROUNDS OF PUBLIC POLICY, PUBLIC SECURITY OR PUBLIC HEALTH, TO ACCEPT OFFERS OF EMPLOYMENT ACTUALLY MADE, TO MOVE FREELY WITHIN THE TERRITORY OF MEMBER STATES FOR THIS PURPOSE, TO STAY IN A MEMBER STATE FOR THE PURPOSE OF EMPLOYMENT AND TO REMAIN THERE AFTER THE TERMINATION OF THAT EMPLOYMENT.

8 THAT PROVISION WAS IMPLEMENTED INTER ALIA BY REGULATION (EEC) NO 1612/68 OF THE COUNCIL OF 15 OCTOBER 1968 ON FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS WITHIN THE COMMUNITY (...) AND COUNCIL DIRECTIVE 68/360/EEC OF THE SAME DATE ON THE ABOLITION OF RESTRICTIONS ON MOVEMENT AND RESIDENCE WITHIN THE COMMUNITY FOR WORKERS OF THE MEMBER STATES AND THEIR FAMILIES (...). UNDER ARTICLE 1 OF REGULATION (EEC) NO 1612/68 ANY NATIONAL OF A MEMBER STATE IS, IRRESPECTIVE OF HIS PLACE OF RESIDENCE, TO HAVE THE RIGHT TO TAKE UP ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON, AND TO PURSUE SUCH ACTIVITY, WITHIN THE TERRITORY OF ANOTHER MEMBER STATE IN ACCORDANCE WITH THE PROVISIONS LAID DOWN BY LAW, REGULATION OR ADMINISTRATIVE ACTION GOVERNING THE EMPLOYMENT OF NATIONALS OF THAT STATE.

9 ALTHOUGH THE RIGHTS DERIVING FROM THE PRINCIPLE OF FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS AND MORE PARTICULARLY THE RIGHT TO ENTER AND STAY IN THE TERRITORY OF A MEMBER STATE ARE THUS LINKED TO THE STATUS OF A WORKER OR OF A PERSON PURSUING AN ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON OR DESIROUS OF SO DOING, THE TERMS ' ' WORKER ' ' AND ' ' ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON ' ' ARE NOT EXPRESSLY DEFINED IN ANY OF THE PROVISIONS ON THE SUBJECT. IT IS APPROPRIATE, THEREFORE, IN ORDER TO DETERMINE THEIR MEANING, TO HAVE RECOURSE TO THE GENERALLY RECOGNIZED PRINCIPLES OF INTERPRETATION, BEGINNING WITH THE ORDINARY MEANING TO BE ATTRIBUTED TO THOSE TERMS IN THEIR CONTEXT AND IN THE LIGHT OF THE OBJECTIVES OF THE TREATY (...).

11 (...) AS THE COURT HAS ALREADY STATED IN ITS JUDGMENT OF 19 MARCH 1964 IN CASE 75/63 HOEKSTRA (NEE UNGER) (1964) ECR 1977 THE TERMS ' ' WORKER ' ' AND ' ' ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON ' ' MAY NOT BE DEFINED BY REFERENCE TO THE NATIONAL LAWS OF THE MEMBER STATES BUT

HAVE A COMMUNITY MEANING. IF THAT WERE NOT THE CASE, THE COMMUNITY RULES ON FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS WOULD BE FRUSTRATED, AS THE MEANING OF THOSE TERMS COULD BE FIXED AND MODIFIED UNILATERALLY, WITHOUT ANY CONTROL BY THE COMMUNITY INSTITUTIONS, BY NATIONAL LAWS WHICH WOULD THUS BE ABLE TO EXCLUDE AT WILL CERTAIN CATEGORIES OF PERSONS FROM THE BENEFIT OF THE TREATY.

12 SUCH WOULD, IN PARTICULAR, BE THE CASE IF THE ENJOYMENT OF THE RIGHTS CONFERRED BY THE PRINCIPLE OF FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS COULD BE MADE SUBJECT TO THE CRITERION OF WHAT THE LEGISLATION OF THE HOST STATE DECLARES TO BE A MINIMUM WAGE, SO THAT THE FIELD OF APPLICATION RATIONE PERSONAE OF THE COMMUNITY RULES ON THIS SUBJECT MIGHT VARY FROM ONE MEMBER STATE TO ANOTHER. THE MEANING AND THE SCOPE OF THE TERMS ' ' WORKER ' ' AND ' ' ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON ' ' SHOULD THUS BE CLARIFIED IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLES OF THE LEGAL ORDER OF THE COMMUNITY.

13 IN THIS RESPECT IT MUST BE STRESSED THAT THESE CONCEPTS DEFINE THE FIELD OF APPLICATION OF ONE OF THE FUNDAMENTAL FREEDOMS GUARANTEED BY THE TREATY AND, AS SUCH, MAY NOT BE INTERPRETED RESTRICTIVELY.

14 IN CONFORMITY WITH THIS VIEW THE RECITALS IN THE PREAMBLE TO REGULATION (EEC) NO 1612/68 CONTAIN A GENERAL AFFIRMATION OF THE RIGHT OF ALL WORKERS IN THE MEMBER STATES TO PURSUE THE ACTIVITY OF THEIR CHOICE WITHIN THE COMMUNITY, IRRESPECTIVE OF WHETHER THEY ARE PERMANENT, SEASONAL OR FRONTIER WORKERS OR WORKERS WHO PURSUE THEIR ACTIVITIES FOR THE PURPOSE OF PROVIDING SERVICES. FURTHERMORE, ALTHOUGH ARTICLE 4 OF DIRECTIVE 68/36/EEC GRANTS THE RIGHT OF RESIDENCE TO WORKERS UPON THE MERE PRODUCTION OF THE DOCUMENT ON THE BASIS OF WHICH THEY ENTERED THE TERRITORY AND OF A CONFIRMATION OF ENGAGEMENT FROM THE EMPLOYER OR A CERTIFICATE OF EMPLOYMENT, IT DOES NOT SUBJECT THIS RIGHT TO ANY CONDITION RELATING TO THE KIND OF EMPLOYMENT OR TO THE AMOUNT OF INCOME DERIVED FROM IT.

15 AN INTERPRETATION WHICH REFLECTS THE FULL SCOPE OF THESE CONCEPTS IS ALSO IN CONFORMITY WITH THE OBJECTIVES OF THE TREATY WHICH INCLUDE, ACCORDING TO ARTICLES 2 AND 3, THE ABOLITION, AS BETWEEN MEMBER STATES, OF OBSTACLES TO FREEDOM OF MOVEMENT FOR PERSONS, WITH THE PURPOSE INTER ALIA OF PROMOTING THROUGHOUT THE COMMUNITY A HARMONIOUS DEVELOPMENT OF ECONOMIC ACTIVITIES AND A RAISING OF THE STANDARD OF LIVING. SINCE PART-TIME EMPLOYMENT , ALTHOUGH IT MAY PROVIDE AN INCOME LOWER THAN WHAT IS CONSIDERED TO BE THE MINIMUM REQUIRED FOR SUBSISTENCE , CONSTITUTES FOR A LARGE NUMBER OF PERSONS AN EFFECTIVE MEANS OF IMPROVING THEIR LIVING CONDITIONS , THE EFFECTIVENESS OF COMMUNITY LAW WOULD BE IMPAIRED AND THE ACHIEVEMENT OF THE OBJECTIVES OF THE TREATY WOULD BE JEOPARDIZED IF THE ENJOYMENT OF RIGHTS CONFERRED BY THE PRINCIPLE OF FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS WERE RESERVED SOLELY TO PERSONS ENGAGED IN FULL-TIME EMPLOYMENT AND EARNING , AS A RESULT , A WAGE AT LEAST EQUIVALENT TO THE GUARANTEED MINIMUM WAGE IN THE SECTOR UNDER CONSIDERATION .

16 IT FOLLOWS THAT THE CONCEPTS OF ' ' WORKER ' ' AND ' ' ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON ' ' MUST BE INTERPRETED AS MEANING THAT THE RULES RELATING TO FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS ALSO CONCERN PERSONS WHO PURSUE OR WISH TO PURSUE AN ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON ON A PART-TIME BASIS ONLY AND WHO, BY VIRTUE OF THAT FACT OBTAIN OR WOULD OBTAIN ONLY REMUNERATION LOWER THAN THE MINIMUM GUARANTEED REMUNERATION IN THE SECTOR UNDER CONSIDERATION. IN THIS REGARD NO DISTINCTION MAY BE MADE BETWEEN THOSE WHO WISH TO MAKE DO WITH THEIR INCOME FROM SUCH AN ACTIVITY AND THOSE WHO SUPPLEMENT THAT INCOME WITH OTHER INCOME, WHETHER THE LATTER IS DERIVED FROM PROPERTY OR FROM THE EMPLOYMENT OF A MEMBER OF THEIR FAMILY WHO ACCOMPANIES THEM.

17 IT SHOULD HOWEVER BE STATED THAT WHILST PART-TIME EMPLOYMENT IS NOT EXCLUDED FROM THE FIELD OF APPLICATION OF THE RULES ON FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS, THOSE RULES COVER ONLY THE PURSUIT OF EFFECTIVE AND GENUINE ACTIVITIES, TO THE EXCLUSION OF ACTIVITIES ON SUCH A SMALL SCALE AS TO BE REGARDED AS PURELY MARGINAL AND ANCILLARY. IT FOLLOWS BOTH FROM THE STATEMENT OF THE PRINCIPLE OF FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS AND FROM THE PLACE OCCUPIED BY THE RULES RELATING TO THAT PRINCIPLE IN THE SYSTEM OF THE TREATY AS A WHOLE THAT THOSE RULES GUARANTEE ONLY THE FREE MOVEMENT OF PERSONS WHO PURSUE OR ARE DESIROUS OF PURSUING AN ECONOMIC ACTIVITY.

18 THE ANSWER TO BE GIVEN TO THE FIRST AND SECOND QUESTIONS MUST THEREFORE BE THAT THE PROVISIONS OF COMMUNITY LAW RELATING TO FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS ALSO COVER A NATIONAL OF A MEMBER STATE WHO PURSUES , WITHIN THE TERRITORY OF ANOTHER MEMBER STATE , AN ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON WHICH YIELDS AN INCOME LOWER THAN THAT WHICH , IN THE LATTER STATE , IS CONSIDERED AS THE MINIMUM REQUIRED FOR SUBSISTENCE , WHETHER THAT PERSON SUPPLEMENTS THE INCOME FROM HIS ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON WITH OTHER INCOME SO AS TO ARRIVE AT THAT MINIMUM OR IS SATISFIED WITH MEANS OF SUPPORT LOWER THAN THE SAID MINIMUM , PROVIDED THAT HE PURSUES AN ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON WHICH IS EFFECTIVE AND GENUINE .

THIRD QUESTION

19 THE THIRD QUESTION ESSENTIALLY SEEKS TO ASCERTAIN WHETHER THE RIGHT TO ENTER AND RESIDE IN THE TERRITORY OF A MEMBER STATE MAY BE DENIED TO A WORKER WHOSE MAIN OBJECTIVES, PURSUED BY MEANS OF HIS ENTRY AND RESIDENCE, ARE DIFFERENT FROM THAT OF THE PURSUIT OF AN ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON AS DEFINED IN THE ANSWER TO THE FIRST AND SECOND QUESTIONS.

20 UNDER ARTICLE 48 (3) OF THE TREATY THE RIGHT TO MOVE FREELY WITHIN THE TERRITORY OF THE MEMBER STATES IS CONFERRED UPON WORKERS FOR THE ' ' PURPOSE ' ' OF ACCEPTING OFFERS OF EMPLOYMENT ACTUALLY MADE. BY VIRTUE OF THE SAME PROVISION WORKERS ENJOY THE RIGHT TO STAY IN ONE OF THE MEMBER STATES ' ' FOR THE PURPOSE ' ' OF EMPLOYMENT THERE. MOREOVER, IT IS STATED IN THE PREAMBLE TO REGULATION (EEC) NO 1612/68 THAT FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS ENTAILS THE RIGHT OF WORKERS TO MOVE FREELY WITHIN THE COMMUNITY ' ' IN ORDER TO ' ' PURSUE ACTIVITIES AS EMPLOYED PERSONS, WHILST ARTICLE 2 OF DIRECTIVE 68/360/EEC REQUIRES THE MEMBER STATES TO GRANT WORKERS THE RIGHT TO LEAVE THEIR TERRITORY ' ' IN ORDER TO ' ' TAKE UP ACTIVITIES AS EMPLOYED PERSONS OR TO PURSUE THEM IN THE TERRITORY OF ANOTHER MEMBER STATE.

21 HOWEVER, THESE FORMULATIONS MERELY GIVE EXPRESSION TO THE REQUIREMENT, WHICH IS INHERENT IN THE VERY PRINCIPLE OF FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS , THAT THE ADVANTAGES WHICH COMMUNITY LAW CONFERS IN THE NAME OF THAT FREEDOM MAY BE RELIED UPON ONLY BY PERSONS WHO ACTUALLY PURSUE OR SERIOUSLY WISH TO PURSUE ACTIVITIES AS EMPLOYED PERSONS . THEY DO NOT, HOWEVER, MEAN THAT THE ENJOYMENT OF THIS FREEDOM MAY BE MADE TO DEPEND UPON THE AIMS PURSUED BY A NATIONAL OF A MEMBER STATE IN APPLYING FOR ENTRY UPON AND RESIDENCE IN THE TERRITORY OF ANOTHER MEMBER STATE , PROVIDED THAT HE THERE PURSUES OR WISHES TO PURSUE AN ACTIVITY WHICH MEETS THE CRITERIA SPECIFIED ABOVE , THAT IS TO SAY , AN EFFECTIVE AND GENUINE ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON .

22 ONCE THIS CONDITION IS SATISFIED , THE MOTIVES WHICH MAY HAVE PROMPTED THE WORKER TO SEEK EMPLOYMENT IN THE MEMBER STATE CONCERNED ARE OF NO ACCOUNT AND MUST NOT BE TAKEN INTO CONSIDERATION .

23 THE ANSWER TO BE GIVEN TO THE THIRD QUESTION PUT TO THE COURT BY THE RAAD VAN STATE MUST THEREFORE BE THAT THE MOTIVES WHICH MAY HAVE PROMPTED A WORKER OF A MEMBER STATE TO SEEK EMPLOYMENT IN ANOTHER MEMBER STATE ARE OF NO ACCOUNT AS REGARDS HIS

RIGHT TO ENTER AND RESIDE IN THE TERRITORY OF THE LATTER STATE PROVIDED THAT HE THERE PURSUES OR WISHES TO PURSUE AN EFFECTIVE AND GENUINE ACTIVITY (...).

ON THOSE GROUNDS,

THE COURT,

IN ANSWER TO THE QUESTIONS REFERRED TO IT BY THE JUDICIAL DIVISION OF THE RAAD VAN STATE OF THE NETHERLANDS BY INTERLOCUTORY JUDGMENT OF 28 NOVEMBER 1980, HEREBY RULES :

1 . THE PROVISIONS OF COMMUNITY LAW RELATING TO FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS ALSO COVER A NATIONAL OF A MEMBER STATE WHO PURSUES, WITHIN THE TERRITORY OF ANOTHER MEMBER STATE, AN ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON WHICH YIELDS AN INCOME LOWER THAN THAT WHICH, IN THE LATTER STATE, IS CONSIDERED AS THE MINIMUM REQUIRED FOR SUBSISTENCE, WHETHER THAT PERSON SUPPLEMENTS THE INCOME FROM HIS ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON WITH OTHER INCOME SO AS TO ARRIVE AT THAT MINIMUM OR IS SATISFIED WITH MEANS OF SUPPORT LOWER THAN THE SAID MINIMUM, PROVIDED THAT HE PURSUES AN ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON WHICH IS EFFECTIVE AND GENUINE .

2. THE MOTIVES WHICH MAY HAVE PROMPTED A WORKER OF A MEMBER STATE TO SEEK EMPLOYMENT IN ANOTHER MEMBER STATE ARE OF NO ACCOUNT AS REGARDS HIS RIGHT TO ENTER AND RESIDE IN THE TERRITORY OF THE LATTER STATE PROVIDED THAT HE PURSUES OR WISHES TO PURSUE AN EFFECTIVE AND GENUINE ACTIVITY .

SDEU: C-66/85 LAWRIE BLUM V. LAND BADEN-WURTTENBERG

1 BY A JUDGMENT OF 24 JANUARY 1985, WHICH WAS RECEIVED AT THE COURT ON 14 MARCH 1985, THE BUNDESVERWALTUNGSGERICHT REFERRED TO THE COURT FOR A PRELIMINARY RULING UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY A QUESTION ON THE INTERPRETATION OF ARTICLE 48 OF THE EEC TREATY AND ARTICLE 1 OF REGULATION NO 1612/68 OF THE COUNCIL OF 15 OCTOBER 1968 ON FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS WITHIN THE COMMUNITY (...).

2 THAT QUESTION AROSE IN PROCEEDINGS BROUGHT AGAINST THE LAND BADEN-WURTTENBERG BY DEBORAH LAWRIE-BLUM, A BRITISH NATIONAL, WHO, AFTER PASSING AT THE UNIVERSITY OF FREIBURG THE EXAMINATION FOR THE PROFESSION OF TEACHER AT A GYMNASIUM (SECONDARY SCHOOL), WAS REFUSED ADMISSION, ON THE GROUND OF HER NATIONALITY, BY THE OBERSCHULAMT STUTTGART (SECONDARY EDUCATION OFFICE, STUTTGART) TO THE VORBEREITUNGSDIENST, A PERIOD OF PREPARATORY SERVICE LEADING TO THE SECOND STATE EXAMINATION, WHICH QUALIFIES SUCCESSFUL CANDIDATES FOR APPOINTMENT AS TEACHERS IN A GYMNASIUM.

3 IT APPEARS FROM THE DOCUMENTS AND THE OBSERVATIONS SUBMITTED TO THE COURT THAT IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY TEACHER TRAINING IS ESSENTIALLY A MATTER FOR THE LANDER. THAT TRAINING CONSISTS OF UNIVERSITY STUDIES, LEADING TO THE FIRST STATE EXAMINATION AND A PERIOD OF PREPARATORY SERVICE FOLLOWED BY THE SECOND STATE EXAMINATION, THE QUALIFYING EXAMINATION FOR TEACHERS.

4 AT THE MATERIAL TIME, THE PERIOD OF PREPARATORY SERVICE WAS GOVERNED IN LAND BADEN-WURTTENBERG BY THE (...) ORDER OF THE MINISTRY OF EDUCATION AND SPORT ON PREPARATORY SERVICE AND THE EXAMINATION FOR THE PROFESSION OF TEACHER AT A GYMNASIUM) OF 14 JUNE 1976 (...), WHICH HAS SINCE BEEN REPLACED BY THE (...) ORDER OF THE MINISTRY OF EDUCATION AND SPORT ON PREPARATORY SERVICE AND THE SECOND STATE EXAMINATION FOR ADMISSION AS A TEACHER IN THE HIGHER EDUCATION SERVICE QUALIFIED TO TEACH IN A GYMNASIUM OF 31 AUGUST 1984 (...).

5 THE PERIOD OF PREPARATORY SERVICE, THE PURPOSE OF WHICH IS TO INTRODUCE THE TRAINEE TEACHER TO EDUCATIONAL THEORY AND TEACHING, CONSISTS OF TWO STAGES, EACH LASTING ONE YEAR. THE FIRST STAGE CONSISTS OF TRAINING AT A TEACHERS' TRAINING COLLEGE (SEMINAR) AND AT A SCHOOL, GENERALLY A STATE SCHOOL, TO WHICH THE TRAINEE TEACHER HAS BEEN ATTACHED AND THE SECOND STAGE CONSISTS IN FURTHER DEVELOPING THE ABILITIES AND SKILLS NEEDED IN ORDER TO CARRY OUT EDUCATIONAL AND TEACHING DUTIES IN A SCHOOL. DURING THE LATTER PERIOD, THE TRAINEE MAY BE CALLED UPON TO GIVE LESSONS FOR UP TO 11 HOURS A WEEK IN DIFFERENT CLASSES IN THE GYMNASIUM, INITIALLY UNDER THE DIRECT SUPERVISION OF AN INSTRUCTOR AND LATER, DURING THE LAST SIX MONTHS, ON HIS OWN.

6 COMPLETION OF THE PERIOD OF PREPARATORY SERVICE AND POSSESSION OF THE DIPLOMA GRANTED FOR PASSING THE SECOND STATE EXAMINATION ARE, DE JURE, ESSENTIAL FOR ADMISSION TO THE PROFESSION OF TEACHER IN THE STATE SCHOOL SYSTEM AND DE FACTO NECESSARY FOR EMPLOYMENT IN PRIVATE SCHOOLS.

7 A CANDIDATE ADMITTED TO PREPARATORY SERVICE IS APPOINTED (...) TRAINEE TEACHER WITH THE STATUS OF TEMPORARY CIVIL SERVANT (...) AND IN THAT CAPACITY ENJOYS ALL THE ADVANTAGES OF CIVIL SERVICE STATUS. THE ABOVE-MENTIONED ORDERS OF 1976 AND 1984 RESTRICT ADMISSION TO PERSONS SATISFYING THE PERSONAL CONDITIONS FOR APPOINTMENT TO THE CIVIL SERVICE. PARAGRAPH 6 OF THE (...) LAW OF THE LAND OF BADEN-WURTTENBERG ON THE CIVIL SERVICE, IN THE VERSION IN FORCE SINCE 8 AUGUST 1979 (...), REQUIRES THE POSSESSION OF GERMAN NATIONALITY WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 116 OF THE (...) CONSTITUTION, UNLESS AN EXPRESS DEROGATION IS GRANTED BY THE MINISTER FOR THE INTERIOR ON ACCOUNT OF THE IMPERATIVE REQUIREMENTS OF THE SERVICE.

8 AFTER BEING REFUSED ADMISSION TO PREPARATORY SERVICE BECAUSE SHE DID NOT HAVE GERMAN NATIONALITY, MRS LAWRIE-BLUM BROUGHT AN ACTION BEFORE THE (...) ADMINISTRATIVE COURT (...) FOR THE ANNULMENT OF THE DECISION OF REFUSAL ON THE GROUND THAT IT WAS CONTRARY TO THE COMMUNITY RULES PROHIBITING ALL DISCRIMINATION ON GROUNDS OF NATIONALITY AS REGARDS ACCESS TO EMPLOYMENT. THE (...) HIGHER ADMINISTRATIVE COURT FOR BADEN-WURTTENBERG, BEFORE WHICH AN APPEAL WAS BROUGHT, DISMISSED HER APPLICATION ON THE GROUND THAT ARTICLE 48 (4) OF THE EEC TREATY PROVIDED THAT THE RULES CONCERNING FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS DID NOT APPLY TO EMPLOYMENT IN THE PUBLIC SERVICE. THE APPEAL COURT ALSO STATED THAT THE STATE SCHOOL SYSTEM WAS EXCLUDED FROM THE SCOPE OF THE TREATY BECAUSE IT DID NOT FORM PART OF ECONOMIC LIFE.

9 MRS LAWRIE-BLUM APPEALED TO THE BUNDESVERWALTUNGSGERICHT, WHICH DECIDED TO STAY THE PROCEEDINGS UNTIL THE COURT OF JUSTICE HAD GIVEN A PRELIMINARY RULING ON THE FOLLOWING QUESTION:

' DO THE RULES OF EUROPEAN LAW ON THE FREE MOVEMENT OF PERSONS (ARTICLE 48 OF THE EEC TREATY) AND ARTICLE 1 OF REGULATION (EEC) NO 1612/68 OF THE COUNCIL OF 15 OCTOBER 1968 (...) GIVE NATIONALS OF A MEMBER STATE THE RIGHT TO BE APPOINTED TRAINEE TEACHERS IN THE STATE SCHOOL SYSTEM OF ANOTHER MEMBER STATE UNDER THE SAME CONDITIONS AS NATIONALS OF THAT MEMBER STATE , EVEN WHERE SUCH TRAINEE TEACHERS , ACCORDING TO NATIONAL LAW , HAVE CIVIL SERVICE STATUS (IN THIS CASE , AS TEMPORARY CIVIL SERVANTS (...) UNDER GERMAN LAW AND CONDUCT CLASSES INDEPENDENTLY , AND WHERE NATIONAL LAW REQUIRES THAT PERSONS APPOINTED TO THE CIVIL SERVICE MUST IN PRINCIPLE BE NATIONALS OF THE MEMBER STATE CONCERNED?

10 THE NATIONAL COURT IS ESSENTIALLY ASKING IN THE FIRST PLACE WHETHER A TRAINEE TEACHER UNDERGOING A PERIOD OF SERVICE AS PREPARATION FOR THE TEACHING PROFESSION DURING WHICH HE ENJOYS CIVIL SERVICE STATUS AND PROVIDES SERVICES BY CONDUCTING CLASSES FOR WHICH HE RECEIVES REMUNERATION MUST BE REGARDED AS A WORKER WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 48 OF THE EEC TREATY AND SECONDLY WHETHER SUCH PREPARATORY SERVICE MUST BE REGARDED AS EMPLOYMENT IN THE PUBLIC SERVICE WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 48 (4) TO WHICH NATIONALS OF OTHER MEMBER STATES MAY BE REFUSED ADMISSION .

11 IN ITS CAREFULLY REASONED ORDER FOR REFERENCE THE BUNDESVERWALTUNGSGERICHT STATES THAT, IN ITS VIEW, A TRAINEE TEACHER APPOINTED AS A TEMPORARY CIVIL SERVANT MAY NOT BE REGARDED AS A WORKER WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 48 OF THE EEC TREATY AND THAT IN ANY EVENT HE COMES WITHIN THE EXCEPTION IN ARTICLE 48 (4) SINCE HE EXERCISES POWERS CONFERRED BY PUBLIC LAW OR CONTRIBUTES TOWARDS THE SAFEGUARDING OF THE GENERAL INTERESTS OF THE STATE.

ON THE MEANING OF ' WORKER ' IN ARTICLE 48 (1)

(...)

16 SINCE FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS CONSTITUTES ONE OF THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF THE COMMUNITY, THE TERM ' WORKER ' IN ARTICLE 48 MAY NOT BE INTERPRETED DIFFERENTLY ACCORDING TO THE LAW OF EACH MEMBER STATE BUT HAS A COMMUNITY MEANING. SINCE IT DEFINES THE SCOPE OF THAT FUNDAMENTAL FREEDOM, THE COMMUNITY CONCEPT OF A ' WORKER ' MUST BE INTERPRETED BROADLY (JUDGMENT OF 23 MARCH 1982 IN CASE 53/81 LEVIN V STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE (1982) ECR 1035).

17 THAT CONCEPT MUST BE DEFINED IN ACCORDANCE WITH OBJECTIVE CRITERIA WHICH DISTINGUISH THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP BY REFERENCE TO THE RIGHTS AND DUTIES OF THE PERSONS CONCERNED. THE ESSENTIAL FEATURE OF AN EMPLOYMENT RELATIONSHIP, HOWEVER, IS THAT FOR A

CERTAIN PERIOD OF TIME A PERSON PERFORMS SERVICES FOR AND UNDER THE DIRECTION OF ANOTHER PERSON IN RETURN FOR WHICH HE RECEIVES REMUNERATION.

18 IN THE PRESENT CASE, IT IS CLEAR THAT DURING THE ENTIRE PERIOD OF PREPARATORY SERVICE THE TRAINEE TEACHER IS UNDER THE DIRECTION AND SUPERVISION OF THE SCHOOL TO WHICH HE IS ASSIGNED. IT IS THE SCHOOL THAT DETERMINES THE SERVICES TO BE PERFORMED BY HIM AND HIS WORKING HOURS AND IT IS THE SCHOOL 'S INSTRUCTIONS THAT HE MUST CARRY OUT AND ITS RULES THAT HE MUST OBSERVE. DURING A SUBSTANTIAL PART OF THE PREPARATORY SERVICE HE IS REQUIRED TO GIVE LESSONS TO THE SCHOOL 'S PUPILS AND THUS PROVIDES A SERVICE OF SOME ECONOMIC VALUE TO THE SCHOOL. THE AMOUNTS WHICH HE RECEIVES MAY BE REGARDED AS REMUNERATION FOR THE SERVICES PROVIDED AND FOR THE DUTIES INVOLVED IN COMPLETING THE PERIOD OF PREPARATORY SERVICE. CONSEQUENTLY, THE THREE CRITERIA FOR THE EXISTENCE OF AN EMPLOYMENT RELATIONSHIP ARE FULFILLED IN THIS CASE.

19 THE FACT THAT TEACHERS ' PREPARATORY SERVICE, LIKE APPRENTICESHIPS IN OTHER OCCUPATIONS, MAY BE REGARDED AS PRACTICAL PREPARATION DIRECTLY RELATED TO THE ACTUAL PURSUIT OF THE OCCUPATION IN POINT IS NOT A BAR TO THE APPLICATION OF ARTICLE 48 (1) IF THE SERVICE IS PERFORMED UNDER THE CONDITIONS OF AN ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON.

20 NOR MAY IT BE OBJECTED THAT SERVICES PERFORMED IN EDUCATION DO NOT FALL WITHIN THE SCOPE OF THE EEC TREATY BECAUSE THEY ARE NOT OF AN ECONOMIC NATURE. ALL THAT IS REQUIRED FOR THE APPLICATION OF ARTICLE 48 IS THAT THE ACTIVITY SHOULD BE IN THE NATURE OF WORK PERFORMED FOR REMUNERATION, IRRESPECTIVE OF THE SPHERE IN WHICH IT IS CARRIED OUT (SEE THE JUDGMENT OF 12 DECEMBER 1974 IN CASE 36/74 WALRAVE V UNION CYCLISTE INTERNATIONALE (1974) ECR 1405). NOR MAY THE ECONOMIC NATURE OF THOSE ACTIVITIES BE DENIED ON THE GROUND THAT THEY ARE PERFORMED BY PERSONS WHOSE STATUS IS GOVERNED BY PUBLIC LAW SINCE, AS THE COURT POINTED OUT IN ITS JUDGMENT OF 12 FEBRUARY 1974 IN CASE 152/73 (SOTGIU V DEUTSCHE BUNDESPOST (1974) ECR 153), THE NATURE OF THE LEGAL RELATIONSHIP BETWEEN EMPLOYEE AND EMPLOYER, WHETHER INVOLVING PUBLIC LAW STATUS OR A PRIVATE LAW CONTRACT, IS IMMATERIAL AS REGARDS THE APPLICATION OF ARTICLE 48.

21 THE FACT THAT TRAINEE TEACHERS GIVE LESSONS FOR ONLY A FEW HOURS A WEEK AND ARE PAID REMUNERATION BELOW THE STARTING SALARY OF A QUALIFIED TEACHER DOES NOT PREVENT THEM FROM BEING REGARDED AS WORKERS. IN ITS JUDGMENT IN LEVIN, CITED ABOVE, THE COURT HELD THAT THE EXPRESSIONS ' WORKER ' AND ' ACTIVITY AS AN EMPLOYED PERSON ' MUST BE UNDERSTOOD AS INCLUDING PERSONS WHO, BECAUSE THEY ARE NOT EMPLOYED FULL TIME, RECEIVE PAY LOWER THAN THAT FOR FULL-TIME EMPLOYMENT, PROVIDED THAT THE ACTIVITIES PERFORMED ARE EFFECTIVE AND GENUINE. THE LATTER REQUIREMENT IS NOT CALLED INTO QUESTION IN THIS CASE.

22 CONSEQUENTLY, THE REPLY TO THE FIRST PART OF THE QUESTION MUST BE THAT A TRAINEE TEACHER WHO, UNDER THE DIRECTION AND SUPERVISION OF THE SCHOOL AUTHORITIES, IS UNDERGOING A PERIOD OF SERVICE IN PREPARATION FOR THE TEACHING PROFESSION DURING WHICH HE PROVIDES SERVICES BY GIVING LESSONS AND RECEIVES REMUNERATION MUST BE REGARDED AS A WORKER WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 48 (1) OF THE EEC TREATY, IRRESPECTIVE OF THE LEGAL NATURE OF THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP.

ON THE MEANING OF ' EMPLOYMENT IN THE PUBLIC SERVICE ' IN ARTICLE 48 (4)

(...)

26 IN DECIDING THIS QUESTION IT MUST BE BORNE IN MIND THAT, AS A DEROGATION FROM THE FUNDAMENTAL PRINCIPLE THAT WORKERS IN THE COMMUNITY SHOULD ENJOY FREEDOM OF MOVEMENT AND NOT SUFFER DISCRIMINATION, ARTICLE 48 (4) MUST BE CONSTRUED IN SUCH A WAY AS TO LIMIT ITS SCOPE TO WHAT IS STRICTLY NECESSARY FOR SAFEGUARDING THE INTERESTS WHICH THAT PROVISION ALLOWS THE MEMBER STATES TO PROTECT. AS THE COURT POINTED OUT IN ITS

JUDGMENT OF 3 JUNE 1986 IN CASE 307/84 (COMMISSION V FRANCE (1986) ECR 1725), ACCESS TO CERTAIN POSTS MAY NOT BE LIMITED BY REASON OF THE FACT THAT IN A GIVEN MEMBER STATE PERSONS APPOINTED TO SUCH POSTS HAVE THE STATUS OF CIVIL SERVANTS. TO MAKE THE APPLICATION OF ARTICLE 48 (4) DEPENDENT ON THE LEGAL NATURE OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE EMPLOYEE AND THE ADMINISTRATION WOULD ENABLE THE MEMBER STATES TO DETERMINE AT WILL THE POSTS COVERED BY THE EXCEPTION LAID DOWN IN THAT PROVISION.

27 AS THE COURT HAS ALREADY STATED IN ITS JUDGMENT OF 17 DECEMBER 1980 IN CASE 149/79 COMMISSION V BELGIUM (1980) ECR 3881 AND OF 26 MAY 1982 IN CASE 149/79 COMMISSION V BELGIUM (1982) ECR 1845, 'EMPLOYMENT IN THE PUBLIC SERVICE' WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 48 (4), WHICH IS EXCLUDED FROM THE AMBIT OF ARTICLE 48 (1), (2) AND (3), MUST BE UNDERSTOOD AS MEANING THOSE POSTS WHICH INVOLVE DIRECT OR INDIRECT PARTICIPATION IN THE EXERCISE OF POWERS CONFERRED BY PUBLIC LAW AND IN THE DISCHARGE OF FUNCTIONS WHOSE PURPOSE IS TO SAFEGUARD THE GENERAL INTERESTS OF THE STATE OR OF OTHER PUBLIC AUTHORITIES AND WHICH THEREFORE REQUIRE A SPECIAL RELATIONSHIP OF ALLEGIANCE TO THE STATE ON THE PART OF PERSONS OCCUPYING THEM AND RECIPROCITY OF RIGHTS AND DUTIES WHICH FORM THE FOUNDATION OF THE BOND OF NATIONALITY. THE POSTS EXCLUDED ARE CONFINED TO THOSE WHICH, HAVING REGARD TO THE TASKS AND RESPONSIBILITIES INVOLVED, ARE APT TO DISPLAY THE CHARACTERISTICS OF THE SPECIFIC ACTIVITIES OF THE PUBLIC SERVICE IN THE SPHERES DESCRIBED ABOVE.

28 THOSE VERY STRICT CONDITIONS ARE NOT FULFILLED IN THE CASE OF A TRAINEE TEACHER, EVEN IF HE DOES IN FACT TAKE THE DECISIONS DESCRIBED BY THE LAND BADEN-WURTEMBERG.

29 CONSEQUENTLY, THE REPLY TO THE SECOND PART OF THE QUESTION MUST BE THAT THE PERIOD OF PREPARATORY SERVICE FOR THE TEACHING PROFESSION CANNOT BE REGARDED AS EMPLOYMENT IN THE PUBLIC SERVICE WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 48 (4) TO WHICH NATIONALS OF OTHER MEMBER STATES MAY BE DENIED ACCESS.

(...)

ON THOSE GROUNDS,

THE COURT,

IN ANSWER TO THE QUESTION REFERRED TO IT BY THE BUNDESVERWALTUNGSGERICHT BY ORDER OF 24 JANUARY 1985, HEREBY RULES:

(1) A TRAINEE TEACHER WHO, UNDER THE DIRECTION AND SUPERVISION OF THE SCHOOL AUTHORITIES, IS UNDERGOING A PERIOD OF SERVICE IN PREPARATION FOR THE TEACHING PROFESSION DURING WHICH HE PROVIDES SERVICES BY GIVING LESSONS AND RECEIVES REMUNERATION MUST BE REGARDED AS A WORKER WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 48 (1) OF THE EEC TREATY, IRRESPECTIVE OF THE LEGAL NATURE OF THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP.

(2) THE PERIOD OF PREPARATORY SERVICE FOR THE TEACHING PROFESSION CANNOT BE REGARDED AS EMPLOYMENT IN THE PUBLIC SERVICE WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 48 (4) TO WHICH NATIONALS OF OTHER MEMBER STATES MAY BE DENIED ACCESS.

15. prosince 1995

1 Rozsudkem ze dne 1. října 1993, došlým Soudnímu dvoru dne 6. října 1993, položil (...) odvolací soud v Lutychu předběžné otázky na základě článku 177 Smlouvy o EHS týkající se výkladu článků 48, 85 a 86 téže smlouvy.

2 Tyto otázky byly položeny v rámci různých řízení, zaprvé mezi Union royale belge des sociétés de football association ASBL (dále jen „URBSFA“) a J.-M. Bosmanem, zadruhé mezi Royal club liégeois SA (dále jen „RCL“) a J.-M. Bosmanem, SA d'économie mixte sportive de l'union sportive du littoral de Dunkerque (dále jen „klub Dunkerque“), URBSFA a Uníí evropských fotbalových asociací (UEFA) (dále jen „UEFA“) a zatřetí mezi UEFA a J.-M. Bosmanem.

Organizační pravidla fotbalu

3 Sport fotbalové asociace, běžně nazývaný „fotbal“, profesionální nebo amatérský, je provozován ve své organizované podobě v klubech, které se v každém členském státě seskupují do národních svazů (asociací), nazývaných též federace. Pouze ve Spojeném království existuje více národních asociací, přesněji čtyři, zastupujících Anglii, Wales, Skotsko a Severní Irsko. URBSFA je belgická národní asociace. Pod národní asociace spadají další sekundární nebo vedlejší asociace, které organizují fotbal v určitých sektorech nebo regionech. Asociace pořádají národní šampionáty rozdělené do divizí podle sportovní úrovně klubů, které se jich účastní.

4 Národní asociace jsou členy Mezinárodní federace fotbalových asociací (dále jen „FIFA“), sdružení založeného podle švýcarského práva, které organizuje fotbal ve světovém měřítku. FIFA se dělí na kontinentální konfederace, jejichž pravidla podléhají jejímu schválení. Příslušnou konfederací pro Evropu je UEFA, která je rovněž sdružením založeným podle švýcarského práva. Jejími členy je zhruba 50 asociací, včetně národních asociací členských států, které se v souladu se stanovami UEFA zavázaly respektovat její stanovy, předpisy a rozhodnutí.

5 Každý fotbalový zápas organizovaný pod vedením národní asociace musí být sehrán mezi dvěma členskými kluby této asociace nebo členy sekundárních nebo vedlejších či přidružených asociací. Družstvo sestavené každým klubem se skládá z hráčů registrovaných pro tento klub národní asociací. Každý profesionální hráč musí být jako takový zapsán u své národní asociace a je uveden jako současný nebo bývalý zaměstnanec daného klubu.

Přestupní pravidla

6 Podle federálního předpisu URBSFA z roku 1983, platného v době rozhodné z hlediska věci v původním řízení, je třeba rozlišovat tři vztahy: členství, které váže hráče k národní asociaci, příslušnost, která váže hráče ke klubu, a registraci, která je nutnou podmínkou pro to, aby se mohl hráč účastnit oficiálních soutěží. Přestup je definován jako operace, v níž hráč, který je členem asociace, dosáhne změny příslušnosti. V případě dočasného přestupu (hostování) zůstává hráč příslušníkem svého klubu, ale je registrován pro klub jiný.

7 Podle téhož předpisu skončí platnost všech smluv profesionálních hráčů, jejichž délka se pohybuje mezi jedním až pěti lety, ke dni 30. června. Před uplynutím doby platnosti smlouvy, nejpozději dne

26. dubna, musí klub hráči předložit novou smlouvu, jinak je považován pro účely přestupu za amatérského hráče a vztahují se na něj jiná ustanovení. Hráč může návrh přijmout nebo odmítnout.

8 V případě odmítnutí je hráč zapsán na seznam hráčů, u nichž je mezi 1. až 31. květnem možný takzvaný „nucený“ přestup, tedy bez souhlasu klubu, jehož byl příslušníkem, ale nový klub musí tomu původnímu vyplatit odstupné „za výcvik“, jež se vypočítá jako roční hrubý příjem hráče vynásobený koeficientem od 14 do 2 podle věku hráče.

9 Dne 1. června začíná období tzv. „volných“ přestupů, k nimž dochází se souhlasem obou klubů a hráče, zejména pokud jde o výši odstupného za přestup, které je nový klub povinen vyplatit klubu původnímu pod hrozbou sankcí, z nichž nejvyšší je jeho vyloučení z důvodu zadlužení.

10 Nedojde-li k přestupu, musí klub hráči nabídnout novou smlouvu na jednu sezónu za stejných podmínek, které mu byly nabídnuty před 26. dubnem. Odmítne-li hráč tento návrh, má klub právo před 1. srpnem zastavit jeho činnost, jinak je hráč rekvatifikován jako amatér. Hráč, který nadále odmítá podpis smluv navrhovaných klubem, může přestoupit jako amatér, bez souhlasu svého klubu, po dvou sezónách nečinnosti.

11 Co se týče předpisů UEFA a FIFA, ty nejsou přímo použitelné na hráče, ale jsou součástí předpisů národních asociací, které jako jediné mají pravomoc k jejich použití a k úpravě vztahů mezi kluby a hráči.

12 UEFA, URBSFA a RCL před vnitrostátním soudem uplatňovaly, že ustanovení použitelná v době přestupů mezi kluby různých členských států nebo mezi kluby příslušejícími k různým národním asociacím v rámci jednoho členského státu jsou obsažena v dokumentu nazvaném „Zásady spolupráce mezi členskými asociacemi UEFA a jejich kluby“ přijatém výkonným výborem UEFA dne 24. května 1990, který je v platnosti od 1. července 1990.

13 Podle tohoto dokumentu může hráč po skončení platnosti smlouvy uzavřít novou smlouvu s klubem podle svého výběru. Tento klub o tom musí okamžitě informovat předchozí klub a ten zase informuje národní asociaci, která vystaví mezinárodní osvědčení o přestupu. Předchozí klub má nicméně právo obdržet od nového klubu náhradu za výcvik a vzdělání, jejíž výše bude v případě neshody stanovena komisí UEFA pomocí tabulky koeficientů od 12 do 1 podle věku hráče, kterými se násobí hrubý příjem hráče během posledního roku, s maximem 5 000 000 SFR.

14 Dokument stanoví, že ekonomické vztahy mezi oběma kluby nemají, pokud jde o vyplacení odstupného, dopad na činnost hráče, který může hrát za svůj nový klub. Jestliže ovšem nový klub okamžitě neuhradí příslušné odstupné mateřskému klubu, bude případ předán kontrolní a disciplinární komisi UEFA, která sdělí své rozhodnutí příslušné národní asociaci, která může rovněž uložit sankce klubu, který nesplnil svoji povinnost.

15 Předkládající soud se domnívá, že v případě, který je předmětem sporu v původním řízení, URBSFA a RCL nepoužily předpis UEFA, ale předpis FIFA.

16 V rozhodné době předpis FIFA zejména stanovil, že profesionální hráč nemůže opustit národní asociaci, jejímž byl členem, po dobu vázanosti smlouvou a předpisy svého klubu i své asociace, ať jsou jakkoli přísné. Mezinárodní přestup byl podmíněn vydáním osvědčení o přestupu původní národní asociací, jež dokládá splnění všech finančních závazků, včetně případného odstupného za přestup.

17 Po době rozhodné z hlediska skutečností původního řízení zahájila UEFA rozhovory s Komisí Evropských společenství. V dubnu 1991 se zejména zavázala, že do všech smluv profesionálních hráčů bude vloženo ustanovení, které jim umožní uzavřít po skončení platnosti smlouvy novou smlouvu

s klubem podle jejich výběru a okamžitě za něj hrát. Ustanovení v tomto smyslu byla vložena do dokumentu „Zásady spolupráce mezi členskými asociacemi UEFA a jejich kluby“ přijatého v prosinci 1991, který vstoupil v platnost dne 1. července 1992.

18 V dubnu 1991 přijala rovněž FIFA nový předpis o statusu a přestupech fotbalových hráčů. Tento dokument, pozměněný v prosinci 1991 a v prosinci 1993, stanoví, že hráč může uzavřít smlouvu s novým klubem, jakmile jeho stávající smlouva skončila, byla vypovězena nebo skončí v následujících šesti měsících.

19 Zvláštní pravidla platí pro „neamatérské hráče“, kteří jsou definováni jako hráči, kteří obdrželi za svoji fotbalovou činnost nebo za jakoukoliv činnost související s fotbalem peněžní náhradu vyšší, než byly náklady na výkon této činnosti, pokud nepřijali status amatéra.

20 V případě přestupu neamatérského hráče nebo hráče, který se stal neamatérem během tří let po přestupu, má předchozí klub právo na náhradu za výcvik a vzdělání, jejíž výše je předmětem dohody mezi oběma kluby. V případě neshody musí být spor předložen FIFA nebo příslušné konfederaci.

21 Tato pravidla byla doplněna předpisem UEFA „o odstupném za přestup“, přijatým v červnu 1993, jenž je v platnosti od 1. srpna 1993 a který nahradil „Zásady spolupráce mezi členskými asociacemi UEFA a jejich kluby“ z prosince 1991. Tento nový předpis zachovává zásadu, podle níž hospodářské vztahy mezi oběma kluby nemají žádný vliv na sportovní činnost hráče, který může hrát za klub, s nímž uzavřel novou smlouvu. Stanoví také, že v případě neshody mezi dotýcnými kluby rozhoduje příslušná komise UEFA o stanovení částky náhrady za výcvik a vzdělání. Pro neamatérské hráče je tato částka vypočítána na základě hrubého příjmu hráče za posledních dvanáct měsíců nebo z garantovaného ročního pevného příjmu podle nové smlouvy, navýšeného o 20 % pro hráče, kteří odehráli alespoň dva zápasy v reprezentačním družstvu své země a vynásobeného koeficientem 12 až 0 podle věku.

22 Z dokumentů předložených UEFA Soudnímu dvoru vyplývá, že předpisy platné v ostatních členských státech obsahují rovněž ustanovení o povinnosti poskytnout za stanovených podmínek odstupné za přestup a náhradu za výcvik a vzdělání hráče v případě přestupu hráče mezi dvěma kluby stejné národní asociace.

23 Ve Španělsku a ve Francii může být odstupné požadováno jen v případě, že přestupující hráč nepřekročil 25 let věku nebo že předchozí klub je prvním klubem, s nímž dotýcný hráč podepsal svou první profesionální smlouvu. V Řecku není odstupné od nového klubu požadováno, ale smlouva mezi klubem a hráčem může podmínit odchod hráče zaplacením určité částky, což podle údajů UEFA ve skutečnosti obvykle učiní nový klub.

24 Použitelná pravidla mohou, případ od případu, vycházet z vnitrostátní právní úpravy, z předpisů národních fotbalových asociací nebo také z kolektivních smluv.

Ustanovení o státní příslušnosti

25 Od šedesátých let přijala řada národních fotbalových asociací pravidla omezující možnost přijímat do soutěží hráče cizí státní příslušnosti (dále jen „ustanovení o státní příslušnosti“). Pro účely těchto ustanovení je pojem státní příslušnost definován ve vztahu k možnosti hráče hrát v národním nebo reprezentačním družstvu určité země.

26 V roce 1978 se UEFA zavázala vůči panu Davignonovi, členovi Komise Evropských společenství, že jednak budou zrušena omezení počtu smluv, jež může každý klub sjednat s hráči z jiných členských

států, a jednak že bude stanoveno, že do každého zápasu smějí nastoupit dva tito hráči, přičemž toto poslední omezení se nevztahuje na hráče usazené více než pět let v příslušném členském státě.

27 V roce 1991 přijala UEFA v návaznosti na nové rozhovory s místopředsedou Komise panem Bangemannem pravidlo „3 + 2“, které umožňuje národním asociacím stanovit počet zahraničních hráčů na 3 pro utkání první ligy národního šampionátu, plus 2 hráče, kteří hráli po dobu pěti let nepřetržitě v zemi dotyčné národní asociace, přičemž 3 roky odehráli za juniory. Toto omezení se týká také soutěžních zápasů klubových družstev organizovaných UEFA.

Skutkový stav ve sporech v původním řízení

28 J.-M. Bosman, profesionální fotbalový hráč belgické státní příslušnosti, byl zaměstnán od roku 1988 belgickým prvoligovým klubem RCL na základě smlouvy, jejíž platnost skončila dne 30. června 1990, za průměrnou měsíční mzdu 120 000 BFR včetně prémie.

29 Dne 21. dubna 1990 navrhl RCL J.-M. Bosmanovi novou smlouvu na jednu sezónu, která snížila jeho měsíční odměnu na 30 000 BFR, tedy minimum stanovené federálním předpisem URBSFA. Pan Bosman odmítl tuto smlouvu podepsat a byl zapsán na přestupový seznam. Výše náhrady za výcvik byla v jeho případě stanovena podle uvedeného předpisu na 11 743 000 BFR.

30 Protože žádný klub neprojevil zájem o nařízený přestup, navázal J.-M. Bosman kontakt s francouzským druholigovým klubem Dunkerque, který mu nabídl měsíční mzdu přibližně 100 000 BFR a nástupní prémie přibližně 900 000 BFR.

31 Dne 27. července 1990 byla rovněž uzavřena smlouva mezi RCL a klubem Dunkerque o hostování J.-M. Bosmana na dobu jednoho roku za odstupné ve výši 1 200 000 BFR, jež obdrží RCL od klubu Dunkerque poté, co Francouzská fotbalová federace (dále jen „FFF“) obdrží od URBSFA osvědčení o přestupu. Klub Dunkerque obdrží podle této smlouvy také neodvolatelnou opci na definitivní přestup hráče za částku 4 800 000 BFR.

32 Obě smlouvy, mezi klubem Dunkerque a RCL na straně jedné a mezi klubem Dunkerque a J.-M. Bosmanem na straně druhé, nicméně podléhaly odkládací podmínce, podle které URBSFA měla předat FFF osvědčení o přestupu před prvním zápasem sezóny, který se měl odehrát dne 2. srpna 1990.

33 RCL měl pochybnosti o solventnosti klubu Dunkerque, a proto nepožádal URBSFA o zaslání příslušného osvědčení FFF. Obě smlouvy tudíž nenabýly účinnosti. Dne 31. července 1990 RCL J.-M. Bosmanovi zastavil činnost a tím mu znemožnil hrát po celou sezónu.

34 Dne 8. srpna 1990 podal J.-M. Bosman u (...) soudu prvního stupně v Lutychu žalobu proti RCL. Současně s žalobou ve věci samé podal návrh na vydání předběžného opatření a požadoval, aby zaprvé RCL a URBSFA byla uložena platba ve výši 100 000 BFR měsíčně do té doby, než najde nového zaměstnavatele, zadruhé, aby žalovaný nemohl bránit jeho novému zaměstnání požadováním určité sumy, a zatřetí, aby byla Soudnímu dvoru položena předběžná otázka.

35 Soudce v řízení o předběžném opatření usnesením ze dne 9. listopadu 1990 uložil RCL a URBSFA povinnost platby ve výši 30 000 BFR J.-M. Bosmanovi a nařídil jim nebránit J.-M. Bosmanovi v novém zaměstnání. Položil navíc Soudnímu dvoru předběžnou otázku (věc C-340/90) týkající se výkladu článku 48 Smlouvy vzhledem k předpisům týkajícím se přestupu profesionálních hráčů (dále jen „přestupní pravidla“).

36 Mezitím byl J.-M. Bosman v říjnu 1990 angažován druholigovým francouzským klubem Saint-Quentin, s odkládací podmínkou úspěšnosti jeho návrhu na vydání předběžného opatření. Jeho smlouva však byla vypovězena na konci první sezóny. V únoru 1992 J.-M. Bosman podepsal novou smlouvu s francouzským klubem Saint-Denis de la Réunion, která byla rovněž vypovězena. Po dalším hledání v Belgii a ve Francii byl nakonec J.-M. Bosman angažován belgickým třetiligovým klubem Olympic de Charleroi.

37 Podle předkládajícího soudu existují vážné a oprávněné domněnky, že přes „volný“ status přiznaný předběžným opatřením je J.-M. Bosman předmětem bojkotu ze strany všech evropských klubů, které by ho mohly zaměstnat.

38 Dne 28. května 1991 změnil (odvolací soud v Lutychu) usnesení o předběžném opatření, pokud šlo o položení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Potvrdil nicméně povinnost RCL měsíčních plateb J.-M. Bosmanovi a nařídil RCL a URBSFA dát pana Bosmana k dispozici každému klubu, který by chtěl využít jeho služeb, bez jakéhokoliv odstupného. Rozhodnutím ze dne 19. června 1991 byla věc C-340/90 vyšktrnuta z rejstříku Soudního dvora.

39 V rámci žaloby ve věci samé podané u (soudu prvního stupně v Lutychu) vstoupila URBSFA, která nebyla na rozdíl od řízení o předběžném opatření stranou v hlavním řízení, dne 3. června 1991 do řízení jako vedlejší účastník. Dne 20. srpna 1991 J.-M. Bosman navrhl, aby UEFA vstoupila jako vedlejší účastník do sporu, který vedl proti RCL a URBSFA, a podal proti ní žalobu pro odpovědnost za vypracování předpisů, které mu způsobily újmu. Dne 5. prosince 1991 podal RCL návrh na vstup klubu Dunkerque jako vedlejšího účastníka do řízení s cílem ochránit se před případným odsouzením. Dne 15. října 1991 a dne 27. prosince 1991 vstoupily do řízení francouzský profesní odborový svaz Union nationale des footballeurs professionnels (dále jen „UNFP“) a sdružení založené podle nizozemského práva Vereniging van contractspelers (dále jen „VVCS“), jako vedlejší účastníci.

40 Novými návrhovými žádáními došlými dne 9. dubna 1992 změnil J.-M. Bosman svoji původní žalobu proti RCL, podal novou preventivní žalobu proti URBSFA a rozšířil svoji žalobu proti UEFA. V rámci těchto sporů požadoval, aby přestupní pravidla a ustanovení o státní příslušnosti byla prohlášena za nepoužitelná a aby z důvodu chybného chování při jeho nezdařeném přestupu do klubu Dunkerque bylo RCL, URBSFA a UEFA uloženo jednak zaplacení částky 11 386 350 BFR za újmu jemu způsobenou od 1. srpna 1990 do konce jeho kariéry a zadruhé částky 11 743 000 BFR jako ušlý zisk od počátku jeho kariéry, který byl zapříčiněn použitím přestupních pravidel. Krom toho se domáhal, aby Soudnímu dvoru byla položena předběžná otázka.

41 Rozsudkem ze dne 11. června 1992 se (soud prvního stupně v Lutychu) prohlásil za příslušn(ý) k rozhodnutí ve věci samé. Prohlásil za přípustné žaloby J.-M. Bosmana proti RCL, URBSFA a UEFA směřující k prohlášení, že přestupní pravidla a ustanovení o státní příslušnosti jsou nepoužitelná, a k uložení sankcí za postup všech tří organizací. Zamítl naproti tomu návrh RCL na vstup klubu Dunkerque jako vedlejšího účastníka do řízení a jeho odpovědnost, protože nebylo prokázáno jeho zavinění při plnění povinností. Konečně konstatoval, že přezkoumání nároků formulovaných J.-M. Bosmanem vůči UEFA a URBSFA předpokládá, že bude přezkoumána i slučitelnost přestupních pravidel se Smlouvou, a položil Soudnímu dvoru otázku týkající se výkladu článků 48, 85 a 86 Smlouvy (věc C-269/92).

42 URBSFA, RCL a UEFA se proti tomuto rozhodnutí odvolaly. Tato odvolání měla odkladný účinek, a proto bylo řízení před Soudním dvorem přerušeno. Usnesením ze dne 8. prosince 1993 byla věc C-269/92 nakonec vyšktrnuta v návaznosti na nový rozsudek (odvolacího soudu v Lutychu), který byl základem pro toto řízení.

43 Odvolání nesměřovalo proti UNFP a VVCS, které nevstoupily do odvolacího řízení jako vedlejší účastníci.

44 V předkládacím rozhodnutí potvrdil (odvolací soud v Lutychu) rozsudek v rozsahu, v němž prohlásil (soud prvního stupně v Lutychu) za příslušný a žaloby za přípustné a v němž konstatoval, že přezkoumání nároků formulovaných J.-M. Bosmanem vůči UEFA a URBSFA předpokládá, že bude přezkoumána legalita přestupních pravidel. Dále se domníval, že posouzení legality ustanovení o státní příslušnosti bylo nutné vzhledem k tomu, že žaloba J.-M. Bosmana se v tomto ohledu opírá o článek 18 belgického code judiciaire, který povoluje žaloby podané za tím účelem, aby „bylo zamezeno porušení vážně ohroženého práva“. J.-M. Bosman předložil různé objektivní důkazy umožňující se domnívat, že škoda, které se obává, a sice narušení jeho kariéry ustanoveními o státní příslušnosti, skutečně nastane.

45 Předkládající soud se domníval, že článek 48 Smlouvy může stejně jako její článek 30 zakazovat nejen diskriminaci, ale také nediskriminační překážky volnému pohybu pracovníků, pokud nebyly odůvodněny naléhavými požadavky.

46 Pokud jde o článek 85 Smlouvy, tento soud má za to, že předpisy FIFA, UEFA a URBSFA mohou představovat rozhodnutí sdružení podniků, kterými kluby omezují hospodářskou soutěž při získávání hráčů. Jednak má odstupné za přestup odrazující roli a snižuje odměny profesionálních sportovců. Ustanovení o státní příslušnosti dále zakazují využívat služby zahraničních hráčů nad určitou kvótu. Konečně je zejména omezením mobility hráčů ovlivněn obchod mezi členskými státy.

47 Odvolací soud mimoto nevylučuje existenci dominantního postavení URBSFA nebo kolektivního dominantního postavení fotbalových klubů ve smyslu článku 86 Smlouvy, neboť omezení hospodářské soutěže ve smyslu článku 85 může způsobit zneužití zakázané uvedeným článkem 86.

48 Odvolací soud zamítl návrhová žádání UEFA směřující k položení otázky, zda by odpověď na otázku ohledně přestupů byla odlišná v případě existence pravidla, které by umožňovalo hráči hrát za jeho nový klub, i kdyby tento klub nezaplatil odstupné za přestup bývalému klubu. Soud zejména uvedl, že možnost hráče hrát za nový klub je závislá na hospodářských vztazích mezi kluby z důvodu hrozby přísných sankcí v případě nezaplacení odstupného za přestup.

49 S ohledem na výše uvedené se (odvolací soud v Lutychu) rozhodl přerušit řízení a požádat Soudní dvůr, aby rozhodl o následujících předběžných otázkách:

„Mají být články 48, 85 a 86 Římské smlouvy ze dne 25. března 1957 vykládány v tom smyslu, že zakazují:

- aby fotbalový klub mohl požadovat a získat určitou peněžní částku, pokud některého z jeho hráčů, jemuž skončila smlouva, angažuje nový zaměstnavatel – fotbalový klub;
- aby národní a mezinárodní sportovní asociace nebo federace mohly do svých předpisů vkládat ustanovení omezující přístup zahraničních hráčů, kteří jsou státními příslušníky Evropského společenství, k soutěžím organizovaným těmito asociacemi či federacemi?“

50 Dne 3. června 1994 podala URBSFA kasační opravný prostředek proti rozsudku odvolacího soudu a žádala, aby byl rozsudek rozšířen i na RCL, UEFA a klub Dunkerque. Generální prokurátor u belgického Cour de cassation svým dopisem ze dne 6. října 1994 Soudnímu dvoru oznámil, že opravný prostředek nemá v projednávaném případě odkladný účinek.

51 Rozsudkem ze dne 30. března 1995 Cour de cassation opravný prostředek zamítl a rozhodl, že toto zamítnutí činí návrh na rozšíření rozsudku bezpředmětným. Cour de cassation zaslal opis rozsudku Soudnímu dvoru.

(...)

K pravomoci Soudního dvora odpovědět na předběžné otázky

(...)

59 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedené článkem 177 Smlouvy je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak i relevanci otázek, které kladou Soudnímu dvoru. V důsledku toho, jestliže se položené otázky týkají výkladu práva Společenství, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (viz zejména rozsudek ze dne 5. října 1995, Aprile, C-125/94, Recueil, s. I-2919, body 16 a 17).

60 Soudní dvůr se nicméně domníval, že za účelem ověření jeho vlastní pravomoci mu přísluší zkoumat podmínky, za nichž se na něj vnitrostátní soud obrátil. Duch spolupráce, jímž má být veden průběh řízení o předběžné otázce, totiž znamená, že vnitrostátní soud bere ohled na funkci svěřenou Soudnímu dvoru, kterou je přispívat k výkonu spravedlnosti v členských státech, a nikoliv poskytovat poradní stanoviska k obecným či hypotetickým otázkám (viz zejména rozsudek ze dne 16. července 1992, Meilicke, C-83/91, Recueil, s. I-4871, bod 25).

61 S ohledem na toto poslání se Soudní dvůr domníval, že nemůže rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem, pokud je zjevné, že žádaný výklad nebo posouzení platnosti pravidla Společenství nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení (viz zejména rozsudek ze dne 26. října 1995, Furlanis costruzioni generali, C-143/94, Recueil, s. I-3653, bod 12), nebo jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (viz zejména výše uvedený rozsudek Meilicke, bod 32).

62 V projednávané věci je namíste nejprve poznamenat, že spory v původním řízení posuzované vcelku nemají hypotetický charakter a že vnitrostátní soud Soudnímu dvoru přesně vylíčil jejich skutkový a právní rámec i důvody, které ho vedly k úsudku, že rozhodnutí o položených otázkách je nezbytné pro vydání jeho rozsudku.

63 I kdyby předpis UEFA nebyl při neúspěšném přestupu J.-M. Bosmana do klubu Dunkerque použit, jak tvrdí URBSFA a UEFA, nemění to nic na tom, že je uveden v preventivních žalobách J.-M. Bosmana proti URBSFA a UEFA (viz výše bod 40) a že výklad poskytnutý Soudním dvorem ohledně slučitelnosti přestupního systému UEFA s právem Společenství může být pro vnitrostátní soud užitečný.

64 Pokud jde konkrétněji o otázky týkající se ustanovení o státní příslušnosti, zdá se, že žaloby podané v této souvislosti v rámci původního řízení byly shledány jako přípustné na základě vnitrostátního procesního předpisu, který umožňuje podat i určovací žalobu, aby se předešlo porušení vážně ohroženého práva. Jak vyplývá z jeho rozsudku, vnitrostátní soud se domníval, že použití ustanovení o státní příslušnosti mohlo skutečně narušit kariéru J.-M. Bosmana tím, že snížilo jeho šance být zaměstnán klubem jiného členského státu nebo se zúčastnit soutěží. Předkládající soud z toho vyvodil,

že návrhy J.-M. Bosmana směřující k prohlášení nepoužitelnosti ustanovení o státní příslušnosti na jeho osobu byly v souladu s podmínkami uvedeného předpisu.

65 Soudnímu dvoru nepřísluší v rámci tohoto řízení zpochybňovat toto posouzení. Je sice pravda, že žaloby v původním řízení mají deklaratorní charakter a tím, že mají předcházet porušení ohroženého práva, musí být nutně založeny na nejistých předpokladech, avšak vnitrostátní právo, jak je vykládáno vnitrostátním soudem, je umožňuje. Za těchto podmínek jsou otázky položené tímto soudem objektivně potřebné pro vyřešení sporů, které mu byly řádně předloženy.

66 Konečně z rozsudku Cour de cassation ze 30. března 1995 nevyplývá, že ustanovení o státní příslušnosti nemají s původním řízením nic společného. Cour de cassation pouze rozhodl, že opravný prostředek URBSFA proti rozsudku předkládajícího soudu je založen na jeho chybném výkladu. URBSFA totiž ve svém odvolání tvrdila, že tento soud prohlásil za přípustnou jednu žalobu J.-M. Bosmana směřující k tomu, aby ustanovení o státní příslušnosti byla prohlášena za nepoužitelná. Z rozsudku Cour de cassation ale vyplývá, že podle odvolacího soudu usilovala žaloba J.-M. Bosmana o odstranění překážek v jeho kariéře, jež mohly vyplývat nikoli z použití ustanovení o státní příslušnosti v předpisech URBSFA, jež se týkají hráčů jiné než belgické státní příslušnosti, ale z podobných ustanovení v předpisech UEFA a ostatních národních asociací, které jsou členy této konfederace, jež se ho mohou týkat jako hráče belgické státní příslušnosti.

67 Z výše uvedeného vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc odpovědět na otázky položené cour d'appel de Liège.

K výkladu článku 48 Smlouvy s ohledem na přestupní pravidla

68 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda článek 48 Smlouvy brání použití pravidel vydaných sportovními asociacemi, podle kterých profesionální fotbalista, který je státním příslušníkem členského státu, může být po skončení své smlouvy s klubem zaměstnán klubem jiného členského státu jen v případě, že tento klub vyplatil původnímu klubu odstupné za přestup a náhradu za výcvik a vzdělání.

K použití článku 48 na pravidla vydávaná sportovními asociacemi

69 V této souvislosti je třeba nejprve zkoumat některé argumenty uvedené k použití tohoto ustanovení na pravidla vydávaná sportovními asociacemi.

(...)

73 (...) (J)e namístě připomenout, že vzhledem k cílům Společenství spadá výkon sportovní činnosti pod právo Společenství, pokud se jedná o hospodářskou činnost ve smyslu článku 2 Smlouvy (viz rozsudek ze dne 12. prosince 1974, Walrave, 36/74, Recueil, s. 1405, bod 4). To platí v případě činnosti profesionálních a poloprofesionálních fotbalistů, pokud vykonávají činnost za mzdu nebo poskytují služby za odměnu (viz rozsudek ze dne 14. července 1976, Donà, 13/76, Recueil, s. 1333, bod 12).

74 Je rovněž namístě poznamenat, že není nutné, aby pro použití ustanovení Společenství týkajících se volného pohybu pracovníků byl zaměstnavatel v každém případě podnikem, neboť jediným požadavkem je existence pracovního poměru nebo vůle takový poměr založit.

75 Použití článku 48 Smlouvy není vyloučeno z důvodu, že přestupní pravidla upravují spíše hospodářské vztahy mezi kluby než pracovní vztahy mezi kluby a hráči. Skutečnost, že kluby jako

zaměstnavatelé jsou povinny vyplácet odstupné při angažování hráče pocházejícího z jiného klubu, ovlivňuje možnosti hráčů najít zaměstnání a stejně tak podmínky, za nichž je toto zaměstnání nabízeno.

76 Pokud jde o obtíže oddělit ve fotbale aspekty hospodářské od aspektů sportovních, Soudní dvůr v bodech 14 a 15 výše uvedeného rozsudku Donà uznal, že ustanovení práva Společenství v oblasti volného pohybu osob a služeb nebrání právní úpravě nebo praxi, která je odůvodněna nikoli hospodářskými důvody, jež souvisejí se specifickým charakterem některých utkání. Zdůraznil nicméně, že toto omezení působnosti dotčených ustanovení se musí vztahovat jen na vlastní účel. Není tedy možné se ho dovolávat pro vyloučení všech sportovních aktivit z působnosti Smlouvy.

77 Co se týče možných následků rozsudku na organizaci fotbalu jako celku, je ustálenou judikaturou, že praktické důsledky každého soudního rozhodnutí sice musí být pečlivě zváženy, není však možné jít tak daleko, aby byla ovlivněna objektivita práva a zpochybněno jeho použití z důvodu vlivu, jaký může soudní rozhodnutí vyvolat. Právě tento vliv by mohl být vzat v úvahu pro rozhodnutí, zda je případně výjimečně namístě omezit časovou působnost rozsudku (viz rozsudek ze dne 16. července 1992, Legros a další, C-163/90, Recueil, s. I-4625, bod 30).

78 Argument vycházející z údajné podobnosti mezi sportem a kulturou nelze přijmout, protože otázka položená vnitrostátním soudem se netýká podmínek výkonu omezených pravomocí Společenství, jako například podle čl. 128 odst. 1, ale týká se rozsahu volného pohybu pracovníků, zaručeného článkem 48, který představuje základní svobodu v systému Společenství (viz zejména rozsudek ze dne 31. března 1993, Kraus, C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 16).

79 Pokud jde o argumenty vycházející ze svobody sdružování, je třeba uznat, že tato zásada, která je zakotvena článkem 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývá ze společných ústavních tradic členských států, je součástí základních práv, která podle ustálené judikatury Soudního dvora, mimoto potvrzené preambulí Jednotného evropského aktu a čl. F odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, jsou chráněna v právním řádu Společenství.

80 Nelze se ovšem domnívat, že pravidla vydávaná sportovními asociacemi, na která vnitrostátní soud odkazuje, jsou nezbytná k zajištění výkonu této svobody uvedenými asociacemi, kluby a hráči, nebo že by byla jejím nutným důsledkem.

81 Konečně zásada subsidiarity vykládaná německou vládou tak, že zásah veřejných orgánů a zejména zásah Společenství do dotčené oblasti musí být omezen na nejnutnější míru, nemůže mít za následek, že by autonomie, kterou mají soukromé asociace při přijímání sportovních pravidel, omezovala výkon práv, které Smlouva svěřuje jednotlivcům.

82 Po vyvrácení námitek, týkajících se použití článku 48 Smlouvy na sportovní činnost, jako je činnost profesionálních fotbalistů, je třeba připomenout, že jak Soudní dvůr rozhodl v bodě 17 výše uvedeného rozsudku Walrave, tento článek neupravuje pouze opatření veřejných orgánů, ale týká se i pravidel jiné povahy, řešících kolektivním způsobem práci za mzdu.

83 Soudní dvůr se totiž domníval, že odstranění překážek volného pohybu osob mezi členskými státy by bylo ohroženo, kdyby zrušení překážek státního původu bylo neutralizováno překážkami vyplývajícími z výkonu právní autonomie asociací a organizací nespadajících pod veřejné právo (viz výše uvedený rozsudek Walrave, bod 18).

84 Soudní dvůr mimoto podotkl, že pracovní podmínky jsou v různých členských státech upravovány prostřednictvím právních nebo správních předpisů, někdy prostřednictvím smluv a jiných aktů uzavřených nebo přijatých soukromými osobami. Pokud by tedy byl předmět článku 48 omezen jen

na akty veřejných orgánů, mohlo by při jeho použití dojít k nerovnostem (viz výše uvedený rozsudek Walrave, bod 19). Toto riziko je ještě zjevnější v případě projednávaného původního řízení, protože jak bylo zdůrazněno v bodě 24 tohoto rozsudku, byla přestupní pravidla vydána subjekty nebo způsoby, které jsou v různých členských státech různé.

(...)

86 (...) Jednotlivcům (...) nic nebrání, aby se také dovolávali důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. Veřejná nebo soukromá povaha dotčené úpravy nemá žádný vliv na dosah nebo obsah uvedených důvodů.

87 Je tedy namístě dospět k závěru, že článek 48 Smlouvy se použije na pravidla vydaná sportovními asociacemi jako URBSFA, FIFA nebo UEFA, která určují podmínky výkonu zaměstnání profesionálními sportovci.

K otázce, zda situace uvedená vnitrostátním soudem má čistě vnitrostátní povahu

(...)

89 Z ustálené judikatury (viz rozsudky ze dne 28. března 1979, Saunders, 175/78, Recueil, s. 1129, bod 11; ze dne 28. června 1984, Moser, 180/83, Recueil, s. 2539, bod 15, ze dne 28. ledna 1992, Steen, C-332/90, Recueil, s. I-341, bod 9, a výše uvedený Kraus, bod 15) sice vyplývá, že ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu pracovníků, a zvláště článek 48, se nevztahují na čistě vnitrostátní situace členského státu, jinak řečeno, pokud neexistuje žádný prvek, který by je spojoval se situací předpokládanou právem Společenství.

90 Ze skutkových zjištění učiněných předkládajícím soudem však vyplývá, že J.-M. Bosman uzavřel pracovní smlouvu s klubem jiného členského státu s úmyslem vykonávat zaměstnání na území tohoto státu. Proto se právem dovolává toho, že když tak učinil, ucházel se o skutečně nabízené místo ve smyslu čl. 48 odst. 3 písm. a).

91 Jelikož situace dotčená ve sporech v původním řízení nemůže být kvalifikována jako čistě vnitrostátní, musí být argument UEFA zamítnut.

K existenci překážky volného pohybu pracovníků

92 Je tedy třeba ověřit, zda přestupní pravidla představují překážku volného pohybu pracovníků zakázanou článkem 48 Smlouvy.

93 Jak Soudní dvůr opakovaně konstatoval, volný pohyb pracovníků je jednou ze základních zásad Společenství a ustanovení Smlouvy, která tuto svobodu zaručují, mají od uplynutí přechodného období přímý účinek.

94 Soudní dvůr se rovněž domníval, že všechna ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu osob mají ve svém souhrnu za cíl usnadnit všem státním příslušníkům Společenství výkon zaměstnání jakékoli povahy na území Společenství a brání opatřením, která by mohla tyto státní příslušníky znevýhodnit, pokud si přejí vykonávat hospodářskou činnost na území jiného členského státu (viz rozsudky ze dne 7. července 1988, Stanton, 143/87 Recueil, s. 3877, bod 13, a ze dne 7. července 1992, Singh, C-370/90, Recueil, s. I-4265, bod 16).

95 V této souvislosti mají státní příslušníci členských států právo, které vychází přímo ze Smlouvy, opustit svoji zemi původu a odebrat se na území jiného členského státu a pobývat na něm za účelem výkonu hospodářské činnosti (viz rozsudky ze dne 5. února 1991, Roux, C-363/89, Recueil, s. I-273, bod 9, a výše uvedený Singh, bod 17).

96 Ustanovení, která brání nebo odrazují státního příslušníka členského státu opustit jeho zemi původu za účelem výkonu jeho práva na volný pohyb, tedy představují překážky této svobody, i když se uplatňují nezávisle na státní příslušnosti dotyčných pracovníků (viz rozsudek ze dne 7. března 1991, Masgio, C-10/90, Recueil, s. I-1119, body 18 a 19).

97 Soudní dvůr mimoto v rozsudku ze dne 27. září 1988, Daily Mail and General Trust (81/87, Recueil, s. 5483, bod 16) uvedl, že ustanovení Smlouvy týkající se svobody usazování sice mají za cíl zejména zajistit národní zacházení v přijímajícím členském státě, avšak brání rovněž tomu, aby stát původu bránil svému státnímu příslušníkovi nebo společnosti založené podle jeho práva, a odpovídající tudíž definici v článku 58 v usazení se v jiném členském státě. Práva zaručená článkem 52 a násl. Smlouvy by byla zbavena své podstaty, kdyby stát původu mohl podnikům zakázat opuštění svého území za účelem usazení se v jiném členském státě. Stejně úvahy se musejí uplatnit ohledně článku 48 Smlouvy ve vztahu k pravidlům, která jsou na překážku volnému pohybu státních příslušníků členského státu, který si přeje vykonávat zaměstnání v jiném členském státě.

98 Je ovšem pravda, že přestupní pravidla dotčená ve sporech v původním řízení se použijí i na přestupy hráčů mezi kluby patřícími do různých národních asociací v rámci jednoho členského státu a že obdobná pravidla upravují přestupy mezi kluby patřícími do stejné národní asociace.

99 Jak však podotkli J.-M. Bosman, dánská vláda a generální advokát v bodě 209 a 210 svého stanoviska, mohou tato pravidla omezit volný pohyb hráčů, kteří si přejí vykonávat svou činnost v jiném členském státě, tím, že jim brání nebo je odrazují od opuštění jejich mateřského klubu dokonce i po vypršení jejich pracovních smluv.

100 Tato pravidla jsou na překážku volnému pohybu pracovníků, neboť stanoví, že profesionální fotbalista nemůže vykonávat svoji činnost v novém klubu usazeném v jiném členském státě, pokud tento klub nezaplatil původnímu klubu odstupné za přestup, jehož výše byla dohodnuta oběma kluby nebo stanovena podle pravidel sportovních asociací.

101 Jak správně uvedl předkládající soud, není toto zjištění dotčeno skutečností, že přestupní pravidla přijatá UEFA v roce 1990 stanovila, že hospodářské vztahy mezi dvěma kluby nemají vliv na činnost hráče, který bude moci hrát za svůj nový klub. Tento klub je totiž nadále povinen zaplatit odstupné pod hrozbou sankce, kterou může být až výmaz pro dluhy, což mu účinně brání v angažování hráče z klubu jiného členského státu, aniž by uhradil příslušné odstupné.

102 Tento závěr není ani vyvrácen judikaturou Soudního dvora, které se dovolávají URBSFA a UEFA, jež vylučuje, aby se článek 30 Smlouvy použil na opatření omezující nebo zakazující určité způsoby prodeje, za předpokladu, že jsou tyto právní předpisy jednak použitelné na všechny dotčené subjekty provozující svou činnost na vnitrostátním území a jednak postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských i zahraničních výrobků pocházejících z jiných členských států na trh (viz rozsudek ze dne 24. listopadu 1993, Keck a Mithouard, C-267/91 a C-268/91, Recueil, s. I-6097, bod 16).

103 Stačí totiž uvést, že pravidla dotčená ve věcech v původním řízení se sice použijí i na přestupy mezi kluby spadající pod různé národní asociace uvnitř jednoho členského státu a jsou podobná těm, která upravují přestupy mezi kluby spadající pod stejnou národní asociaci, přesto přímo podmiňují přístup hráčů na trh práce v ostatních členských státech, a mohou tedy představovat překážku volného pohybu

pracovníků. Nemohou být tedy spojovány s předpisy, které upravují způsoby prodeje zboží, které podle rozsudku Keck a Mithouard nespádají do působnosti článku 30 Smlouvy (viz také v oblasti volného pohybu služeb rozsudek ze dne 10. května 1995, Alpine Investments, C-384/93, Recueil, s. I-1141, body 36 až 38).

104 Přestupní pravidla tudíž představují překážku volného pohybu pracovníků, zakázanou v zásadě článkem 48 Smlouvy. Jinak by tomu bylo tehdy, kdyby tato pravidla sledovala legitimní cíl slučitelný se Smlouvou a odůvodněný zásadními důvody veřejného zájmu. V takovém případě je však ještě třeba, aby jejich uplatnění bylo způsobilé zaručit uskutečnění dotčeného cíle a nepřekračovalo meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné (viz zejména výše uvedený rozsudek Kraus, bod 32, a rozsudek ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard, C-55/94, Recueil, s. I-4165, bod 37).

K existenci ospravedlňujících důvodů

(...)

106 Vzhledem ke značnému společenskému významu sportu a zejména fotbalu ve Společenství je třeba uznat, že cíle, které směřují k zajištění rovnováhy mezi kluby a k zajištění určité rovnosti šancí a nejistého výsledku a podporující získávání a vzdělání mladých hráčů, jsou legitimní.

107 Pokud jde o první z těchto cílů, J.-M. Bosman správně uvedl, že použití přestupních pravidel není přiměřeným prostředkem k zajištění finanční a sportovní rovnováhy ve fotbalovém světě. Tato pravidla nezabrání nejbohatším klubům v tom, aby si zajistily služby nejlepších hráčů, ani v tom, aby se finanční prostředky staly rozhodujícím prvkem ve sportovní soutěži, a aby tím byla značně pozměněna rovnováha mezi kluby.

108 Pokud jde o druhý cíl, je nutné přiznat, že perspektiva získání náhrady za přestup, výcvik a vzdělání skutečně podněcuje fotbalové kluby k vyhledávání talentů a k výchově mladých hráčů.

109 Protože však není možné s jistotou předvídat sportovní budoucnost těchto mladých hráčů, a protože jen omezený počet těchto hráčů se vydá na profesionální dráhu, je tuto náhradu nutné charakterizovat jako nahodilou a v důsledku toho nezávislou na skutečných nákladech klubů na výchovu budoucích profesionálních hráčů i těch, kteří se profesionály nikdy nestanou. Za těchto podmínek nemůže být výhled na obdržení náhrady určujícím prvkem pro podporu získávání a výchovy mladých hráčů ani přiměřený prostředek k financování těchto činností, zvláště v případě malých klubů.

110 Jak krom toho uvedl generální advokát v bodě 226 a násl. svého stanoviska, stejných cílů může být dosaženo přinejmenším stejně účinně jinými prostředky, které nebrání volnému pohybu pracovníků.

111 Dále bylo tvrzeno, že přestupní pravidla jsou nutná pro zachování světové organizace fotbalu.

112 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že probíhající řízení se týká použití těchto pravidel uvnitř Společenství a netýká se vztahů mezi národními asociacemi členských států a asociacemi třetích zemí. Krom toho použití rozdílných pravidel na přestupy mezi kluby spadajícími pod národní asociace Společenství a na přestupy mezi těmito kluby a kluby spadajícími pod národní asociace třetích zemí nečiní zvláštní problémy. Jak totiž vyplývá z bodů 22 a 23 výše, pravidla upravující do současné doby přestupy uvnitř národních asociací některých členských států se liší od pravidel použitelných na mezinárodním poli.

113 Konečně argument, že uvedená pravidla jsou nezbytná pro kompenzaci nákladů, které kluby musely vynaložit na vyplacení odstupného při získávání svých hráčů, nelze přijmout, neboť se snaží

odůvodnit zachování překážek volného pohybu pracovníků pouhou skutečností, že takové překážky mohly existovat v minulosti.

114 Na první otázku je tedy namístě odpovědět tak, že článek 48 Smlouvy brání použití pravidel vydaných sportovními asociacemi, podle nichž profesionální fotbalista, který je státním příslušníkem členského státu, může být po vypršení smlouvy se svým původním klubem zaměstnán klubem jiného členského státu pouze tehdy, pokud tento klub zaplatí původnímu klubu odstupné za přestup a náhradu za výcvik a vzdělání.

K výkladu článku 48 Smlouvy s ohledem na ustanovení o státní příslušnosti

115 Podstatou druhé otázky vnitrostátního soudu je, zda článek 48 Smlouvy brání použití pravidel národních asociací, podle nichž mohou kluby v rámci soutěží organizovaných těmito asociacemi nominovat pouze omezený počet profesionálních hráčů se státní příslušností jiného členského státu.

K existenci překážky volného pohybu pracovníků

116 Jak Soudní dvůr konstatoval v bodě 87 výše, článek 48 Smlouvy se použije na pravidla vydaná sportovními asociacemi, která stanoví podmínky výkonu zaměstnání profesionálních sportovců. Je třeba tedy zkoumat, zda ustanovení o státní příslušnosti nepředstavují překážku volného pohybu pracovníků zakázanou článkem 48.

117 Článek 48 odst. 2 výslovně stanoví, že volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a pracovní podmínky.

118 Výše uvedené ustanovení bylo provedeno zejména článkem 4 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (...), podle kterého právní a správní předpisy členských států, které omezují početně nebo procentuálně zaměstnávání cizích státních příslušníků v podnicích, oborech nebo regionech nebo na úrovni státu, se nevztahují na státní příslušníky ostatních členských států.

119 Stejná zásada brání tomu, aby ustanovení obsažená v předpisech sportovních asociací omezovala právo státních příslušníků jiných členských států v pozici profesionálních hráčů zúčastňovat se fotbalových utkání (viz výše uvedený rozsudek Donà, bod 19).

120 Okolnost, že se tato ustanovení netýkají zaměstnávání hráčů, které není omezeno, ale možnosti jejich klubů nominovat je v oficiálním zápase, je v tomto ohledu bezvýznamná. Jelikož účast profesionálního hráče v takovém utkání je jeho hlavní činností, je zjevné, že pravidlo, které ji omezuje, omezuje zároveň možnost zaměstnávání dotyčného hráče.

K existenci ospravedlňujících důvodů

121 Jelikož byla prokázána existence překážky, je nutné ověřit, zda tato překážka může být ospravedlněna s ohledem na článek 48 Smlouvy.

(...)

127 V tomto ohledu je namístě připomenout, že v bodě 14 a 15 výše uvedeného rozsudku Donà Soudní dvůr uznal, že ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu osob nebrání právní úpravě nebo praxi, která vylučuje zahraniční hráče z některých utkání z ne hospodářských důvodů souvisejících se

specifickým charakterem a rámcem těchto utkání, a týkajících se tudíž sportu jako takového, jako je tomu například v případě utkání národních mužstev různých zemí. Soudní dvůr nicméně zdůraznil, že toto omezení působnosti dotyčných ustanovení se musí týkat jen vlastního účelu.

128 V projednávaném případě se ustanovení o státní příslušnosti netýkají specifických utkání mezi reprezentačními mužstvy zemí, ale použijí se na oficiální utkání mezi kluby, a tudíž na hlavní část činnosti vykonávané profesionálními hráči.

129 Za těchto podmínek nemohou být ustanovení o státní příslušnosti považována za slučitelná s článkem 48 Smlouvy, aniž by toto ustanovení nezbavila užitečného účinku a nepopřela základní právo na svobodný přístup k zaměstnání, které toto ustanovení přiznává individuálně každému pracovníkovi Společenství (k poslednímu bodu viz rozsudek ze dne 15. října 1987, Heylens, 222/86, Recueil, s. 4097, bod 14).

(...)

131 Zprv je třeba podotknout, že vztah mezi fotbalovým klubem a členským státem, ve kterém je usazen, nelze považovat za inherentní sportovní činnosti, stejně tak jako vztah, který spojuje tento klub s jeho čtvrtí, městem či regionem, nebo, jako v případě Velké Británie, s územím, které pokrývá každá jednotlivá federace. Ačkoli se v národních šampionátech střetávají kluby z různých regionů, měst nebo čtvrtí, žádné pravidlo v případě těchto zápasů neomezuje právo klubů nominovat hráče pocházející z jiných regionů, měst nebo čtvrtí.

132 V případě mezinárodních soutěží je krom toho účast vyhrazena klubům, které ve své zemi dosáhly určitých sportovních výsledků, a státní příslušnost hráčů nehraje zvláštní roli.

133 Z druhé je třeba poznamenat, že národní mužstva sice mají být složena z hráčů, kteří mají státní příslušnost dotyčné země, tito hráči však nemusejí být registrováni klubem této země. Ostatně kluby, které zaměstnávají zahraniční hráče, jsou v souladu s pravidly sportovních asociací povinny umožnit těmto hráčům účast v některých utkáních v rámci národního mužstva jejich země.

134 Volný pohyb pracovníků sice otevřením trhu práce jednoho členského státu státním příslušníkům ostatních členských států snižuje šance pro tuzemské státní příslušníky najít pracovní místo na území státu, jehož jsou státními příslušníky, na druhé straně však otvírá nové perspektivy zaměstnání tímž pracovníkům v ostatních členských státech. Tyto úvahy se zjevně uplatní i v případě profesionálních fotbalistů.

135 Pokud jde zařetí o zachování sportovní rovnováhy, je třeba poznamenat, že ustanovení o státní příslušnosti, která by bránila nejbohatším klubům angažovat nejlepší zahraniční hráče, nemohou dosáhnout tohoto cíle, neboť neexistuje žádné pravidlo, které by omezovalo možnost těchto klubů angažovat nejlepší národní hráče, což tuto rovnováhu ohrožuje stejnou měrou.

136 Pokud jde konečně o argument ohledně účasti Komise na vypracování pravidla „3 + 2“, je třeba připomenout, že kromě případů, kdy jí jsou pravomoci výslovně svěřeny, nemůže Komise poskytnout záruku slučitelnosti určitého chování se Smlouvou (viz také rozsudek ze dne 27. května 1981, Essevi a Salengo, 142/80 a 143/80, Recueil, s. 1413, bod 16). Nemá v žádném případě pravomoc povolovat chování odporující Smlouvě.

137 Z výše uvedeného vyplývá, že článek 48 Smlouvy brání použití pravidel vydaných sportovními asociacemi, podle nichž mohou fotbalové kluby nominovat k zápasům v soutěžích organizovaných

těmito asociacemi jen omezený počet profesionálních hráčů se státní příslušností jiného členského státu.

K výkladu článků 85 a 86 Smlouvy

138 Protože oba typy pravidel, jichž se týkají předběžné otázky, jsou v rozporu s článkem 48, není namístě rozhodovat o výkladu článků 85 a 86 Smlouvy.

K časové působnosti rozsudku

(...)

141 V souladu s ustálenou judikaturou výklad, který Soudní dvůr dává pravidlu práva Společenství při výkonu své pravomoci, kterou mu přiznává článek 177 Smlouvy, objasňuje a upřesňuje v případě potřeby význam a dosah takového pravidla tak, jak musí být nebo by mělo být chápáno a používáno od okamžiku, kdy nabylo účinnosti. Z toho vyplývá, že takto vyložené pravidlo může a musí být použito soudcem i na právní vztahy vzniklé a vytvořené před rozsudkem rozhodujícím o žádosti o výklad, pokud jsou krom toho splněny podmínky umožňující předložit příslušným soudům spor týkající se použití uvedeného pravidla (viz zejména rozsudek ze dne 2. února 1988, Blaizot, 24/86, Recueil, s. 379, bod 27).

142 Pouze výjimečné okolnosti mohou Soudní dvůr přimět k tomu, aby na základě obecné zásady právní jistoty, která je vlastní právnímu řádu Společenství, omezil možnost všech zúčastněných osob dovolávat se ustanovení, jehož výklad podal, za účelem zpochybnění právních vztahů založených v dobré víře (viz zejména výše uvedené rozsudky Blaizot, bod 28, a Legros, bod 30).

143 V projednávaném případě mohly zvláštnosti pravidel vydaných sportovními asociacemi týkajících se přestupů hráčů mezi kluby různých členských států i okolnost, že stejná nebo podobná pravidla se vztahují jak na přestupy mezi kluby spadající pod stejnou národní asociaci, tak na přestupy mezi kluby spadající pod různé sportovní asociace uvnitř jednoho členského státu, způsobit stav nejistoty, pokud jde o slučitelnost těchto pravidel s právem Společenství.

144 Za těchto podmínek brání naléhavý požadavek právní jistoty tomu, aby právní situace, které v minulosti pozbyly účinnosti, byly zpochybněny. Nicméně je třeba učinit výjimku ve prospěch osob, které v potřebné době učinily kroky k ochraně svých práv. Konečně je namístě upřesnit, že omezení účinků uvedeného výkladu se vztahuje pouze na odstupné za přestup a náhradu za výcvik a vzdělání, která k datu vynesení rozsudku byla již zaplacená nebo je splatná na základě pohledávky vzniklé před tímto datem.

145 Z toho důvodu je třeba rozhodnout, že přímého účinku článku 48 Smlouvy se nelze dovolávat na podporu požadavků týkajících se odstupného za přestup a náhrady za výcvik a vzdělání, která je k datu rozsudku již zaplacená, s výjimkou osob, které před tímto datem podaly žalobu nebo vznesly podobný nárok v souladu s vnitrostátním právem.

146 Naproti tomu nelze připustit omezení časové působnosti tohoto rozsudku v případě ustanovení o státní příslušnosti. Ve světle výše uvedených rozsudků Walrave a Donà se dotyčné osoby nemohly rozumně domnívat, že diskriminace vyplývající z těchto ustanovení je slučitelná s článkem 48 Smlouvy.

(...)

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu položil cour d'appel de Liège rozsudkem ze dne 1. října 1993, rozhodl takto:

- 1) Článek 48 Smlouvy o EHS brání použití pravidel vydaných sportovními asociacemi, podle nichž profesionální fotbalista, který je státním příslušníkem členského státu, může být po vypršení smlouvy se svým původním klubem zaměstnán klubem jiného členského státu pouze tehdy, pokud tento klub zaplatí původnímu klubu odstupné za přestup a náhradu za výcvik a vzdělání.
- 2) Článek 48 Smlouvy o EHS brání použití pravidel vydaných sportovními asociacemi, podle nichž mohou fotbalové kluby nominovat k zápasům v soutěžích organizovaných těmito asociacemi jen omezený počet profesionálních hráčů se státní příslušností jiného členského státu.
- 3) Přímého účinku článku 48 Smlouvy o EHS se nelze dovolávat na podporu požadavků týkajících se odstupného za přestup a náhrady za výcvik a vzdělání, která je k datu rozsudku již zaplacená, s výjimkou osob, které před tímto datem podaly žalobu nebo vznesly podobný nárok v souladu s vnitrostátním právem.

Volný pohyb služeb a svoboda usazování

SDEU: 186/87 COWAN

1 By order of 5 June 1987, which was received at the Court on 16 June 1987, the Commission d'indemnisation des victimes d'infraction attached to the tribunal de grande instance, Paris, referred to the Court for a preliminary ruling under Article 177 of the EEC Treaty a question on the interpretation of the prohibition of discrimination laid down in Article 7 of the Treaty, in order to be able to assess whether a provision of the French code de procédure pénale (Code of Criminal Procedure) was compatible with Community law .

2 That question arose in a dispute between the French Trésor public (Treasury) and a British citizen, Ian William Cowan, concerning compensation for injury resulting from a violent assault suffered by him at the exit of a metro station during a brief stay in Paris.

3 Since his assailants could not be identified Mr Cowan applied to the Commission d'indemnisation des victimes d'infraction attached to the tribunal de grande instance, Paris, for compensation under Article 706-3 of the code de procédure pénale. That provision allows compensation to be obtained from the State inter alia when the victim of an assault which has caused physical injury with consequences of a certain severity is unable to obtain effective and adequate compensation for the harm from any other source.

4 Before the Commission d'indemnisation the Law Officer of the Treasury submitted that Mr Cowan did not satisfy the conditions for obtaining the abovementioned compensation provided for in Article 706-15 of the code de procédure pénale. That article provides that only the following persons may receive the compensation in question:

"Persons who are of French nationality or foreign nationals who prove:

(i) that they are nationals of a State which has concluded a reciprocal agreement with France for the application of the said provisions and that they satisfy the conditions laid down in the agreement; or
(ii) that they are holders of a residence permit ".

5 Mr Cowan then relied on the prohibition of discrimination laid down, in particular, in Article 7 of the EEC Treaty. He argued that the conditions set out above were discriminatory and that such conditions prevented tourists from going freely to another Member State to receive services there. The representative of the Treasury and the ministère public replied that the rules in question treated resident foreigners in the same way as French nationals and that to distinguish their situation from that of tourists was compatible with Community law, which itself makes periods spent by nationals of one Member State in another Member State subject to different conditions according to the length of the stay .

6 In those circumstances the Commission d'indemnisation considered that an interpretation of the Community rules in the light of the essential requirements and aims of Community law was necessary in order for it to be able to assess whether the disputed provisions were compatible with the Treaty; it therefore stayed the proceedings and submitted the following question to the Court of Justice for a preliminary ruling:

"Are the provisions of Article 706-15 of the code de procédure pénale, which governs cases where a foreign national who is the victim of an offence in France may obtain compensation from the French State, compatible with the prohibition of discrimination contained inter alia in Article 7 of the EEC Treaty?"

(...)

8 The preliminary question asks in essence whether the prohibition of discrimination laid down in particular in Article 7 of the EEC Treaty precludes a Member State, in respect of persons in a situation covered by Community law, from making the award of State compensation for harm caused in that State to the victim of an assault resulting in physical injury subject to the condition that he hold a residence permit or be a national of a country which has entered into a reciprocal arrangement with that Member State .

9 As a preliminary point it should be recalled that the first paragraph of Article 7 of the Treaty provides that "within the scope of application of this Treaty, and without prejudice to any special provisions contained therein, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited ". These terms lay down both the content and the scope of the prohibition of discrimination.

The content of the prohibition of discrimination

10 By prohibiting "any discrimination on grounds of nationality" Article 7 of the Treaty requires that persons in a situation governed by Community law be placed on a completely equal footing with nationals of the Member State. In so far as this principle is applicable it therefore precludes a Member State from making the grant of a right to such a person subject to the condition that he reside on the territory of that State - that condition is not imposed on the State' s own nationals.

11 It should also be emphasized that the right to equal treatment is conferred directly by Community law and may not therefore be made subject to the issue of a certificate to that effect by the authorities of the relevant Member State (in that respect see the judgment of 3 July 1980 in Case 157/79 Regina v Pieck ((1980)) ECR 2171).

12 Finally, it should be recalled, as the Court first stated in its judgment of 22 June 1972 in Case 1/72 Frilli v Belgium ((1972)) ECR 457, that the right to equal treatment laid down in Community law may not be made dependent on the existence of a reciprocal agreement between the relevant Member State and the country of which the person concerned is a national.

13 It follows that in so far as the prohibition of discrimination is applicable it precludes a Member State from making the award of a right to a person in a situation governed by Community law subject to the condition that he hold a residence permit or be a national of a country which has entered into a reciprocal agreement with that Member State .

The scope of the prohibition of discrimination

14 Under Article 7 of the Treaty the prohibition of discrimination applies "within the scope of application of this Treaty" and "without prejudice to any special provisions contained therein ". This latter expression refers particularly to other provisions of the Treaty in which the application of the general principle set out in that article is given concrete form in respect of specific situations. Examples of that are the provisions concerning free movement of workers, the right of establishment and the freedom to provide services.

15 On that last point, in its judgment of 31 January 1984 in Joined Cases 286/82 and 26/83 Luisi and Carbone v Ministero del Tesoro ((1984)) ECR 377, the Court held that the freedom to provide services includes the freedom for the recipients of services to go to another Member State in order to receive a service there, without being obstructed by restrictions, and that tourists, among others, must be regarded as recipients of services .

(...)

17 (...) When Community law guarantees a natural person the freedom to go to another Member State the protection of that person from harm in the Member State in question, on the same basis as that of nationals and persons residing there, is a corollary of that freedom of movement. It follows that the prohibition of discrimination is applicable to recipients of services within the meaning of the Treaty as regards protection against the risk of assault and the right to obtain financial compensation provided for by national law when that risk materializes. The fact that the compensation at issue is financed by the Public Treasury cannot alter the rules regarding the protection of the rights guaranteed by the Treaty.

(...)

19 Although in principle criminal legislation and the rules of criminal procedure, among which the national provision in issue is to be found, are matters for which the Member States are responsible, the Court has consistently held (see inter alia the judgment of 11 November 1981 in Case 203/80 *Casati* ((1981)) ECR 2595) that Community law sets certain limits to their power. Such legislative provisions may not discriminate against persons to whom Community law gives the right to equal treatment or restrict the fundamental freedoms guaranteed by Community law.

20 In the light of all the foregoing the answer to the question submitted must be that the prohibition of discrimination laid down in particular in Article 7 of the EEC Treaty must be interpreted as meaning that in respect of persons whose freedom to travel to a Member State, in particular as recipients of services, is guaranteed by Community law that State may not make the award of State compensation for harm caused in that State to the victim of an assault resulting in physical injury subject to the condition that he hold a residence permit or be a national of a country which has entered into a reciprocal agreement with that Member State .

(...)

Operative part

On those grounds,

THE COURT,

in answer to the question referred to it by the Commission d'indemnisation des victimes d'infraction attached to the tribunal de grande instance, Paris, by order of 5 June 1987, hereby rules:

The prohibition of discrimination laid down in particular in Article 7 of the EEC Treaty must be interpreted as meaning that in respect of persons whose freedom to travel to a Member State, in particular as recipients of services, is guaranteed by Community law that State may not make the award of State compensation for harm caused in that State to the victim of an assault resulting in physical injury subject to the condition that he hold a residence permit or be a national of a country which has entered into a reciprocal agreement with that Member State.

30. listopadu 1995

Ve věci C-55/94, jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 177 ES podaná Consiglio Nazionale Forense (Itálie), směřující k získání v řízení **Reinhard Gebhard a Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano**, rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu směrnice Rady 77/249/EHS ze dne 22. března 1977 o usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb advokátů (Úř. věst. L 78, s. 17; Zvl. vyd. 06/01, s. 52).

(...)

2 Tyto otázky byly vzneseny v rámci kárného řízení, které zahájila Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (rada milánské Komory advokátů a prokurátorů, dále jen „rada milánské komory“) proti R. Gebhardovi, kterému je vytýkáno nesplnění povinností, které pro něj vyplývají ze zákona č. 31 ze dne 9. února 1982 o volném pohybu služeb advokátů, kteří jsou státními příslušníky členského státu Evropských společenství (GURI ze dne 12. února 1982, č. 42), kterého se dopustil tím, že v Itálii vykonává povolání stálého charakteru v advokátní kanceláři, kterou sám založil, a že používá titul „avvocato“.

3 Ze spisu a informací poskytnutých v odpovědi na písemné dotazy položené Soudním dvorem vyplývá, že R. Gebhard, který je německým státním příslušníkem, byl v Německu oprávněn k výkonu povolání „Rechtsanwalt“ od 3. srpna 1977. Je zapsán u stuttgartské advokátní komory, kde je veden jako „nezávislý spolupracovník“ v advokátní kanceláři („Bürogemeinschaft“), aniž by však v tomto státě vlastnil advokátní kancelář.

4 Reinhard Gebhard má od března 1978 bydliště v Itálii, kde žije se svojí manželkou, která je italskou státní příslušnicí, a se svými třemi dětmi. Příjmy R. Gebharda jsou plně zdaněny v Itálii, místě jeho bydliště.

5 Reinhard Gebhard vykonával v Itálii profesní činnost od 1. března 1978, a to nejdříve jako spolupracovník advokátní kanceláře milánského sdružení advokátů („con un rapporto di libera collaborazione“), a poté od 1. ledna 1980 do počátku roku 1989 pracoval jako společník („associato“) ve stejné advokátní kanceláři. Činnosti, které v této kanceláři vykonával, nikdy nebyly předmětem výtek.

6 Dne 30. července 1989 si R. Gebhard otevřel v Miláně vlastní advokátní kancelář, v níž s ním spolupracují italští „avvocati“ a „procuratori“. V odpovědi na písemný dotaz položený Soudním dvorem R. Gebhard uvedl, že jim svěřuje občasné případy žalob týkající se italských klientů v Itálii.

7 Reinhard Gebhard prohlašuje, že v Itálii vykonává především mimosoudní činnosti spočívající v právní pomoci německy hovořícím osobám a v zastupování německy hovořících osob (což je činnost, která představuje 65 % jeho obrátu) a v zastupování italsky hovořících osob v Německu a Rakousku (přičemž tato činnost představuje 30 % jeho obrátu). Zbývajících 5 % obrátu představuje pomoc poskytovaná italským právníkům, kteří v rámci své klientely narazí na problémy vyplývající z německého práva.

8 Několik italských právníků, mezi nimi i italští „avvocati“, s nimiž R. Gebhard spolupracoval jako společník do roku 1989, podalo stížnost u rady milánské komory. Vytýkali mu, že na hlavičkovém papíře,

který používal v profesním styku, uváděl titul „avvocato“, že přímo s titulem „avvocato“ vystupoval před Pretura a Tribunale di Milano a že vykonával profesní činnost v rámci „Studio legale Gebhard“.

9 Poté, co mu rada milánské komory zakázala používat titul „avvocato“, zahájila dne 19. září 1991 proti R. Gebhardovi kárné řízení, v němž mu vytýká nesplnění povinností podle zákona č. 31/82 v tom, že vykonává v Itálii stálou profesní činnost v rámci vlastní advokátní kanceláře a používá titul „avvocato“.

10 Dne 14. října 1991 podal R. Gebhard k radě milánské komory žádost o zápis do seznamu advokátů. Tato žádost se opírala o směrnici Rady 89/48/EHS ze dne 21. prosince 1988 o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy (Úř. věst. 1989, L 19, s. 16; Zvl. vyd. 05/01, s. 337) a splnění odborné praxe v Itálii v délce trvání více než deset let. Nezdá se, že by rada komory v návaznosti na tuto žádost přijala nějaké formální rozhodnutí.

11 Kárné řízení, zahájené dne 19. září 1991, skončilo rozhodnutím přijatým dne 30. listopadu 1992, kterým rada milánské komory pozastavila R. Gebhardovi výkon profesní činnosti na dobu šesti měsíců („sospensione dell'esercizio dell' attività professionale“).

12 Reinhard Gebhard podal ke Consiglio Nazionale Forense odvolání proti tomuto rozhodnutí, v němž však uvedl, že jeho odvolání se rovněž týká zpochybnění implicitního zamítnutí jeho žádosti o zápis do seznamu advokátů. V tomto odvolání zejména tvrdí, že směrnice 77/249 mu přiznává právo vykonávat profesní činnosti v rámci vlastní advokátní kanceláře v Miláně.

13 Směrnice 77/249 se vztahuje na činnosti advokátů vykonávané při poskytování služeb. Směrnice stanoví, že advokát, který poskytuje služby, bude používat své označení vyjádřené v jazyce nebo v jednom z jazyků domovského členského státu s uvedením stavovské organizace, které je členem, nebo soudu, u kterého je oprávněn vykonávat činnost v souladu s právem dotyčného státu (článek 3).

14 Tato směrnice rozlišuje na jedné straně mezi činnostmi zastupování a obhajoby klienta před soudem nebo před orgány veřejné moci a mezi ostatními činnostmi na straně druhé.

15 Při výkonu činností zastupování a obhajoby dodržuje advokát stavovské předpisy hostitelského členského státu, aniž jsou dotčeny povinnosti, které má v domovském členském státě (čl. 4 odst. 2). Při výkonu všech ostatních činností podléhá advokát i nadále podmínkám a stavovským předpisům domovského členského státu, aniž je dotčena povinnost dodržovat předpisy z jakéhokoli zdroje, které upravují povolání v hostitelském členském státě, zejména předpisy o neslučitelnosti výkonu činností advokáta s výkonem jiných činností v dotyčném státě, povinnosti mlčenlivosti, vztazích s ostatními advokáty, zákazu zastupování stran s navzájem si odporujícími zájmy jedním advokátem a reklamě (čl. 4 odst. 4).

16 Článek 4 odst. 1 směrnice 77/249 stanoví, že „Činnosti zastupování a obhajoby klienta před soudem nebo před orgány veřejné moci jsou v každém hostitelském členském státě vykonávány za podmínek stanovených pro advokáty usazené v tomto státě s výjimkou jakýchkoli podmínek bydliště nebo zápisu u stavovské organizace v dotyčném státě“.

17 Směrnice 77/249 byla v Itálii provedena zákonem č. 31/82, jehož článek 2 stanoví:

„(Státní příslušníci členských států, kteří jsou v domovském členském státě oprávněni k výkonu činnosti advokáta), jsou uznáni způsobilými k výkonu profesní činnosti advokáta v oblasti soudní a mimosoudní

na dobu určitou („con carattere di temporaneità“) a v souladu s podmínkami, jež jsou stanoveny v této hlavě.

Za účelem výkonu profesních činností uvedených v předchozím pododstavci není povoleno zakládat na území republiky ani kancelář, ani hlavní či vedlejší sídlo.“

18 Za těchto podmínek Consiglio Nazionale Forense přerušil řízení a vyzval Soudní dvůr, aby rozhodl o těchto předběžných otázkách:

„a) pokud jde o otázku, zda je článek 2 zákona č. 31 ze dne 9. února 1982 o volném pohybu služeb advokátů, kteří jsou státními příslušníky členského státu Evropských společenství (zákon zajišťující provedení směrnice EHS ze dne 22. března 1977), ustanovení, podle kterého není povoleno „otevření kanceláře na území republiky, ať již jde o hlavní, nebo vedlejší sídlo“, slučitelný s právní úpravou formulovanou výše uvedenou směrnicí, s ohledem na to, že tato směrnice neobsahuje žádnou zmínku o skutečnosti, že by otevření kanceláře mohlo být vykládáno jako projev vůle dotyčného advokáta vykonávat činnost nikoliv dočasně či příležitostně povahy, ale stálého charakteru;

b) pokud jde o kritéria – vycházející z délky trvání či četnosti služeb poskytovaných advokátem, který působí v rámci režimu stanoveného výše uvedenou směrnicí – která mají být použita za účelem posouzení časově omezené, či neomezené povahy této činnosti“.

19 S ohledem na znění předběžné otázky je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudní dvůr nemá pravomoc rozhodovat o slučitelnosti vnitrostátního opatření s právem Společenství. Soudní dvůr má nicméně pravomoc k tomu, aby vnitrostátnímu soudu poskytl veškeré prvky výkladu právních předpisů Společenství, jež mu mohou umožnit posouzení této slučitelnosti za účelem rozhodnutí ve věci, která jim byla předložena (viz zejména rozsudek ze dne 11. srpna 1995, Belgapom, C-63/94, Recueil, s. I-2467, bod 7).

20 Nejprve je třeba poznamenat, že postavení státního příslušníka Společenství, který přesídlí do jiného členského státu Společenství, aby zde vykonával hospodářskou činnost, upravuje buď kapitola Smlouvy týkající se volného pohybu pracovníků, nebo kapitola týkající se práva usazování, nebo kapitola týkající se služeb, které se však navzájem vylučují.

21 Vzhledem k tomu, že kapitola týkající se pracovníků není v projednávaném případě relevantní, lze ji rovnou vyloučit z přezkumu položených otázek, které se zásadně týkají pojmů „usazování“ a „pohyb služeb“.

22 Dále je třeba uvést, že ustanovení kapitoly týkající se služeb jsou ve vztahu k ustanovením kapitoly týkající se práva usazování subsidiární, jelikož zaprvé znění čl. 59 prvního pododstavce předpokládá, že poskytovatel a příjemce dotyčné služby jsou usazeni ve dvou různých členských státech, a zadruhé čl. 60 první pododstavec stanoví, že ustanovení týkající se služeb se použijí pouze tehdy, pokud se nepoužijí ustanovení týkající se práva usazování. Je tedy třeba přezkoumat působnost pojmu „usazování“.

23 Právo usazování, které upravují články 52 až 58 Smlouvy, je přiznáno jak právnickým osobám ve smyslu článku 58, tak i fyzickým osobám, které jsou státními příslušníky členského státu Společenství. Toto právo zahrnuje, s výhradou stanovených výjimek a podmínek, přístup na území jiného členského státu k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků, zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností.

24 Z toho vyplývá, že ve smyslu Smlouvy může být osoba usazená ve více než jednom členském státě, a to, především v případě společností, prostřednictvím zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností (článek 52) a, jak Soudní dvůr rozhodl v případě osob vykonávajících svobodná povolání,

prostřednictvím zřízení druhého sídla (viz rozsudek ze dne 12. července 1984, Klopp, 107/83, Recueil, s. 2971, bod 19).

25 Pojem „usazování“ ve smyslu Smlouvy je tedy velmi širokým pojmem, který v případě příslušníka Společenství zahrnuje možnost podílet se stálým a nepřetržitým způsobem na hospodářském životě jiného členského státu, než je jeho stát původu, těžit z této možnosti, a umožnit tak v rámci Společenství ekonomické a sociální prolnutí v oblasti samostatně výdělečných činností (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 21. června 1974, Reyners, 2/74, Recueil, s. 631, bod 21).

26 Naproti tomu v případě, kdy se poskytovatel určité služby přemístí do jiného členského státu, ustanovení kapitoly týkající se služeb, a především pak čl. 60 třetí pododstavec Smlouvy stanoví, že tento poskytovatel zde bude provozovat svoji činnost dočasně.

27 Jak uvedl generální advokát, dočasný charakter dotčených činností musí být posuzován nikoliv pouze v závislosti na délce trvání poskytované služby, ale rovněž v závislosti na její četnosti, pravidelnosti či nepřetržitosti. Dočasný charakter služby nevylučuje možnost poskytovatele služeb ve smyslu Smlouvy vytvořit si určitou infrastrukturu v hostitelském členském státě (včetně kanceláře, kabinetu nebo pracovny), pokud je tato infrastruktura nezbytná pro účely poskytování dotyčné služby.

28 Tuto situaci je však třeba odlišovat od situace R. Gebharda, který jako státní příslušník členského státu vykonává trvale a nepřetržitě profesní činnost v jiném členském státě, kde se ze sídla obrací mj. i na státní příslušníky tohoto státu. Na tohoto příslušníka se vztahují ustanovení kapitoly týkající se práva usazování, a nikoliv kapitoly týkající se služeb.

29 Rada milánské komory tvrdila, že taková osoba jako R. Gebhard může být považována ve smyslu Smlouvy za osobu „usazenou“ v členském státě, v daném případě v Itálii, pouze v případě, že je členem profesní organizace tohoto státu, nebo tehdy, pokud přinejmenším vykonává svoji činnost ve spolupráci či ve sdružení s osobami, které jsou členy této profesní organizace.

30 Tato argumentace nemůže být přijata.

31 Ustanovení týkající se práva usazování upravují přístup k činnostem a jejich výkon (viz zejména výše uvedený rozsudek Reyners, body 46 a 47). Příslušnost k profesní organizaci je totiž součástí podmínek vztahujících se na přístup k činnostem a jejich výkon, a nemůže být tedy považována za konstitutivní prvek tohoto usazení.

32 Z toho vyplývá, že možnost státního příslušníka členského státu vykonávat jeho právo usazování a podmínky jeho výkonu musí být posuzovány v závislosti na činnostech, které tento státní příslušník hodlá vykonávat na území hostitelského členského státu.

33 Podle čl. 52 druhého pododstavce je svoboda usazování vykonávána za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení.

34 Za předpokladu, že dotčené specifické činnosti nepodléhají v hostitelském státě žádné právní úpravě, takže státní příslušník tohoto členského státu nemusí splňovat žádnou zvláštní kvalifikaci, aby je mohl vykonávat, má příslušník jakéhokoli jiného členského státu právo usadit se na území prvně uvedeného státu a vykonávat tam tytéž činnosti.

35 Přístup k některým samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon mohou být však podmíněny dodržením určitých právních nebo správních předpisů, jež jsou odůvodněny obecným zájmem, jako jsou například organizační, kvalifikační, etická, kontrolní a odpovědnostní pravidla (viz rozsudek ze dne

28. dubna 1977, Thieffry, 71/76, Recueil, s. 765, bod 12). Tato ustanovení mohou zejména stanovit, že výkon specifické činnosti je vyhrazen podle okolností osobám, jež jsou držiteli určitého diplomu, osvědčení nebo jiných dokladů o kvalifikaci, osobám, jež jsou členy určité profesní organizace, nebo osobám podléhajícím určitému disciplinárnímu řádu či kontrole. Tato ustanovení mohou rovněž stanovit podmínky používání odborných titulů, jakým je například titul „avvocato“.

36 Pokud přístup ke specifické činnosti nebo její výkon podléhá v hostitelském členském státě takovým podmínkám, musí státní příslušník jiného členského státu, který hodlá tuto činnost vykonávat, tyto podmínky v zásadě splňovat. Proto článek 57 stanoví, že Rada přijme takové směrnice, jako například výše uvedenou směrnicí 89/48, upravující jednak vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci, a jednak koordinaci vnitrostátních předpisů týkajících se přístupu k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu.

37 Z judikatury Soudního dvora však vyplývá, že vnitrostátní opatření, která by mohla tvořit překážku výkonu základních svobod zaručených Smlouvou nebo jej činit méně atraktivním, musí splňovat čtyři podmínky: musí se uplatňovat nediskriminujícím způsobem, musí být odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu, musí být způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (viz rozsudek ze dne 31. března 1993, Kraus, C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 32).

38 Stejně tak nemohou členské státy při použití svých vnitrostátních předpisů opomíjet znalosti a kvalifikace, které již dotyčná osoba dosáhla v jiném členském státě (viz rozsudek ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Recueil, s. I-2357, bod 15). Proto jsou členské státy povinny zohlednit rovnocennost diplomů (viz výše uvedený rozsudek Thieffry, bod 19 a 27) a případně provést srovnání znalostí a kvalifikací, které požadují jejich vnitrostátní předpisy, se znalostmi a kvalifikacemi dotyčné osoby (viz výše uvedený rozsudek Vlassopoulou, bod 16).

(...)

Z těchto důvodů

SODNÍ DVŮR

o otázkách, které mu položil Consiglio Nazionale Forense usnesením ze dne 16. prosince 1993, rozhodl takto:

- 1) Dočasný charakter poskytování služeb, stanovený čl. 60 třetím pododstavcem Smlouvy o ES, musí být posuzován v závislosti na své délce trvání, četnosti, pravidelnosti a nepřetržitosti.
- 2) Poskytovatel služeb ve smyslu Smlouvy si může vytvořit v hostitelském členském státě infrastrukturu nezbytnou pro účely poskytování své služby.
- 3) Na státního příslušníka členského státu, který vykonává trvale a nepřetržitě profesní činnost v jiném členském státě, kde se ze sídla obrací mj. i na státní příslušníky tohoto státu, se vztahují ustanovení kapitoly týkající se práva usazování, a nikoliv kapitoly týkající se služeb.
- 4) Možnost státního příslušníka členského státu vykonávat jeho právo usazování a podmínky jeho výkonu musí být posuzovány v závislosti na činnostech, které tento státní příslušník hodlá vykonávat na území hostitelského členského státu.

5) Nepodléhá-li přístup ke specifické činnosti v hostitelském členském státě žádné právní úpravě, má státní příslušník jakéhokoliv jiného členského státu právo usadit se na území prvně uvedeného státu a tuto činnost tam vykonávat. Podléhá-li naproti tomu přístup ke specifické činnosti či její výkon v hostitelském členském státě určitým podmínkám, musí je státní příslušník jiného členského státu, který hodlá tuto činnost vykonávat, v zásadě splňovat.

6) Vnitrostátní opatření, která by mohla tvořit překážku výkonu základních svobod zaručených Smlouvou nebo jej činit méně atraktivním, musí splňovat čtyři podmínky: musí se uplatňovat nediskriminujícím způsobem, musí být odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu, musí být způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.

7) Členské státy jsou povinny zohlednit rovnocennost diplomů a případně provést srovnání znalostí a kvalifikací, které požadují jejich vnitrostátní předpisy, se znalostmi a kvalifikacemi dotyčné osoby.

JUDGMENT OF THE COURT

20 November 2001

1. By decision of 15 July 1999, received at the Court on 19 July 1999, the Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (District Court, The Hague) referred for a preliminary ruling under Article 234 EC five questions concerning the interpretation of Articles 44 and 58 of the Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Poland, of the other part, concluded and approved on behalf of the Communities by Decision 93/743/Euratom, ECSC, EC of the Council and the Commission of 13 December 1993 (OJ 1993 L 348, p. 1) ('the Association Agreement between the Communities and Poland'), and of Articles 45 and 59 of the Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Czech Republic, of the other part, concluded and approved on behalf of the Communities by Decision 94/910/ECSC, EC, Euratom of the Council and the Commission of 19 December 1994 (OJ 1994 L 360, p. 1) ('the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic').

2. The questions have arisen in proceedings brought by Ms Jany and Ms Szepietowska, who are Polish nationals, and Ms Padevetova, Ms Zacalova, Ms Hrubcinova and Ms Überlackerova, who are Czech nationals, against the Staatssecretaris van Justitie (the Netherlands Secretary of State for Justice) ('the Secretary of State') contesting his dismissal on the merits of their objections to his earlier decisions refusing them residence permits to enable them to work as self-employed prostitutes.

The Association Agreement between the Communities and Poland

3. The Association Agreement between the Communities and Poland was signed in Brussels on 16 December 1991 and entered into force on 1 February 1994, pursuant to the second paragraph of Article 121 thereof.

4. According to Article 1(2), the aims of the Association Agreement between the Communities and Poland are, *inter alia*, to provide an appropriate framework for political dialogue between the parties, allowing the development of close political relations between them, to promote the expansion of trade and harmonious economic relations so as to foster dynamic economic development and prosperity in the Republic of Poland, and to provide an appropriate framework for that country's gradual integration into the Communities. According to the 15th recital in the preamble to that Association Agreement, the ultimate objective of the Republic of Poland is to accede to the Communities.

5. The provisions of the Association Agreement between the Communities and Poland relevant to the case before the national court are to be found in Title IV, entitled 'Movement of workers, establishment, supply of services'.

6. Article 37(1) of the Association Agreement between the Communities and Poland, which appears in Title IV, Chapter I, entitled 'Movement of workers', provides:

'Subject to the conditions and modalities applicable in each Member State:

- the treatment accorded to workers of Polish nationality legally employed in the territory of a Member State shall be free from any discrimination based on nationality, as regards working conditions, remuneration or dismissal, as compared to its own nationals (...).

7. Article 44(3) and (4) of the Association Agreement between the Communities and Poland, which appears in Title IV, Chapter II, entitled 'Establishment', provides:

'3. Each Member State shall grant, from entry into force of this Agreement, a treatment no less favourable than that accorded to its own companies and nationals for the establishment of Polish companies and nationals as defined in Article 48 and shall grant in the operation of Polish companies and nationals established in its territory a treatment no less favourable than that accorded to its own companies and nationals.

4. For the purposes of this Agreement:

(a) "*establishment*" shall mean

(i) as regards nationals, the right to take up and pursue economic activities as self-employed persons and to set up and manage undertakings, in particular companies, which they effectively control. Self-employment and business undertakings by nationals shall not extend to seeking or taking employment in the labour market or confer a right of access to the labour market of another Party. The provisions of this chapter do not apply to those who are not exclusively self-employed;

(c) "*economic activities*" shall in particular include activities of an industrial character, activities of a commercial character, activities of craftsmen and activities of the professions.'

8. Article 53(1) of the Association Agreement between the Communities and Poland provides:

'The provisions of this chapter shall be applied subject to limitations justified on grounds of public policy, public security or public health.'

9. Article 58(1) of the Association Agreement between the Communities and Poland, which appears in Title IV, Chapter IV, entitled 'General provisions', states:

'For the purpose of Title IV of this Agreement, nothing in the Agreement shall prevent the Parties from applying their laws and regulations regarding entry and stay, work, labour conditions and establishment of natural persons, and supply of services, provided that, in so doing, they do not apply them in a manner as to nullify or impair the benefits accruing to any Party under the terms of a specific provision of this Agreement (...).'

The Association Agreement between the Communities and the Czech Republic

10. The Association Agreement between the Communities and the Czech Republic was signed in Luxembourg on 4 October 1993 and, in accordance with the second paragraph of Article 123 thereof, entered into force on 1 February 1995.

11. Articles 1(2), 38(1), 45(3), 45(4)(a)(i) and 45(4)(c), 54(1) and 59(1) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic contain provisions that are similar to those set out in, respectively, Articles 1(2), 37(1), 44(3), 44(4)(a)(i) and 44(4)(c), 53(1) and 58(1) of the Association Agreement between the Communities and Poland, the wording of which is summarised or reproduced in paragraphs 4 and 6 to 9 above.

The national legislation

12. Under Article 11(5) of the (...) (Netherlands Law containing new rules on (a) entry and expulsion of foreigners (b) monitoring of foreigners residing in the Netherlands (c) border controls) (Law on Aliens)) of 13 January 1965 (*Staatsblad* 1965, p. 40), as amended ('the Law on Aliens'), residence permits for the Netherlands may be refused to any foreigner on grounds of public interest.

13. Under the policy followed by the Secretary of State in applying that provision, as set out in 1994 in Chapter B 12 of (...) ('the Circular on Aliens'), nationals of non-member countries are entitled to a residence permit only if their presence within national territory is such as to serve an essential national economic interest or if compelling humanitarian reasons or obligations arising under international agreements require that such a permit be granted.

14. Under section 4.2.3 of Chapter B 12 of the Circular on Aliens, nationals of a non-member country with which the European Communities or their Member States have concluded an association agreement, such as the Republic of Poland or the Czech Republic, must, in order to be allowed to become established in terms of those agreements as self-employed persons in the Netherlands:

- (a) satisfy the conditions generally governing access to an activity as a self-employed person and any special conditions applicable to the exercise of the planned activity;
- (b) have sufficient financial resources;
- (c) not represent a danger to public peace, public order or national security.

15. Under the Circular on Aliens, an application to become established must be rejected if the activity planned by the person concerned is normally performed in an employed capacity. For the purposes of his application, that person may submit documentation originating, so far as possible, from independent persons or bodies and describing the function which the person concerned intends to perform, such as evidence of registration in a register of the chamber of commerce or with a professional organisation, a certificate from the tax authorities confirming that the person concerned is liable to pay value added tax, a copy of an agreement to purchase or lease premises used for professional purposes or financial accounts prepared by an accountant or auditing firm. If there is a suspicion that the information submitted by the person concerned constitutes a fictitious arrangement, the application for establishment must also be submitted to the Ministry of Economic Affairs, which will check whether the person concerned genuinely intends to carry on an activity as a self-employed person.

The dispute in the main proceedings

16. Ms Jany, Ms Szepietowska, Ms Padevetova, Ms Zacalova, Ms Hrubcinova and Ms Überlackerova declare that they established their residence in the Netherlands at various dates between May 1993 and October 1996 on the basis of the Law on Aliens. All of them work in Amsterdam as 'window prostitutes'.

17. According to the decision making the reference:

- Ms Jany pays rent to the owner of the premises where she carries on her activity. Her net monthly income is approximately between NLG 1 500 and NLG 1 800. She has an accountant who draws up her tax return;

- Ms Szepietowska carries on her activity three to four times a week in rented premises. She claims that her net monthly income amounts approximately to between NLG 1 500 and NLG 1 800. Her accountant drew up her first tax return in 1997;
- Ms Padevetova submitted accounts relating to income and expenditure for the 1997 financial year drawn up by her accountant;
- Ms Hrubcinova pays rent to the proprietress of the premises where she carries on her activity. Her accountant ensures that she satisfies her tax obligations. She returns to the Czech Republic two or three times each year;
- Ms Überlackerova pays rent to the proprietress of the premises where she carries on her activity. According to the estimates which her accountant has submitted to the tax authorities, her annual turnover amounts to NLG 35 000. Since she works for 10 days each month in Amsterdam and resides in the Czech Republic for the remainder of the time, the Netherlands authorities doubt whether she is genuinely resident in the Netherlands.

18. The six applicants in the main proceedings applied to the commissioner of the Amsterdam-Amstelland regional police for residence permits to enable them to work as self-employed prostitutes for 'compelling humanitarian reasons'. Those applications were rejected by the Secretary of State. The applicants in the main proceedings then lodged objections with the Secretary of State against those decisions. By decisions of 6 February 1997, those objections were also declared to be unfounded on the ground that prostitution is a prohibited activity or at least not a socially acceptable form of work and cannot be regarded as being either a regular job or a profession.

19. By judgments of 1 July 1997, the Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage ruled that the appeals brought against the Secretary of State's decisions of 6 February 1997 were well founded, and it set those decisions aside on the ground of failure to provide reasons. The Arrondissementsrechtbank pointed out that in 1988 the Secretary of State had granted a residence permit to an Italian prostitute in order to allow her to work and had thus recognised prostitution as an economic activity. It could not accept the reasoning in the annulled decisions that the expression 'economic activities as self-employed persons' used in the Association Agreements between the Communities, on the one hand, and Poland and the Czech Republic, on the other, did not have the same meaning as the expression 'activities as self-employed persons' in Article 52 of the EC Treaty (...).

20. However, the referring court ruled in its judgments of 1 July 1997 that the applicants could not invoke the direct effect of Article 44(3) of the Association Agreement between the Communities and Poland or of Article 45(3) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic. It took the view that the replies to the questions raised in that regard by the applicants could not give rise to any reasonable doubt, so that it was not necessary to refer their cases to the Court for a preliminary ruling.

21. In the same judgments, the Arrondissementsrechtbank also pointed out that certain forms of prostitution, such as window prostitution and street prostitution, are permitted in the Netherlands and even regulated at communal level by provisions establishing 'soliciting areas'.

22. By decisions of 12 June, 23 June, 3 July and 9 July 1998, the Secretary of State, ruling afresh on the objections lodged by the applicants in the main proceedings, declared all of them to be unfounded.

23. The actions brought before the referring court by the applicants in the main proceedings seek the annulment of those new decisions taken by the Secretary of State.

The questions submitted for preliminary ruling

24. Since it formed the view that, in those circumstances, the cases required an interpretation of the two Association Agreements between the Communities and Poland and the Czech Republic, the Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage decided to stay proceedings and to refer the following five questions to the Court for a preliminary ruling:

1. Can Polish and Czech nationals rely directly on the Agreements in the sense that they are entitled, *vis-à-vis* a Member State, to claim that they derive a right of entry and residence from the right laid down in Article 44 of the Agreement with Poland and Article 45 of the Agreement with the Czech Republic in order to take up and pursue economic activities as self-employed persons and to set up and manage undertakings, irrespective of the policy which the Member State in question pursues in this regard?

2. If the answer to that question is in the affirmative: is a Member State free under Article 58 of the Agreement with Poland and Article 59 of the Agreement with the Czech Republic to make the right of entry and residence subject to specific conditions, such as those contained in the policy followed by the Netherlands, which include the condition that the alien must, in carrying on his business, have adequate means of support (in accordance with Chapter A 4/4.2.1. of the 1994 Vreemdelingendecret, this means a net income which is at least equal to the subsistence level within the meaning of the Algemene Bijstandswet (General Law on Welfare))?

3. Do Article 44 of the Agreement with Poland and Article 45 of the Agreement with the Czech Republic allow prostitution to be excluded from the notion of “economic activities as self-employed persons” on the ground that prostitution does not come within the description in Article 44(4), opening words, and (c), of the Agreement with Poland and Article 45(4), opening words, and (c), of the Agreement with the Czech Republic, for reasons of a moral nature, on the ground that prostitution is prohibited in (a majority of) the associate countries, and on the ground that it gives rise to problems concerning the freedom of action of prostitutes and their independence which are difficult to monitor?

4. Do Article 43 (ex Article 52) of the EC Treaty and Article 44 of the Agreement with Poland and Article 45 of the Agreement with the Czech Republic permit a distinction to be drawn between the notions of “activities as self-employed persons” and “economic activities as self-employed persons” contained in those respective provisions so that the activities carried out by a prostitute in a self-employed capacity come within the term used in Article 43 (ex Article 52) of the EC Treaty but not within that used in those articles of the Agreements?

5. If the answer to the previous question is that the distinction therein referred to is permissible:

(a) Is it compatible with Article 44 of the Agreement with Poland and Article 45 of the Agreement with the Czech Republic and the freedom of establishment which those provisions are intended to realise to impose minimum conditions on the self-employed persons referred to in paragraph (3) of those articles in regard to the range of their activities and also to impose restrictions such as that:

- the business operator must perform skilled work;
- a business plan must exist;
- the business operator must (also) attend to the management of the business and not (exclusively) to executive (production) activities;

- the business operator must strive to ensure continuity of the undertaking, which means *inter alia* that he must have his principal place of residence in the Netherlands;
- there must be investment, and long-term commitments must be entered into?

(b) Do Article 44 of the Agreement with Poland and Article 45 of the Agreement with the Czech Republic provide justification for not regarding as self-employed any person who is dependent on and indebted to the person who recruited her and/or placed her in work, even though it is established that, as between the person concerned and that third party, there is no question of an employment relationship, against which the term “self-employed” in paragraph 4 of Articles 44 and 45 of the Agreements seeks to establish a barrier?’

The first and second questions

25. It should be noted at the outset that on 27 September 2001 the Court delivered its judgments in Case C-63/99 *Głoszczuk* [2001] ECR I-6369 and in Case C-257/99 *Barkoci and Malik* [2001] ECR I-6557, which in part concerned questions similar to the first and second questions raised in the present case.

26. As regards the first question, which concerns the direct effect and scope of Article 44(3) of the Association Agreement between the Communities and Poland and of Article 45(3) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic, the Court ruled, in paragraph 1 of the operative part of the judgments in *Głoszczuk* and *Barkoci and Malik*, that those provisions must be construed as establishing, within the respective scopes of application of the two Agreements, a precise and unconditional principle which is sufficiently operational to be applied by a national court and which is therefore capable of governing the legal position of individuals. The direct effect which those provisions must therefore be recognised as having means that Polish and Czech nationals relying on those provisions have the right to invoke them before the courts of the host Member State, notwithstanding the fact that the authorities of that State remain competent to apply to those nationals their own national laws and regulations regarding entry, stay and establishment, in accordance with Article 58(1) of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 59(1) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic.

27. The Court also ruled, in paragraph 2 of the operative part of the judgments in *Głoszczuk* and *Barkoci and Malik*, that the right of establishment, as defined by Article 44(3) of the Association Agreement between the Communities and Poland and by Article 45(3) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic, means that rights of entry and residence, as corollaries of the right of establishment, are conferred respectively on Polish and Czech nationals wishing to pursue activities of an industrial or commercial character, activities of craftsmen or activities of the professions in a Member State. However, it follows from Article 58(1) of the Association Agreement between the Communities and Poland and from Article 59(1) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic that those rights of entry and residence are not absolute privileges, inasmuch as their exercise may, in some circumstances, be limited by the rules of the host Member State governing the entry, stay and establishment of Polish and Czech nationals.

28. It follows that the answer to the first question must be that:

- Article 44(3) of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 45(3) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic must be construed as establishing, within the respective scopes of application of those two Agreements, a precise and unconditional principle which is sufficiently operational to be applied by a national court and which is therefore capable of governing the legal position of individuals.

The direct effect which those provisions must therefore be recognised as having means that Polish and Czech nationals relying on those provisions have the right to invoke them before the courts of the host Member State, notwithstanding the fact that the authorities of that State remain competent to apply to those nationals their own national laws and regulations regarding entry, stay and establishment, in accordance with Article 58(1) of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 59(1) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic.

- The right of establishment, as defined by Article 44(3) of the Association Agreement between the Communities and Poland and by Article 45(3) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic, means that rights of entry and residence, as corollaries of the right of establishment, are conferred on Polish and Czech nationals wishing to pursue activities of an industrial or commercial character, activities of craftsmen or activities of the professions in a Member State.

However, it follows from Article 58(1) of the Association Agreement between the Communities and Poland and from Article 59(1) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic that those rights of entry and residence are not absolute privileges, inasmuch as their exercise may, in some circumstances, be limited by the rules of the host Member State governing the entry, stay and establishment of Polish and Czech nationals.

29. As regards the second question, concerning the compatibility of restrictions imposed on the right of establishment by the immigration legislation of the host Member State, in particular the requirement of adequate financial resources, with the express condition set out in Article 58(1) of the Association Agreement between the Communities and Poland and in Article 59(1) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic, it should be noted that, in paragraph 3 of the operative part of the judgments in *Głoszczuk* and *Barkoci and Malik*, the Court ruled that Articles 44(3) and 58(1) of the Association Agreement between the Communities and Poland, read together, and Articles 45(3) and 59(1) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic, read together, do not in principle preclude a system of prior control which makes the issue by the competent immigration authorities of leave to enter and remain subject to the condition that the applicant must show that he genuinely intends to take up an activity as a self-employed person without at the same time entering into employment or having recourse to public funds, and that he possesses, from the outset, sufficient financial resources and has reasonable chances of success.

30. The very purpose of substantive requirements such as those set out in section 4.2.3 of Chapter B 12 of the Circular on Aliens, in particular the requirement that Polish and Czech nationals wishing to become established in the host Member State must from the outset have sufficient financial resources to pursue the activity in question as self-employed persons, is to enable the competent authorities of that State to carry out such checks and they are appropriate for ensuring that such an objective is attained.

31. The answer to the second question must therefore be that Articles 44(3) and 58(1) of the Association Agreement between the Communities and Poland, read together, and Articles 45(3) and 59(1) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic, read together, do not in principle preclude a system of prior control which makes the issue by the competent immigration authorities of leave to enter and remain subject to the condition that the applicant must show that he genuinely intends to take up an activity as a self-employed person without at the same time entering into employment or having recourse to public funds, and that he possesses, from the outset, sufficient financial resources for carrying out the activity in question as a self-employed person and has reasonable chances of success.

Substantive requirements such as those set out in section 4.2.3 of Chapter B 12 of the Circular on Aliens, in particular the requirement that Polish and Czech nationals wishing to become established in the host Member State must from the outset have sufficient financial resources to carry on the activity in question in a self-employed capacity, are designed precisely to enable the competent authorities of that State to carry out such checks and are appropriate for ensuring that such an objective is attained.

The fourth question

32. By its fourth question, which is best examined before the third, the national court is essentially asking whether, on a proper construction of Article 44(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 45(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic, the ‘economic activities as self-employed persons’ there referred to are different in meaning and scope from the ‘activities as self-employed persons’ referred to in Article 52 of the Treaty, so that the activity of prostitution carried on in a self-employed capacity falls within the latter expression but not the former.

33. According to settled case-law, the pursuit of an activity as an employed person or the provision of services for remuneration must be regarded as an economic activity within the meaning of Article 2 of the EC Treaty (...), provided that the work performed is genuine and effective and not such as to be regarded as purely marginal and ancillary (see, *inter alia*, Joined Cases C-51/96 and C-191/97 *Deliège* [2000] ECR I-2549, paragraphs 53 and 54).

34. Since the essential characteristic of an employment relationship within the meaning of Article 48 of the EC Treaty (...) is the fact that for a certain period of time a person performs services for and under the direction of another person in return for which he receives remuneration, any activity which a person performs outside a relationship of subordination must be classified as an activity pursued in a self-employed capacity for the purposes of Article 52 of the Treaty (see Case C-107/94 *Asscher* [1996] ECR I-3089, paragraphs 25 and 26).

35. With regard to the interpretation of Article 44(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and Poland and of Article 45(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic, it is important to point out that, according to well-established case-law, an international treaty must be interpreted not solely by reference to the terms in which it is worded but also in the light of its objectives. Article 31 of the Vienna Convention of 23 May 1969 on the Law of Treaties stipulates in that respect that a treaty must be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to its terms in their context and in the light of its object and purpose (see, *inter alia*, to that effect, Opinion 1/91 [1991] ECR I-6079, paragraph 14, Case C-312/91 *Metalsa* [1993] ECR I-3751, paragraph 12, and Case C-416/96 *Eddline El-Yassini* [1999] ECR I-1209, paragraph 47).

36. So far as the Association Agreement between the Communities and Poland is concerned, it is important to bear in mind that, according to the 15th recital in its preamble and Article 1(2) thereof, the purpose of that Agreement is to establish an association designed to promote the expansion of trade and harmonious economic relations between the Contracting Parties in order to foster dynamic economic development and prosperity in the Republic of Poland, with a view to facilitating its accession to the Communities. The object of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic is similar, as demonstrated by the 18th recital in its preamble and Article 1(2) thereof.

37. There is nothing in the context or purpose of the Association Agreements between the Communities, on the one hand, and Poland and the Czech Republic, on the other, to suggest that they intended to give the expression ‘economic activities as self-employed persons’ any meaning other than its ordinary meaning of economic activities carried on by a person outside any relationship of

subordination with regard to the conditions of work or remuneration and under his own personal responsibility.

38. Consequently, no difference in meaning can be distinguished between the ‘activities as self-employed persons’ referred to in Article 52 of the Treaty and the ‘economic activities as self-employed persons’ referred to in Article 44(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and Poland and in Article 45(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic.

39. Besides, there is nothing in those Agreements to suggest that the Contracting Parties intended to limit the freedom of establishment which they conferred on Polish and Czech nationals to one or more categories of activities pursued in a self-employed capacity.

40. This finding is not contradicted by the fact that, in paragraph 52 of *Głoszczuk* and paragraph 55 of *Barkoci and Malik*, the Court ruled that the interpretation of Article 52 of the Treaty, as reflected in its case-law, cannot be extended to Article 44(3) of the Association Agreement between the Communities and Poland or Article 45(3) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic.

41. In paragraphs 47 to 53 of *Głoszczuk* and paragraphs 50 to 56 of *Barkoci and Malik*, the Court addressed the question of the compatibility of the restrictions which the immigration legislation of the host Member State imposes on the right of establishment, and not the question of the interpretation of the expression ‘economic activities as self-employed persons’ used in those Association Agreements. The Court there rejected the argument that, since the right of establishment provided for by those Agreements is equivalent to the right of establishment governed by Article 52 of the Treaty, application by the competent authorities of the host Member State of the national immigration rules requiring Polish and Czech nationals to obtain leave to enter or reside is in itself liable to render ineffective the rights granted to such persons by Article 44(3) of the Association Agreement between the Communities and Poland or Article 45(3) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic.

42. Consequently, far from drawing a distinction between the ‘economic activities as self-employed persons’ referred to in Article 44(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and Poland and in Article 45(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic and the ‘activities as self-employed persons’ referred to in Article 52 of the Treaty, the analysis which the Court carried out in *Głoszczuk* and *Barkoci and Malik* was based implicitly on the premiss that those expressions have the same meaning and scope.

43. In order to give a useful answer to the fourth question, it is also necessary to examine whether prostitution carried on in a self-employed capacity can be regarded as an economic activity within the meaning of Article 44(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 45(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic (...).

44. It should be noted in this regard that, according to the wording of Article 44(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 45(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic, the principle of non-discrimination set out in paragraph (3) of each of those articles covers both the right to take up and pursue economic activities as self-employed persons and the right to set up and manage undertakings.

45. Article 44(4)(c) of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 45(4)(c) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic define

economic activities as ‘activities of an industrial character, activities of a commercial character, activities of craftsmen and activities of the professions’.

46. However, with the exception of the Spanish and French versions, all the language versions of those provisions, including the Polish and the Czech versions, add to the definition given in the preceding paragraph words signifying ‘in particular’, ‘*inter alia*’, or ‘especially’, which express the unequivocal intention of the Contracting Parties not to limit the notion of ‘economic activities’ solely to the activities listed.

47. According to settled case-law, one language version of a multilingual text of Community law cannot alone take precedence over all other versions, since the uniform application of Community rules requires that they be interpreted in accordance with the actual intention of the person who drafted them and the objective pursued by that person, in particular in the light of the versions drawn up in all languages (see, *inter alia*, Case 29/69 *Stauder* [1969] ECR 419, paragraph 3, and Case C-219/95 *P Ferriere Nord v Commission* [1997] ECR I-4411, paragraph 15). The same conclusion must also be drawn where, as in the present case, two language versions diverge from all the others, *a fortiori* since Article 120 of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 122 of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic provide that those Agreements are also valid in each of the languages in which they have been drawn up.

48. That being so, and without it being necessary to go into the question whether, as the United Kingdom Government submits, prostitution can be regarded as a commercial activity, it is sufficient to hold that prostitution is an activity by which the provider satisfies a request by the beneficiary in return for consideration without producing or transferring material goods.

49. Consequently, prostitution is a provision of services for remuneration which, as indicated in paragraph 33 above, falls within the concept of ‘economic activities’.

50. It follows that the answer to the fourth question must be that Article 44(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 45(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic must be construed to the effect that the ‘economic activities as self-employed persons’ referred to in those provisions have the same meaning and scope as the ‘activities as self-employed persons’ referred to in Article 52 of the Treaty.

The activity of prostitution pursued in a self-employed capacity can be regarded as a service provided for remuneration and is therefore covered by both those expressions.

The third question

51. By its third question, the national court is asking in substance whether Article 44 of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 45 of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic must be construed as meaning that prostitution does not come under those provisions on the ground that it cannot be regarded as an economic activity pursued in a self-employed capacity, as defined in those provisions:

- in view of its illegal nature;
- for reasons of public morality;
- on the ground that it would be difficult to control whether persons pursuing that activity are able to act freely and are therefore not, in reality, parties to disguised employment relationships.

(...)

55. As already found in paragraph 50 of the present judgment, prostitution is an economic activity within the meaning of Article 44(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 45(4)(a)(i) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic.

56. So far as concerns the question of the immorality of that activity, raised by the referring court, it must also be borne in mind that, as the Court has already held, it is not for the Court to substitute its own assessment for that of the legislatures of the Member States where an allegedly immoral activity is practised legally (see, with regard to abortion, Case C-159/90 *Society for the Protection of Unborn Children Ireland* [1991] ECR I-4685, paragraph 20, and, with regard to lotteries, Case C-275/92 *Schindler* [1994] ECR I-1039, paragraph 32).

57. Far from being prohibited in all Member States, prostitution is tolerated, even regulated, by most of those States, notably the Member State concerned in the present case.

58. Admittedly, as follows from Article 53 of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 54 of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic, which were not referred to by the national court in its questions, the host Member State may derogate from application of the provisions of those Agreements governing establishment on grounds of, *inter alia*, public policy.

59. However, as the United Kingdom Government and the Commission have correctly pointed out, under the Court's case-law a national authority's use of a public-policy derogation presupposes that there is a genuine and sufficiently serious threat affecting one of the fundamental interests of society (see Joined Cases 115/81 and 116/81 *Adoui and Cornuaille* [1982] ECR 1665, paragraph 8, Case C-348/96 *Calfa* [1999] ECR I-11, paragraph 21, and, on the interpretation of the provisions adopted within the context of the association arrangements between the European Economic Community and Turkey, Case C-340/97 *Nazli* [2000] ECR I-957, paragraphs 56 to 61).

60. Although Community law does not impose on Member States a uniform scale of values as regards the assessment of conduct which may be considered to be contrary to public policy, conduct may not be considered to be of a sufficiently serious nature to justify restrictions on entry to, or residence within, the territory of a Member State of a national of another Member State where the former Member State does not adopt, with respect to the same conduct on the part of its own nationals, repressive measures or other genuine and effective measures intended to combat such conduct (*Adoui and Cornuaille*, cited above, paragraph 8).

61. Consequently, conduct which a Member State accepts on the part of its own nationals cannot be regarded as constituting a genuine threat to public order within the context of the Association Agreement between the Communities and Poland and that between the Communities and the Czech Republic. Applicability of the public-policy derogation set out in Articles 53 and 54 of those Agreements respectively is thus subject, in the case of Polish and Czech nationals wishing to pursue the activity of prostitution within the territory of the host Member State, to the condition that that State has adopted effective measures to monitor and repress activities of that kind when they are also pursued by its own nationals.

62. That condition is not met in the present case. As pointed out in paragraph 21 of this judgment, window prostitution and street prostitution are permitted in the Netherlands and are regulated there at communal level.

63. In its third question, the referring court also alludes to the difficulties in monitoring the conditions under which prostitution is practised and the consequent risk that the establishment provisions of the Association Agreements between the Communities and Poland and the Czech Republic may be abused in their application to Polish or Czech nationals who might in fact wish to use them as a way to gain access to the labour market of the host Member State.

64. In this regard, the Association Agreements between the Communities, on the one hand, and Poland and the Czech Republic, on the other, do not confer on nationals of the Contracting Parties any right of access to the labour market of another party. Further, those Agreements expressly stipulate that no right to seek or take employment is conferred on self-employed workers. As the Commission rightly points out, the Association Agreements are thus different from the Treaty, which confers several fundamental freedoms on nationals of the Member States at the same time, including the freedoms to work in both an employed and a self-employed capacity, and in relation to which it is thus not so important to look at the status of a worker in detail.

65. Since Article 44(3) of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 45(3) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic apply only to persons who are exclusively self-employed, in accordance with the final sentence of Article 44(4)(a)(i) and of Article 45(4)(a)(i) of those Agreements respectively, it is necessary to determine whether the activity planned in the host Member State by persons benefiting from those provisions is an activity performed in an employed or a self-employed capacity (see *Głoszczuk*, paragraph 57, and *Barkoci and Malik*, paragraph 61).

66. It is clear, in this regard, from the answer to the second question, provided in paragraph 31 of the present judgment, that Articles 44(3) and 58(1) of the Association Agreement between the Communities and Poland, read together, and Articles 45(3) and 59(1) of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic, read together, do not in principle preclude a system of prior control which makes the issue by the competent immigration authorities of leave to enter and remain subject to the condition that the applicant must show that he genuinely intends to take up an activity as a self-employed person without at the same time entering into employment, and that substantive requirements such as those set out in section 4.2.3 of Chapter B 12 of the Circular on Aliens are designed precisely to enable the competent authorities of the host Member State to carry out such checks and are appropriate for ensuring that such an objective is attained.

67. In those circumstances, as the Advocate General states in points 137 and 138 of his Opinion, the difficulties which the competent authorities of the host Member State may encounter when carrying out checks on Polish and Czech nationals wishing to become established in that State for the purpose of engaging in the activity of prostitution there cannot permit those authorities to assume conclusively that all activity of that kind implies that the person concerned is in a disguised employment relationship and consequently to reject an application for establishment solely on the ground that the planned activity is generally exercised in an employed capacity.

68. The Netherlands Government has not otherwise provided support for the presumption that a person engaged in prostitution whose personal and working freedom is restricted by her pimp - a situation which is covered, where appropriate, by the criminal law of the host Member State - is to be treated as a person in an employment relationship.

69. Further, the general presumption that the relationship of dependency between certain persons engaged in prostitution and their pimps is equivalent to employment, even supposing that it were valid under national law, would put an economic activity entirely beyond the freedom of establishment arrangements introduced by the Association Agreements between the Communities and Poland and the Czech Republic when it is not disputed that prostitution may be conducted without any element of

procuring at all. As follows from paragraph 39 of this judgment, such a result would be at variance with the intention of the Contracting Parties to those Agreements.

70. It is for the national court to determine in each case, in the light of the evidence adduced before it, whether the conditions allowing it to be concluded that prostitution is being carried on by the person concerned in a self-employed capacity are satisfied, that is to say:

- outside any relationship of subordination concerning the choice of that activity, working conditions and conditions of remuneration;
- under that person's own responsibility; and
- in return for remuneration paid to that person directly and in full.

71. It follows that the answer to the third question must be that Article 44 of the Association Agreement between the Communities and Poland and Article 45 of the Association Agreement between the Communities and the Czech Republic must be construed to the effect that prostitution is an economic activity pursued by a self-employed person as referred to in those provisions, where it is established that it is being carried on by the person providing the service:

- outside any relationship of subordination concerning the choice of that activity, working conditions and conditions of remuneration;
- under that person's own responsibility; and
- in return for remuneration paid to that person directly and in full.

It is for the national court to determine in each case, in the light of the evidence adduced before it, whether those conditions are satisfied.

(...)

On those grounds,

THE COURT,

in answer to the questions referred to it by the Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage by decision of 15 July 1999, hereby rules:

1. Article 44(3) of the Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Poland, of the other part, concluded and approved on behalf of the Communities by Decision 93/743/Euratom, ECSC, EC of the Council and the Commission of 13 December 1993, and Article 45(3) of the Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Czech Republic, of the other part, concluded and approved on behalf of the Communities by Decision 94/910/ECSC, EC, Euratom of the Council and the Commission of 19 December 1994, must be construed as establishing, within the respective scopes of application of those two Agreements, a precise and unconditional principle which is sufficiently operational to be applied by a national court and which is therefore capable of governing the legal position of individuals.

The direct effect which those provisions must therefore be recognised as having means that Polish and Czech nationals relying on those provisions have the right to invoke them before the courts of the host Member State, notwithstanding the fact that the authorities of that State remain competent to apply to those nationals their own national laws and regulations regarding entry, stay and establishment, in accordance with Article 58(1) of the above Agreement with the Republic of Poland and Article 59(1) of the above Agreement with the Czech Republic.

2. The right of establishment, as defined by Article 44(3) of the above Agreement with the Republic of Poland and by Article 45(3) of the above Agreement with the Czech Republic, means that rights of entry and residence, as corollaries of the right of establishment, are conferred on Polish and Czech nationals wishing to pursue activities of an industrial or commercial character, activities of craftsmen or activities of the professions in a Member State.

However, it follows from Article 58(1) of the above Agreement with the Republic of Poland and from Article 59(1) of the above Agreement with the Czech Republic that those rights of entry and residence are not absolute privileges, inasmuch as their exercise may, in some circumstances, be limited by the rules of the host Member State governing the entry, stay and establishment of Polish and Czech nationals.

3. Articles 44(3) and 58(1) of the above Agreement with the Republic of Poland, read together, and Articles 45(3) and 59(1) of the above Agreement with the Czech Republic, read together, do not in principle preclude a system of prior control which makes the issue by the competent immigration authorities of leave to enter and remain subject to the condition that the applicant must show that he genuinely intends to take up an activity as a self-employed person without at the same time entering into employment or having recourse to public funds, and that he possesses, from the outset, sufficient financial resources for carrying out the activity in question as a self-employed person and has reasonable chances of success.

Substantive requirements such as those set out in section 4.2.3 of Chapter B 12 of the Netherlands Vreemdelingen circulaire (Circular on Aliens), in particular the requirement that Polish and Czech nationals wishing to become established in the host Member State must from the outset have sufficient financial resources to carry on the activity in question in a self-employed capacity, are designed precisely to enable the competent authorities of that State to carry out such checks and are appropriate for ensuring that such an objective is attained.

4. Article 44(4)(a)(i) of the above Agreement with the Republic of Poland and Article 45(4)(a)(i) of the above Agreement with the Czech Republic must be construed to the effect that the 'economic activities as self-employed persons' referred to in those provisions have the same meaning and scope as the 'activities as self-employed persons' referred to in Article 52 of the EC Treaty (now, after amendment, Article 43 EC).

The activity of prostitution pursued in a self-employed capacity can be regarded as a service provided for remuneration and is therefore covered by both those expressions.

5. Article 44 of the above Agreement with the Republic of Poland and Article 45 of the above Agreement with the Czech Republic must be construed to the effect that prostitution is an economic activity pursued by a self-employed person as referred to in those provisions, where it is established that it is being carried on by the person providing the service:

- outside any relationship of subordination concerning the choice of that activity, working conditions and conditions of remuneration;

- under that person's own responsibility; and
- in return for remuneration paid to that person directly and in full.

It is for the national court to determine in each case, in the light of the evidence adduced before it, whether those conditions are satisfied.

Volný pohyb kapitálu

SDEU: 286/82 a 26/83 Luisi a Carbone

1 BY ORDERS OF 12 JULY AND 22 NOVEMBER 1982, WHICH WERE RECEIVED AT THE COURT ON 27 OCTOBER 1982 AND 21 FEBRUARY 1983 RESPECTIVELY, THE TRIBUNALE DI GENOVA (DISTRICT COURT , GENOA) REFERRED TO THE COURT FOR A PRELIMINARY RULING UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY A NUMBER OF QUESTIONS ON THE INTERPRETATION OF ARTICLE 106 OF THE TREATY IN ORDER TO ENABLE IT TO DECIDE WHETHER THE ITALIAN LEGISLATION RELATING TO TRANSFERS OF FOREIGN CURRENCY IS COMPATIBLE WITH THAT ARTICLE .

2 THE QUESTIONS AROSE IN PROCEEDINGS INSTITUTED BY TWO ITALIAN RESIDENTS AGAINST DECISIONS OF THE MINISTRO DEL TESORO (MINISTER FOR THE TREASURY) IMPOSING FINES UPON THEM FOR PURCHASING VARIOUS FOREIGN CURRENCIES FOR USE ABROAD IN AN AMOUNT WHOSE EXCHANGE VALUE IN ITALIAN LIRE EXCEEDED THE MAXIMUM PERMITTED BY ITALIAN LAW, WHICH AT THAT TIME WAS LIT 500 000 PER ANNUM FOR THE EXPORT OF FOREIGN CURRENCY BY RESIDENTS FOR THE PURPOSES OF TOURISM, BUSINESS, EDUCATION AND MEDICAL TREATMENT.

3 BEFORE THE NATIONAL COURT THE PLAINTIFFS CONTESTED THE VALIDITY OF THE PROVISIONS OF ITALIAN LEGISLATION ON WHICH THE FINES WERE BASED, ON THE GROUND THAT THOSE PROVISIONS WERE INCOMPATIBLE WITH COMMUNITY LAW. IN CASE 286/82 THE PLAINTIFF IN THE MAIN PROCEEDINGS, MRS LUISI, STATED THAT SHE HAD EXPORTED THE CURRENCY IN QUESTION FOR THE PURPOSE OF VARIOUS VISITS TO FRANCE AND THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AS A TOURIST AND IN ORDER TO RECEIVE MEDICAL TREATMENT IN THE LATTER COUNTRY. IN CASE 26/83 THE PLAINTIFF IN THE MAIN PROCEEDINGS, MR CARBONE, STATED THAT THE FOREIGN CURRENCY PURCHASED BY HIM HAD BEEN USED FOR A STAY OF THREE MONTHS IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AS A TOURIST. BOTH PLAINTIFFS SUBMITTED THAT THE RESTRICTIONS ON THE EXPORT OF MEANS OF PAYMENT IN FOREIGN CURRENCY FOR THE PURPOSE OF TOURISM OR MEDICAL TREATMENT WERE CONTRARY TO THE PROVISIONS OF THE EEC TREATY RELATING TO CURRENT PAYMENTS AND THE MOVEMENT OF CAPITAL.

(...)

8 IT IS APPARENT FROM THE WORDING OF THE QUESTIONS SUBMITTED FOR A PRELIMINARY RULING AND FROM THE STATEMENT OF REASONS CONTAINED IN THE TWO ORDERS FOR REFERENCE THAT THE PROBLEMS OF INTERPRETATION OF COMMUNITY LAW ARISING IN THESE CASES ARE:

(A) WHETHER TOURISM AND TRAVEL FOR THE PURPOSES OF BUSINESS , EDUCATION AND MEDICAL TREATMENT FALL WITHIN THE SCOPE OF SERVICES , OR OF INVISIBLE TRANSACTIONS WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 106 (3) OF THE TREATY , OR OF BOTH THOSE CATEGORIES AT ONCE ;

(B) WHETHER THE TRANSFER OF FOREIGN CURRENCY FOR THOSE FOUR PURPOSES MUST BE REGARDED AS A CURRENT PAYMENT OR AS A MOVEMENT OF CAPITAL , IN PARTICULAR WHEN BANK NOTES ARE TRANSFERRED PHYSICALLY ;

(C) WHAT DEGREE OF LIBERALIZATION OF PAYMENTS RELATING TO THOSE FOUR PURPOSES IS PROVIDED FOR IN ARTICLE 106 OF THE TREATY ;

(D) WHAT CONTROL MEASURES REGARDING TRANSFERS OF FOREIGN CURRENCY MEMBER STATES ARE ENTITLED TO TAKE IN RELATION TO THE PAYMENTS SO LIBERALIZED .

(A) '' SERVICES '' AND '' INVISIBLE TRANSACTIONS ''

9 ACCORDING TO ARTICLE 60 OF THE TREATY, SERVICES ARE DEEMED TO BE ' ' SERVICES ' ' WITHIN THE MEANING OF THE TREATY WHERE THEY ARE NORMALLY PROVIDED FOR REMUNERATION, IN SO FAR AS THEY ARE NOT GOVERNED BY THE PROVISIONS RELATING TO FREEDOM OF MOVEMENT FOR GOODS, CAPITAL AND PERSONS. WITHIN THE CONTEXT OF TITLE III OF PART TWO OF THE TREATY (' ' FREE MOVEMENT OF PERSONS, SERVICES AND CAPITAL ' '), THE FREE MOVEMENT OF PERSONS INCLUDES THE MOVEMENT OF WORKERS WITHIN THE COMMUNITY AND FREEDOM OF ESTABLISHMENT WITHIN THE TERRITORY OF THE MEMBER STATES.

10 BY VIRTUE OF ARTICLE 59 OF THE TREATY, RESTRICTIONS ON FREEDOM TO PROVIDE SUCH SERVICES ARE TO BE ABOLISHED IN RESPECT OF NATIONALS OF MEMBER STATES WHO ARE ESTABLISHED IN A MEMBER STATE OTHER THAN THAT OF THE PERSON FOR WHOM THE SERVICE IS INTENDED. **IN ORDER TO ENABLE SERVICES TO BE PROVIDED, THE PERSON PROVIDING THE SERVICE MAY GO TO THE MEMBER STATE WHERE THE PERSON FOR WHOM IT IS PROVIDED IS ESTABLISHED OR ELSE THE LATTER MAY GO TO THE STATE IN WHICH THE PERSON PROVIDING THE SERVICE IS ESTABLISHED.** WHILST THE FORMER CASE IS EXPRESSLY MENTIONED IN THE THIRD PARAGRAPH OF ARTICLE 60, WHICH PERMITS THE PERSON PROVIDING THE SERVICE TO PURSUE HIS ACTIVITY TEMPORARILY IN THE MEMBER STATE WHERE THE SERVICE IS PROVIDED, THE LATTER CASE IS THE NECESSARY COROLLARY THEREOF, WHICH FULFILLS THE OBJECTIVE OF LIBERALIZING ALL GAINFUL ACTIVITY NOT COVERED BY THE FREE MOVEMENT OF GOODS, PERSONS AND CAPITAL.

11 FOR THE IMPLEMENTATION OF THOSE PROVISIONS , TITLE II OF THE GENERAL PROGRAMME FOR THE ABOLITION OF RESTRICTIONS ON FREEDOM TO PROVIDE SERVICES , WHICH WAS DRAWN UP BY THE COUNCIL PURSUANT TO ARTICLE 63 OF THE TREATY ON 18 DECEMBER 1961 , ENVISAGES INTER ALIA THE REPEAL OF PROVISIONS LAID DOWN BY LAW , REGULATION OR ADMINISTRATIVE ACTION WHICH IN ANY MEMBER STATE GOVERN , FOR ECONOMIC PURPOSES , THE ENTRY , EXIT AND RESIDENCE OF NATIONALS OF MEMBER STATES , WHERE SUCH PROVISIONS ARE NOT JUSTIFIED ON GROUNDS OF PUBLIC POLICY , PUBLIC SECURITY OR PUBLIC HEALTH AND ARE LIABLE TO HINDER THE PROVISION OF SERVICES BY SUCH PERSONS .

12 ACCORDING TO ARTICLE 1 THEREOF, COUNCIL DIRECTIVE 64/221/EEC OF 25 FEBRUARY 1964 ON THE COORDINATION OF SPECIAL MEASURES CONCERNING THE MOVEMENT AND RESIDENCE OF FOREIGN NATIONALS WHICH ARE JUSTIFIED ON GROUNDS OF PUBLIC POLICY, PUBLIC SECURITY OR PUBLIC HEALTH APPLIES INTER ALIA TO ANY NATIONAL OF A MEMBER STATE WHO TRAVELS TO ANOTHER MEMBER STATE ' ' AS A RECIPIENT OF SERVICES ' '. COUNCIL DIRECTIVE 73/148/EEC OF 21 MAY 1973 ON THE ABOLITION OF RESTRICTIONS ON MOVEMENT AND RESIDENCE WITHIN THE COMMUNITY FOR NATIONALS OF MEMBER STATES WITH REGARD TO ESTABLISHMENT AND THE PROVISION OF SERVICES GRANTS BOTH THE PROVIDER AND THE RECIPIENT OF A SERVICE A RIGHT OF RESIDENCE CO-TERMINOUS WITH THE PERIOD DURING WHICH THE SERVICE IS PROVIDED.

13 BY BASING THE GENERAL PROGRAMME FOR THE ABOLITION OF RESTRICTIONS ON THE FREEDOM TO PROVIDE SERVICES PARTLY ON ARTICLE 106 OF THE TREATY, ITS AUTHORS SHOWED THAT THEY WERE AWARE OF THE EFFECT OF THE LIBERALIZATION OF SERVICES ON THE LIBERALIZATION OF PAYMENTS. IN FACT, THE FIRST PARAGRAPH OF THAT ARTICLE PROVIDES THAT ANY PAYMENTS CONNECTED WITH THE MOVEMENT OF GOODS OR SERVICES ARE TO BE LIBERALIZED TO THE EXTENT TO WHICH THE MOVEMENT OF GOODS AND SERVICES HAS BEEN LIBERALIZED BETWEEN MEMBER STATES.

14 AMONG THE RESTRICTIONS ON THE FREEDOM TO PROVIDE SERVICES WHICH MUST BE ABOLISHED, THE GENERAL PROGRAMME MENTIONS, IN SECTION C OF TITLE III, IMPEDIMENTS TO PAYMENTS FOR SERVICES, PARTICULARLY WHERE, ACCORDING TO SECTION D OF TITLE III AND IN CONFORMITY WITH ARTICLE 106 (2), THE PROVISION OF SUCH SERVICES IS LIMITED ONLY BY RESTRICTIONS IN RESPECT OF THE PAYMENTS THEREFORE. BY VIRTUE OF SECTION B OF TITLE V OF THE GENERAL PROGRAMME,

THOSE RESTRICTIONS WERE TO BE ABOLISHED BEFORE THE END OF THE FIRST STAGE OF THE TRANSITIONAL PERIOD, SUBJECT TO A PROVISIO PERMITTING LIMITS ON ' ' FOREIGN CURRENCY ALLOWANCES FOR TOURISTS ' ' TO BE RETAINED DURING THAT PERIOD. THOSE PROVISIONS WERE IMPLEMENTED BY COUNCIL DIRECTIVE 63/340/EEC OF 31 MAY 1963 ON THE ABOLITION OF ALL PROHIBITIONS ON OR OBSTACLES TO PAYMENTS FOR SERVICES WHERE THE ONLY RESTRICTIONS ON EXCHANGE OF SERVICES ARE THOSE GOVERNING SUCH PAYMENTS. ARTICLE 3 OF THAT DIRECTIVE ALSO REFERS TO FOREIGN EXCHANGE ALLOWANCES FOR TOURISTS.

15 HOWEVER, BOTH THE GENERAL PROGRAMME AND THE AFORESAID DIRECTIVE RESERVE THE RIGHT FOR MEMBER STATES TO VERIFY THE NATURE AND GENUINENESS OF TRANSFERS OF FUNDS AND OF PAYMENTS AND TO TAKE ALL NECESSARY MEASURES IN ORDER TO PREVENT CONTRAVENTION OF THEIR LAWS AND REGULATIONS, ' ' IN PARTICULAR AS REGARDS THE ISSUE OF FOREIGN CURRENCY TO TOURISTS ' '.

16 IT FOLLOWS THAT THE FREEDOM TO PROVIDE SERVICES INCLUDES THE FREEDOM, FOR THE RECIPIENTS OF SERVICES, TO GO TO ANOTHER MEMBER STATE IN ORDER TO RECEIVE A SERVICE THERE, WITHOUT BEING OBSTRUCTED BY RESTRICTIONS, EVEN IN RELATION TO PAYMENTS AND THAT TOURISTS, PERSONS RECEIVING MEDICAL TREATMENT AND PERSONS TRAVELLING FOR THE PURPOSE OF EDUCATION OR BUSINESS ARE TO BE REGARDED AS RECIPIENTS OF SERVICES.

17 ARTICLE 106 (3) PROVIDES FOR THE PROGRESSIVE ABOLITION OF RESTRICTIONS ON TRANSFERS CONNECTED WITH THE ' ' INVISIBLE TRANSACTIONS ' ' LISTED IN ANNEX III TO THE TREATY. AS THE NATIONAL COURT CORRECTLY STATED, THAT LIST INCLUDES, INTER ALIA, BUSINESS TRAVEL, TOURISM, PRIVATE TRAVEL FOR THE PURPOSE OF EDUCATION AND PRIVATE TRAVEL ON HEALTH GROUNDS

18 HOWEVER, SINCE THAT PARAGRAPH IS MERELY SUBORDINATE TO PARAGRAPHS (1) AND (2) OF ARTICLE 106, AS IS APPARENT FROM THE SECOND SUBPARAGRAPH THEREOF, IT CANNOT BE APPLIED TO THE FOUR TYPES OF TRANSACTION IN QUESTION.

(B) ' ' CURRENT PAYMENTS ' ' AND ' ' MOVEMENTS OF CAPITAL ' '

19 THE NATIONAL COURT HAS POINTED OUT THAT THE PHYSICAL TRANSFER OF BANK NOTES IS INCLUDED IN LIST D IN THE ANNEXES TO THE TWO DIRECTIVES WHICH THE COUNCIL ADOPTED PURSUANT TO ARTICLE 69 OF THE TREATY IN RELATION TO THE MOVEMENT OF CAPITAL (LIST D ENUMERATES THE MOVEMENTS OF CAPITAL FOR WHICH THE DIRECTIVES DO NOT REQUIRE THE MEMBER STATES TO ADOPT ANY LIBERALIZING MEASURE. THE QUESTION THEREFORE ARISES WHETHER THE REFERENCE IN THAT LIST TO THE PHYSICAL TRANSFER OF BANK NOTES IMPLIES THAT SUCH A TRANSFER ITSELF CONSTITUTES A MOVEMENT OF CAPITAL.

20 THE TREATY DOES NOT SPECIFY WHAT IS TO BE UNDERSTOOD BY THE MOVEMENT OF CAPITAL. HOWEVER, IN THE ANNEXES TO THE TWO ABOVE-MENTIONED DIRECTIVES A LIST IS GIVEN OF THE VARIOUS MOVEMENTS OF CAPITAL, TOGETHER WITH A NOMENCLATURE. ALTHOUGH THE PHYSICAL TRANSFER OF FINANCIAL ASSETS, IN PARTICULAR BANK NOTES, IS INCLUDED IN THAT LIST, THAT DOES NOT MEAN THAT ANY SUCH TRANSFER MUST IN ALL CIRCUMSTANCES BE REGARDED AS A MOVEMENT OF CAPITAL.

21 THE GENERAL SCHEME OF THE TREATY SHOWS, AND A COMPARISON BETWEEN ARTICLES 67 AND 106 CONFIRMS, THAT CURRENT PAYMENTS ARE TRANSFERS OF FOREIGN EXCHANGE WHICH CONSTITUTE THE CONSIDERATION WITHIN THE CONTEXT OF AN UNDERLYING TRANSACTION, WHILST MOVEMENTS OF CAPITAL ARE FINANCIAL OPERATIONS ESSENTIALLY CONCERNED WITH THE INVESTMENT OF THE FUNDS IN QUESTION RATHER THAN REMUNERATION FOR A SERVICE. FOR THAT REASON MOVEMENTS OF CAPITAL MAY THEMSELVES GIVE RISE TO CURRENT PAYMENTS, AS IS IMPLIED BY ARTICLES 67 (2) AND 106 (1).

22 THE PHYSICAL TRANSFER OF BANK NOTES MAY NOT THEREFORE BE CLASSIFIED AS A MOVEMENT OF CAPITAL WHERE THE TRANSFER IN QUESTION CORRESPONDS TO AN OBLIGATION TO PAY ARISING FROM A TRANSACTION INVOLVING THE MOVEMENT OF GOODS OR SERVICES.

23 CONSEQUENTLY, PAYMENTS IN CONNECTION WITH TOURISM OR TRAVEL FOR THE PURPOSES OF BUSINESS, EDUCATION OR MEDICAL TREATMENT CANNOT BE CLASSIFIED AS MOVEMENTS OF CAPITAL, EVEN WHERE THEY ARE EFFECTED BY MEANS OF THE PHYSICAL TRANSFER OF BANK NOTES.

(C) THE EXTENT TO WHICH THE PAYMENTS REFERRED TO IN ARTICLE 106 OF THE TREATY HAVE BEEN LIBERALIZED

24 AS REGARDS THE MOVEMENT OF SERVICES, ARTICLE 106 (1) PROVIDES THAT PAYMENTS RELATING THERETO MUST BE LIBERALIZED TO THE EXTENT TO WHICH THE MOVEMENT OF SERVICES ITSELF HAS BEEN LIBERALIZED BETWEEN MEMBER STATES IN ACCORDANCE WITH THE TREATY. BY VIRTUE OF ARTICLE 59 OF THE TREATY, RESTRICTIONS ON THE FREEDOM TO PROVIDE SERVICES WITHIN THE COMMUNITY WERE TO BE ABOLISHED DURING THE TRANSITIONAL PERIOD. AS FROM THE END OF THAT PERIOD, ANY RESTRICTIONS ON PAYMENTS RELATING TO THE PROVISION OF SERVICES MUST THEREFORE BE ABOLISHED.

25 CONSEQUENTLY, PAYMENTS RELATING TO TOURISM AND TRAVEL FOR THE PURPOSES OF BUSINESS, EDUCATION OR MEDICAL TREATMENT HAVE BEEN LIBERALIZED SINCE THE END OF THE TRANSITIONAL PERIOD.

26 THIS INTERPRETATION FINDS CONFIRMATION IN ARTICLE 54 OF THE ACT OF ACCESSION OF 1979, BY VIRTUE OF WHICH THE HELLENIC REPUBLIC IS AUTHORIZED TO MAINTAIN RESTRICTIONS ON TRANSFERS RELATING TO TOURISM, BUT ONLY WITHIN CERTAIN LIMITS AND ONLY UNTIL 31 DECEMBER 1985. THAT ARTICLE IMPLIES THAT WITHOUT THAT DEROGATION THE TRANSFERS IN QUESTION WOULD HAVE HAD TO BE LIBERALIZED IMMEDIATELY.

(D) CONTROL MEASURES IN RESPECT OF TRANSFERS OF FOREIGN CURRENCY

27 THE LAST ASPECT OF THE PROBLEM RAISED IN THESE CASES CONCERNS THE QUESTION WHETHER, AND IF SO TO WHAT EXTENT, MEMBER STATES HAVE RETAINED THE POWER TO SUBJECT LIBERALIZED TRANSFERS AND PAYMENTS TO CONTROL MEASURES APPLICABLE TO THE TRANSFER OF FOREIGN CURRENCY.

28 IN THAT RESPECT, IT SHOULD BE NOTED IN THE FIRST PLACE THAT THE LIBERALIZATION OF PAYMENTS PROVIDED FOR IN ARTICLE 106 COMPELS MEMBER STATES TO AUTHORIZE THE PAYMENTS REFERRED TO IN THAT PROVISION IN THE CURRENCY OF THE MEMBER STATE IN WHICH THE CREDITOR OR BENEFICIARY RESIDES. PAYMENTS MADE IN THE CURRENCY OF A THIRD COUNTRY ARE NOT THEREFORE COVERED BY THAT PROVISION.

29 IT SHOULD ALSO BE NOTED THAT ARTICLE 2 OF DIRECTIVE 63/340, CITED ABOVE, STATES THAT THE LIBERALIZATION MEASURES PROVIDED FOR IN THE DIRECTIVE DO NOT LIMIT THE RIGHT OF MEMBER STATES TO ' ' VERIFY THE NATURE AND GENUINENESS OF PAYMENTS ' '. THIS PROVISIO APPEARS TO BE INSPIRED BY THE FACT THAT, AT THAT TIME, PAYMENTS RELATING TO THE MOVEMENTS OF GOODS AND SERVICES AND MOVEMENTS OF CAPITAL WERE NOT YET FULLY LIBERALIZED.

30 HOWEVER, EVEN THOUGH THE TRANSITIONAL PERIOD HAS ENDED THAT LIBERALIZATION HAS NOT YET BEEN FULLY ACCOMPLISHED. THE COUNCIL DIRECTIVES PROVIDED FOR IN ARTICLE 69 OF THE TREATY WITH A VIEW TO ATTAINING THE FREE MOVEMENT OF CAPITAL HAVE NOT YET IN FACT ABOLISHED ALL THE RESTRICTIONS IN THAT AREA , WHILST ARTICLE 67 , WHICH PROVIDES FOR THAT FREEDOM , MUST , AS THE COURT HELD IN ITS JUDGMENT OF 11 NOVEMBER 1981 (CASE 203/80

CASATI (1981) ECR 2595), BE INTERPRETED AS MEANING THAT EVEN AFTER THE EXPIRY OF THE TRANSITIONAL PERIOD RESTRICTIONS ON THE EXPORT OF FOREIGN CURRENCY MAY NOT BE REGARDED AS HAVING BEEN ABOLISHED , IRRESPECTIVE OF THE TERMS OF THE DIRECTIVES ADOPTED PURSUANT TO ARTICLE 69 .

31 IN THOSE CIRCUMSTANCES, MEMBER STATES HAVE RETAINED THE POWER TO IMPOSE CONTROLS ON TRANSFERS OF FOREIGN CURRENCY IN ORDER TO VERIFY THAT TRANSFERS DO NOT IN FACT CONSTITUTE MOVEMENTS OF CAPITAL, WHICH HAVE NOT BEEN LIBERALIZED. THAT POWER IS PARTICULARLY IMPORTANT SINCE IT IS BOUND UP WITH THE RESPONSIBILITY WHICH MEMBER STATES HAVE IN RELATION TO MONETARY MATTERS UNDER ARTICLES 104 AND 107 OF THE TREATY, A RESPONSIBILITY WHICH IMPLIES THAT APPROPRIATE MEASURES MAY BE ADOPTED IN ORDER TO PREVENT THE FLIGHT OF CAPITAL OR OTHER SPECULATION OF THAT KIND AGAINST THEIR CURRENCIES.

32 ARTICLES 108 AND 109 OF THE TREATY PROVIDE FOR THE MEASURES TO BE TAKEN AND THE PROCEDURES TO BE FOLLOWED WHERE A MEMBER STATE IS IN DIFFICULTIES OR IS SERIOUSLY THREATENED WITH DIFFICULTIES AS REGARDS ITS BALANCE OF PAYMENTS. HOWEVER, THOSE PROVISIONS, WHICH ARE TO REMAIN OPERATIVE EVEN AFTER THE FREE MOVEMENT OF CAPITAL HAS BEEN FULLY ACHIEVED RELATE ONLY TO PERIODS OF CRISIS.

33 IN THE ABSENCE OF ANY CRISIS AND UNTIL THE FREE MOVEMENT OF CAPITAL HAS BEEN FULLY ACHIEVED, IT MUST THEREFORE BE ACKNOWLEDGED THAT MEMBER STATES ARE EMPOWERED TO VERIFY THAT TRANSFERS OF FOREIGN CURRENCY PURPORTEDLY INTENDED FOR LIBERALIZED PAYMENTS ARE NOT DIVERTED FROM THAT PURPOSE AND USED FOR UNAUTHORIZED MOVEMENTS OF CAPITAL. IN THAT CONNECTION, MEMBER STATES ARE ENTITLED TO VERIFY THE NATURE AND GENUINENESS OF THE TRANSACTIONS OR TRANSFERS IN QUESTION.

34 CONTROLS INTRODUCED FOR THAT PURPOSE MUST, HOWEVER, BE KEPT WITHIN THE LIMITS IMPOSED BY COMMUNITY LAW, IN PARTICULAR THOSE DERIVING FROM THE FREEDOM TO PROVIDE SERVICES AND TO MAKE PAYMENTS RELATING THERETO. CONSEQUENTLY, THEY MAY NOT HAVE THE EFFECT OF LIMITING PAYMENTS AND TRANSFERS IN CONNECTION WITH THE PROVISION OF SERVICES TO A SPECIFIC AMOUNT FOR EACH TRANSACTION OR FOR A GIVEN PERIOD, SINCE IN THAT CASE THEY WOULD INTERFERE WITH THE FREEDOMS RECOGNIZED BY THE TREATY. FOR THE SAME REASON, SUCH CONTROLS MAY NOT BE APPLIED IN SUCH A MANNER AS TO RENDER THOSE FREEDOMS ILLUSORY OR TO SUBJECT THE EXERCISE THEREOF TO THE DISCRETION OF THE ADMINISTRATIVE AUTHORITIES.

35 THESE FINDINGS DO NOT PRECLUDE A MEMBER STATE FROM FIXING FLAT-RATE LIMITS BELOW WHICH NO VERIFICATION IS CARRIED OUT AND FROM REQUIRING PROOF, IN THE CASE OF EXPENDITURE EXCEEDING THOSE LIMITS, THAT THE AMOUNTS TRANSFERRED HAVE ACTUALLY BEEN USED IN CONNECTION WITH THE PROVISION OF SERVICES, PROVIDED HOWEVER THAT THE FLAT-RATE LIMITS SO DETERMINED ARE NOT SUCH AS TO AFFECT THE NORMAL PATTERN OF THE PROVISION OF SERVICES.

36 IT IS FOR THE NATIONAL COURT TO DETERMINE IN EACH INDIVIDUAL CASE WHETHER THE CONTROLS ON TRANSFERS OF FOREIGN CURRENCY WHICH ARE AT ISSUE IN PROCEEDINGS BEFORE IT ARE IN CONFORMITY WITH THE LIMITS THUS DEFINED.

(...)

ON THOSE GROUNDS,

THE COURT,

IN REPLY TO THE QUESTIONS SUBMITTED TO IT BY THE TRIBUNALE DI GENOVA BY ORDERS OF 12 JULY AND 22 NOVEMBER 1982, HEREBY RULES:

ARTICLE 106 OF THE TREATY MUST BE INTERPRETED AS MEANING THAT:

TRANSFERS IN CONNECTION WITH TOURISM OR TRAVEL FOR THE PURPOSES OF BUSINESS, EDUCATION OR MEDICAL TREATMENT CONSTITUTE PAYMENTS AND NOT MOVEMENTS OF CAPITAL, EVEN WHERE THEY ARE EFFECTED BY MEANS OF THE PHYSICAL TRANSFER OF BANK NOTES;

ANY RESTRICTIONS ON SUCH PAYMENTS ARE ABOLISHED AS FROM THE END OF THE TRANSITIONAL PERIOD;

MEMBER STATES RETAIN THE POWER TO VERIFY THAT TRANSFERS OF FOREIGN CURRENCY PURPORTEDLY INTENDED FOR LIBERALIZED PAYMENTS ARE NOT IN REALITY USED FOR UNAUTHORIZED MOVEMENTS OF CAPITAL;

CONTROLS INTRODUCED FOR THAT MAY NOT HAVE THE EFFECT OF LIMITING PAYMENTS AND TRANSFERS IN CONNECTION WITH THE PROVISION OF SERVICES TO A SPECIFIC AMOUNT FOR EACH TRANSACTION OR FOR A GIVEN PERIOD, OR OF RENDERING ILLUSORY THE FREEDOMS RECOGNIZED BY THE TREATY OR OF SUBJECTING THE EXERCISE THEREOF TO THE DISCRETION OF THE ADMINISTRATIVE AUTHORITIES;

SUCH CONTROLS MAY INVOLVE THE FIXING OF FLAT-RATE LIMITS BELOW WHICH NO VERIFICATION IS CARRIED OUT, WHEREAS IN THE CASE OF EXPENDITURE EXCEEDING THOSE LIMITS PROOF IS REQUIRED THAT THE AMOUNTS TRANSFERRED HAVE ACTUALLY BEEN USED IN CONNECTION WITH THE PROVISION OF SERVICES, PROVIDED HOWEVER THAT THE FLAT-RATE LIMITS SO DETERMINED ARE NOT SUCH AS TO AFFECT THE NORMAL PATTERN OF THE PROVISION OF SERVICES.

Prostor svobody, bezpečnosti a práva

SDEU: C-68/88 Komise v. Řecko

Parties

In Case 68/88

Commission of the European Communities,

(...)

v

Hellenic Republic,

(...)

APPLICATION for a declaration that, by failing to establish and pay to the Community own resources fraudulently withheld from the Community budget when certain consignments of Yugoslav maize were declared to be of Greek origin on their exportation to another Member State and by refusing to take certain other appropriate measures, the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Community law,

THE COURT

gives the following

Judgment

1 By an application lodged at the Court Registry on 7 March 1988, the Commission of the European Communities brought an action under Article 169 of the EEC Treaty for a declaration that, by failing to establish and pay to the Community own resources fraudulently withheld from the Community budget when certain consignments of maize imported from Yugoslavia into Greece without a levy being collected were declared to be of Greek origin on their exportation to another Member State and by refusing to take certain other appropriate measures, the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Community law .

2 At the end of 1986, after carrying out a detailed investigation prompted by certain information which came to its notice, the Commission came to the conclusion that two consignments of maize exported from Greece to Belgium in May 1986 by a company called ITCO in fact comprised maize imported from Yugoslavia, although they had been officially declared by the Greek authorities as comprising Greek maize. For that reason the agricultural levy payable to Community own resources had not been collected. According to the Commission that fraud had been committed with the complicity of certain Greek civil servants and, at a later stage, a number of senior civil servants had uttered false documents and made false statements to conceal it.

3 On 21 January 1987 the Commission informed the Greek Government of the conclusions of its investigation and called on it to take the following measures:

(i) payment to the Commission of the agricultural levies on the imports of Yugoslav maize, together with default interest;

(ii) recovery of the unpaid sums from the authors of the fraud;

(iii) the institution of criminal or disciplinary proceedings against the authors of the fraud and their accomplices;

(iv) an investigation into certain import, export and transit operations involving cereals carried out since the beginning of 1985 .

The Greek authorities were given a period of two months in which to inform the Commission of the measures which they had taken.

4 The Greek authorities replied that an administrative inquiry had been ordered and that the matter had been placed in the hands of an examining magistrate, and that it was necessary to await the conclusions of the judicial authorities before taking the measures indicated by the Commission.

5 After a further exchange of correspondence without any positive outcome, on 27 July 1987 the Commission initiated the procedure under Article 169 of the EEC Treaty, calling upon the Hellenic Republic to submit its observations. The Hellenic Republic replied by letter of 27 August 1987 in which it repeated, essentially, that it was necessary to await the outcome of the pending administrative and judicial inquiries.

6 On 9 October 1987 the Commission issued a reasoned opinion, to which the Greek Government's only - and belated - response was to repeat its previous observations.

7 The Commission then brought the present action. The Hellenic Republic, having been duly notified of the proceedings, did not submit any pleadings within the prescribed period. The Commission asked the Court to give judgment by default pursuant to Article 94(1) of the Rules of Procedure.

(...)

The first submission

10 The Commission maintains that, by failing to establish and make available to the Community own resources in the form of the agricultural levies due on certain consignments of maize imported from a non-member country, the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations.

11 Under Article 13 (1) of Regulation (EEC) No 2727/75 of the Council of 29 October 1975 on the common organization of the market in cereals, a levy "equal ... to the threshold price less the cif price" is payable on every import of maize into the Community. That agricultural levy is one of the resources which, by virtue of Council Decision 70/243 of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources constitute own resources entered in the budget of the Communities. Finally, Council Regulation No 2891/77 of 19 December 1977 implementing the abovementioned decision of 21 April 1970 provides that own resources are to be established by the Member States and made available to the Commission by being credited to an account in the name of the Commission no later than the 20th day of the second month following the month during which the entitlement was established.

12 It is apparent from the detailed statements made by the Commission, which are not contradicted by any evidence before the Court, that the maize, which was shipped to Belgium aboard the vessels *Alfonsina* and *Flamingo* and declared by the Greek authorities on exportation to be of Greek origin, was in fact Yugoslav maize which had earlier been imported from Yugoslavia.

13 It is not necessary for the Court to express any view concerning the circumstances in which the official documents were drawn up or the liability of the persons responsible for doing so. It need merely be stated that payment was thereby evaded of the agricultural levies payable on the Yugoslav maize imported into Greece in May 1986 in the sum of DR 447 053 406, a figure which has not been challenged.

14 By failing to establish the entitlements in respect of Community own resources and to make them available to the Commission by 20 July 1986 at the latest, the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Regulations Nos 2727/75 and 2891/77.

15 The Commission's first submission must therefore be upheld.

The second submission

16 The Commission claims that the Greek authorities' delay in crediting the abovementioned sum to the Commission's account must give rise to the payment of interest pursuant to Article 11 of Regulation No 2891/77.

17 It must be recalled that, as is apparent from the judgment of 20 March 1986 in Case 303/84 Commission v Federal Republic of Germany ((1986)) ECR 1171, there is an inseparable link between the obligation to establish the Community's own resources, the obligation to credit them to the Commission's account within the prescribed time-limit and the obligation to pay default interest. It is apparent from the same judgment that the interest is payable "regardless of the reason for the delay in making the entry in the Commission's account".

18 Accordingly, it must be held that the Hellenic Republic has failed to fulfil its Community obligations by not paying default interest on the sums which it failed to credit to the Commission's account.

19 The Commission's second submission must therefore be upheld.

The third submission

20 The Commission claims that the Greek authorities took no action to recover the agricultural levies not collected when the Yugoslav maize was imported into Greece and that they thus failed to fulfil the obligations incumbent on them under Council Regulation No 1697/79 of 24 July 1979 on the post-clearance recovery of import duties or export duties which have not been required of the person liable for payment on goods entered for a customs procedure involving the obligation to pay such duties.

21 This submission must also be upheld since there is no evidence before the Court which contradicts the Commission's statements.

The fourth submission

22 According to the Commission, the Member States are required by virtue of Article 5 of the EEC Treaty to penalize any persons who infringe Community law in the same way as they penalize those who infringe national law. The Hellenic Republic failed to fulfil those obligations by omitting to initiate all the criminal or disciplinary proceedings provided for by national law against the perpetrators of the fraud and all those who collaborated in the commission and concealment of it.

23 It should be observed that where Community legislation does not specifically provide any penalty for an infringement or refers for that purpose to national laws, regulations and administrative provisions, Article 5 of the Treaty requires the Member States to take all measures necessary to guarantee the application and effectiveness of Community law.

24 For that purpose, whilst the choice of penalties remains within their discretion, they must ensure in particular that infringements of Community law are penalized under conditions, both procedural and substantive, which are analogous to those applicable to infringements of national law of a similar nature and importance and which, in any event, make the penalty effective, proportionate and dissuasive.

25 Moreover, the national authorities must proceed, with respect to infringements of Community law, with the same diligence as that which they bring to bear in implementing corresponding national laws.

26 In the present case, it does not appear from the file on the case that the Greek authorities have instituted criminal or disciplinary proceedings against the persons who took part in the commission and concealment of the fraud denounced by the Commission or that there was any impediment to the institution of such proceedings.

27 In the pre-litigation phase the Greek Government contended that the matter had been placed in the hands of the national judicial authorities and that it was necessary to await the outcome of the judicial inquiries. However, the Commission quite properly refutes that argument, observing that, according to the information in its possession, the legal proceedings in question, which in fact were commenced not by the national authorities but by a competitor of ITCO, relate only to the fraud connected with the consignment carried by the vessel Alfonsina.

28 In those circumstances, the Commission's submission must be upheld.

The fifth submission

29 The Commission claims that by failing to carry out the appropriate verifications and inquiries and the additional inspection measures requested by the Commission the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Articles 1 and 18 of Council Regulation No 2891/77.

30 According to Article 18 of that regulation:

"(1) Member States shall carry out the verifications and inquiries concerning the establishment and the making available of own resources ...

(2) Accordingly, the Member States shall :

(i) carry out any additional inspection measures the Commission may ask for in a reasoned request ..."

31 It must be noted on the one hand that in the pre-litigation phase the Greek authorities claimed that an administrative inquiry had been put in hand by the Ministry of Finance regarding the two maize export transactions at issue. However, in the absence of precise information as to its nature, scope and results, the Court cannot conclude that such an inquiry can properly be regarded as one of the "verifications and inquiries" prescribed by Article 18 (1) of Regulation No 2891/77.

32 It must also be noted that in its letter of 21 January 1987 the Commission asked the Greek authorities to "carry out detailed post-clearance checks on all import, export and transit operations involving cereals since the beginning of 1985 carried out by ITCO or through the ports of Salonica or Kavala ". It does not appear from the documents before the Court that the Hellenic Republic has fulfilled that request for additional inspection measures, even though it was justified by the fact that the investigation conducted by the Commission into the two operations at issue prompted it to call in question the propriety of other operations of the same kind carried out by ITCO or dealt with by the customs authorities at Salonica and Kavala.

33 The Court must therefore uphold the Commission's last submission.

(...)

On those grounds,

THE COURT

hereby declares that:

(1) By failing to establish as Community own resources agricultural levies due on certain consignments of maize imported from a non-member country in May 1986, in the amount of DR 447 053 406, and to make that sum available to the Commission on 20 July 1986 at the latest the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Council Regulation No 2727/75 of 29 October 1975 on the common organization of the market in cereals and Council Regulation No 2891/77 of 19 December 1977

implementing the Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources .

(2) By failing to pay default interest on the abovementioned sum of DR 447 053 406 the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Council Regulation No 2891/77 of 19 December 1977 implementing the Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources .

(3) By failing to effect post-clearance recovery of the abovementioned agricultural levies the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Council Regulation No 1697/79 of 24 July 1979 on the post-clearance recovery of import duties or export duties which have not been required of the person liable for payment on goods entered for a customs procedure involving the obligation to pay such duties .

(4) By failing to institute criminal or disciplinary proceedings against the persons who took part in and helped conceal the transactions which made it possible to evade the abovementioned agricultural levies the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Article 5 of the EEC Treaty .

(5) By failing to carry out the necessary verifications and inquiries and the additional checks requested by the Commission the Hellenic Republic has failed to fulfil its obligations under Council Regulation No 2891/77 of 19 December 1977 implementing the Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources .

(6) The Hellenic Republic shall pay the costs .

Soutěžní právo

SDEU: C-8/72 Cementhandelaren v. Komise

IN CASE 8/72

VEREENIGING VAN CEMENTHANDELAREN (CEMENT DEALERS' ASSOCIATION), HAVING ITS REGISTERED OFFICE IN AMSTERDAM, APPLICANT,

V

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, DEFENDANT,

Subject of the case

APPLICATION FOR THE ANNULMENT OF DECISION IV/324 OF THE COMMISSION OF 16 DECEMBER 1971 CONCERNING A PROCEEDING UNDER ARTICLE 85 OF THE EEC TREATY.

Grounds

1 BY AN APPLICATION ENTERED AT THE COURT REGISTRY ON 21 FEBRUARY 1972 THE VEREENIGING VAN CEMENTHANDELAREN (NETHERLANDS CEMENT DEALERS' ASSOCIATION) REQUESTED THE ANNULMENT OF THE DECISION OF 16 DECEMBER 1971 (OJ 1972, L 13, P. 34) BY WHICH THE COMMISSION FOUND THAT A BODY OF DECISIONS OF THE APPLICANT ASSOCIATION WAS INCOMPATIBLE WITH ARTICLE 85 (1) OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, REJECTED THE APPLICATION FOR EXEMPTION MADE BY THE SAME ASSOCIATION UNDER ARTICLE 85 (3) AND ORDERED THE APPLICANT IMMEDIATELY TO BRING TO AN END THE INFRINGEMENT ESTABLISHED .

2 THE APPLICANT HAS PLEADED GROUNDS RELATING TO THE SUBJECT-MATTER OF THE DECISION, THE INFRINGEMENT OF ESSENTIAL PROCEDURAL REQUIREMENTS, THE INFRINGEMENT OF PROVISIONS OF THE TREATY AND THE INADEQUACY OF THE STATEMENT OF REASONS UPON WHICH THE DECISION IS BASED.

THE SUBJECT-MATTER OF THE CONTESTED DECISION

3 THE APPLICANT CLAIMS THAT BEFORE THE DECISION OF 16 DECEMBER 1971 IT HAD ALREADY ON 7 DECEMBER 1971, COMPLETELY ABOLISHED THE SYSTEM OF " IMPOSED PRICES " FOR SUPPLIES OF CEMENT IN QUANTITIES OF LESS THAN 100 TONNES.

4 BECAUSE OF THE CONNEXION BETWEEN THAT SYSTEM AND THE FIXING OF " TARGET PRICES " FOR SUPPLIES OF CEMENT OF 100 TONNES OR MORE, THE DECISION IS SAID TO HAVE BECOME PURPOSELESS.

5 THE CONTESTED DECISION WAS TAKEN AGAINST THE INTERNAL RULES OF THE APPLICANT ASSOCIATION WHICH WERE NOTIFIED BY THE LATTER FOR THE PURPOSES OF THE APPLICATION OF ARTICLE 85 (3), AND WERE THE SUBJECT-MATTER OF THE NOTIFICATION OF OBJECTIONS AND OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE.

6 AT THE TIME WHEN IT ABOLISHED IMPOSED PRICES FOR SUPPLIES OF LESS THAN 100 TONNES, THE APPLICANT KNEW THAT, AS THE PROCEDURE HAD ENDED, A DECISION OF THE COMMISSION WAS IMMINENT.

7 IT SHOULD HAVE INFORMED THE COMMISSION IMMEDIATELY OF THE ALTERATION TO ITS INTERNAL RULES SO THAT THE COMMISSION COULD, IF NECESSARY, DRAW FROM THIS THE APPROPRIATE CONCLUSIONS.

8 IN THOSE CIRCUMSTANCES, THE APPLICANT CANNOT RELY ON THAT ALTERATION, WHICH WAS MADE ON ITS OWN INITIATIVE, TO CALL IN QUESTION THE DECISION OF THE COMMISSION.

9 THE COMPLAINT MUST THEREFORE BE DISMISSED.

THE INFRINGEMENT OF ESSENTIAL PROCEDURAL REQUIREMENTS

10 THE APPLICANT MAINTAINS THAT THE NOTIFICATION OF OBJECTIONS REFERRED TO IN ARTICLE 2 OF REGULATION NO 99/63 OF THE COMMISSION WAS DEFECTIVE BECAUSE IT WAS SIGNED NOT BY A MEMBER OF THE COMMISSION, BUT THE DIRECTOR-GENERAL FOR COMPETITION BY DELEGATION.

11 IT IS NOT IN DISPUTE THAT THE DIRECTOR-GENERAL FOR COMPETITION MERELY SIGNED THE NOTIFICATION OF OBJECTIONS WHICH THE MEMBER OF THE COMMISSION RESPONSIBLE FOR COMPETITION MATTERS HAD PREVIOUSLY APPROVED IN THE EXERCISE OF THE POWERS WHICH THE COMMISSION HAD DELEGATED TO HIM.

12 THAT OFFICIAL THEREFORE ACTED NOT UNDER A DELEGATION OF POWERS, BUT MERELY UNDER AN AUTHORIZATION TO SIGN WHICH HE HAD RECEIVED FROM THE MEMBER OF THE COMMISSION.

13 SUCH AN AUTHORIZATION CONSTITUTES A MEASURE CONCERNING THE INTERNAL ORGANIZATION OF THE SERVICES OF THE COMMISSION, IN ACCORDANCE WITH ARTICLE 27 OF THE PROVISIONAL RULES OF PROCEDURE ADOPTED UNDER ARTICLE 7 OF THE TREATY OF 8 APRIL 1965 ESTABLISHING A SINGLE COUNCIL AND A SINGLE COMMISSION.

14 THE SUBMISSION BASED, IN OPPOSITION TO THE CONTESTED DECISION, ON AN ALLEGED FORMAL DEFECT IN THE NOTIFICATION OF OBJECTIONS CANNOT THEREFORE BE UPHeld.

THE SUBSTANCE OF THE CASE

(A) ADVERSE EFFECT ON COMPETITION WITHIN THE COMMON MARKET

15 THE APPLICANT MAINTAINS THAT AFTER THE ABOLITION OF THE SYSTEM OF " IMPORTED PRICES ", WHICH WAS APPLIED ONLY TO A SMALL PROPORTION OF TRANSACTIONS, THERE REMAINS ONLY A SYSTEM OF " TARGET PRICES ".

16 ACCORDING TO THE APPLICANT THESE TARGET PRICES, MOREOVER, RARELY ADHERED TO IN PRACTICE, FAR FROM CONSTITUTING A CONSTRAINT ON MEMBERS, IN FACT ONLY REPRESENT A BASIS OF CALCULATION WHICH LEAVES LARGELY UNTOUCHED THE FREEDOM FOR EACH OF THE MEMBERS OF THE ASSOCIATION TO CALCULATE ITS PRICES IN ACCORDANCE WITH THE FACTS OF EACH INDIVIDUAL TRANSACTION.

17 IN ANY CASE SINCE THE VARIATIONS IN PRODUCTION PRICES ARE SLIGHT IN THE SECTOR IN QUESTION, COMPETITION IS SAID TO BE EXERTED MAINLY OVER OTHER FACTORS OF THE TRANSACTIONS, SUCH AS PRODUCT QUALITY AND SERVICES TO THE CUSTOMER.

18 ARTICLE 85 (1) OF THE TREATY EXPRESSLY IDENTIFIES AGREEMENTS WHICH " DIRECTLY OR INDIRECTLY FIX ... SELLING PRICES OR ANY OTHER TRADING CONDITIONS " AS INCOMPATIBLE WITH THE COMMON MARKET.

19 IF A SYSTEM OF IMPOSED SELLING PRICES IS CLEARLY IN CONFLICT WITH THAT PROVISION, THE SYSTEM OF " TARGET PRICES " IS EQUALLY SO.

20 IT CANNOT IN FACT BE SUPPOSED THAT THE CLAUSES OF THE AGREEMENT CONCERNING THE DETERMINATION OF " TARGET PRICES " ARE MEANINGLESS.

21 IN FACT THE FIXING OF A PRICE, EVEN ONE WHICH MERELY CONSTITUTES A TARGET, AFFECTS COMPETITION BECAUSE IT ENABLES ALL THE PARTICIPANTS TO PREDICT WITH A REASONABLE DEGREE OF CERTAINTY WHAT THE PRICING POLICY PURSUED BY THEIR COMPETITORS WILL BE.

22 THIS PREDICTION IS ALL THE MORE RELIABLE BECAUSE THE OBLIGATION TO MAKE A DEMONSTRABLE PROFIT IN EVERY CASE IS LIMITED TO THE PROVISIONS CONCERNING " TARGET PRICES " AND THOSE PROVISIONS MUST IN ADDITION BE CONSIDERED WITHIN THE FRAMEWORK OF THE INTERNAL RULES OF THE APPLICANT ASSOCIATION AS A WHOLE WHICH ARE CHARACTERIZED BY STRICT DISCIPLINE IN CONJUNCTION WITH INSPECTIONS AND PENALTIES.

23 APART FROM THE FIXING OF PRICES PROPERLY SO-CALLED, THE AGREEMENT TO WHICH THE CONTESTED DECISION RELATES CONTAINS IN ADDITION A BODY OF RESTRICTIVE CLAUSES CONCERNING OTHER TRADING CONDITIONS.

24 THIS APPLIES ESPECIALLY TO CLAUSES THE OBJECT OF WHICH IS TO PREVENT THE SALE OF CEMENT TO TRADERS OTHER THAN MEMBERS OF THE ASSOCIATION OR RESELLERS APPROVED BY THE ASSOCIATION, TO PREVENT THE CREATION OF STOCKS OF CEMENT BY THIRD PARTIES WHO ARE NOT SUBJECT TO THE DISCIPLINE OF THE ASSOCIATION, TO LIMIT STRICTLY THE COMMERCIAL BENEFITS WHICH MAY BE GRANTED TO PURCHASERS AND TO PREVENT ANY SERVICES BEING PROVIDED FOR CUSTOMERS WHICH FALL OUTSIDE THE FRAMEWORK OF WHAT IS REGARDED AS " NORMAL ".

25 THUS AN EXAMINATION OF ALL THE RULES TO WHICH THE CONTESTED DECISION RELATES SHOWS THESE TO BE A COHERENT AND STRICTLY ORGANIZED SYSTEM THE OBJECT OF WHICH IS TO RESTRICT COMPETITION BETWEEN THE MEMBERS OF THE ASSOCIATION.

(B) INFLUENCE ON TRADE BETWEEN MEMBER STATES

26 ACCORDING TO THE APPLICANT ASSOCIATION, THE COMMUNITY NONETHELESS HAS NO JURISDICTION TO APPRAISE THE CARTEL TO WHICH THE CONTESTED DECISION RELATES BECAUSE IT IS A PURELY NATIONAL CARTEL, LIMITED TO THE TERRITORY OF THE NETHERLANDS, WHICH DOES NOT APPLY IN ANY WAY TO IMPORTS OR EXPORTS AND WHICH CONSEQUENTLY HAS NO INFLUENCE OVER THE PATTERNS OF TRADE BETWEEN MEMBER STATES.

27 IN THIS RESPECT, IT EMPHASIZES MORE ESPECIALLY THE FACT THAT THE TOTAL PRODUCTION OF CEMENT IN THE NETHERLANDS FAR FROM SATISFIES THE NEEDS OF THE NETHERLANDS ECONOMY AND LEAVES A SUBSTANTIAL NEED FOR IMPORTS, THAT FURTHERMORE THERE IS, APART FROM ITS MEMBERS, A LARGE NUMBER OF CEMENT SELLERS NOT AFFILIATED TO IT AND THAT THEREFORE THERE IS NO DANGER OF INTRA-COMMUNITY TRADE BEING AFFECTED.

28 ACCORDING TO ARTICLE 85 (1) ALL AGREEMENTS WHICH HAVE AS THEIR OBJECT OR EFFECT THE PREVENTION, RESTRICTION OR DISTORTION OF COMPETITION ARE INCOMPATIBLE WITH THE TREATY ONCE THEY MAY AFFECT TRADE BETWEEN MEMBER STATES.

29 AN AGREEMENT EXTENDING OVER THE WHOLE OF THE TERRITORY OF A MEMBER STATE BY ITS VERY NATURE HAS THE EFFECT OF REINFORCING THE COMPARTMENTALIZATION OF MARKETS ON A NATIONAL BASIS, THEREBY HOLDING UP THE ECONOMIC INTERPENETRATION WHICH THE TREATY IS DESIGNED TO BRING ABOUT AND PROTECTING DOMESTIC PRODUCTION.

30 IN PARTICULAR, THE PROVISIONS OF THE AGREEMENT WHICH ARE MUTUALLY BINDING ON THE MEMBERS OF THE APPLICANT ASSOCIATION AND THE PROHIBITION BY THE ASSOCIATION ON ALL SALES TO RESELLERS WHO ARE NOT AUTHORIZED BY IT MAKE IT MORE DIFFICULT FOR PRODUCERS OR SELLERS FROM OTHER MEMBER STATES TO BE ACTIVE IN OR PENETRATE THE NETHERLANDS MARKET.

31 IT APPEARS THEREFORE THAT THE OBJECTION BASED ON THE FACT THAT TRADE BETWEEN MEMBER STATES IS NOT CAPABLE OF BEING AFFECTED BY THE DECISION OF THE APPLICANT ASSOCIATION MUST BE REJECTED.

32 IT FOLLOWS FROM THE FOREGOING THAT THE COMPLAINTS BASED ON AN ALLEGED INFRINGEMENT OF THE RULES OF THE TREATY MUST BE DISMISSED.

INADEQUACY OF THE STATEMENT OF REASONS UPON WHICH THE DECISION IS BASED

33 THE APPLICANT ALSO RAISES THE COMPLAINT THAT THE STATEMENT OF REASONS UPON WHICH THE CONTESTED DECISION IS BASED IS INADEQUATE.

34 THIS CRITICISM RELATES IN ESSENCE TO THE FACT THAT, ALTHOUGH THE OPERATIVE PART OF THE DECISION CONCERNS A BODY OF RULES COMPRISING THE GENERAL AND PRICING PROVISIONS (ALGEMENE BEPALINGEN EN PRIJSVOORSCHRIFTEN DER VCH), PRICE LISTS I-VI (PRIJSBLADEN I-VI), THE GENERAL CONDITIONS OF PURCHASE AND SALE (ALGEMENE KOOP-EN VERKOOPVOORWAARDEN 1955 FGB-RBB) AND THE SUPPLEMENTARY CONDITIONS OF PURCHASE AND SALE (AANVULLENDE KOOP - EN VERKOOPVOORWAARDEN VAN DE VCH), IT IS IMPOSSIBLE TO IDENTIFY FROM THE STATEMENT OF REASONS, WHICH EXPRESSLY REFERS TO THE FIRST OF THESE DOCUMENTS, THE REASONS WHY THE COMMISSION ALSO OBJECTED TO THE " GENERAL CONDITIONS " AND THE " SUPPLEMENTARY CONDITIONS OF PURCHASE AND SALE ".

35 ALTHOUGH IT IS TRUE THAT THE " GENERAL CONDITIONS " AND THE " SUPPLEMENTARY CONDITIONS OF PURCHASE AND SALE " INCLUDE COMMON COMMERCIAL CLAUSES, WHICH IN THEMSELVES ARE UNCONNECTED WITH THE SUBJECT-MATTER OF THE CARTEL, NONE THE LESS SEVERAL PROVISIONS ARE CAPABLE OF ASSISTING THE FUNCTIONING OF THE LATTER.

36 FURTHERMORE THE " GENERAL AND PRICING PROVISIONS ", IN WHICH THE MAIN PROVISIONS FOUND TO BE CONTRARY TO THE COMPETITION RULES OF THE TREATY ARE CONCENTRATED, CONTAIN AN EXPRESS REFERENCE TO THE SAID " GENERAL CONDITIONS " AND " SUPPLEMENTARY CONDITIONS OF PURCHASE AND SALE ".

37 IT THEREFORE SEEMS NORMAL FOR THE COMMISSION TO HAVE REFERRED IN THE OPERATIVE PART OF ITS DECISION TO ALL THE MEASURES WHICH, ACCORDING TO THE INTENTION OF THE APPLICANT ITSELF, ARE INTENDED TO FORM A COHERENT WHOLE.

38 IN ITS STATEMENT OF THE REASONS FOR THE DECISION THE COMMISSION EXPRESSLY SINGLED OUT FROM ALL THE MEASURES REFERRED TO THOSE PROVISIONS WHICH ARE NOT IN CONFORMITY WITH THE REQUIREMENTS OF ARTICLE 85 (1).

39 IT WILL BE FOR THE APPLICANT, WHEN IT REVISES ITS INTERNAL RULES IN ORDER TO MAKE THEM CONFORM TO THE COMMUNITY' S RULES ON COMPETITION, TO DETERMINE WHICH CLAUSES MUST BE ELIMINATED AS CONTRARY TO THE TREATY AND THOSE WHICH MAY REMAIN.

40 CONSEQUENTLY THE COMPLAINT BASED ON THE INADEQUACY OF THE REASONS FOR THE DECISION MUST BE DISMISSED.

Decision on costs

(...)

Operative part

THE COURT

HEREBY:

1 . DISMISSES THE APPLICATION;

2 . ORDERS THE APPLICANT TO PAY THE COSTS.

SDEU: 56 a 58/64 Consten v. Grundig

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

13. července 1966

Ve spojených věcech 56/64 a 58/64,

Établissements Consten S.A.R.L., žalobkyně ve věci 56/64,

a

Grundig-Verkaufs GmbH, žalobkyně ve věci 58/64,

podporované

vládou Italské republiky, vedlejším účastníkem v obou věcech,

vládou Spolkové republiky Německo, vedlejším účastníkem ve věci 58/64,

proti

Komisi Evropského hospodářského společenství, žalované,

podporované

Willy Leissner, vedlejším účastníkem,

a

UNEF, vedlejším účastníkem,

jejichž předmětem je žaloba na neplatnost rozhodnutí Komise ze dne 23. září 1964 v řízení podle článku 85 Smlouvy (IV/A-00004-03344 „Grundig-Consten“),

SOUDNÍ DVŮR,

vydává tento

Rozsudek

K žalobnímu důvodu týkajícímu se kvalifikace napadeného aktu

Žalobkyně Consten se dovolává porušení podstatných formálních náležitostí, jelikož text zveřejněný v Úředním věstníku kvalifikuje napadený akt jako směrnici, ačkoli takový akt nemůže být určen jednotlivcům.

Jedná-li se o akt určený jmenovitě uvedeným podnikům, je rozhodující pouze text oznámený osobám, kterým byl určen.

Tento text obsahuje formulaci „Komise přijala toto rozhodnutí“.

V důsledku toho je tento žalobní důvod neopodstatněný.

K žalobním důvodům týkajícím se porušení práv obhajoby

Žalobkyně Consten vytýká Komisi porušení práv obhajoby tím, že jí Komise nesdělila všechny skutečnosti vyplývající ze spisu.

Žalobkyně Grundig vznáší stejný žalobní důvod, zejména pokud jde o dvě zprávy vyhotovené francouzskými a německými orgány, ke kterým Komise přihlížela pro účely svého rozhodnutí.

Řízení před Komisí podle článku 85 Smlouvy je správním řízením, což znamená, že zúčastněné osoby mohou před vydáním rozhodnutí předložit svá vyjádření k námitkám, které Komise hodlá vůči těmto osobám vznést.

Za tímto účelem musí být informovány o skutkových okolnostech, z nichž tyto námitky vycházejí.

Není však nezbytné informovat tyto osoby o obsahu celého spisu.

V projednávané věci je zřejmé, že vyjádření Komise ze dne 20. prosince 1963 obsahuje veškeré skutkové okolnosti nezbytné k prokázání přijatých námitek.

Žalobkyním bylo uvedené vyjádření řádně doručeno a mohly se k němu písemně a ústně vyjádřit.

Napadené rozhodnutí není založeno na jiných námitkách, než jsou námitky, které byly předmětem uvedeného správního řízení.

Žalobkyně Consten tvrdí, že rozhodnutí rovněž porušuje práva obhajoby z důvodu, že nebere v úvahu hlavní návrhy, které žalobkyně vznesla před Komisí, zejména návrhy na doplňující šetření.

V takovém mimosoudním řízení správní orgán není povinen odůvodnit odmítnutí návrhů účastníků řízení.

Není tedy zřejmé, že by v průběhu řízení před Komisí bylo porušeno právo obhajoby účastníků řízení.

Tento žalobní důvod je tedy neopodstatněný.

K žalobnímu důvodu týkajícímu se zjištění protiprávního jednání ve výroku rozhodnutí

Německá vláda podporuje žalobní důvod vycházející z porušení podstatných formálních náležitostí z důvodu, že protiprávní jednání mělo být konstatováno pouze v odůvodnění, a nikoliv ve výroku rozhodnutí.

Zjištění existence protiprávního jednání je základem povinnosti účastníků řízení ukončit protiprávní jednání.

Dopad tohoto zjištění na právní postavení dotyčných podniků nezávisí na jeho umístění v rozhodnutí.

Tento žalobní důvod tedy musí být vzhledem k nedostatku právního zájmu zamítnut.

K žalobnímu důvodu týkajícímu se použitelnosti čl. 85 odst. 1 na výhradní smlouvy

Žalobkyně tvrdí, že zákaz uvedený v čl. 85 odst. 1 se vztahuje pouze na takzvané horizontální kartelové dohody.

Italská vláda mimoto tvrdí, že výhradní smlouvy nejsou „dohodami mezi podniky“ ve smyslu uvedeného ustanovení, jelikož strany nemají rovnocenné postavení.

Pokud jde o tyto smlouvy, může být volná hospodářská soutěž chráněna pouze na základě článku 86 Smlouvy.

Znění článků 85 a 86 neumožňuje dovodit, že každý z těchto dvou článků má mít zvláštní použití v závislosti na úrovních postavení smluvních stran v hospodářském procesu.

Článek 85, který se obecně vztahuje na všechny dohody, které narušují hospodářskou soutěž na společném trhu, nijak nerozlišuje mezi těmito dohodami podle toho, zda jsou uzavřeny mezi soutěžícími subjekty nacházejícími se na stejné hospodářské úrovni nebo mezi subjekty nacházejícími se na odlišných hospodářských úrovních, které mezi sebou nesoutěží.

V zásadě nelze rozlišovat tam, kde nerozlišuje ani Smlouva.

Krom toho nelze vyloučit případné použití článku 85 na smlouvu o výhradním autorizovaném prodeji z důvodu, že dodavatel a autorizovaný prodejce mezi sebou nesoutěží a nenacházejí se v rovnocenném postavení.

Hospodářská soutěž může být narušena ve smyslu čl. 85 odst. 1 nejen dohodami, které omezují hospodářskou soutěž mezi stranami dohody, ale také dohodami, které vylučují nebo omezují hospodářskou soutěž, ke které by mohlo dojít mezi jednou ze stran dohody a třetími osobami.

Z tohoto důvodu není relevantní, zda se strany dohody nachází na stejné úrovni, pokud jde o jejich hospodářské postavení a funkci.

To platí tím spíše, že prostřednictvím takové dohody by strany mohly vyloučením nebo omezením hospodářské soutěže třetích osob ve vztahu ke svým výrobkům usilovat o vytvoření nebo zajištění neodůvodněné výhody ve svůj prospěch ke škodě spotřebitele nebo uživatele, která je v rozporu s obecnými cíli článku 85.

Je tedy možné, že aniž by došlo ke zneužití dominantního postavení, může dohoda mezi hospodářskými subjekty nacházejícími se na různých úrovních ovlivnit obchod mezi členskými státy a současně mít za svůj cíl nebo výsledek vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže, a podléhat tak zákazu uvedenému v čl. 85 odst. 1.

Mimoto by bylo bezpředmětné srovnávat situaci, na kterou se vztahuje článek 85, ve které se nachází výrobce, který je k distributorovi svých výrobků vázán výhradní smlouvou, se situací výrobce, který do svého podniku začlenil distribuci vlastních výrobků jakýmkoliv způsobem, například prostřednictvím obchodních zástupců, na kterou se článek 85 nevztahuje.

Tyto situace jsou právně odlišné a mají také odlišný význam, neboť účinnost dvou hospodářských systémů, z nichž jeden do podniku výrobce začleňuje vlastní distribuci, a druhý nikoli, nemusí být stejná.

I když znění článku 85 vztahuje zákaz, s výhradou splnění dalších podmínek, na dohodu uzavřenou mezi více podniky a vyjímá tak z tohoto zákazu situaci, kdy jediný podnik provozuje vlastní distribuční síť, ze znění tohoto článku nevyplývá, že by s pomocí jednoduché hospodářské analogie, která je ostatně neúplná a v rozporu s uvedeným ustanovením, měla být legalizována smluvní situace založená na dohodě mezi výrobním podnikem a distribučním podnikem.

Ačkoliv v prvním případě Smlouva hodlá v rámci článku 85 respektovat vnitřní organizaci podniku a případně ji zpochybnit v rámci článku 86 pouze v případě závažného zneužití dominantního postavení, nemůže být stejně zdrženlivá v případě, že narušení hospodářské soutěže vyplývá z dohody uzavřené mezi dvěma různými podniky, kterou je obecně třeba jednoduše zakázat.

Konečně dohoda mezi výrobcem a distributorem, která by směřovala k obnovení vnitrostátních překážek v obchodě mezi členskými státy, by mohla být v rozporu s nejzákladnějšími cíli Společenství.

Smlouva, jejíž preambule a text mají za cíl odstranění překážek mezi státy a která v mnoha ustanoveních obsahuje přísnou úpravu, pokud jde o jejich obnovování, nemůže podnikům umožnit, aby takovéto překážky obnovovaly.

Článek 85 odst. 1 sleduje tento cíl, i když se jedná o dohody mezi podniky nacházející se na různých úrovních hospodářského procesu.

Výše uvedené žalobní důvody tedy nejsou opodstatněné.

K žalobnímu důvodu vycházejícímu z nařízení Rady č. 19/65

Žalobkyně Grundig se táže, zda by se zákaz uvedený v čl. 85 odst. 1 vztahoval na dotčenou smlouvu před přijetím nařízení Rady č. 19/65 o použití čl. 85 odst. 3 na určité kategorie dohod.

Žalobkyně uplatnila tento žalobní důvod poprvé v replice.

Okolnost, že uvedené nařízení bylo přijato po podání žaloby, nemůže toto prodlení odůvodnit.

Podstatou tohoto žalobního důvodu totiž je, že před přijetím uvedeného nařízení Komise neměla použít čl. 85 odst. 1, neboť ještě neměla pravomoc udělovat výjimky podle kategorií dohod.

Jelikož tato okolnost existovala již před přijetím nařízení č. 19/65, uvedené nařízení nezakládá novou skutkovou okolnost ve smyslu článku 42 jednacího řádu, která by odůvodnila opožděné uplatnění tohoto žalobního důvodu.

Tento žalobní důvod je tedy nepřipustný.

K žalobním důvodům týkajícím se pojmu „dohody, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy“

Žalobkyně a německá vláda tvrdí, že Komise vycházela z nesprávného výkladu pojmu dohody, která by mohla ovlivnit obchod mezi členskými státy, a neprokázala, že bez vytýkané dohody by tento obchod byl intenzivnější.

Žalovaná odpovídá, že tato podmínka uvedená v čl. 85 odst. 1 je splněna, pokud se obchod mezi členskými státy v důsledku dohody vyvíjí v jiných podmínkách, než jaké by existovaly bez omezení vyplývajících z dohody, a pokud vliv dohody na tržní podmínky dosáhne určitého stupně.

Tak je tomu v projednávaném případě, zejména vzhledem k překážkám na společném trhu, které vyplývají z dotčené dohody pro dovoz výrobků Grundig do Francie a vývoz těchto výrobků z Francie.

Smyslem výše uvedené podmínky je vymezit hranice působnosti práva Společenství ve vztahu k působnosti vnitrostátního práva členských států.

Zhoršení podmínek hospodářské soutěže způsobené dohodou podléhá zákazu práva Společenství uvedenému v článku 85 pouze v rozsahu, v němž tato dohoda může ovlivnit obchod mezi členskými státy, v opačném případě tomuto zákazu nepodléhá.

V této souvislosti je důležitá především otázka, zda dohoda je způsobilá ohrozit, ať již přímo nebo nepřímo, skutečně či potenciálně, svobodu obchodu mezi členskými státy způsobem, který by mohl narušit dosažení cílů jednotného trhu mezi státy.

Proto okolnost, že dohoda přispívá ke zvýšení, byť značnému zvýšení, objemu obchodu mezi státy, dostatečně nevylučuje, že tato dohoda může „ovlivnit“ tento obchod ve výše uvedeném smyslu.

V projednávaném případě smlouva mezi Grundig a Consten nesporně ovlivňuje obchod mezi členskými státy jednak tím, že brání jiným podnikům než Consten dovážet výrobky Grundig do Francie, a jednak tím, že zakazuje Consten znovu vyvážet tyto výrobky do jiných zemí společného trhu.

Tato omezení svobody obchodu stejně jako omezení, která mohou pro třetí osoby vyplývat ze skutečnosti, že Consten ve Francii přihlásila ochranou známku GINT, kterou Grundig označuje všechny své výrobky, postačují ke splnění daných podmínek.

Žalobní důvody uplatněné v tomto ohledu tedy musí být zamítnuty.

K žalobním důvodům týkajícím se kritéria omezení hospodářské soutěže

Žalobkyně a německá vláda tvrdí, že jelikož Komise omezila své šetření pouze na výrobky Grundig, její rozhodnutí vycházelo z nesprávného chápání pojmu hospodářské soutěže a systému zákazu stanoveného v čl. 85 odst. 1.

Tento pojem se vztahuje zejména k hospodářské soutěži mezi podobnými výrobky různých značek.

Komise měla před prohlášením použitelnosti čl. 85 odst. 1 posoudit na základě pravidla rozumného uvážení („rule of reason“) hospodářské účinky sporné smlouvy na hospodářskou soutěž mezi různými značkami.

Lze předpokládat, že vertikální dohody o výhradním zastoupení neomezují hospodářskou soutěž a v projednávaném případě žádná skutečnost neumožňuje tento předpoklad vyvrátit.

Předmětná smlouva naopak zvýšila hospodářskou soutěž mezi podobnými výrobky různých značek.

Zásada volné hospodářské soutěže se vztahuje na různé úrovně a aspekty hospodářské soutěže.

Ačkoliv je hospodářská soutěž mezi výrobci obecně viditelnější než mezi distributory výrobků stejné značky, nevyplyvá z toho, že dohoda směřující k omezení hospodářské soutěže mezi takovými distributory by neměla podléhat zákazu uvedenému v čl. 85 odst. 1 z pouhého důvodu, že by mohla zvýšit hospodářskou soutěž mezi výrobci.

Mimoto je pro účely použití čl. 85 odst. 1 nadbytečné brát v úvahu konkrétní účinky dohody, pokud je zřejmé, že jejím cílem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže.

Není tedy vadou rozhodnutí, jestliže napadené rozhodnutí neobsahuje jakoukoliv analýzu účinků dohody na hospodářskou soutěž mezi podobnými výrobky různých značek.

Zbývá tedy přezkoumat, zda napadené rozhodnutí právem použilo zákaz uvedený v čl. 85 odst. 1 na spornou dohodu z důvodu omezení hospodářské soutěže v důsledku výhradní distribuce výrobků Grundig.

Protiprávní jednání shledané v napadeném rozhodnutí vyplývá z absolutní územní ochrany stanovené uvedenou smlouvou ve prospěch Consten na základě francouzského práva.

Žalobkyně tak chtěly dvěma hlavními způsoby vyloučit jakoukoli možnost hospodářské soutěže na úrovni velkoobchodního prodeje výrobků Grundig na území vymezeném smlouvou.

Grundig se jednak zavázala, že třetím osobám nebude dodávat, a to ani nepřímo, výrobky určené pro oblast uvedenou ve smlouvě.

Restriktivní dosah tohoto závazku je zjevný, pokud jej chápeme jako zákaz vývozu uložený nejen Consten, ale i všem ostatním výhradním autorizovaným prodejcem Grundig a německým velkoobchodníkům.

Dále pak přihlášení ochranné známky GINT společností Consten ve Francii, kterou Grundig označuje všechny své výrobky, je snahou o posílení ochrany stanovené spornou dohodou proti riziku paralelních dovozů výrobků Grundig do Francie, prostřednictvím ochrany, která vyplývá z práva průmyslového vlastnictví.

Žádná třetí osoba by nemohla dovážet výrobky Grundig pocházející z ostatních členských zemí Společenství za účelem jejich dalšího prodeje ve Francii, aniž by podstupovala vážná rizika.

Žalovaná tedy právem vzala v úvahu celkový systém distribuce, který Grundig takto zavedla.

Za účelem zjištění smluvní situace, je třeba posuzovat smlouvu v hospodářském a právním kontextu, v němž strany dohodu uzavřely, aniž by to mohlo být považováno za zásah do právních úkonů nebo situací, které nejsou předmětem řízení před Komisí.

Takto zjištěná situace vede k izolaci francouzského trhu a možnosti účtovat za předmětné výrobky ceny, které nepodléhají účinné hospodářské soutěži.

Navíc, čím více výrobci uspějí ve snahách o individualizaci svých značek v očích uživatelů, tím více má účinnost hospodářské soutěže mezi výrobci tendenci se snižovat.

Z důvodu značného dopadu distribučních nákladů na celkovou cenu vlastních nákladů se jeví jako důležité podporovat hospodářskou soutěž mezi obchodníky.

Snahy obchodníků jsou podporovány hospodářskou soutěží mezi distributory výrobků stejné značky.

Dohoda, která takto směřuje k izolaci francouzského trhu s výrobky Grundig a umělému udržování od sebe oddělených vnitrostátních trhů v rámci Společenství s výrobky velmi rozšířené značky, tedy narušuje hospodářskou soutěž na společném trhu.

Napadené rozhodnutí tedy právem konstatuje, že dohoda porušuje čl. 85 odst. 1, přičemž žádné další úvahy o hospodářských údajích (cenové rozdíly mezi Francií a Německem, reprezentativní povaha zvažovaného typu přístroje, výše nákladů vynaložených Consten), nebo o přesnosti kritérií Komise za účelem srovnání situace na francouzském a německém trhu, jakož i o případných příznivých účincích dohody v jiných směrech, nemohou za přítomnosti výše uvedených omezení jakkoliv vést k odlišnému rozhodnutí v rámci čl. 85 odst. 1.

K žalobním důvodům týkajícím se rozsahu zákazu

Žalobkyně Grundig a německá vláda vytýkají Komisi, že ze zákazu uvedeného ve výroku napadeného rozhodnutí nevyjmula ustanovení smlouvy, u kterých nebyl shledán žádný účinek omezující hospodářskou soutěž, v důsledku čehož Komise nedefinovala protiprávní jednání.

Z odůvodnění a článku 3 napadeného rozhodnutí vyplývá, že protiprávní jednání shledané v článku 1 výroku nespočívá v závazku Grundig přímo dodávat ve Francii pouze Consten.

Toto protiprávní jednání vyplývá z ustanovení, která se připojují k udělení výhradního oprávnění a směřují na základě vnitrostátního práva k narušení paralelních dovozů výrobků Grundig do Francie tím, že zavádějí absolutní územní ochranu ve prospěch výhradního autorizovaného prodejce.

Absolutní neplatnost uvedená v čl. 85 odst. 2 se vztahuje pouze na části dohody podléhající zákazu, nebo na celou dohodu, pokud tyto části nejsou od samotné dohody oddělitelné.

Je tedy na Komisi, aby se ve výroku napadeného rozhodnutí buď omezila na konstatování protiprávního jednání pouze ve vztahu k částem dohody podléhajícím zákazu, nebo aby v odůvodnění rozhodnutí upřesnila důvody, pro které se jí tyto části nejeví být oddělitelnými od celkové dohody.

Z článku 1 rozhodnutí však vyplývá, že protiprávní jednání bylo shledáno ve vztahu k celé dohodě, ačkoliv Komise právně dostačujícím způsobem neodůvodnila nutnost neplatnosti celé dohody, v jejímž případě nebylo prokázáno, že všechna smluvní ustanovení porušují ustanovení čl. 85 odst. 1.

Právě naopak, situace shledaná jako neslučitelná s čl. 85 odst. 1 nevyplývá ze společného působení všech ustanovení dohody a jejího celkového účinku, ale z určitých ustanovení smlouvy ze dne 1. dubna 1957 týkajících se absolutní územní ochrany a z doplňující dohody o ochranné známce GINT.

Článek 1 napadeného rozhodnutí musí být tedy zrušen, neboť bez platného odůvodnění rozšiřuje neplatnost uvedenou v čl. 85 odst. 2 na všechna ustanovení dohody.

K žalobním důvodům týkajícím se zjištění protiprávního jednání ve vztahu k dohodě o ochranné známce GINT

Žalobkyně vytýkají Komisi, že porušila články 36, 222 a 234 Smlouvy o EHS a že dále překročila meze své pravomoci tím, že prohlásila, že dohoda o přihlášení ochranné známky GINT slouží k zajištění absolutní územní ochrany ve prospěch Consten, a že z tohoto důvodu vyňala z článku 3 výroku napadeného rozhodnutí možnost, aby Consten uplatnila svá práva vyplývající z vnitrostátních právních předpisů o ochranných známkách za účelem zabránění paralelním dovozům.

Žalobkyně konkrétněji tvrdí, že vytýkaný účinek na hospodářskou soutěž není způsoben dohodou, ale zápisem ochranné známky v souladu s francouzskými právními předpisy, které upravují vznik původního práva majitele ochranné známky, z něhož vyplývá absolutní územní ochrana podle vnitrostátního práva.

Účelem skutečnosti, že pouze Consten může na základě dohody užívat ve Francii ochrannou známku GINT, která může být užívána stejným způsobem v jiných zemích, je umožnit kontrolu a narušovat paralelní dovozy.

Proto dohoda, kterou Grundig, jako majitel této ochranné známky na základě mezinárodního zápisu, uděluje oprávnění Consten, aby přihlásila tuto ochrannou známku ve Francii na své jméno, omezuje hospodářskou soutěž.

Ačkoliv se Consten podle francouzského práva stala v důsledku přihlášení ochranné známky GINT původním držitelem práv vztahujících se k této ochranné známce, toto přihlášení nicméně provedla právě na základě dohody s Grundig.

Proto tato dohoda může podléhat zákazu uvedenému v čl. 85 odst. 1.

Tento zákaz by nebyl účinným, pokud by Consten mohla dále užívat ochrannou známku ke stejnému účelu, jaký má dohoda, která byla shledána protiprávní.

Články 36, 222 a 234 Smlouvy, jichž se dovolávají žalobkyně, nebrání jakémukoliv dopadu práva Společenství na výkon vnitrostátních práv o průmyslovém vlastnictví.

Článek 36, který omezuje dosah norem o liberalizaci obchodu obsažených v hlavě I kapitole 2 Smlouvy nemůže omezovat působnost článku 85.

Článek 222 pouze upřesňuje, že „tato smlouva se nijak nedotýká úpravy vlastnictví, uplatňované v členských státech“.

Příkaz uvedený v článku 3 výroku napadeného rozhodnutí nepoužívat vnitrostátní práva týkající se ochranných známek za účelem narušení paralelních dovozů, aniž by bylo dotčeno udělení těchto práv, pouze omezuje jejich výkon v rozsahu, který je nezbytný v rámci použití zákazu vyplývajícího z čl. 85 odst. 1.

Pravomoc Komise vydat takový příkaz uvedená v článku 3 nařízení Rady č. 17/62 je slučitelná s povahou systému pravidel hospodářské soutěže Společenství, které jsou bezprostředně účinné a přímo zavazují jednotlivce.

Takový systém pravidel z důvodu své výše uvedené povahy a funkce nepřipouští zneužívající použití práv vyplývajících z jakéhokoliv vnitrostátního práva o ochranných známkách s cílem narušit účinnost práva Společenství v oblasti kartelových dohod.

Článek 234, jehož cílem je ochrana práv třetích zemí, nelze v projednávaném případě použít.

Výše uvedené žalobní důvody tedy nejsou opodstatněné.

K žalobním důvodům týkajícím se nevyslechnutí dotčených třetích osob

Žalobkyně a německá vláda tvrdí, že článek 3 výroku napadeného rozhodnutí se ve skutečnosti vztahuje k celkové distribuci výrobků Grundig na společném trhu.

Tím Komise překročila svoji pravomoc a nedodržela právo všech dotčených stran být vyslechnut.

Zákaz, aby společnost Grundig bránila svým distributorům a výhradním autorizovaným prodejcům vyvážet do Francie, který pro ni vyplývá z výše uvedeného článku 3, je důsledkem zákazu absolutní územní ochrany stanovené ve prospěch Consten.

Tento zákaz tedy nepřesahuje rámec řízení, jehož výsledkem bylo použití čl. 85 odst. 1 na dohodu mezi Grundig a Consten.

Krom toho se napadené rozhodnutí přímo nedotýká právní platnosti dohod uzavřených mezi Grundig a velkoobchodníky a autorizovanými prodejci jinými než Consten.

Toto rozhodnutí pouze omezuje svobodu jednání Grundig, pokud jde o paralelní dovozy jejích výrobků do Francie.

I když je žádoucí, aby Komise v co nejvyšší možné míře rozšířila svá šetření na subjekty, které mohou být dotčeny jejími rozhodnutími, samotný zájem zabránit prohlášení protiprávnosti dohody, jejímiž stranami nejsou, aby zachovali výhody, které pro ně *de facto* vyplývají ze situace vytvořené takovou dohodou, nemůže být dostatečným základem pro odůvodnění práva ostatních autorizovaných prodejců společnosti Grundig být Komisí z úřední povinnosti vyzván k účasti v řízení, které se týká vztahů mezi Consten a Grundig.

Tento žalobní důvod tedy není opodstatněný.

K žalobním důvodům týkajícím se použití čl. 85 odst. 3

K podmínkám použití

Žalobkyně podporované v několika bodech německou vládou mimo jiné tvrdí, že všechny podmínky pro udělení výjimky, jejíž existenci napadené rozhodnutí popírá, jsou v projednávaném případě splněny.

Žalovaná vychází z názoru, že je na zúčastněných podnicích, aby prokázaly, že podmínky požadované pro udělení výjimky jsou splněny.

Podniky mají právo na to, aby Komise adekvátním způsobem přezkoumala jejich žádosti o použití čl. 85 odst. 3.

Za tímto účelem Komise nemůže od podniků pouze vyžadovat, aby prokázaly splnění podmínek požadovaných pro udělení výjimky, ale musí v rámci řádného úředního postupu přispět ke zjištění rozhodných skutečností a okolností svými vlastními prostředky.

Výkon pravomoci Komise nutně zahrnuje komplexní hospodářská posouzení.

Soudní přezkum těchto posouzení musí respektovat jejich povahu a omezit se na přezkum věcné správnosti skutkových zjištění a právních kvalifikací, které Komise vyvozuje z těchto skutkových zjištění.

Tento přezkum se bude především vztahovat na odůvodnění rozhodnutí, které musí upřesňovat skutkové okolnosti a úvahy, na nichž jsou uvedena posouzení založena.

Napadené rozhodnutí prohlašuje, že hlavním důvodem odmítnutí výjimky je skutečnost, že není splněna podmínka uvedená v čl. 85 odst. 3 písm. a).

Německá vláda vytýká, že uvedené rozhodnutí neodpovídá na otázku, zda aspekty, u nichž Komise shledala příznivé účinky, zejména předběžné plánování a záruční a poprodejní služby, mohly být zachovány nezměněné, pokud by neexistovala absolutní územní ochrana.

Napadené rozhodnutí připouští pouze hypoteticky, že dotčená výhradní smlouva přispívá ke zlepšení výroby a distribuce.

Dále napadené rozhodnutí zkoumá otázku, zda „již nelze dosáhnout zlepšení distribuce výrobků v důsledku dohody o výhradní distribuci, pokud se povolí paralelní dovozy“.

Po posouzení argumentů týkajících se předběžného plánování, sledování trhu a záručních a poprodejních služeb, rozhodnutí dospělo k závěru, že „nebyl vznesen ani zjištěn žádný další důvod ve prospěch nezbytnosti absolutní územní ochrany“.

Existence zlepšení výroby nebo distribuce dotčených výrobků, která je nezbytná k udělení výjimky, musí být posuzována v duchu článku 85.

Především toto zlepšení nemůže být posuzováno ve vztahu ke všem výhodám, které z dohody vyplývají pro smluvní strany v rámci jejich výrobní nebo distribuční činnosti, jež jsou obecně nepopíratelnými výhodami, které ukazují dohodu ve všech jejích aspektech jako nezbytnou k takto chápanému zlepšení.

Tato subjektivní metoda posouzení, která činí obsah pojmu „zlepšení“ závislým na zvláštnostech dotčených smluvních vztahů, neodpovídá cílům článku 85.

Kromě toho samotná skutečnost, že Smlouva stanoví, že omezení hospodářské soutěže musí být „nezbytné“ pro uvedené zlepšení, jasně naznačuje důležitost, kterou toto zlepšení musí mít.

Toto zlepšení musí spočívat zejména v citelných objektivních výhodách, které jsou schopné vyvážit nevýhody jím způsobené v rámci hospodářské soutěže.

Argument německé vlády vycházející z názoru, že všechny aspekty dohody přispívající ke zlepšení zamýšlenému stranami dohody by měly být zachovány nezměněné, předpokládá, že otázka, zda jsou tyto aspekty nejen příznivé, ale také nezbytné ke zlepšení výroby nebo distribuce dotčených výrobků, je již kladně zodpovězena.

Tento argument tak směřuje ke snížení významu požadavku nezbytnosti, ale mimo jiné také zaměřuje zvláštní zájmy smluvních partnerů s objektivním zlepšením uvedeným ve Smlouvě.

Ve svém posouzení relativního významu různých zkoumaných aspektů Komise naopak musela jak posoudit účinnost z hlediska obecně zjiitelného zlepšení výroby a distribuce výrobků, tak zhodnotit, zda by z toho vyplývající výhoda postačovala k tomu, aby omezení hospodářské soutěže odpovídající této výhodě byla považována za nezbytná.

S výše uvedeným je neslučitelné tvrzení vycházející z nezbytnosti zachování všech ujednání mezi smluvními partnery v rozsahu, v němž mohou přispět k zamýšlenému zlepšení.

Žalobní důvod spolkové vlády založený na nepřesných předpokladech tedy nemůže zpochybnit posouzení Komise.

Žalobkyně tvrdí, že povolení paralelních dovozů by mělo za následek, že výhradní zástupce by již nebyl schopen předběžného plánování.

Určitý stupeň nejistoty je součástí každého plánování budoucích možností prodeje.

Takové plánování totiž nutně vychází z řady proměnlivých a náhodných prvků.

Povolení paralelních dovozů může jistě obnášet zvýšená rizika pro autorizovaného prodejce, který dopředu podává závazné objednávky, pokud jde o množství zboží, u něž se domnívá, že jej může prodat.

Takové riziko však patří ke každé obchodní činnosti a v této otázce tedy nemůže odůvodnit zvláštní ochranu.

Žalobkyně vytýkají Komisi, že na základě konkrétních skutečností nepřezkoumala, zda je možné zajistit záruční a poprodejní služby bez absolutní územní ochrany.

Zdůrazňují zejména význam, který má řádné poskytování těchto služeb pro dobrou pověst ochranné známky Grundig ve vztahu ke všem přístrojům Grundig uvedeným na trh.

Povolení paralelních dovozů by zavazovalo Consten k tomu, aby odmítala poskytovat tyto služby ve vztahu k přístrojům dováženým jejími konkurenty, kteří tyto služby sami nezajišťují dostatečným způsobem.

Toto odmítání by rovněž odporovalo zájmům uživatelů.

Pokud jde o bezplatnou záruční službu, rozhodnutí uvádí, že kupující může běžně uplatnit své právo na takovou záruku pouze u svého dodavatele a za podmínek, které si s ním dohodl.

Žalobkyně toto tvrzení vážně nepopírají.

Za daných okolností není zřejmé, že obavy týkající se újmy, kterou by nedostatečná služba mohla způsobit dobré pověsti výrobků Grundig, jsou odůvodněné.

Společnost UNEF, hlavní konkurent Consten, která začala prodávat výrobky Grundig ve Francii později než Consten a musela nést nezanedbatelná rizika, nicméně poskytuje bezplatnou záruku a placené poprodejní služby za podmínek, které ve svém souhrnu, zdá se, nepoškodily dobrou pověst ochranné známky Grundig.

Nic ostatně nebrání žalobkyním, aby prostřednictvím vhodné reklamy informovaly uživatele o povaze služeb a jiných výhodách, které případně nabízí prostřednictvím oficiální distribuční sítě výrobků Grundig.

Není tedy pravdou, že by z reklamy, kterou uskutečňuje Consten, měli stejnou výhodu paralelní dovozci.

Žalobní důvody uplatněné žalobkyněmi tedy nejsou opodstatněné.

Žalobkyně vytýkají Komisi, že nepřezkoumala, zda absolutní územní ochrana je nezbytná k pokrytí značných nákladů Consten vyplývajících z uvádění výrobků Grundig na francouzský trh.

Žalovaná namítá, že před přijetím napadeného rozhodnutí si v žádném okamžiku nebyla vědoma nákladů spojených s uvedením na trh, které nebyly pokryty.

Toto tvrzení žalované nebylo popřeno.

Komise nemá úřední povinnost vést šetření v této otázce.

Mimoto žalobkyně v podstatě tvrdí, že autorizovaný prodejce by bez absolutní územní ochrany nepřijal dohodnuté podmínky.

Tato okolnost však nemá žádný vztah ke zlepšení distribuce uvedenému v čl. 85 odst. 3.

Tento žalobní důvod tedy nemůže být přijat.

Žalobkyně Grundig mimoto tvrdí, že bez absolutní územní ochrany by výhradní distributor nebyl schopen pokrýt náklady nezbytné ke sledování trhu, jelikož by z výsledků jeho úsilí mohli mít prospěch paralelní dovozci.

Žalovaná namítá, že z uvedeného sledování trhu směřujícího zejména k umožnění technického zlepšení výrobků určených k vývozu do Francie, které si přeje francouzský uživatel, může mít prospěch pouze Consten.

Consten, ve svém postavení výhradního autorizovaného prodejce, které není napadeným rozhodnutím zpochybňováno, by však jako jediná dostávala přístroje s vlastnostmi, které jsou speciálně přizpůsobeny francouzskému trhu.

Tento žalobní důvod tedy není opodstatněný.

Žalobní důvody vznesené proti části rozhodnutí, která se v projednávaném případě týká existence podmínky uvedené v čl. 85 odst. 3 písm. a), posuzované jednotlivě a v jejich souhrnu se nejeví jako opodstatněné.

Z důvodu kumulativní povahy podmínek nezbytných k udělení výjimky podle čl. 85 odst. 3 je tedy nadbytečné přezkoumávat žalobní důvody týkající se dalších podmínek pro udělení výjimky.

K neudělení podmíněné výjimky

Žalobkyně Grundig se domnívá, že odmítnutí výjimky je založeno na existenci absolutní územní ochrany ve prospěch Consten, a tvrdí, že v souladu s čl. 7 pododst. 1 nařízení Rady č. 17/62 měla Komise alespoň povolit smlouvu o výhradním zastoupení za podmínky, že paralelní dovozy nebudou omezeny.

Jelikož taková podmíněná výjimka nebyla udělena, výrok rozhodnutí jde nad rámec odůvodnění rozhodnutí, jakož i jeho účelu spočívajícího v zákazu absolutní územní ochrany.

V důsledku částečného zrušení napadeného rozhodnutí je další diskuze o tomto žalobním důvodu bezpředmětná.

K nákladům řízení

Podle čl. 69 odst. 3 jednacího řádu může Soudní dvůr rozdělit náklady mezi účastníky řízení, nebo rozhodnout, že každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady řízení, pokud mají účastníci řízení neúspěch v jednom nebo více bodech.

O tento případ se jedná v projednávané věci.

Je tedy třeba uložit náhradu nákladů řízení vynaložených jednak žalobkyněmi, vládou Italské republiky, vládou Spolkové republiky Německo a vedlejšími účastníky, a jednak žalovanou a společnostmi Leissner a UNEF, jako vedlejšími účastníky.

S ohledem na podání,

po vyslechnutí zprávy soudce zpravodaje,

po vyslechnutí řečí účastníků řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství a zejména články 3, 36, 85, 86, 222 a 234 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady č. 17/62 a č. 19/65,

s ohledem na Protokol o statutu Soudního dvora Evropského hospodářského společenství,
s ohledem na jednací řád Soudního dvora,

SOUDNÍ DVŮR

zamítl všechna ostatní obsáhlejší nebo odporující návrhová žádání a rozhodl takto:

- 1) Rozhodnutí Komise Evropského hospodářského společenství ze dne 23. září 1964 v řízení podle článku 85 Smlouvy (IV-A/00004-03344, „Grundig-Consten“), zveřejněné v Úředním věstníku Evropských společenství dne 20. října 1964 (s. 2545/64), se zrušuje v rozsahu, v němž článek 1 rozhodnutí prohlašuje, že článek 85 byl porušen celou smlouvou ze dne 1. dubna 1957, včetně aspektů této smlouvy, které uvedený článek neporušily.
- 2) Ve zbývajících částech se žaloby 56/64 a 58/64 zamítají jako neopodstatněné.
- 3) Žalobkyním, žalované a vedlejším účastníkům řízení se ukládá náhrada vlastních nákladů řízení.

IN CASE 85/76

HOFFMANN-LA ROCHE & CO. AG,

APPLICANT,

V

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

DEFENDANT,

Subject of the case

APPLICATION FOR THE ANNULMENT OF COMMISSION DECISION OF 9 JUNE 1976 RELATING TO A PROCEEDING UNDER ARTICLE 86 OF THE EEC TREATY (IV/29.020 - VITAMINS),

Grounds

1THE PRINCIPAL CLAIM IN THE APPLICATION LODGED ON 27 AUGUST 1976 BY THE SWISS COMPANY HOFFMANN-LA ROCHE & COMPANY AG (HEREINAFTER REFERRED TO AS ' ' ROCHE ' '), WHOSE PRINCIPAL PLACE OF BUSINESS IS AT BASLE , IS THE ANNULMENT OF COMMISSION DECISION OF 9 JUNE 1976 (IV/29.020 - VITAMINS) RELATING TO A PROCEEDING UNDER ARTICLE 86 OF THE EEC TREATY, WHICH WAS SERVED UPON THE APPLICANT ON 14 JUNE 1976 AND PUBLISHED IN THE OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES L 223 OF 16 AUGUST 1976 , AND THE ALTERNATIVE CLAIM IS THE ANNULMENT OF ARTICLE 3 OF THAT DECISION WHICH IMPOSES UPON THE APPLICANT A FINE OF 300 000 UNITS OF ACCOUNT, BEING 1 098 000 DEUTSCHMARKS.

2IN THAT DECISION THE COMMISSION FINDS THAT ROCHE HAS A DOMINANT POSITION WITHIN THE COMMON MARKET, WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 86 OF THE TREATY, ON THE MARKETS IN VITAMINS A, B2 , B3 (PANTOTHENIC ACID), B6 , C , E AND H (BIOTIN) AND THAT IT HAS ABUSED THAT POSITION AND THEREBY INFRINGED THE SAID ARTICLE, BY CONCLUDING, FROM 1964 ONWARDS AND IN PARTICULAR DURING THE YEARS 1970 TO 1974 INCLUSIVE, WITH 22 PURCHASERS OF THESE VITAMINS AGREEMENTS WHICH CONTAIN AN OBLIGATION UPON PURCHASERS, OR BY THE GRANT OF FIDELITY REBATES OFFER THEM AN INCENTIVE, TO BUY ALL OR MOST OF THEIR REQUIREMENTS OF VITAMINS EXCLUSIVELY OR IN PREFERENCE FROM ROCHE (ARTICLE 1 OF THE DECISION). THAT DECISION ENJOINS ROCHE TO TERMINATE THE INFRINGEMENT FORTHWITH (ARTICLE 2) AND ORDERS IT TO PAY THE ABOVE-MENTIONED FINE (ARTICLE 3).

3IN SUPPORT OF ITS APPLICATION THE APPLICANT MAKES THE FOLLOWING SUBMISSIONS:

- FIRST SUBMISSION: THE CONTESTED DECISION INFRINGES THE FUNDAMENTAL PRINCIPLE THAT RULES RELATING TO PENALTIES MUST BE CERTAIN AND FORESEEABLE.

- SECOND SUBMISSION: THE CONTESTED DECISION, AS A RESULT OF IRREGULARITIES IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE UPON THE CONCLUSION WHEREOF IT WAS ADOPTED, HAS SEVERAL FORMAL DEFECTS.

- THIRD SUBMISSION: THE CONTESTED DECISION INFRINGES ARTICLE 86 OF THE TREATY IN THAT THE COMMISSION INCORRECTLY INTERPRETED AND IN ANY CASE INACCURATELY APPLIED THE CONCEPTS OF A DOMINANT POSITION AND OF THE ABUSE OF A DOMINANT POSITION WHICH MAY AFFECT TRADE BETWEEN MEMBER STATES BY FINDING THAT ROCHE WAS IN SUCH A POSITION AND BY TREATING THE AGREEMENTS IN QUESTION AS CONSTITUTING SUCH AN ABUSE.

- FOURTH SUBMISSION: THE CONTESTED DECISION, BY IMPOSING A FINE UPON ROCHE, HAS INFRINGED ARTICLE 15 (2) OF REGULATION NO 17 OF THE COUNCIL OF 6 FEBRUARY 1962 (OFFICIAL JOURNAL, ENGLISH SPECIAL EDITION 1959-1962, P . 87), THE ALLEGED INFRINGEMENTS, IN SO FAR AS THEY MAY BE FOUND TO EXIST, WERE NOT COMMITTED EITHER INTENTIONALLY OR NEGLIGENTLY.

THE APPLICANT HAS ALSO RELIED IN ITS APPLICATION ON THE INFRINGEMENT OF ARTICLE 18 OF REGULATION NO 17 OF THE COUNCIL OF 6 FEBRUARY 1962 AND OF FINANCIAL REGULATION NO 68/313 OF 30 JULY 1968 (JOURNAL OFFICIEL L 199, P . 1) IN THAT THE FINE HAD BEEN CONVERTED INTO DEUTSCHMARKS, BUT, DURING THE PROCEEDINGS, IT WITHDREW THIS SUBMISSION SO THAT ONLY THE ABOVEMENTIONED FOUR SUBMISSIONS HAVE TO BE EXAMINED.

FIRST SUBMISSION: INFRINGEMENT OF THE PRINCIPLE THAT RULES RELATING TO PENALTIES MUST BE CERTAIN AND FORESEEABLE

4 ACCORDING TO THE APPLICANT THE CONCEPTS OF DOMINANT POSITION AND ABUSE OF SUCH A POSITION IN ARTICLE 86 ARE AMONG THE MOST INDETERMINATE AND VAGUE CONCEPTS BOTH IN COMMUNITY LAW AND IN THE NATIONAL LAW OF THE MEMBER STATES AND CONSEQUENTLY, BY APPLYING A FUNDAMENTAL LEGAL PRINCIPLE WHICH SHOULD BE DEDUCED FROM THE LEGAL MAXIM NULLUM CRIMEN, NULLA POENA SINE LEGE, THE COMMISSION MAY NOT IMPOSE THE PENALTIES PROVIDED FOR IN THE CASE OF INFRINGEMENT OF THAT ARTICLE UNTIL THOSE CONCEPTS HAVE BEEN GIVEN A SUFFICIENTLY SPECIFIC MEANING EITHER BY ADMINISTRATIVE PRACTICE OR BY CASE-LAW TO ENABLE UNDERTAKINGS TO KNOW WHERE THEY STAND.

5NEVERTHELESS THE APPLICANT DOES NOT DENY THAT THE COMMISSION IS ENTITLED TO INTERPRET AND GIVE A SPECIFIC MEANING TO THESE CONCEPTS IN THE DECISIONS WHICH IT ADOPTS IN RESPECT OF UNDERTAKINGS BUT ONLY DISPUTES ITS POWER TO IMPOSE PENALTIES AS LONG AS THESE CONCEPTS HAVE REMAINED UNDEFINED, WHICH IS WHAT HAS HAPPENED IN THIS CASE.

6CONSEQUENTLY THIS SUBMISSION IS ONLY CONCERNED WITH THE FINE IMPOSED AND IT WILL BE NECESSARY TO EXAMINE IT LATER ON AT THE SAME TIME AS THE OTHER OBJECTIONS TO THE IMPOSITION OF THIS FINE.

SECOND SUBMISSION: IRREGULARITIES IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

7ON THIS POINT THE APPLICANT IN THE FIRST PLACE SUBMITTED IN ITS APPLICATION THAT THE PROCEDURE INITIATED BY THE COMMISSION ITS OWN INITIATIVE AGAINST IT PURSUANT TO ARTICLES 3 AND 15 OF REGULATION NO 17 OF THE COUNCIL WAS IRREGULAR HAVING REGARD TO THE FACT THAT DOCUMENTS FOR INTERNAL USE BY ITS DEPARTMENTS CAME UNLAWFULLY INTO THE POSSESSION OF THE COMMISSION.

HOWEVER DURING THE WRITTEN AND ORAL PROCEDURE BEFORE THE COURT IT STATED THAT IT WITHDREW THIS SUBMISSION AND ITSELF PRODUCED FOR THE COURT ' S FILE WITH OTHER DOCUMENTS THE DOCUMENTS THE USE OF WHICH BY THE COMMISSION IT HAD PREVIOUSLY REGARDED AS BEING UNLAWFUL.

IN THESE CIRCUMSTANCES THIS SUBMISSION MAY BE REJECTED WITHOUT ANY FURTHER EXAMINATION SINCE THE COURT IS OF THE OPINIONS THAT IT NEED NOT EXAMINE IT OF ITS OWN MOTION.

8THE APPLICANT SUBMITS IN THE SECOND PLACE THAT IN THE DISPUTED DECISION DOCUMENTS, PARTICULARS WHEREOF WERE NOT GIVEN DURING THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE, AND OTHER EVIDENCE WHICH THE COMMISSION REFUSED TO LET IT INSPECT BECAUSE OF THE DUTY TO RESPECT PROFESSIONAL SECRECY WERE TAKEN INTO ACCOUNT.

THUS THE APPLICANT FIRST OF ALL REFERS TO THE DOCUMENTS MENTIONED IN RECITAL 12 TO THE CONTESTED DECISION, NAMELY FOUR INTERNAL CIRCULARS ISSUED BY ROCHE, WHICH ACCORDING TO THE DECISION WERE DATED SEPTEMBER 1970 (ACTUALLY 8 SEPTEMBER 1972), DECEMBER 1970, MAY

1971 (ACTUALLY MID-AUGUST 1971) AND AUGUST 1971 AND ALSO TO THE MINUTES OF THE EUROPEAN BULK MANAGERS MEETING ON 12 AND 13 OCTOBER 1971 (ACTUALLY ON 12 AND 13 OCTOBER 1972).

IT REFERS IN THE SECOND PLACE TO THE EVIDENCE WHICH THE COMMISSION OBTAINED FROM OTHER VITAMIN MANUFACTURERS AND WITH THE HELP OF WHICH IT CALCULATED THE MARKET SHARES WHICH IT CLAIMS ROCHE HAS , AND ALSO TO THE INFORMATION REQUESTED AND OBTAINED FROM THE APPLICANT ' S CUSTOMERS FOR THE PURPOSE OF DETERMINING WHETHER OR NOT THE CONTRACTS , THE CONCLUSION WHEREOF IS REGARDED BY THE COMMISSION AS AN ABUSE OF A DOMINANT POSITION HAD AS THEIR EFFECT THE RESTRICTION OF COMPETITION AND OF TRADE BETWEEN MEMBER STATES .

9OBSERVANCE OF THE RIGHT TO BE HEARD IS IN ALL PROCEEDINGS IN WHICH SANCTIONS, IN PARTICULAR FINES OR PENALTY PAYMENTS, MAY BE IMPOSED A FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF COMMUNITY LAW WHICH MUST BE RESPECTED EVEN IF THE PROCEEDINGS IN QUESTION ARE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.

ARTICLE 19 (1) OF COUNCIL REGULATION NO 17 OBLIGES THE COMMISSION, BEFORE TAKING A DECISION IN CONNEXION WITH FINES, TO GIVE THE PERSONS CONCERNED THE OPPORTUNITY OF PUTTING FORWARD THEIR POINT OF VIEW WITH REGARD TO THE COMPLAINTS MADE AGAINST THEM.

SIMILARLY ARTICLE 4 OF REGULATION NO 99/63 OF THE COMMISSION OF 25 JULY 1963 (OFFICIAL JOURNAL, ENGLISH SPECIAL EDITION 1963, P . 47) ON THE HEARING PROVIDED FOR ARTICLE 19 OF REGULATION NO 17 PROVIDES THAT THE COMMISSION SHALL IN ITS DECISIONS DEAL ONLY WITH THOSE OBJECTIONS RAISED AGAINST UNDERTAKINGS AND ASSOCIATIONS OF UNDERTAKINGS IN RESPECT OF WHICH THEY HAVE BEEN AFFORDED THE OPPORTUNITY OF MAKING KNOWN THEIR VIEWS.

10ALTHOUGH THE COURT IN ITS JUDGMENT OF 15 JULY 1970 IN CASE 45/69 (BOEHRINGER MANNHEIM GMBH V COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1970) ECR 769) HELD THAT THESE REQUIREMENTS ARE SATISFIED AS FAR AS CONCERNS THE NOTIFICATION OF COMPLAINTS - THE FIRST STAGE OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE - IF THE NOTIFICATION SETS FORTH CLEARLY, ALBEIT SUCCINCTLY, THE ESSENTIAL FACTS UPON WHICH THE COMMISSION RELIES , THIS RULING IS SUBJECT TO THE PROVISIO THAT ' ' IN THE COURSE OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE IT SUPPLIES THE DETAILS NECESSARY TO THE DEFENCE. ' '

11THUS IT EMERGES FROM THE PROVISIONS QUOTED ABOVE AND ALSO FROM THE GENERAL PRINCIPLE TO WHICH THEY GIVE EFFECT THAT IN ORDER TO RESPECT THE PRINCIPLE OF THE RIGHT TO BE HEARD THE UNDERTAKINGS CONCERNED MUST HAVE BEEN AFFORDED THE OPPORTUNITY DURING THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE TO MAKE KNOWN THEIR VIEWS ON THE TRUTH AND RELEVANCE OF THE FACTS AND CIRCUMSTANCES ALLEGED AND ON THE DOCUMENTS USED BY THE COMMISSION TO SUPPORT ITS CLAIM THAT THERE HAS BEEN AN INFRINGEMENT OF ARTICLE 86 OF THE TREATY.

12THE COMMISSION DOES NOT DENY THAT, SINCE IT TOOK THE VIEW THAT IT WAS BOUND TO OBSERVE PROFESSIONAL SECRECY, IT REFUSED TO PASS ON THE DATA THAT IT HAD OBTAINED FROM COMPETITORS OR CUSTOMERS OF ROCHE WHICH FORMED THE BASIS, TOGETHER WITH OTHER DATA, OF ITS ASSESSMENT OF THE MARKET SHARES AND OF THE VIEW THAT THE DISPUTED CONTRACTS RESTRICT COMPETITION.

13ALTHOUGH ARTICLE 20 (2) OF REGULATION NO 17 PROVIDES THAT ' ' WITHOUT PREJUDICE TO THE PROVISIONS OF ARTICLES 19 AND 21, THE COMMISSION AND THE COMPETENT AUTHORITIES OF THE MEMBER STATES, THEIR OFFICIALS AND OTHER SERVANTS SHALL NOT DISCLOSE INFORMATION ACQUIRED BY THEM AS A RESULT OF THE APPLICATION OF THIS REGULATION AND OF THE KIND COVERED BY PROFESSIONAL SECRECY ' ', THIS RULE MUST, AS THE EXPRESS REFERENCE TO ARTICLE 19 CONFIRMS, BE RECONCILED WITH THE RIGHT TO BE HEARD.

14THE SAID ARTICLE 20 BY PROVIDING UNDERTAKINGS FROM WHOM INFORMATION HAS BEEN OBTAINED WITH A GUARANTEE THAT THEIR INTERESTS WHICH ARE CLOSELY CONNECTED WITH OBSERVANCE OF PROFESSIONAL SECRECY, ARE NOT JEOPARDIZED, ENABLES THE COMMISSION TO COLLECT ON THE WIDEST POSSIBLE SCALE THE REQUISITE DATA FOR THE FULFILMENT OF THE TASK CONFERRED UPON IT BY ARTICLES 85 AND 86 OF THE TREATY WITHOUT THE UNDERTAKINGS BEING ABLE TO PREVENT IT FROM DOING SO, BUT IT DOES NOT NEVERTHELESS ALLOW IT TO USE, TO THE DETRIMENT OF THE UNDERTAKINGS INVOLVED IN A PROCEEDING REFERRED TO IN REGULATION NO 17, FACTS, CIRCUMSTANCES OR DOCUMENTS WHICH IT CANNOT IN ITS VIEW DISCLOSE IF SUCH A REFUSAL OF DISCLOSURE ADVERSELY AFFECTS THAT UNDERTAKING 'S OPPORTUNITY TO MAKE KNOWN EFFECTIVELY ITS VIEWS ON THE TRUTH OR IMPLICATIONS OF THOSE CIRCUMSTANCES, ON THOSE DOCUMENTS OR AGAIN ON THE CONCLUSIONS DRAWN BY THE COMMISSION FROM THEM.

15HOWEVER IF SUCH IRREGULARITIES HAVE IN FACT BEEN PUT RIGHT DURING THE PROCEEDINGS BEFORE THE COURT THEY DO NOT NECESSARILY LEAD TO THE ANNULMENT OF THE CONTESTED DECISION IN SO FAR AS REMEDYING THEM AT A LATER STAGE HAS NOT AFFECTED THE RIGHT TO BE HEARD.

16THE DOCUMENTS TO WHICH THE APPLICANT HAS REFERRED ARE, ON THE ONE HAND, THOSE MENTIONED IN RECITAL 12 TO THE CONTESTED DECISION, THAT IS TO SAY THE SAME DOCUMENTS AS THOSE IN THE CASE OF WHICH IT HAD CRITICIZED THE MANNER OF THEIR COMING INTO THE POSSESSION OF THE COMMISSION, ALTHOUGH IT LATER PRODUCED THEM FOR THE COURT ' S FILE SO THAT BOTH PARTIES COULD AND DID MAKE THEIR SUBMISSIONS CONCERNING THEM.

ON THE OTHER HAND AS FAR AS CONCERNS THE DATA ON THE BASIS OF WHICH THE COMMISSION HAS CALCULATED THE MARKET SHARES AND ITS ANALYSES OF THE EFFECTS OF THE DISPUTED CONTRACTS THE PARTIES , DURING THE WRITTEN PROCEDURE AT THE REQUEST OF THE COURT PRODUCED, FOLLOWING AN EXCHANGE OF INFORMATION, AN AGREED DOCUMENT WHICH SHOWS THAT THE COMMISSION IN THE CASE OF ALL THE VITAMINS IN QUESTION HAS DISCLOSED THE BASES OF ITS CALCULATION OF THE MARKET SHARES ACCORDING TO THEIR VALUE FOR 1972 , 1973 AND 1974 WITH THE RESULT THAT ROCHE WAS IN A POSITION TO ESTIMATE ITS MARKET SHARES ACCORDING TO THE QUANTITIES SOLD ON THE BASIS OF THE SALES ATTRIBUTED TO CERTAIN COMPETITORS IN THE DOCUMENTS PRODUCED BY THE COMMISSION .

17THUS THE PARTIES HAVE BEEN ABLE TO AGREE ON AN ESTIMATE OF THE MARKET SHARES ACCORDING TO QUANTITY AND VALUE - ALTHOUGH THEY HAVE REMAINED IN DESAGREEMENT AS TO WHICH OF THE TWO CRITERIA IS DETERMINATIVE - AS FAR AS CONCERNS VITAMINS A, B3 AND H AND ALSO VITAMINS C AND E SUBJECT IN THE CASE OF THE LATTER TO AN EXAMINATION OF THE MARKET TO BE TAKEN INTO CONSIDERATION FROM THE STANDPOINT OF THE INTERCHANGEABILITY FOR CERTAIN USES OF THESE TWO VITAMINS WITH OTHER PRODUCTS, ONLY THE MARKET SHARES OF VITAMINS B2 AND B6 REMAINING UNAGREED.

18FINALLY THE COMMISSION ALSO PRODUCED DURING THE WRITTEN PROCEDURE AT THE REQUEST OF THE COURT THE MINUTES OF THE MEETING BETWEEN UNILEVER AND ROCHE MENTIONED IN RECITAL 3 TO THE CONTESTED DECISION AS WELL AS THE REPORTS OF THE INQUIRIES CARRIED OUT BY ITS OFFICIALS WITH SOME OF ROCHE ' S CUSTOMERS, WHO ENTERED INTO THE DISPUTED CONTRACTS, OR, IN THE CASE OF THOSE UNDERTAKINGS WHICH WISHED TO REMAIN ANONYMOUS, A NOTE SUMMARIZING THE SAID REPORTS.

19IN THESE CIRCUMSTANCES THE SUBMISSION BASED ON THE ALLEGED BREACH OF THE PRINCIPLE OF THE RIGHT TO BE HEARD CANNOT BE UPHELD.

THIRD SUBMISSION: INFRINGEMENT OF ARTICLE 86 OF THE TREATY

20IN THE APPLICANT ' S VIEW THE COMMISSION HAS INFRINGED ARTICLE 86 OF THE TREATY IN THE FOLLOWING RESPECTS:

I THE CONTESTED DECISION WRONGLY ASSUMES THAT THE APPLICANT HAS A DOMINANT POSITION, INTERPRETS THIS CONCEPT INCORRECTLY AND WRONGLY APPLIES THAT INTERPRETATION TO THE CASE IN POINT, ESPECIALLY AS FAR AS CONCERNS THE ASSESSMENT AND RELEVANCE BOTH OF THE MARKET SHARES AND ALSO OF THE OTHER FACTORS USED TO ESTABLISH THE EXISTENCE OF THE ALLEGED DOMINANT POSITION.

II THE CONTESTED DECISION ASSUMES, IN ANY CASE INCORRECTLY, THAT THE APPLICANT HAS ABUSED SUCH A POSITION, SINCE THE COMMISSION HAS MADE A WRONG ANALYSIS OF THE CONTRACTS THE CONCLUSION WHEREOF IS SUPPOSED, ACCORDING TO IT TO CONSTITUTE AN ABUSE AND OF THE RESTRICTIVE EFFECTS ON COMPETITION OF THE SAID CONTRACTS.

III THE CONTESTED DECISION WRONGLY ASSUMES THAT THE APPLICANT 'S CONDUCT WAS SUCH AS TO HAVE AN APPRECIABLE EFFECT ON INTRA-COMMUNITY TRADE.

I - THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION

SECTION 1: THE DELIMITATION OF THE RELEVANT MARKETS

21 IN ORDER TO DETERMINE WHETHER ROCHE HAS THE DOMINANT POSITION AS ALLEGED, IT IS NECESSARY TO DELIMIT THE RELEVANT MARKETS BOTH FROM THE GEOGRAPHICAL STANDPOINT AND FROM THE STANDPOINT OF THE PRODUCT.

22 RECITALS 3 AND 6 TO THE CONTESTED DECISION SHOW THAT THE GEOGRAPHICAL MARKET TO BE CONSIDERED COMPRISES THE WHOLE OF THE COMMON MARKET, THAT IS TO SAY THE SIX MEMBER STATES UP TO 31 DECEMBER 1972 AND THE NINE MEMBER STATES THEREAFTER.

23 THE CONTESTED DECISION REFERS TO BULK VITAMINS BELONGING TO 13 GROUPS, OF WHICH ROCHE MANUFACTURES AND MARKETS EIGHT (A, B1, B2, B3 (PANTOTHENIC ACID), B6, C, E AND H (BIOTIN) AND FIVE PURCHASED BY ROCHE FROM THE PRODUCERS AND RESOLD BY IT, B12, D, PP, K AND M).

THE COMMISSION FOUND THAT THERE WAS A DOMINANT POSITION IN THE CASE OF SEVEN OF THE EIGHT GROUPS OF VITAMINS MANUFACTURED BY ROCHE, NAMELY A, B2, B3, B6, C, E AND H.

THE PARTIES ARE AGREED, ON THE ONE HAND, THAT EACH OF THESE GROUPS HAS SPECIFIC METABOLIZING FUNCTIONS AND FOR THIS REASON IS NOT INTERCHANGEABLE WITH THE OTHERS AND, ON THE OTHER HAND, THAT IN THE CASE OF THE POSSIBLE USES WHICH THESE THREE GROUPS HAVE IN COMMON, NAMELY FOR FOOD, ANIMAL FEED AND FOR PHARMACEUTICAL PURPOSES, THE VITAMINS IN QUESTION DO NOT ENCOUNTER THE COMPETITION OF OTHER PRODUCTS.

24 THE COMMISSION AFTER TAKING THESE FACTORS INTO ACCOUNT CONSIDERED (RECITAL 20 TO THE CONTESTED DECISION) THAT EACH GROUP OF VITAMINS CONSTITUTES A SEPARATE MARKET AND ROCHE, AFTER HAVING FIRST OF ALL SUGGESTED THAT SEVERAL GROUPS MIGHT TOGETHER FORM A SINGLE MARKET, ACCEPTED THIS POINT OF VIEW WITH THE RESERVATION THAT IN ITS OPINION THE C AND E GROUPS OF VITAMINS, AS FAR AS EACH OF THEM IS CONCERNED, TOGETHER WITH OTHER PRODUCTS FORM PART OF A WIDER MARKET.

THEREFORE THE QUESTION WHETHER THE COMMISSION HAS CORRECTLY DELIMITED THE MARKETS TO WHICH THE C AND E GROUPS OF VITAMINS BELONG MUST BE EXAMINED.

25 IT IS AN ESTABLISHED FACT THAT VITAMINS C AND E APART FROM THEIR USES IN THE PHARMACEUTICAL INDUSTRY AND IN FOOD AND ANIMAL FEED - CALLED BIO-NUTRITIVE USES - ARE ALSO SOLD, INTER ALIA, AS ANTIOXIDANTS, FERMENTATION AGENTS AND ADDITIVES - USES COVERED BY THE WORD ' ' TECHNOLOGICAL ' ' AND, TO THE EXTENT TO WHICH THERE IS ANY DEMAND FOR THESE VITAMINS FOR THE PURPOSE OF THE SAID TECHNOLOGICAL USES, THEY ARE EXPOSED TO THE COMPETITION OF OTHER PRODUCTS SUITABLE FOR THE SAME USES.

26 ACCORDING TO ROCHE THE CONCLUSION TO BE DRAWN FROM THIS IS THAT THE C AND E GROUPS OF VITAMINS ARE PART OF A MUCH LARGER MARKET COMPRISING THESE OTHER PRODUCTS AND THAT THE COMMISSION HAS EXAGGERATED ROCHE 'S SHARE OF THE SAID MARKETS, BY FAILING TO INCLUDE THE LATTER.

27 THE COMMISSION ON THE OTHER HAND TAKES THE VIEW THAT THE PRODUCTS WHICH CAN BE SUBSTITUTED FOR VITAMINS C AND E FOR TECHNOLOGICAL USES CANNOT BE INCLUDED IN THE SAME MARKETS AS THESE VITAMINS BECAUSE THE TWO POSSIBLE USES OF THE LATTER MEAN THAT THE DEGREE OF INTERCHANGEABILITY OF THE SAID PRODUCTS WITH THE VITAMINS IN QUESTION IS NOT SUFFICIENT.

NEITHER CAN THE VITAMINS USED IN THE END FOR BIO-NUTRITIVE PURPOSES AND THOSE USED FOR TECHNOLOGICAL PURPOSES BE DIVIDED INTO TWO SEPARATE MARKETS, BECAUSE, BY REASON OF THE TWO USES TO WHICH THESE PRODUCTS LEND THEMSELVES, THE MANUFACTURERS AND PURCHASERS ARE ENTIRELY FREE, ESPECIALLY ON AN EXPANDING MARKET, TO USE THEM FOR THE PURPOSE WHICH THEY REGARD AS THE MOST PROFITABLE.

HOWEVER ASSUMING THAT THE VITAMINS SOLD BY ROCHE FOR TECHNOLOGICAL PURPOSES HAD TO BE EXCLUDED FROM THE MARKETS IN QUESTION THE SAME WOULD HAVE TO BE DONE IN THE CASE OF ITS COMPETITORS WITH THE RESULT THAT THE MARKET SHARES WOULD REMAIN UNCHANGED.

28 IF A PRODUCT COULD BE USED FOR DIFFERENT PURPOSES AND IF THESE DIFFERENT USES ARE IN ACCORDANCE WITH ECONOMIC NEEDS, WHICH ARE THEMSELVES ALSO DIFFERENT, THERE ARE GOOD GROUNDS FOR ACCEPTING THAT THIS PRODUCT MAY, ACCORDING TO THE CIRCUMSTANCES, BELONG TO SEPARATE MARKETS WHICH MAY PRESENT SPECIFIC FEATURES WHICH DIFFER FROM THE STANDPOINT BOTH OF THE STRUCTURE AND OF THE CONDITIONS OF COMPETITION.

HOWEVER THIS FINDING DOES NOT JUSTIFY THE CONCLUSION THAT SUCH A PRODUCT TOGETHER WITH ALL THE OTHER PRODUCTS WHICH CAN REPLACE IT AS FAR AS CONCERNS THE VARIOUS USES TO WHICH IT MAY BE PUT AND WITH WHICH IT MAY COMPETE, FORMS ONE SINGLE MARKET.

THE CONCEPT OF THE RELEVANT MARKET IN FACT IMPLIES THAT THERE CAN BE EFFECTIVE COMPETITION BETWEEN THE PRODUCTS WHICH FORM PART OF IT AND THIS PRESUPPOSES THAT THERE IS A SUFFICIENT DEGREE OF INTERCHANGEABILITY BETWEEN ALL THE PRODUCTS FORMING PART OF THE SAME MARKET IN SO FAR AS A SPECIFIC USE OF SUCH PRODUCTS IS CONCERNED.

THERE WAS NO SUCH INTERCHANGEABILITY, AT ANY RATE DURING THE PERIOD UNDER CONSIDERATION, BETWEEN ALL THE VITAMINS OF EACH OF THE GROUPS C AND E AND ALL THE PRODUCTS WHICH, ACCORDING TO THE CIRCUMSTANCES, MAY BE SUBSTITUTED FOR ONE OR OTHER OF THESE GROUPS OF VITAMINS FOR TECHNOLOGICAL USES WHICH ARE THEMSELVES EXTREMELY VARIED.

29 ON THE OTHER HAND THERE MAY BE SOME DOUBT WHETHER, FOR THE PURPOSE OF DELIMITING THE RESPECTIVE MARKETS OF THE C AND E GROUPS OF VITAMINS, IT IS NECESSARY TO INCLUDE ALL THE VITAMINS OF EACH OF THESE GROUPS IN A MARKET CORRESPONDING TO THAT GROUP, OR WHETHER, ON THE CONTRARY, EACH OF THESE GROUPS MUST BE PLACED IN A SEPARATE MARKET, ONE COMPRISING VITAMINS FOR BIO-NUTRITIVE USE AND THE OTHER VITAMINS FOR TECHNOLOGICAL PURPOSES.

30 HOWEVER IN ORDER TO CALCULATE THE MARKET SHARES OF ROCHE AND OF ITS COMPETITORS CORRECTLY THIS QUESTION DID NOT HAVE TO BE ANSWERED BECAUSE, AS THE COMMISSION HAS RIGHTLY POINTED OUT, IF IT HAD BEEN NECESSARY TO DRAW THIS DISTINCTION, IT WOULD HAVE HAD TO BE DRAWN FOR ROCHE 'S COMPETITORS AS WELL AS FOR ROCHE ITSELF, AND - IN THE ABSENCE OF ANY INDICATION TO THE CONTRARY BY THE APPLICANT - IN SIMILAR PROPORTIONS WITH THE RESULT THAT THE MARKET SHARES IN PERCENTAGES WOULD REMAIN UNCHANGED.

FINALLY ROCHE, IN ANSWER TO A QUESTION PUT TO IT BY THE COURT, HAS STATED THAT ALL THE VITAMINS OF EACH GROUP, IRRESPECTIVE OF THE ULTIMATE INTENDED USE OF THE PRODUCT, WERE SUBJECT TO THE SAME PRICE SYSTEM SO THAT THEY COULD NOT BE SPLIT UP INTO SPECIFIC MARKETS.

IT FOLLOWS FROM THE FOREGOING THAT THE COMMISSION HAS CORRECTLY DELIMITED THE RELEVANT MARKETS IN ITS CONTESTED DECISION.

SECTION 2: THE STRUCTURE OF THE RELEVANT MARKETS

31ALTHOUGH EACH GROUP OF VITAMINS CONSTITUTES A MARKET OF ITS OWN, THESE SEPARATE MARKETS NEVERTHELESS, AS FAR AS CONCERNS PRODUCTION AND MARKETING STRUCTURES, HAVE COMMON FEATURES WHICH MUST BE BROUGHT OUT.

32IN THE FIRST PLACE THE PARTIES AGREE THAT THE MARKETS OF ALL THE GROUPS OF VITAMINS EXPANDED VERY CONSIDERABLY BETWEEN 1950 AND 1974 - ALTHOUGH ON A DIFFERENT SCALE - WITH PRODUCTION INCREASING ALL THE TIME.

33IN PARTICULAR AS FAR AS CONCERNS PRODUCTION THE PARTIES ALSO AGREE THAT, ALTHOUGH THE SYNTHESIS OF VITAMINS, ABOVE ALL AFTER THE EXPIRATION OF THE PATENTS, A NOT INCONSIDERABLE NUMBER OF WHICH WAS HELD BY ROCHE, DOES NOT RAISE ANY ESPECIALLY DIFFICULT TECHNICAL PROBLEMS, PRODUCTION NEVERTHELESS PRESUPPOSES LARGE CAPITAL INVESTMENT AND NECESSITATES SPECIAL EQUIPMENT, WHICH IS TO A VERY GREAT EXTENT PECULIAR TO EACH GROUP OF VITAMINS, WITH THE RESULT THAT THE CAPACITY OF THE FACTORIES DURING THE ABOVE-MENTIONED PERIOD WAS GEARED TO THE ESTIMATED GROWTH IN DEMAND OVER A PERIOD OF TEN YEARS.

IN SPITE OF THE VIGOROUS GROWTH MENTIONED ABOVE THIS MARKET STRUCTURE IN THE CASE OF MOST OF THE GROUPS OF VITAMINS BROUGHT IN ITS WAKE A SURPLUS PRODUCTION CAPACITY THROUGHOUT THE WORLD.

THIS SITUATION IS ILLUSTRATED IN A STRIKING MANNER BY THE OBSERVATION RECORDED IN THE MINUTES OF THE MEETING BETWEEN UNILEVER AND ROCHE ON 11 DECEMBER 1972 THAT ROCHE 'S CAPACITY AS A WHOLE WAS ALONE SUFFICIENT TO MEET WORLD DEMAND AND THAT ROCHE AT THAT TIME WAS ONLY OPERATING AT 50 % OF THIS CAPACITY.

34AS FAR AS PRODUCERS OPERATING WITHIN THE COMMON MARKET ARE CONCERNED THIS PRODUCTION CAPACITY WAS CONCENTRATED DURING THE PERIOD TAKEN INTO CONSIDERATION BY THE COMMISSION IN THE HANDS OF A LIMITED NUMBER OF UNDERTAKINGS - NINE ALTOGETHER ACCORDING TO THE TABLE IN RECITAL 4 TO THE CONTESTED DECISION - THE NUMBER OF MANUFACTURERS IN EACH GROUP BEING EVEN SMALLER NAMELY, FOUR IN THE CASE OF VITAMIN A, THREE IN THE CASE OF VITAMIN B2, THREE IN THE CASE OF VITAMIN B3, FOUR IN THE CASE OF VITAMIN B6, FIVE IN THE CASE OF VITAMIN C, FOUR IN THE CASE OF VITAMIN E AND TWO IN THE CASE OF VITAMIN H.

SOME OF THESE PRODUCERS WERE MOREOVER PURCHASERS AND RESELLERS OF VITAMINS WHICH THEY DID NOT PRODUCE THEMSELVES, WHILE UNSPECIFIED QUANTITIES OF VITAMINS WERE MARKETING BY LARGE COMMERCIAL FIRMS WHICH OBTAINED THEIR SUPPLIES FROM SOURCES OTHER THAN THE NINE PRODUCERS MENTIONED IN THE DECISION.

35AS FAR AS CONCERNS THE DEMAND FOR BULK VITAMINS THE SPECIAL FEATURE OF THE SITUATION WITH THE COMMON MARKET IS THE PRESENCE OF A RELATIVELY LARGE NUMBER OF PURCHASERS - ABOUT 5 000 WHO BUY FROM ROCHE - BUT A CONSIDERABLE PROPORTION OF THIS DEMAND, WHICH IN THE CASE OF ROCHE MAY BE ESTIMATED AT APPROXIMATELY 25% OF ITS SALES WITHIN THE COMMON MARKET, WAS AT THE PERIOD UNDER CONSIDERATION CONCENTRATED IN THE HANDS OF 22 LARGE FIRMS, OF WHICH SEVEN BELONGED TO THE PHARMACEUTICAL INDUSTRY, FIVE TO THE FOOD INDUSTRY AND 10 TO THE ANIMAL FEED INDUSTRY.

ALL THESE CUSTOMERS, IRRESPECTIVE OF THE SECTOR OF THE ECONOMY TO WHICH THEY BELONGED, WERE BUYERS OF A GOOD DEAL, IF NOT ALL OF THE VITAMINS IN QUESTION, THE ONLY APPARENT EXCEPTION IN THIS CONNEXION, AT ALL EVENTS AS FAR AS CONCERNS ITS RELATIONS WITH ROCHE, BEING UNILEVER WHICH ONLY PURCHASED VITAMINS IN GROUP A.

SECTION 3: THE RELEVANCE OF THE FACTORS USED BY THE COMMISSION TO ESTABLISH THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION

36THE COMMISSION IS OF THE OPINION THAT ROCHE HAS A DOMINANT POSITION ON THE SEVEN MARKETS (A, B2, B3, B6, C, E, H) AND BASES THIS VIEW ON THE ONE HAND, ON THE RELATIONSHIP BETWEEN THE APPLICANT 'S MARKET SHARES AND THOSE OF ITS COMPETITORS AND, ON THE OTHER HAND, ON THE EXISTENCE OF A NUMBER OF FACTORS WHICH, IF THE MARKET SHARE IS NOT IN ITSELF THE DETERMINATIVE CRITERION, NEVERTHELESS SECURE ROCHE A MARKED ASCENDANCY ON THE RELEVANT MARKETS.

THE COMMISSION DRAWS THE FOLLOWING CONCLUSION FROM THIS (RECITAL 21 TO THE DECISION): ' ' ROCHE ENJOYS SUCH COMPLETE FREEDOM OF ACTION ON THE RELEVANT MARKETS ENABLING IT TO IMPEDE EFFECTIVE COMPETITION WITHIN THE COMMON MARKET THAT IT HAS A DOMINANT POSITION ON SUCH MARKETS ' '.

37ROCHE CHALLENGES THE ASSESSMENT OF ITS MARKET SHARES AND ALSO THE TRUTH AND RELEVANCE OF THE OTHER FACTORS USED IN THE CONTESTED DECISION.

IT ALSO BLAMES THE COMMISSION FOR HAVING OMITTED TO EXAMINE AND TAKE INTO CONSIDERATION ROCHE ' S CONDUCT ON THE RELEVANT MARKETS AND IN PARTICULAR THE CONTINUAL LARGE FALLS IN THE PRICES OF VITAMINS WHICH PROVE THAT THERE WAS EFFECTIVE COMPETITION AND THAT ROCHE HAD TO YIELD TO ITS PRESSURE.

38ARTICLE 86 IS AN APPLICATION OF THE GENERAL OBJECTIVE OF THE ACTIVITIES OF THE COMMUNITY LAID DOWN BY ARTICLE 3 (F) OF THE TREATY NAMELY, THE INSTITUTION OF A SYSTEM ENSURING THAT COMPETITION IN THE COMMON MARKET IS NOT DISTORTED.

ARTICLE 86 PROHIBITS ANY ABUSE BY AN UNDERTAKING OF A DOMINANT POSITION IN A SUBSTANTIAL PART OF THE COMMON MARKET IN SO FAR AS IT MAY AFFECT TRADE BETWEEN MEMBER STATES.

THE DOMINANT POSITION THUS REFERRED TO RELATES TO A POSITION OF ECONOMIC STRENGTH ENJOYED BY AN UNDERTAKING WHICH ENABLES IT TO PREVENT EFFECTIVE COMPETITION BEING MAINTAINED ON THE RELEVANT MARKET BY AFFORDING IT THE POWER TO BEHAVE TO AN APPRECIABLE EXTENT INDEPENDENTLY OF ITS COMPETITORS, ITS CUSTOMERS AND ULTIMATELY OF THE CONSUMERS.

39SUCH A POSITION DOES NOT PRECLUDE SOME COMPETITION, WHICH IT DOES WHERE THERE IS A MONOPOLY OR A QUASI-MONOPOLY, BUT ENABLES THE UNDERTAKING WHICH PROFITS BY IT, IF NOT TO DETERMINE, AT LEAST TO HAVE AN APPRECIABLE INFLUENCE ON THE CONDITIONS UNDER WHICH THAT COMPETITION WILL DEVELOP, AND IN ANY CASE TO ACT LARGELY IN DISREGARD OF IT SO LONG AS SUCH CONDUCT DOES NOT OPERATE TO ITS DETRIMENT.

A DOMINANT POSITION MUST ALSO BE DISTINGUISHED FROM PARALLEL COURSES OF CONDUCT WHICH ARE PECULIAR TO OLIGOPOLIES IN THAT IN AN OLIGOPOLY THE COURSES OF CONDUCT INTERACT, WHILE IN THE CASE OF AN UNDERTAKING OCCUPYING A DOMINANT POSITION THE CONDUCT OF THE UNDERTAKING WHICH DERIVES PROFITS FROM THAT POSITION IS TO A GREAT EXTENT DETERMINED UNILATERALLY.

THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION MAY DERIVE FROM SEVERAL FACTORS WHICH, TAKEN SEPARATELY, ARE NOT NECESSARILY DETERMINATIVE BUT AMONG THESE FACTORS A HIGHLY IMPORTANT ONE IS THE EXISTENCE OF VERY LARGE MARKET SHARES.

40A SUBSTANTIAL MARKET SHARE AS EVIDENCE OF THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION IS NOT A CONSTANT FACTOR AND ITS IMPORTANCE VARIES FROM MARKET TO MARKET ACCORDING TO THE STRUCTURE OF THESE MARKETS, ESPECIALLY AS FAR AS PRODUCTION, SUPPLY AND DEMAND ARE CONCERNED.

EVEN THOUGH EACH GROUP OF VITAMINS CONSTITUTES A SEPARATE MARKET, THESE DIFFERENT MARKETS, AS HAS EMERGED FROM THE EXAMINATION OF THEIR STRUCTURE, NEVERTHELESS HAVE A SUFFICIENT NUMBER OF FEATURES IN COMMON TO MAKE IT POSSIBLE FOR THE SAME CRITERIA TO BE APPLIED TO THEM AS FAR AS CONCERNS THE IMPORTANCE OF THE MARKET SHARES FOR THE PURPOSE OF DETERMINING WHETHER THERE IS A DOMINANT POSITION OR NOT.

41FURTHERMORE ALTHOUGH THE IMPORTANCE OF THE MARKET SHARES MAY VARY FROM ONE MARKET TO ANOTHER THE VIEW MAY LEGITIMATELY BE TAKEN THAT VERY LARGE SHARES ARE IN THEMSELVES, AND SAVE IN EXCEPTIONAL CIRCUMSTANCES, EVIDENCE OF THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION.

AN UNDERTAKING WHICH HAS A VERY LARGE MARKET SHARE AND HOLDS IT FOR SOME TIME, BY MEANS OF THE VOLUME OF PRODUCTION AND THE SCALE OF THE SUPPLY WHICH IT STANDS FOR - WITHOUT THOSE HAVING MUCH SMALLER MARKET SHARES BEING ABLE TO MEET RAPIDLY THE DEMAND FROM THOSE WHO WOULD LIKE TO BREAK AWAY FROM THE UNDERTAKING WHICH HAS THE LARGEST MARKET SHARE - IS BY VIRTUE OF THAT SHARE IN A POSITION OF STRENGTH WHICH MAKES IT AN UNAVOIDABLE TRADING PARTNER AND WHICH, ALREADY BECAUSE OF THIS SECURES FOR IT , AT THE VERY LEAST DURING RELATIVELY LONG PERIODS, THAT FREEDOM OF ACTION WHICH IS THE SPECIAL FEATURE OF A DOMINANT POSITION.

42THE CONTESTED DECISION HAS MENTIONED BESIDES THE MARKET SHARES A NUMBER OF OTHER FACTORS WHICH TOGETHER WITH ROCHE ' S MARKET SHARES WOULD SECURE FOR IT IN CERTAIN CIRCUMSTANCES, A DOMINANT POSITION.

THESE FACTORS WHICH THE DECISION CLASSIFIES AS ADDITIONAL CRITERIA ARE AS FOLLOWS:

(A) ROCHE ' S MARKET SHARES ARE NOT ONLY LARGE BUT THERE IS ALSO A BIG DISPARITY BETWEEN ITS SHARES AND THOSE OF ITS NEXT LARGEST COMPETITORS (RECITALS 5 AND 21 TO THE DECISION);

(B) ROCHE PRODUCES A FAR WIDER RANGE OF VITAMINS THAN ITS COMPETITORS (RECITAL 21 TO THE DECISION);

(C) ROCHE IS THE WORLD ' S LARGEST VITAMIN MANUFACTURER WHOSE TURNOVER EXCEEDS THAT OF ALL THE OTHER PRODUCERS AND IS AT THE HEAD OF A MULTINATIONAL GROUP WHICH IN TERMS OF SALES IS THE WORLD ' S LEADING PHARMACEUTICALS PRODUCER (RECITALS 5 , 6 AND 21 TO THE DECISION);

(D) ALTHOUGH ROCHE ' S PATENTS FOR THE MANUFACTURE OF VITAMINS HAVE EXPIRED ROCHE, SINCE IT HAS PLAYED A LEADING ROLE IN THIS FIELD, STILL ENJOYS TECHNOLOGICAL ADVANTAGES OVER ITS COMPETITORS OF WHICH THE HIGHLY DEVELOPED CUSTOMER INFORMATION AND ASSISTANCE SERVICE WHICH IT HAS IS EVIDENCE (RECITALS 7 AND 8 TO THE DECISION);

(E) ROCHE HAS A VERY EXTENSIVE AND HIGHLY SPECIALIZED SALES NETWORK (RECITAL 21 TO THE DECISION);

(F) THERE IS NO POTENTIAL COMPETITION (RECITAL 21 TO THE DECISION).

FURTHERMORE DURING THE PROCEEDINGS BEFORE THE COURT THE COMMISSION ADDUCED AS A FACTOR ESTABLISHING ROCHE ' S DOMINANT POSITION THE LATTER ' S ABILITY, NOTWITHSTANDING LIVELY COMPETITION, TO MAINTAIN ITS MARKET SHARES SUBSTANTIALLY INTACT.

43BEFORE CONSIDERING WHETHER THE FACTORS TAKEN INTO ACCOUNT BY THE COMMISSION CAN IN FACT BE CONFIRMED IN ROCHE ' S CASE IT IS NECESSARY TO ASCERTAIN, SINCE THE APPLICANT

CHALLENGES THEIR RELEVANCE, WHETHER THESE FACTORS, IN THE LIGHT OF THE SPECIAL FEATURES OF THE RELEVANT MARKETS AND OF THE MARKET SHARES, ARE OF SUCH A KIND AS TO DISCLOSE THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION.

44IN THIS CONNEXION IT IS NECESSARY TO REJECT THE CRITERION BASED ON RETENTION OF MARKET SHARES, SINCE THIS MAY JUST AS WELL RESULT FROM EFFECTIVE COMPETITIVE BEHAVIOUR AS FROM A POSITION WHICH ENSURES THAT ROCHE CAN BEHAVE INDEPENDENTLY OF COMPETITORS, AND THE COMMISSION, WHILE ADMITTING THAT THERE IS COMPETITION, HAS NOT MENTIONED THE FACTORS WHICH MAY ACCOUNT FOR THE STABILITY OF MARKET SHARES WHERE IT HAS BEEN FOUND TO EXIST.

HOWEVER IF THERE IS A DOMINANT POSITION THEN RETENTION OF THE MARKET SHARES MAY BE A FACTOR DISCLOSING THAT THIS POSITION IS BEING MAINTAINED, AND, ON THE OTHER HAND, THE METHODS ADOPTED TO MAINTAIN A DOMINANT POSITION MAY BE AN ABUSE WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 86 OF THE TREATY.

45THE FACT THAT ROCHE PRODUCES A FAR WIDER RANGE OF VITAMINS THAN ITS COMPETITORS MUST SIMILARLY BE REJECTED AS BEING IMMATERIAL.

THE COMMISSION REGARDS THIS AS A FACTOR ESTABLISHING A DOMINANT POSITION AND ASSERTS THAT ' ' SINCE THE REQUIREMENTS OF MANY USERS EXTEND TO SEVERAL GROUPS OF VITAMINS, ROCHE IS ABLE TO EMPLOY A SALES AND PRICING STRATEGY WHICH IS FAR LESS DEPENDENT THAN THAT OF THE OTHER MANUFACTURERS ON THE CONDITIONS OF COMPETITION IN EACH MARKET ' '.

46HOWEVER THE COMMISSION HAS ITSELF FOUND THAT EACH GROUP OF VITAMINS CONSTITUTES A SPECIFIC MARKET AND IS NOT, OR AT LEAST NOT TO ANY SIGNIFICANT EXTENT, INTERCHANGEABLE WITH ANY OTHER GROUP OR WITH ANY OTHER PRODUCTS (RECITAL 20 TO THE DECISION) SO THAT THE VITAMINS BELONGING TO THE VARIOUS GROUPS ARE AS BETWEEN THEMSELVES PRODUCTS JUST AS DIFFERENT AS THE VITAMINS COMPARED WITH OTHER PRODUCTS OF THE PHARMACEUTICAL AND FOOD SECTOR.

MOREOVER IT IS NOT DISPUTED THAT ROCHE ' S COMPETITORS, IN PARTICULAR THOSE IN THE CHEMICAL INDUSTRY, MARKET BESIDES THE VITAMINS WHICH THEY MANUFACTURE THEMSELVES, OTHER PRODUCTS WHICH PURCHASERS OF VITAMINS ALSO WANT, SO THAT THE FACT THAT ROCHE IS IN A POSITION TO OFFER SEVERAL GROUPS OF VITAMINS DOES NOT IN ITSELF GIVE IT ANY ADVANTAGE OVER ITS COMPETITORS, WHO CAN OFFER, IN ADDITION A LESS OR MUCH LESS WIDE RANGE OF VITAMINS, OTHER PRODUCTS WHICH ARE ALSO REQUIRED BY THE PURCHASERS OF THESE VITAMINS.

47SIMILAR CONSIDERATIONS LEAD ALSO TO THE REJECTION AS A RELEVANT FACTOR OF THE CIRCUMSTANCE THAT ROCHE IS THE WORLD ' S LARGEST VITAMIN MANUFACTURER, THAT ITS TURNOVER EXCEEDS THAT OF ALL THE OTHER MANUFACTURERS AND THAT IT IS AT THE HEAD OF THE LARGEST PHARMACEUTICALS GROUP IN THE WORLD.

IN THE VIEW OF THE COMMISSION THESE THREE CONSIDERATIONS TOGETHER ARE A FACTOR SHOWING THAT THERE IS A DOMINANT POSITION, BECAUSE ' ' IT FOLLOWS THAT THE APPLICANT OCCUPIES A PREPONDERANT POSITION NOT ONLY WITHIN THE COMMON MARKET BUT ALSO ON THE WORLD MARKET; IT THEREFORE ENJOYS VERY CONSIDERABLE FREEDOM OF ACTION, SINCE ITS POSITION ENABLES IT TO ADAPT ITSELF EASILY TO THE DEVELOPMENTS OF THE DIFFERENT REGIONAL MARKETS. AN UNDERTAKING OPERATING THROUGHOUT THE MARKETS OF THE WORLD AND HAVING A MARKET SHARE WHICH LEAVES ALL ITS COMPETITORS FAR BEHIND IT DOES NOT HAVE TO CONCERN ITSELF UNDULY ABOUT ANY COMPETITORS WITHIN THE COMMON MARKET ' '.

SUCH REASONING BASED ON THE BENEFITS REAPED FROM ECONOMICS OF SCALE AND ON THE POSSIBILITY OF ADOPTING A STRATEGY WHICH VARIES ACCORDING TO THE DIFFERENT REGIONAL MARKETS IS NOT CONCLUSIVE, SEEING THAT IT IS ACCEPTED THAT EACH GROUP OF VITAMINS CONSTITUTES A GROUP OF SEPARATE PRODUCTS WHICH REQUIRE THEIR OWN PARTICULAR PLANT AND FORM A SEPARATE MARKET, IN THAT THE VOLUME OF THE OVERALL PRODUCTION OF PRODUCTS

WHICH ARE DIFFERENT AS BETWEEN THEMSELVES DOES NOT GIVE ROCHE A COMPETITIVE ADVANTAGE OVER ITS COMPETITORS, ESPECIALLY OVER THOSE IN THE CHEMICAL INDUSTRY, WHO MANUFACTURE ON A WORLD SCALE OTHER PRODUCTS AS WELL AS VITAMINS AND HAVE IN PRINCIPLE THE SAME OPPORTUNITIES TO SET OFF ONE MARKET AGAINST THE OTHER AS ARE OFFERED BY A LARGE OVERALL PRODUCTION OF PRODUCTS WHICH DIFFER FROM EACH OTHER AS MUCH AS THE VARIOUS GROUPS OF VITAMINS DO.

48ON THE OTHER HAND THE RELATIONSHIP BETWEEN THE MARKET SHARES OF THE UNDERTAKING CONCERNED AND OF ITS COMPETITORS, ESPECIALLY THOSE OF THE NEXT LARGEST, THE TECHNOLOGICAL LEAD OF AN UNDERTAKING OVER ITS COMPETITORS, THE EXISTENCE OF A HIGHLY DEVELOPED SALES NETWORK AND THE ABSENCE OF POTENTIAL COMPETITION ARE RELEVANT FACTORS, THE FIRST BECAUSE IT ENABLES THE COMPETITIVE STRENGTH OF THE UNDERTAKING IN QUESTION TO BE ASSESSED, THE SECOND AND THIRD BECAUSE THEY REPRESENT IN THEMSELVES TECHNICAL AND COMMERCIAL ADVANTAGES AND THE FOURTH BECAUSE IT IS THE CONSEQUENCE OF THE EXISTENCE OF OBSTACLES PREVENTING NEW COMPETITORS FROM HAVING ACCESS TO THE MARKET.

AS FAR AS THE EXISTENCE OR NON-EXISTENCE OF POTENTIAL COMPETITION IS CONCERNED IT MUST HOWEVER BE OBSERVED THAT, ALTHOUGH IT IS TRUE - AND THIS APPLIES TO ALL THE GROUPS OF VITAMINS IN QUESTION - THAT BECAUSE OF THE AMOUNT OF CAPITAL INVESTMENT REQUIRED THE CAPACITY OF THE FACTORIES IS DETERMINED ACCORDING TO THE ANTICIPATED GROWTH OVER A LONG PERIOD SO THAT ACCESS TO THE MARKET BY NEW PRODUCERS IS NOT EASY, ACCOUNT MUST ALSO BE TAKEN OF THE FACT THAT THE EXISTENCE OF CONSIDERABLE UNUSED MANUFACTURING CAPACITY CREATES POTENTIAL COMPETITION BETWEEN ESTABLISHED MANUFACTURERS.

NEVERTHELESS ROCHE IS IN THIS RESPECT IN A PRIVILEGED POSITION BECAUSE, AS IT ADMITS ITSELF, ITS OWN MANUFACTURING CAPACITY WAS, DURING THE PERIOD COVERED BY THE CONTESTED DECISION, IN ITSELF SUFFICIENT TO MEET WORLD DEMAND WITHOUT THIS SURPLUS MANUFACTURING CAPACITY PLACING IT IN A DIFFICULT ECONOMIC OR FINANCIAL SITUATION.

49IT IS IN THE LIGHT OF THE PRECEDING CONSIDERATIONS THAT ROCHE'S SHARES OF EACH OF THE RELEVANT MARKETS, COMPLEMENTED BY THOSE FACTORS WHICH IN CONJUNCTION WITH THE MARKET SHARES MAKE IT POSSIBLE TO SHOW THAT THERE MAY BE A DOMINANT POSITION, MUST BE EVALUATED.

FINALLY IT WILL ALSO BE NECESSARY TO CONSIDER WHETHER ROCHE'S SUBMISSIONS RELATING TO THE IMPLICATION OF ITS CONDUCT ON THE MARKET, MAINLY AS FAR AS CONCERNS PRICES, ARE OF SUCH A KIND AS TO ALTER THE FINDINGS TO WHICH THE EXAMINATION OF THE MARKET SHARES AND THE OTHER FACTORS TAKEN INTO ACCOUNT MIGHT LEAD.

SECTION 4: APPLICATION OF THE RELEVANT CRITERIA TO THE DIFFERENT GROUPS OF VITAMINS

(A) THE VITAMIN A GROUP

50THE PARTIES BOTH CONCEDE THAT ROCHE'S MARKET SHARE WITHIN THE COMMON MARKET MAY BE PUT AT 47 % BOTH AS TO VALUE AND QUANTITY.

ACCORDING TO THE DATA PRODUCED BY THE COMMISSION, WHICH ROCHE DOES NOT DISPUTE, THE SHARES OF THE OTHER PRODUCERS IN 1974 MAY BE PUT AT 27 %, 18 %, 7 %, AND 1 %.

51SINCE THE RELEVANT MARKET THUS HAS THE PARTICULAR FEATURES OF A NARROW OLIGOPOLISTIC MARKET IN WHICH THE DEGREE OF COMPETITION BY ITS VERY NATURE HAS ALREADY BEEN WEAKENED, ROCHE'S SHARE, WHICH IS EQUAL TO THE AGGREGATE OF THE SHARES OF ITS TWO NEXT LARGEST COMPETITORS, PROVES THAT IT IS ENTIRELY FREE TO DECIDE WHAT ATTITUDE TO ADOPT WHEN CONFRONTED BY COMPETITION.

ROCHE ' S TECHNICAL LEAD OVER ITS COMPETITORS DUE TO THE FACT THAT IT IS THE PROPRIETOR OF SEVERAL PATENTS RELATING TO VITAMIN A, EVEN AFTER THE EXPIRATION OF THESE PATENTS, IS A FURTHER INDICATION THAT IT OCCUPIES A DOMINANT POSITION.

AS HAS BEEN INDICATED ABOVE THE SAME APPLIES TO THE ABSENCE OF POTENTIAL COMPETITION FROM NEW MANUFACTURERS, WHEREAS THE COMPETITION DERIVED FROM THE SURPLUS MANUFACTURING CAPACITY OF EXISTING UNDERTAKINGS RATHER FAVOURS ROCHE AS IS APPARENT FROM AN EXTRACT FROM MANAGEMENT INFORMATION OF THE MIDDLE OF AUGUST 1971 WHICH READS ' ' ALTHOUGH BASF WILL CONTINUE TO INTENSIFY ITS ACTIVITIES, WE EXPECT TO ACHIEVE A FURTHER STEADY INCREASE OF OUR TURNOVER. HOWEVER, THE PRESENT OVERCAPACITY OF PRODUCTION IS SUCH THAT A FIXING OF PRICES CANNOT BE EXPECTED FOR THE NEXT FEW YEARS. SUCH A DEVELOPMENT WOULD, OF COURSE, BE ACCELERATED IF ONE OF OUR SMALLER COMPETITORS CEASED PRODUCTION ' '.

52 THEREFORE THE COMMISSION WAS RIGHT TO FIND THAT THE APPLICANT OCCUPIES A DOMINANT POSITION ON THE MARKET IN VITAMIN A.

THE FACT THAT ROCHE HAD TO OBTAIN ITS SUPPLIES OF RAW MATERIALS FOR THE MANUFACTURE OF VITAMINS OF GROUP A FROM AN UNDERTAKING OF THE CHEMICAL INDUSTRY WHICH ALSO MANUFACTURED VITAMIN A AND WHICH WAS CONSEQUENTLY ITS COMPETITOR IS NOT OF SUCH A KIND AS TO ALTER THE COMMISSION ' S CONCLUSIONS, SINCE ROCHE HAS NEVER CLAIMED THAT IT WAS IN ANY DIFFICULTIES AT ALL EITHER AS REGARDS THE FREQUENCY OF THE DELIVERIES OF ITS SUPPLIES OR AS REGARDS PRICES.

(B) THE VITAMIN B GROUP

53 THE COMMISSION IN ITS CONTESTED DECISION HAD EVALUATED ROCHE ' S MARKET SHARE AT 86 %.

IN THE DOCUMENT WHICH WAS JOINTLY PREPARED DURING THE WRITTEN PROCEDURE IT DISCLOSED THE BASES OF ITS CALCULATIONS OF ROCHE ' S MARKET SHARES BOTH IN VALUE AND IN QUANTITY, AND IT APPEARS FROM THE TABLES WHICH IT PRODUCED THAT ALL THE IMPORTS OF VITAMINS INTO THE COMMON MARKET FOR WHICH THERE ARE STATISTICS HAVE BEEN TAKEN INTO CONSIDERATION.

ON THE BASIS OF THESE DATA IT ARRIVES AT THE FOLLOWING FIGURES:

54 ROCHE SIMPLY ASSERTS IN SUBSTANCE ' ' THAT SINCE, AS FAR AS CONCERNS COMPETITION, IT HAS TO RELY ON MERE ESTIMATES IT IS UNABLE TO ADDUCE ANY EVIDENCE TO THE CONTRARY ' ' BUT IT ESTIMATES ITS SHARE OF THE WORLD MARKET AS BEING CONSIDERABLY LESS AND ITS SHARE OF THE COMMON MARKET AT NOT MORE THAN 50 %.

IN ORDER TO JUSTIFY THE DIFFERENCE BETWEEN THE LATTER ESTIMATE AND THE COMMISSION ' S IT REFERS TO THE FACT THAT ' ' IF THE FERMENTATION PRODUCTION CAPACITY, ESPECIALLY IN THE USA, OF 200 TO 300 TONNES PER ANNUM, WHICH WAS REDUCED TO A MINIMUM AT THE BEGINNING OF 1970 BUT WHICH MAY AT ANY MOMENT BE REACTIVATED, IS ADDED TO THESE FIGURES ITS SHARE IS ONLY ABOUT 50 % ' ', THUS PLEADING - WITHOUT GIVING ANY OTHER PARTICULARS - EITHER THE EXISTENCE OF POTENTIAL COMPETITION OR A REDUCTION OF ITS OWN MANUFACTURING CAPACITY IN THE USA.

55 IF THE FIRST ASSUMPTION PROVED TO BE CORRECT IT WOULD BE SUCH AS TO RAISE THE PRESUMPTION THAT AFTER 1970 SOME OF ROCHE ' S COMPETITORS WERE ELIMINATED FROM THE MARKET.

EVEN IF IT IS ASSUMED - THE POSITION IS NOT CLEAR - THAT THE REFERENCE IS TO THE CLOSING DOWN OF ROCHE ' S MANUFACTURING CAPACITY, THIS FACT CANNOT BE RELIED ON FOR THE PURPOSE OF CHALLENGING THE COMMISSION ' S CALCULATIONS AS LONG AS IT HAS NOT BEEN ESTABLISHED THAT COMPETITORS DID NOT ALSO CLOSE DOWN THEIR MANUFACTURING CAPACITY, AND THAT, IN ANY

CASE, THE INEVITABLE OUTCOME OF THIS WAS A REDUCTION OF ROCHE ' S MARKET SHARES WITHIN THE COMMON MARKET RATHER THAN A RATIONALIZATION OF PRODUCTION.

FURTHERMORE ALTHOUGH THE EXISTENCE OF SURPLUS MANUFACTURING CAPACITY MAY IN CERTAIN CIRCUMSTANCES BE A CONSISTENT ELEMENT OF POTENTIAL COMPETITION LIKELY TO HAVE AN EFFECT ON THE QUESTION WHETHER THERE IS A DOMINANT POSITION - ALTHOUGH IT HAS ALREADY BEEN CONFIRMED ABOVE THAT THIS FACTOR DID NOT APPLY TO ROCHE DURING THE PERIOD UNDER CONSIDERATION - IT CANNOT AFFECT THE EVALUATION OF THE MARKET SHARES WHICH HAVE IN FACT BEEN ACQUIRED.

56IN THESE CIRCUMSTANCES THE COMMISSION ' S CALCULATIONS AS CORRECTED, WHICH MOREOVER ARE SUFFICIENTLY DEPENDABLE TO BE CAPABLE OF ACCEPTANCE, CANNOT BE CALLED IN QUESTION ON THE STRENGTH OF THE ABOVE-MENTIONED OBJECTIONS AND THE MARKET SHARES WHICH THEY DISCLOSE ARE SO LARGE THAT THEY ARE IN THEMSELVES EVIDENCE OF A DOMINANT POSITION.

(C) THE VITAMIN B3 (PANTOTHENIC ACID) GROUP

57THE COMMISSION HAS ADMITTED THAT THE FIGURES USED IN THE CONTESTED DECISION HAD TO BE CORRECTED AND THE TWO PARTIES AGREE THE FOLLOWING EVALUATIONS OF THE MARKET SHARES:

58MARKET SHARES OF THIS SIZE EITHER IN VALUE OR IN QUANTITY, COMPLEMENTED BY THE STATEMENT IN THE DOCUMENT JOINTLY PREPARED BY THE PARTIES THAT THE FIGURES FOR 1971 WERE 6 % LOWER STILL THAN THOSE FOR 1972 DO NOT IN THEMSELVES CONSTITUTE A FACTOR SUFFICIENT TO ESTABLISH THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION FOR MOST OF THE PERIOD CONSIDERED BY THE COMMISSION.

ON THE CONTRARY IT HAS BECOME APPARENT THAT THE RECTIFICATION WHICH THE LATTER HAD TO CARRY OUT WAS DUE TO ITS OMISSION TO TAKE ACCOUNT OF THE IMPORTS OF A JAPANESE COMPETITOR WHICH IN 1973 ACCOUNTED FOR 30 % OF THE MARKET.

ON THE OTHER HAND THE COMMISSION, IN THE CASE OF THIS PARTICULAR MARKET, HAS NOT INDICATED WHAT THE ADDITIONAL FACTORS WOULD BE, WHICH, TOGETHER WITH THE MARKET SHARE AS CORRECTED, NEVERTHELESS WOULD BE OF SUCH A KIND AS TO ADMIT OF THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION.

THESE FINDINGS LEAD TO THE CONCLUSION THAT, AS FAR AS CONCERNS VITAMIN B3, THERE IS INSUFFICIENT EVIDENCE OF THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION HELD BY ROCHE FOR THE PERIOD UNDER CONSIDERATION.

(D) THE VITAMIN B6 GROUP

59THE COMMISSION HAD EVALUATED ROCHE ' S MARKET SHARE AT 95 % WHEREAS ROCHE, WHICH HAS NOT SUPPLIED ANY PARTICULARS RELATING TO THE COMMON MARKET, ADMITS THAT IT HAS A MARKET SHARE OF ABOUT 60 TO 70 % OF THE WORLD MARKET.

AFTER THE PARTIES HAD COMPARED THEIR FIGURES (ANNEXES 1 (E) AND 2 (G) TO THE DOCUMENT RELATING TO MATTERS AGREED BY THE PARTIES) THEY WERE UNABLE TO AGREE A JOINT EVALUATION AND THE COMMISSION PRODUCED THE FOLLOWING FIGURES AFTER HAVING CORRECTED ITS OWN EVALUATION:

60IT MUST BE NOTED THAT, ALTHOUGH THE MARKET SHARES COVER THE TWO GROUPS B6 AND H, AT LEAST IN TERMS OF VALUE, BECAUSE THE VITAMINS OF GROUPS B6 AND H FALL WITHIN THE SAME CUSTOMS HEADING, ROCHE HAS NEVERTHELESS NOT CONTENDED THAT THIS FACT IS NOT OF SUCH A KIND AS TO ALTER THE RESULTING ORDERS OF MAGNITUDE.

ROCHE MAINTAINS, WITHOUT GOING INTO A MORE DETAILED EXPLANATION, THAT THIS ESTIMATE MUST BE REDUCED BY AT LEAST 20 %, BUT EVEN IF THIS VIEW WERE TO BE ACCEPTED WITHOUT QUALIFICATION, ROCHE ' S MARKET SHARES ARE NEVERTHELESS SO LARGE THAT THEY PROVE THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION.

THIS IS ALL THE MORE TRUE BECAUSE AT THE RELEVANT TIME THE MARKET SHARE OF NONE OF ROCHE ' S FOUR NEXT LARGEST COMPETITORS REACHED 10 % AND THE SHARES OF SOME OF THEM WERE PROBABLY LESS THAN 5 %.

(E) THE VITAMIN C GROUP

61THE COMMISSION IN THE CONTESTED DECISION HAD ESTIMATED ROCHE ' S MARKET SHARE AT 68 %, WHEREAS ROCHE DURING THE PROCEEDINGS PUT FORWARD THE FIGURE OF 50%.

THE PARTIES, AFTER HAVING COMPARED THEIR VIEWS, AGREED ON THE FOLLOWING ESTIMATES OF THE MARKET SHARES ON THE ASSUMPTION THAT ONLY THE MARKET IN VITAMINS IS TAKEN INTO CONSIDERATION:

62ROCHE TAKES THE VIEW THAT THIS ESTIMATE SHOULD BE CORRECTED BY ALLOWING FOR THE FACT THAT THE MARKET IN QUESTION SHOULD ALSO INCLUDE PRODUCTS COMPETING WITH THE TECHNOLOGICAL USES OF VITAMIN C AND IT ASSERTS THAT IN THOSE CIRCUMSTANCES ITS MARKET SHARE WOULD NOT EXCEED 47%.

63SINCE THE CONSIDERATIONS SET OUT ABOVE RELATING TO THE DELIMITATION OF THE RELEVANT MARKET FOR VITAMINS INTENDED BOTH FOR BIONUTRITIVE AND TECHNOLOGICAL USES HAVE LED TO THE ARGUMENT DEVELOPED BY ROCHE BEING REJECTED, THE MARKET SHARES WHICH THE PARTIES HAVE AGREED OF THE VITAMIN C MARKET AS SUCH MUST BE ACCEPTED. THEY ARE EVIDENCE OF THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION.

AS FAR AS CONCERNS THIS MARKET TOO - ON WHICH MOREOVER THERE WAS A SHORTAGE IN 1971 - THE GAP BETWEEN ROCHE ' S SHARES (64.8%) AND THOSE OF ITS NEXT LARGEST COMPETITORS (14.8% AND 6.3%) WAS SUCH AS TO CONFIRM THE CONCLUSION WHICH THE COMMISSION REACHED.

(F) THE VITAMIN E GROUP

64THE COMMISSION IN ITS CONTESTED DECISION HAD EVALUATED ROCHE ' S SHARE OF THE VITAMIN E MARKET AT 70%, WHEREAS ROCHE DURING THE PROCEEDINGS PUT FORWARD THE FIGURE OF 40%.

THE PARTIES, AFTER HAVING COMPARED THEIR VIEWS, JOINTLY AGREED TO EVALUATE THE MARKET SHARES, ON THE ASSUMPTION THAT ONLY THE VITAMIN E MARKET HAS TO BE TAKEN INTO CONSIDERATION, AS FOLLOWS:

MOREOVER ROCHE ESTIMATES THAT ITS SHARE FOR 1970 AND 1971 IS 7% LOWER STILL THAN THAT FOR 1972.

65ROCHE TAKES THE VIEW, FOR THE SAME REASONS WHICH IT PUT FORWARD IN RELATION TO VITAMIN C, THAT THE RELEVANT MARKET SHOULD ALSO INCLUDE PRODUCTS COMPETING WITH THE TECHNOLOGICAL USES OF VITAMIN E AND IT ASSERTS THAT IN THOSE CIRCUMSTANCES ITS MARKET SHARE FOR 1974 WOULD NOT EXCEED 40%.

66SINCE ROCHE ' S ARGUMENT AS FAR AS CONCERNS THE DELIMITATION OF THE RELEVANT MARKET HAS BEEN REJECTED FOR THE REASONS MENTIONED ABOVE IT IS NECESSARY TO TAKE INTO CONSIDERATION THE MARKET SHARES WHICH THE PARTIES HAVE AGREED.

THE SIZE OF THESE SHARES, WHICH IS IN ITSELF SIGNIFICANT, IS MADE THE MORE SO BY THE FACT THAT THE SHARES OF ROCHE ' S COMPETITORS MUST BE ESTIMATED, AFTER THE BEFORE-MENTIONED RECTIFICATION, FOR 1974, ACCORDING TO VALUE, AT 16%, 6% AND 1% IN THE CASE OF THE OTHER

PRODUCERS AND AT 19% FOR ONE OR MORE IMPORTERS WHO WERE IN GENERAL FIRMS OPERATING FROM NON-MEMBER STATES.

SUCH A POSITION AS THE ONE WHICH HAS BEEN ESTABLISHED CONFORMS EVEN MORE TYPICALLY THAN THE ONE ESTABLISHED IN THE CASE OF VITAMIN A TO THE PATTERN OF A NARROW OLIGOPOLISTIC MARKET IN WHICH ROCHE ' S SHARE IS MUCH LARGER THAN THE COMBINED SHARES OF THE TWO NEXT LARGEST COMPETITORS.

THEREFORE THE COMMISSION WAS RIGHT TO FIND THAT THERE WAS A DOMINANT POSITION ON THIS MARKET.

(G) THE VITAMIN H GROUP

67THE APPLICANT HAS ADMITTED THAT IT HAD A 100% SHARE OF THIS MARKET AND THAT DURING THE PERIOD UNDER CONSIDERATION ITS SHARE AMOUNTED TO 93% WITH THE RESULT THAT IT IN FACT HAS A MONOPOLY.

(H) SUMMARY

68IT FOLLOWS FROM THE FOREGOING THAT, AS FAR AS CONCERNS THE GROUPS OF VITAMINS A, B2, B6, C, E AND H, ALL THE CONSTITUENT ELEMENTS OF A DOMINANT POSITION WERE PRESENT WHEREAS THE EXISTENCE OF SUCH A POSITION IN THE CASE OF VITAMIN B3 HAS NOT BEEN ESTABLISHED.

SECTION 5: THE APPLICANT ' S CONDUCT ON THE MARKET

69IT IS HOWEVER NECESSARY TO CONSIDER WHETHER THE PRECEDING CONCLUSIONS ARE BELIED BY THE APPLICANT ' S BEHAVIOUR ON THE RELEVANT MARKETS, WHICH IN ITS VIEW SHOWS THAT THERE WAS NOT ONLY LIVELY COMPETITION BUT ALSO THAT SUCH COMPETITION BROUGHT PRESSURE TO BEAR ON IT.

ON THIS POINT IT PLACES SPECIAL RELIANCE ON THE FACT THAT THE PRICES OF THE VARIOUS GROUPS OF VITAMINS CONTINUALLY FELL AND ALSO THAT IN CERTAIN MEMBER STATES ITS MARKET SHARES DECREASED.

IT ALSO REFERS TO THE INFORMATION CONTAINED IN VARIOUS INTERNAL DOCUMENTS AND ESPECIALLY IN ' ' MANAGEMENT INFORMATION ' ' AND ' ' MARKETING NEWS ' ' WHICH IT CIRCULATED REGULARLY AND WHICH CONTAIN AN ANALYSIS OF THE MARKET SITUATION OF EACH GROUP OF VITAMINS AND ALSO TO THE INFORMATION RELATING TO THE EUROPEAN BULK MANAGERS MEETING ORGANIZED BY ROCHE IN BASLE IN OCTOBER 1972.

70THE COURT HAS ALREADY HELD INTER ALIA IN ITS JUDGEMENT OF 14 FEBRUARY 1978 IN CASE 27/76 UNITED BRANDS COMPANY AND UNITED BRANDS CONTINENTAAL B.V. V COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1978) ECR 207 THAT EVEN THE EXISTENCE OF LIVELY COMPETITION ON A PARTICULAR MARKET DOES NOT RULE OUT THE POSSIBILITY THAT IS A DOMINANT POSITION ON THIS MARKET SINCE THE PREDOMINANT FEATURE OF SUCH A POSITION IS THE ABILITY OF THE UNDERTAKING CONCERNED TO ACT WITHOUT HAVING TO TAKE ACCOUNT OF THIS COMPETITION IN ITS MARKET STRATEGY AND WITHOUT FOR THAT REASON SUFFERING ANY DETRIMENTAL EFFECTS FROM SUCH BEHAVIOUR.

71HOWEVER, THE FACT THAT AN UNDERTAKING IS COMPELLED BY THE PRESSURE OF ITS COMPETITORS ' PRICE REDUCTIONS TO LOWER ITS OWN PRICES IS IN GENERAL INCOMPATIBLE WITH THAT INDEPENDENT CONDUCT WHICH IS THE HALLMARK OF A DOMINANT POSITION.

THE APPLICANT HAS PRODUCED IN THE ANNEXES TO ITS APPLICATION A NUMBER OF GRAPHS WITH TWO DIFFERENT CURVES, THE ONE FOR MEASURING FALLS IN PRICES AND THE OTHER FOR MEASURING INCREASES IN PRODUCTION OF ROCHE ' S DIFFERENT GROUPS OF VITAMINS ON THE WORLD MARKET

DURING A PERIOD WHICH COVERS, AS THE CASE MAY BE, THE YEARS FROM 1940 TO 1954 UP TO THE END OF 1974.

72 IT MUST HOWEVER BE NOTED THAT THESE GRAPHS RELATE TO THE WORLD MARKET AND THAT ROCHE, WHICH HAS SEVERAL TIMES STRESSED THE DISPARITIES BETWEEN THE PRICE FLUCTUATIONS FROM ONE MEMBER STATE TO ANOTHER, CANNOT THEREFORE MAINTAIN THAT THE VARIATIONS ON THE WORLD MARKET ARE NECESSARILY REPRESENTATIVE OF PRICE TRENDS IN THE COMMUNITY.

EVEN IF IT IS ASSUMED THAT THE RECORDED WORLD PRICE TRENDS MAY BE REGARDED AS REFLECTING THE GENERAL TREND OF PRICES WITHIN THE COMMON MARKET, AN EXAMINATION OF THE GRAPHS HOWEVER MAKES IT CLEAR THAT, TO A VERY GREAT EXTENT, THE PRICES OF DIFFERENT GROUPS OF VITAMINS FELL CONSIDERABLY SO LONG AS PRODUCTION ONLY INCREASED SLOWLY, BUT THAT THESE FALLS WERE GREATLY REDUCED AND EVEN GRADUALLY SUPERSEDED BY A VERY HIGH DEGREE OF STABILITY AS FROM THE TIME WHEN THERE WAS A BIG INCREASE IN THE PRODUCTION OF EACH SPECIFIC GROUP OF VITAMINS, NAMELY: FROM 1964 IN THE CASE OF VITAMIN A, FROM 1956 IN THE CASE OF VITAMIN B₂; FROM 1966 IN THE CASE OF VITAMIN B₆; FROM 1958 IN THE CASE OF VITAMIN C; FROM 1950 IN THE CASE OF VITAMIN B₃; FROM 1965 IN THE CASE OF VITAMIN E, WHILE IN THE CASE OF VITAMIN H (BIOTIN), THE PRICE CURVE, WHICH HAD BEEN STABLE UP TO 1970, AS FROM THAT TIME FALLS SLIGHTLY WHILE AT THE SAME TIME PRODUCTION EXPANDS.

THESE DATA SHOW THAT THERE IS A CORRELATION BETWEEN PRICES ON THE ONE HAND, AND THE VOLUME OF PRODUCTION AND COSTS ON THE OTHER, RATHER THAN BETWEEN PRICES AND THE PRESSURE OF COMPETITION.

73 ROCHE, IN ANSWER TO QUESTIONS PUT BY THE COURT, PRODUCED A NUMBER OF TABLES (ANNEX 4 (A-I) OF THE DOCUMENT RELATING TO MATTERS AGREED BY THE PARTIES) SETTING OUT THOSE VARIATIONS IN THE PRICES OF VITAMINS CONSIDERED BY ROCHE TO BE THE MOST REPRESENTATIVE IN EACH GROUP BETWEEN 1970 AND 1976 FOR EACH MEMBER STATE AS WELL AS THE AVERAGE PRICES BASED ON NATIONAL PRICES THROUGHOUT THE COMMUNITY.

74 THESE TABLES IN FACT SHOW THAT THE PRICE RISES AND FALLS VARIED CONSIDERABLY.

HOWEVER, THE PRICE VARIATIONS OF THE SAME PRODUCT DURING THE SAME PERIOD DIFFER MARKEDLY IN THE VARIOUS MEMBER STATES AND THIS DISCLOSES A PARTITIONING OF THE MARKETS AND WOULD BE LIKELY TO RAISE THE PRESUMPTION OF A CORRESPONDING PRICE STRATEGY.

IT IS NOTEWORTHY THAT IN THE CASE OF VITAMIN H (BIOTIN), IN RESPECT OF WHICH ROCHE ADMITS THAT ITS MARKET SHARE WAS 100% IN 1970 AND 93% IN 1974, ANNEX 4 TO THE DOCUMENT RELATING TO MATTERS AGREED BY THE PARTIES SHOWS THAT THERE WERE ALSO CONSIDERABLE PRICE REDUCTIONS, WHICH, EXPRESSED IN SWISS FRANCS AND TAKING AVERAGE FIGURES, RECORD FALLS THROUGHOUT THE WHOLE OF THE COMMON MARKET FROM 40.54 SWISS FRANCS IN 1970 TO 30.72 SWISS FRANCS IN 1973 AND TO 29.85 SWISS FRANCS IN 1974. SUCH FALLS IN PRICES CANNOT IN THE CASE OF AN UNDERTAKING HAVING A MARKET SHARE OF BETWEEN 93% AND 100% BE ATTRIBUTED TO THE PRESSURE OF COMPETITION BUT ARE DETERMINED RATHER BY A PRICE POLICY INTENTIONALLY AND FREELY ADOPTED AND ARE NOT IN ANY CASE INCONSISTENT WITH THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION.

75 THIS FINDING IS SUBSTANTIALLY CONFIRMED BY THE INTERNAL DOCUMENTS MENTIONED ABOVE.

AS FAR AS CONCERNS IN PARTICULAR VITAMIN H (BIOTIN), MANAGEMENT INFORMATION OF 8 SEPTEMBER 1972 DISCLOSES THAT, ALTHOUGH A COMPETITOR - THE SUMITOMI UNDERTAKING - FIRST BEGAN TO MANUFACTURE BIOTIN AT THE END OF 1971, IT PREFERRED TO SELL PART OF ITS PRODUCTION TO ROCHE AND THE REST IN THE UNITED STATES AND THAT ROCHE, ANTICIPATING THE APPEARANCE OF ANOTHER PRODUCER DURING 1973, DECIDED TO STRIKE FIRST AND DROP ITS 'INFLEXIBLE PRICE POLICY AT ONCE'.

IT IS IN FACT IN THE YEAR 1973 THAT A SIGNIFICANT FALL IN THE PRICE OF VITAMIN H HAS BEEN RECORDED.

76THESE FACTORS SHOW THAT ROCHE IS CERTAINLY NOT SUBJECTED TO ANY COMPETITIVE PRESSURE BUT BY MEANS OF ITS POSITION IS ABLE TO ADOPT A PRICE POLICY DESIGNED TO FORESTALL SUCH PRESSURE.

FURTHERMORE THE SAME NUMBER OF MANAGEMENT INFORMATION RECOMMENDS AMONG OTHER PRECAUTIONS TO BE TAKEN THE USE OF FIDELITY CONTRACTS.

77AS FAR AS CONCERNS VITAMIN C, OF WHICH ROCHE ' S MARKET SHARE BETWEEN 1972 AND 1974 MAY BE ESTIMATED AT ABOUT 65%, MARKETING NEWS OF 6 DECEMBER 1971 STATES THAT, IN VIEW OF THE SHORTAGE OF THIS PRODUCT, THE REPRESENTATIVES AND SUBSIDIARIES OF ROCHE, HAVING REGARD TO THE LONG-TERM MARKET STRATEGY, ARE ADVISED ' ' TO GIVE PREFERENCE TO THE FOOD INDUSTRY, BOTH IN RESPECT OF SUPPLIES AND PRICE ADVANTAGES ' ' AS OPPOSED TO THE PHARMACEUTICAL INDUSTRY WHICH WILL HAVE TO OBTAIN PART OF ITS SUPPLIES FROM THE BROKERS.

78ALTHOUGH THE FIGURES AND DOCUMENTS PRODUCED SHOW THAT PRICE VARIATIONS, WHICH WERE SOMETIMES CONSIDERABLE, MAY BE RECORDED ON THE MARKETS FOR ALL THE DIFFERENT VITAMINS, THESE VARIATIONS APPEAR IN CERTAIN CASES TO BEAR NO RELATION TO THE EXISTENCE OF COMPETITION, WHILE IN OTHER CASES IT IS USUALLY ROCHE WHICH AT LEAST PLAYS THE PART OF THE PRICE LEADER.

FURTHERMORE THE DOCUMENTS PRODUCED TAKEN AS A WHOLE DISCLOSE THE EXISTENCE OF A FIRST-RATE COMMERCIAL AND MARKETING ORGANIZATION, THROUGH WHICH IT IS POSSIBLE NOT ONLY TO CARRY OUT A SYSTEMATIC SURVEY OF THE MARKETS BUT ALSO TO DETECT THE SLIGHTEST INTENTION ON THE PART OF ANY POSSIBLE COMPETITOR TO ENTER THE MARKET FOR ONE OR OTHER OF THE PRODUCTS, AND WHICH IS CAPABLE NOT ONLY OF REACTING INSTANTANEOUSLY BUT ALSO OF FORESTALLING SUCH ENDEAVOURS BY TAKING APPROPRIATE STEPS.

ALL THESE CONSIDERATIONS SHOW THAT THE PRICE VARIATIONS ALLEGED AND IN FACT CONFIRMED DO NOT PROVE THAT THERE WAS ANY COMPETITIVE PRESSURE WHICH WAS LIKELY TO JEOPARDIZE THE MARKED DEGREE OF INDEPENDENCE ENJOYED BY ROCHE AS FAR AS CONCERNS ITS MARKET STRATEGY AND THAT SUCH VARIATIONS ARE NOT OF SUCH A KIND AS TO INVALIDATE THE FINDINGS THAT THERE IS A DOMINANT POSITION BASED, IN THE CASE OF EACH GROUP OF VITAMINS, ON THE COMBINATION OF THE MARKET SHARES AND THE OTHER FACTORS USED.

79CONSEQUENTLY THE COMMISSION WAS RIGHT TO FIND IN THE CONTESTED DECISION THAT THERE WAS SUCH A POSITION AS FAR AS CONCERNS THE MARKETS IN VITAMINS A, B2, B6, C, E AND H.

ON THE OTHER HAND IT WAS WRONG TO FIND THAT THERE WAS SUCH A POSITION ON THE VITAMIN B3 MARKET.

II - THE EXISTENCE OF AN ABUSE OF A DOMINANT POSITION

SECTION 1: PRELIMINARY OBSERVATIONS

80ACCORDING TO THE CONTESTED DECISION THE APPLICANT HAS ABUSED ITS DOMINANT POSITION BY CONCLUDING WITH 22 LARGE PURCHASERS OF VITAMINS CONTRACTS OF SALE - ABOUT 30 (SOME OF THEM MOREOVER WERE RENEWALS WITH OR WITHOUT AMENDMENTS OF A PREVIOUS CONTRACT) - UNDER WHICH THESE PURCHASERS UNDERTOOK TO OBTAIN ALL OR MOST OF THEIR REQUIREMENTS OF VITAMINS OR CERTAIN VITAMINS EXPRESSLY MENTIONED THEREIN EXCLUSIVELY FROM ROCHE OR WHICH GAVE THEM AN INCENTIVE TO DO SO BY INCLUDING A PROMISE OF A DISCOUNT WHICH THE COMMISSION CLASSIFIES AS A FIDELITY REBATE.

ACCORDING TO THE COMMISSION (RECITALS 22 TO 24 OF THE CONTESTED DECISION) THE EXCLUSIVITY AGREEMENTS AND THE FIDELITY REBATES COMPLAINED OF ARE AN ABUSE WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 86 OF THE TREATY, ON THE ONE HAND, BECAUSE THEY DISTORT COMPETITION BETWEEN PRODUCERS BY DEPRIVING CUSTOMERS OF THE UNDERTAKING IN A DOMINANT POSITION OF THE OPPORTUNITY TO CHOOSE THEIR SOURCES OF SUPPLY AND, ON THE OTHER HAND, BECAUSE THEIR EFFECT WAS TO APPLY DISSIMILAR CONDITIONS TO EQUIVALENT TRANSACTIONS WITH OTHER TRADING PARTNERS, THEREBY PLACING THEM AT A COMPETITIVE DISADVANTAGE, IN THAT ROCHE OFFERS TWO PURCHASERS TWO DIFFERENT PRICES FOR AN IDENTICAL QUANTITY OF THE SAME PRODUCT DEPENDING ON WHETHER THESE TWO BUYERS AGREE OR NOT TO FOREGO OBTAINING THEIR SUPPLIES FROM ROCHE ' S COMPETITORS.

81THE CONTRACTS AT ISSUE ARE FOR THE SALE OF VITAMINS WHICH BELONG TO ONE OR MORE OF THE GROUPS IN RESPECT OF WHICH A DOMINANT POSITION HAS BEEN FOUND TO EXIST TO PURCHASERS OWNING WITHIN THE COMMON MARKET UNDERTAKINGS FOR WHICH PART OR ALL OF THESE VITAMINS ARE INTENDED.

THESE CONTRACTS MAY BE CATALOGUED AS FOLLOWS AND WILL BE REFERRED TO LATER BY THE NAME OF THE PURCHASER:

1 . AFICO/NESTLE: ONE CONTRACT FOR ONE YEAR COMMENCING ON 1 JANUARY 1968 RENEWABLE BY TACIT AGREEMENT.

2 . AMERICAN CYANAMID: ONE CONTRACT FOR ONE YEAR COMMENCING ON 1 JANUARY 1971 RENEWABLE BY TACIT AGREEMENT.

3 . ANIMEDICA. TWO CONTRACTS, ONE A MULTI-NATIONAL CONTRACT OF 12 JANUARY 1973, THE OTHER FOR SUPPLIES TO THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY OF 9 MAY 1972, EACH OF THEM FOR ONE YEAR RENEWABLE BY TACIT AGREEMENT.

4 . BEECHAM: THREE SUCCESSIVE AGREEMENTS DATED 1 APRIL 1972, 1 APRIL 1973 AND 31 DECEMBER 1973 COVERING THE PERIODS 1 APRIL 1972 TO 31 MARCH 1973; 1 APRIL 1973 TO 31 DECEMBER 1973 RESPECTIVELY AND THE YEAR 1974.

5 . CAPSUGEL/PARKE DAVIS: ONE CONTRACT OF 22 MARCH 1967 WHICH TOOK EFFECT AS FROM 15 MARCH 1967.

6 . DAWE ' S: ONE CONTRACT WHICH TOOK EFFECT FROM 1 AUGUST 1971 WITHOUT ANY STIPULATION AS TO ITS DURATION.

7 . GUYOMARC ' H: ONE CONTRACT WHICH TOOK EFFECT AS FROM 1 MAY 1972 FOR A PERIOD OF ONE YEAR AND RENEWABLE BY TACIT AGREEMENT.

8 . ISAAC SPENCER: TWO CONTRACTS, THE FIRST COVERING THE PERIOD FROM 1 JULY 1973 TO 31 DECEMBER 1973, THE SECOND COVERING THE YEAR 1974.

9 . MERCK: THREE CONTRACTS, THE FIRST DATED 3 MARCH 1972, RELATING TO VITAMIN A, FOR A PERIOD OF FIVE YEARS, RENEWABLE BY TACIT AGREEMENT FOR FURTHER PERIODS OF TWO YEARS; THE SECOND OF 3 MARCH 1972, RELATING TO VITAMIN E AND CONTAINING A CLAUSE CONCERNING ITS DURATION ALMOST IDENTICAL TO THAT IN THE PRECEDING CONTRACT; THE THIRD, DATED 5 JULY 1971, RELATING TO VITAMIN B6 FOR A PERIOD UP TO 31 DECEMBER 1966, THEN RENEWABLE BY TACIT AGREEMENT FOR SUCCESSIVE PERIODS OF TWO YEARS.

10 . NITROVIT/IMPERIAL FOODS: TWO CONTRACTS, ONE OF 22 DECEMBER 1972, THE OTHER OF 11 JANUARY 1974, EACH FOR A PERIOD OF ONE YEAR.

11 . ORGANON: ONE CONTRACT OF 15 APRIL 1970, AMENDED ON 10 OCTOBER 1974, FOR PERIODS OF ONE YEAR RENEWABLE BY TACIT AGREEMENT.

12 . PAULS AND WHITES: THREE CONTRACTS DATED 2 MARCH 1972, 16 JULY 1973 AND 22 JANUARY 1974 FOR THE PERIODS 1 APRIL 1972 TO 31 MARCH 1973, 1 APRIL 1973 TO 31 DECEMBER 1973 AND FOR 1974 RESPECTIVELY.

13 . PROTECTOR: ONE CONTRACT WHICH TOOK EFFECT AS FROM 1 JULY 1968 FOR THE YEAR 1968, WHICH WAS IN FACT RENEWED EACH YEAR AND IN ANY CASE UNTIL THE END OF 1972.

14 . PROVIMA: ONE CONTRACT OF 30 SEPTEMBER 1972, AMENDED ON 27 NOVEMBER 1974, WITH NO STIPULATION AS TO DURATION.

15 . RADAR: ONE CONTRACT OF 23 FEBRUARY 1971, FOR THE YEAR 1971 WHICH REFERS TO A SIMILAR AGREEMENT ENTERED INTO PREVIOUSLY FOR 1970.

16 . RALSTON PURINA: ONE CONTRACT OF 19 JANUARY 1970, FOR THE YEAR 1970, RENEWED AT LEAST UNTIL THE END OF 1974.

17 . RAMIKAL: ONE CONTRACT OF 22 AUGUST 1972, WHICH TOOK EFFECT AS FROM 1 JANUARY 1972 FOR AN INDEFINITE PERIOD AND REPLACED A CONTRACT GOING BACK TO 1964.

18 . SANDOZ: ONE CONTRACT WHICH TOOK EFFECT IN 1965 FOR A CALENDAR YEAR RENEWABLE BY TACIT AGREEMENT FROM YEAR TO YEAR.

19 . TROUW: ONE CONTRACT OF 1 JULY 1971, WHICH TOOK EFFECT AS FROM 1 JANUARY 1971 AND WAS AMENDED ON 27 NOVEMBER 1972.

20 . UNILEVER: THREE CONTRACTS OF 9 JANUARY 1974, THE FIRST TWO RELATING TO SUPPLIES OF VITAMINS TO THE UNITED KINGDOM, VITAMIN A, TYPE B IN THE CASE OF THE FIRST CONTRACT, OTHER TYPES OF VITAMIN A IN THE CASE OF THE SECOND CONTRACT, WHILE THE THIRD COVERS SUPPLIES OF VITAMIN A ON THE CONTINENT, IN THE CASE OF ALL THREE CONTRACTS FOR THE YEARS 1974 AND 1975.

21 . UPJOHN: ONE CONTRACT WHICH TOOK EFFECT ON 1 NOVEMBER 1967 WITHOUT ANY STIPULATION AS TO DURATION.

22 . WYETH: ONE CONTRACT WHICH COMMENCED ON 1 JANUARY 1964 WITHOUT ANY STIPULATION AS TO DURATION.

SECTION 2: ANALYSIS OF THE CONTRACTS AT ISSUE

82ALTHOUGH THESE CONTRACTS WERE DRAWN UP AT DIFFERENT TIMES AND IN TERMS WHICH ARE NOT ALWAYS IDENTICAL, THEY MAY BE DIVIDED INTO THREE CATEGORIES AS FAR AS CONCERNS THE SCOPE OF THE UNDERTAKING BY THE PURCHASER TO OBTAIN ITS SUPPLIES.

83SOME OF THEM CONTAINED A SPECIFIC UNDERTAKING BY THE PURCHASER TO OBTAIN EXCLUSIVELY FROM ROCHE EITHER:

(A) ALL OR ALMOST ALL OF ITS REQUIREMENTS OF BULK VITAMINS MANUFACTURED BY ROCHE : AFICO/NESTLE , DAWE ' S , ORGANON , PROVIMI (EXCEPT FOR 10% THEREOF FOR THE PURPOSE OF COMPARISON), RALSTON , PURINA , UPJOHN (ALL VITAMINS EXCEPT FOUR SPECIAL VITAMIN A PRODUCTS INTENDED FOR ANIMAL FEED IN RESPECT OF WHICH ROCHE HAS GRANTED UPJOHN A LICENCE UNDER ITS TRADEMARK INJACOM);

(B) ON ALL ITS REQUIREMENTS OF CERTAIN VITAMINS THEREIN EXPRESSLY MENTIONED: MERCK (VITAMIN A, VITAMIN B6 OVER AND ABOVE THE 200 TONNES MANUFACTURED BY MERCK ITSELF, AND VITAMIN E);

(C) ON A PERCENTAGE STIPULATED IN THE CONTRACT OF ITS TOTAL REQUIREMENTS (AMERICAN CYANAMID, ANIMEDICA ALLEMAGNE AND ANIMEDICA INTERNATIONAL: 80%) OR OF ITS

REQUIREMENTS OF CERTAIN SPECIFIED VITAMINS (GUYOMARC ' H: 75% OF ITS REQUIREMENTS OF VITAMINS A, B, C, E);

(D) ON ' ' THE MAJOR PART ' ' (' LA MAJEURE PARTIE ' ' , ' ' UBERWIEGENDER TEIL ' ') OF ITS REQUIREMENTS OF VITAMINS OR OF CERTAIN VITAMINS (BEECHAM , ISAAC SPENCER , NITROVIT , PAULS AND WHITES , RAMIKAL , TROUW).

85GROUNDS CONTINUED UNDER DOC.NUM : 676J0085.184IN SOME OF THE CONTRACTS THE PURCHASER UNDERTOOK TO ' ' GIVE PREFERENCE TO ROCHE ' ' (WYETH) OR EXPRESSED ITS ' ' INTENTION ' ' TO OBTAIN ITS SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM ROCHE (CAPSUGEL/PARKE DAVIS) OR AGREED TO RECOMMEND ITS SUBSIDIARIES TO DO THE SAME (SANDOZ), EITHER IN RESPECT OF ALL THEIR VITAMIN REQUIREMENTS OR OF CERTAIN VITAMINS THEREIN SPECIFIED (CAPSUGEL/PARKE DAVIS : A , B1 , B2 , B6 , C , E , H) OR AGAIN IN RELATION TO A FIXED PERCENTAGE OF THEIR TOTAL REQUIREMENTS (PROTECTOR : 80%).

86FINALLY THE CONTRACTS CONCLUDED WITH MERCK AND UNILEVER RESPECTIVELY HAD SPECIAL FEATURES WHICH MAKES IT DESIRABLE TO EXAMINE SEPARATELY THE UNDERTAKINGS WHICH THEY CONTAINED.

87THE DURATION OF MOST OF THE CONTRACTS WAS FOR AN INDEFINITE PERIOD, EITHER ACCORDING TO THE TERMS THEREOF OR BECAUSE OF THE OPERATION OF A CLAUSE PROVIDING FOR RENEWAL BY TACIT AGREEMENT, AND THEY WERE CLEARLY DESIGNED TO ESTABLISH TRADING RELATIONS FOR SEVERAL YEARS.

MOST OF THE CONTRACTS WERE ENTERED INTO AS FAR BACK AS 1970 AND WERE IN FORCE DURING THE WHOLE OR PART OF THE PERIOD 1970 TO 1974.

88ALL THE ABOVE-MENTIONED CONTRACTS WITH THE EXCEPTION OF THOSE ENTERED INTO WITH UNILEVER PROVIDED FOR THE GRANT, UNDER VARIOUS NAMES, OF DISCOUNTS OR REBATES CALCULATED ON THE TOTAL PURCHASES OF VITAMINS, WHATEVER GROUP THE LATTER BELONG TO, DURING A GIVEN PERIOD USUALLY OF A YEAR OR SIX MONTHS.

IT WAS A SPECIAL FEATURE OF THE CONTRACTS WITH BEECHAM, ISAAC SPENCER, NITROVIT, PAULS AND WHITES, SANDOZ AND WYETH THAT THE PERCENTAGE OF THE REBATES PROVIDED FOR WAS NOT FIXED BUT INCREASED - IN GENERAL FROM 1% TO 3% - ACCORDING TO THE AMOUNTS PURCHASED EVERY YEAR.

EXCEPT IN THE CASE OF ANIMEDICA INTERNATIONAL, GUYOMARC ' H , MERCK B6 , PROTECTOR AND UPJOHN , THE CONTRACTS CONTAINED A CLAUSE, CALLED THE ENGLISH CLAUSE, UNDER THE TERMS OF WHICH THE CUSTOMERS COULD - BY ADOPTING VARIOUS METHODS WHICH WILL BE EXAMINED LATER ON - BRING TO ROCHE ' S NOTICE BY WAY OF COMPARISON MORE FAVOURABLE OFFERS FROM COMPETITORS WITH THE RESULT THAT, IF ROCHE DID NOT ADJUST ITS PRICES, THE CUSTOMER AFFECTED WAS RELEASED, AS FAR AS THAT PURCHASE WAS CONCERNED, FROM ITS OBLIGATION TO OBTAIN SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM ROCHE, OR, IF NO SUCH SPECIFIC OBLIGATION HAD BEEN STIPULATED, COULD PURCHASE FROM THE SAID COMPETITORS WITHOUT THEREBY LOSING IN EITHER CASE , AS FAR AS CONCERNS PAST OR FUTURE PURCHASES, THE BENEFIT OF THE ABOVE-MENTIONED REBATE.

89IT IS IN THE LIGHT OF THESE SPECIAL FEATURES THAT IT IS NECESSARY TO CONSIDER WHETHER THE DISPUTED CONTRACTS WERE AN ABUSE BY ROCHE OF ITS DOMINANT POSITION.

SECTION 3: THE DETERMINATION, IN THE LIGHT OF ARTICLE 86 OF THE TREATY, OF THE LEGAL NATURE OF THE UNDERTAKINGS TO OBTAIN SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM ROCHE AND OF THE SYSTEM OF REBATES

89AN UNDERTAKING WHICH IS IN A DOMINANT POSITION ON A MARKET AND TIES PURCHASERS - EVEN IF IT DOES SO AT THEIR REQUEST - BY AN OBLIGATION OR PROMISE ON THEIR PART TO OBTAIN ALL OR

MOST OF THEIR REQUIREMENTS EXCLUSIVELY FROM THE SAID UNDERTAKING ABUSES ITS DOMINANT POSITION WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 86 OF THE TREATY, WHETHER THE OBLIGATION IN QUESTION IS STIPULATED WITHOUT FURTHER QUALIFICATION OR WHETHER IT IS UNDERTAKEN IN CONSIDERATION OF THE GRANT OF A REBATE.

THE SAME APPLIES IF THE SAID UNDERTAKING, WITHOUT TYING THE PURCHASERS BY A FORMAL OBLIGATION, APPLIES, EITHER UNDER THE TERMS OF AGREEMENTS CONCLUDED WITH THESE PURCHASERS OR UNILATERALLY, A SYSTEM OF FIDELITY REBATES, THAT IS TO SAY DISCOUNTS CONDITIONAL ON THE CUSTOMER ' S OBTAINING ALL OR MOST OF ITS REQUIREMENTS - WHETHER THE QUANTITY OF ITS PURCHASES BE LARGE OR SMALL - FROM THE UNDERTAKING IN A DOMINANT POSITION.

90 OBLIGATIONS OF THIS KIND TO OBTAIN SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM A PARTICULAR UNDERTAKING, WHETHER OR NOT THEY ARE IN CONSIDERATION OF REBATES OR OF THE GRANTING OF FIDELITY REBATES INTENDED TO GIVE THE PURCHASER AN INCENTIVE TO OBTAIN HIS SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM THE UNDERTAKING IN A DOMINANT POSITION , ARE INCOMPATIBLE WITH THE OBJECTIVE OF UNDISTORTED COMPETITION WITHIN THE COMMON MARKET , BECAUSE - UNLESS THERE ARE EXCEPTIONAL CIRCUMSTANCES WHICH MAY MAKE AN AGREEMENT BETWEEN UNDERTAKINGS IN THE CONTEXT OF ARTICLE 85 AND IN PARTICULAR OF PARAGRAPH (3) OF THAT ARTICLE , PERMISSIBLE - THEY ARE NOT BASED ON AN ECONOMIC TRANSACTION WHICH JUSTIFIES THIS BURDEN OR BENEFIT BUT ARE DESIGNED TO DEPRIVE THE PURCHASER OF OR RESTRICT HIS POSSIBLE CHOICES OF SOURCES OF SUPPLY AND TO DENY OTHER PRODUCERS ACCESS TO THE MARKET.

THE FIDELITY REBATE, UNLIKE QUANTITY REBATES EXCLUSIVELY LINKED WITH THE VOLUME OF PURCHASES FROM THE PRODUCER CONCERNED, IS DESIGNED THROUGH THE GRANT OF A FINANCIAL ADVANTAGE TO PREVENT CUSTOMERS FROM OBTAINING THEIR SUPPLIES FROM COMPETING PRODUCERS.

FURTHERMORE THE EFFECT OF FIDELITY REBATES IS TO APPLY DISSIMILAR CONDITIONS TO EQUIVALENT TRANSACTIONS WITH OTHER TRADING PARTIES IN THAT TWO PURCHASERS PAY A DIFFERENT PRICE FOR THE SAME QUANTITY OF THE SAME PRODUCT DEPENDING ON WHETHER THEY OBTAIN THEIR SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM THE UNDERTAKING IN A DOMINANT POSITION OR HAVE SEVERAL SOURCES OF SUPPLY.

FINALLY THESE PRACTICES BY AN UNDERTAKING IN A DOMINANT POSITION AND ESPECIALLY ON AN EXPANDING MARKET TEND TO CONSOLIDATE THIS POSITION BY MEANS OF A FORM OF COMPETITION WHICH IS NOT BASED ON THE TRANSACTIONS EFFECTED AND IS THEREFORE DISTORTED.

91 FOR THE PURPOSE OF REJECTING THE FINDING THAT THERE HAS BEEN AN ABUSE OF A DOMINANT POSITION THE INTERPRETATION SUGGESTED BY THE APPLICANT THAT AN ABUSE IMPLIES THAT THE USE OF THE ECONOMIC POWER BESTOWED BY A DOMINANT POSITION IS THE MEANS WHEREBY THE ABUSE HAS BEEN BROUGHT ABOUT CANNOT BE ACCEPTED.

THE CONCEPT OF ABUSE IS AN OBJECTIVE CONCEPT RELATING TO THE BEHAVIOUR OF AN UNDERTAKING IN A DOMINANT POSITION WHICH IS SUCH AS TO INFLUENCE THE STRUCTURE OF A MARKET WHERE, AS A RESULT OF THE VERY PRESENCE OF THE UNDERTAKING IN QUESTION, THE DEGREE OF COMPETITION IS WEAKENED AND WHICH, THROUGH RECOURSE TO METHODS DIFFERENT FROM THOSE WHICH CONDITION NORMAL COMPETITION IN PRODUCTS OR SERVICES ON THE BASIS OF THE TRANSACTIONS OF COMMERCIAL OPERATORS, HAS THE EFFECT OF HINDERING THE MAINTENANCE OF THE DEGREE OF COMPETITION STILL EXISTING IN THE MARKET OR THE GROWTH OF THAT COMPETITION.

SECTION 4: THE NATURE OF THE REBATES AT ISSUE

92 THE APPLICANT NEVERTHELESS SUBMITS THAT THE AGREED REBATES ARE QUANTITY AND NOT FIDELITY REBATES OR THAT THEY CORRESPOND TO AN ECONOMIC TRANSACTION WITH THE CUSTOMER JUSTIFYING CONSIDERATION OF THIS KIND.

93IN CONSIDERING THIS SUBMISSION IT IS NECESSARY TO DISTINGUISH BETWEEN THOSE CONTRACTS WHICH PROVIDE FOR REBATES AT A FIXED RATE AND THOSE IN WHICH REBATES AT PROGRESSIVE RATES ARE PROVIDED FOR.

(A) CONTRACTS WHICH PROVIDE FOR REBATES AT A FIXED RATE

94FIRST THE APPLICANT ' S ARGUMENT CANNOT BE ACCEPTED IN THE CASE OF THOSE CONTRACTS WHICH PROVIDE FOR A REBATE AT A FIXED RATE.

95IN FACT - AND WITHOUT PREJUDICE TO THE OBSERVATION THAT WHERE EXCLUSIVITY HAS BEEN FORMALLY ACCEPTED THE GRANTING OR NOT OF A REBATE IS IN THE FINAL ANALYSIS IRRELEVANT - NONE OF THE SAID CONTRACTS INCLUDES ANY UNDERTAKING RELATING TO FIXED OR ONLY ESTIMATED QUANTITIES OR LINKED TO THE VOLUME OF PURCHASES BUT THEY ALL REFER TO ' ' REQUIREMENTS ' ' OR A PROPORTION OF THE SAID REQUIREMENTS.

MOREOVER IN MOST OF THEM THE PARTIES HAVE THEMSELVES DESCRIBED THE CLAUSE AS A FIDELITY REBATE CLAUSE (AMERICAN CYANAMID, ORGANON, PROVIMI, RALSTON PURINA, TROUW) OR USED TERMS WHICH STRONGLY UNDERLINE THE LINK BETWEEN THE EXCLUSIVITY AND THE REBATES ALLOWED.

96THE DAWE ' S CONTRACT STIPULATES THAT THE REBATE IS GRANTED ' ' IN RETURN ' ' FOR THE EXCLUSIVITY WHICH HAS BEEN ACCEPTED; THE RAMIKAL CONTRACT PROVIDES FOR A CONFIDENTIAL ANNUAL BONUS (VERTRAULICHER JAHRESBONUS), ' ' WHICH IS A GENUINE BONUS FOR YOUR PURCHASES FROM ROCHE ' ' (EINE ECHTE VERGUTUNG AUF IHRE BEZUGE VON ROCHE) AND IS INDEPENDENT OF THE QUANTITY REBATES TO WHICH RAMIKAL REMAINS ENTITLED.

IT IS TRUE THAT IN FOUR OF THE CONTRACTS, NAMELY THE AFICO/NESTLE, CAPSUGEL/PARKE DAVIS, PROVIMI (AS FROM 1974) AND UPJOHN CONTRACTS, THE REASON WHY THE REBATE IS ALLOWED ON ALL PURCHASES, ACCORDING TO THE TERMS OF THE SAID CONTRACTS, IS THAT THESE CUSTOMERS GUARANTEE TO ROCHE PAYMENT OF THE BILLS RESULTING FROM ORDERS PLACED DIRECTLY BY SUBSIDIARIES OF THOSE CUSTOMERS.

IT IS NEVERTHELESS DIFFICULT TO ACCEPT THAT REBATES CALCULATED IN ALL RESPECTS ON THE SAME BASIS AS THOSE WHICH IN THE OTHER CONTRACTS ARE ACKNOWLEDGED TO BE FIDELITY REBATES, CAN BE CONSIDERATION FOR AN UNDERTAKING BY INTERNATIONAL COMPANIES SUCH AS NESTLE, PARKE DAVIS AND UPJOHN DESIGNED TO REASSURE ROCHE THAT THEIR SUBSIDIARIES ARE SOLVENT.

NOR IS IT POSSIBLE TO ACCEPT ROCHE ' S ARGUMENT THAT, AT LEAST IN THE CASE OF CERTAIN VITAMINS SUCH AS BIOTIN (VITAMIN H), THE REBATE WAS AN INTRODUCTORY REBATE, SINCE THE CONTRACTS NEITHER DISTINGUISH BETWEEN THE DIFFERENT REBATES ACCORDING TO THEIR FUNCTION FIXED IN A GENERAL AND UNIFORM WAY FOR ALL OR A LARGE PROPORTION OF EACH CUSTOMER ' S REQUIREMENTS NOR ALLOW ANY SUCH DISTINCTION TO BE DRAWN.

(B) CONTRACTS WHICH PROVIDE FOR REBATES AT PROGRESSIVE RATES

97A NUMBER OF THE CONTRACTS AT ISSUE, NAMELY BEECHAM (1972 , 1973 , 1974), ISAAC SPENCER (1973 , 1974), NITROVIT (1973 , 1974), PAULS AND WHITES (1972 , 1973 , 1974) CONTAIN , ON THE ONE HAND , AN UNDERTAKING RELATING TO ' ' THE MAJOR PART ' ' OF THE PURCHASER ' S REQUIREMENTS AND, ON THE OTHER HAND, A REBATE CLAUSE PROVIDING FOR A DISCOUNT, THE PERCENTAGE WHEREOF INCREASES - IN GENERAL FROM 1% TO 2%, AND THEN TO 3% - DEPENDING ON WHETHER DURING THE PERIOD OF ONE YEAR A GREATER OR LESSER PERCENTAGE OF THE PURCHASER ' S ESTIMATED REQUIREMENTS HAS BEEN MET, EACH OF THE CONTRACTS CONTAINING A VALUE ESTIMATE (IN POUNDS STERLING) OF THE TOTAL REQUIREMENTS AND, IN ADDITION, IN THE CASE OF TWO OF THE CONTRACTS (PAULS AND WHITES 1972, BEECHAM 1972) A QUANTITATIVE ESTIMATE OF EACH OF THE TYPES OF VITAMINS REFERRED TO IN THE CONTRACT.

BY WAY OF EXAMPLE REFERENCE MAY BE MADE TO THE BEECHAM CONTRACT (1 APRIL 1972 TO 31 MARCH 1973) WHEREBY, SINCE THE ANNUAL REQUIREMENTS WERE ESTIMATED AT A MAXIMUM OF POUNDS 300 000, THE REBATE PROVIDED FOR WAS 1% IF THE TURNOVER REACHED 60%, NAMELY POUNDS 180 000, 1.5% IF IT REACHED 70%, NAMELY POUNDS 210 000, AND 2% IF IT REACHED 80%, NAMELY POUNDS 240 000.

THERE ARE SIMILAR FORMULAE IN THE OTHER CONTRACTS, THE ESTIMATE OF REQUIREMENTS DIFFERING FROM CONTRACT TO CONTRACT AND FROM YEAR TO YEAR, OBVIOUSLY TO ALLOW FOR THE CUSTOMER 'S CAPACITY OF ABSORPTION.

98ALTHOUGH THE CONTRACTS AT ISSUE CONTAIN ELEMENTS WHICH APPEAR AT FIRST SIGHT TO BE OF A QUANTITATIVE NATURE AS FAR AS CONCERNS THEIR CONNEXION WITH THE GRANTING OF A REBATE ON AGGREGATE PURCHASES, AN EXAMINATION OF THEM HOWEVER SHOWS THAT THEY ARE IN FACT A SPECIALLY WORKED OUT FORM OF FIDELITY REBATE.

99IN THE FIRST PLACE IT IS NOTICEABLE THAT THIS PARTICULAR FORM OF REBATE IS INCORPORATED IN THOSE VERY CONTRACTS IN WHICH THE UNDERTAKING BY THE PURCHASER TO OBTAIN SUPPLIES WAS DRAWN UP IN THE FORM WHICH PLACED HIM UNDER THE LEAST CONSTRAINT, NAMELY THAT THE PURCHASER WAS TO OBTAIN ' ' MOST OF HIS REQUIREMENTS ' ', SO THAT THE PURCHASER CONCERNED WAS LEFT WITH CONSIDERABLE FREEDOM OF ACTION.

THE INDETERMINATE NATURE OF THE UNDERTAKING THUS WORDED IS TO A GREAT EXTENT OFFSET BY AN ESTIMATE OF ANNUAL REQUIREMENTS AND BY THE GRANTING OF A REBATE INCREASING IN ACCORDANCE WITH THE PERCENTAGE OF THE REQUIREMENTS WHICH ARE MET AND THIS PROGRESSIVE RATE IS CLEARLY A POWERFUL INCENTIVE TO OBTAIN THE MAXIMUM PERCENTAGE OF THE SAID REQUIREMENTS FROM ROCHE.

100THIS METHOD OF CALCULATING THE REBATES DIFFERS FROM THE GRANTING OF QUANTITATIVE REBATES , LINKED SOLELY TO THE VOLUME OF PURCHASES FROM THE PRODUCERS CONCERNED IN THAT THE REBATES AT ISSUE ARE NOT DEPENDENT ON QUANTITIES FIXED OBJECTIVELY AND APPLICABLE TO ALL POSSIBLE PURCHASERS BUT ON ESTIMATES MADE, FROM CASE TO CASE , FOR EACH CUSTOMER ACCORDING TO THE LATTER ' S PRESUMED CAPACITY OF ABSORPTION, THE OBJECTIVE WHICH IT IS SOUGHT TO ATTAIN BEING NOT THE MAXIMUM QUANTITY BUT THE MAXIMUM REQUIREMENTS.

101CONSEQUENTLY THE COMMISSION WAS ALSO RIGHT TO REGARD THE SAID CONTRACTS CONTAINING FIDELITY REBATES AS AN ABUSE OF A DOMINANT POSITION.

SECTION 5: THE ENGLISH CLAUSE

102ALL THE CONTRACTS IN QUESTION EXCEPT FIVE (THE ANIMEDICA INTERNATIONAL, GUYOMARC ' H, MERCK B6, PROTECTOR AND UPJOHN CONTRACTS) CONTAIN A CLAUSE, CALLED THE ENGLISH CLAUSE, UNDER WHICH THE CUSTOMER, IF HE OBTAINS FROM COMPETITORS OFFERS AT PRICES WHICH ARE MORE FAVOURABLE THAN THOSE UNDER THE CONTRACTS AT ISSUE MAY ASK ROCHE TO ADJUST ITS PRICES TO THE SAID OFFERS; IF ROCHE DOES NOT COMPLY WITH THIS REQUEST, THE CUSTOMER, IN DEROGATION FROM HIS UNDERTAKING TO OBTAIN HIS REQUIREMENTS EXCLUSIVELY FROM ROCHE, IS ENTITLED TO GET HIS SUPPLIES FROM THE SAID COMPETITOR WITHOUT FOR THAT REASON LOSING THE BENEFIT OF THE FIDELITY REBATES PROVIDED FOR IN THE CONTRACTS IN RESPECT OF THE OTHER PURCHASES ALREADY EFFECTED OR STILL TO BE EFFECTED BY HIM FROM ROCHE.

103IN THE APPLICANT ' S VIEW THIS CLAUSE DESTROYS THE RESTRICTIVE EFFECT ON COMPETITION BOTH OF THE EXCLUSIVITY AGREEMENTS AND OF THE FIDELITY REBATES.

IN PARTICULAR IN THE CASE OF THOSE CONTRACTS WHICH DO NOT CONTAIN AN EXPRESS UNDERTAKING BY THE PURCHASER TO OBTAIN HIS REQUIREMENTS EXCLUSIVELY FROM ROCHE THE ENGLISH CLAUSE ELIMINATES ' ' THE ATTRACTIVE EFFECT ' ' OF THE REBATES AT ISSUE SINCE THE

CUSTOMER DOES NOT HAVE TO CHOOSE BETWEEN ACCEPTANCE OF ROCHE ' S LESS ATTRACTIVE OFFERS OR LOSING THE BENEFIT OF THE FIDELITY REBATES ON ALL PURCHASES WHICH HE HAS ALREADY EFFECTED FROM ROCHE.

104THERE IS NO DOUBT WHATEVER THAT THIS CLAUSE MAKES IT POSSIBLE TO REMEDY SOME OF THE UNFAIR CONSEQUENCES WHICH UNDERTAKINGS BY PURCHASERS TO OBTAIN THEIR REQUIREMENTS EXCLUSIVELY FROM ROCHE OR THE PROVISION FOR FIDELITY REBATES ON ALL PURCHASES ACCEPTED FOR RELATIVELY LONG PERIODS, MIGHT HAVE IN SO FAR AS THOSE PURCHASERS ARE CONCERNED.

NEVERTHELESS IT IS NECESSARY TO POINT OUT THAT THE PURCHASER ' S OPPORTUNITIES FOR EXPLOITING COMPETITION FOR HIS OWN BENEFIT ARE MORE RESTRICTED THAN APPEARS AT FIRST SIGHT.

105APART FROM THE FACT THAT THE ENGLISH CLAUSE IS NOT IN THE GUYOMARC ' H, MERCK B6, ANIMEDICA INTERNATIONAL, PROTECTOR AND UPJOHN CONTRACTS IT IS SUBJECT TO CONDITIONS WHICH LIMIT ITS SCOPE AND IN FACT LEAVE ROCHE WITH A WIDE DISCRETION AS TO THE POSSIBILITY OF THE CUSTOMER ' S INVOKING IT.

A NUMBER OF CONTRACTS STIPULATE NOT ONLY THAT THE OFFER MUST COME FROM IMPORTANT COMPETITORS BUT ALSO FROM LARGE COMPETITORS OPERATING ON THE SAME SCALE AS ROCHE OR AGAIN PROVIDE THAT THE OFFERS MUST NOT ONLY BE COMPARABLE AS TO THE QUALITY OF THE PRODUCT BUT ALSO AS TO THEIR CONTINUITY AND SUCH A CONDITION, BY ELIMINATING A MORE FAVOURABLE BUT OCCASIONAL METHOD OF OBTAINING SUPPLIES, STRENGTHENS THE EXCLUSIVITY.

OTHER CONTRACTS STIPULATE THAT THE OFFER MUST COME FROM PRODUCERS TO THE EXCLUSION OF BROKERS OR COMMERCIAL AGENTS AND SUCH A CONDITION IN FACT ELIMINATES NON-EUROPEAN COMPETITORS WHO OPERATE ON THE MARKET THROUGH COMMERCIAL FIRMS AS WAS FOUND WHEN THE PARTIES AT THE REQUEST OF THE COURT SEPARATELY UNDERTOOK AN INVESTIGATION OF THE MARKET SHARES.

IN SOME CONTRACTS THE ENGLISH CLAUSE IS LINKED DIRECTLY WITH ROCHE ' S PLEDGE TO GUARANTEE THE BEST PRICES ' ' ON THE LOCAL MARKET ' ' AND IT ONLY OPERATES WITHIN THESE LIMITS, AND THIS NOT ONLY RESTRICTS ITS SCOPE BUT BRINGS ABOUT A PARTITIONING OF THE MARKETS WHICH IS INCOMPATIBLE WITH THE COMMON MARKET.

106FURTHERMORE THE ENGLISH CLAUSE DOES NOT REMOVE THE DISCRIMINATION RESULTING FROM THE FIDELITY REBATES BETWEEN PURCHASERS IN SIMILAR CIRCUMSTANCES DEPENDING ON WHETHER OR NOT THEY RESERVE THEIR FREEDOM TO CHOOSE THEIR SUPPLIERS.

107IT IS PARTICULARLY NECESSARY TO STRESS THAT, EVEN IN THE MOST FAVOURABLE CIRCUMSTANCES, THE ENGLISH CLAUSE DOES NOT IN FACT REMEDY TO A GREAT EXTENT THE DISTORTION OF COMPETITION CAUSED BY THE CLAUSES OBLIGING PURCHASERS TO OBTAIN THEIR REQUIREMENTS EXCLUSIVELY FROM ROCHE AND BY THE FIDELITY REBATES ON A MARKET WHERE AN UNDERTAKING IN A DOMINANT POSITION IS OPERATING AND WHERE FOR THIS REASON THE STRUCTURE OF COMPETITION HAS ALREADY BEEN WEAKENED.

IN FACT THE ENGLISH CLAUSE UNDER WHICH ROCHE ' S CUSTOMERS ARE OBLIGED TO INFORM IT OF MORE FAVOURABLE OFFERS MADE BY COMPETITORS TOGETHER WITH THE PARTICULARS ABOVE MENTIONED - SO THAT IT WILL BE EASY FOR ROCHE TO IDENTIFY THE COMPETITOR - OWING TO ITS VERY NATURE, PLACES AT THE DISPOSAL OF THE APPLICANT INFORMATION ABOUT MARKET CONDITIONS AND ALSO ABOUT THE ALTERNATIVES OPEN TO, AND THE ACTIONS OF, ITS COMPETITORS WHICH IS OF GREAT VALUE FOR THE CARRYING OUT OF ITS MARKET STRATEGY.

THE FACT THAT AN UNDERTAKING IN A DOMINANT POSITION REQUIRES ITS CUSTOMERS OR OBTAINS THEIR AGREEMENT UNDER CONTRACT TO NOTIFY IT OF ITS COMPETITOR ' S OFFERS, WHILST THE SAID

CUSTOMERS MAY HAVE AN OBVIOUS COMMERCIAL INTEREST IN NOT DISCLOSING THEM, IS OF SUCH A KIND AS TO AGGRAVATE THE EXPLOITATION OF THE DOMINANT POSITION IN AN ABUSIVE WAY.

FINALLY BY VIRTUE OF THE MACHINERY OF THE ENGLISH CLAUSE IT IS FOR ROCHE ITSELF TO DECIDE WHETHER, BY ADJUSTING ITS PRICES OR NOT, IT WILL PERMIT COMPETITION.

108IT IS ABLE IN THIS WAY, OWING TO THE INFORMATION WHICH ITS OWN CUSTOMERS SUPPLY, TO VARY ITS MARKET STRATEGY IN SO FAR AS IT AFFECTS THEM AND ITS COMPETITORS.

IT FOLLOWS FROM ALL THESE FACTORS THAT THE COMMISSION ' S VIEW THAT THE ENGLISH CLAUSES INCORPORATED IN THE CONTRACTS AT ISSUE WERE NOT OF SUCH A KIND AS TO TAKE THEM OUT OF THE CATEGORY OF ABUSE OF A DOMINANT POSITION HAS BEEN ARRIVED AT BY MEANS OF A PROPER CONSTRUCTION AND APPLICATION OF ARTICLE 86 OF THE TREATY.

SECTION 6: APPLICATION OF THE CRITERIA ADOPTED IN THE CONTRACTS AT ISSUE (OTHER THAN UNILEVER AND MERCK)

109THE CONTRACTS WHICH CONTAIN AN EXPRESS OBLIGATION BY PURCHASERS TO OBTAIN FROM ROCHE ALL (AFICO , DAWE ' S , ORGANON , PROVIMI , RALSTON , PURINA , UPJOHN) OR A VERY LARGE PERCENTAGE (ANIMEDICA ALLEMAGNE, ANIMEDICA INTERNATIONAL, AMERICAN CYANAMID, GUYOMARC ' H) OF THEIR REQUIREMENTS OF VITAMINS OR OF THEIR REQUIREMENTS OF CERTAIN GROUPS OF VITAMINS DESIGNATED IN THE CONTRACTS, SATISFY THE CONDITIONS AMOUNTING TO CONDUCT RESTRICTING COMPETITION AS SET OUT ABOVE AND REPRESENT AN ABUSE OF A DOMINANT POSITION.

THE SAME APPLIES TO CONTRACTS WHEREBY THE PURCHASER UNDERTAKES TO RESERVE TO ROCHE THE SUPPLYING OF THE ' ' MAJOR PART ' ' (' ' MAJEURE PARTIE ' ' , ' ' UBERWIEGENDER TEIL ' ') OF ITS REQUIREMENTS (BEECHAM, PAULS AND WHITES, NITROVIT, ISAAC SPENCER, RAMIKAL AND TROUW) ESPECIALLY AS THE LESS RESTRICTIVE NATURE OF THE WORDING USED IS OFFSET, AS HAS BEEN SHOWN ABOVE, BY THE GRANTING OF REBATES WHICH ARE SPECIALLY DESIGNED TO HAVE SUCH A CORRECTIVE EFFECT.

110THE SAME FINDINGS HAVE TO BE RECORDED IN RESPECT OF THE CONTRACTS WHICH, ALTHOUGH IT MAY BE DOUBTFUL WHETHER THEY CONTAIN A FIRM UNDERTAKING BY THE PRODUCERS TO OBTAIN SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM ROCHE, OFFER, BY MEANS OF THE GRANTING OF THE REBATES ANALYSED ABOVE, A STRONG INCENTIVE TO PURCHASERS TO LET ROCHE ALONE SUPPLY THE WHOLE OR PART OF THEIR REQUIREMENTS OF VITAMINS OR OF CERTAIN GROUPS OF VITAMINS.

THE COMMISSION WAS JUSTIFIED IN POINTING OUT (RECITALS 11 AND 24 TO CONTESTED DECISION) THAT THIS INCENTIVE IS MADE MORE ATTRACTIVE BY THE FACT THAT THE REBATE IS GRANTED ON ALL PURCHASES OF THE DIFFERENT GROUPS OF VITAMINS SO THAT IF THE PURCHASER WANTED TO APPROACH - IN CIRCUMSTANCES OTHER THAN THOSE TO WHICH THE ENGLISH CLAUSE, THE SCOPE OF WHICH HAS BEEN EXAMINED ABOVE, APPLIES - A COMPETING PRODUCER FOR A PARTICULAR VITAMIN HE WILL HOWEVER BE PREVENTED FROM DOING SO BECAUSE HE WOULD THEREBY LOSE THE BENEFIT OF THE REBATE ON ALL THE OTHER VITAMINS WHICH HE CONTINUES TO BUY FROM ROCHE.

111HAVING REGARD TO THE FACT, WHICH BOTH THE APPLICANT AND THE COMMISSION ADMIT, THAT THE VARIOUS GROUPS OF VITAMINS ARE PRODUCTS WHICH ARE NOT INTERCHANGEABLE AND REPRESENT SEPARATE MARKETS, THIS SYSTEM OF REBATES ON OVERALL PURCHASES IS FURTHERMORE AN ABUSE WITHIN THE MEANING OF SUBPARAGRAPH (D) OF THE SECOND PARAGRAPH OF ARTICLE 86 OF THE TREATY IN THAT IT AIMS AT ' ' MAKING THE CONCLUSION OF CONTRACTS SUBJECT TO ACCEPTANCE BY THE OTHER PARTIES OF SUPPLEMENTARY OBLIGATIONS WHICH , BY THEIR NATURE OR ACCORDING TO COMMERCIAL USAGE, HAVE NO CONNEXION WITH THE SUBJECT OF SUCH CONTRACTS ' ' .

FINALLY IT MUST BE BORNE IN MIND THAT, EVEN IF, AS ROCHE SUBMITS, THE PURCHASER ' S NON-COMPLIANCE WITH HIS UNDERTAKING TO OBTAIN HIS REQUIREMENTS EXCLUSIVELY FROM ROCHE DID NOT MAKE HIM LIABLE TO BE SUED FOR BREACH OF CONTRACT BUT ONLY CAUSED HIM TO LOSE THE BENEFIT OF THE PROMISED REBATES, SUCH CONTRACTS NEVERTHELESS CONTAIN A SUFFICIENT INCENTIVE TO RESERVE TO ROCHE THE SOLE RIGHT TO SUPPLY THE PURCHASER FOR THEM TO BE, FOR THIS REASON ALONE, AN ABUSE OF A DOMINANT POSITION.

SECTION 7: APPLICATION OF THE CRITERIA ADOPTED IN THE MERCK AND UNILEVER CONTRACTS

(A) THE MERCK CONTRACTS

112 ROCHE HAS ENTERED INTO THREE CONTRACTS WITH MERCK, THE FIRST DATED 5 JULY 1971 FOR SUPPLYING MERCK WITH VITAMIN B6, THE SECOND DATED 3 MARCH 1972 FOR SUPPLYING IT WITH VITAMIN A AND THE THIRD OF THE SAME DATE FOR SUPPLYING IT WITH VITAMIN E.

113 THE RECITALS TO THE FIRST CONTRACT, RELATING TO A PRODUCT IN RESPECT OF WHICH THE APPLICANT ' S MARKET SHARE IS APPROXIMATELY 80 %, STATE THAT ' ' ROCHE IS SHORTLY GOING TO DOUBLE THE MANUFACTURING CAPACITY OF ITS PLANT WHICH AT THE PRESENT TIME IS ABOUT 500 TONNES PER ANNUM AND THEREFORE HAS AN INTEREST IN MEETING PART OF MERCK ' S REQUIREMENTS ' ' AND THAT ' ' MERCK IS WILLING TO COVER THESE REQUIREMENTS FROM ROCHE UPON THE FOLLOWING TERMS AND CONDITIONS IN SO FAR AS THEY EXCEED ITS PRESENT MANUFACTURING CAPACITY OF ABOUT 200 TONNES PER ANNUM ' '.

UNDER CLAUSES 6 AND 7 OF THIS CONTRACT THE DELIVERY PRICE PAYABLE BY MERCK IS THE AVERAGE SELLING PRICE OF THE SAME PRODUCT TO THIRD PARTIES LESS A REBATE OF 20 %, IT BEING UNDERSTOOD THAT ROCHE ' ' WILL IN ANY CASE APPLY TO MERCK THE MOST FAVOURABLE PRICES AND/OR CONDITIONS ' '.

UNDER CLAUSE 12 THEREOF MERCK IS FORBIDDEN TO RESELL THE SAID VITAMINS TO ROCHE ' S COMPETITORS WITHOUT ROCHE ' S CONSENT.

UNDER CLAUSE 14 ROCHE AGREES TO OBTAIN ALL ITS SUPPLIES OF ' ' PHOSPHORIC ESTER OF PYRODOXINE 5 ' ' FROM MERCK AND MERCK AGREES TO SUPPLY THE LATTER THEREWITH UPON THE SAME CONDITIONS AS THOSE STIPULATED FOR SUPPLYING MERCK WITH VITAMIN B6.

CLAUSE 13 OF THE CONTRACT PROVIDES THAT THE CONTRACT SHALL BE FOR A PERIOD OF FIVE YEARS AND THEREAFTER RENEWABLE BY TACIT AGREEMENT FOR PERIODS OF TWO YEARS.

THE CONTRACT DOES NOT CONTAIN AN ENGLISH CLAUSE.

114 THE OTHER TWO CONTRACTS DATED 3 MARCH 1972 FOR SUPPLYING MERCK WITH VITAMINS A AND E ARE IN GENERAL IN THE SAME FORM AS THE CONTRACT ANALYSED ABOVE.

THE DIFFERENCE BETWEEN THESE TWO CONTRACTS IS THAT IN THE ONE RELATING TO VITAMIN E THE RECITALS RESTATE THAT ' ' ROCHE IS SHORTLY TO INCREASE SUBSTANTIALLY ITS PRODUCTION CAPACITY FOR VITAMIN E ' ' AND ' ' WOULD THEREFORE LIKE TO BE A REGULAR SUPPLIER OF MERCK ' ', WHEREAS THE CONTRACT RELATING TO VITAMIN A DOES NOT CONTAIN SUCH A RECITAL.

THE TWO CONTRACTS DATED 3 MARCH 1972 - UNLIKE THE ONE DATED 5 JULY 1971 - DO NOT PROVIDE FOR THE PARTIES SUPPLYING EACH OTHER EXCLUSIVELY ON A RECIPROCAL BASIS BUT CONTAIN A CLAUSE TO THE EFFECT THAT MERCK IS RELEASED FROM ITS OBLIGATION TO PURCHASE ITS REQUIREMENTS EXCLUSIVELY FROM ROCHE IF IT RECEIVES A MORE FAVOURABLE OFFER AND ROCHE DOES NOT ADJUST ITS PRICES.

FINALLY, THESE TWO CONTRACTS FORBID MERCK TO RESELL THE SAID VITAMINS WHICH ARE THE SUBJECT-MATTER THEREOF TO ROCHE ' S COMPETITORS WITHOUT ROCHE ' S CONSENT.

115THE SPECIAL FACTORS SET OUT ABOVE INDICATE THAT THE PURPOSE OF MERCK ' S UNDERTAKING TO OBTAIN ITS REQUIREMENTS EXCLUSIVELY FROM ROCHE WAS, AS FAR AS CONCERNS VITAMINS B6 AND E, TO SECURE ROCHE IN ADVANCE A STABLE MARKET FOR THE INCREASED PRODUCTION WHICH WAS PLANNED AND TO REMOVE AT THE VERY LEAST A NOT INCONSIDERABLE PART OF THIS ADDITIONAL PRODUCTION FROM THE RISKS OF COMPETITION.

SUCH AN OBLIGATION TO OBTAIN SUPPLIES EXCLUSIVELY FOR SUCH A PERIOD OF TIME FROM AN UNDERTAKING IN A DOMINANT POSITION, FOR THE LATTER ' S BENEFIT, IS AN ABUSE BY THAT UNDERTAKING OF ITS DOMINANT POSITION WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 86 OF THE TREATY.

ALTHOUGH THE SAME PURPOSE HAS NOT BEEN EXPRESSED AS FAR AS VITAMIN A IS CONCERNED AND ALTHOUGH THE POSSIBILITY CANNOT BE RULED OUT THAT THIS CONTRACT - AS SEVERAL PRECISE, TECHNICAL DEFINITIONS INCORPORATED IN THE TEXT LEAD ONE TO SUPPOSE - MEETS MERCK ' S WISH TO SECURE REGULAR AND CONTINUOUS SUPPLIES OF A PRODUCT OF WHICH IT ONLY MANUFACTURES SMALL QUANTITIES ITSELF, THIS FACT DOES NOT REMOVE THE PROHIBITION ON AN UNDERTAKING IN A DOMINANT POSITION FROM TYING ITS PURCHASERS BY OBLIGATIONS TO OBTAIN THEIR SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM IT, ESPECIALLY FOR PERIODS AS LONG AS THOSE PROVIDED FOR IN THE SAID CONTRACT.

THE OBLIGATION TO OBTAIN SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM ROCHE TOGETHER WITH THE GRANTING OF VERY LARGE REBATES, ACCORDING TO THE CIRCUMSTANCES, OF 12.5 % TO 20 % (VITAMIN A), 15 % TO 20 % (VITAMIN E) AND 20 % (VITAMIN B6), AND THE BAN ON RESALE TO PRODUCERS OF VITAMINS PROVES THE INTENTION TO RESTRICT COMPETITION.

116IT IS NECESSARY TO POINT OUT THAT IN CIRCUMSTANCES SUCH AS THOSE IN THIS CASE, AND ESPECIALLY WITH REFERENCE TO THE CONTRACT OF 5 JULY 1971, IN WHICH THE PARTIES UNDERTAKE TO SUPPLY EACH OTHER EXCLUSIVELY ON A RECIPROCAL BASIS, THE QUESTION MIGHT BE ASKED WHETHER THE CONDUCT IN QUESTION DOES NOT FALL WITHIN ARTICLE 85 OF THE TREATY AND POSSIBLY WITHIN PARAGRAPH (3) THEREOF.

HOWEVER, THE FACT THAT AGREEMENTS OF THIS KIND MIGHT FALL WITHIN ARTICLE 85 AND IN PARTICULAR WITHIN PARAGRAPH (3) THEREOF DOES NOT PRECLUDE THE APPLICATION OF ARTICLE 86, SINCE THIS LATTER ARTICLE IS EXPRESSLY AIMED IN FACT AT SITUATIONS WHICH CLEARLY ORIGINATE IN CONTRACTUAL RELATIONS SO THAT IN SUCH CASES THE COMMISSION IS ENTITLED, TAKING INTO ACCOUNT THE NATURE OF THE RECIPROCAL UNDERTAKINGS ENTERED INTO AND TO THE COMPETITIVE POSITION OF THE VARIOUS CONTRACTING PARTIES ON THE MARKET OR MARKETS IN WHICH THEY OPERATE TO PROCEED ON THE BASIS OF ARTICLE 85 OR ARTICLE 86.

(B) THE UNILEVER CONTRACTS

117ROCHE ENTERED INTO THREE CONTRACTS WITH UNILEVER ON 9 JANUARY 1974.

118THE FIRST, EXECUTED BY FOOD INDUSTRIES LTD., ACTING AS UNILEVER ' S AGENT, WITH ROCHE ' S UK SUBSIDIARY, CONTAINS FIRST OF ALL AN ESTIMATE OF THE PURCHASER ' S REQUIREMENTS OF SYNTHETIC VITAMIN A, TYPE B, ASSESSED AT 130-134 THOUSAND MILLIARD (M.M.) INTERNATIONAL UNITS FOR 1974.

THE CONTRACT ALSO PROVIDES THAT IT SHALL CONTINUE DURING 1975 AND THAT THE PURCHASER SHALL GIVE AN ESTIMATE OF ITS REQUIREMENTS DURING DECEMBER 1974 AT THE LATEST.

THE SECOND, EXECUTED BY THE SAME PARTIES, COVERS DELIVERIES OF VITAMIN A, OTHER THAN TYPE B, AND AS FAR AS CONCERNS THE REST OF THE AGREEMENT CONTAINS THE SAME TERMS AND CONDITIONS AS THE FIRST.

THE THIRD CONTRACT IS CONCLUDED DIRECTLY BETWEEN ROCHE, BASLE, AND UNILEVER INKOOP MIJ, ROTTERDAM, AND PROVIDES THAT ROCHE HAS ' ' AGREED TO SUPPLY THE REQUIREMENTS OF YOUR GROUP (CONTINENT ONLY) FOR THE FOLLOWING PRODUCTS: VITAMIN A FOR MARGARINE ABOUT 30

M.M. IN 1974, BETWEEN 27 AND 33 M.M. IN 1975; BETA-CAROTENE (ALL FORMS) ABOUT 6 000 KG IN 1974, BETWEEN 5 400 KG AND 6 600 KG IN 1975 ' .

119THE THREE CONTRACTS STATE THE PRICES WHICH HAVE BEEN AGREED, SUBJECT MOREOVER IN THE CASE OF THE CONTRACTS WITH FOOD INDUSTRIES LTD. TO A CLAUSE DEALING WITH EXCHANGE RATES.

THESE THREE CONTRACTS DO NOT PROVIDE FOR ANY REBATES BUT IN ITS TWO CONTRACTS WITH FOOD INDUSTRIES LTD. ROCHE GIVES AN ASSURANCE THAT IT WILL CHARGE UNILEVER ANY MORE-FAVOURABLE PRICE WHICH IT CHARGES THIRD PARTIES, WHEREAS THE CONTRACT FOR THE CONTINENT ONLY PROVIDES THAT IF UNILEVER RECEIVES MORE-FAVOURABLE OFFERS FROM COMPETITORS ROCHE WILL ADJUST ITS PRICES OR PERMIT THE PURCHASER TO BUY THE QUANTITY CONCERNED FROM COMPETITORS.

120THE TERMS OF THE CONTRACTS MAKE IT ABSOLUTELY CLEAR THAT THEIR PURPOSE IS THE SUPPLY BY ROCHE OF ALL UNILEVER ' S REQUIREMENTS OF THE VITAMIN IN QUESTION FOR A PERIOD COVERING THE YEARS 1974 AND 1975.

SINCE THE CONTRACTS IN QUESTION CONTAIN A FORMAL UNDERTAKING TO OBTAIN SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM ROCHE THE QUESTION WHETHER OR NOT THEY ALSO CONTAIN A PROVISION GRANTING A REBATE IS NOT DETERMINATIVE WHEN DECIDING WHETHER THEY ARE CAUGHT BY ARTICLE 86 OF THE TREATY.

THE FACT THAT ROCHE ' S CONTRACTING PARTNER IS ITSELF A POWERFUL UNDERTAKING AND THAT THE CONTRACT IS CLEARLY NOT THE OUTCOME OF PRESSURE BROUGHT TO BEAR BY ROCHE ON ITS PARTNER DOES NOT PRECLUDE THE EXISTENCE OF AN ABUSE OF A DOMINANT POSITION, SUCH AN ABUSE CONSISTING IN THIS CASE OF THE ADDITIONAL INTERFERENCE, DUE TO THE OBLIGATION TO OBTAIN SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM ROCHE , WITH THE STRUCTURE OF COMPETITION IN A MARKET IN WHICH IN CONSEQUENCE OF THE PRESENCE THERE OF AN UNDERTAKING OCCUPYING A DOMINANT POSITION THE DEGREE OF COMPETITION HAS ALREADY BEEN WEAKENED.

SUCH AGREEMENTS COULD ONLY POSSIBLY BE ADMISSIBLE IN THE CONTEXT OF, AND SUBJECT TO THE CONDITIONS LAID DOWN IN, ARTICLE 85 (3) OF THE TREATY BUT NONE OF THE CONTRACTING PARTIES HAS THOUGHT IT NECESSARY TO AVAIL ITSELF OF THIS POSSIBILITY.

121THE EXAMINATION OF THE CONTRACTS AT ISSUE CONCLUDED BOTH WITH MERCK AND UNILEVER DOES NOT DISCLOSE ANY SPECIAL FEATURES WHICH WOULD PREVENT THEM FROM FALLING WITHIN THE CONCEPT OF AN ABUSE WHICH IN PRINCIPLE INCLUDES ANY OBLIGATION TO OBTAIN SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM AN UNDERTAKING IN A DOMINANT POSITION WHICH BENEFITS THAT UNDERTAKING.

III - THE EFFECT ON COMPETITION AND TRADE BETWEEN MEMBER STATES

122THE APPLICANT DENIES THAT THE DIFFERENCE BETWEEN THE PRICES WHICH BY MEANS OF THE FIDELITY REBATES IT ALLOWS ITS VARIOUS CUSTOMERS TO PAY AND WHICH VARY ACCORDING TO WHETHER THOSE CUSTOMERS AGREE TO OBTAIN ALL THEIR REQUIREMENTS EXCLUSIVELY FROM IT OR NOT, IS OF SUCH A KIND AS TO PLACE THEM AT A COMPETITIVE DISADVANTAGE WITHIN THE MEANING OF SUBPARAGRAPH (C) OF THE SECOND PARAGRAPH OF ARTICLE 86 OF THE TREATY, SINCE THIS DIFFERENCE CANNOT HAVE AN APPRECIABLE EFFECT ON THE COMPETITION INTER SE OF ROCHE ' S PURCHASERS.

FURTHERMORE IN ITS REPLY IT SEEMS TO BE MAINTAINING THAT THE CONDUCT FOR WHICH IT IS CENSURED IS NOT OF SUCH A KIND AS TO HINDER TRADE BETWEEN MEMBER STATES.

123AS FAR AS THE FIRST POINT IS CONCERNED THE TERMS OF THE CONTRACTS AT ISSUE AS WELL AS THE CONSIDERATIONS SET OUT IN MANAGEMENT INFORMATION AND IN THE MINUTES OF THE MEETING BETWEEN UNILEVER AND ROCHE IN LONDON ON 11 DECEMBER 1972 SHOW CLEARLY THE IMPORTANCE WHICH ROCHE ITSELF ATTACHES TO THE REBATES WHICH IT GRANTS.

IN THESE CIRCUMSTANCES IT CANNOT BE ACCEPTED THAT THESE REBATES ARE NOT OF IMPORTANCE TO THE CUSTOMERS.

MOREOVER SINCE THE COURSE OF CONDUCT UNDER CONSIDERATION IS THAT OF AN UNDERTAKING OCCUPYING A DOMINANT POSITION ON A MARKET WHERE FOR THIS REASON THE STRUCTURE OF COMPETITION HAS ALREADY BEEN WEAKENED, WITHIN THE FIELD OF APPLICATION OF ARTICLE 86 ANY FURTHER WEAKENING OF THE STRUCTURE OF COMPETITION MAY CONSTITUTE AN ABUSE OF A DOMINANT POSITION.

124AS FAR AS CONCERNS THE QUESTION WHETHER TRADE BETWEEN MEMBER STATES HAS BEEN AFFECTED IT IS IN THE FIRST PLACE AN ESTABLISHED FACT THAT THE MARKET FOR EACH OF THE VITAMINS CONSIDERED COMPRISES THE WHOLE OF COMMUNITY TERRITORY WHICH COVERED, TO BEGIN WITH, SIX AND THEN NINE MEMBER STATES.

125THE PROHIBITIONS CONTAINED IN ARTICLES 85 AND 86 MUST BE INTERPRETED AND APPLIED IN THE LIGHT OF ARTICLE 3 (F) OF THE TREATY WHICH PROVIDES THAT THE ACTIVITIES OF THE COMMUNITY SHALL INCLUDE THE ' ' INSTITUTION OF A SYSTEM ENSURING THAT COMPETITION IN THE COMMON MARKET IS NOT DISTORTED ' ' AND ARTICLE 2 OF THE TREATY WHICH GIVES THE COMMUNITY THE TASK OF PROMOTING ' ' THROUGHOUT THE COMMUNITY A HARMONIOUS DEVELOPMENT OF ECONOMIC ACTIVITIES ' '.

BY PROHIBITING THE ABUSE OF A DOMINANT POSITION WITHIN THE MARKET IN SO FAR AS IT MAY AFFECT TRADE BETWEEN MEMBER STATES, ARTICLE 86 THEREFORE COVERS NOT ONLY ABUSE WHICH MAY DIRECTLY PREJUDICE CONSUMERS BUT ALSO ABUSE WHICH INDIRECTLY PREJUDICES THEM BY IMPAIRING THE EFFECTIVE COMPETITIVE STRUCTURE AS ENVISAGED BY ARTICLE 3 (F) OF THE TREATY.

126FURTHERMORE THE ACTUAL WORDING OF A NUMBER OF THE ENGLISH CLAUSES IMPLIED THAT THE PARTITIONING OF THE MARKETS WOULD BE MAINTAINED MAKING IT POSSIBLE IN PARTICULAR TO CHARGE DIFFERENT PRICES FROM ONE MEMBER STATE TO ANOTHER, AND THIS FINDING IS CONFIRMED BY THE FACT, TO WHICH ATTENTION HAS ALREADY BEEN DRAWN ABOVE, THAT THE PRICE VARIATIONS FOR A PARTICULAR VITAMIN AT A PARTICULAR TIME DIFFERED MARKEDLY FROM ONE MEMBER STATE TO ANOTHER.

127THE FOREGOING SHOWS THAT THE COURSE OF CONDUCT AT ISSUE WAS CAPABLE OF BOTH AFFECTING COMPETITION AND AFFECTING TRADE BETWEEN MEMBER STATES.

FOURTH SUBMISSION: THE FINE

(A) THE IMPRECISION OF THE RULES CONTAINING PENALTIES

128THE APPLICANT SUBMITS THAT BECAUSE OF THE GENERAL NATURE AND IMPRECISION OF THE CONCEPTS ' ' DOMINANT POSITION ' ' AND ' ' ABUSE ' ' OF SUCH A POSITION, WHICH ARE SET OUT IN ARTICLE 86 OF THE TREATY, THE COMMISSION COULD ONLY HAVE IMPOSED FINES UPON IT FOR INFRINGING THIS ARTICLE AFTER THESE CONCEPTS HAD BEEN GIVEN A SPECIFIC MEANING EITHER BY ADMINISTRATIVE PRACTICE OR BY CASE-LAW SO THAT THOSE PERSONS LIABLE TO BE FINED KNOW WHERE THEY STAND.

129BY VIRTUE OF ARTICLE 87 OF THE TREATY THE COUNCIL HAD TO ADOPT THE NECESSARY REGULATIONS OR DIRECTIVES ESPECIALLY WITH A VIEW TO ENSURING ' ' COMPLIANCE WITH THE PROHIBITIONS LAID DOWN IN ARTICLE 85 (1) AND IN ARTICLE 86 BY MAKING PROVISION FOR FINES AND PERIODIC PENALTY PAYMENTS ' '.

IN PURSUANCE OF THIS PROVISION IT ADOPTED REGULATION NO 17 OF 6 FEBRUARY 1962 ARTICLE 15 (2) WHEREOF PROVIDES THAT THE COMMISSION MAY BY DECISION IMPOSE ON UNDERTAKINGS OR ASSOCIATIONS OF UNDERTAKINGS FINES UP TO A MAXIMUM FIXED BY THAT ARTICLE IF THEY EITHER INTENTIONALLY OR NEGLIGENTLY INFRINGE ARTICLE 85 (1) OR ARTICLE 86 OF THE TREATY.

ON THE OTHER HAND UNDER ARTICLE 2 OF THE SAME REGULATION: ' ' UPON APPLICATION BY THE UNDERTAKINGS OR ASSOCIATIONS OF UNDERTAKINGS CONCERNED, THE COMMISSION MAY CERTIFY THAT, ON THE BASIS OF THE FACTS IN ITS POSSESSION, THERE ARE NO GROUNDS UNDER ARTICLE 85 (1) OR ARTICLE 86 OF THE TREATY FOR ACTION ON ITS PART IN RESPECT OF AN AGREEMENT, DECISION OR PRACTICE ' '.

130THUS FROM 1962 ONWARDS UNDERTAKINGS KNEW, ON THE ONE HAND, THAT IF THEY IGNORED THE PROHIBITIONS OF ARTICLE 86 THEY WOULD RENDER THEMSELVES LIABLE TO FINES AND, ON THE OTHER HAND, THAT BY MEANS OF A SPECIALLY ARRANGED PROCEDURE THEY WERE IN A POSITION TO OBTAIN CLARIFICATION OF THE APPLICATION OF THE SAID PROHIBITIONS TO THEIR PARTICULAR CASE.

MOREOVER THE NATURE OF THESE PROHIBITIONS AND THE CONDITIONS WHICH MUST BE FULFILLED FOR THEM TO APPLY, IN SPITE OF ARTICLE 86 BEING INEVITABLY COUCHED IN GENERAL TERMS, ARE NOT IMPRECISE AND IMPOSSIBLE TO FORESEE AS ROCHE CLAIMS.

131THE WAY IN WHICH ARTICLE 86 HAD BEEN APPLIED BEFORE PROVIDED ROCHE DURING THE PERIOD 1970 TO 1974, WHICH THE COMMISSION CONSIDERED FOR THE PURPOSE OF FIXING THE FINE, WITH A DEGREE OF ANTICIPATION WHICH WAS AMPLY SUFFICIENT TO ENABLE ROCHE TO TAKE ACCOUNT OF THIS TO ITS ADVANTAGE WHEN DECIDING HOW TO ACT IN RELATION BOTH TO ITS DOMINANT POSITION AND TO THE PRACTICES FOR WHICH IT IS BLAMED.

132WHEN ARTICLE 86 REFERS TO THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION AND FORBIDS ANY ABUSE OF IT, THAT ARTICLE HAS TO BE CONSIDERED IN THE LIGHT OF A COMPREHENSIVE SYSTEM OF PROVISIONS - SUCH AS ARTICLE 3 (F), ARTICLE 37 (1), THE SECOND SUBPARAGRAPH OF ARTICLE 40 (3), ARTICLE 85 AND ARTICLE 90 OF THE TREATY - ALL OF WHICH ARE DESIGNED TO ESTABLISH ON A MARKET HAVING THE PARTICULAR FEATURES OF A SINGLE MARKET COMPETITION WHICH IS EFFECTIVE AND NOT DISTORTED.

MOREOVER WHERE ARTICLE 86 USES THE EXPRESSIONS ' ' DOMINANT POSITION ' ' AND ' ' ABUSE ' ' IT REFERS TO CONCEPTS WHICH ARE NOT NEW, BUT WHICH HAVE IN ESSENCE BEEN GIVEN A SPECIFIC MEANING AS A RESULT OF THE PRACTICE OF THE AUTHORITIES RESPONSIBLE IN MOST OF THE MEMBER STATES FOR EXAMINING AND CURBING CONDUCT WHICH RESTRICTS COMPETITION.

133AS FAR AS CONCERNS IN PARTICULAR THE CONCEPT OF A DOMINANT POSITION A PRUDENT COMMERCIAL OPERATOR IS IN NO DOUBT THAT, ALTHOUGH POSSESSION OF LARGE MARKET SHARES IS NOT NECESSARILY AND IN EVERY CASE THE ONLY FACTOR ESTABLISHING THE EXISTENCE OF A DOMINANT POSITION, IT HAS HOWEVER IN THIS CONNEXION A CONSIDERABLE SIGNIFICANCE WHICH MUST OF NECESSITY BE TAKEN INTO CONSIDERATION IN RELATION TO HIS POSSIBLE CONDUCT ON THE MARKET.

SUCH AN EVALUATION OF THE SCOPE OF ARTICLE 86 DID NOT MEAN THAT IN ROCHE ' S CASE, AT ALL EVENTS ON MOST OF THE MARKETS AT ISSUE, THERE WAS ANY FACTOR WHICH IT WAS IMPOSSIBLE TO FORESEE OR WHICH GAVE RISE TO UNREASONABLE DOUBT.

134AS FAR AS CONCERNS THE COMPATIBILITY OF FIDELITY REBATES WITH THE PROHIBITIONS OF ARTICLE 86 THE APPLICATION OF THIS ARTICLE TO A SYSTEM OF OBTAINING SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM THE APPLICANT AND OF REBATES OF THE KIND IT HAS WORKED OUT WAS NOT IMPOSSIBLE TO FORESEE AND THIS IS SHOWN NOT ONLY BY THE EXPERIENCE WHICH EVERY UNDERTAKING OF THE SIZE OF THE APPLICANT OPERATING THROUGHOUT THE COMMON MARKET OUGHT TO HAVE OF THE PRACTICE OF THE AUTHORITIES RESPONSIBLE IN THE MEMBER STATES FOR APPLYING COMPETITION LAW BUT ALSO BY THE PRECISE WORDING OF SUBPARAGRAPH (B) OF THE SECOND PARAGRAPH OF ARTICLE 86 DIRECTED AGAINST LIMITING MARKETS, OF SUBPARAGRAPH (D) OF THE SECOND PARAGRAPH OF ARTICLE 86 WHICH PROHIBITS MAKING THE CONCLUSION OF CONTRACTS SUBJECT TO ACCEPTANCE BY THE OTHER PARTIES OF SUPPLEMENTARY OBLIGATIONS WHICH HAVE NO CONNEXION WITH THE SUBJECT OF SUCH CONTRACTS AND, IN PARTICULAR, OF SUBPARAGRAPH (C) OF THE SECOND

PARAGRAPH OF ARTICLE 86 WHICH IS DIRECTED AGAINST APPLYING DISSIMILAR CONDITIONS TO EQUIVALENT TRANSACTIONS.

THERE IS EVEN LESS REASON TO ACCEPT ROCHE ' S CLAIM THAT IT WAS IMPOSSIBLE TO FORESEE THE RESULT OF ITS ACTIONS BECAUSE AT THE VERY LEAST THE POSSIBILITY, IF NOT THE PROBABILITY, OF THIS APPLICATION OF THE LAW HAD TO BE TAKEN INTO CONSIDERATION BY A VIGILANT COMMERCIAL OPERATOR AND BECAUSE ARTICLE 2 OF REGULATION NO 17 ALLOWED A PRECAUTIONARY MEASURE TO BE TAKEN FOR A RULING ON THE APPLICATION OF ARTICLE 86 TO DOUBTFUL CASES. THE APPLICANT DID NOT HOWEVER CONSIDER THAT IT SHOULD AVAIL ITSELF OF THIS OPPORTUNITY IN ORDER TO OBTAIN THAT LEGAL CERTAINTY OF WHICH IT CLAIMS IT HAS BEEN DEPRIVED.

135FINALLY, THE APPLICANT QUOTES THE COMMISSION ' S DECISION OF 5 DECEMBER 1969 (JOURNAL OFFICIEL L 323, P . 21) RELATING TO A PROCEEDING UNDER ARTICLE 85 OF THE EEC TREATY (IV-24, 470-1 , PIRELLI/DUNLOP).

IN ITS VIEW THAT DECISION INDICATES THAT AGREEMENTS UNDER WHICH THE PARTIES SUPPLY EACH OTHER ON A RECIPROCAL BASIS ARE ADMISSIBLE AS SOON AS THEY INCLUDE AN ENGLISH CLAUSE.

136THE DECISION WHICH THE APPLICANT HAS QUOTED WAS CONCERNED WITH AN AGREEMENT ENTERED INTO BY TWO UNDERTAKINGS, WHICH DID NOT OCCUPY A DOMINANT POSITION ON THE MARKET, RELATING TO THE MANUFACTURE ON RECIPROCAL ACCOUNT OF TYRES AND WHICH WAS INTENDED TO MAKE IT EASIER FOR EACH OF THE TWO PARTIES TO PENETRATE THE MARKET OF THE OTHER.

FURTHERMORE THE CLAUSE PROVIDING FOR ADJUSTMENT OF PRICES IN THE DUNLOP/PIRELLI AGREEMENT WAS NOT SUBJECT TO THE MANY RESTRICTIONS AND CONDITIONS WHICH ARE FOUND IN THE CONTRACTS AT ISSUE AND WHICH MARKEDLY RESTRICT THE SCOPE OF THAT CLAUSE.

AN UNDERTAKING IN A DOMINANT POSITION CANNOT REASONABLY BELIEVE THAT A NEGATIVE CLEARANCE ISSUED IN SUCH CIRCUMSTANCES WOULD SERVE AS A PRECEDENT FOR JUSTIFYING ITS OWN BEHAVIOUR IN THE CONTEXT OF ARTICLE 86.

137IT FOLLOWS FROM THE FOREGOING CONSIDERATIONS THAT THE SUBMISSION BASED ON THE IMPRECISE NATURE OF THE CONCEPTS IN ARTICLE 86 MUST BE REJECTED.

(B) THE APPLICATION OF ARTICLE 15 (2) OF REGULATION NO 17

138THE APPLICANT ALSO SUBMITS THAT IT WOULD APPEAR FROM THE CONTENTS AS A WHOLE OF THE FILE AND FROM ITS OWN CONDUCT THAT IT COULD NOT BE REGARDED AS HAVING ACTED EITHER INTENTIONALLY OR NEGLIGENTLY IF IT WAS OF THE OPINION, ON THE ONE HAND, THAT IT DID NOT OCCUPY A DOMINANT POSITION ON THE MARKETS IN QUESTION AND, ON THE OTHER HAND, THAT THE CONTRACTS AT ISSUE WERE COMPATIBLE WITH ARTICLE 86 OF THE TREATY.

139THE SUGGESTIONS AND INSTRUCTIONS CONTAINED IN MANAGEMENT INFORMATION AND THE OTHER INTERNAL DOCUMENTS RELATING TO THE IMPORTANCE AND THE ANTICIPATED EFFECTS OF ENTERING INTO CONTRACTS, WHICH PROVIDE FOR THE PURCHASER OBTAINING HIS REQUIREMENTS EXCLUSIVELY FROM ROCHE AND FOR A SYSTEM OF FIDELITY REBATES, IN RELATION TO THE RETENTION BY ROCHE OF ITS MARKET SHARES PROVE THAT THE APPLICANT INTENTIONALLY PURSUED A COMMERCIAL POLICY DESIGNED TO BAR THE ACCESS TO THE MARKET OF NEW COMPETITORS.

THE INCREASE FROM 1970 ONWARDS OF CONTRACTS UNDER WHICH THE PURCHASER OBTAINS HIS SUPPLIES EXCLUSIVELY FROM ROCHE OR IS INDUCED TO SO CONFIRMS THIS INTENTION.

ON THE OTHER HAND THE SIZE OF THE APPLICANT ' S MARKET SHARES, IN ANY EVENT IN THE CASE OF MOST OF THE GROUPS OF VITAMINS, IMPLIES THAT ITS CONVICTION IT DID NOT OCCUPY A DOMINANT POSITION COULD ONLY BE THE OUTCOME OF AN INADEQUATE STUDY OF THE STRUCTURES OF THE

MARKETS ON WHICH IT OPERATES OR OF A REFUSAL TO TAKE THESE STRUCTURES INTO CONSIDERATION.

THE CONDITIONS FOR THE APPLICATION OF ARTICLE 15 OF REGULATION NO 17 WERE THEREFORE FULFILLED.

(C) THE AMOUNT OF THE FINE

140HOWEVER, THE PREPARATORY INQUIRIES IN THIS CASE HAVE DISCLOSED THAT THE COMMISSION HAS MADE SOME MISTAKES IN ITS EVALUATION OF THE APPLICANT ' S DOMINANT POSITION ON THE MARKET FOR VITAMINS IN GROUP B3.

FURTHERMORE AS FAR AS CONCERNS THE MARKET SHARES WHICH ARE EVIDENCE OF A DOMINANT POSITION THE COMMISSION ONLY SUPPLIED PARTICULARS FOR THE YEARS 1972, 1973, 1974 AND TO A CERTAIN EXTENT FOR 1971, SO THAT THE DURATION OF THE INFRINGEMENT TO WHICH REGARD IS TO BE HAD IN FIXING THE AMOUNT OF THE FINE MUST BE REDUCED TO A PERIOD WHICH IS ONLY A LITTLE OVER THREE YEARS AND SO LESS THAN THE FIVE YEARS WHICH THE COMMISSION TOOK INTO CONSIDERATION.

FINALLY IT IS AN ESTABLISHED FACT THAT AS FAR BACK AS THE STAGE OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ROCHE STATED THAT IT WAS READY TO AMEND THE CONTRACTS AT ISSUE AND IN FACT AMENDED THEM IN CONJUNCTION WITH THE COMMISSION ' S DEPARTMENTS.

141IN VIEW OF THE FOREGOING IT IS APPROPRIATE TO REDUCE THE AMOUNT OF THE FINE AND IT APPEARS JUSTIFIABLE TO FIX IT AT 200 000 UNITS OF ACCOUNT, BEING DM 732 000, THE REMAINDER OF THE APPLICATION BEING DISMISSED.

Decision on costs

COSTS

(...)

Operative part

ON THOSE GROUNDS

THE COURT

HEREBY

1 . REDUCES THE AMOUNT OF THE FINE IMPOSED ON HOFFMANN-LA ROCHE AG, FIXED UNDER ARTICLE 3 (1) OF COMMISSION DECISION OF 9 JUNE 1976 (IV/29.020) AT 300 000 UNITS OF ACCOUNT, BEING DM 1 098 000 TO 200 000 UNITS OF ACCOUNT, BEING DM 732 000;

2 . DISMISSES THE REMAINDER OF THE APPLICATION;

3 . ORDERS EACH PARTY TO BEAR ITS OWN COSTS.

SDEU: joined cases „WOOD PULP I“

Parties

In Joined Cases "wood pulp"

89/85,

(...), **all Finnish undertakings**, applicants,

v

Commission of the European Communities, defendant;

104/85,

Bowater Incorporated, applicant,

v

Commission of the European Communities, defendant;

114/85,

The Pulp, Paper and Paperboard Export Association, Bethlehem (Pennsylvania, USA), comprising the United States undertakings:

(...)

applicant,

v

Commission of the European Communities, defendant,

supported by The United Kingdom, intervener;

116/85,

St Anne-Nackawic Pulp and Paper Company Ltd, applicant,

v

Commission of the European Communities, defendant;

117/85,

International Pulp Sales Company, applicant,

v

Commission of the European Communities, defendant;

125/85,

Westar Timber Ltd, Canada, applicant,

v

Commission of the European Communities, defendant,

supported by

The United Kingdom, intervener;

126/85,

Weldwood of Canada Ltd, applicant,

v

Commission of the European Communities, defendant,

supported by

The United Kingdom, intervener;

127/85,

MacMillan Bloedel Ltd, applicant,

v

Commission of the European Communities, defendant,

supported by

The United Kingdom, intervener;

128/85,

Canadian Forest Products Ltd, applicant,

v

Commission of the European Communities, defendant,

supported by

The United Kingdom, intervener;

129/85,

British Columbia Forest Products Ltd, applicant,

v

Commission of the European Communities, defendant,

supported by

The United Kingdom, intervener;

APPLICATION for a declaration that the Commission Decision of 19 December 1984 relating to a proceeding under Article 85 of the EEC Treaty (IV/29.725 - Wood pulp) (Official Journal 1985, L 85, p . 1) is void,

THE COURT

gives the following:

Judgment

1 By applications lodged at the Court Registry between 4 and 30 April 1985, wood pulp producers and two associations of wood pulp producers, all having their registered offices outside the Community, brought an action under the second paragraph of Article 173 of the EEC Treaty for the annulment of Decision IV/29.725 of 19 December 1984 (Official Journal 1985, L 85, p . 1), in which the Commission

had established that they had committed infringements of Article 85 of the Treaty and imposed fines on them.

2 The alleged infringements consisted of : concertation between those producers on prices announced each quarter to customers in the Community and on actual transaction prices charged to such customers (Article 1 (1) and (2) of the decision); price recommendations addressed to its members by the Pulp, Paper and Paperboard Export Association of the United States (formerly named Kraft Export Association and hereinafter referred to as "KEA "), an association of a number of United States producers (Article 1 (3)); and, as regards Fincell, the common sales organization of some 10 Finnish producers, the exchange of individualized data concerning prices with certain other wood pulp producers within the framework of the Research and Information Centre for the European Pulp and Paper Industry which is run by the trust company Fides of Switzerland (Article 1 (4)).

3 In paragraph 79 of the contested decision the Commission set out the grounds which in its view justify the Community's jurisdiction to apply Article 85 of the Treaty to the concertation in question. It stated first that all the addressees of the decision were either exporting directly to purchasers within the Community or were doing business within the Community through branches, subsidiaries, agencies or other establishments in the Community. It further pointed out that the concertation applied to the vast majority of the sales of those undertakings to and in the Community. Finally it stated that two-thirds of total shipments and 60% of consumption of the product in question in the Community had been affected by such concertation. The Commission concluded that: "The effect of the agreements and practices on prices announced and/or charged to customers and on resale of pulp within the EEC was therefore not only substantial but intended, and was the primary and direct result of the agreements and practices."

4 As regards specifically the Finnish undertakings and their association, Fincell, the Commission stated in paragraph 80 of the decision that the Free Trade Agreement between the Community and Finland (Official Journal 1973, L 328, p. 1) contains "no provision which prevents the Commission from immediately applying Article 85 (1) of the EEC Treaty where trade between Member States is affected".

5 A number of applicants have raised submissions regarding the Community's jurisdiction to apply its competition rules to them. On 8 July 1987 the Court decided in the first instance to hear the parties' submissions on this point. By order of 16 December 1987 the Court joined the cases for the purposes of the oral procedure and the judgment.

6 All the applicants which have made submissions regarding jurisdiction maintain first of all that by applying the competition rules of the Treaty to them the Commission has misconstrued the territorial scope of Article 85. They note that in its judgment of 14 July 1972 in Case 48/69 ICI v Commission ((1972)) ECR 619 the Court did not adopt the "effects doctrine" but emphasized that the case involved conduct restricting competition within the common market because of the activities of subsidiaries which could be imputed to the parent companies. The applicants add that even if there is a basis in Community law for applying Article 85 to them, the action of applying the rule interpreted in that way would be contrary to public international law which precludes any claim by the Community to regulate conduct restricting competition adopted outside the territory of the Community merely by reason of the economic repercussions which that conduct produces within the Community.

7 The applicants which are members of the KEA further submit that the application of Community competition rules to them is contrary to public international law in so far as it is in breach of the principle of non-interference. They maintain that in this case the application of Article 85 harmed the interest of the United States in promoting exports by United States undertakings as recognized in the Webb Pomerene Act of 1918 under which export associations, like the KEA, are exempt from United States anti-trust laws.

8 Certain Canadian applicants also maintain that by imposing fines on them and making reduction of those fines conditional on the producers giving undertakings as to their future conduct the Commission has infringed Canada's sovereignty and thus breached the principle of international comity.

9 The Finnish applicants consider that in any event it is only the rules on competition contained in the Free Trade Agreement between the Community and Finland that may be applied to their conduct, to the exclusion of Article 85 of the EEC Treaty, and that the Community should therefore have consulted Finland on the measures which it envisaged adopting regarding the agreement in question in accordance with the procedure provided for in Article 27 of that agreement.

10 Reference is made to the Report for the Hearing for a fuller account of the facts, the procedure and the arguments of the parties which are mentioned or discussed hereinafter only in so far as is necessary for the reasoning of the Court.

Incorrect assessment of the territorial scope of Article 85 of the Treaty and incompatibility of the decision with public international law

(a) The individual undertakings

11 In so far as the submission concerning the infringement of Article 85 of the Treaty itself is concerned, it should be recalled that that provision prohibits all agreements between undertakings and concerted practices which may affect trade between Member States and which have as their object or effect the restriction of competition within the common market.

12 It should be noted that the main sources of supply of wood pulp are outside the Community, in Canada, the United States, Sweden and Finland and that the market therefore has global dimensions. Where wood pulp producers established in those countries sell directly to purchasers established in the Community and engage in price competition in order to win orders from those customers, that constitutes competition within the common market.

13 It follows that where those producers concert on the prices to be charged to their customers in the Community and put that concertation into effect by selling at prices which are actually coordinated, they are taking part in concertation which has the object and effect of restricting competition within the common market within the meaning of Article 85 of the Treaty.

14 Accordingly, it must be concluded that by applying the competition rules in the Treaty in the circumstances of this case to undertakings whose registered offices are situated outside the Community, the Commission has not made an incorrect assessment of the territorial scope of Article 85.

15 The applicants have submitted that the decision is incompatible with public international law on the grounds that the application of the competition rules in this case was founded exclusively on the economic repercussions within the common market of conduct restricting competition which was adopted outside the Community.

16 It should be observed that an infringement of Article 85, such as the conclusion of an agreement which has had the effect of restricting competition within the common market, consists of conduct made up of two elements, the formation of the agreement, decision or concerted practice and the implementation thereof. If the applicability of prohibitions laid down under competition law were made to depend on the place where the agreement, decision or concerted practice was formed, the result would obviously be to give undertakings an easy means of evading those prohibitions. The decisive factor is therefore the place where it is implemented.

17 The producers in this case implemented their pricing agreement within the common market. It is immaterial in that respect whether or not they had recourse to subsidiaries, agents, sub-agents, or branches within the Community in order to make their contacts with purchasers within the Community.

18 Accordingly the Community' s jurisdiction to apply its competition rules to such conduct is covered by the territoriality principle as universally recognized in public international law.

19 As regards the argument based on the infringement of the principle of non-interference, it should be pointed out that the applicants who are members of KEA have referred to a rule according to which where two States have jurisdiction to lay down and enforce rules and the effect of those rules is that a person finds himself subject to contradictory orders as to the conduct he must adopt, each State is obliged to exercise its jurisdiction with moderation. The applicants have concluded that by disregarding that rule in applying its competition rules the Community has infringed the principle of non-interference.

20 There is no need to enquire into the existence in international law of such a rule since it suffices to observe that the conditions for its application are in any event not satisfied. There is not, in this case, any contradiction between the conduct required by the United States and that required by the Community since the Webb Pomerene Act merely exempts the conclusion of export cartels from the application of United States anti-trust laws but does not require such cartels to be concluded.

21 It should further be pointed out that the United States authorities raised no objections regarding any conflict of jurisdiction when consulted by the Commission pursuant to the OECD Council Recommendation of 25 October 1979 concerning Cooperation between Member Countries on Restrictive Business Practices affecting International Trade (Acts of the Organization, Vol . 19, p . 376).

22 As regards the argument relating to disregard of international comity, it suffices to observe that it amounts to calling in question the Community' s jurisdiction to apply its competition rules to conduct such as that found to exist in this case and that, as such, that argument has already been rejected.

23 Accordingly it must be concluded that the Commission' s decision is not contrary to Article 85 of the Treaty or to the rules of public international law relied on by the applicants.

(b) KEA

24 According to its Articles of Association, KEA is a non-profit-making association whose purpose is the promotion of the commercial interests of its members in the exportation of their products and it serves primarily as a clearing-house for its members for information regarding their export markets. KEA does not itself engage in manufacture, selling or distribution.

25 It should further be pointed out that within KEA a number of groups have been formed, including the Pulp Group, to cover the different sectors of the pulp and paper industry. Under Article I of the by-laws of KEA, undertakings may only join KEA by becoming a member of one of those groups. Article 2 of the by-laws provides that the groups enjoy full independence in the management of their affairs.

26 It should lastly be noted that according to a policy statement adopted by the Pulp Group, referred to in paragraph 32 of the contested decision, the members of the group may conclude price agreements at meetings which they hold from time to time provided that each member is informed in advance that prices will be discussed and that the meeting is quorate. The unanimous agreement of the members present is also binding on members who are absent when the decision is adopted.

27 It is apparent from the foregoing that KEA' s price recommendations cannot be distinguished from the pricing agreements concluded by undertakings which are members of the Pulp Group and that KEA has not played a separate role in the implementation of those agreements.

28 In those circumstances the decision should be declared void in so far as it concerns KEA.

The question whether or not the competition rules in the Free Trade Agreement between the Community and Finland are exclusively applicable

29 It is necessary to determine whether, as the applicants maintain, Articles 23 and 27 of the Free Trade Agreement have the effect of precluding the application of Article 85 of the EEC Treaty in so far as trade between the Community and Finland is concerned.

30 It should be noted first of all that, under Article 23 (1) of the Free Trade Agreement, in particular, agreements and concerted practices which have as their object or effect the restriction of competition are incompatible with the proper functioning of the agreement in so far as they may affect trade between the Community and Finland. Under Article 23 (2), if a Contracting Party considers that a given practice is incompatible with Article 23 (1), it may take appropriate measures in accordance with the procedures laid down in Article 27. In the context of those procedures it is to consult the other Contracting Party within the Joint Committee in order to reach agreement on the measures which it proposes to adopt in order to put a stop to the offending practices. If no agreement can be reached, the Contracting Party concerned may adopt safeguard measures.

31 It should also be observed that Articles 23 and 27 of the Free Trade Agreement presuppose that the Contracting Parties have rules which enable them to take action against agreements which they regard as being incompatible with that agreement. As far as the Community is concerned, those rules can only be the provisions of Articles 85 and 86 of the Treaty. The application of those articles is therefore not precluded by the Free Trade Agreement.

32 It should be pointed out finally that in this case the Community applied its competition rules to the Finnish applicants not because they had concerted with each other but because they took part in a very much larger concertation with United States, Canadian and Swedish undertakings which restricted competition within the Community. It was thus not just trade with Finland that was affected. In that situation reference of the matter to the Joint Committee could not have led to the adoption of appropriate measures.

33 Consequently the submission relating to the exclusive application of the competition rules in the Free Trade Agreement between the Community and Finland must be rejected.

Operative part

On those grounds,

THE COURT,

before giving judgment on all the applicants' submissions, hereby:

- (1) Rejects the submission relating to the incorrect assessment of the territorial scope of Article 85 of the Treaty and the incompatibility of Commission Decision IV/29.725 of 19 December 1984 with public international law;
- (2) Declares Commission Decision IV/29.725 of 19 December 1984 void in so far as it concerns the Pulp, Paper and Paperboard Export Association of the United States;
- (3) Rejects the submission relating to the exclusive application of the competition rules in the Free Trade Agreement between the Community and Finland;
- (4) Assigns the case to the Fifth Chamber for consideration of the other submissions;
- (5) Reserves the costs .

SDEU: C-8/08 T-MOBILE Netherlands

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

4. června 2009

Ve věci C-8/08,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemsko) ze dne 31. prosince 2007, došlým Soudnímu dvoru dne 9. ledna 2008, v řízení

T-Mobile Netherlands BV,

KPN Mobile NV,

Orange Nederland NV,

Vodafone Libertel NV

proti

Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 81 odst. 1 ES.

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi jednak T-Mobile Netherlands BV (dále jen „T-Mobile“), KPN Mobile NV (dále jen „KPN“), Orange Nederland NV (dále jen „Orange“) a Vodafone Libertel NV (dále jen „Vodafone“), a jednak Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Orgán pověřený hospodářskou soutěží v Nizozemsku, dále jen „NMa“) ve věci pokut, které uvedený orgán uložil těmto podnikům za porušení článku 81 ES a čl. 6 odst. 1 zákona o hospodářské soutěži (Mededingingswet), ve znění vyplývajícím ze zákona, kterým se mění zákon o hospodářské soutěži (Wet houdende wijziging van de Mededingingswet) ze dne 9. prosince 2004 (dále jen „Mw“).

I – Právní rámec

Právní úprava Společenství

3 Pátý bod odůvodnění nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (Úř. věst. L 1, s. 1; Zvl. vyd. 08/02, s. 205) uvádí:

„Aby bylo zajištěno účinné prosazování pravidel hospodářské soutěže Společenství a současně byla dodržována základní práva na obhajobu, toto nařízení by mělo upravit důkazní břemeno podle článků 81 a 82 Smlouvy [o ES]. [...] Tímto nařízením nejsou dotčeny vnitrostátní předpisy týkající se dokazování ani povinnost orgánů pro hospodářskou soutěž a soudů členských států zjistit příslušné skutečnosti o případu, pokud jsou tyto předpisy a povinnosti v souladu s obecnými zásadami práva Společenství.“

4 Článek 2 uvedeného nařízení, nazvaný „Důkazní břemeno“, stanoví:

„Ve všech vnitrostátních postupech nebo postupech Společenství pro použití článků 81 a 82 Smlouvy spočívá důkazní břemeno, pokud jde o porušení čl. 81 odst. 1 nebo článku 82 Smlouvy, na té straně nebo orgánu, který vznesl obvinění. [...]“

5 Článek 3 odst. 1 a 2 téhož nařízení stanoví:

„1. Pokud orgány pro hospodářskou soutěž členských států nebo vnitrostátní soudy použijí vnitrostátní právní předpisy o hospodářské soutěži na dohody, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. 81 odst. 1 Smlouvy, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy ve smyslu uvedeného ustanovení, použijí také článek 81 Smlouvy na takové dohody, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě. [...]“

2. Použití vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži nesmí vést k zákazu dohod, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy, ale které neomezují hospodářskou soutěž ve smyslu čl. 81 odst. 1 Smlouvy. [...]“

Vnitrostátní právní úprava

6 Podle čl. 1 písm. h) Mw se „jednáním ve vzájemné shodě“ rozumí veškeré jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. 81 odst. 1 ES.

7 Podle čl. 6 odst. 1 Mw jsou zakázány všechny dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě, jejichž cílem nebo výsledkem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na nizozemském trhu nebo jeho části.

8 V souladu s článkem 88 Mw má NMa pravomoc uplatňovat článek 81 ES.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

Skutkové okolnosti sporu v původním řízení

9 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že zástupci operátorů, kteří nabízejí mobilní telekomunikační služby na nizozemském trhu, se sešli dne 13. června 2001.

10 V rozhodné době mělo v Nizozemsku vlastní mobilní telefonickou síť pět operátorů, a sice Ben Nederland BV (dále jen „Ben“, nyní T-Mobile), KPN, Dutchtone NV (dále jen „Dutchtone“, nyní Orange), Libertel-Vodafone NV (dále jen „Libertel-Vodafone“, nyní Vodafone), jakož i Telfort Mobiel BV [později O2 (Netherlands) BV, dále jen „O2 (Netherlands)“ a nyní Telfort]. V roce 2001 činily podíly těchto pěti operátorů na trhu v uvedeném pořadí 10,6 %, 42,1 %, 9,7 %, 26,1 % a 11, 4 %. Vybudování šesté mobilní telefonní sítě se nezdálo představitelné, neboť nebyla vydávána žádná nová povolení. Přístup na trh mobilních telefonních služeb byl tedy možný jedině prostřednictvím uzavření smlouvy s jedním nebo několika z těchto pěti operátorů.

11 Nabídka mobilních telekomunikačních služeb sestává z prepaid (předplacených) balíčků a smluv o službách postpaid (placených následně). Pro balíčky prepaid je charakteristické, že zákazník platí cenu telefonních hovorů předem. Zakoupením předplacené SIM karty nebo jejím dobytím totiž získá určitý počet minut volání, do jehož vyčerpání může telefonovat. Smlouvy o službách postpaid se naopak vyznačují tím, že počet provolaných minut za určité období je vyfakturován následně zákazníkovi, který krom toho platí pevně stanovený paušální poplatek, jenž může sám zahrnovat určitý počet minut volání.

12 Dne 13. června 2001 se setkali zástupci operátorů nabízejících mobilní telekomunikační služby na nizozemském trhu. Tato schůzka se týkala zejména snížení standardních provizí smluvních prodejců za smlouvy o službách postpaid od dne 1. září 2001 nebo přibližně od tohoto dne. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, účastníci této schůzky rovněž zmínili určité důvěrné informace.

13 Rozhodnutím ze dne 30. prosince 2002 NMa konstatoval, že Ben, Dutchtone, KPN, O2 (Netherlands) a Libertel-Vodafone mezi sebou uzavřely dohodu nebo jednaly ve vzájemné shodě. Jelikož NMa měl za to, že tato dohoda nebo jednání citelně omezily hospodářskou soutěž, a byly v důsledku toho zakázané čl. 6 odst. 1 Mw, uložil těmto podnikům pokuty.

14 Uvedené podniky podaly proti tomuto rozhodnutí NMa stížnost.

15 Rozhodnutím ze dne 27. září 2004 NMa prohlásil, že všechny důvody předložené společnostmi T-Mobile, KPN, Orange, Libertel-Vodafone a O2 (Netherlands) jsou částečně opodstatněné, a konstatoval, že jednání popsaná v rozhodnutí ze dne 30. prosince 2002 představují porušení nejen článku 6 Mw, ale i čl. 81 odst. 1 ES. V důsledku toho NMa všechny pokuty uložené uvedeným společností ponechal, přičemž zároveň snížil jejich výši.

16 T-Mobile, KPN, Orange, Vodafone a Telfort podaly proti rozhodnutí ze dne 27. září 2004 žalobu k Rechtbank te Rotterdam. Tento soud rozsudkem ze dne 13. července 2006 zrušil toto rozhodnutí a vrátil věc NMa k novému rozhodnutí.

17 T-Mobile, KPN, Orange, Vodafone (dále jen společně „dotyční operátoři“) a NMa se proti uvedenému rozsudku odvolaly ke College van Beroep voor het bedrijfsleven, který musí posoudit, zda byl pojem „jednání ve vzájemné shodě“ správně vyložen s ohledem na ustálenou judikaturu Soudního dvora v této oblasti.

Stanovisko předkládacího soudu

18 College van Beroep voor het bedrijfsleven se domnívá, že musí jednak určit, zda cílem oznámení informací o službách postpaid na schůzce dne 13. června 2001 bylo omezení hospodářské soutěže a zda NMa právem nepřezkoumal účinky jednání ve vzájemné shodě, a jednak, zda existuje příčinná souvislost mezi tímto jednáním ve vzájemné shodě a chováním dotyčných operátorů na trhu.

19 Předkládací soud nejdříve upřesňuje, že jednání ve vzájemné shodě dotčené ve věci v původním řízení se netýká ani spotřebních cen, které mají uplatňovat dotyční operátoři, ani sazeb smluv o službách postpaid, které mají být fakturovány konečným spotřebitelům. Týká se ve skutečnosti provize, kterou mají tito operátoři v úmyslu zaplatit za služby, které jim poskytují smluvní prodejci. V důsledku toho uvedený soud zdůrazňuje, že není možné mít za to, že přímým cílem jednání ve vzájemné shodě bylo určit ceny služeb postpaid na maloobchodním trhu.

20 Dále College van Beroep voor het bedrijfsleven uvádí, že má pochybnosti ohledně skutečnosti, že jednání ve vzájemné shodě dotyčných operátorů, které se týkalo provizí přiznaných smluvním prodejcům za uzavření smluv o službách postpaid, je možné považovat za jednání, jehož cílem

je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže ve smyslu čl. 81 odst. 1 ES. Uplatňuje totiž, že judikatura Soudního dvora v oblasti hospodářské soutěže může být vykládána v tom smyslu, že dohoda nebo jednání ve vzájemné shodě směřují k omezení hospodářské soutěže, pokud zkušenost ukazuje, že účinkem uvedené dohody nebo uvedeného jednání je vždy nebo téměř vždy vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže bez ohledu na to, jaké jsou hospodářské okolnosti. Tak je tomu podle předkládajícího soudu v případě, kdy jsou skutečné škodlivé důsledky nepopíratelné a nastanou bez ohledu na to, jaké jsou vlastnosti relevantního trhu. Podle tohoto soudu je tedy třeba vždy zkoumat účinky jednání ve vzájemné shodě, aby se zabránilo tomu, že určité jednání bude považováno za jednání, které má za cíl omezení hospodářské soutěže, ačkoliv je zjevné, že omezující účinky nemá.

21 Konečně pokud jde o příčinnou souvislost mezi jednáním ve vzájemné shodě a chováním uvedených operátorů na trhu, předkládající soud pochybuje o relevanci domněnky uvedené v rozsudcích ze dne 8. července 1999, *Komise v. Anic Partecipazioni* (C-49/92 P, Recueil, s. I-4125), a *Hüls v. Komise* (C-199/92 P, Recueil, s. I-4287), podle které neexistuje-li důkaz o opaku, jehož předložení přísluší zúčastněným subjektům, podniky, které jednají ve vzájemné shodě a které zůstávají na trhu aktivní, zohledňují při určování svého chování na trhu informace, které si vyměnily se svými soutěžiteli. Je tomu tak o to více, jestliže jednání ve vzájemné shodě probíhá pravidelně po dlouhou dobu. Uvedený soud se táže, zda je na základě práva Společenství povinen použít tuto domněnku, i když existují odlišná vnitrostátní ustanovení v oblasti provádění důkazů, a zda je taková domněnka použitelná na situace, ve kterých je základem jednání ve vzájemné shodě jediná schůzka.

22 Za těchto podmínek se College van Beroep voor het bedrijfsleven rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Jaká kritéria je třeba uplatnit pro účely použití čl. 81 odst. 1 ES při posouzení, zda jednání ve vzájemné shodě má za cíl vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže?

2) Je třeba vykládat článek 81 ES v tom smyslu, že při použití tohoto článku vnitrostátním soudem musí být důkaz příčinné souvislosti mezi jednáním ve vzájemné shodě a chováním na trhu podán a posouzen podle pravidel vnitrostátního práva za předpokladu, že tato pravidla nejsou méně příznivá než pravidla, která jsou použitelná na podobné vnitrostátní žaloby a v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných právním řádem Společenství?

3) Platí pro použití pojmu, jednání ve vzájemné shodě‘ uvedeného v článku 81 ES domněnka příčinné souvislosti mezi vzájemnou shodou a chováním na trhu vždy, tedy i v případě, kdy jednání ve vzájemné shodě bylo ojedinělé a operátor, který se na takovém jednání podílel, je i nadále činný na trhu, nebo pouze v takových případech, v nichž k jednání ve vzájemné shodě docházelo pravidelně po dlouhou dobu?“

K předběžným otázkám

K první otázce

23 Úvodem je třeba uvést, že pojmy „dohoda“, „rozhodnutí sdružení podniků“ a „jednání ve vzájemné shodě“ zahrnují ze subjektivního hlediska formy koluzí, které mají stejnou povahu a odlišují se pouze svou intenzitou a formami, ve kterých se projevují (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Komise v. Anic Partecipazioni*, bod 131).

24 Proto, jak v zásadě uvedla generální advokátka v bodě 38 svého stanoviska, kritéria vyvozená z judikatury Soudního dvora za účelem posouzení, zda cílem nebo výsledkem chování je vyloučení,

omezení nebo narušení hospodářské soutěže, jsou použitelná, ať už se jedná o dohodu, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě.

25 V tomto ohledu je třeba uvést, že Soudní dvůr již poskytl určitá kritéria, která umožňují posoudit, zda dohoda, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě mají protisoutěžní povahu.

26 Pokud jde o definici jednání ve vzájemné shodě, Soudní dvůr rozhodl, že takové jednání představuje formu koordinace mezi podniky, která, aniž by dospěla až k uzavření dohody ve vlastním slova smyslu, vědomě nahrazuje rizika hospodářské soutěže praktickou spoluprací mezi podniky (viz rozsudky ze dne 16. prosince 1975, *Suiker Unie a další v. Komise*, 40/73 až 48/73, 50/73, 54/73 až 56/73, 111/73, 113/73 a 114/73, Recueil, s. 1663, bod 26, jakož i ze dne 31. března 1993, *Ahlström Osaakeyhtiö a další v. Komise*, C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 a C-125/85 až C-129/85, Recueil, s. I-1307, bod 63).

27 Pokud jde o posouzení protisoutěžní povahy jednání ve vzájemné shodě, je třeba se soustředit zejména na objektivní cíle, kterých má dosáhnout, jakož i na hospodářský a právní kontext, do kterého spadá (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 8. listopadu 1983, *IAZ International Belgium a další v. Komise*, 96/82 až 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 a 110/82, Recueil, s. 3369, bod 25, jakož i ze dne 20. listopadu 2008, *Beef Industry Development Society a Barry Brothers*, C-209/07, Sb. rozh. s. I-8637, body 16 a 21). Krom toho, i když úmysl účastníků není pro určení omezující povahy jednání ve vzájemné shodě nezbytný, Komisi Evropských Společenství ani soudům Společenství nic nezakazuje, aby jej zohlednily (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *IAZ International Belgium a další v. Komise*, body 23 až 25).

28 Pokud jde o rozlišení mezi jednáními ve vzájemné shodě, která mají protisoutěžní cíl, a těmi, která mají protisoutěžní výsledek, je třeba připomenout, že protisoutěžní cíl a výsledek nejsou kumulativními, ale alternativními podmínkami pro posouzení, zda jednání spadá pod zákaz uvedený v čl. 81 odst. 1 ES. Podle judikatury ustálené od rozsudku ze dne 30. června 1966, *LTM* (56/65, Recueil, s. 337, 359), vede alternativní povaha této podmínky vyznačená spojkou „nebo“ nejdříve k nutnosti uvážit samotný cíl jednání ve vzájemné shodě s ohledem na hospodářský kontext, ve kterém má být uplatňováno. Nicméně v případě, že analýza znaků tohoto jednání ve vzájemné shodě neodhalí dostatečný stupeň škodlivosti ve vztahu k hospodářské soutěži, je pak třeba přezkoumat jeho účinky, a aby toto jednání podléhalo zákazu, musí existovat skutečnosti prokazující, že hospodářská soutěž byla ve značné míře buď vyloučena, nebo omezena či narušena (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Beef Industry Development Society a Barry Brothers*, bod 15).

29 Dále je třeba zdůraznit, že pro posouzení, zda je jednání ve vzájemné shodě zakázáno čl. 81 odst. 1 ES, je zohlednění jeho konkrétních účinků nadbytečné, jeví-li se, že jeho cílem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na společném trhu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 13. července 1966, *Consten a Grundig v. Komise*, 56/64 a 58/64, Recueil, s. 429, 496; ze dne 21. září 2006, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied v. Komise*, C-105/04 P, Sb. rozh. s. I-8725, bod 125, jakož i výše uvedený *Beef Industry Development Society a Barry Brothers*, bod 16). Rozlišení mezi „svým cílem protiprávním jednání“ a „svým výsledkem protiprávním jednáním“ vychází z okolnosti, že některé formy koluzí mezi podniky mohou být považovány za škodlivé pro řádné fungování normální hospodářské soutěže již ze své povahy (viz výše uvedený rozsudek *Beef Industry Development Society a Barry Brothers*, bod 17).

30 Za těchto podmínek není, v rozporu s tvrzením předkládajícího soudu, nezbytné zkoumat výsledky jednání ve vzájemné shodě, jestliže je jeho protisoutěžní cíl prokázán.

31 Pokud jde o posouzení protisoutěžního cíle takového jednání ve vzájemné shodě, jako je jednání dotčené ve sporu v původním řízení, je třeba nejdříve připomenout, jak to uvedla generální advokátka

v bodě 46 svého stanoviska, že k tomu, aby mělo jednání ve vzájemné shodě protisoutěžní cíl, postačuje, aby mohlo vyvolat negativní účinky na hospodářskou soutěž. Jinými slovy musí být s ohledem na právní a hospodářský kontext, do kterého spadá, pouze prakticky způsobilé vyloučit, omezit nebo narušit hospodářskou soutěž na společném trhu. Otázka, zda a v jaké míře skutečně k takovým účinkům dojde, může mít význam jen pro výpočet výše pokut a hodnocení práv na náhradu škody.

32 Zadruhé, pokud jde o výměnu informací mezi soutěžiteli, je třeba připomenout, že kritéria koordinace a spolupráce zakládající jednání ve vzájemné shodě je třeba chápat ve světle koncepce vlastní ustanovením Smlouvy týkajícím se hospodářské soutěže, podle které každý hospodářský subjekt musí autonomním způsobem určovat politiku, kterou hodlá uplatňovat na společném trhu (viz výše uvedený rozsudek Suiker Unie a další v. Komise, bod 173; rozsudky ze dne 14. července 1981, Züchner, 172/80, Recueil, s. 2021, bod 13; výše uvedený Ahlström Osakeyhtiö a další v. Komise, bod 63, a ze dne 28. května 1998, Deere v. Komise, C-7/95 P, Recueil, s. I-3111, bod 86).

33 Ačkoliv tento požadavek autonomie nevylučuje právo hospodářských subjektů na rozumné přizpůsobení se existujícímu nebo očekávanému chování jejich soutěžitelů, striktně brání všem přímým nebo nepřímým kontaktům mezi těmito subjekty, jejichž cílem nebo výsledkem je ovlivnění tržního chování skutečného nebo potenciálního soutěžitele či odhalení tržního chování, o kterém tyto subjekty rozhodly, že budou samy uskutečňovat na tomto trhu nebo které zamýšlí samy uskutečňovat na tomto trhu, takovému soutěžiteli, jestliže je cílem nebo výsledkem těchto kontaktů dosažení podmínek hospodářské soutěže, které s přihlédnutím k povaze výrobků nebo poskytovaných služeb, významu a množství podniků, jakož i objemu uvedeného trhu neodpovídají obvyklým podmínkám relevantního trhu (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Suiker Unie a další v. Komise, bod 174, Züchner, bod 14, a Deere v. Komise, bod 87).

34 V bodech 88 a následujících výše uvedeného rozsudku Deere v. Komise tak Soudní dvůr rozhodl, že na silně koncentrovaném oligopolistickém trhu, jakým je trh dotčený ve věci v původním řízení, může výměna informací podnikům umožnit seznámit se s postaveními na trhu, jakož i obchodní strategií jejich soutěžitelů, a citelně tak změnit hospodářskou soutěž, která mezi hospodářskými subjekty přetrvává.

35 Z toho vyplývá, že výměna informací mezi soutěžiteli může být v rozporu s pravidly hospodářské soutěže, pokud zmírňuje nebo odstraňuje stupeň nejistoty o fungování relevantního trhu, a tím vede k omezení hospodářské soutěže mezi podniky (viz výše uvedený rozsudek Deere v. Komise, bod 90, a rozsudek ze dne 2. října 2003, Thyssen Stahl v. Komise, C-194/99 P, Recueil, s. I-10821, bod 81).

36 Zatřetí, pokud jde o možnost považovat jednání ve vzájemné shodě za jednání s protisoutěžním cílem, přestože toto jednání nemá přímou souvislost se spotřebitelskými cenami, je třeba uvést, že znění čl. 81 odst. 1 ES neumožňuje mít za to, že jsou zakázána pouze jednání ve vzájemné shodě, která mají přímý vliv na cenu zaplacenou konečným spotřebitelem.

37 Naopak z uvedeného čl. 81 odst. 1 písm. a) ES vyplývá, že jednání ve vzájemné shodě může mít protisoutěžní cíl, pokud spočívá v tom, že „přímo nebo nepřímě určuje nákupní nebo prodejní ceny anebo jiné obchodní podmínky“. Ve věci v původním řízení se zdá, jak to uplatňuje nizozemská vláda ve svých písemných vyjádřeních, že pro smlouvy o službách postpaid jsou provize smluvních prodejců rozhodujícím prvkem pro stanovení ceny, kterou zaplatí konečný spotřebitel.

38 V každém případě, jak uvedla generální advokátka v bodě 58 svého stanoviska, článek 81 ES směřuje, podobně jako ostatní pravidla hospodářské soutěže uvedená ve Smlouvě, nikoliv pouze k tomu, aby chránil bezprostřední hospodářské zájmy soutěžitelů nebo spotřebitelů, nýbrž i k tomu, aby chránil strukturu trhu, a tím hospodářskou soutěž jako takovou.

39 Proto na rozdíl od názoru, který patrně zastává předkládající soud, konstatování existence protisoutěžního cíle jednání ve vzájemné shodě nemůže být podmíněno konstatováním přímé souvislosti mezi tímto jednáním a spotřebními cenami.

40 Začtvrté, pokud jde o argument společnosti Vodafone, podle kterého cílem jednání ve vzájemné shodě dotčeného v původním řízení nemohlo být omezení hospodářské soutěže, protože standardní provize smluvních prodejců měly být v každém případě z důvodu tržních podmínek sníženy, z bodu 33 tohoto rozsudku vyplývá, že požadavek autonomie hospodářských subjektů nevylučuje jejich právo na rozumné přizpůsobení se existujícímu nebo očekávanému chování jejich soutěžitelů.

41 Nicméně jak uvedla generální advokátka v bodech 66 až 68 svého stanoviska, i když je pravda, že paralelní chování konkurenčních podniků nemusí nutně znamenat jednání ve vzájemné shodě, které je v rozporu s hospodářskou soutěží, je třeba mít za to, že protisoutěžní cíl sleduje výměna informací, která je způsobilá odstranit nejistoty v mysli dotčených osob ohledně dne, rozsahu a způsobů přizpůsobení, které musí dotýčný podnik provést, včetně případu, jaký je ve věci v původním řízení, kdy se přizpůsobení týká snížení standardní provize smluvních prodejců.

42 Je věcí předkládajícího soudu, aby ověřil, zda ve sporu v původním řízení mohou informace vyměněné na schůzce dne 13. června 2001 odstranit takové nejistoty.

43 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba odpovědět na první otázku, že jednání ve vzájemné shodě má protisoutěžní cíl ve smyslu čl. 81 odst. 1 ES, jestliže z důvodu svých znaků a účelu a s ohledem na hospodářský a právní kontext, do kterého spadá, je prakticky způsobilé vyloučit, omezit nebo narušit hospodářskou soutěž na společném trhu. Není nezbytné, aby hospodářská soutěž byla skutečně vyloučena, omezena nebo narušena ani aby existovala přímá souvislost mezi tímto jednáním ve vzájemné shodě a spotřebitelskými cenami. Výměna informací mezi soutěžiteli sleduje protisoutěžní cíl, jestliže může odstranit nejistoty ohledně chování zamýšleného dotýčnými podniky.

K druhé otázce

44 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda v rámci přezkumu příčinné souvislosti mezi vzájemnou shodou a chováním podniků, které se na ní podílely, na trhu, souvislosti, která je vyžadována pro prokázání existence jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. 81 odst. 1 ES, musí vnitrostátní soud použít domněnku příčinné souvislosti uvedenou v judikatuře Soudního dvora, podle které tyto podniky, jestliže zůstávají aktivní na trhu, zohledňují informace, které si vyměnily se svými soutěžiteli, nebo zda může použít pravidla vnitrostátního práva týkající se důkazního břemene.

45 Jak uvedla generální advokátka v bodě 76 svého stanoviska, tato otázka směřuje k objasnění toho, zda domněnka, kterou uplatňují soudy Společenství, platí rovněž pro vnitrostátní orgány a soudy, když používají čl. 81 odst. 1 ES.

46 Podle předkládajícího soudu, pokud je uvedená domněnka zahrnuta v pojmu „jednání ve vzájemné shodě“ uvedeném v čl. 81 odst. 1 ES, musí ji vnitrostátní soud použít. Naproti tomu tvrdí, že pokud má být tato domněnka považována za procesní pravidlo, vnitrostátní soud ji může na základě zásady procesní autonomie členských států neuplatnit.

47 T-Mobile, KPN a Vodafone poznamenávají, že žádná skutečnost vycházející z článku 81 ES nebo judikatury Soudního dvora neumožňuje podpořit závěr, že je domněnka příčinné souvislosti nedílnou součástí pojmu „jednání ve vzájemné shodě“ uvedeného v čl. 81 odst. 1 ES. Mají tedy za to, že v souladu s ustálenou judikaturou přísluší při neexistenci právní úpravy Společenství v dané oblasti vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních

řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Společenství, za předpokladu, že tyto podmínky nejsou na jedné straně méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a že na druhé straně v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných právním řádem Společenství (zásada efektivity).

48 Nizozemská vláda a Komise se naopak domnívají, že domněnka příčinné souvislosti byla zavedena jako součást pojmu „jednání ve vzájemné shodě“ ve smyslu čl. 81 odst. 1 ES, a nikoliv jako procesní pravidlo na tomto pojmu nezávislé, takže tato domněnka zavazuje vnitrostátní soudy.

49 V tomto ohledu je třeba nejdříve připomenout, že článek 81 ES má jednak přímé účinky ve vztazích mezi jednotlivci a zakládá práva jednotlivců jako procesních subjektů, která musí vnitrostátní soudy chránit, a jednak že představuje kogentní ustanovení, nezbytné ke splnění úkolů svěřených Evropskému společenství, které vnitrostátní soudy musí uplatňovat i bez návrhu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 1. června 1999, *Eco Swiss*, C-126/97, Recueil, s. I-3055, body 36 a 39, jakož i ze dne 13. července 2006, *Manfredi* a další, C-295/04 až C-298/04, Sb. rozh. s. I-6619, body 31 a 39).

50 Při použití článku 81 ES je tedy výklad, který k němu poskytne Soudní dvůr, závazný pro všechny vnitrostátní soudy členských států.

51 Pokud jde o domněnku příčinné souvislosti formulovanou Soudním dvorem v rámci výkladu čl. 81 odst. 1 ES, je třeba nejdříve připomenout, že Soudní dvůr rozhodl, jak to vyplývá ze samotného znění tohoto ustanovení, že pojem „jednání ve vzájemné shodě“ předpokládá, kromě vzájemné shody mezi dotýcnými podniky, i chování na trhu v návaznosti na tuto vzájemnou shodu a příčinnou souvislost mezi oběma skutečnostmi. Soudní dvůr měl dále za to, že je nicméně třeba předpokládat, neexistuje-li důkaz o opaku, jehož předložení přísluší zúčastněným subjektům, že podniky, které jednájí ve vzájemné shodě a které zůstávají na trhu aktivní, zohledňují při určování svého chování na trhu informace, které si vyměnily se svými soutěžiteli. Je tomu tak tím spíše, jestliže jednájí ve vzájemné shodě pravidelně během dlouhého období. Konečně Soudní dvůr dospěl k závěru, že takové jednání ve vzájemné shodě spadá pod čl. 81 odst. 1 ES, i pokud nemělo protisoutěžní účinky na trhu (viz výše uvedený rozsudek *Hüls* v. Komise, body 161 až 163).

52 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že domněnka příčinné souvislosti vyplývá z čl. 81 odst. 1 ES, jak je vykládán Soudním dvorem, a že je v důsledku toho nedílnou součástí použitelného práva Společenství.

53 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba odpovědět na druhou otázku, že v rámci přezkumu příčinné souvislosti mezi vzájemnou shodou a chováním podniků, které se na ní podílely, na trhu, souvislosti, která je vyžadována pro prokázání existence jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. 81 odst. 1 ES, je vnitrostátní soud povinen, neexistuje-li důkaz o opaku, jehož předložení přísluší těmto podnikům, použít domněnku příčinné souvislosti uvedenou v judikatuře Soudního dvora, podle které uvedené podniky, jestliže zůstávají na tomto trhu aktivní, zohledňují informace, které si vyměnily se svými soutěžiteli.

K třetí otázce

54 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda pro účely použití pojmu „jednání ve vzájemné shodě“ uvedeného v čl. 81 odst. 1 ES platí domněnka příčinné souvislosti mezi vzájemnou shodou a chováním dotýcných podniků na trhu vždy, tedy i v případech, kdy se jednání ve vzájemné shodě zakládá na jediné schůzce.

55 T-Mobile, KPN a Vodafone mají v podstatě za to, že z výše uvedených rozsudků Komise v. Anic Participazioni a Hüls v. Komise není možné dovodit, že domněnka příčinné souvislosti je použitelná v každém případě. Podle nich musí použití této domněnky zůstat omezeno na případy, kdy skutkový stav a okolnosti jsou totožné jako v uvedených rozsudcích. V podstatě uplatňují, že pouze za předpokladu, že se podniky scházejí pravidelně a všechny s vědomím, že si při předchozích schůzkách vyměnily důvěrné informace, je možné předpokládat, že tyto podniky upravily své chování na trhu na základě vzájemné shody. Krom toho se domnívají, že je nelogické mít za to, že podnik může založit své chování na trhu na informacích vyměněných na jediné schůzce, a to *a fortiori*, jestliže schůzka sledovala legitimní cíl, jak je tomu i ve věci v původním řízení.

56 Nizozemská vláda a Komise naopak tvrdí, že z judikatury, zejména z výše uvedených rozsudků Komise v. Anic Participazioni a Hüls v. Komise, jasně vyplývá, že domněnka příčinné souvislosti nezávisí na počtu schůzek, jež byly základem jednání ve vzájemné shodě. Poznávají, že uvedená domněnka je odůvodněná, pokud kontakty, ke kterým došlo, postačují s ohledem na jejich kontext, obsah a frekvenci, ke koordinaci chování na trhu, které může vyloučit, omezit nebo narušit hospodářskou soutěž ve smyslu čl. 81 odst. 1 ES, a pokud krom toho dotyčné podniky zůstanou na trhu aktivní.

57 Podle nizozemské vlády je věc v původním řízení dokonalou ilustrací skutečnosti, že jediná schůzka postačuje ke vzniku vzájemné shody. Schůzka ze dne 13. června 2001 jednak umožnila dotyčným operátorům shodnout se na snížení provizí smluvních prodejců. Krom toho tato schůzka rovněž umožnila odstranit nejistoty ohledně otázky, který operátor sníží své náklady na náborovou činnost, kdy a v jaké míře tak učiní, jakož i ohledně lhůty, ve které ostatní provozovatelé zareagují stejně.

58 V tomto ohledu je třeba uvést, že z bodu 121 výše uvedeného rozsudku Komise v. Anic Participazioni a z bodu 162 výše uvedeného rozsudku Hüls v. Komise vyplývá, že Soudní dvůr spojil použití uvedené domněnky jen s existencí vzájemné shody a skutečností, že podnik zůstává na trhu aktivní. Připojení slov „a to tím spíše, jestliže jednání ve vzájemné shodě probíhá pravidelně po dlouhou dobu“, která ani zdaleka nepodporují tvrzení, podle kterého se domněnka příčinné souvislosti použije jen za předpokladu, že se podniky scházejí pravidelně, musí být nezbytně vykládáno v tom smyslu, že tato domněnka je posílena, jestliže podniky jednaly ve vzájemné shodě pravidelně po dlouhou dobu.

59 Jakýkoliv jiný výklad by v zásadě vedl k závěru, že jediná výměna informací mezi soutěžiteli by nemohla v žádném případě vést k jednání ve vzájemné shodě porušujícímu pravidla hospodářské soutěže uvedená Smlouvou. Přitom není vyloučeno, že v závislosti na struktuře trhu může jediný kontakt, jako je kontakt dotčený ve věci v původním řízení, v zásadě postačovat k tomu, aby se dotyčné podniky vzájemně shodly na chování na trhu, a dospěly tak k praktické spolupráci, která nahradí hospodářskou soutěž a rizika s ní spojená.

60 Jak správně uvedla nizozemská vláda, jakož i generální advokátka v bodech 104 a 105 svého stanoviska, je to jak předmět vzájemné shody, tak podmínky trhu, které určují jak často, v jakém rozmezí a jakým způsobem se soutěžitelé navzájem kontaktují, aby dospěli ke vzájemné shodě svého chování na trhu. Jestliže totiž dotyčné podniky vytvoří kartelovou dohodu s komplexním systémem jednání ve vzájemné shodě, pokud jde o velké množství aspektů jejich chování na trhu, pak může být pravidelné navazování kontaktů po delší dobu nezbytné. Pokud naopak, jako je tomu ve věci v původním řízení, je jednání ve vzájemné shodě jednorázové a směřuje k jednorázové harmonizaci chování na trhu ohledně jediného parametru hospodářské soutěže, může stačit i jediné navázání kontaktů k tomu, aby se uskutečnil protisoutěžní cíl, o který dotyčné podniky usilují.

61 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že důležitý není ani tak počet schůzek mezi dotyčnými podniky jako skutečnost, zda kontakt nebo kontakty, ke kterým došlo, nabízejí těmto podnikům možnost zohlednit při určování svého chování na dotyčném trhu informace, které si vyměnily se svými soutěžiteli

a vědomě nahradit rizika hospodářské soutěže praktickou spoluprací mezi nimi. Když je možné prokázat, že tyto podniky dospěly ke vzájemné shodě a zůstaly na tomto trhu aktivní, je odůvodněné požadovat, aby prokázaly, že tato vzájemná shoda neměla vliv na jejich chování na uvedeném trhu.

62 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba odpovědět na třetí otázku, že pokud podnik podílející se na jednání ve vzájemné shodě zůstane na dotyčném trhu aktivní, použije se domněnka příčinné souvislosti mezi vzájemnou shodou a chováním tohoto podniku na tomto trhu i v případě, kdy se jednání ve vzájemné shodě zakládá pouze na jediné schůzce dotyčných podniků.

K nákladům řízení

63 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

1) Jednání ve vzájemné shodě má protisoutěžní cíl ve smyslu čl. 81 odst. 1 ES, jestliže z důvodu svých znaků a účelu a s ohledem na hospodářský a právní kontext, do kterého spadá, je prakticky způsobilé vyloučit, omezit nebo narušit hospodářskou soutěž na společném trhu. Není nezbytné, aby hospodářská soutěž byla skutečně vyloučena, omezena nebo narušena ani aby existovala přímá souvislost mezi tímto jednáním ve vzájemné shodě a spotřebitelskými cenami. Výměna informací mezi soutěžiteli sleduje protisoutěžní cíl, jestliže může odstranit nejistoty ohledně chování zamýšleného dotyčnými podniky.

2) V rámci přezkumu příčinné souvislosti mezi vzájemnou shodou a chováním podniků, které se na ní podílely, na trhu, souvislosti, která je vyžadována pro prokázání existence jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. 81 odst. 1 ES, je vnitrostátní soud povinen, neexistuje-li důkaz o opaku, jehož předložení přísluší těmto podnikům, použít domněnku příčinné souvislosti uvedenou v judikatuře Soudního dvora, podle které uvedené podniky, jestliže zůstávají na tomto trhu aktivní, zohledňují informace, které si vyměnily se svými soutěžiteli.

3) Pokud podnik podílející se na jednání ve vzájemné shodě zůstane na dotyčném trhu aktivní, použije se domněnka příčinné souvislosti mezi vzájemnou shodou a chováním tohoto podniku na tomto trhu i v případě, kdy se jednání ve vzájemné shodě zakládá pouze na jediné schůzce dotyčných podniků.

SDEU: C-399/10P Bouyges v. Komise

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

19. března 2013

Ve spojených věcech C-399/10 P a C-401/10 P,

jejichž předmětem jsou dva kasační opravné prostředky na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podané dne 4. a 3. srpna 2010,

Bouygues SA, se sídlem v Paříži (Francie),

Bouygues Télécom SA, se sídlem v Boulogne-Billancourt (Francie),

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelky),

přičemž dalšími účastnicemi řízení jsou:

Evropská komise, žalovaná v prvním stupni,

Francouzská republika, žalobkyně v prvním stupni,

podporovaná

Spolkovou republikou Německo,

vedlejší účastníci v řízení o kasačním opravném prostředku,

France Télécom SA,

Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom),

žalobkyněmi v prvním stupni,

a

Evropská komise,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

přičemž dalšími účastnicemi řízení jsou:

Francouzská republika, žalobkyně v prvním stupni,

podporovaná

Spolkovou republikou Německo,

vedlejší účastníci v řízení o kasačním opravném prostředku,

Bouygues SA,

Bouygues Télécom SA,

France Télécom SA,

Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom),

žalobkyněmi v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

vydává tento

Rozsudek

1 Svými kasačními opravnými prostředky se společnosti Bouygues SA a Bouygues Télécom SA (dále jen společně „Společnosti Bouygues“) na jedné straně a Evropská komise na straně druhé domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 21. května 2010, Francie v. Komise (T-425/04, T-444/04, T-450/04 a T-456/04, Sb. rozh. s. II-2099, dále jen „napadený rozsudek“), jímž Tribunál jednak zrušil článek 1 rozhodnutí Komise 2006/621/ES ze dne 2. srpna 2004 o státní podpoře, kterou Francie poskytla společnosti France Télécom (Úř. věst. 2006, L 257, s. 11, dále jen „sporné rozhodnutí“), a jednak shledal, že není namístě rozhodnout o návrzích na zrušení článku 2 tohoto rozhodnutí.

Skutečnosti předcházející sporu

Obecné souvislosti věci

2 Společnost France Télécom SA (dále jen „FT“), provozovatel a poskytovatelem sítí a telekomunikačních služeb, byla vytvořena v roce 1991 ve formě veřejnoprávní právnické osoby a od 31. prosince 1996 má status akciové společnosti. Od října 1997 je FT kótována na burze. V roce 2002 dosahovala účast francouzského státu na kapitálu FT výše 56,45 %, zbytek kapitálu byl držen veřejností (32,25 %), samosprávou (8,26 %) a zaměstnanci podniku (3,04 %).

3 V prvním čtvrtletí roku 2002 zveřejnil FT svou účetní závěrku za rok 2001, která vykazovala čistý dluh 63,5 miliard eur a ztrátu 8,3 miliard eur.

4 Během období od března do června 2002 ratingové agentury Moody's a Standard & Poor's (dále jen „S & P“) snížily „rating“ FT i jeho výhled na negativní. Zejména dne 24. června 2002 Moody's srazila rating krátkodobých a dlouhodobých dobropisů FT na poslední stupeň kategorie jistá investice („investment grade“). Současně se silně propadl i kurz akcií FT.

5 S ohledem na finanční situaci FT francouzský ministr hospodářství, financí a průmyslu v rozhovoru zveřejněném v deníku Les Echos ze dne 12. července 2002 v podstatě prohlásil (dále jen „prohlášení ze dne 12. července 2002“), že kdyby FT měl vykazovat finanční problémy, přijal by francouzský stát rozhodnutí nezbytná k tomu, aby byly překonány.

6 K témuž datu S & P snížila rating dlouhodobých dobropisů FT na poslední stupeň kategorie jistá investice a uvedla, že tento stupeň byl zachován pouze díky zprávám francouzského státu o FT.

7 Dne 12. září 2002 oznámily francouzské orgány, že přijaly odstoupení předsedy představenstva a generálního ředitele FT (PPGŘ).

8 Dne 13. září 2002 zveřejnil FT svou půlroční účetní závěrku, která potvrzovala, že k 30. červnu 2002 byly vlastní konsolidované finanční prostředky FT negativní ve výši 440 milionů eur a že její čistý dluh dosahoval 69,69 miliard eur, z čehož 48,9 miliard eur představoval obligační dluh se splatností v průběhu let 2003 až 2005.

9 V tiskové zprávě o finanční situaci FT ze dne 13. září 2002 francouzské orgány oznámily, že francouzský stát přispěje k posílení kapitálu FT a přijme, bude-li to nezbytné, opatření umožňující uchránit FT před všemi finančními problémy.

10 Téhož dne agentura Moody's vzhledem k potvrzení závazku francouzského státu na podporu FT změnila výhled dluhu FT z negativního na stabilní.

11 Dne 2. října 2002 byl jmenován nový PPGŘ FT. Tisková zpráva oznamující toto jmenování potvrzovala prohlášení obsažené v tiskové zprávě ze dne 13. září 2002 uvedené v bodě 9 tohoto rozsudku.

12 Dne 4. prosince 2002 byl během zasedání správní rady FT novým vedením FT předložen akční plán „Ambition France Télécom 2005“ (dále jen „plán Ambition 2005“), jehož cílem bylo hlavně vylepšení rozvahy FT posílením jeho vlastního kapitálu na 15 miliard eur.

13 Předložení plánu Ambition 2005 bylo provázeno tiskovou zprávou ministra hospodářství, financí a průmyslu ze dne 4. prosince 2002 (dále jen „oznámení ze dne 4. prosince 2002“), která zní následovně:

„[M]inistr hospodářství potvrzuje podporu akčního plánu, schváleného správní radou [FT] dne 4. prosince [2002], [francouzským] státem. 1) Skupina [FT] vytváří soudržný průmyslový celek, jehož výkonnost je pozoruhodná. Avšak [FT] musí dnes čelit nevyrovnané finanční struktuře, potřebám kapitálu a střednědobému refinancování. Tato situace vyplývá z neúspěchu minulých investic, špatně vedených a prováděných na úrovni finanční ‚bubliny‘ a obecně z obratu trhů směrem dolů. Nemožnost pro [FT] financovat svůj rozvoj jinak než zadlužením tuto situaci zhoršila. 2) [Francouzský] stát jako většinový vlastník požádal nové vedení, aby opětovně zavedlo finanční rovnováhu [FT] s celkovým zachováním integrity skupiny [...] 3) Vzhledem k akčnímu plánu vypracovanému vedoucími pracovníky a perspektivám návratu k investicím se bude [francouzský] stát podílet na posílení vlastního kapitálu ve výši 15 miliard eur v poměru svého kapitálového podílu, tedy investicí 9 miliard eur. [Francouzský] stát jako akcionář také zamýšlí jednat jako obezřetný investor. [FT] přísluší stanovit způsoby a přesný časový plán posílení tohoto kapitálu. [Francouzská] vláda vyžaduje, aby tato operace probíhala s co největším přihlédnutím k situaci jednotlivých akcionářů a zaměstnanců [FT] vlastních akcie. Aby byla podniku dána možnost zahájit tržní operaci v nejpríhodnějších okamžiku, je [francouzský] stát připraven vyplatit svůj podíl k posílení vlastního kapitálu předem prostřednictvím prozatímní akcionářské půjčky, ohodnocené podle tržních podmínek, poskytnuté [FT]. 4) Na Entreprise de recherches et d'activités pétrolières [(ERAP) Podnik pro výzkum a ropné činnosti], veřejnou průmyslovou a obchodní instituci, bude převeden celý podíl [francouzského] státu [ve FT]. ERAP se zadluží na finančních trzích, aby financoval podíl [francouzského] státu při posilování vlastního kapitálu [FT].“

14 Dne 11. a 12. prosince 2002 zahájil FT dvě po sobě jdoucí emise obligací na celkovou částku 2,9 miliardy eur.

15 Dne 17. prosince 2002 S & P upřesnila, že od července 2002 byla podpora francouzského státu jedním z klíčových faktorů pro zachování známky FT v kategorii jistých investic a že jeho oznámení vztahující se k akcionářské půjčce a závazek účastnit se poměrně ke svému podílu na operaci rekapitalizace ve výši 15 miliard eur potvrdily tuto podporu.

16 Dne 20. prosince 2002 ERAP předal FT parafovaný a podepsaný návrh smlouvy o akcionářské půjčce (dále jen „návrh akcionářské půjčky“). Posledně uvedený tento návrh smlouvy o akcionářské půjčce nepodepsal a návrh akcionářské půjčky nebyl nikdy realizován.

17 Dne 15. ledna 2003 uskutečnil FT půjčky prostřednictvím emise obligací na celkovou částku 5,5 miliard eur. Tyto obligační půjčky nebyly zajištěny státní zástavou nebo zárukou. Dne 10. února 2003 obnovil FT část syndikovaného úvěru, která se stávala splatnou, ve výši 15 miliard eur.

18 Dne 4. března 2003 byla zahájena operace posílení vlastního kapitálu předpokládaná plánem Ambition 2005. Dne 24. března 2003 zvýšil FT kapitál o 15 miliard eur. Francouzský stát se na této operaci podílel 9 miliardami eur v poměru svého kapitálového podílu ve FT. Tato operace byla ukončena dne 11. dubna 2003.

19 FT uzavřel hospodářský rok 2002 se ztrátou přibližně 21 miliard eur a čistým finančním dluhem téměř 68 miliard eur. Výsledky hospodářského roku 2002 zveřejněné FT dne 5. března 2003 ukazují zvýšení obrátu o 8,4 %, provozního výsledku před odpisy o 21,1 % a provozního výsledku o 30,9 %. Dne 14. dubna 2003 vlastnil francouzský stát 58,9 % kapitálu FT, z toho 28,6 % prostřednictvím ERAP.

Správní řízení a sporné rozhodnutí

20 Francouzská republika dne 4. prosince 2002 oznámila Komisi finanční opatření stanovená plánem Ambition 2005, včetně návrhu akcionářské půjčky.

21 Dne 22. ledna 2003 společnosti Bouygues, dvě společnosti založené podle francouzského práva, z nichž společnost Bouygues Télécom SA působí na francouzském trhu telefonních služeb provozovaných v rámci mobilních sítí, podaly Komisi stížnost týkající se zejména dvou podpor, které údajně francouzský stát poskytl FT jednak veřejnými prohlášeními učiněnými francouzskými orgány ve prospěch FT od července 2002 (dále jen „prohlášení od července 2002“), jednak oznámením ze dne 4. prosince 2002 nabídky akcionářské půjčky ve výši 9 miliard eur.

22 Dne 12. března 2003 bylo rozhodnutí Komise o zahájení formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 88 odst. 2 ES zejména ohledně finančních opatření uplatněných francouzským státem na podporu FT (dále jen „rozhodnutí zahájit formální vyšetřovací řízení“) zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* (Úř. věst. C 57, s. 5).

23 Dne 3. srpna 2004 Komise oznámila francouzským orgánům sporné rozhodnutí. Článek 1 tohoto rozhodnutí stanoví, že „[v] kontextu prohlášení vydaných od [měsíce] července 2002 [...] představuje akcionářská půjčka, kterou v prosinci 2002 poskytla [Francouzská republika] FT v podobě půjčky ve výši 9 mili[ard] eur, státní podporu neslučitelnou se společným trhem.“ Podle článku 2 tohoto rozhodnutí „[v]rácení podpory uvedené v článku 1 není nutno požadovat“.

24 V sedmáctém a dvacátém šestém bodě odůvodnění tohoto rozhodnutí Komise konstatovala, že od června 2002 byla finanční situace FT charakterizována vážnými strukturálními problémy a vykazovala nevyváženou účetní rozvahu. Z třicátého sedmého bodu odůvodnění téhož rozhodnutí vyplývá, že ke dni prohlášení ze dne 12. července 2002 se ratingové agentury S & P a Moody's chystaly snížit hodnocení dluhu FT na úroveň spekulativní obligace („junk bond“).

25 V třicátém devátém bodě odůvodnění sporného rozhodnutí tak měla Komise za to, že se FT v červenci 2002 potýkal s krizí důvěry, u níž hrozilo, že zabrání zamýšlenému refinancování a vyvolá rizika pro jeho likviditu v roce 2003. Zejména v 210. a 222. bodě odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedla,

že s ohledem na tiskové zprávy francouzských úřadů z 13. září 2002 a 2. října 2002 ratingové agentury Moody's a S & P změnily své posouzení týkající se správy dluhu FT a zmínily zvýšení tržní důvěry.

26 V 185. až 187. bodě odůvodnění sporného rozhodnutí Komise shledala, že opatřením přijatým v prosinci 2002, jež byla oznámena, předcházela zejména prohlášení od července 2002, a měla za to, že tato prohlášení měla dopad na vnímání situace FT v měsíci prosinci 2002 trhy a hospodářskými subjekty. Shledala, že uvedená prohlášení a oznámená opatření mohla být tudíž zkoumána jako celek.

27 V 188. a 189. a 203. až 219. bodě odůvodnění sporného rozhodnutí Komise uvedla, že podle ní prohlášení ze dne 12. července 2002 jistě mělo vliv na trhy a poskytlo FT hospodářskou výhodu. Nicméně na základě svého rozboru řady právních argumentů usoudila, že nemá dostatečné důkazy k prokázání, že toto prohlášení bylo schopno vést alespoň potenciálně k použití státních prostředků.

28 Naopak v 194. až 196. bodě odůvodnění tohoto rozhodnutí měla Komise za to, že návrh akcionářské půjčky poskytl FT výhodu a nesl s sebou potenciální použití státních prostředků. Tento návrh totiž FT umožnil navýšit jeho finanční prostředky a uklidnit trh ohledně jeho schopnosti splnit splatné závazky. Dále byly vytvořeny dodatečné náklady potenciálně zatěžující státní prostředky zaprvé tím, že byla oznámena možnost akcionářské půjčky s podmínkami jejího poskytnutí, zadruhé tím, že byl na trhu vyvolán dojem, že tato půjčka byla skutečně poskytnuta, a zatřetí tím, že byl návrh akcionářské půjčky zaslán.

29 V 197. až 201. bodě odůvodnění uvedeného rozhodnutí měla Komise rovněž za to, že v konkurenčním odvětví telekomunikací výhody, jako byly ty, z nichž měl prospěch FT, narušují nebo mohou narušit zvláště citlivým způsobem hospodářskou soutěž a mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy.

30 V 203. až 256. bodě odůvodnění sporného rozhodnutí Komise shledala, že s ohledem na dopad, který měla prohlášení učiněná od července 2002 na trh, nesplňují oznámená opatření ani kritérium obezřetného soukromého investora v tržním hospodářství ani kritéria podpor na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích. Dospěla proto k závěru, že uvedená opatření představují státní podporu neslučitelnou se společným trhem.

31 Komise se nicméně domnívala, že dopad této podpory nebylo možné přesně posoudit a celkový rozbor prvků uvedené podpory jiných než návrhu akcionářské půjčky z hlediska jejich souladu s pravidly státních podpor byl nový, a v 257. až 264. bodě odůvodnění tohoto rozhodnutí usoudila, že její vrácení odporuje právu na obhajobu a zásadě ochrany legitimního očekávání.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

32 Svými žalobami se Francouzská republika, FT a společnosti Bouygues u Tribunálu domáhaly zrušení sporného rozhodnutí a společnost Association française des opérateurs de réseaux a services de télécommunications (AFORS Télécom) částečného zrušení tohoto rozhodnutí.

33 Na podporu svého návrhu na zrušení článku 1 sporného rozhodnutí vnesly Francouzská republika a FT zejména dva žalobní důvody vycházející z nesprávného právního posouzení při použití pojmu „státní podpora“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES na oznámená opatření a třetí žalobní důvod vycházející ze zjevně nesprávného posouzení obsahu nebo údajného vlivu prohlášení od července 2002.

34 Na podporu svého návrhu na zrušení článku 1 sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž Komise odmítla kvalifikovat prohlášení učiněná od července 2002, ať už jednotlivě nebo společně, jako státní

podpory, společnosti Bouygues uplatnily první žalobní důvod, vycházející z porušení čl. 87 odst. 1 ES, a druhý žalobní důvod, vycházející z rozporuplnosti a nedostatečnosti odůvodnění, které jsou v rozporu s článkem 253 ES.

35 V napadeném rozsudku zkoumal Tribunál uvedené žalobní důvody společně v rozsahu, v němž se týkaly pojmu „státní podpora“.

36 V bodech 126 až 133 uvedeného rozsudku Tribunál zejména odmítl argumentaci Komise, podle níž je návrh společností Bouygues na zrušení článku 1 sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž Komise odmítla kvalifikovat prohlášení učiněná od července 2002 jako státní podpory, nepřipustný pro nedostatek právního zájmu na podání žaloby, neboť posledně uvedené zpochybňovaly výlučně odůvodnění sporného rozhodnutí a ze závěru, že prohlášení učiněná od července 2002 rovněž představovala státní podpory, by jim neplynuly žádné další výhody.

37 K věci samé v bodě 215 napadeného rozsudku uvedl, že k tomu, aby bylo opatření kvalifikováno jako státní podpora ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES, musí zejména zahrnovat výhodu, která může mít různé formy, vyplývající přímo nebo nepřímo ze státních prostředků.

38 V bodě 262 uvedeného rozsudku Tribunál uvedl, že existuje požadavek spojitosti mezi zjištěnou výhodou a závazkem poskytnutí státních prostředků, kdy uvedená výhoda musí úzce souviset s odpovídajícím závazkem zatěžujícím státní rozpočet nebo se vznikem, na základě právně závazných závazků, které přijal stát, dostatečně konkrétního hospodářského rizika pro tento rozpočet.

39 V bodě 231 napadeného rozsudku Tribunál vymezil pojem výhody tak, že tento pojem předpokládá, že důsledkem zásahu státu musí být zlepšení hospodářského nebo finančního postavení příjemce.

40 V projednávaném případě Tribunál v bodě 259 napadeného rozsudku rozhodl, že Komise prokázala, že ve svém celku prohlášení učiněná od července 2002 včetně oznámení ze dne 4. prosince 2002 obsahovala poskytnutí výhody FT ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES.

41 Naopak v bodě 257 uvedeného rozsudku Tribunál shledal, že Komise neprokázala existenci dodatečné a individuální výhody plynoucí z návrhu akcionářské půjčky, jehož odeslání dne 20. prosince 2002 nebylo zveřejněno, neboť prohlášení učiněná od července 2002, a zejména oznámení ze dne 4. prosince 2002 FT otevřela možnost refinancovat dluhy ve výši 9 miliard eur za podmínek, které v tom čase převládaly na trhu s obligacemi.

42 Následně se Tribunál věnoval otázce, zda výhoda označená Komisí plynula ze státních prostředků.

43 V tomto ohledu měl Tribunál v bodech 269 až 289 napadeného rozsudku zejména za to, že prohlášení učiněná od července 2002 nelze srovnávat se zárukou nebo je vykládat tak, že vystavují prostředky francouzského státu riziku, které je možno považovat za převod státních prostředků, a zamítl návrh společností Bouygues na zrušení článku 1 sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž Komise odmítla kvalifikovat prohlášení učiněná od července 2002 jako státní podpory.

44 O oznámení ze dne 4. prosince 2002 měl Tribunál v bodě 293 napadeného rozsudku za to, že ani Komise ani společnosti Bouygues netvrdily, že toto oznámení samo o sobě obsahuje dostatečně přesný, pevný a nepodmíněný závazek umožňující dospět k závěru o existenci převodu státních prostředků ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES. Navíc Tribunál v bodech 294 až 298 uvedeného rozsudku usoudil, že Komise neprokázala, že oznámení ze dne 4. prosince 2002 obsahovalo převod státních prostředků.

45 Stran návrhu akcionářské půjčky Tribunal v bodě 299 shledal, že tím spíše nemůže dospět k závěru o existenci převodu státních prostředků souvisejícího s touto výhodou, že Komise dostatečně neprokázala výhodu z ní vyplývající.

46 V bodech 302 až 309 napadeného rozsudku Tribunal následně zkoumal, zda mohla nicméně Komise na základě celkového zkoumání prohlášení učiněných od července 2002 společně s oznámením ze dne 4. prosince 2002 a návrhem akcionářské půjčky dospět k závěru o existenci ekonomického zvýhodnění pocházejícího ze státních prostředků.

47 V tomto ohledu v bodě 304 uvedeného rozsudku shledal, že ačkoliv prohlášení učiněná od července 2002 neobsahovala očekávání zvláštní finanční podpory, jaká byla konkretizována v prosinci 2002, oznámení ze dne 4. prosince 2002 představovalo důležité přerušení sledu událostí, které vedly k refinancování FT.

48 Dále Tribunal v bodě 309 napadeného rozsudku usoudil, že ačkoli byla Komise oprávněna zohlednit všechny události, které předcházely oznámení ze dne 4. prosince 2002, aby mohla charakterizovat výhodu plynoucí z obnovení důvěry finančních trhů a ze zlepšení podmínek refinancování FT, nemá tato výhoda za následek odpovídající snížení státního rozpočtu nebo dostatečně konkrétní hospodářské riziko výdajů zatěžujících tento rozpočet. Tato výhoda je zvláště odlišná od výhody, kterou může zahrnovat návrh akcionářské půjčky [...] a kterou [sporné] rozhodnutí dostatečně neprokázalo.

49 Tribunal proto v bodě 310 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že Komise nesprávně vyložila pojem státní podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES tím, že se domnívala, že návrh akcionářské půjčky, v kontextu prohlášení učiněných učiněná od července 2002, obsahoval poskytnutí výhody ve prospěch FT vyplývající z převodu státních prostředků, a zrušil článek 1 sporného rozhodnutí.

Řízení před Soudním dvorem

50 Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 20. prosince 2010 podala Spolková republika Německo návrh na vstup do řízení ve věcech C-399/10 P a C-401/10 P jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Francouzské republiky.

51 Usneseními předsedy Soudního dvora ze dne 28. února 2011 bylo Spolkové republice Německo povoleno vedlejší účastnictví ve věcech C-399/10 P a C-401/10 P.

52 Usnesením ze dne 8. září 2011 tyto dvě věci spojil pro účely ústní části řízení a rozsudku.

Návrhová žádání účastnic řízení

53 Společnosti Bouygues navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek;
- rozhodl ve věci samé a zrušil článek 1 sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž neoznačil za státní podpory prohlášení učiněná od července 2002, a článek 2 tohoto rozhodnutí v rozsahu, v němž neuložil Francouzské republice požadovat po FT vrácení zjištěné podpory;
- podpůrně v případě že by usoudil, že spor nedovoluje rozhodnout ve věci, vrátil věc zpět k rozhodnutí Tribunalu a

- uložil Komisi, FT, Francouzské republice a Spolkové republice Německo náhradu nákladů řízení.

54 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek v rozsahu, v němž jím bylo rozhodnuto, že se zrušuje článek 1 sporného rozhodnutí, a v němž jí bylo uloženo, aby nesla své vlastní náklady řízení, jakož i ty vynaložené Francouzskou republikou a FT;
- vrátit věc Tribunálu k novému posouzení a
- rozhodl, že o náhradě nákladů řízení bude rozhodnuto později.

55 FT navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravné prostředky;
- pokud se tak nestane, vrátil věc Tribunálu;
- pokud zruší napadený rozsudek a nevrátí věc Tribunálu, plně nebo částečně vyhověl jejím návrhovým žádáním vzneseným v prvním stupni a
- uložil společnostem Bouygues a Komisi náhradu nákladů řízení.

56 Francouzská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravné prostředky;
- pokud se tak nestane, vrátil věc Tribunálu;
- pokud odmítne vrátit věc Tribunálu, plně nebo částečně vyhověl jejím návrhovým žádáním vzneseným v prvním stupni a
- uložil společnostem Bouygues a Komisi náhradu nákladů řízení.

57 Spolková republika Německo vstupuje do řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Francouzské republiky a navrhuje, aby Soudní dvůr uložil společnostem Bouygues a Komisi mimo jiné náhradu jí vynaložených nákladů.

Ke kasačním opravným prostředkům

58 Společnosti Bouygues na podporu svého kasačního opravného prostředku uvádějí dva důvody.

59 V tomto ohledu je třeba připomenout, že společnosti Bouygues jednak podaly k Tribunálu žalobu na neplatnost článku 1 sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž Komise odmítla kvalifikovat prohlášení učiněná od července 2002 jako státní podpory, a na neplatnost článku 2 tohoto rozhodnutí (věc T-450/04), jednak vstoupily jako vedlejší účastnice do řízení o žalobě FT na neplatnost téhož rozhodnutí (věc T-444/04) na podporu návrhových žádání Komise.

60 Napadeným rozsudkem Tribunál nejprve prohlásil návrh společností Bouygues na zrušení článku 1 sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž Komise odmítla kvalifikovat prohlášení učiněná od července

2002 jako státní podpory, (věc T-450/04) za přípustný, avšak neopodstatněný, dále prohlásil za přípustný a opodstatněný návrh FT na zrušení v plném rozsahu článku 1 uvedeného rozhodnutí (věc T-444/04) a konečně rozhodl, že za těchto podmínek již není namístě mimo jiné rozhodovat o návrhu společností Bouygues na zrušení článku 2 téhož rozhodnutí.

61 První důvod kasačního opravného prostředku společností Bouygues se tudíž vztahuje k posouzení Tribunálu ve věci T-450/04 a vychází z pochybení, jichž se Tribunál dopustil, když odmítl jejich argumentaci, podle níž se Komise dopustila nesprávného právního posouzení, když nekvalifikovala prohlášení učiněná od července 2002 jako státní podpory.

62 Druhý důvod kasačního opravného prostředku se vztahuje k posouzení Tribunálu ve věci T-444/04 a vychází z nesprávných právních posouzení, jichž se Tribunál dopustil, když zrušil sporné rozhodnutí v rozsahu, v němž kvalifikuje jako státní podpory oznámení ze dne 4. prosince 2002 a návrh akcionářské půjčky posuzované společně. Tento důvod kasačního opravného prostředku se dělí na dvě části, z nichž první spočívá v nesprávném právním posouzení týkajícím se nezbytné spojitosti mezi poskytnutou výhodou a závazkem poskytnutí státních prostředků a druhá v nesprávném právním posouzení otázky, zda návrh akcionářské půjčky poskytl FT výhodu.

63 Komise uplatňuje na podporu svého kasačního opravného prostředku tři důvody, přičemž první spočívá ve vnitřně rozporném odůvodnění napadeného rozsudku.

64 Druhý důvod kasačního opravného prostředku vychází z nesprávných právních posouzení, jichž se Tribunál dopustil, když zrušil sporné rozhodnutí v rozsahu, v němž kvalifikuje oznámení ze dne 4. prosince 2002 a návrh akcionářské půjčky posuzované společně jako státní podporu. Tento důvod kasačního opravného prostředku se dělí na čtyři části, z nichž první spočívá v nesprávném právním posouzení týkajícím se nezbytné spojitosti mezi poskytnutou výhodou a závazkem poskytnutí státních prostředků, druhá v nesprávném právním posouzení týkajícím se závazku poskytnutí státních prostředků na základě oznámení ze dne 4. prosince 2002 a návrhu akcionářské půjčky posuzovaných společně, třetí v nesprávném právním posouzení týkajícím se zkoumání výhody ve prospěch FT vyplývající z nezohlednění uplatnění Komisí kritéria obezřetného soukromého investora a čtvrtá v nerespektování prostoru pro uvážení, jež má Komise k dispozici, když provádí složité ekonomické rozborů.

65 Třetí důvod kasačního opravného prostředku spočívá v nesprávném výkladu a zkreslení sporného rozhodnutí.

66 Zprv je třeba zabývat se prvním důvodem kasačního opravného prostředku společností Bouygues týkajícím se kvalifikování prohlášení učiněných od července 2002 jako státních podpor a zadruhé společně první částí druhého důvodu kasačního opravného prostředku společností Bouygues a první částí druhého důvodu kasačního opravného prostředku Komise vycházejících z nesprávných právních posouzení týkajících se kvalifikování oznámení ze dne 4. prosince 2002 a návrhu akcionářské půjčky posuzovaných společně jako státní podpory.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku společností Bouygues, týkajícímu se kvalifikování prohlášení učiněných od července 2002 jako státních podpor

67 První důvod kasačního opravného prostředku společností Bouygues vychází z příliš restriktivního výkladu pojmu „státní podpora“, zkreslení francouzského práva a nesprávné právní kvalifikace skutkových okolností, jichž se Tribunál údajně dopustil, když odmítl jejich argumentaci, podle níž se Komise dopustila nesprávného právního posouzení, když odmítla kvalifikovat prohlášení učiněná od července 2002 jako státní podpory.

68 V tomto ohledu je třeba připomenout, že se společnosti Bouygues ve věci T-450/04 domáhaly zejména zrušení článku 1 sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž nepřímě odmítá jejich argumentaci rozvinutou jak v jejich stížnosti podané u Komise dne 22. ledna 2003, tak v průběhu správního řízení, podle níž prohlášení učiněná od července 2002 představují sama o sobě státní podporu.

69 V bodech 36 až 43 tohoto rozsudku bylo uvedeno a z bodů 133 a 325 napadeného rozsudku vyplývá, že Tribunál tento návrh prohlásil za přípustný, avšak neopodstatněný.

70 V tomto ohledu musí být v první řadě konstatováno, že zejména z podrobného popisu uvedených opatření, jež je obsažen v bodech 39 až 57 odůvodnění rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení, vyplývá, že se toto rozhodnutí týká výlučně oznámených opatření, a že tedy Komise uvedeným rozhodnutím nevyzvala zúčastněné strany, aby předložily připomínky k otázce, zda prohlášení učiněná od července 2002 sama o sobě představují státní podporu.

71 Podle čl. 4 odst. 4, čl. 6 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [88 ES] (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), se takovéto rozhodnutí a takováto výzva vyžadují jak k určení předmětu správního řízení, tak k zajištění co možná nejúplnější informovanosti Komise.

72 Ze skutečnosti, že Komise nepřijala žádné doplňující rozhodnutí, jímž by byl předmět správního řízení, v němž bylo vydáno sporné rozhodnutí, rozšířen na otázku, zda prohlášení učiněná od července 2002 sama o sobě představovala státní podporu, tak vyplývá, že tento orgán rozhodnutím o zahájení formálního vyšetřovacího řízení nevyhověl této části stížnosti společností Bouygues, která u něj byla podána dne 22. ledna 2003.

73 Dále z 185. bodu odůvodnění sporného rozhodnutí vyplývá, že se jeho předmět týká akcionářské půjčky, jež byla oznámena Komisi, a že jsou prohlášení učiněná od července 2002 zohledněna pouze v míře, v níž jsou objektivně relevantní pro posouzení uvedené půjčky. Komise se tak uvedenými prohlášeními zabývala pouze do té míry, do jaké tvoří kontext posledně uvedených opatření.

74 Komise navíc v 188., 189., 218. a 219. bodě odůvodnění sporného rozhodnutí uvedla, že nemá dostatečné důkazy, aby mohla zaujmout stanovisko k otázce, zda uvedená prohlášení sama o sobě představují státní podporu.

75 Konečně z článku 1 sporného rozhodnutí vyplývá, že se omezuje na kvalifikování akcionářské půjčky jako státní podpory neslučitelné se společným trhem a že prohlášení učiněná od července 2002 zmiňuje pouze v tom smyslu, že tvoří kontext konstatované podpory.

76 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že sporné rozhodnutí nezaujímá stanovisko ke stížnosti společností Bouygues, zejména k jejich tvrzení, že prohlášení učiněná od července 2002 sama o sobě představovala státní podporu.

77 Z toho vyplývá, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 128 a 131 napadeného rozsudku rozhodl, že článek 1 sporného rozhodnutí zahrnuje odmítnutí Komise kvalifikovat prohlášení učiněná od července 2002 jako státní podpory. Nezaujetí stanoviska Komise ke kvalifikaci těchto prohlášení jako takových za státní podpory po stížnosti společností Bouygues totiž nemůže být samo o sobě posuzováno jako rozhodnutí, jímž se zamítají tvrzení stěžovatele.

78 Tribunál tak posuzoval otázky, ke kterým se Komise ještě nevyslovila, a zaměnil různá stadia správních a soudních řízení, což je v rozporu se systémem rozložení pravomocí mezi Komisi a Soudní dvůr a s prostředky nápravy zakotvenými Smlouvou o FEU, jakož i s požadavky na řádný výkon

spravedlnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise, 60/81, Recueil, s. 2639, bod 20).

79 První důvod kasačního opravného prostředku týkající se nesprávných právních posouzení, jichž se měl Tribunál dopustit ve svém posouzení legality údajného odmítnutí Komise kvalifikovat prohlášení učiněná od července 2002 jako státní podpory, je tudíž bezpředmětný.

K první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku společností Bouygues a první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku Komise, vycházejícím z nesprávných právních posouzení týkajících se kvalifikování oznámení ze dne 4. prosince 2002 a návrhu akcionářské půjčky posuzovaných společně jako státních podpor

Argumentace účastnic řízení

80 Zaprvé společnosti Bouygues a Komise tvrdí, že Tribunál pro účely konstatování existence státní podpory nesprávně vyžadoval spojitost, úzkou vazbu, rovnocennost a shodu mezi označenou výhodou a závazkem poskytnutí státních prostředků. Z judikatury totiž vyplývá, že uvedená vazba může být nepřímá a že se takováto rovnocennost nebo shoda nevyžaduje.

81 Zadruhé mají za to, že způsob, jakým Tribunál tuto vazbu pojal, odporuje zásadě, podle níž čl. 107 odst. 1 SFEU nerozlišuje podle příčin nebo cílů státních zásahů, ale vymezuje je podle jejich účinků. Podle společností Bouygues musí být v případě série opatření spadajících do jediné strategie zásahu ve prospěch podniku, jako je tomu v projednávaném případě, spojitost mezi výhodou a použitím státních prostředků hodnocena celkově s ohledem na zásah státu v jeho celistvosti a souvislosti.

82 Komise uvádí, že mezi sebou úzce propojená opatření, jež by posuzována jednotlivě mohla uniknout kontrole státních podpor, ačkoli významně narušují hospodářskou soutěž, musejí být posuzována společně. Podle ní tak akcionářská půjčka, posuzovaná v kontextu tvořeném prohlášeními učiněnými od července 2002, představuje státní podporu.

83 FT a Francouzská republika v první řadě tvrdí, že pojem „státní podpora“ vyžaduje dostatečně úzkou spojitost mezi zvýhodněním podniku a finanční zátěží pro stát. Uvádějí, že podle judikatury finanční zatížení zisků podniku omezující daňové příjmy státu nezahrnuje takovou spojitost, zatímco v případě, že se stát vzdá daňových příjmů, jež by jinak získal, je taková spojitost dána, je-li určitým podnikům udělena nepřímá výhoda.

84 Francouzská republika má navíc za to, že by závazek poskytnutí státních prostředků měl být zdrojem, nikoli důsledkem podpory. Komise tedy tuto logiku obrátila.

85 Spolková republika Německo dodává, že se tato věc týká „vedlejších účinků“ prohlášení učiněných od července 2002, jež nemohou představovat zátěž pro státní rozpočet. Pokud navíc výhoda, jež nepředstavuje zátěž pro státní rozpočet, může narušovat hospodářskou soutěž, neznamená to, že takovéto opatření podléhá kontrole státních podpor. Komisi a společnostmi Bouygues upřednostňovaný extenzivní výklad kritéria závazku poskytnutí státních prostředků by totiž podřídil kontrole státních podpor celou řadu prohlášení, jako byla prohlášení členských států během finanční krize roku 2008.

86 Dále podle FT a Francouzské republiky Tribunál nevyžadoval, aby výhoda odpovídala výši státem vynaložených prostředků. Vyžadoval pouze souvztažnost mezi výhodou a finančním zatížením státního rozpočtu v tom smyslu, že výhoda musí z tohoto zatížení vyplývat. Připustil také, že závazek poskytnutí státních prostředků může vyplývat z dostatečně konkrétního ekonomického rizika zatížení státního rozpočtu, ale správně se zabýval existencí právních povinností.

87 FT konečně tvrdí, že zásada, podle níž čl. 107 odst. 1 SFEU vymezuje státní zásahy podle jejich účinků, nezbavuje Komisi povinnosti přesně určit výhodu, kterou podnik obdržel, a zkoumat, zda plyne ze státních prostředků. Komise tak nemůže na základě celkového zkoumání spojovat s prohlášeními učiněnými od července 2002 potenciální použití státních prostředků, k němuž došlo na základě jiného pozdějšího opatření, tj. zaslání návrhu akcionářské půjčky.

88 Kromě toho Francouzská republika uvádí, že Tribunál v bodech 301 až 310 napadeného rozsudku provedl celkový rozbor prohlášení učiněných od července 2002 a návrhu akcionářské půjčky, a má za to, že správně konstatoval neexistenci spojitosti mezi zjištěnými výhodami a závazkem poskytnutí státních prostředků.

Závěry Soudního dvora

89 Společnosti Bouygues a Komise v podstatě Tribunálu vytýkají, že se dopustil nesprávného právního posouzení, když za účelem konstatování existence státní podpory požadoval úzkou spojitost mezi výhodou, jež musela být určena odděleně pro oznámení ze dne 4. prosince 2002 a pro návrh akcionářské půjčky, a rovnocenným závazkem poskytnutí státních prostředků odpovídajícím jedné nebo druhé takto určené výhodě na straně druhé.

90 V bodech 40 a 41 tohoto rozsudku bylo uvedeno, že Tribunál rozhodl, že poskytnutí výhody FT bylo prokázáno v případě oznámení ze dne 4. prosince 2002, ale že dodatečná a individuální výhoda plynoucí z nabídky akcionářské půjčky prokázána nebyla.

91 V bodě 262 napadeného rozsudku Tribunál uvádí, že z judikatury vyplývá, že takto zjištěná výhoda „musí pocházet z převodu státních prostředků“ a že „[p]ředpokladem [tohoto] požadavku spojitosti mezi zjištěnou výhodou a závazkem poskytnutí státních prostředků v zásadě je, aby uvedená výhoda úzce souvisela s odpovídajícím závazkem zatěžujícím státní rozpočet nebo se vznikem, na základě právně závazných závazků, které přijal stát, dostatečně konkrétního hospodářského rizika pro tento rozpočet“.

92 V bodech 293 až 298 napadeného rozsudku Tribunál individuálně posoudil oznámení ze dne 4. prosince 2002. Zejména v bodech 293 až 295 tohoto rozsudku shledal, že mu nepřísluší ověřovat, zda toto oznámení s sebou nese převod státních prostředků, jelikož ani Komise ani společnosti Bouygues takovýto argument nevznesly a nepředložily relevantní a průkazné informace.

93 V bodě 296 napadeného rozsudku Tribunál dodal, že „[k]aždopádně může převod státních prostředků vyplývající z [uvedeného] oznámení [...] odpovídat pouze výhodě spočívající ve zde výslovně zmíněném otevření úvěrové linky ve výši 9 miliard eur“ a že „je tato výhoda odlišná od výhody vyplývající z prohlášení od [měsíce] července 2002, jak je uvedena“ ve sporném rozhodnutí.

94 V bodě 297 napadeného rozsudku Tribunál uvedl, že „požadavek spojitosti mezi zjištěnou výhodou a převodem státních prostředků předpokládá, že tato výhoda odpovídá rovnocennému závazku zatěžujícímu státní rozpočet [...]. V projednávané věci však tomu tak není, pokud jde o vztah mezi výhodou [...] vyplývající [...] z prohlášení od [měsíce] července 2002 [a] údajným převodem veřejných prostředků, který spočívá v otevření úvěrové linky ve výši 9 miliard eur, jak s ním bylo počítáno v oznámení ze dne 4. prosince 2002“.

95 Pokud jde o návrh akcionářské půjčky, Tribunál v bodě 299 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že Komise dostatečně neprokázala z něj plynoucí výhodu, a tím spíše není možné, aby Tribunál konstatoval převod státních prostředků, který by byl s touto výhodou spojen.

96 Konečně k tomu, že Komise založila své konstatování existence státní podpory na celkovém zkoumání prohlášení učiněných od července 2002 společně s návrhem akcionářské půjčky, rozhodl Tribunál v bodě 307 napadeného rozsudku, že se Komise nemůže „zprostit [...] své povinnosti určit konkrétní výhodu, která obsahuje odpovídající převod státních prostředků“, a v bodě 309 – přestože Komise byla oprávněna zohlednit všechny události, které předcházely oznámení ze dne 4. prosince 2002, aby mohla shledat výhodu spočívající v obnovení důvěry finančních trhů a zlepšení podmínek refinancování FT – že tato výhoda „nemá za následek odpovídající snížení státního rozpočtu nebo dostatečně konkrétní hospodářské riziko výdajů zatěžujících tento rozpočet. Tato výhoda je zvláště odlišná od výhody, kterou může zahrnovat návrh akcionářské půjčky [...] a kterou [sporné] rozhodnutí dostatečně neprokázalo“.

97 Z toho vyplývá, že Tribunál usoudil, že Komise byla povinna zkoumat u každého zásahu státu samostatně, zda poskytoval ze státních prostředků konkrétní výhodu. Dále shledal, že podmínku týkající se financování ze státních prostředků ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU splňovalo pouze snížení státního rozpočtu nebo dostatečně konkrétní hospodářské riziko výdajů zatěžujících tento rozpočet úzce spojené s takto zjištěnou výhodou a jí odpovídající.

98 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že podle čl. 107 odst. 1 SFEU podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak.

99 Proto pouze výhody poskytované přímo nebo nepřímo ze státních prostředků nebo výhody, které pro stát představují dodatečnou zátěž, mohou být považovány za podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Ze samotného znění tohoto ustanovení a z procesních pravidel zavedených článkem 108 SFEU totiž vyplývá, že výhody poskytované jiným způsobem než ze státních prostředků nespádají do působnosti předmětných ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. března 1993, *Sloman Neptun*, C-72/91 a C-73/91, Recueil, s. I-887, bod 19; ze dne 1. prosince 1998, *Ecotrade*, C-200/97, Recueil, s. I-7907, bod 35, jakož i ze dne 13. března 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Recueil, s. I-2099, bod 58).

100 Je třeba uvést, že podle ustálené judikatury není nezbytné ve všech případech zjišťovat, zda byl proveden převod státních prostředků, aby výhoda poskytnutá jednomu nebo několika podnikům mohla být považována za státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. března 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, Recueil, s. I-877, bod 14; ze dne 19. května 1999, *Itálie v. Komise*, C-6/97, Recueil, s. I-2981, bod 16, a ze dne 16. května 2002, *Francie v. Komise*, C-482/99, Recueil, s. I-4397, bod 36).

101 Za podpory jsou tak zejména považovány různé formy opatření, které snižují náklady, jež obvykle zatěžují rozpočet podniku, a které aniž jsou dotacemi v užším slova smyslu, mají tutéž povahu a stejné účinky (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek *Banco Exterior de España*, bod 13, a rozsudky ze dne 17. června 1999, *Belgie v. Komise*, C-75/97, Recueil, s. I-3671, bod 23, a ze dne 19. září 2000, *Německo v. Komise*, C-156/98, Recueil, s. I-6857, bod 25).

102 Podle ustálené judikatury totiž čl. 107 odst. 1 SFEU definuje státní zásahy podle jejich účinků (rozsudek ze dne 5. června 2012, *Komise v. EDF*, C-124/10 P, bod 77, jakož i citovaná judikatura).

103 Vzhledem k tomu, že státní zásahy nabývají různých forem a musejí být posuzovány podle svých účinků, nelze vyloučit, že bude třeba pro účely uplatnění čl. 107 odst. 1 SFEU nahlížet na několik po sobě jdoucích zásahů státu jako na jediný zásah, jak správně uvádějí společnosti *Bouygues* a *Komise*.

104 Tak tomu může být zejména tehdy, když po sobě jdoucí zásahy vykazují zejména z hlediska jejich časového rozvržení, jejich cíle a situace podniku v době těchto zásahů natolik úzké vazby, že je nemožné je od sebe oddělit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. dubna 1980, Komise v. Itálie, 72/79, Recueil, s. 1411, bod 24).

105 Z toho vyplývá, že měl-li Tribunál za to, že je nezbytné zjistit snížení státního rozpočtu nebo dostatečně konkrétní hospodářské riziko výdajů zatěžujících tento rozpočet, které jsou úzce spojeny a odpovídají konkrétní výhodě vyplývající buď z oznámení ze dne 4. prosince 2002, nebo z návrhu akcionářské půjčky, nebo která jsou protiváhou této výhody, dopustil se nesprávného právního posouzení, neboť uplatnil kritérium, které bylo s to od samého počátku vyloučit, aby na tyto státní zásahy mohlo být v závislosti na vazbách mezi nimi a jejich účincích nahlíženo jako na jediný zásah.

106 Dále je třeba uvést, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že zásah státu, který zároveň může zvýhodnit dotčené podniky ve srovnání s ostatními podniky a vyvolat dostatečně konkrétní riziko budoucí dodatečné zátěže pro stát, může zatěžovat prostředky státu (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Ecotrade, bod 41).

107 Soudní dvůr měl především příležitost upřesnit, že výhody poskytované ve formě státní záruky mohou zahrnovat dodatečnou zátěž pro stát (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Ecotrade, bod 43, a rozsudek ze dne 8. prosince 2011, Residex Capital IV, C-275/10, Sb. rozh. s. I-13043, body 39 až 42).

108 Soudní dvůr již navíc rozhodl, že jelikož je z ekonomického hlediska změna tržních podmínek, z níž zvýhodnění nepřímo udělené některým podnikům vyplývá, výsledkem ztráty příjmů na straně orgánů veřejné moci, nemá ani mezitímní přijetí nezávislého rozhodnutí investorů za následek přerušení vazby mezi uvedenou ztrátou příjmů a zvýhodněním, z něhož mají dotčené podniky prospěch (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Německo v. Komise, body 25 až 28).

109 Proto pro účely zjištění existence státní podpory musí Komise prokázat dostatečně přímou vazbu mezi příjemci poskytnuté výhody a snížením státního rozpočtu nebo dostatečně konkrétním hospodářským rizikem výdajů zatěžujících tento rozpočet (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko, C-279/08 P, Sb. rozh. s. I-7671, bod 111).

110 Naopak v rozporu s tím, co shledal Tribunál, není nezbytné, aby takovéto snížení nebo riziko odpovídalo nebo bylo rovnocenné uvedené výhodě či tato měla za protiváhu takovéto snížení nebo takovéto riziko či byla stejné povahy jako závazek poskytnutí státních prostředků, z něhož vyplývá.

111 Z toho vyplývá, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení jak ve svém přezkumu označení zásahu státu Komisí jako zásahu poskytujícího státní podporu, tak ve zkoumání vazeb mezi zjištěnou výhodou a závazkem poskytnutí státních prostředků zjištěným Komisí.

112 Konečně toto zjištění není zpochybněno tvrzením Francouzské republiky, podle něhož Tribunál v bodech 301 až 310 napadeného rozsudku přistoupil k celkovému zkoumání vazby mezi výhodou a závazkem poskytnutí státních prostředků. Zejména ze shrnutí obsaženého v bodě 96 tohoto rozsudku totiž vyplývá, že Tribunál provedl toto zkoumání pouze podle nesprávných kritérií určených v bodech 105 a 110 tohoto rozsudku.

113 Vzhledem k tomu, že jsou nesprávná právní posouzení, jichž se Tribunál dopustil, takové povahy, že narušují odůvodnění, na základě něhož byl v bodě 310 napadeného rozsudku učiněn závěr, že Komise nesprávně vyložila pojem „státní podpora“, je třeba vyhovět první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku společností Bouygues a první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku Komise.

114 Za těchto podmínek je třeba zrušit napadený rozsudek v rozsahu, v němž jím byl zrušen článek 1 sporného rozhodnutí a shledáno, že již není třeba rozhodovat o návrzích na zrušení článku 2 tohoto rozhodnutí, aniž je nezbytné zabývat se ostatními důvody kasačních opravných prostředků.

K žalobě před Tribunálem

115 Podle čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr v případě, že zruší rozhodnutí Tribunálu, sám vydat konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje.

116 V projednávaném případě má Soudní dvůr všechny nezbytné podklady, aby mohl vydat konečné rozhodnutí pokud jde jednak o návrh na zrušení článku 1 sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká odmítnutí Komise kvalifikovat prohlášení učiněná od července 2002 jako státní podpory, ve věci T-450/04, a jednak o druhou část druhého důvodu a třetí důvod, jež byly vzneseny Francouzskou republikou a FT na podporu jejich žalob ve věcech T-425/04 a T-444/04, v rozsahu, v němž tato část a tento důvod směřují proti zjištění existence výhody poskytnuté FT francouzským státem, které bylo provedeno ve sporném rozhodnutí.

K návrhu na zrušení článku 1 sporného rozhodnutí ve věci T-450/04

117 Z bodů 70 až 79 tohoto rozsudku vyplývá, že sporné rozhodnutí nezaujímá stanovisko ke stížnosti společností Bouygues stran jejich tvrzení, že prohlášení učiněná od července 2002 představovala sama o sobě státní podpory.

118 Žalobní důvody znějící na zrušení článku 1 sporného rozhodnutí, pokud jde o odmítnutí Komise kvalifikovat prohlášení učiněná od července 2002 jako státní podpory, jsou tedy irelevantní.

Ke druhé části druhého žalobního důvodu a třetímu žalobnímu důvodu, vzneseným Francouzskou republikou a FT v rozsahu, v němž tato část a tento důvod směřují proti zjištění, obsaženém ve sporném rozhodnutí, existence výhody poskytnuté FT francouzským státem

Argumentace účastnic řízení

119 V druhé části druhého důvodu jejich žalob Francouzská republika a FT tvrdí, že Komise dospěla nesprávně k závěru o existenci státní podpory na základě dvou odlišných skutečností, tj. jednak prohlášení učiněná od července 2002, jednak zásahů francouzského státu v měsíci prosinci 2002. K těmto událostem došlo v různou dobu a nelze je považovat za jediné opatření. Komise sama uznala, že samostatně by žádná z těchto událostí k odůvodnění tohoto závěru nestačila.

120 Ve třetím žalobním důvodu Francouzská republika a FT zejména tvrdí, že sporné rozhodnutí vychází ze zjevně nesprávného posouzení, jichž se Komise dopustila, když měla za to, že prohlášení učiněná od července 2002 mohla na trzích vyvolat očekávání jakožto závazek francouzského státu a že měla vliv na situaci trhů v měsíci prosinci 2002. FT kromě toho tvrdí, že úvahy Komise, podle kterých mu návrh akcionářské půjčky přiznává výhodu, která nedodrжуje kritérium obezřetného soukromého investora, jsou rovněž stíženy zjevně nesprávným posouzením.

121 Francouzská republika a FT tudíž uvádějí, že při prohlášení ze dne 12. července 2002 nebyla povaha opatření, jež měla být přijata ve prospěch FT, stanovena a nebylo přijato žádné rozhodnutí o investici, které by mohlo být kvalifikováno jako pevný závazek francouzského státu. Toto obecné, podmíněčné a právně nezávazné prohlášení nelze kvalifikovat jako jasný, přesný a konečný závazek francouzského státu.

122 Dále Francouzská republika a FT zpochybňují, že by prohlášení učiněná od července 2002 měla dopad na očekávání účastníků na trhu v měsíci prosinci 2002 a že by vedla k neobvyklému a nezanedbatelnému zvýšení hodnoty akcií a obligací FT. Závěry zprávy ze dne 28. dubna 2004 jsou založeny zejména na nevhodné metodě analýzy a nepostačují k prokázání jak existence značně neobvyklého vývoje ceny akcií FT v měsíci červenci 2002, tak existence příčinné souvislosti mezi prohlášením ze dne 12. července 2002 a takovým vývojem.

123 Francouzská republika a FT v tomto ohledu uvádějí, že tato zpráva odkazovala pouze na údajné účinky prohlášení ze dne 12. července 2002 na trhy v měsíci červenci 2002. Navíc nemohla zkoumat předpokládané účinky prohlášení ze dne 12. července 2002 na situaci trhů v měsíci prosinci 2002 vzhledem k nemožnosti je odlišit od jiných událostí, k nimž došlo mezi měsícem červencem a měsícem prosincem 2002, jako byla dobrá výkonnost, provozní perspektivy FT v druhém pololetí 2002, vyřešení situace společnosti Mobilcom, jmenování nového předsedy představenstva a generálního ředitele a předložení návrhu na dosažení rovnováhy.

124 Konečně FT uvádí, že Komise uznala, že návrh akcionářské půjčky jako takový neposkytoval FT výhodu, jelikož tento návrh nepřijala, a tvrdí, že bylo vyloučeno, že by trh mohl tento návrh vnímat jakožto závazek francouzského státu, který jde nad rámec jeho budoucí účasti na zvyšování kapitálu, přičemž byl tento návrh striktně omezen na částku 9 miliard eur a na dobu trvání 18 měsíců. Pozitivní reakce trhů měla svůj původ hlavně ve jmenování nového předsedy představenstva a generálního ředitele FT a v plánu na zlepšení jejich provozních perspektiv.

Závěry Soudního dvora

125 Svou argumentací Francouzská republika a FT v podstatě tvrdí, že Komise pochybila, když se domnívala, že různé zásahy francouzského státu mezi 12. červencem 2002 a 20. prosincem 2002 představovaly jediný zásah, že prohlášení ze dne 12. července 2002 zahrnovalo závazek francouzského státu, že prohlášení učiněná od července 2002 měla dopad na očekávání účastníků na trhu v měsíci prosinci 2002 a že návrh akcionářské půjčky poskytl FT výhodu.

126 V tomto ohledu je nejprve třeba uvést, že zejména z bodů 188 a 189 odůvodnění sporného rozhodnutí vyplývá, že Komise své zjištění existence státní podpory nezaložila na závazku, který by francouzský stát přijal prohlášením z 12. července 2002.

127 Dále z bodu 194 sporného rozhodnutí vyplývá, že Komise měla za to, že návrh „akcionářsk[é] půjčk[y] (kter[ý] vytváří předjímání účasti státu v rekapitalizaci podniku) poskytuje výhodu [...] FT, neboť mu umožňuje navýšit jeho finanční prostředky a uklidnit trh ohledně jeho schopnosti zaplatit [splatné závazky]“. Dále dodala, že, ačkoli tento návrh nebyl FT přijat, „pravděpodobnost daná trhu o existenci této půjčky může poskytnout FT výhodu, neboť trh uvážil, že finanční situace [FT] je pevnější“.

128 V 196. bodě odůvodnění sporného rozhodnutí Komise ve svém rozboru závazku poskytnutí státních prostředků dodala, „že dodatkové potenciální náklady ke státním prostředkům byly vytvořeny oznámením o poskytnutí akcionářské půjčky, spojené s realizací podmínek, předcházejících tomuto poskytnutí [...], pravděpodobností dané trhu, že tato půjčka byla skutečně poskytnuta [...] a nakonec zasláním parafované a podepsané [smlouvy o akcionářské půjčce] ze strany ERAP FT“.

129 Z toho vyplývá, že Komise usoudila, že z oznámení ze dne 4. prosince 2002 a návrhu akcionářské půjčky posuzovaných společně plynula výhoda zahrnující závazek poskytnutí státních prostředků ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

130 V tomto kontextu, pokud mají Francouzská republika a FT za to, že při společném zkoumání oznámení ze dne 4. prosince 2002 a návrhu akcionářské půjčky Komise pochybila, je třeba konstatovat, jak bylo uvedeno v bodech 111 a 112 tohoto rozsudku, že státní zásahy mohou nabývat různých forem, a tedy musejí být posuzovány podle svých účinků. Proto nelze bez dalšího vyloučit, že bude třeba nahlížet na několik po sobě jdoucích zásahů státu jako na jediný zásah, zejména vykazují-li takovéto zásahy zvláště z hlediska časového rozvržení, cíle a situace podniku natolik úzké vazby, že je nemožné je od sebe oddělit.

131 Je zjevné, že oznámení ze dne 4. prosince 2002 nelze oddělovat od akcionářské půjčky nabídnuté v podobě půjčky ve výši 9 miliard eur, kterou uvedené oznámení výslovně uvádí. Je třeba v tomto ohledu dodat, že oznámení ze dne 4. prosince 2002 bylo učiněno téhož dne jako oznámení akcionářské půjčky Komisi.

132 Komise navíc správně usoudila, že akcionářská půjčka oznámená dne 4. prosince 2002 poskytla FT výhodu ve smyslu článku 107 odst. 1 SFEU.

133 V první řadě z 212. bodu odůvodnění sporného rozhodnutí vyplývá, jak bylo připomenuto v bodech 4, 6, 10 a 15 tohoto rozsudku, že v průběhu období od března do července 2002 Moody's a S & P snížily rating dobropisů FT na poslední stupeň kategorie jistá investice s negativním výhledem a uvedly, že tato skupina byla zachována pouze vzhledem ke zprávám francouzského státu ohledně FT.

134 Dále z informací citovaných v poznámkách pod čarou 112 a 116 sporného rozhodnutí vyplývá, že nejpozději od 9. prosince 2002 mohly mít trhy za to, že zásah francouzského státu zmíněný v bodě 132 tohoto rozsudku zajistil likviditu FT s ohledem na jeho dluhy pro nadcházejících 12 měsíců.

135 Konečně z bodů 14 a 17 tohoto rozsudku vyplývá, že dne 11. a 12. prosince 2002 FT zahájila dvě po sobě jdoucí emise obligací na celkovou částku 2,9 miliardy eur, dne 15. ledna 2003 uskutečnila půjčky ve formě obligační půjčky na celkovou částku 5,5 miliard eur a dne 10. února 2003 obnovila FT část syndikovaného úvěru, která se stávala splatnou, ve výši 15 miliard eur.

136 Z výše uvedeného vyplývá, jak správně Komise uvedla v 194. bodě odůvodnění sporného rozhodnutí, že akcionářská půjčka představuje výhodu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, neboť umožnila FT „navýšit jeho finanční prostředky a uklidnit trh ohledně jeho schopnosti zaplatit [splatné závazky]“.

137 Pokud jde o podmínku týkající se závazku poskytnutí státních prostředků, rovněž uvedenou v čl. 107 odst. 1 SFEU, je třeba konstatovat, že se akcionářská půjčka vztahuje k otevření úvěrové linky ve výši 9 miliard eur. Ač je jistě pravda, že společnost FT nepodepsala smlouvu o akcionářské půjčce, jež jí byla zaslána, uvedený příjemce mohl, jak správně konstatuje Komise v 196. bodě odůvodnění sporného rozhodnutí, přiložit svůj podpis kdykoliv, a takto si držel právo bezprostředně obdržet převod celkové částky 9 miliard eur.

138 Komise navíc v poznámce pod čarou 116 sporného rozhodnutí uvedla, že od 5. prosince 2002 FT v prezentaci investorům popsal „úvěrovou linku“ francouzského státu jako bezprostředně využitelnou, že téhož dne S & P oznámila, že francouzský stát bezprostředně směřoval k poskytnutí půjčky akcionáře, že bylo Commission des Finances de l'Assemblée nationale française (Finanční výbor francouzského Národního shromáždění) hlášeno, že akcionářská půjčka byla od nynějška FT dána k dispozici a že Moody's dne 9. prosince 2002 oznámila, že bylo potvrzeno, že „úvěrová linka 9 miliard eur již byla zavedena“.

139 S ohledem jednak na dodatečné potenciální náklady na státní prostředky ve výši 9 miliard eur a dále na judikaturu citovanou v bodě 107 tohoto rozsudku, Komise správně shledala, že výhoda, jež je

uvedena v bodě 132 tohoto rozsudku, byla poskytnuta ze státních prostředků ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

K ostatním aspektům druhé části druhého žalobního důvodu a třetího žalobního důvodu, vzneseným Francouzskou republikou a FT a k ostatním žalobním důvodům vzneseným Francouzskou republikou a FT

140 Je třeba konstatovat, že pokud jde o druhý a třetí žalobní důvod uplatňovaný Francouzskou republikou a FT, spor není ve stavu, v němž by o něm soudní řízení dovolovalo rozhodnout, jelikož tyto žalobní důvody směřují proti uplatnění kritéria obezřetného soukromého investora Komisí.

141 Je tomu tak i pokud jde o první žalobní důvod Francouzské republiky a FT, vycházející z porušení podstatných formálních náležitostí a práva na obhajobu, a čtvrtý žalobní důvod Francouzské republiky, vycházející z nedostatku odůvodnění, a tedy i pokud jde o návrh společností Bouygues a AFORS Télécom na zrušení článku 2 sporného rozhodnutí.

142 Proto je třeba vrátit věci T-425/04, T-444/04 a T-450/04 Tribunálu, aby rozhodl o uvedené části a uvedených žalobních důvodech a vznesených argumentech, jakož i o předloženém návrhu, o němž Soudní dvůr nerozhodl.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 21. května 2010, Francie a další v. Komise (T-425/04, T-444/04, T-450/04 a T-456/04) se zrušuje.
- 2) Věci T-425/04, T-444/04 a T-450/04 se vrací zpět Tribunálu Evropské unie, aby rozhodl o vznesených žalobních důvodech a předložených návrzích, o nichž Soudní dvůr nerozhodl.
- 3) O nákladech řízení bude rozhodnuto později.

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

24. července 2003

Ve věci C-280/00,

jejímž předmětem je žádost předložená Soudnímu dvoru na základě článku 234 ES rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Německo), ve sporu probíhající před uvedeným soudem mezi

Altmark Trans GmbH,

Regierungspräsidium Magdeburg

a

Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH,

za přítomnosti:

Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht,

o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu článků 92 Smlouvy o ES (nyní po změně, článek 87 ES) a 77 Smlouvy o ES (nyní článek 73 ES), jakož i nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. června 1969, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských cestách (Úř. věst. L 156, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 26), ve znění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91 ze dne 20. června 1991 (Úř. věst. L 169, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 314, dále jen „nařízení č. 1191/69“),

SOUDNÍ DVŮR

vydává tento

Rozsudek

1 Usnesením ze dne 6. dubna 2000, které došlo Soudnímu dvoru dne 14. července 2000, Bundesverwaltungsgericht položil na základě článku 234 ES předběžnou otázku týkající se výkladu článků 92 Smlouvy o ES (nyní po změně, článek 87 ES) a 77 ES (nyní článek 73 ES) a nařízení Rady (EHS) č. 1191/69/EHS ze dne 26. června 1969 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských cestách (Úř. věst. L 156, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 26), ve znění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91 ze dne 20. června 1991 (Úř. věst. L 169, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 314, dále jen „nařízení č. 1191/69“).

2 Tato otázka vyvstala v rámci sporu mezi společností Altmark Trans GmbH (dále jen „Altmark Trans“) a společností Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (dále jen „Nahverkehrsgesellschaft“) týkajícího se udělení Regierungspräsidium Magdeburg (krajskou vládou v regionu Magdeburg, dále jen „Regierungspräsidium“) prvně uvedené společnosti licencí na služby pravidelné autobusové dopravy v Landkreis Stendal (Německo) a dále veřejných dotací na výkon zmíněných služeb.

Právní rámec

Právo Společenství

3 Článek 92 odst. 1 Smlouvy stanoví:

„Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné se společným trhem, nestanoví-li tato smlouva jinak“.

4 Článek 74 Smlouvy (nyní článek 70 ES) nacházející se v hlavě IV části třetí, věnované dopravě, stanoví, že v oblastech upravovaných v této hlavě sledují členské státy cíle této smlouvy v rámci společné dopravní politiky.

5 Článek 77 Smlouvy, který je součástí zmíněné hlavy IV, stanoví, že podpory, které odpovídají potřebě koordinovat dopravu nebo které představují náhradu za určitá plnění související s pojmem „veřejná služba“ jsou v slučitelné s touto smlouvou.

6 Nařízení č. 1191/69 je rozděleno do šesti oddílů, z nichž první obsahuje obecná ustanovení (články 1 a 2), druhý se týká společných zásad zrušení nebo zachování závazků veřejné služby (články 3 až 8), třetí se zabývá uplatňováním přepravních sazeb a podmínek v přepravě cestujících v zájmu jedné nebo více sociálních kategorií cestujících (článek 9), čtvrtý se týká společných postupů vyrovnání (články 10 až 13), pátý se vztahuje na smlouvy na veřejné služby (článek 14) a šestý obsahuje závěrečná ustanovení (články 15 až 20).

7 Článek 1 tohoto nařízení stanoví:

„1. Toto nařízení se vztahuje na dopravní podniky provozující dopravu po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách.

Členské státy mohou vyloučit z oblasti působnosti tohoto nařízení všechny podniky, jejichž činnost je omezena výlučně na provozování městské, příměstské nebo regionální dopravy.

2. Pro účely tohoto nařízení se

- „městskou a příměstskou dopravou“ rozumí doprava uspokojující dopravní potřeby městského centra nebo aglomerace, jakož i dopravní potřeby mezi nimi a jejich okolím,
- „regionální dopravou“ rozumí doprava uspokojující dopravní potřeby regionu.

3. Příslušné orgány členských států zruší všechny závazky v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách, které vyplývají z pojmu veřejné služby, vymezené tímto nařízením.

4. Za účelem zajištění přiměřených dopravních služeb, které zejména berou v úvahu sociální faktory a faktory životního prostředí a územního plánování, nebo s cílem nabídnout zvláštní jízdné určitým kategoriím cestujících mohou příslušné orgány členských států uzavřít s dopravním podnikem smlouvu na veřejné služby. Podmínky a podrobnosti takové smlouvy jsou stanoveny v oddíle V.

5. Příslušné orgány členských států však mohou zachovat nebo uložit závazky veřejné služby podle článku 2 v městské, příměstské a regionální přepravě cestujících. Podmínky a podrobnosti, včetně metod vyrovnání, jsou stanoveny v oddílech II, III a IV.

[...]

6. Příslušné orgány členského mohou dále rozhodnout o nepoužití odstavců 3 a 4 na sazby a podmínky stanovené v zájmu jedné nebo více sociálních kategorií cestujících v odvětví přepravy cestujících.“

8 Článek 6 odst. 2 nařízení č. 1191/69 zní následovně:

„Rozhodnutí zachovat závazek veřejné služby nebo jej zcela nebo zčásti zrušit koncem stanoveného období stanoví vyrovnání poskytované s ohledem na finanční břemena plynoucí z těchto závazků, jehož výše se stanoví společnými postupy podle článků 10 až 13.“

9 Článek 9 odst. 1 téhož nařízení stanoví:

„Výše vyrovnání finančních břemen vyplývajících pro podnik z uplatňování přepravních sazeb a podmínek na přepravu cestujících pro jednu nebo více sociálních kategorií cestujících se určuje společnými postupy stanovenými v článcích 11 až 13.“

10 Článek 17 odst. 2 nařízení č. 1191/69 uvádí:

„Vyrovnání vyplacená podle tohoto nařízení jsou vyňata z postupu informování předem podle čl. 93 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství.

Členské státy neprodleně sdělí Komisi podrobnosti o vyrovnáních, členěné podle kategorií závazků, souvisejících s finančními břemeny, které pro dopravní podniky vyplývají ze zachování závazků veřejných služeb podle článku 2 nebo z použití přepravních sazeb a podmínek v přepravě cestujících pro jednu nebo více sociálních kategorií cestujících.“

Vnitrostátní právní úprava

11 Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereiches der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 im Straßenpersonenverkehr (nařízení týkající se působnosti nařízení č. 1191/69 ve znění nařízení č. 1893/91 o osobní silniční přepravě) federálního ministerstva dopravy ze dne 31. července 1992 (BGBl. 1992 I, s. 1442), ve znění změn ze dne 29. listopadu 1994 (BGBl. 1994 I, s. 3630), obecně vylučuje veřejnou hromadnou dopravu poskytovanou podniky, jejichž činnost se omezuje výlučně na městskou, příměstskou a regionální dopravu, z působnosti nařízení č. 1191/69, a to do 31. prosince 1995.

12 Ustanovení § 2 odst. 1 ve spojení s § 1 odst. 1 Personenbeförderungsgesetz (zákon o pozemní přepravě osob, dále jen „PBefG“) stanoví, že v Německu je přeprava osob silničními vozidly, poskytovaná jako pravidelná služba, podrobena udělení licence. Tato licence zavazuje přepravce vybírat pouze jízdné dle sazeb schválených orgánem, který uděluje licenci, dodržovat schválený jízdní řád a plnit přepravní a provozní povinnosti, které pro něj vyplývají ze zákona.

13 Do 31. prosince 1995 byly podmínky udělení licence pravidelné autobusové dopravy stanoveny pouze v § 13 PBefG. Toto ustanovení určuje zejména podmínky finančního zabezpečení a spolehlivosti dopravního podniku a ukládá zamítnutí žádosti o licenci, pokud by se dotýčný provoz svou povahou týkal veřejného zájmu v oblasti dopravy. Pokud chce více dopravních podniků poskytovat stejné přepravní služby, musí příslušný orgán podle § 13 odst. 3 PBefG náležitě přihlídnout k vyhlídkám adekvátního poskytování těchto služeb jedním z dotýčných dopravních podniků během několika let.

14 Eisenbahnneuordnungsgesetz (zákon o restrukturalizaci železnic) ze dne 27. prosince 1993 (BGBl. 1993 I, s. 2378), s účinností od 1. ledna 1996, v § 6 odst. 116 zavádí odlišení dopravy provozované

v režimu samostatného financování od dopravy jako veřejné služby, pro účely udělení licence na služby pravidelné veřejné městské, příměstské a regionální dopravy.

15 Ustanovení § 8 odst. 4 věty první PBefG zavádí zásadu, podle níž musí být veřejné městské, příměstské a regionální dopravní služby poskytovány v rámci režimu samostatného financování.

16 Druhá věta tohoto odstavce definuje dopravní služby poskytované v rámci režimu samostatného financování jako služby, jejichž náklady jsou pokryty z příjmů z uskutečněné dopravy, z výnosu získaného na základě zákonných ustanovení stanovících vyrovnání a náhrady za určité sazby a stanovené jízdní řády, jakož i z jiných příjmů z podnikatelské činnosti ve smyslu obchodního práva. Podmínky udělení licence v režimu samostatného financování jsou definovány v § 13 PBefG, jak již bylo uvedeno v bodě 13 tohoto rozsudku.

17 Ustanovení § 8 odst. 4 věty třetí PBefG stanoví, že nařízení č. 1191/69, v platném znění, se použije v případě, že není možno zabezpečit dostatečné dopravní služby v rámci režimu samostatného financování. Podmínky udělení licence na dopravní služby jako veřejné služby jsou definovány na základě tohoto nařízení v § 13a PBefG.

18 Podle tohoto ustanovení má být licence udělena tehdy, jestliže je nezbytná k zavedení dopravní služby na základě aktu veřejné moci nebo smlouvy ve smyslu nařízení č. 1191/69 a jestliže představuje nejlevnější řešení pro veřejnost.

Spor v původním řízení

19 Spor v původním řízení se týká udělení licence na služby pravidelné autobusové dopravy Regierungspräsidium společnosti Altmark Trans v Landkreis Stendal.

20 Původně byly licence uděleny společnosti Altmark Trans na období od 25. září 1990 do 19. září 1994. Rozhodnutím ze dne 27. října 1994 jí byly uděleny nové licence až do 31. října 1996.

21 Současně, jak vyplývá z předkládacího usnesení, zamítl Regierungspräsidium žádosti Nahverkehrsgesellschaft o udělení licencí na provozování těchto služeb. Jako důvod uvedl Regierungspräsidium to, že Altmark Trans splnila podmínky pro udělení, jak jsou uvedeny v § 13 odst. 1 bodech 1 a 2 PBefG. Altmark Trans, jakožto zavedený podnik, požíval ochrany získané pozice dle odstavce 3 téhož ustanovení. Touto ochranou se rozumí, že provozování služby pravidelné dopravy podnikem, který je v současnosti za tuto službu odpovědný, by mělo představovat lepší nabídku dopravních služeb, než představuje provoz nového kandidátského podniku. Taková nabídka přitom neexistovala. Altmark Trans, jenž vykazoval ztrátu 0,58 DM na kilometr sítě, vyžadoval dodatečné financování veřejnými orgány v nejnížší výši

22 Na základě stížnosti společnosti Altmark Trans prodloužil Regierungspräsidium rozhodnutím ze dne 30. července 1996 platnost licencí do 31. října 2002.

23 Nahverkehrsgesellschaft podalo proti rozhodnutí ze dne 27. října 1994 stížnost s odůvodněním, že Altmark Trans nevyhovovala požadavkům § 13 PBefG. Jestliže nebyla schopna přežít bez veřejných dotací, nejednalo se o ekonomicky stabilní podnik. Z toho vyplývá, že jí licence byly uděleny protiprávně. Stejně tak nebylo pravdivé tvrzení, že Altmark Trans potřebovala dotace v nejnížší výši. Rozhodnutím ze dne 29. června 1995 tuto stížnost Regierungspräsidium zamítl.

24 Nahverkehrsgesellschaft podalo proti rozhodnutím ze 27. října 1994 a 30. července 1996 žalobu k Verwaltungsgericht Magdeburg (správní soud prvního stupně v Magdeburgu) (Německo), který ji posléze zamítl.

25 Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt (odvolací správní soud v Sasku-Anhaltsku) (Německo) vyhověl v rámci odvolacího řízení žalobě Nahverkehrsgesellschaft, a zrušil tak udělení licencí společnosti Altmark Trans. Tento soud zvláště shledal, že v době, kdy bylo přijato rozhodnutí ze dne 30. července 1996, nebyl již zabezpečen zdravý ekonomický stav společnosti Altmark Trans, neboť posledně jmenovaná potřebovala k výkonu práv plynoucích z licencí dotace Landkreis Stendal. Dále rozhodl, že tyto dotace nebyly slučitelné s právem Společenství týkajícím se státních podpor, jak vyplývá zvláště z nařízení č. 1191/69.

26 V tomto ohledu Oberverwaltungsgericht zdůraznil, že Spolková republika Německo nevyužila až do 31. prosince 1995 možnosti nabízené nařízením č. 1191/69 vyloučit z okruhu působnosti podniky, jejichž činnost je omezena výlučně na provozování městské, příměstské nebo regionální dopravy. Rozhodl, že po tomto datu bylo možno udělit předmětné veřejné dotace pouze za podmínek stanovených zmíněným nařízením. Jednou z podmínek je nutnost uložení povinnosti veřejné služby buď prostřednictvím smlouvy, nebo aktu příslušného orgánu. Jelikož Landkreis Stendal nepřistoupil k uzavření smlouvy se společností Altmark Trans ani nepřijal správní akt podle ustanovení zmíněného nařízení, Oberverwaltungsgericht shledal, že od 1. ledna 1996 nebyl Landkreis oprávněn poskytovat dotace společnosti Altmark Trans na provozování služeb, na něž se vztahují licence, které jí byly uděleny.

27 Altmark Trans podala proti rozhodnutí Oberverwaltungsgericht opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht. Tento soud má za to, že ustanovení § 8 odst. 4 PBefG vyvolává otázku, zda provozování pravidelné veřejné městské, příměstské nebo regionální dopravy, které díky příjmům plynoucím z této dopravy není ziskové, a tedy je nutně závislé na veřejných dotacích, může být považováno dle vnitrostátního práva za provozování v rámci režimu samostatného financování, nebo má být považováno za vykonávané v rámci režimu veřejné služby.

28 V tomto ohledu se Bundesverwaltungsgericht domnívá, že dané veřejné dotace spadají pod pojem „jiné příjmy z podnikatelské činnosti ve smyslu obchodního práva“, jak se vyskytuje v § 8 odst. 4 věť druhé PBefG. Použitím obvyklých metod výkladu vnitrostátního práva došel k závěru, že okolnost nezbytnosti veřejných dotací nevylučuje, aby dopravní služby byly poskytovány v rámci režimu samostatného financování.

29 Nicméně předkládající soud má pochybnosti, zda články 77 ES a 92 ES, jakož i nařízení č. 1191/69 vedou nezbytně k výkladu § 8 odst. 4 věty druhé PBefG, který je v souladu s právem Společenství, jak učinil Oberverwaltungsgericht. Vzhledem k složitosti systému zákazů, výjimek a výjimek z výjimek se domnívá, že tuto problematiku by měl Soudní dvůr vyjasnit.

Předběžná otázka

30 Bundesverwaltungsgericht je toho názoru, že rozsah práva Společenství není v jím projednávaném případě jasný a že rozhodnutí předběžné otázky je nezbytné pro rozhodnutí sporu v původním řízení. Rozhodl se tedy přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru tuto předběžnou otázku:

„Brání ustanovení článků [77 a 92 Smlouvy o] ES, jakož i ustanovení nařízení (EHS) č. 1191/69, ve znění nařízení (EHS) č. 1893/91, použití vnitrostátní právní úpravy, jež povoluje udělení licencí na pravidelné dopravní služby v rámci veřejné městské, příměstské nebo regionální dopravy ve vztahu k dopravám, které jsou nutně závislé na dotacích, aniž by dodržovala ustanovení oddílu II, III a IV tohoto nařízení?“

31 Předkládající soud upřesnil, že tato otázka obsahuje tři následující podotázky:

„1) Podléhají vůbec dotace, které jsou určeny na vyrovnání deficitu místní osobní veřejné dopravy, zákazu státních podpor, jak je uveden v čl. [92] odst. 1 [Smlouvy o] ES, nebo je třeba již předem nepovažovat takové dotace vzhledem k jejich regionálnímu rozsahu za způsobilé ovlivňovat obchod mezi členskými státy? Závisej odpověď na tuto otázku na konkrétní situaci a významu oblasti činnosti městské, příměstské a regionální dopravy v každém jednotlivém případě?

2) Dává článek [77 Smlouvy o] ES vnitrostátnímu zákonodárci obecně možnost schválit veřejné dotace určené k vyrovnání ztrát v oblasti veřejné městské, příměstské nebo regionální dopravy bez ohledu na nařízení (EHS) č. 1191/69?

3) Umožňuje nařízení (EHS) č. 1191/69 vnitrostátnímu zákonodárci povolit provozování pravidelné veřejné městské, příměstské nebo regionální dopravy, která nutně závisí na veřejných dotacích, aniž by dodržoval oddíl II, III a IV tohoto nařízení, a nařít použití těchto ustanovení jen v případě, že není jinak možné zabezpečit dostatečné dopravní služby? Vyplývá tato možnost daná vnitrostátnímu zákonodárci zejména z práva úplně vyloučit z oblasti působnosti tohoto nařízení dopravní městské, příměstské nebo regionální podniky, jak stanoví čl. 1 odst. 1 druhý pododstavec nařízení (EHS) č. 1191/69, ve znění nařízení č. 1893/91?“

Úvodní poznámky

32 Udělení licencí společnosti Altmark Trans je ve sporu v původním řízení napadeno jen z důvodu, že tato společnost potřebovala veřejné dotace na plnění závazků veřejné služby vyplývajících ze zmíněných licencí. Tento spor se tedy týká především otázky, zda byly společnosti Altmark Trans veřejné dotace, které získala, uděleny legálně.

33 Poté, co předkládající soud konstatoval, že vyplácení dotací společnosti Altmark Trans na využití licencí dotčených v původním řízení v rámci režimu samostatného financování není v rozporu s vnitrostátním právem, klade si otázku, zda jsou tyto dotace v souladu s právem Společenství.

34 Nejdůležitější ustanovení Smlouvy upravující veřejné dotace jsou ustanovení týkající se státních podpor, tedy článek 92 a následující Smlouvy. Článek 77 Smlouvy zavádí v oblasti dopravy výjimku z použití obecných pravidel použitelných na státní podpory, když stanoví, že s touto smlouvou jsou slučitelné podpory, které odpovídají potřebě koordinovat dopravu nebo představují náhradu za určitá plnění související s pojmem „veřejná služba“.

35 Je třeba konstatovat, že Rada přijala nařízení č. 1191/69 na základě článku 75 Smlouvy o ES (nyní po změně článku 71 ES) a článku 94 Smlouvy o ES (nyní článku 89 ES), tedy na základě ustanovení, týkajících se jak společné dopravní politiky, tak státních podpor.

36 Nařízení č. 1191/69 zavádí právní režim Společenství vztahující se na závazky veřejných služeb v oblasti dopravy. Nicméně dle čl. 1 odst. 1 druhého pododstavce mohou členské státy vyloučit z jeho oblasti působnosti podniky, jejichž činnost je omezena výlučně na provozování městské, příměstské nebo regionální dopravy.

37 Za těchto okolností je třeba nejdříve zkoumat, zda se nařízení č. 1191/69 vztahuje na dopravní služby dotčené ve věci v původním řízení. Použití obecných ustanovení Smlouvy týkajících se státních podpor na dotace dotčené v původním řízení bude nezbytné zkoumat, pouze pokud odpověď bude záporná. Je tudíž třeba nejprve odpovědět na třetí část předběžné otázky.

Ke třetí části předběžné otázky

38 Co se týče třetí části předběžné otázky, předkládající soud se v podstatě táže, zda nařízení č. 1191/69 a zvláště jeho čl. 1 odst. 1 druhý pododstavec je možno vykládat v tom smyslu, že umožňuje členskému státu nepoužít toto nařízení na provozování služeb pravidelné veřejné městské, příměstské nebo regionální dopravy nutně závislých na veřejných dotacích a omezit jeho působnost na případy, kdy není jinak možné zabezpečit dostatečné dopravní služby.

Vyjádření předložené Soudnímu dvoru

39 Altmark Trans, Regierungspräsidium a Nahverkehrsgesellschaft se domnívají, že z nařízení č. 1191/69 nelze vyvodit, že veřejné dotace dopravním podnikům jsou v souladu s právem Společenství jen tehdy, pokud jim byly uloženy závazky veřejné služby ve smyslu tohoto nařízení nebo pokud byla uzavřena smlouva na veřejné služby podle tohoto nařízení.

40 Zvláště upozorňují, že německý zákonodárce odlišil dopravní služby provozované v rámci režimu samostatného financování od služeb vykonávaných v rámci režimu veřejné služby. Podle § 8 odst. 4 PBefG se nařízení č. 1191/69 použije pouze na dopravu v režimu veřejné služby. Dopravní služby v rámci režimu samostatného financování tudíž nespádají do oblasti působnosti tohoto nařízení.

41 I když německý zákonodárce nevyužil všeobecného oprávnění k odchylné úpravě od 1. ledna 1996, stanoveného v čl. 1 odst. 1 druhém pododstavci nařízení č. 1191/69, nepřímým způsobem stanovil výjimku z působnosti tohoto nařízení ve prospěch městské, příměstské nebo regionální dopravní služby poskytované v rámci režimu samostatného financování. Jelikož zmíněné nařízení opravňovalo k obecnému vyloučení, mohl zákonodárce stanovit také částečné vyloučení. V tomto případě platí zásada *a maiore ad minus*.

42 Komise tvrdí, že v rozsahu, v němž podle čl. 1 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 1191/69 nebyly z oblasti působnosti tohoto nařízení vyloučeny městské, příměstské nebo regionální dopravní služby, musí vnitrostátní zákonodárce upravit poskytování pravidelné služby buď uložením závazku veřejné služby v souladu s oddílem II až IV tohoto nařízení, nebo na základě smluv uzavřených v souladu s ustanovením oddílu V tohoto nařízení, jenž stanoví tyto závazky.

Odpověď Soudního dvora

43 Aby bylo možné odpovědět na tuto část otázky, je třeba nejdříve určit, zda nařízení č. 1191/69 zavádí závazný režim, jež jsou členské státy povinny dodržovat, pokud zamýšlejí uložit závazky veřejné služby v odvětví pozemní přepravy.

44 Jak z odůvodnění nařízení, tak z normativní části tohoto nařízení jasně vyplývá, že skutečně zavádí režim závazný pro členské státy.

45 Podle prvního odůvodnění nařízení č. 1191/69 je jedním z cílů společné dopravní politiky odstranění rozdílů, které jsou důsledkem toho, že členské státy ukládají dopravním podnikům závazky vyplývající z pojmu „veřejná služba“, a které vedou k podstatnému narušení podmínek hospodářské soutěže. Podle znění druhého odůvodnění tohoto nařízení je tedy nutné zrušit závazky veřejných služeb definované v tomto nařízení, i když je v určitých případech nevyhnutelné tyto závazky zachovat, aby se zajistilo poskytování přiměřených dopravních služeb.

46 Za tím účelem stanoví čl. 1 odst. 3 nařízení č. 1191/69, že příslušné orgány členských států zruší všechny závazky v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách, které vyplývají z pojmu

„veřejná služba“ vymezené tímto nařízením. Podle znění odstavce 4 stejného článku, za účelem zajištění přiměřených dopravních služeb, které zejména berou v úvahu sociální faktory a faktory životního prostředí a územního plánování, nebo s cílem nabídnout zvláštní jízdné určitým kategoriím cestujících mohou tyto orgány uzavřít s dopravním podnikem smlouvu na veřejné služby za podmínek stanovených v oddíle V tohoto nařízení a způsobem stanoveným tamtéž. Odstavec 5 téhož článku dodává, že zmíněné orgány však mohou zachovat nebo uložit závazky veřejné služby v městské, příměstské a regionální přepravě cestujících za podmínek a podrobností, včetně metod vyrovnání, tak, jak jsou stanoveny v oddílech II až IV tohoto nařízení.

47 Tedy v rozsahu, v němž licence dotčené v původním řízení ukládají závazky veřejné služby a jsou spojeny s dotacemi, které přispívají na financování plnění těchto závazků, podléhá udělení těchto licencí a dotací v zásadě ustanovením nařízení č. 1191/69.

48 Nicméně čl. 1 odst. 1 druhý pododstavec tohoto nařízení opravňuje členské státy vyloučit z působnosti této směrnice podniky, jejichž činnost je omezena výlučně na provozování městské, příměstské nebo regionální dopravy.

49 Spolková republika Německo původně využila výjimky stanovené v čl. 1 odst. 1 druhém pododstavci nařízení č. 1191/69 tím, že ve vnitrostátní právní úpravě výslovně vyloučila použití tohoto nařízení na městské, příměstské a regionální dopravní podniky.

50 Od 1. ledna 1996 už německá úprava výslovně takovou výjimku nestanoví. Naproti tomu § 8 odst. 4 třetí věta a § 13a PBefG prohlašují toto nařízení za použitelné na udělování licencí autobusové dopravy v rámci režimu veřejné služby v Německu. Nicméně německá právní úprava nestanoví výslovně, zda se toto nařízení vztahuje na udělování licencí autobusové dopravy v rámci režimu samostatného financování.

51 V tomto ohledu je vhodné zkoumat, zda nepoužití nařízení č. 1191/69 na režim samostatného financování za předpokladu, že se nepoužití prokáže, odporuje zmíněnému nařízení.

52 Altmark Trans, Regierungspräsidium a Nahverkehrsgesellschaft tvrdí, že jelikož čl. 1 odst. 1 druhý pododstavec nařízení č. 1191/69 umožňuje vyloučit z působnosti tohoto nařízení celou skupinu dopravních služeb, zmíněné ustanovení tím spíše umožňuje vyloučit omezenou část těchto služeb.

53 Je třeba připomenout, jak již bylo uvedeno v bodech 44 až 47 tohoto rozsudku, že nařízení č. 1191/69 zavádí režim, jež jsou členské státy povinny dodržovat, pokud zamýšlejí uložit závazky veřejné služby podnikům pozemní přepravy.

54 Nicméně členské státy mohou podle čl. 1 odst. 1 druhého pododstavce stanovit výjimku z ustanovení nařízení pro podniky provozující městskou, příměstskou nebo regionální dopravu. Německý zákonodárce využil v plném rozsahu této výjimky do 31. prosince 1995.

55 Za těchto okolností se lze domnívat, že novela PBefG, která nabyla účinnosti 1. ledna 1996, přispívá k uskutečnění cílů, jež sledovalo nařízení č. 1191/69.

56 Touto novelou zavedl německý zákonodárce rozlišení mezi režimem samostatného financování a režimem veřejné služby pro udělení licencí na osobní autobusovou dopravu. Podle § 13a PBefG se nařízení č. 1191/69 vztahuje na udělení licencí v rámci režimu veřejné služby. Tato novela PBefG tedy omezila rozsah působnosti výjimky stanovené v čl. 1 odst. 1 druhém pododstavci tohoto nařízení. Německé právní předpisy se tedy přiblížily cílům sledovaným tímto nařízením.

57 Z těchto úvah vyplývá, že členský stát je nejen oprávněn – na základě možnosti upravit výjimku, jak stanoví čl. 1 odst. 1 druhý pododstavec nařízení č. 1191/69 – vyloučit pravidelnou městskou, příměstskou a regionální dopravu z působnosti tohoto nařízení úplně, ale také omezit působnost této výjimky. Jinými slovy, toto ustanovení umožňuje v zásadě německému zákonodárci stanovit, že dopravním podnikům provozovaným v rámci režimu samostatného financování mohou být uloženy závazky veřejné služby a schváleny dotace, aniž by byly dodrženy podmínky a podrobná pravidla stanovená v tomto nařízení.

58 Nicméně vnitrostátní právní úprava musí jasně vymezit působnost této výjimky, aby bylo možné určit, na které situace se uplatní výjimka a na které se uplatní nařízení č. 1191/69.

59 Jak vyplývá z ustálené judikatury, k vyhovění požadavku právní jistoty je zvláště důležité, aby právní situace jednotlivců byla určena jasně a přesně, způsobem, který jim umožňuje se seznámit se všemi jejich právy a případně tato práva uplatnit před vnitrostátními soudy (viz rozsudky ze dne 23. května 1985, Komise v. Německo, 29/84, Recueil, s. 1661, bod 23; ze dne 9. dubna 1987, Komise v. Itálie, 363/85, Recueil, s. 1733, bod 7; ze dne 30. května 1991, Komise v. Německo, C-59/89, Recueil, s. I-2607, bod 18, a ze dne 19. září 1996, Komise v. Řecko, C-236/95, Recueil, s. I-4459, bod 13).

60 Předkládací rozhodnutí obsahuje určité náznaky, které dávají prostor pochybnostem, zda v projednávaném případě byly tyto požadavky jasnosti dodrženy.

61 Z předkládacího usnesení na jedné straně vyplývá, že režim samostatného financování se vztahuje také na podniky, které potřebují veřejné dotace na využití licencí dopravních služeb. Na druhé straně předkládající soud konstatoval, že „jelikož se jedná o pravidelné městské, příměstské a regionální dopravní služby, které jsou značně ztrátové, potřeba veřejných dotací by automaticky znamenala zařazení do režimu veřejné služby a prakticky vyloučila možnost volby danou zákonodárcem podnikateli“.

62 Jak vyplývá z předchozích úvah, licence dopravních služeb, k jejichž využití jsou nezbytné veřejné dotace, mohou být podrobeny jak režimu samostatného financování, tak režimu veřejné služby. Kdyby tomu skutečně tak bylo, neurčovala by ustanovení dotyčné vnitrostátní právní úpravy jasně a přesně, v jakém případě se takové licence zařazují do jednoho nebo do druhého z těchto režimů. V rozsahu, v němž se nařízení č. 1191/69 nevztahuje na režim samostatného financování, by se případná nejistota týkající se vymezení tohoto režimu vůči režimu veřejné služby rozšířila i na rozsah působnosti tohoto nařízení v Německu.

63 Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda způsob, jakým německý zákonodárce uplatnil výjimku dle čl. 1 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 1191/69, odpovídá požadavkům jasnosti a přesnosti nezbytným k dodržení zásady právní jistoty.

64 Je tedy třeba odpovědět na třetí část předběžné otázky tak, že nařízení č. 1191/69, zvláště čl. 1 odst. 1 druhý pododstavec, musí být vykládáno v tom smyslu, že členskému státu umožňuje nepoužít toto nařízení na provozování služeb pravidelné veřejné městské, příměstské a regionální dopravy nutně závislých na veřejných dotacích a omezit jeho působnost na případy, kdy není jinak možno zabezpečit dostatečné dopravní služby, ovšem za předpokladu, že zásada právní jistoty bude řádně dodržena.

65 Krom toho je třeba upřesnit, že pokud předkládající soud rozhodne, že zásada právní jistoty nebyla dodržena ve věci v původním řízení, musí stanovit, že se nařízení č. 1191/69 plně uplatní v Německu, a tedy i na režim samostatného financování. Pokud se tak stane, bude třeba ověřit, zda licence dotčené v původním řízení byly uděleny v souladu s tímto nařízením, a pokud ano, zda dotace dotčené v původním řízení byly schváleny v souladu s tímto nařízením. Jestliže by dané licence a dotace

neodpovídaly podmínkám stanoveným tímto nařízením, musel by předkládající soud vyvodit závěr, že nejsou v souladu s právem Společenství, aniž by bylo nutné je prověřovat s ohledem na ustanovení Smlouvy.

66 Tedy jen tehdy, pokud předkládající soud dojde k závěru, že se nařízení č. 1191/69 nevztahuje na režim samostatného financování a že německý zákonodárce využil možnosti upravit výjimku stanovenou tímto nařízením v souladu se zásadou právní jistoty, bude muset přezkoumat, zda dotace dotčené v původním řízení byly uděleny v souladu s ustanoveními Smlouvy týkajícími se státních podpor.

K první části předběžné otázky

67 Podstatou první části předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda dotace, které jsou určeny na vyrovnání deficitu veřejné služby městské, příměstské nebo regionální veřejné dopravy, každopádně spadají do působnosti čl. 92 odst. 1 Smlouvy, nebo zda takové dotace vzhledem k místní či regionální povaze poskytovaných dopravních služeb a případně významu dotčené oblasti činnosti mohou ovlivňovat obchod mezi členskými státy.

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

68 Altmark Trans, Regierungspräsidium a Nahverkehrsgesellschaft tvrdí, že dotace dotčené v původním řízení nemají žádný vliv na obchod mezi členskými státy ve smyslu čl. 92 odst. 1 Smlouvy, neboť se týkají pouze místních služeb a v každém případě je jejich výše tak nepatrná, že by nemohla tento obchod znatelně ovlivnit.

69 Komise oproti tomu tvrdí, že osm členských států otevřelo od roku 1995 dobrovolně trh městské, příměstské a regionální dopravy hospodářské soutěži ze strany podniků z jiných členských zemí a že existují různé příklady, kdy dopravní podniky jednoho členského státu vykonávají činnost v jiném členském státu. Toto otevření trhu v některých členských státech ukazuje, že obchod uvnitř Společenství je nejenže možný, ale nyní již i reálný.

70 Je třeba připomenout, že Soudní dvůr usnesením ze dne 18. června 2002 rozhodl znovuotevřít v této věci ústní část řízení, aby umožnil účastníkům původního řízení, členským státům, Komisi a Radě přednést svá vyjádření týkající se možných dopadů rozsudku ze dne 22. listopadu 2001, Ferring (C-53/00, Recueil, s. I-9067), pokud jde o odpověď, která má být dána na předběžnou otázku v této věci.

71 Během druhého jednání, které se konalo 15. října 2002, Altmark Trans, Regierungspräsidium, Nahverkehrsgesellschaft, jakož i německá a španělská vláda v podstatě navrhly potvrdit zásady vytyčené Soudním dvorem ve výše uvedeném rozsudku Ferring. Domnívají se, že státní financování veřejných služeb nepředstavuje podporu ve smyslu čl. 92 odst. 1 Smlouvy, jestliže výhody poskytnuté veřejnými orgány nepřekračují náklady způsobené plněním závazků veřejné služby.

72 V tomto ohledu hlavně tvrdily, že se pojem „podpora“ vyskytující se v čl. 92 odst. 1 Smlouvy vztahuje jen na opatření, která finančně zvýhodňují jeden nebo více podniků. Veřejná dotace, která je omezena na vyrovnání nákladů spojených s poskytováním veřejných služeb, které mu byly uloženy, nepřináší žádnou skutečnou výhodu podniku, který je příjemcem dotací. Navíc by v takovém případě nebyla hospodářská soutěž narušena, neboť by každý podnik mohl získat veřejnou dotaci za podmínky, že poskytuje veřejné dopravní služby, které mu byly státem uloženy.

73 Dánská, francouzská a nizozemská vláda, jakož i vláda Spojeného království v zásadě během tohoto druhého jednání tvrdily, že by Soudní dvůr měl následovat přístup, který rozvinul generální advokát Jacobs ve svém stanovisku předneseném dne 30. dubna 2002 ve věci GEMO (C-126/01)

projednávané Soudním dvorem. Dle tohoto přístupu je třeba činit rozdíl mezi dvěma druhy situací. Pokud existuje přímá a zjevná spojitost mezi státním financováním a závazky veřejné služby, které jsou jasně definovány, nepředstavují částky vyplacené veřejnými orgány podporu ve smyslu čl. 92 odst. 1 Smlouvy. Naproti tomu, jestliže neexistuje tato vazba nebo jestliže závazky veřejné služby nejsou jasně definovány, představují částky vyplacené těmito orgány podpory.

Odpověď Soudního dvora

74 Aby bylo možné odpovědět na první část otázky, je třeba zabývat se jednotlivými znaky pojmu „státní podpora“ uvedeného v čl. 92 odst. 1 Smlouvy. Podle ustálené judikatury totiž kvalifikace určitého opatření jako podpory vyžaduje splnění všech podmínek stanovených v tomto ustanovení (viz rozsudky ze dne 21. března 1990, *Belgie v. Komise*, „Tubemeuse“, C-142/87, Recueil, s. I-959, bod 25; ze dne 14. září 1994, *Španělsko v. Komise*, C-278/92 až C-280/92, Recueil, s. I-4103, bod 20, a ze dne 16. května 2002, *Francie v. Komise*, C-482/99, Recueil, s. I-4397, bod 68).

75 Článek 92 odst. 1 Smlouvy stanoví následující podmínky. Zaprvé musí jít o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků. Zadruhé tento zásah musí být způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy. Zatřetí musí zvýhodňovat svého příjemce. Začtvrté musí narušovat nebo hrozit narušením hospodářské soutěže.

76 Otázka, kterou položil předkládající soud, se týká obzvláště druhé z těchto podmínek.

77 V tomto ohledu je třeba nejprve poukázat na to, že není nijak vyloučeno, že veřejná dotace udělená podniku, který poskytuje pouze místní nebo regionální dopravní služby a neposkytuje dopravní služby mimo svůj domovský stát, by nicméně mohla mít vliv na obchod mezi členskými státy.

78 Jestliže členský stát poskytne podniku veřejnou dotaci, může být totiž díky této dotaci poskytování dopravních služeb uvedeným podnikem zachováno nebo rozšířeno s tím důsledkem, že příležitosti podniků usazených v jiných členských státech poskytovat své dopravní služby na trhu tohoto státu se zmenšují (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 13. července 1988, *Francie v. Komise*, 102/87, Recueil, s. 4067, bod 19; ze dne 21. března 1991, *Itálie v. Komise*, C-305/89, Recueil, s. I-1603, bod 26, a *Španělsko v. Komise*, bod 40).

79 V projednávaném případě nemá toto konstatování jen hypotetický charakter, neboť jak vyplývá především z vyjádření Komise, od roku 1995 začalo několik států otevírat jednotlivé dopravní trhy hospodářské soutěži ze strany podniků usazených v jiných členských státech, takže již několik podniků nabízí své městské, příměstské nebo regionální dopravní služby v jiných členských státech, než je jejich domovský stát.

80 Dále sdělení Komise ze dne 6. března 1996 o podporách *de minimis* (Úř.věst. C 68, s. 9) se nevztahuje na odvětví dopravy, jak vyplývá ze čtvrtého pododstavce tohoto sdělení. Stejně tak se nařízení Komise (ES) č. 69/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu *de minimis* (Úř. věst. L 10, s. 30; Zvl. vyd. 08/02, s. 138) nepoužije na toto odvětví podle jeho třetího bodu odůvodnění a čl. 1 písm. a).

81 Konečně, podle judikatury Soudního dvora, neexistuje práh nebo procentní podíl, při jejichž nedosažení lze mít za to, že obchod mezi členskými státy není ovlivněn. Poměrně malá výše podpory nebo poměrně malá velikost podniku, který je příjemcem podpory, totiž *a priori* nevylučují možnost, že obchod mezi členskými státy bude ovlivněn (viz výše uvedené rozsudky *Tubemeuse*, bod 43, a *Španělsko v. Komise*, bod 42).

82 Druhá podmínka uplatnění čl. 92 odst. 1 Smlouvy, podle níž musí být podpora způsobilá ovlivnit obchod mezi členskými státy, tedy nezávisí na místní či regionální povaze poskytovaných dopravních služeb nebo na významu dotčené oblasti činnosti.

83 Nicméně k tomu, aby mohl státní zásah spadat do působnosti čl. 92 odst. 1 Smlouvy, musí být zároveň možné jej považovat za zvýhodňující podnik, který je jeho příjemcem, jak je vyloženo v bodě 75 tohoto rozsudku.

84 V tomto ohledu se za podpory považují zásahy, které mohou v jakékoli formě přímo nebo nepřímo zvýhodňovat podniky (rozsudek ze dne 15. července 1964, Costa, 6/64, Recueil, s. 1141, 1161) nebo které musejí být považovány za hospodářské zvýhodnění, které by podnik-příjemce za obvyklých tržních podmínek ne získal (rozsudky ze dne 11. července 1996, SFEI a další, C-39/94, Recueil, s. I-3547, bod 60, a ze dne 29. dubna 1999, Španělsko v. Komise, C-342/96, Recueil, s. I-2459, bod 41).

85 Je však vhodné připomenout rozhodnutí Soudního dvora v souvislosti s náhradou stanovenou směrnicí Rady 75/439/EHS ze dne 16. června 1975 o nakládání s odpadními oleji (Úř. věst. L 194, s. 23; Zvl. vyd. 15/01, s. 14). Tato náhrada byla přiznána podnikům, které sbírají nebo zpracovávají odpadní oleje, jako kompenzace povinností sběru a likvidace, které jim členský stát uložil, za podmínky, že nepřekročily své roční nepokryté a skutečně vynaložené náklady s přihlédnutím k přiměřenému zisku. Soudní dvůr rozhodl, že takový druh vyrovnání nepředstavuje podporu ve smyslu článku 92 a následujících Smlouvy, nýbrž kompenzaci za poskytnutá plnění sběrnými a likvidačními podniky (viz rozsudek ze dne 7. února 1985, ADBHU, 240/83, Recueil, s. 531, bod 3 poslední věta a bod 18).

86 Soudní dvůr obdobně rozhodl, že odpovídá-li daň z přímého prodeje uložená farmaceutickým laboratoriem dodatečným nákladům, skutečně vzniklým velkoobchodníkům z důvodu plnění závazků veřejné služby, může být na osvobození velkoobchodníků od této daně nahlíženo jako na kompenzaci uskutečněných plnění, a tím pádem jako na opatření, které nepředstavuje státní podporu ve smyslu článku 92 Smlouvy. Soudní dvůr vyvodil, že jestliže je splněna podmínka, že poskytnuté osvobození od daně odpovídá dodatečným nákladům, nepožívají velkoobchodníci ve skutečnosti výhody ve smyslu čl. 92 odst. 1 Smlouvy, neboť dotčené opatření pouze způsobí to, že posledně jmenovaní budou mít srovnatelné podmínky hospodářské soutěže jako farmaceutické laboratoře (výše uvedený rozsudek Ferring, bod 27).

87 Z této judikatury vyplývá, že jestliže má být státní zásah považován za vyrovnání představující protihodnotu plnění uskutečněných podniky-příjemci za účelem plnění povinností veřejné služby, takže tyto podniky ve skutečnosti nejsou finančně zvýhodněny, a účinkem uvedeného zásahu tedy není poskytnout těmto podnikům výhodnější soutěžní postavení oproti konkurenčním podnikům, nespadá takový zásah do působnosti čl. 92 odst. 1 Smlouvy.

88 Nicméně, aby v konkrétním případě takové vyrovnání nebylo kvalifikováno jako státní podpora, musí být splněny určité podmínky.

89 Zaprvé, podnik-příjemce musí být skutečně pověřen plněním povinností veřejné služby a tyto povinnosti musí být jasně definovány. Předkládající soud tedy bude muset ve věci, jež je předmětem původního řízení, zkoumat, zda povinnosti veřejné služby, které byly uloženy společnosti Altmark Trans, vyplývají jasně z vnitrostátní právní úpravy nebo z licencí dotčených v původním řízení.

90 Zadruhé, parametry, na jejichž základě je vyrovnání vypočteno, musejí být předem stanoveny objektivním a transparentním způsobem, aby se zabránilo tomu, že toto vyrovnání přinese hospodářské zvýhodnění, jež může upřednostnit podnik-příjemce ve vztahu ke konkurenčním podnikům.

91 Stejně tak vyrovnání poskytnuté členským státem za ztráty vzniklé podniku, aniž by byly předem stanoveny parametry takového vyrovnání, po jehož poskytnutí se ukáže, že provozování určitých služeb v rámci plnění povinností veřejné služby nebylo hospodářsky životaschopné, představuje finanční zásah spadající pod pojem „státní podpora“ ve smyslu čl. 92 odst. 1 Smlouvy.

92 Zatřetí, vyrovnání nemůže přesahovat meze toho, co je nezbytné k pokrytí všech nebo části nákladů vynaložených k plnění povinností veřejné služby se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i zisku, který je přiměřený k plnění těchto povinností. Dodržení této podmínky je nezbytné k zaručení toho, aby podniku-příjemci nebyla udělena žádná výhoda, která narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž tím, že posiluje soutěžní postavení tohoto podniku.

93 Začtvrté, není-li výběr podniku, který má být pověřen plněním povinností veřejné služby, v konkrétním případě učiněn v rámci řízení o zadání veřejné zakázky umožňujícího vybrat zájemce schopného poskytovat tyto služby za nejmenších nákladů pro územně správní celek, musí být úroveň nutného vyrovnání určena na základě analýzy nákladů, které by průměrný podnik, správně řízený a přiměřeně vybavený dopravními prostředky k tomu, aby mohl uspokojit požadavky veřejné služby, vynaložil při plnění těchto povinností se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i zisku, který je přiměřený k plnění těchto povinností.

94 Jak vyplývá z předcházejících úvah, jestliže veřejné dotace poskytnuté podnikům, které jsou výslovně pověřeny plněním povinností veřejné služby, aby kompenzovaly náklady vynaložené na plnění uvedených povinností, odpovídají podmínkám uvedeným v bodech 89 až 93 tohoto rozsudku, nespádají takové dotace do působnosti čl. 92 odst. 1 Smlouvy. Naopak státní zásah, který nesplňuje jednu nebo více uvedených podmínek, musí být považován za státní podporu ve smyslu tohoto ustanovení.

95 Na první část předběžné otázky je tedy třeba odpovědět tak, že podmínka uplatnění čl. 92 odst. 1 Smlouvy, podle níž musí být podpora způsobila ovlivnit obchod mezi členskými státy, nezávisí na místní či regionální povaze poskytovaných dopravních služeb nebo na významu dotčené oblasti činnosti.

Nicméně veřejné dotace, které mají umožnit provozování pravidelných městských, příměstských nebo regionálních dopravních služeb, nespádají do působnosti tohoto ustanovení, mají-li se takové dotace pokládat za vyrovnání představující protihodnotu plnění uskutečněných podniky-příjemci za účelem plnění povinností veřejné služby. Pro účely použití tohoto kritéria je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda byly splněny všechny následující podmínky:

- zaprvé, podnik-příjemce byl skutečně pověřen plněním povinností veřejné služby a tyto povinnosti byly jasně definovány;
- zadruhé, parametry, na jejichž základě je vyrovnání vypočteno, byly předem stanoveny objektivním a transparentním způsobem;
- zatřetí, vyrovnání nepřesahuje meze toho, co je nezbytné k pokrytí všech nebo části nákladů vynaložených k plnění povinností veřejné služby se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i zisku, který je přiměřený k plnění těchto povinností;
- začtvrté, není-li výběr podniku, který má být pověřen plněním povinností veřejné služby, učiněn v rámci řízení o zadání veřejné zakázky, byla úroveň nutného vyrovnání určena na základě analýzy nákladů, které by průměrný podnik, správně řízený a přiměřeně vybavený dopravními prostředky k tomu, aby mohl uspokojit požadavky veřejné služby, vynaložil při plnění těchto povinností se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i zisku, který je přiměřený k plnění těchto povinností.

Ke druhé části předběžné otázky

96 Podstatou druhé části předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda lze článek 77 Smlouvy použít na veřejné dotace, které vyrovnávají dodatečné náklady na plnění závazků veřejné služby bez ohledu na nařízení č. 1191/69.

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

97 Altmark Trans tvrdí, že možnost schválit veřejné dotace určené k vyrovnání ztrát vzniklých z provozování veřejné městské, příměstské nebo regionální dopravy bez ohledu na nařízení č. 1191/69, kterou disponuje vnitrostátní zákonodárce, existuje nezávisle na článku 77 Smlouvy.

98 Regierungspräsidium se domnívá, že článek 77 Smlouvy nedává vnitrostátnímu zákonodárci možnost schválit veřejné dotace, aniž by bral ohled na nařízení č. 1191/69.

99 Nahverkehrsgesellschaft tvrdí, že pokud veřejné dotace, které jsou předmětem původního řízení, spadají pod zákaz uvedený v článku 92 Smlouvy, článek 77 Smlouvy vylučuje uplatnění tohoto zákazu, neboť tyto dotace jsou v souladu s podmínkami stanovenými v posledně jmenovaném článku. Zároveň uvádí, že v tomto případě poskytnutí uvedených dotací není v rozporu s nařízením č. 1191/69.

100 Komise se domnívá, že podle článku 77 Smlouvy má vnitrostátní zákonodárce pravomoc schválit veřejné dotace určené k vyrovnání ztrát v oblasti veřejné městské, příměstské nebo regionální dopravy, aniž by bral ohled na nařízení č. 1191/69, ale že zmíněné dotace podléhají postupu předchozího oznámení, stanovenému v čl. 93 odst. 3 Smlouvy o ES (nyní čl. 88 odst. 3 ES), týkajícím se přezkumu státních podpor.

Odpověď Soudního dvora

101 Článek 77 Smlouvy stanoví, že podpory, které odpovídají potřebě koordinovat dopravu nebo které představují náhradu za určitá plnění související s pojmem „veřejná služba“ jsou s touto smlouvou slučitelné.

102 V bodě 37 tohoto rozsudku bylo vyloženo, že by v případě, že by neexistovalo nařízení použitelné na spor v původním řízení, bylo vhodné přezkoumat, zda dotace, jež jsou předmětem původního řízení, spadají pod ustanovení Smlouvy týkající se státních podpor.

103 Jak vyplývá z bodů 65 a 66 tohoto rozsudku, nařízení č. 1191/69 by se mohlo použít na spor v původním řízení, pokud by německý zákonodárce nevyloučil použití tohoto nařízení na režim samostatného financování nebo pokud by tak učinil v rozporu se zásadou právní jistoty. Pokud se ukáže, že jde o takový případ, použijí se ustanovení tohoto nařízení na dotace dotčené v původním řízení a předkládající soud nemusí zkoumat, zda jsou v slučitelnosti s ustanoveními primárního práva.

104 Nicméně v případě, že by se nařízení č. 1191/69 nepoužilo na spor v původním řízení, vyplývá z odpovědi na první část předběžné otázky, že by v rozsahu, v němž by se dotace dotčené v původním řízení měly pokládat za vyrovnání představující protihodnotu dopravních služeb poskytovaných za účelem plnění povinností veřejné služby a v němž odpovídají podmínkám uvedeným v bodech 89 až 93 tohoto rozsudku, tyto dotace nespádaly do působnosti článku 92 Smlouvy, a tudíž by nebylo třeba se dovolávat výjimky z tohoto ustanovení stanovené v článku 77 Smlouvy.

105 Tím pádem by ustanovení primárního práva týkající se státních podpor a společné dopravní politiky byla použitelná na dotace dotčené v původním řízení pouze v případě, že by tyto dotace

nepodléhaly ustanovením nařízení č. 1191/69 a byly by uděleny za účelem vyrovnání dodatečných nákladů na plnění závazků veřejné služby, a nebyly by splněny všechny podmínky stanovené v bodech 89 až 93 tohoto rozsudku.

106 Nicméně i v případě, že by dotace dotčené v původním řízení musely být přezkoumány z hlediska ustanovení Smlouvy týkajících se státních podpor, nemohla by se na ně výjimka stanovená v článku 77 Smlouvy použít jako taková.

107 Dne 4. června 1970 totiž Rada přijala nařízení (EHS) č. 1107/70 o poskytování podpor dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (Úř. věst. L 130, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 39). Článek 3 tohoto nařízení stanoví, že „[a]niž je dotčeno nařízení Rady (EHS) č. 1192/69 a nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, členské státy ani nepřijmou koordinační opatření, ani neuloží plnění související s pojmem veřejné služby zahrnující poskytnutí podpor podle článku 77 Smlouvy, kromě těchto případů a okolností [...]“. Z toho vyplývá, že členské státy nejsou oprávněny dovolávat se článku 77 Smlouvy kromě případů stanovených sekundárním právem Společenství.

108 Taktéž, jestliže není v projednávaném případě použitelné nařízení č. 1191/69 a dotace dotčené v původním řízení spadají pod čl. 92 odst. 1 Smlouvy, nařízení č. 1107/70 uvádí taxativní výčet podmínek, za kterých mohou orgány členských států schválit podpory ve smyslu článku 77 Smlouvy.

109 Je tedy třeba odpovědět na druhou část předběžné otázky tak, že článek 77 Smlouvy nelze použít na veřejné dotace, které vyrovnávají dodatečné náklady na plnění závazků veřejné služby bez ohledu na nařízení č. 1191/69.

K nákladům řízení

(...)

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

rozhodující o otázce, která mu byla předložena Bundesverwaltungsgericht usnesením ze dne 6. dubna 2000, rozhodl takto:

1) Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. června o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských cestách (Úř. věst. L 156, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 26), ve znění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91 ze dne 20. června 1991, a zvláště jeho čl. 1 odst. 1 druhý pododstavec je možno vykládat v tom smyslu, že členskému státu umožňuje nepoužít toto nařízení na provozování služeb pravidelné veřejné městské, příměstské nebo regionální dopravy nutně závislých na veřejných dotacích a omezit jeho působnost na případy, kdy není jinak možné zabezpečit dostatečné dopravní služby, ovšem za předpokladu, že zásada právní jistoty bude řádně dodržena.

2) Podmínka uplatnění čl. 92 odst. 1 Smlouvy o ES (nyní po změně čl. 87 odst. 1 ES), podle níž musí být podpora způsobilá ovlivnit obchod mezi členskými státy, nezávisí na místní či regionální povaze poskytovaných dopravních služeb nebo na významu dotčené oblasti činnosti.

Nicméně veřejné dotace, které mají umožnit provozování pravidelných městských, příměstských nebo regionálních dopravních služeb, nespadají do působnosti tohoto ustanovení, mají-li se takové dotace

pokládat za vyrovnání představující protihodnotu plnění uskutečněných podniky-příjemci za účelem plnění povinností veřejné služby. Pro účely použití tohoto kritéria je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda byly splněny všechny následující podmínky:

- zaprvé, podnik-příjemce byl skutečně pověřen plněním povinností veřejné služby a tyto povinnosti byly jasně definovány;
- zadruhé, parametry, na jejichž základě je vyrovnání vypočteno, byly předem stanoveny objektivním a transparentním způsobem;
- zatřetí, vyrovnání nepřesahuje meze toho, co je nezbytné k pokrytí všech nebo části nákladů vynaložených k plnění povinností veřejné služby se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i zisku, který je přiměřený k plnění těchto povinností;
- začtvrté, není-li výběr podniku, který má být pověřen plněním povinností veřejné služby, učiněn v rámci řízení o zadání veřejné zakázky, byla úroveň nutného vyrovnání určena na základě analýzy nákladů, které by průměrný podnik, správně řízený a přiměřeně vybavený dopravními prostředky k tomu, aby mohl uspokojit požadavky veřejné služby, vynaložil při plnění těchto povinností se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i zisku, který je přiměřený k plnění těchto povinností.

3) Článek 77 Smlouvy o ES (nyní článek 73 ES) nelze použít na veřejné dotace, které vyrovnávají dodatečné náklady na plnění závazků veřejné služby bez ohledu na nařízení č. 1191/69, ve znění nařízení č. 1893/91.

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 24. července 2003.

SDEU: C-41/90 Hoffner v. Macrotron GmbH

In Case C-41/90,

REFERENCE to the Court under Article 177 of the EEC Treaty by the Oberlandesgericht Muenchen, Federal Republic of Germany, for a preliminary ruling in the proceedings pending before that court between

Klaus Hoefner and Fritz Elser

and

Macrotron GmbH

on the interpretation of Articles 7, 55, 56, 59, 86 and 90 of the EEC Treaty,

THE COURT (Sixth Chamber),

composed of: G.F. Mancini, President of the Chamber, T.F. O' Higgins, C.N. Kakouris, F.A. Schockweiler and P.J.G. Kapteyn, Judges,

Advocate General: F.G. Jacobs,

Registrar: V. Di Bucci, Administrator,

after considering the written observations submitted on behalf of

- Klaus Hoefner and Fritz Elser, by Joachim Mueller, Rechtsanwalt, Munich, and by Volker Emmerich, Professor of Law at the University of Bayreuth,

- Macrotron GmbH, represented by Holm Tipper, Rechtsanwalt, Munich,

- the German Government, represented by Ernst Roeder, Regierungsdirektor, Federal Ministry of the Economy, acting as Agent,

- the Commission of the European Communities, represented by Étienne Lasnet, Legal Adviser, and by Bernhard Jansen, a member of the Commission's Legal Department, acting as Agents;

having regard to the Report for the Hearing,

after hearing oral argument presented by Messrs Hoefner and Elser, Macrotron GmbH, the German Government and the Commission of the European Communities at the hearing on 13 November 1990,

after hearing the Opinion of the Advocate General at the sitting on 15 January 1991,

gives the following

Judgment

Grounds

1 By order of 31 January 1990, which was received at the Court Registry on 14 February 1990, the Oberlandesgericht Muenchen (Higher Regional Court, Munich) referred to the Court for a preliminary ruling under Article 177 of the EEC Treaty a question on the interpretation of Articles 7, 55, 56, 59, 86 and 90 of the EEC Treaty,

2 The questions were raised in proceedings brought by Messrs Hoefner and Elser, recruitment consultants, against Macrotron GmbH, a company governed by German law, established in Munich. The dispute concerns fees claimed from that company by Messrs Hoefner and Elser pursuant to a contract under which the latter were to assist in the recruitment of a sales director.

3 Employment in Germany is governed by the *Arbeitsfoerderungsgesetz* (Law on the promotion of employment, hereinafter referred to as "the AFG"). According to Paragraph 1, measures taken under the AFG are intended, within the economic and social policy of the Federal Government, to achieve and maintain a high level of employment, constantly to improve job distribution and thus to promote economic growth. Paragraph 3 entrusts the attainment of the general aim described in Paragraph 2 to the *Bundesanstalt fuer Arbeit* (Federal Office for Employment, hereinafter referred to as "the *Bundesanstalt*"), whose activity consists essentially in bringing prospective employees into contact with employers and administering unemployment benefits.

4 The first of the abovementioned activities, defined in Paragraph 13 of the AFG, is carried out by the *Bundesanstalt* by virtue of the exclusive right granted to it for that purpose by Paragraph 4 of the AFG (hereinafter referred to as the "exclusive right of employment procurement").

5 However, Paragraph 23 of the AFG provides for the possibility of a derogation from the exclusive right of employment procurement. The *Bundesanstalt* may, in exceptional cases and after consulting the workers' and employers' associations concerned, entrust other institutions or persons with employment procurement for certain professions or occupations. However, their activities remain subject to the supervision of the *Bundesanstalt*.

6 The *Bundesanstalt* must, by virtue of Paragraphs 20 and 21 of the AFG, exercise its exclusive right of employment procurement impartially and without charging a fee. Paragraph 167 of the AFG, contained in the sixth title thereof, which deals with the financial resources enabling the *Bundesanstalt* to carry out its activities on that basis, allows the *Bundesanstalt* to collect contributions from employers and workers.

7 The eighth title of the AFG contains provisions concerning penalties and fines. Paragraph 228 provides that fines may be imposed for the conduct of any employment procurement activity in breach of the AFG.

8 Notwithstanding the *Bundesanstalt*'s exclusive right to undertake employment procurement, specific recruitment and employment procurement activity has developed in Germany for business executives. That activity is carried on by recruitment consultants who assist undertakings regarding personnel policy.

9 The *Bundesanstalt* reacted to that development in two ways. First, in 1954 it decided to set up a special agency for the placement of highly qualified executives in management posts in undertakings. Secondly, it published circulars in which it declared that it was prepared, under an agreement between the *Bundesanstalt*, the Federal Ministry of Employment and several professional associations, to tolerate certain activities on the part of recruitment consultants concerning business executives. That tolerant attitude is also apparent in the fact that the *Bundesanstalt* has not systematically invoked Paragraph 228 of the AFG and prosecuted recruitment consultants for activities undertaken by them.

10 Whilst the activities of recruitment consultants are thus to some extent tolerated by the *Bundesanstalt*, the fact remains that any legal act which infringes a statutory prohibition is void under Paragraph 134 of the German Civil Code and, according to German case-law, that prohibition applies to employment procurement activities carried out in breach of the AFG.

11 The dispute in the main proceedings concerns the compatibility of the recruitment contract concluded between Messrs Hoefner and Elser, on the one hand, and Macrotron, on the other, with the AFG. As required by the contract, Messrs Hoefner and Elser presented Macrotron with a candidate for the post of sales director. He was a German national who, according to the recruitment consultants, was perfectly suitable for the post in question. However, Macrotron decided not to appoint that candidate and refused to pay the fees stipulated in the contract.

12 Messrs Hoefner and Elser then commenced proceedings against Macrotron before the *Landgericht* (Regional Court) Munich I in order to obtain payment of the agreed fees. The *Landgericht* dismissed

their claim by judgment of 27 October 1987. The plaintiffs appealed to the Oberlandesgericht, Munich, which considered that the contract at issue was void by virtue of Paragraph 134 of the German Civil Code (Bundesgesetzbuch), since it was in breach of Paragraph 13 of the AFG. That court nevertheless considered that the outcome of the dispute ultimately depended on an interpretation of Community law and it therefore submitted the following questions for a preliminary ruling:

"1. Does the provision of business executives by personnel consultants constitute a service within the meaning of the first paragraph of Article 60 of the EEC Treaty and is the provision of executives bound up with the exercise of official authority within the meaning of Articles 66 and 55 of the EEC Treaty?

2. Does the absolute prohibition on the provision of business executives by German personnel consultants, laid down in Paragraphs 4 and 13 of the Arbeitsförderungsgesetz, constitute a professional rule justified by the public interest or a monopoly, justified on grounds of public policy and public security (Articles 66 and 56(1) of the EEC Treaty)?

3. Can a German personnel consultant rely on Articles 7 and 59 of the EEC Treaty in connection with the provision of German nationals to German undertakings?

4. In connection with the provision of business executives is the Bundesanstalt fuer Arbeit [Federal Employment Office] subject to the provisions of the EEC Treaty, and in particular Article 59 thereof, in the light of Article 90(2) of the EEC Treaty, and does the establishment of a monopoly over the provision of business executives constitute an abuse of a dominant position on the market within the meaning of Article 86 of the EEC Treaty?"

13 Reference is made to the Report for the Hearing for a fuller account of the facts of the case, the procedure and the written observations submitted to the Court, which are mentioned or discussed hereinafter only in so far as is necessary for the reasoning of the Court.

14 In its first three questions and the part of its fourth question concerning Article 59 of the Treaty, the national court seeks essentially to determine whether the Treaty provisions on the free movement of services preclude a statutory prohibition of the procurement of employment for business executives by private recruitment consultancy companies. The fourth question is concerned essentially with the interpretation of Articles 86 and 90 of the Treaty, having regard to the competitive relationship existing between those companies and a public employment agency enjoying exclusive rights in respect of employment procurement.

15 The latter question raises the problem of the scope of that exclusive right and, therefore, of the statutory prohibition of employment procurement by private companies of the kind at issue in the main proceedings. It is therefore appropriate to consider that question first.

The interpretation of Articles 86 and 90 of the EEC Treaty

16 In its fourth question, the national court asks more specifically whether the monopoly of employment procurement in respect of business executives granted to a public employment agency constitutes an abuse of a dominant position within the meaning of Article 86, having regard to Article 90(2). In order to answer that question, it is necessary to examine that exclusive right also in the light of Article 90(1), which is concerned with the conditions that the Member States must observe when they grant special or exclusive rights. Moreover, the observations submitted to the Court relate to both Article 90(1) and Article 90(2) of the Treaty.

17 According to the appellants in the main proceedings, an agency such as the Bundesanstalt is both a public undertaking within the meaning of Article 90(1) and an undertaking entrusted with the operation of services of general economic interest within the meaning of Article 90(2) of the Treaty. The Bundesanstalt is therefore, they maintain, subject to the competition rules to the extent to which the application thereof does not obstruct the performance of the particular task assigned to it, and it does not in the present case. The appellants also claim that the action taken by the Bundesanstalt,

which extended its statutory monopoly over employment procurement to activities for which the establishment of a monopoly is not in the public interest, constitutes an abuse within the meaning of Article 86 of the Treaty. They also consider that any Member State which makes such an abuse possible is in breach of Article 90(1) and of the general principle whereby the Member States must refrain from taking any measure which could destroy the effectiveness of the Community competition rules.

18 The Commission takes a somewhat different view. The maintenance of a monopoly on executive recruitment constitutes, in its view, an infringement of Article 90(1) read in conjunction with Article 86 of the Treaty where the grantee of the monopoly is not willing or able to carry out that task fully, according to the demand existing on the market, and provided that such conduct is liable to affect trade between Member States.

19 The respondent in the main proceedings and the German Government consider on the other hand that the activities of an employment agency do not fall within the scope of the competition rules if they are carried out by a public undertaking. The German Government states in that regard that a public employment agency cannot be classified as an undertaking within the meaning of Article 86 of the Treaty, in so far as the employment procurement services are provided free of charge. The fact that those activities are financed mainly by contributions from employers and employees does not, in its view, mean that they are not free, since those contributions are general and have no link with each specific service provided.

20 Having regard to the foregoing considerations, it is necessary to establish whether a public employment agency such as the Bundesanstalt may be regarded as an undertaking within the meaning of Articles 85 and 86 of the Treaty.

21 It must be observed, in the context of competition law, first that the concept of an undertaking encompasses every entity engaged in an economic activity, regardless of the legal status of the entity and the way in which it is financed and, secondly, that employment procurement is an economic activity.

22 The fact that employment procurement activities are normally entrusted to public agencies cannot affect the economic nature of such activities. Employment procurement has not always been, and is not necessarily, carried out by public entities. That finding applies in particular to executive recruitment.

23 It follows that an entity such as a public employment agency engaged in the business of employment procurement may be classified as an undertaking for the purpose of applying the Community competition rules.

24 It must be pointed out that a public employment agency which is entrusted, under the legislation of a Member State, with the operation of services of general economic interest, such as those envisaged in Article 3 of the AFG, remains subject to the competition rules pursuant to Article 90(2) of the Treaty unless and to the extent to which it is shown that their application is incompatible with the discharge of its duties (see judgment in Case 155/73 *Sacchi* [1974] ECR 409).

25 As regards the manner in which a public employment agency enjoying an exclusive right of employment procurement conducts itself in relation to executive recruitment undertaken by private recruitment consultancy companies, it must be stated that the application of Article 86 of the Treaty cannot obstruct the performance of the particular task assigned to that agency in so far as the latter is manifestly not in a position to satisfy demand in that area of the market and in fact allows its exclusive rights to be encroached on by those companies.

26 Whilst it is true that Article 86 concerns undertakings and may be applied within the limits laid down by Article 90(2) to public undertakings or undertakings vested with exclusive rights or specific rights, the fact nevertheless remains that the Treaty requires the Member States not to take or maintain in force measures which could destroy the effectiveness of that provision (see judgment in Case 13/77 *Inno* [1977] ECR 2115, paragraphs 31 and 32). Article 90(1) in fact provides that the Member States are not to enact

or maintain in force, in the case of public undertakings and the undertakings to which they grant special or exclusive rights, any measure contrary to the rules contained in the Treaty, in particular those provided for in Articles 85 to 94.

27 Consequently, any measure adopted by a Member State which maintains in force a statutory provision that creates a situation in which a public employment agency cannot avoid infringing Article 86 is incompatible with the rules of the Treaty.

28 It must be remembered, first, that an undertaking vested with a legal monopoly may be regarded as occupying a dominant position within the meaning of Article 86 of the Treaty (see judgment in Case 311/84 CBEM [1985] 3261) and that the territory of a Member State, to which that monopoly extends, may constitute a substantial part of the common market (judgment in Case 322/81 Michelin [1983] ECR 3461, paragraph 28).

29 Secondly, the simple fact of creating a dominant position of that kind by granting an exclusive right within the meaning of Article 90(1) is not as such incompatible with Article 86 of the Treaty (see Case 311/84 CBEM, above, paragraph 17). A Member State is in breach of the prohibition contained in those two provisions only if the undertaking in question, merely by exercising the exclusive right granted to it, cannot avoid abusing its dominant position.

30 Pursuant to Article 86(b), such an abuse may in particular consist in limiting the provision of a service, to the prejudice of those seeking to avail themselves of it.

31 A Member State creates a situation in which the provision of a service is limited when the undertaking to which it grants an exclusive right extending to executive recruitment activities is manifestly not in a position to satisfy the demand prevailing on the market for activities of that kind and when the effective pursuit of such activities by private companies is rendered impossible by the maintenance in force of a statutory provision under which such activities are prohibited and non-observance of that prohibition renders the contracts concerned void.

32 It must be observed, thirdly, that the responsibility imposed on a Member State by virtue of Articles 86 and 90(1) of the Treaty is engaged only if the abusive conduct on the part of the agency concerned is liable to affect trade between Member States. That does not mean that the abusive conduct in question must actually have affected such trade. It is sufficient to establish that that conduct is capable of having such an effect (see Case 322/81 Michelin, above, paragraph 104).

33 A potential effect of that kind on trade between Member States arises in particular where executive recruitment by private companies may extend to the nationals or to the territory of other Member States.

34 In view of the foregoing considerations, it must be stated in reply to the fourth question that a public employment agency engaged in employment procurement activities is subject to the prohibition contained in Article 86 of the Treaty, so long as the application of that provision does not obstruct the performance of the particular task assigned to it. A Member State which has conferred an exclusive right to carry on that activity upon the public employment agency is in breach of Article 90(1) of the Treaty where it creates a situation in which that agency cannot avoid infringing Article 86 of the Treaty. That is the case, in particular, where the following conditions are satisfied:

- the exclusive right extends to executive recruitment activities;
- the public employment agency is manifestly incapable of satisfying demand prevailing on the market for such activities;
- the actual pursuit of those activities by private recruitment consultants is rendered impossible by the maintenance in force of a statutory provision under which such activities are prohibited and non-observance of that prohibition renders the contracts concerned void;

- the activities in question may extend to the nationals or to the territory of other Member States.

The interpretation of Article 59 of the EEC Treaty

35 In its third question, the national court seeks essentially to determine whether a recruitment consultancy company in a Member State may rely on Articles 7 and 59 of the Treaty regarding the procurement of nationals of that Member State for posts in undertakings in the same State.

36 It must be recalled, in the first place, that Article 59 of the EEC Treaty guarantees, as regards the freedom to provide services, the application of the principle laid down in Article 7 of that Treaty. It follows that where rules are compatible with Article 59 they are also compatible with Article 7 (judgment in Case 90/76 Van Ameyde [1977] ECR 1091, paragraph 27).

37 It must then be pointed out that the Court has consistently held that the provisions of the Treaty on freedom of movement cannot be applied to activities which are confined in all respects within a single Member State and that the question whether that is the case depends on findings of fact which are for the national court to make (see, in particular, the judgment in Case 52/79 Debaue [1980] ECR 833, paragraph 9).

38 The facts, as established by the national court in its order for reference, show that in the present case the dispute is between German recruitment consultants and a German undertaking concerning the recruitment of a German national.

39 Such a situation displays no link with any of the situations envisaged by Community law. That finding cannot be invalidated by the fact that a contract concluded between the recruitment consultants and the undertaking concerned includes the theoretical possibility of seeking German candidates resident in other Member States or nationals of other Member States.

40 It must therefore be stated in reply to the third question that a recruitment consultant in a Member State may not rely on Articles 7 and 59 of the Treaty regarding the procurement of nationals of that Member State for posts in undertakings in the same State.

41 In view of the above answer, it is unnecessary to consider the first two questions and the part of the fourth question concerned with the question whether Article 59 of the Treaty precludes a statutory prohibition of the pursuit, by private recruitment consultancy companies in a Member State, of the business of executive recruitment.

Decision on costs

Costs

42 The costs incurred by the German Government and the Commission of the European Communities, which have submitted observations to the Court, are not recoverable. As these proceedings are, so far as the parties to the main proceedings are concerned, in the nature of a step in the action pending before the national court, the decision on costs is a matter for that court.

Operative part

On those grounds,

THE COURT (Sixth Chamber),

in reply to the questions referred to it by the Oberlandesgericht Muenchen by order of 31 January 1990, hereby rules:

1. A public employment agency engaged in employment procurement activities is subject to the prohibition contained in Article 86 of the Treaty, so long as the application of that provision does not

obstruct the performance of the particular task assigned to it. A Member State which has conferred an exclusive right to carry on that activity upon the public employment agency is in breach of Article 90(1) of the Treaty where it creates a situation in which that agency cannot avoid infringing Article 86 of the Treaty. That is the case, in particular, where the following conditions are satisfied:

- the exclusive right extends to executive recruitment activities;
- the public employment agency is manifestly incapable of satisfying demand prevailing on the market for such activities;
- the actual pursuit of those activities by private recruitment consultants is rendered impossible by the maintenance in force of a statutory provision under which such activities are prohibited and non-observance of that prohibition renders the contracts concerned void;
- the activities in question may extend to the nationals or to the territory of other Member States.

2. A recruitment consultant in a Member State may not rely on Articles 7 and 59 of the Treaty regarding the procurement of nationals of that Member State for posts in undertakings in the same State.

Vnější vztahy EU

SDEU: C-241,242/91 RTE a ITP v. Komise

In Joined Cases C-241/91 P and C-242/91 P,

Radio Telefis Eireann (RTE), a public authority,

and

Independent Television Publications Ltd (ITP), a company incorporated under English law,

(...)

the other party to the proceedings being:

Commission of the European Communities,

THE COURT,

gives the following

Judgment

1 By application lodged at the Court Registry on 19 September 1991, Radio Telefis Eireann ("RTE"), notified of the judgment of the Court of First Instance in Case T-69/89 RTE v Commission [1991] ECR II-485 ("the RTE judgment") on 10 July 1991, the date of judgment, appealed against that judgment on the ground of non-compliance with Community law.

2 By application lodged at the Court Registry on 19 September 1991, Independent Television Publications Ltd ("ITP"), notified of the judgment of the Court of First Instance of 10 July 1991 in Case T-76/89 ITP v Commission [1991] ECR II-575 ("the ITP judgment") on 12 July 1991, appealed against that judgment on the ground of non-compliance with Community law.

(...)

5 Since the two cases concern the same subject-matter, it is appropriate for them to be joined for the purposes of the judgment, in accordance with Article 43 of the Rules of Procedure.

6 According to the judgments of the Court of First Instance, most households in Ireland and 30% to 40% of households in Northern Ireland can receive television programmes broadcast by RTE, ITV and BBC.

7 At the material time, no comprehensive weekly television guide was available on the market in Ireland or in Northern Ireland. Each television station published a television guide covering exclusively its own programmes and claimed, under Irish and United Kingdom legislation, copyright protection for its own weekly programme listings in order to prevent their reproduction by third parties.

8 RTE itself published its own weekly television guide, while ITV did so through ITP, a company established for that purpose.

9 ITP, RTE and BBC practised the following policy with regard to the dissemination of programme listings. They provided their programme schedules free of charge, on request, to daily and periodical newspapers, accompanied by a licence for which no charge was made, setting out the conditions under which that information could be reproduced. Daily listings and, if the following day was a public holiday, the listings for two days, could thus be published in the press, subject to certain conditions relating to the format of publication. Publication of "highlights" of the week was also authorized. ITP, RTE and the

BBC ensured strict compliance with the licence conditions by instituting legal proceedings, where necessary, against publications which failed to comply with them.

10 Magill TV Guide Ltd ("Magill") attempted to publish a comprehensive weekly television guide but was prevented from doing so by the appellants and the BBC, which obtained injunctions prohibiting publication of weekly television listings.

11 Magill lodged a complaint with the Commission on 4 April 1986 under Article 3 of Regulation No 17 of the Council of 6 February 1962, the First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty ("Regulation No 17") seeking a declaration that the appellants and the BBC were abusing their dominant position by refusing to grant licences for the publication of their respective weekly listings. The Commission decided to initiate a proceeding, at the end of which it adopted Decision 89/205/EEC of 21 December 1988 relating to a proceeding under Article 86 of the EEC Treaty ("the decision"), which was the subject-matter of the proceedings before the Court of First Instance.

12 In that decision the Commission found that there had been a breach of Article 86 of the EEC Treaty and ordered the three organizations to put an end to that breach, in particular "by supplying ... third parties on request and on a non-discriminatory basis with their individual advance weekly programme listings and by permitting reproduction of those listings by such parties". It was also provided that, if the three organizations chose to grant reproduction licences, any royalties requested should be reasonable.

13 By order of 11 May 1989 in Joined Cases 76, 77 and 91/89 R RTE and Others v Commission [1989] ECR 1141, the President of the Court of Justice, at the request of the applicants, ordered suspension "of the operation of Article 2 of the ... decision in so far as it obliges the applicants to bring the infringement found by the Commission to an end forthwith by supplying each other and third parties on request and on a non-discriminatory basis with their individual advance weekly programme listings and by permitting reproduction of those listings by such parties".

14 At first instance the two appellants sought annulment of the Commission decision and an order requiring it to pay the costs of the proceedings.

15 The Court of First Instance dismissed the appellants' applications and ordered them to pay the costs.

16 RTE claims that the Court of Justice should:

- "1. quash the judgment of the Court of First Instance;
2. annul the decision of the Commission of 21 December 1988;
3. order the Commission and the intervener to pay the costs."

17 ITP requests the Court of Justice to:

- "1. quash the judgment of the Court of First Instance dated 10 July 1991 in Case T-76/89 ITP v Commission and itself give final judgment in the matter;
2. declare Commission Decision IV/31.851 of 21 December 1988 (Magill TV Guide/ITP, BBC and RTE) void; and
3. order the Commission and/or the intervener to pay the costs of ITP in the Court of First Instance and the Commission to pay the costs of ITP in this Court."

(...)

21 RTE relies on three pleas in law in support of its appeal. The first is that the Court of First Instance misconstrued the concept of abuse of a dominant position contained in Article 86 of the Treaty. The second is that the Court of First Instance misconstrued the concept of effects on trade between Member States. The third is that the Court of First Instance wrongly refused to take into consideration the Berne Convention of 1886.

22 ITP, in support of its appeal, relies on the first plea raised by RTE, along with two further pleas in law. The first is that the Court of First Instance misconstrued Article 3 of Regulation No 17 by holding that the Commission had the power to require a proprietor of intellectual property rights to grant compulsory licences. The second is that Article 190 of the Treaty was infringed in so far as the Court of First Instance held that the reasoning of the decision satisfied the conditions relating to observance of the rights of the defence.

(...)

The existence of an abuse of a dominant position

24 So far as the existence of a dominant position is concerned, the Court of First Instance held that "ITP enjoyed, as a consequence of its copyright in ITV and Channel 4 programme listings, which had been transferred to it by the television companies broadcasting on those channels, the exclusive right to reproduce and market those listings. It was thus able, at the material time, to secure a monopoly over the publication of its weekly listings in the TV Times, a magazine specializing in the programmes of ITV and Channel 4". Consequently, in the opinion of the Court of First Instance, "the applicant clearly held at that time a dominant position both on the market represented by its weekly listings and on the market for the magazines in which they were published in Ireland and Northern Ireland. Third parties such as Magill who wished to publish a general television magazine were in a situation of economic dependence on the applicant, which was thus in a position to hinder the emergence of any effective competition on the market for information on its weekly programmes" (ITP judgment, paragraph 49). With regard to RTE, the Court of First Instance reached the same conclusion in nearly identical terms (RTE judgment, paragraph 63).

25 So far as the existence of an abuse of that dominant position was concerned, the Court of First Instance considered that it was necessary to interpret Article 86 in the light of copyright in programme listings. **It pointed out that, in the absence of harmonization of national rules or Community standardization, determination of the conditions and procedures under which copyright was protected was a matter for national rules (ITP judgment, paragraphs 50 and 51).** The relationship between national intellectual property rights and the general rules of Community law was governed expressly by Article 36 of the EEC Treaty, which provided for the possibility of derogating from the rules relating to the free movement of goods on grounds of the protection of industrial or commercial property, subject to the conditions set out in the second sentence of Article 36. Article 36 thus emphasized that the reconciliation between the requirements of the free movement of goods and the respect to which intellectual property rights were entitled had to be achieved in such a way as to protect the legitimate exercise of such rights, which alone was justified within the meaning of that article, and to preclude any improper exercise thereof likely to create artificial partitions within the market or pervert the rules governing competition within the Community. The Court of First Instance took the view that the exercise of intellectual property rights conferred by national legislation had consequently to be restricted as far as was necessary for that reconciliation (ITP judgment, paragraph 52).

26 The Court of First Instance found, in the light of the case-law of the Court of Justice, that it followed from Article 36 of the Treaty that only those restrictions on freedom of competition, free movement of goods or freedom to provide services which were inherent in the protection of the actual substance of the intellectual property right were permitted in Community law. It based its view in particular on the judgment of the Court of Justice in Case 78/70 Deutsche Grammophon v Metro [1971] ECR 487, paragraph 11, in which the Court of Justice held that, although it permitted prohibitions or restrictions on the free movement of products which were justified for the purpose of protecting industrial and commercial property, Article 36 only admitted derogations from that freedom to the extent to which they were justified for the purpose of safeguarding rights which constituted the specific subject-matter of such property (ITP judgment, paragraph 54).

27 The Court of First Instance then observed that in principle the protection of the specific subject-matter of a copyright entitled the copyright-holder to reserve the exclusive right to reproduce the protected work (ITP judgment, paragraph 55).

28 However, the Court of First Instance took the view that, while it was plain that the exercise of the exclusive right to reproduce a protected work was not in itself an abuse, that did not apply when, in the light of the details of each individual case, it was apparent that that right was being exercised in such ways and circumstances as in fact to pursue an aim manifestly contrary to the objectives of Article 86. In that event, the Court of First Instance continued, the copyright was no longer being exercised in a manner which corresponded to its essential function, within the meaning of Article 36 of the Treaty, which was to protect the moral rights in the work and ensure a reward for the creative effort, while respecting the aims of, in particular, Article 86. From this the Court of First Instance concluded that the primacy of Community law, particularly as regards principles as fundamental as those of the free movement of goods and freedom of competition, prevailed over any use of a rule of national intellectual property law in a manner contrary to those principles (ITP judgment, paragraph 56).

29 In the present case, the Court of First Instance noted that the applicants, by reserving the exclusive right to publish their weekly television programme listings, were preventing the emergence on the market of a new product, namely a general television magazine likely to compete with their own magazines. The applicants were thus using their copyright in the programme listings produced as part of the activity of broadcasting in order to secure a monopoly in the derivative market of weekly television guides in Ireland and Northern Ireland. The Court of First Instance also regarded it as significant in that regard that the applicants had authorized, free of charge, the publication of their daily listings and highlights of their weekly programmes in the press in both Ireland and the United Kingdom.

30 The Court of First Instance accordingly took the view that conduct of that type ° characterized by preventing the production and marketing of a new product, for which there was potential consumer demand, on the ancillary market of weekly television guides and thereby excluding all competition from that market solely in order to secure the applicants' respective monopolies ° clearly went beyond what was necessary to fulfil the essential function of the copyright as permitted in Community law. The applicants' refusal to authorize third parties to publish their weekly listings was, in this case, the Court of First Instance ruled, arbitrary in so far as it was not justified by the requirements peculiar to the activity of publishing television magazines. It was thus possible for the applicants to adapt to the conditions of a television magazine market which was open to competition in order to ensure the commercial viability of their weekly publications. The applicants' conduct could not, in those circumstances, be covered in Community law by the protection conferred by their copyright in the programme listings (ITP judgment, paragraph 58).

31 In the light of the foregoing considerations, the Court of First Instance found that, although the programme listings were at the material time protected by copyright as laid down by national law, which still determined the rules governing that protection, the conduct at issue could not qualify for such protection within the framework of the necessary reconciliation between intellectual property rights and the fundamental principles of the Treaty concerning the free movement of goods and freedom of competition. The aim of that conduct was clearly incompatible with the objectives of Article 86 (ITP judgment, paragraph 60).

32 The Court of First Instance accordingly dismissed the plea in law based on breach of Article 86.

(...)

(a) Existence of a dominant position

46 So far as dominant position is concerned, it is to be remembered at the outset that mere ownership of an intellectual property right cannot confer such a position.

47 However, the basic information as to the channel, day, time and title of programmes is the necessary result of programming by television stations, which are thus the only source of such information for an undertaking, like Magill, which wishes to publish it together with commentaries or pictures. By force of circumstance, RTE and ITP, as the agent of ITV, enjoy, along with the BBC, a de facto monopoly over the information used to compile listings for the television programmes received in most households in Ireland and 30% to 40% of households in Northern Ireland. The appellants are thus in a position to prevent effective competition on the market in weekly television magazines. The Court of First Instance was therefore right in confirming the Commission's assessment that the appellants occupied a dominant position (see the judgment in Case 322/81 Michelin, cited above, paragraph 30).

(b) Existence of abuse

48 With regard to the issue of abuse, the arguments of the appellants and IPO wrongly presuppose that where the conduct of an undertaking in a dominant position consists of the exercise of a right classified by national law as "copyright", such conduct can never be reviewed in relation to Article 86 of the Treaty.

49 Admittedly, in the absence of Community standardization or harmonization of laws, determination of the conditions and procedures for granting protection of an intellectual property right is a matter for national rules. Further, the exclusive right of reproduction forms part of the author's rights, so that refusal to grant a licence, even if it is the act of an undertaking holding a dominant position, cannot in itself constitute abuse of a dominant position (judgment in Case 238/87 Volvo, cited above, paragraphs 7 and 8).

50 However, it is also clear from that judgment (paragraph 9) that the exercise of an exclusive right by the proprietor may, in exceptional circumstances, involve abusive conduct.

51 In the present case, the conduct objected to is the appellants' reliance on copyright conferred by national legislation so as to prevent Magill or any other undertaking having the same intention from publishing on a weekly basis information (channel, day, time and title of programmes) together with commentaries and pictures obtained independently of the appellants.

52 Among the circumstances taken into account by the Court of First Instance in concluding that such conduct was abusive was, first, the fact that there was, according to the findings of the Court of First Instance, no actual or potential substitute for a weekly television guide offering information on the programmes for the week ahead. On this point, the Court of First Instance confirmed the Commission's finding that the complete lists of programmes for a 24-hour period and for a 48-hour period at weekends and before public holidays published in certain daily and Sunday newspapers, and the television sections of certain magazines covering, in addition, "highlights" of the week's programmes, were only to a limited extent substitutable for advance information to viewers on all the week's programmes. Only weekly television guides containing comprehensive listings for the week ahead would enable users to decide in advance which programmes they wished to follow and arrange their leisure activities for the week accordingly. The Court of First Instance also established that there was a specific, constant and regular potential demand on the part of consumers (see the RTE judgment, paragraph 62, and the ITP judgment, paragraph 48).

53 Thus the appellants who were, by force of circumstance, the only sources of the basic information on programme scheduling which is the indispensable raw material for compiling a weekly television guide gave viewers wishing to obtain information on the choice of programmes for the week ahead no choice but to buy the weekly guides for each station and draw from each of them the information they needed to make comparisons.

54 The appellants' refusal to provide basic information by relying on national copyright provisions thus prevented the appearance of a new product, a comprehensive weekly guide to television programmes,

which the appellants did not offer and for which there was a potential consumer demand. Such refusal constitutes an abuse under heading (b) of the second paragraph of Article 86 of the Treaty.

55 Second, there was no justification for such refusal either in the activity of television broadcasting or in that of publishing television magazines (RTE judgment, paragraph 73, and ITP judgment, paragraph 58).

56 Third, and finally, as the Court of First Instance also held, the appellants, by their conduct, reserved to themselves the secondary market of weekly television guides by excluding all competition on that market (see the judgment in Joined Cases 6/73 and 7/73 *Commercial Solvents v Commission* [1974] ECR 223, paragraph 25) since they denied access to the basic information which is the raw material indispensable for the compilation of such a guide.

57 In the light of all those circumstances, the Court of First Instance did not err in law in holding that the appellants' conduct was an abuse of a dominant position within the meaning of Article 86 of the Treaty.

58 It follows that the plea in law alleging misapplication by the Court of First Instance of the concept of abuse of a dominant position must be dismissed as unfounded. It is therefore unnecessary to examine the reasoning of the contested judgments in so far as it is based on Article 36 of the Treaty.

Effects on trade between Member States (second plea in the appeal in Case C-241/91 P)

59 With regard to the effects on trade between Member States, the Court of First Instance first reviewed the case-law of the Court of Justice (paragraph 76 of the RTE judgment) before finding (at paragraph 77) that "the applicant's conduct modified the structure of competition on the market for television guides in Ireland and Northern Ireland and thus affected potential trade flows between Ireland and the United Kingdom."

60 The reasons given by the Court of First Instance for this conclusion were based on the effects of RTE's refusal to authorize third parties to publish its weekly listings on the structure of competition in the territory of Ireland and Northern Ireland. These, the Court of First Instance found, excluded all potential competition on the market in question, "thus in effect maintaining the partitioning of the markets ... [of] Ireland and Northern Ireland respectively." It found that the appreciable effect which the policy in question had on potential commercial exchanges between Ireland and the United Kingdom was evidenced by the specific demand for a general television magazine. The Court of First Instance added that "the relevant geographical area, within which a single market in television broadcasting services has already been achieved, likewise represents a single market for information on television programmes, particularly since trade is greatly facilitated by a common language" (paragraph 77).

(...)

69 In order to satisfy the condition that trade between Member States must be affected, it is not necessary that the conduct in question should in fact have substantially affected that trade. It is sufficient to establish that the conduct is capable of having such an effect (judgments in Case 322/81 *Michelin v Commission*, cited above, paragraph 104, and in Case C-41/90 *Hoefner and Elser v Macrotron* [1991] ECR I-1979, paragraph 32).

70 In this case, the Court of First Instance found that the applicant had excluded all potential competitors on the geographical market consisting of one Member State (Ireland) and part of another Member State (Northern Ireland) and had thus modified the structure of competition on that market, thereby affecting potential commercial exchanges between Ireland and the United Kingdom. From this the Court of First Instance drew the proper conclusion that the condition that trade between Member States must be affected had been satisfied.

71 It follows that the plea in law alleging misapplication by the Court of First Instance of the concept of trade between Member States being affected must be dismissed.

The Berne Convention (third plea in the appeal in Case C-241/91 P)

72 So far as the Berne Convention ("the Convention") is concerned, RTE had submitted before the Court of First Instance that Article 9(1) thereof conferred an exclusive right of reproduction and that Article 9(2) allowed a signatory State to permit reproduction only in certain special cases, provided that such reproduction did not conflict with normal exploitation of the work and did not unreasonably prejudice the legitimate interests of the author. From this RTE deduced that Article 2 of the contested decision was incompatible with the Convention inasmuch as it conflicted with the normal exploitation of RTE's copyright in the programme listings and seriously prejudiced its legitimate interests (RTE judgment, paragraph 100).

73 In response to those arguments, the Court of First Instance considered whether the Convention was applicable. Its first finding was that the Community was not a party to it. After reviewing Article 234 of the EEC Treaty and the case-law of the Court of Justice (RTE judgment, paragraph 102), the Court of First Instance pointed out that "In the present case concerning Ireland and the United Kingdom, ... under Article 5 of the Act of Accession, Article 234 of the EEC Treaty applies to agreements or conventions concluded before ... 1 January 1973." From this it deduced that "In intra-Community relations, therefore, the provisions of the Berne Convention, ratified by Ireland and the United Kingdom before 1 January 1973, cannot affect the provisions of the Treaty. ... The argument that Article 2 of the decision is in conflict with Article 9(1) of the Berne Convention must therefore be dismissed, without there even being any need to inquire into its substance." With regard to Article 9(2) of the Convention, the Court of First Instance observed that this provision "was introduced by the Paris revision of 1971, to which the United Kingdom has been a party since 2 January 1990 and which Ireland has not yet ratified." **The Court of First Instance then pointed out that an agreement or a convention concluded subsequent to accession without recourse to the procedure set out in Article 236 of the EEC Treaty cannot affect a provision of the Treaty (RTE judgment, paragraph 103).**

74 The Court of First Instance accordingly dismissed as unfounded the plea alleging infringement of the Convention (RTE judgment, paragraph 104).

(...)

83 It is appropriate to observe at the outset, as the Court of First Instance did, that the Community is not a party to the Convention for the Protection of Literary and Artistic Works.

84 Next, so far as the United Kingdom and Ireland are concerned, it is true that they were already parties to the Convention when they acceded to the Community and that Article 234 of the Treaty therefore applies to that Convention, in accordance with Article 5 of the Act of Accession. **It is, however, settled case-law that the provisions of an agreement concluded prior to entry into force of the Treaty or prior to a Member State's accession cannot be relied on in intra-Community relations if, as in the present case, the rights of non-member countries are not involved (see, in particular, the judgment in Case 286/86 *Ministère Public v Deserbais* [1988] ECR 4907, paragraph 18).**

85 Finally, the Paris Act, which amended Article 9(1) and (2) of the Convention (the provisions relied on by RTE), was ratified by the United Kingdom only after its accession to the Community and has still not been ratified by Ireland.

86 The Court of First Instance was therefore correct to hold that Article 9 of the Convention cannot be relied on to limit the powers of the Community, as provided for in the EEC Treaty, since the Treaty can be amended only in accordance with the procedure laid down in Article 236.

87 It follows that the plea that the Court of First Instance failed to have proper regard to the Convention must be dismissed as unfounded.

The powers conferred on the Commission by Article 3 of Regulation No 17 (second plea in the appeal in Case C-242/91 P)

88 The first limb of ITP's second plea is that the Court of First Instance misconstrued Article 3 of Regulation No 17 in holding that that provision enabled the Commission to impose compulsory licensing, on conditions approved by it, relating to intellectual property rights conferred by the laws of the Member States. Relying on the judgment in Case 144/81 *Keurkoop v Nancy Kean Gifts* [1982] ECR 2853, ITP submits that only the Parliaments of Ireland and the United Kingdom may take away or replace the copyrights which they have conferred.

89 The second limb alleges infringement of the principle of proportionality in so far as the Court of First Instance held that the Commission's decision was not contrary to that principle (ITP judgment, paragraphs 78 to 81). ITP contends that the Court of First Instance should have taken account of a number of considerations: the decision removed not only ITP's exclusive right of reproduction, but also its right of first marketing, particularly important where, as in this case, the product has a useful life of 10 days; there is no reciprocity between ITP and the competitors (other than the BBC and RTE) to whom it is required to grant licences; many of those competitors, particularly the national newspapers, have turnovers and profits greatly in excess of those of ITP and they also possess valuable copyrights which they protect from reproduction.

90 It is appropriate to observe that Article 3 of Regulation No 17 is to be applied according to the nature of the infringement found and may include an order to do certain acts or things which, unlawfully, have not been done as well as an order to bring an end to certain acts, practices or situations which are contrary to the Treaty (judgment in Joined Cases 6/73 and 7/73 *Commercial Solvents*, cited above, paragraph 45).

91 In the present case, after finding that the refusal to provide undertakings such as Magill with the basic information contained in television programme listings was an abuse of a dominant position, the Commission was entitled under Article 3, in order to ensure that its decision was effective, to require the appellants to provide that information. As the Court of First Instance rightly found, the imposition of that obligation ° with the possibility of making authorization of publication dependent on certain conditions, including payment of royalties ° was the only way of bringing the infringement to an end.

92 The Court of First Instance was also entitled to dismiss, on the basis of the same findings of fact, the allegation that the principle of proportionality had been infringed.

93 As the Court of First Instance correctly pointed out, in the context of the application of Article 3 of Regulation No 17, the principle of proportionality means that the burdens imposed on undertakings in order to bring an infringement of competition law to an end must not exceed what is appropriate and necessary to attain the objective sought, namely re-establishment of compliance with the rules infringed (ITP judgment, paragraph 80).

94 In holding, at paragraph 81 of the ITP judgment, that, in the light of the above findings, the order addressed to the applicant was an appropriate and necessary measure to bring the infringement to an end, the Court of First Instance did not commit an error of law.

The reasoning (third plea in the appeal in Case C-242/91 P)

95 In its third plea ITP claims that the Court of First Instance failed to comply with Article 190 of the EEC Treaty in finding that the decision was adequately reasoned (ITP judgment, paragraphs 64 and 65) when the Commission did no more than state that the exercise of copyright was outside the scope of the specific subject-matter of this right and went on to conclude that an exercise of copyright consisting simply in refusing to grant a reproduction licence was an abuse of a dominant position.

(...)

98 The Court must observe here that, according to settled case-law, Commission decisions intended to find infringements of competition rules, issue directions and impose pecuniary sanctions must state the reasons on which they are based, in accordance with Article 190 of the EEC Treaty, which requires the

Commission to set out the reasons which prompted it to adopt a decision, so that the Court can exercise its power of review and Member States and nationals concerned know the basis on which the Treaty has been applied (see the judgment in Case C-137/92 P Commission v BASF and Others [1994] ECR I-2555, paragraph 66).

99 However, the Commission cannot be required to discuss all the matters of fact and law which may have been dealt with during the administrative proceedings (judgment in Case 246/86 Belasco and Others v Commission [1989] ECR 2117, paragraph 55).

100 The Court of First Instance found in particular, at paragraph 64 of the ITP judgment, that "as regards the concept of abuse, the Commission clearly stated in the decision its reasons for finding that the applicant, by using its exclusive right to reproduce the listings as the instrument of a policy contrary to the objectives of Article 86, went beyond what was necessary to ensure the protection of the actual substance of its copyright and committed an abuse within the meaning of Article 86." It accordingly arrived at the view that "Contrary to the applicant's allegations, the statement of reasons in the contested decision is ... sufficient to allow interested parties to ascertain the main legal and factual criteria on which the Commission based its findings and to enable the Court to carry out its review. It therefore fulfils the conditions relating to the respect of the right to a fair hearing as they have consistently been defined in the case-law."

101 ITP's criticisms fail to show that those assessments of the Court of First Instance are marred by an error of law.

102 It must be added that, in so far as those criticisms concern the inadequacy of the legal analysis of the situation made by the Commission in its decision, they substantially reproduce the arguments put forward to challenge the description of the appellants' conduct as an abuse of a dominant position, arguments which have already been rejected above in the examination of the first plea in law.

103 The plea of non-compliance with Article 190 of the Treaty must therefore be dismissed.

104 It follows that the appeals must be dismissed in their entirety.

(...)

On those grounds,

THE COURT

hereby:

1. Dismisses the appeals;
2. Orders Radio Telefis Eireann (RTE) and Independent Television Publications Ltd (ITP) to pay the costs of the appeals lodged by them;
3. Orders Intellectual Property Owners Inc. (IPO) to bear its own costs and to pay those incurred by the Commission due to its intervention.

Vztah českého a evropského práva

Nález Pl. ÚS 50/04 Cukerný nález

Pl.ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Nález

pléna Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová (soudce zpravodaj) ze 8. března 2006 [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, a návrhu téhož navrhovatele na zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, (nález byl vyhlášen pod č. 154/2006 Sb.).

I. Řízení o návrhu na zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, se zastavuje.

II. Ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Rekapitulace návrhu

A) Původním návrhem, který byl Ústavnímu soudu doručen dne 18. 10. 2004, se skupina 35 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky domáhala zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru.

Jak navrhovatelé uvedli, trh s cukrem je v České republice regulován již několik let. Vláda se pokusila regulovat výrobu cukru nařízením č. 51/2000 Sb., kterým se stanoví opatření a podíl státu na tvorbě podmínek pro zajištění a udržení výroby cukrovky a cukru a stabilizaci trhu s cukrem, které platilo v období od 14. 3. 2000 do 12. 3. 2001 a bylo nálezem Ústavního soudu publikovaným pod č. 96/2001 Sb. zrušeno. Po zrušení tohoto nařízení vydala vláda nařízení č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005, jehož ustanovení § 4 odst. 3, § 5 odst. 3, § 7 a § 13 zrušil Ústavní soud nálezem č. 499/2002 Sb., přičemž hlavní důvod pro zrušení shledal v nerovnosti mezi výrobci a tím i na výrobcích závislými pěstiteli. Ústavní soud podle navrhovatelů tehdy uvedl, že nerovnost „vyvolává již skutečnost, že na základě opatření (nařízení vlády č. 51/2000 Sb.) již z formálních důvodů neústavního a věcně diskriminačního mohli někteří výrobci výrobu zvýšit, neboť byli chráněni před konkurencí, jež produkční kvótu neměla a nemohla tak bez zátěže sankčním odvodem vyrábět. Vláda dnešní formálně korektní úpravou pro budoucnost zachovává nežádoucí stav, jež vyvolala svou dřívější jak formálně, tak materiálně neústavní úpravou.“.

Navrhovatelé dále odkázali na tehdejší závěr Ústavního soudu, podle kterého tehdy zvolený klíč rozdělování individuálních produkčních kvót se ocitá v rozporu se zákonným požadavkem objektivního způsobu výpočtu a zejména s ústavním požadavkem rovnosti podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), což současně zakládá nepřipustný nestejný zákonný obsah vlastnictví mezi jednotlivými podniky, jež se těší stejné svobodě podnikání podle čl. 26 Listiny. K tomuto závěru podle navrhovatelů Ústavní soud dospěl na základě zjištění, že postavení jednotlivých cukrovarů ovlivnila protiústavní právní úprava podle nařízení vlády č. 51/2000 Sb. před svým zrušením.

Dne 5. 11. 2003 byl navrhovateli podán návrh na zrušení nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005, ve znění nařízení vlády č. 296/2002 Sb., nálezů Ústavního soudu č. 499/2002 Sb., nařízení vlády č. 15/2003 Sb., nařízení vlády č. 97/2003 Sb. a nařízení vlády č. 319/2003 Sb. In eventum se navrhovatelé domáhali zrušení některých ustanovení tohoto právního předpisu.

Ústavní soud svým usnesením [sp. zn. Pl. ÚS 48/03](#) ze dne 23. 3. 2004 řízení přerušil pro nedostatečný počet soudců a dne 22. 6. 2004 rozhodl o pokračování řízení, když důvod přerušování odpadl. Napadené nařízení však bylo s účinností od 1. 7. 2004 zrušeno nařízením vlády č. 364/2004 Sb., přičemž dne 31. 7. 2004 požádali navrhovatelé o posečkání s projednáním věci tak, aby mohl být změněn původní návrh. Navrhovatelé totiž byli přesvědčeni, že nově přijaté nařízení č. 364/2004 Sb. obsahově navazuje na dříve napadené nařízení vlády č. 114/2001 Sb., a zamýšleli proto podat návrh na změnu původního návrhu. Přitom vycházeli z obdobného postupu, k němuž došlo ve věci vyhlášené Ústavním soudem pod č. 528/2002 Sb. (formální zrušení a obsahová totožnost napadeného právního předpisu v průběhu řízení před Ústavním soudem). Ústavní soud však podle navrhovatelů těsně před podáním změny návrhu podle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) usnesením ze dne 14. 9. 2004 řízení zastavil.

Navrhovatelé proto vyjadřují přesvědčení, že také nově přijaté nařízení vlády č. 364/2004 Sb., konkrétně jeho ustanovení § 3 a § 16, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Obě ustanovení podle navrhovatelů řeší otázku rozdělení kvót, přičemž z pouhého textu obou napadených ustanovení je zřejmé, že vycházejí z předchozího právního předpisu (nařízení vlády č. 114/2001 Sb., ve znění, které již bylo napadeno v řízení zastaveném Ústavním soudem). Vzhledem k tomu je argumentace navrhovatelů zaměřena na již formálně neplatné nařízení, na které napadená ustanovení nového nařízení odkazují.

Přitom základní argument navrhovatelů se týká nerovnosti mezi výrobcí a tím i na výrobcích závislých přestítelích. Způsob výpočtu kvóty jednotlivých producentů byl ovlivněn protiústavní úpravou platnou před nálezem Ústavního soudu [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#), publikovaným pod č. 499/2002 Sb., když jako rozhodné období pro určení kvót bylo vzato období, kdy tato protiústavní úprava platila. Producenti, kteří nerespektovali tuto protiústavní úpravu zrušenou tímto nálezem, tak byli ve své podstatě zvýhodněni. Došlo tak ke stejné situaci, jaká zde byla před přijetím tohoto nálezu, když i před tím byla za rozhodné období vzata doba, kdy platila protiústavní úprava v podobě nařízení vlády č. 51/2000 Sb.

Normotvůrce ani přes výše uvedený nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 499/2002 Sb. nezjednal nápravu, přičemž tento protiústavní stav odkazem na kvóty určené podle dosavadních právních předpisů zachoval i v nově napadeném nařízení.

Nařízením vlády č. 97/2003 Sb., kterým bylo změněno nařízení č. 114/2001 Sb., byl stanoven v § 7 odst. 2 a 3 klíč pro stanovení kvóty jednotlivým žadatelům tak, že Státní zemědělský intervenční fond

(dále též „Fond“) vypočte koeficient pro stanovení kvóty jednotlivým žadatelům jako podíl kapacity výroby cukru žadatele a souhrnu kapacit výroby cukru žadatelů, přičemž kvóta bude Fondem stanovena jako součin koeficientu a množství 415 000 tun cukru. Z uvedeného ustanovení je podle navrhovatelů evidentní, že rozhodujícím kritériem pro stanovení kvóty byl pojem kapacity výroby cukru žadatele. Podle § 2 písm. j) vloženého do nařízení č. 114/2001 Sb. nařízením č. 97/2003 Sb. bylo kapacitou výroby cukru nejvyšší průměrné množství cukru vyrobené producentem cukru za 24 hodin v cukrovaru, v němž vyráběl cukr v listopadu 2001 nebo v říjnu 2002, pokud v tomto cukrovaru vyráběl cukr v kvótovém roce 2002/2003, nejvýše však v prokazatelném množství odpovídajícím maximálnímu dennímu výkonu strojně technologického zařízení cukrovaru (maximální denní výkon), nebo u žadatele o novou kvótu z rezervy (maximální denní výkon ověřený znaleckým posudkem) (pozn. red.: sic – správně: nebo u žadatele o novou kvótu z rezervy maximální denní výkon, ověřený znaleckým posudkem).

Vláda tak vzala jako rozhodné období pro stanovení klíče k rozdělení kvóty jednotlivým žadatelům právě období, ve kterém byla v platnosti protiústavní úprava nařízení č. 114/2001 Sb. před účinky nálezu č. 499/2002 Sb., tedy v období od 30. 3. 2001 do 29. 11. 2002. Vláda tedy podle navrhovatelů namísto toho, aby jako rozhodné období pro stanovení klíče k rozdělení individuálních produkčních kvót vzala takové období, ve kterém ještě nebyla upravena regulace trhu s cukrem, která trh zkresluje, zcela svévolně a v rozporu se stanovisky Ústavního soudu stanovila jako rozhodné období právě to, kdy platila protiústavní právní úprava.

Navrhovatelé dále vyjádřili přesvědčení, že zvolené kritérium produkce ve dvou vybraných měsících v průběhu dvou let je ryze arbitrární, rozhodně ne promyšlené, přičemž opomíjí přirozené důvody vysvětlující rozlišné objemy výroby. Definice kapacity, jak ji předpokládal § 2 písm. j) nařízení vlády č. 114/2001 Sb., tedy podle objemu výroby cukru za den ve dvou (namátkou) vybraných měsících, není pro stanovení skutečné kapacity cukrovaru rozhodující, neboť (1.) nezohledňuje různé technologické postupy používané v jednotlivých cukrovarech při výrobě cukru a (2.) data rozhodující pro určení kapacity spadají do období, kdy trh s cukrem byl protiústavním způsobem regulován a výroba byla podřízena této regulaci.

Nikoliv každý cukrovar vyrábí podle navrhovatelů při zpracování cukrovky přímo cukr, cukrovary používají různou technologii výroby cukru, přičemž některé technologie spočívají v tom, že během kampaně se pouze extrahuje z cukrovky těžká šťáva, která je pak skladována. K samotné výrobě cukru ze šťávy pak dochází v průběhu celého hospodářského roku. Dále se navrhovatelé domnívají, že měla-li být zachována zásada rovnosti přístupu ke všem žadatelům a zásada objektivního způsobu výpočtu, naopak měla být při stanovení kapacit zohledněna také délka kampaně zpracování cukrovky, protože v praxi každý cukrovar zpracovával dodanou cukrovku po různě dlouhé období, a měl také k dispozici více nebo méně času. Rozdíl v délce kampaně v případě jednotlivých cukrovarů se může řádově pohybovat kolem 40 dnů, vlastní výroba cukru (různými technologiemi) pak může probíhat po celý rok, a je proto zcela neobjektivní stanovit kapacitu cukrovaru na základě množství cukru vyrobeného v průběhu jednoho dne.

Stanovení kritérií pro určení kvóty tak dle mínění navrhovatelů postrádalo jakékoliv objektivní hledisko a jeví se tak jako výraz naprosté libovůle. Z těchto důvodů jsou navrhovatelé přesvědčeni, že § 2 písm. j) a § 7 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. byly v rozporu se zásadou rovného přístupu ke všem žadatelům o kvótu a zásadou objektivního způsobu výpočtu tak, jak je stanoveno v § 11d odst. 10 písm. b) zákona č. 256/2000 Sb. (původně § 12 odst. 6 citovaného zákona). Současně byla tato ustanovení v rozporu s ústavním požadavkem rovnosti dle čl. 1 a čl. 3 Listiny, což zároveň založilo ústavně nepřípustný nestejný zákonný obsah vlastnictví výrobních zařízení podle čl. 11 odst. 1 Listiny a neospravedlnitelné rozlišování mezi jednotlivými podniky, jež se těší stejné svobodě podnikání podle čl. 26 Listiny. Podle navrhovatelů tak došlo rovněž k porušení čl. 14 evropské Úmluvy o ochraně

lidských práv a základních svobod ve spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

Převzetím systému kvót určených podle úpravy obsažené v nařízení vlády č. 114/2001 Sb., a to prostřednictvím navrhovatelů napadeného § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., došlo proto k založení neústavnosti i úpravy nové.

Zpochybňují-li navrhovatelé ústavnost a zákonnost určení jednotlivých produkčních kvót, je tím podle nich zpochybněna i rezerva, na kterou se odkazuje v § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. Aktuální roční kvóta je totiž tvořena ze součtu individuálních kvót a rezervy (§ 3 nařízení vlády č. 114/2001 Sb.). Přidělování kvóty z rezervy podle § 4 odst. 2 a § 12 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. bylo totiž podle navrhovatelů rovněž v rozporu se zásadou rovnosti a objektivního způsobu výpočtu, neboť tato ustanovení neobsahovala žádná přezkoumatelná kritéria, na základě kterých měl Fond o přidělení kvóty z rezervy rozhodnout.

Jinými slovy, napadená ustanovení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. zachovávají kontinuitu s předchozí, dle navrhovatelů neústavní a nezákonnou, úpravou obsaženou v předchozím nařízení vlády č. 114/2001 Sb., které bylo rovněž navrhovateli v předchozím řízení před Ústavním soudem napadeno. Toto řízení však Ústavní soud zastavil s ohledem na to, že napadená úprava byla v průběhu řízení derogována právě nařízením vlády č. 364/2004 Sb.

Navrhovatelé jsou však toho názoru, že neústavnost napadené právní úpravy nevyplývá pouze z neústavnosti předchozí právní úpravy, neboť vláda podle navrhovatelů vybočila i ze svého kompetenčního rámce, čímž porušila čl. 78 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Vláda totiž podle navrhovatelů zachováním dosavadního rozdělení kvót v nové právní úpravě zasahuje do kompetencí orgánu, jehož působnost rozhodovat o výši kvót (Státní zemědělský intervenční fond) je stanovena právními předpisy vyšší právní síly (zákon č. 256/2000 Sb. a nařízení rady ES č. 1260/2001). Vzhledem k tomu, že nový právní předpis zrušil právní důvod, o který se opírala v mezidobí vydaná správní rozhodnutí o přidělení kvót, nicméně tato rozhodnutí ponechal platnými a účinnými, bylo tímto novým právním předpisem navíc zasaženo do výroku těchto správních rozhodnutí, resp. byly změněny výrokové části správních rozhodnutí – viz část věty § 3 odst. 1 nařízení č. 364/2004 Sb.: „... se ... považuje za součet kvóty A a kvóty B podle předpisů Evropského společenství.“ (pozn. red.: sic – správně: podle předpisů Evropských společenství).

Navrhovatelé proto navrhli, aby Ústavní soud obě napadená ustanovení nařízení vlády č. 364/2004 Sb. zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Sdělením ze dne 18. 10. 2005 navrhovatelé doplnili původní návrh. V tomto doplnění rozvedli svou původní argumentaci stran vztahu mezi napadenými ustanoveními nařízení vlády č. 364/2004 Sb. a předchozí právní úpravou stanovující klíč k rozdělení kvóty obsaženou v nařízení vlády č. 114/2001 Sb., ve znění nařízení vlády č. 97/2003 Sb. Jak navrhovatelé zopakovali, považovali za protiústavní i předchozí právní úpravu; řízení o ní však bylo před Ústavním soudem zastaveno s ohledem na přijetí nové, nyní napadené právní úpravy. Navrhovatelé jsou toho názoru, že s ohledem na to, že napadená ustanovení odkazují na původní právní úpravu, fakticky přetrvává protiústavnost původního vládního nařízení. Navrhovatelé se domnívají, že jde o mnohem obsírnější obecnou otázku, zda je z hlediska ústavního pořádku přípustné, aby určitá právní úprava, která je protiústavní, mohla působit právní účinky i po svém formálním zrušení, a to prostřednictvím ustanovení, která na ni budou odkazovat. Ačkoliv z normotvorné praxe vyplývá, že takový postup regulace právních vztahů novou právní úpravou, která vyžaduje použití předchozí právní úpravy již formálně zrušené, na niž se toliko odkazuje, je poměrně častý a z řady důvodů (např. naplnění požadavku na zachování principu právní jistoty) i legitimní, jiná situace nastává podle navrhovatelů v případě, kdy dosavadní právní úprava, která se má použít vzhledem k „odkazujícímu ustanovení“ obsaženému v novém právním předpise, je

protiústavní. Navrhovatelé jsou proto přesvědčeni, že Ústavní soud musí mít pravomoc přezkoumávat platná ustanovení právních předpisů v případě, že by to znamenalo posuzovat ústavní konformitu právních předpisů již formálně zrušených. Pravomoc Ústavního soudu by jinak byla podstatně zúžena, resp. by ji bylo možno obejít tak, že by normotvůrce přijal nový právní předpis vždy poté, co by byl předchozí předpis napaden před Ústavním soudem. Z hlediska ryze formálního by tak znemožnil Ústavnímu soudu o návrhu na zrušení původního právního předpisu rozhodnout. Je-li mezi původním předpisem a novým předpisem zcela zjevná vazba, jako je tomu podle navrhovatelů v daném případě, musí být dána možnost posoudit prostřednictvím ustanovení nového právního předpisu i právní předpis dosavadní.

Navrhovatelé v závěru doplnění návrhu zdůraznili, že Ústavní soud se ve své předchozí judikatuře vyslovil dostatečně jasně, když stanovil meze podzákoně právní úpravy v oblasti regulace trhu s cukrem. Navrhovatelé se domnívají, že napadená právní úprava tyto meze nerespektuje, a je tedy namístě, aby Ústavní soud setrval na svých dosavadních právních názorech, neboť podle mínění navrhovatelů nenastaly takové skutečnosti, které by odůvodňovaly revizi stanoviska Ústavního soudu v těchto otázkách.

B) Dne 3. 1. 2006 obdržel Ústavní soud podání, kterým navrhovatelé reagovali na postup vlády České republiky, která dne 21. 12. 2005 přijala nařízení č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru. Tímto nařízením bylo s účinností od 31. 12. 2005 zrušeno nařízení č. 364/2004 Sb., jehož ustanovení § 3 a § 16 byla původním návrhem navrhovatelů napadena. Tímto podáním navrhovatelé rozšířili původní návrh a výslovně navrhli zrušení § 3 nového nařízení č. 548/2005 Sb. Přitom k odůvodnění tohoto návrhu uvedli, že postup vlády považují za účelovou a již opakovanou snahu vyhnout se projednání věci před Ústavním soudem. Podle navrhovatelů dosud platná právní úprava žádnou změnu nevyžadovala. Argumentace, že nové nařízení bylo koncipováno tak, aby umožnilo v podmínkách České republiky realizaci všech nezbytných opatření dosluhujícího systému tržní organizace, který bude od 1. 7. 2006 nahrazen novou reformovanou organizací trhů (jak podle navrhovatelů vyplývá z předkládací zprávy k nařízení), není důvodná. Sám předkladatel totiž podle navrhovatelů připouští, že nová úprava si vynutí od 1. 7. 2006 zásadní změny v systému produkčních kvót, v cenové politice i dalších instrumentech tržní organizace, a tedy i novelizaci nyní přijaté úpravy. Navíc celá konkrétní podoba reformy ještě není úplně známa. Samotná skutečnost, že nařízením Komise (ES) č. 1609/2005 došlo ke snížení produkčních kvót, nemá žádný vliv na projednávanou věc. Naopak, i přes toto snížení je podle navrhovatelů zachován v rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod stanovený podíl producentů na produkční kvótě. Původní systém výpočtu kvóty proto zůstává zachován také v nové právní úpravě.

Navrhovatelé se domnívají, že zastavení řízení a tím faktické schválení postupu vlády by bylo ryze formalistickým přístupem, který Ústavní soud u obecných soudů vždy kritizoval. Proto podávají změnu původního návrhu podle § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 95 občanského soudního řádu a navrhují, aby Ústavní zrušil ustanovení § 3 nařízení č. 548/2005 Sb., a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

II.

Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníků, vedlejších účastníků řízení a dalších důkazů

A) Vláda České republiky ve svém vyjádření ze dne 24. 11. 2004 k původnímu návrhu na zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. předložila Ústavnímu soudu následující argumentaci.

Cukrovarnický průmysl v České republice a také sektor pěstitelů cukrové řepy se podle vlády po přistoupení České republiky k EU řídí v plném rozsahu pravidly společné organizace trhů s cukrem, která jsou součástí Společné zemědělské politiky EU. Pravidla a mechanismy společné organizace trhu s cukrem byly stanoveny celou řadou nařízení vydaných Radou nebo Komisí ES. Nařízení Rady nebo Komise mají podle čl. 249 Smlouvy o založení ES přímou závaznost ve všech svých částech a jsou přímo použitelná v každém členském státě EU. V rámci přípravy České republiky na zapojení se do Společné zemědělské politiky EU v oblasti společné organizace trhů v odvětví cukru bylo podle vlády nutné přistoupit k přijetí právních nástrojů, které umožnily, aby v okamžiku přistoupení České republiky k EU bylo možné zabezpečit administraci opatření v oblasti společné organizace trhů v odvětví cukru, kterou provádí Státní zemědělský intervenční fond na základě zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů.

Právní rámec provádění opatření Společné zemědělské politiky je tedy po přistoupení České republiky k EU dán zákonem č. 256/2000 Sb., zákonem č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, příslušnými nařízeními a rozhodnutími ES a nařízením vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru.

Základním právním nástrojem při stanovování platného systému produkčních kvót do právního řádu České republiky se tedy stal zákon č. 256/2000 Sb., který zmocnil vládu, aby svým nařízením stanovila produkční kvóty a podmínky systému produkčních kvót, a při jejich stanovení dodržela rozsah a časové termíny vyplývající z časového harmonogramu stanoveného v jednání o přistoupení České republiky k EU. Vláda proto při zpracování nařízení vycházela jak z platného ústavního principu (čl. 78 Ústavy), který ji opravňuje k provedení zákona a v jeho mezích vydat příslušné nařízení, tak i z konkrétního zákonného zmocnění, a postupovala v mezích daných zákonem.

Ke konkrétním výtkám navrhovatelů uvedla vláda následující. K námitkám týkajícím se porušení čl. 11 Listiny, který chrání vlastnictví, vláda odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, publikovaný pod č. 410/2001 Sb., podle kterého kvótní systém představuje formu kontroly užívání majetku, u níž je nutno bedlivě zvažovat jak existenci veřejného zájmu opravňujícího k uplatnění usměrňujících (kontrolních) opatření, tak i výběr podrobných pravidel pro (spravedlivou) rovnováhu mezi obecným zájmem společnosti a ochranou základních práv jednotlivce. Vláda k tomu uvedla, že mezi taková opatření patří například opatření k organizaci trhu s určitými komoditami, jako je stanovení minimálních nebo maximálních cen, nejrůznějších kvót výrobních, dovozních nebo vývozních apod. V případě napadeného nařízení je veřejným zájmem, který legitimizuje stát k zavedení systému produkčních kvót cukru, stabilizace trhu s cukrem a zajištění a udržení výroby cukrovky, to znamená vytvoření podmínek pro to, aby každý producent měl zajištěn odbyt a aby obdržel odpovídající minimální cenu. Podle názoru vlády jsou pak prostředky použité k dosažení tohoto cíle a obsažené v nařízení přiměřené. Stanovení podmínek v napadeném nařízení, které musí žadatel o kvótu a žadatel o rezervu splňovat, se opírá o zákonné zmocnění obsažené v § 12 odst. 3, resp. v § 11d odst. 10 zákona č. 256/2000 Sb. Tyto podmínky přitom dopadají stejně na všechny žadatele. Pokud žadateli podle vlády není stanovena kvóta proto, že uvedené podmínky nesplnil, v žádném případě nedochází ke změně obsahu vlastnického práva tohoto žadatele k jeho majetku – cukrovaru, jeho vlastnické právo má stále stejný obsah jako vlastnické právo jiných žadatelů. Dochází pouze k tomu, že jím vyrobený cukr je zatížen odvodem podle § 13 odst. 7 zákona č. 256/2000 Sb., což se však nikterak nedotýká vlastnického práva k cukrovaru a tím spíše nedochází ani k vyvlastnění, které předpokládá nucené omezení vlastnického práva. V této souvislosti poukázala vláda opakovaně na nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 410/2001 Sb., v němž Ústavní soud stanovil, že omezení produkce výrobku sice představuje omezení práva tento výrobek užívat, avšak nepředstavuje vyvlastnění, neboť vlastník může s tímto výrobkem i nadále nakládat. Nedochází k převodu či přechodu vlastnického práva na jinou osobu, výrobek se pouze regulací stává obtížně

prodejný nebo neprodejný. Nárok na dosažení určité ceny na trhu však není součástí chráněného vlastnického práva. S ohledem na to je proto vláda přesvědčena, že k porušení čl. 11 Listiny nedošlo.

Vláda v této souvislosti poukázala na některé další nálezy a usnesení Ústavního soudu, které se ze širšího hlediska zabývaly ústavní ochranou poskytovanou čl. 26 odst. 1 Listiny. Podle vlády vyplývá např. z usnesení Ústavního soudu [sp. zn. III. ÚS 363/96](#) [Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sbírka rozhodnutí“), svazek 7, usn. č. 7], že právo podnikání je nutno chápat pouze jako právo výběru, zda určitá činnost bude vykonávána jako samostatná výdělečná činnost nebo jako závislá činnost v pracovním poměru. Právo svobodně se rozhodnout přitom neznamená, že při této činnosti není subjekt nijak omezen, naopak své rozhodnutí může realizovat jen v hranicích daných právním řádem. Práva a svobody obsažené v hlavě čtvrté Listiny jako „Hospodářská, sociální a kulturní práva“ vyžadují ke své realizaci součinnost dalších faktorů; nepůsobí bezprostředně jako základní práva uvedená v hlavě druhé Listiny. Zcela evidentní je to podle vlády v ustanovení čl. 26 odst. 2 Listiny, kde rozsah práva na svobodné podnikání je řešen odkazem na zákonem stanovené podmínky a omezení. Normativní obsah čl. 26 odst. 1 Listiny je pak omezen čl. 41 odst. 1 Listiny, což znamená, že tohoto ustanovení se jako práva lze dovolat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí (nález Ústavního soudu [sp. zn. Pl. ÚS 35/95](#), Sbírka rozhodnutí, svazek 5, nález č. 64; vyhlášen pod č. 206/1996 Sb.). Zákonné vymezení těchto práv je provedeno právě zákonem, na základě kterého je vydáno napadené nařízení. Vláda proto v důsledku shora uvedeného nespatřuje v napadeném nařízení ani rozpor s čl. 26 odst. 1 Listiny.

Vláda rovněž odmítla tvrzení navrhovatelů, že výrobcům bez kvóty je přístup na trh ztížen nebo dokonce zcela uzavřen. Podle vlády každý subjekt mající zájem podnikat ve výrobě cukru má možnost na trh vstoupit, a to buď prostřednictvím žádosti o přidělení kvóty z rezervy nebo nabytím kvóty od jiného producenta, který bude mít zájem výrobu ukončit. Jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#), publikovaného pod č. 499/2002 Sb., ani ústavní pořádek ani mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách nezakazují zákonodárci omezení množství produkce, distribuce nebo spotřeby statků. Zákonodárce proto smí podle své úvahy zavést cenovou nebo kvantitativní regulaci produkce v určitém odvětví hospodářství, vymezit či ovlivnit druh, počet subjektů v něm působících či omezit smluvní svobodu při uplatňování produkce na trhu či při nákupu surovin a výrobních zařízení. Vláda upozornila na to, že tvrzení skupiny poslanců, že omezení mohou být jen kvalifikační, označil v tomto nálezu Ústavní soud za nepřiměřeně úzký výklad.

Vláda dále konstatovala, že napadené nařízení zachovává kontinuitu s příslušnými předpisy ES a se zákonem. Tato kontinuita zohledňuje způsob stanovení produkčních kvót provedený ještě před přistoupením České republiky k EU v souladu s povinnostmi jejich stanovení, vyplývající pro členský stát z příslušných předpisů ES tak, aby již od počátku hospodářského roku 2004/2005 (tj. od 1. 7. 2004) mohly být uplatňovány všechny mechanismy společné organizace trhu v odvětví cukru i v České republice. K argumentům navrhovatelů týkajícím se klíče k přidělení individuálních produkčních kvót jednotlivým žadatelům vláda uvedla, že v období listopad 2001 nebo říjen 2002 sice platila úprava rozdělení produkčních kvót provedená na základě předchozího nařízení vlády č. 114/2001 Sb., avšak produkční kvóty stanovené tehdy jednotlivým producentům cukru neměly žádný zásadní vliv na objem výroby producentů cukru v jejich cukrovarech v uvedených měsících. Kritériem pro přidělení individuálních produkčních kvót žadatelům se na základě nařízení vlády č. 97/2003 Sb., které nabylo účinnosti dne 9. 4. 2003, stala kapacita výroby cukru každého žadatele. Výchozím rámcem se přitom stalo období jednoho měsíce, buď listopadu 2001 nebo října 2002, neboť v měsících říjnu a listopadu každého roku probíhá ve všech cukrovarech podstatná část výrobní kampaně, přičemž objem výroby v těchto dvou měsících není podmíněn celkovou plánovanou výrobou, vyplývající z přidělené produkční kvóty, nýbrž požadavkem na maximální výkon strojné technologického zařízení každého cukrovaru tak, aby producent cukru mohl realizovat kampaň v co nekratším období a tím minimalizoval své ekonomické náklady.

Zmíněné dvouměsíční období bylo dále rozděleno na dva měsíce ve dvou různých kalendářních rocích jednak s ohledem na to, aby některý producent cukru nebyl poškozen případnou výlukou nebo přerušením výroby v jednom ze dvou alternativně zvolených měsíců. Základem pro stanovení kapacity výroby cukru se pak stalo průměrné množství vyrobené žadatelem za 24 hodin v jím provozovaném cukrovaru nebo cukrovarech tak, že se výroba ve zvoleném měsíci vydělila příslušným počtem dní. Touto specifikací na průměrné denní množství výroby se mělo předejít případům, kdy by některý z producentů ve sledovaném měsíci přerušil v některých dnech výrobu, což by se negativně projevilo na ukazateli výroby za sledovaný měsíc. Popsaným postupem se pak dospělo ke stanovení kapacity výroby cukru žadatele tak, aby se postupným způsobem stanovil maximální výkon výrobních zařízení jednotlivých žadatelů o kvótu. Celková délka kampaně v příslušném roce se tak stala s ohledem na výše uvedené zcela bezpředmětná.

K výrobě cukru z těžké šťávy, která probíhá i řadu měsíců po konci kampaně, vláda uvedla, že tato výroba těžké šťávy je podle úpravy obsažené v nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. 6. 2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru, ve znění pozdějších předpisů, považována za výrobu cukru, takže v takových případech je možné již vykazovat výrobu cukru, ačkoliv byla vyrobena v průběhu kampaně pouze těžká šťáva.

Vláda dále uvedla, že ze stanovení kritérií pro určení kvóty je zřejmá snaha o stanovení takových objektivních kritérií, která by vyhovovala požadavkům zákona a současně odrážela reálný ekonomický a technologický rámec pro jejich stanovení. Skutečnost, že splnění zákonných požadavků na prvotní přidělení individuálních produkčních kvót je velmi obtížné, dokazují podle vlády paradoxně sami navrhovatelé, když jako rozhodné období pro stanovení klíče k rozdělení kvót navrhují období, ve kterém ještě nebyla upravena regulace trhu s cukrem. Aplikací tohoto návrhu by však nebylo možné přidělit kvóty těm žadatelům, kteří v té době cukr nevyráběli. Totéž platí o cukrovarech, které tito noví výrobci cukru znovu zprovoznili, ačkoliv před tím je vlastnily jiné společnosti.

Toto tvrzení podle vlády potvrdil také Ústavní soud, který např. v případě mléčných kvót v nálezu publikovaném pod č. 410/2001 Sb. judikoval, že „...jistě znevýhodnění potenciálních budoucích producentů je přirozenou a neodstranitelnou vlastností veškerých omezení množství produkce a nemůže v něm být spatřováno porušení ústavně zaručeného principu rovnosti, neboť – což již bylo řečeno – rovnost v moderních ústavních systémech nelze chápat jako kategorii absolutní, nýbrž relativní...“.

Vláda v závěru svého vyjádření proto konstatovala, že návrh shledala nedůvodným, a to s ohledem na závazek České republiky vůči EU vybudovat v České republice v intencích pravidel Společné zemědělské politiky EU fungující a efektivní systém produkčních kvót. Jak vláda uvedla, v případě zrušení příslušných ustanovení napadeného nařízení by se Česká republika stala zemí, která by v rámci tržní organizace neměla na cukr přiděleny produkční kvóty jednotlivým podnikům, což by bylo v rámci EU zcela neobvyklé, a tato skutečnost by podle vlády přinesla České republice nevýčíslitelné a neodhadnutelné následky s dopady na všechny pěstitele cukrovky a výrobce cukru. Vláda proto navrhla, aby Ústavní soud návrh jako takový zamítl.

B) Ústavní soud dále podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh veřejnému ochránci práv s tím, aby v zákonné lhůtě sdělil, zda vstupuje do řízení jako vedlejší účastník. Veřejný ochránce práv přípisem ze dne 23. 11. 2004 projevil vůli do řízení vstoupit a současně Ústavnímu soudu poskytl k návrhu své vyjádření. V něm uvedl, že veřejný ochránce práv vstoupil již v roce 2002 do řízení o návrhu na zrušení části zákona č. 256/2000 Sb. a na zrušení části nařízení vlády č. 114/2001 Sb. vedeného pod [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#). Učinil tak především s ohledem na to, že se na něj obrátily soukromé osoby se žádostmi, aby podpořil jejich snahu o zrušení těchto právních předpisů. Veřejný

ochránce práv takto vstoupil také do řízení o návrhu na zrušení nařízení vlády č. 114/2001 v tehdy platném znění, vedeného Ústavním soudem pod [sp. zn. Pl. ÚS 48/03](#), které Ústavní soud pro odpadnutí důvodu zastavil. V obou případech veřejný ochránce práv poukazoval na fakt, že aplikací tehdy platné zákonné úpravy docházelo k porušování zásady rovného přístupu a požadavku objektivního způsobu výpočtu cukerných kvót. Docházelo tak, zjednodušeně řečeno, k vytváření nerovnosti mezi výrobci cukru navzájem. K nyní podanému návrhu veřejný ochránce práv uvedl, že obě napadená ustanovení mají základ v nařízení vlády č. 114/2001 Sb., které bylo již dvakrát napadeno návrhy na zrušení u Ústavního soudu. Proto se veřejný ochránce práv ztotožnil s názorem navrhovatelů, že požadavek rovného přístupu a objektivního způsobu výpočtu není dán, jelikož nové nařízení č. 364/2004 Sb. odkazuje na již neplatné nařízení č. 114/2001 Sb., které rovnost a objektivitu nezaručovalo. Podle veřejného ochránce práv vláda vydáním nového nařízení opět překročila meze stanovené jí v čl. 78 Ústavy.

C) Ústavní soud si pak dne 31. 3. 2005 vyžádal k provedení důkazu od Státního zemědělského intervenčního fondu srovnávací informace o tom, jaký klíč k přidělení individuálních produkčních kvót cukru užíly a užívají ostatní členské státy EU. Státní zemědělský intervenční fond Ústavnímu soudu sdělil, že produkční kvóty byly poprvé zavedeny a rozděleny mezi podniky v členských státech tehdejšího EHS na základě nařízení EHS č. 1009/1967 o společné organizaci trhu s cukrem. Podle čl. 23 nařízení určila členská země základní kvótu podniku tak, že zjistila podíl dotyčného podniku na celkové průměrné roční produkci cukru této země v hospodářských letech 1961/1962 až 1965/1966, tedy v průběhu období 5 let. Stejný postup byl realizován v případě přistoupivších států v 70. letech, tedy v případě Dánska, Irska a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, u nichž bylo rozhodujícím obdobím období let 1965/1966 až 1969/1970.

Nařízením rady (EHS) č. 1785/1981 o společné organizaci trhů v odvětví cukru bylo zavedeno členění kvóty každého podniku na kvótu A a kvótu B, přičemž určujícím obdobím byla produkce v hospodářských letech 1975/1976 až 1979/1980.

Na základě Smlouvy o přistoupení Španělska a Portugalska k ES z roku 1985 byly přiděleny kvóty A a B také podnikům na území těchto států, a to podle množství produkce během roku 1985; přesné kritérium podle informací Státního zemědělského intervenčního fondu však stanoveno nebylo. Na základě Smlouvy o přistoupení Švédska, Finska a Rakouska k ES byly přiděleny kvóty i v těchto zemích, a to podle produkce v roce 1994. Konkrétní kritéria byla ponechána na dotyčných zemích.

Pokud jde o státy z poslední vlny přistoupení, jak na Slovensku, tak v Polsku a v Maďarsku bylo podle neověřených informací, kterými Státní zemědělský intervenční fond disponuje, zvoleno jako rozhodující období hospodářských let 1994/95 až 1998/99, tedy vždy období 5 po sobě jdoucích hospodářských let.

D) Ústavní soud si dále dne 2. 1. 2006 vyžádal informaci Státního zemědělského intervenčního fondu o tom, zda bylo na území České republiky aplikováno nařízení Komise (ES) č. 1609/2005. Ze sdělení Fondu vyplynulo, že Fond splnil povinnost vyplývající z čl. 1 odst. 3 nařízení a přede dnem 1. 11. 2005 stanovil každému z producentů držících kvótu A a kvótu B její snížení.

E) Dne 4. 1. 2006 obdržel Ústavní soud reakci vlády na podání, kterým navrhovatelé navrhli připuštění změny původního návrhu na návrh na zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. Ve svém vyjádření vláda uvedla, že výsledky dosavadního řízení nemohou být podkladem pro řízení o změněném návrhu, neboť obě nařízení se odlišují (§ 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. má odlišnou dikci i účel než původní § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb.). Tvrzení, že se vláda opakovaně vyhýbá jednání a výroku Ústavního soudu se nezakládá na pravdě, neboť legislativní proces probíhal nezávisle na řízení před Ústavním soudem; žádost o projednání návrhu nařízení ve zkráceném

legislativním procesu byla odeslána již 1. 11. 2005, tedy před tím, než byla vláda dotázána, zda souhlasí s upuštěním od ústního jednání. Důvodem přijetí nového nařízení byla nutnost přizpůsobit vnitrostátní úpravu nařízení Komise (ES) č. 1609/2005 a současně vnitrostátní úpravu připravit na nový cukerný pořádek, který bude přijat na komunitární úrovni. S ohledem na rozsah těchto změn pak byla zvolena cesta vydání nového předpisu namísto novelizace stávajícího. Vláda proto navrhla, aby Ústavní soud nepřipustil změnu návrhu a řízení zastavil.

F) Dne 12. 1. 2006 doručila vláda Ústavnímu soudu podklady týkající se procesu přijímání nařízení vlády č. 548/2005 Sb., tedy návrh nařízení a jeho odůvodnění, vypořádání připomínek příslušných připomínkových míst (Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Úřad vlády, Generální ředitelství cel), žádost ministra zemědělství o projednání návrhu ve zkráceném připomínkovém řízení ze dne 1. 11. 2005, povolení ministra a předsedy Legislativní rady vlády projednat návrh ve zkráceném řízení ze dne 3. 11. 2005, stanovisko předsedy Legislativní rady vlády k návrhu nařízení ze dne 16. 12. 2005 a vyjádření odboru kompatibility Úřadu vlády k návrhu nařízení.

Dále vláda Ústavnímu soudu sdělila, že nesouhlasem s upuštěním od ústního jednání realizovala své právo, neboť řízení přikládala mimořádný význam. V té době sice již probíhal legislativní proces, nebylo však jasné, zda bude nařízení přijato a kdy nabude účinnosti. Proto vláda tuto skutečnost Ústavnímu soudu nesdělila a učinila tak až v okamžiku, kdy bylo nařízení publikováno ve Sbírce zákonů.

G) Dne 19. 1. 2006 bylo Ústavnímu soudu doručeno doplnění k vyjádření vlády k návrhu na připuštění změny návrhu ze dne 3. 1. 2006, ve kterém vláda navrhla pro případ, že by byla změna návrhu připuštěna, aby Ústavní soud návrh na zrušení § 3 nařízení č. 548/2005 Sb. zamítl. V tomto podání vláda shrnula, pokud jde o samotnou podstatu stanovení klíče k výpočtu produkčních kvót, argumenty uvedené již v původním vyjádření k původnímu návrhu.

H) Dne 20. 1. 2006 doručil Ústavnímu soudu své vyjádření k návrhu na připuštění změny návrhu a zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. také vedlejší účastník, veřejný ochránce práv. Ten uvedl, že je třeba nejprve zkoumat, zda lze výsledky dosavadního řízení využít pro řízení o změně návrhu. Obě nařízení podle něj nejsou obsahově zcela totožná, avšak je třeba připustit, že v otázce přidělování individuálních produkčních kvót přebírá § 3 v zásadě kvóty stanovené v předchozím nařízení, pouze je snižuje při zachování vzájemného poměru. K samotnému meritu pak veřejný ochránce práv poznamenal, že Ústavní soud svým předchozím nálezem [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#) postavil vládu do nelehké situace. Časový odstup od okamžiku, kdy začal být trh s cukrem regulován, byl již natolik velký, že vláda mohla jen velmi těžko použít jako výchozí hodnotu objem výroby jednotlivých producentů před počátkem regulace. Přesto je veřejný ochránce práv přesvědčen, že vláda měla a mohla vyvinout úsilí k nalezení takového mechanismu, který by dříve vzniklou nerovnost buď zcela odstranil, nebo alespoň zmírnil. Vláda však nepředložila žádný výčet modelů řešení, které snad zvažovala a z nejrůznějších důvodů zavrhl.

Veřejný ochránce práv proto alternativně navrhl, buď aby Ústavní soud řízení zastavil a vysvětlil důvody, které jej k tomu vedly, nebo pokud připustí změnu návrhu a změněnému návrhu vyhoví, aby současně posunul datum účinnosti nálezu o lhůtu 6 měsíců ode dne jeho vyhlášení.

I) Konečně dne 8. 2. 2006 obdržel Ústavní soud dopis Státního zemědělského intervenčního fondu, v němž Ústavní soud seznámil se svými postoji k návrhu. Případný radikální zásah Ústavního soudu do soustavy produkčních kvót cukru by podle Fondu představoval krok k takovému pojetí vnitrostátně garantovaných základních práv, které by neobstálo z pohledu práva ES. Dále Státní zemědělský intervenční fond naznačil možné scénáře vývoje, který by nastal po zrušujícím nálezu Ústavního

soudu (vyrobený cukr by nemohl být považován za cukr kategorie A a B a byl by cukrem C, který by producenti museli vyvážet mimo území EU, nastal by kolaps trhu, byl by zpochybněn proces výběru finančních dávek z výroby cukru A a B od producentů cukru v České republice odváděných do rozpočtu EU, ztráta kvót by znamenala ztrátu trhů atd.).

III.

Průběh ústního jednání

Na ústním jednání dne 8. 3. 2006 odkázal právní zástupce navrhovatelů na obsahy všech návrhů a shrnul podstatné argumenty. Navrhovatelům nejde o to, aby byla zrušena regulace jako taková, ale pouze aby došlo ke změně způsobu regulace. Podstatný je přitom výběr rozhodného období pro stanovení individuální kvóty, které ve všech dřívějších nařízeních bylo obdobím, které Ústavní soud v předchozím nálezu označil za protiústavní. Výběr rozhodného období v klíči byl arbitrární, neboť i z komparativního přehledu vyplývá, že lze zvolit delší období. Právní zástupce navrhovatelů sice připustil, že nelze dosáhnout absolutní rovnosti mezi producenty, ale v rámci snahy o maximální přiblížení se rovnému postavení mezi producenty by bylo lze zvolit jiný způsob rozdělení kvót.

Jeden z navrhovatelů, poslanec M. K., pak doplnil, že existují dvě varianty regulace trhu s cukrem: stát buď může omezovat přímo pěstitele cukrovky, nebo, jak učinila vláda, producenty cukru. Podle něj by byl systém regulace množství vypěstované cukrové řepy přímo u pěstitelů spravedlivější než zavedený systém. Systém kvótování v České republice pak podle něj nelze srovnávat se systémy v ostatních členských zemích EU, kde jsou cukrovary přímo ve vlastnictví pěstitelů.

Zástupce vlády rovněž odkázal na vyjádření vlády, v nichž vláda jasně stanovila, proč považuje zvolený způsob za spravedlivý. Způsoby výpočtu individuální kvóty byly podle něj v minulosti zvoleny různě, vždy však byly zpochybněny a lze očekávat, že i v případě, kdy by vláda v budoucnu zvolila jiný klíč, opět by i on byl napaden. Podle zástupce vlády nelze nalézt absolutně spravedlivý způsob výpočtu, případné znevýhodnění jednoho producenta nelze posuzovat jako nerovné postavení všech producentů. Proto vláda trvá na tom, že podaný návrh je neodůvodněný.

Veřejný ochránce práv uvedl, že jako vedlejší účastník může zastávat poněkud obecnější postoje. Proto sice odkázal na svá dřívější vyjádření, ovšem s tím, že v mezidobí se jeho postoje poněkud relativizovaly. Uvedl, že si položil otázku, komu tento proces prospívá. V konečném důsledku nejde o kvóty stanovené jednotlivým producentům, nýbrž o to, kolik kdo dostane náhrad za to, že nebude produkovat cukr. Dopad právní úpravy není jen na výrobce cukru, ale i na pěstitele. Proto trvá na tom, aby Ústavní soud, pokud právní úpravu zruší, odložil vykonatelnost nálezu.

K dotazu soudce zpravodaje účastníci řízení konečně shodně uvedli, že je již známa i národní kvóta pro hospodářský rok 2006/2007.

IV.

Aktivní legitimace navrhovatele, přípustnost návrhu

Ústavní soud nejprve zkoumal, zda je splněna podmínka aktivní legitimace navrhovatelů, zda je návrh přípustný a zda zde nejsou důvody zastavení řízení. Přitom konstatoval, že návrh byl podán oprávněným subjektem v souladu s § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu, tedy skupinou 35 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

V souvislosti s posouzením přípustnosti návrhu a podmínek pro zastavení řízení byl Ústavní soud

konfrontován se situací, kdy vláda v průběhu řízení o původním návrhu a těsně přede dnem ústního jednání napadenou právní úpravu zrušila a přijala právní úpravu novou, na což navrhovatelé reagovali návrhem na připuštění změny původního návrhu. Ústavní soud proto poté, co se seznámil s argumenty účastníků a vedlejšího účastníka řízení stran připuštění změny návrhu, rozhodl usnesením ze dne 14. 2. 2006 tak, že změnu návrhu připustil.

Ústavní soud byl již v minulosti před obdobnou situací postaven v řízení [sp. zn. Pl. ÚS 8/02](#) (Sbírka rozhodnutí, svazek 28, nález č. 142; vyhlášen pod č. 528/2002 Sb.), kdy Ministerstvo financí v průběhu řízení zrušilo napadenou úpravu regulace nájemného a přijalo formálně novou úpravu, obsahově shodnou, či v řízení [sp. zn. Pl. ÚS 49/03](#) (Sbírka rozhodnutí, svazek 37, nález č. 95; vyhlášen pod č. 227/2005 Sb.), kdy zastupitelstvo obce Jindřichovice pod Smrkem rovněž v průběhu řízení před Ústavním soudem zrušilo napadenou obecně závaznou vyhlášku a přijalo vyhlášku obsahově totožnou. Ústavní soud v obou těchto případech změnu návrhu připustil.

V nyní projednávaném případě Ústavní soud shledal důvody pro stejný postup, neboť vláda v průběhu řízení o původním návrhu napadenou právní úpravu formálně zrušila a přijala novou právní úpravu, materiálně obdobnou úpravě předchozí. Vláda tak navíc učinila poté, co nesouhlasila s upuštěním od ústního jednání, a to těsně před termínem nařízeného ústního jednání. Vláda přitom v době, kdy byl návrh nařízení připravován, o tom Ústavní soud nezpravila, ačkoliv si musela být vědoma toho, že přijetím nařízení bude výrazně dotčeno i řízení před Ústavním soudem. Několik dní před ústním jednáním pak zástupce vlády pouze Ústavní soud informoval o přijetí nové právní úpravy s tím, že se nehodlá ústního jednání účastnit, neboť očekává zastavení řízení.

Pokud by Ústavní soud akceptoval takový postup vlády a řízení zastavil, jak vláda předpokládala, znamenalo by to za dané situace popření účelu a smyslu abstraktní kontroly norem. Daným postupem, jež vláda zvolila, by mohl být Ústavní soud kdykoliv v budoucnu stejným způsobem vyloučen z možnosti jakoukoliv napadenou právní úpravu přezkoumat. Jinak řečeno, zastavení řízení by znamenalo nepřipustný precedens pro postup státních orgánů v budoucnu. Tím by byla přímo zmařena ústavodárcem zamýšlená funkce specializované a koncentrované abstraktní kontroly norem. Takový postup by ve svém důsledku celkově oslabil ochranu ústavnosti v České republice a tak i princip materiálního právního státu.

Obsahová totožnost ustanovení § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. a § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. je přitom podle Ústavního soudu dána meritem vlastního ústavního přezkumu, jímž je otázka ústavní konformity stanoveného způsobu výpočtu individuálních produkčních kvót. Ačkoliv lze tedy souhlasit s vládou v tom, že díky obou ustanovení je odlišná, co do materie obě ustanovení v sobě implicitně uchovávají původní klíč výpočtu individuálních produkčních kvót, což bylo hlavním předmětem pro ústavněprávní přezkum jak v návrhu původním, tak ve změněném návrhu. Výsledky dosavadního řízení, týkajícího se přezkumu § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., lze proto v tomto směru použít i pro řízení o změněném návrhu na zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb.

S ohledem na tyto skutečnosti Ústavní soud podle § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 95 odst. 1 občanského soudního řádu návrhu na připuštění změny návrhu vyhověl.

Ve vztahu k návrhu na zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. Ústavní soud řízení zastavil podle ustanovení § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a pokračoval v řízení o návrhu na zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb.

Návrh na zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. je pak návrhem přípustným, neboť byl Ústavnímu soudu doručen poté, co bylo nařízení vlády č. 548/2005 Sb. publikováno ve Sbírce zákonů (§ 66 zákona o Ústavním soudu a contrario).

V.

Dikce napadených ustanovení

Původním návrhem napadené ustanovení nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, znělo:

»§ 3

Kvóta

(1) Produkční kvóta cukru 3) stanovená výrobcí cukru (dále jen „držitel kvóty“) Státním zemědělským intervenčním fondem (dále jen „Fond“) od 1. září 2003 v členění na cukrovary provozované držitelem kvóty, popřípadě produkční kvóta cukru 3) snižená držiteli kvóty Fondem, podle dosavadního právního předpisu 4) se považuje za součet kvóty A 5) a kvóty B 5) podle předpisů Evropských společenství 1) .

(2) Kvóta A 5) držitele kvóty činí 97 % kvóty, stanovené Fondem držiteli kvóty podle dosavadního právního předpisu 4) . Kvóta B 5) držitele kvóty činí 3 % kvóty, stanovené Fondem držiteli kvóty podle dosavadního právního předpisu 4) .

(3) Fond do 30 dnů po dni nabytí účinnosti tohoto nařízení oznámí držiteli kvóty podle odstavců 1 a 2 výši kvóty A 5) a výši kvóty B 5) pro období stanovené předpisem Evropských společenství 6) , v členění podle jednotlivých cukrovarů držitele kvóty.

1) Nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. června 2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (ES) č. 680/2002 ze dne 19. dubna 2002, nařízení Komise (ES) č. 2196/2003 ze dne 16. prosince 2003, nařízení Komise (ES) č. 39/2004 ze dne 9. ledna 2004 a Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.

Nařízení Komise (EHS) č. 1043/1967 ze dne 22. prosince 1967 o prováděcích pravidlech pro stanovení kvót v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 1431/1968.

Nařízení Komise (EHS) č. 1265/1969 ze dne 1. července 1969 o metodách pro stanovení jakosti cukru, který nakupují intervenční agentury.

Nařízení Komise (EHS) č. 100/1972 ze dne 14. ledna 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro denaturaci cukru určeného ke krmení zvířat, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 2351/1972, nařízení Komise (EHS) č. 2847/1972, nařízení Komise (EHS) č. 3475/1980, nařízení Komise (EHS) č. 3819/1985 a nařízení Komise (ES) č. 260/1996.

Rozhodnutí Rady (EHS) č. 583/1974 ze dne 20. listopadu 1974 o sledování pohybů cukru.

Nařízení Komise (EHS) č. 1516/1974 ze dne 18. června 1974 o dohledu členských států nad smlouvami uzavřenými mezi výrobcí cukru a producenty cukrové řepy.

Nařízení Komise (EHS) č. 825/1975 ze dne 25. března 1975, kterým se stanoví zvláštní prováděcí pravidla k režimu vývozních dávek v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 1714/1988 a

nařízení Komise (ES) č. 1148/1998.

Nařízení Komise (EHS) č. 797/1980 ze dne 31. března 1980 o úpravě vývozních dávek a náhrad stanovených předem v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 1698/1980.

Nařízení Komise (EHS) č. 2670/1981 ze dne 14. září 1981, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro výrobu cukru nad rámec kvóty, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 1760/1984, nařízení Komise (EHS) č. 2561/1985, nařízení Komise (EHS) č. 1714/1988, nařízení Komise (EHS) č. 3892/1988, nařízení Komise (EHS) č. 56/1991, nařízení Komise (EHS) č. 3559/1991, nařízení Komise (EHS) č. 2177/1992, nařízení Komise (ES) č. 158/1996, nařízení Komise (ES) č. 1148/1998 a nařízení Komise (ES) č. 95/2002.

Nařízení Komise (EHS) č. 65/1982 ze dne 13. ledna 1982, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro převod cukru do následujícího hospodářského roku, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 948/1982, nařízení Komise (EHS) č. 1708/1984, nařízení Komise (ES) č. 260/1996 a nařízení Komise (ES) č. 2223/2000.

Nařízení Komise (EHS) č. 1713/1993 ze dne 30. června 1993, kterým se stanoví zvláštní prováděcí pravidla pro používání zemědělského přepočítacího koeficientu v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 2627/1993, nařízení Komise (ES) č. 2926/1994, nařízení Komise (ES) č. 59/1997 a nařízení Komise (ES) č. 624/1999.

Nařízení Komise (ES) č. 1464/1995 ze dne 27. června 1995 o podrobných pravidlech pro aplikaci systému dovozních a vývozních licencí v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (ES) č. 2136/1995, nařízení Komise (ES) č. 1507/1996, nařízení Komise (ES) č. 1141/1998, nařízení Komise (ES) č. 1148/1998, nařízení Komise (ES) č. 2513/2001, nařízení Komise (ES) č. 995/2002 a nařízení Komise (ES) č. 1159/2003.

Nařízení Komise (ES) č. 2135/1995 ze dne 7. září 1995, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro poskytování vývozních náhrad v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1729/1997, nařízení Komise (ES) č. 1574/1998, nařízení Komise (ES) č. 1489/1999 a nařízení Komise (ES) č. 1531/2000.

Nařízení Komise (ES) č. 2315/1995 ze dne 29. září 1995, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro vývozní náhrady pro některé cukry, na něž se vztahuje společná organizace trhů v odvětví cukru, používané v některých produktech zpracovaných z ovoce a zeleniny.

Nařízení Komise (ES) č. 779/1996 ze dne 29. dubna 1996 ustanovující podrobná pravidla pro aplikaci nařízení Komise (EHS) č. 1785/1981 v souvislosti s předáváním informací v sektoru cukru, ve znění nařízení Komise (ES) č. 995/2002, nařízení Komise (ES) č. 1140/2003 a nařízení Komise (ES) č. 1159/2003.

Nařízení Komise (ES) č. 800/1999 ze dne 15. dubna 1999, kterým se stanovují společná podrobná pravidla pro používání systému vývozních náhrad na zemědělské výrobky, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1557/2000, nařízení Komise (ES) č. 90/2001, nařízení Komise (ES) č. 2299/2001, nařízení Komise (ES) č. 1253/2002, nařízení Komise (ES) č. 444/2003 a nařízení Komise (ES) č. 2010/2003.

Nařízení Komise (ES) č. 1291/2000 ze dne 9. června 2000, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu dovozních a vývozních licencí a osvědčení o stanovení náhrady předem pro zemědělské výrobky, ve znění nařízení Komise (ES) č. 2299/2001 a nařízení Komise (ES) č. 325/2003.

Nařízení Komise (ES) č. 1520/2000 ze dne 13. července 2000, kterým se stanoví podrobnější pravidla systému poskytování vývozních náhrad a kritéria pro stanovení výše těchto náhrad pro některé

zemědělské produkty vyvážené ve formě zboží neuvedeného v příloze č. I Smlouvy, ve znění nařízení Komise (ES) č. 2390/2000, nařízení Komise (ES) č. 1563/2001, nařízení Komise (ES) č. 595/2002, nařízení Komise (ES) č. 1052/2002 a nařízení Komise (ES) č. 740/2003.

Nařízení Komise (ES) č. 1261/2001 ze dne 27. června 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/2001, pokud jde o smlouvy o dodávkách cukrové řepy a o cenové přírázky a srážky použitelné pro cukrovou řepu.

Nařízení Komise (ES) č. 1262/2001 ze dne 27. června 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/2001, pokud jde o nákup a prodej cukru intervenčními agenturami.

Nařízení Komise (ES) č. 1265/2001 ze dne 27. června 2001 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ohledně poskytování výrobní náhrady na některé produkty z cukru používané v chemickém průmyslu.

Nařízení Komise (ES) č. 1646/2001 ze dne 13. srpna 2001, kterým se stanoví podrobná prováděcí pravidla pro poskytování podpory na přizpůsobení určené rafinériím zpracovávajícím preferenční surový cukr a kterým se upravuje podpora na přizpůsobení a doplňková základní podpora pro rafinérie, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1164/2002.

Nařízení Komise (ES) č. 314/2002 ze dne 20. února 2002, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro režim kvót v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1140/2003 a nařízení Komise (ES) č. 38/2004.

Nařízení Komise (ES) č. 192/2002 ze dne 31. ledna 2002, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro vydávání dovozních licencí pro cukr a směsi cukru a kakaa s kumulací původu z AKT/ZZÚ a ES/ZZÚ.

Nařízení Komise (ES) č. 1159/2003 ze dne 30. června 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla aplikovaná pro hospodářské roky 2003/2004, 2004/2005 a 2005/2006 na dovoz třtinového cukru v rámci kvót a preferenčních dohod a měnící nařízení Komise (ES) č. 1464/1995 a nařízení Komise (ES) č. 779/1996.

3) § 2 písm. d) zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění zákona č. 128/2003 Sb.

4) § 5 a násl. nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005, ve znění nařízení vlády č. 296/2002 Sb., nařízení vlády č. 15/2003 Sb., nařízení vlády č. 97/2003 Sb., nařízení vlády č. 319/2003 Sb., nařízení vlády č. 160/2004 Sb. a nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 499/2002 Sb.

5) Čl. 11 nařízení Rady (ES) č. 1260/2001.

6) Čl. 10 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1260/2001.«

Vládou nově přijaté a navrhovateli napadené ustanovení nařízení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, zní:

»§ 3

Produkční kvóty

Výrobce cukru, který je držitelem individuální produkční kvóty cukru A (dále jen „kvóta A“) a individuální produkční kvóty cukru B (dále jen „kvóta B“) podle dosavadního právního předpisu 4) (dále jen „držitel kvóty“), je pro hospodářský rok 2005/2006 držitelem kvóty A a kvóty B snížené podle předpisu Evropských společenství 5) o množství cukru, které představuje podíl tohoto držitele kvóty na celkovém snížení zaručeného množství v rámci kvót A a B připadajícího na Českou republiku 5).

4) § 3 nařízení č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru.

5) Čl. 1 nařízení Komise (ES) č. 1609/2005.«

Ze znění napadeného ustanovení je zřejmé, že jak úprava obsažená v § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., tak úprava obsažená v § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. prolongují předchozí právní úpravu, resp. vycházejí z klíče rozdělování individuálních produkčních kvót, který byl upraven předchozím nařízením vlády č. 114/2001 Sb. a takto v příslušných řízeních na individuální žadatele aplikován. Je tedy evidentní, že bez ohledu na to, v jaké formě se daná právní úprava vyskytuje, může případný důvod neústavnosti pramenit z úpravy předchozí, jak ostatně ve svém návrhu tvrdili samotní navrhovatelé (viz níže). Proto se Ústavní soud nejprve zaměřil na posouzení toho, zda klíč stanovený vládou k rozdělení individuálních produkčních kvót je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

VI.

Vlastní přezkum

A) Ze znění napadených ustanovení vyplývá toliko skutečnost, že produkční kvóta cukru, stanovená jednotlivým producentům rozhodnutím Fondu podle nařízení vlády č. 114/2001 Sb., se považuje za zachovanou i nadále, tj. po přistoupení České republiky k ES, a považuje se za součet kvóty A a kvóty B podle nařízení ES č. 1260/2001 (§ 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb.), resp. že produkční kvóta v členění na kvótu A a kvótu B se v důsledku snížení národní kvóty podle nařízení Komise (ES) č. 1609/2005 jednotlivým producentům poměrně snižuje (§ 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb.).

V této souvislosti Ústavní soud považuje za podstatnou skutečnost, že vláda již nařízením č. 364/2004 Sb. zrušila předchozí nařízení, které stanovilo původní klíč pro přidělování individuálních produkčních kvót. Ačkoliv tedy vláda napadenými ustanoveními výslovně počítá s tím, že rozhodnutí přijatá na základě předchozí právní úpravy zůstávají zachována, současně normativní podklad pro tato rozhodnutí zrušila. Vláda opakovaně (při přijímání nařízení č. 364/2004 Sb. a nařízení č. 548/2005 Sb.) zvolila takový postup i při vědomí toho, že klíč pro rozdělení individuálních produkčních kvót je posuzován v řízení před Ústavním soudem. Zrušením nařízení vlády č. 114/2001 Sb. tak byl již jednou v minulosti Ústavnímu soudu znemožněn ústavní přezkum klíče prvotního rozdělení individuálních produkčních kvót. Jinými slovy řečeno, ačkoliv vláda nařízením č. 364/2004 Sb. předchozí úpravu rozdělování individuálních produkčních kvót formálně zrušila, skrze ustanovení § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. a po jeho zrušení skrze ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. zůstávají její důsledky zachovány.

Z toho důvodu se Ústavní soud zaměřil na přezkum samotného klíče, který vláda stanovila pro rozdělení kvóty již v nařízení č. 97/2003 Sb., kterým se novelizovalo nařízení vlády č. 114/2001 Sb., neboť tento klíč má bezprostřední vazbu jak na ustanovení § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., tak na ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., byť samotná ustanovení vymezující vlastní klíč výpočtu

kvóty byla formálně vládou již v minulosti zrušena.

Právní úprava regulující rozdělování produkčních kvót cukru je sférou, v níž navazuje regulace vnitrostátní na regulaci obsaženou v *acquis communautaire*. Jinak řečeno, zatímco cíle a účely této regulace, která je součástí širší oblasti společné organizace trhu se zemědělskými komoditami, tedy součástí nástrojů Společné zemědělské politiky (Common Agricultural Policy), jsou obsaženy v normách evropského práva, vymezení a výběr navazujících prostředků, jimiž je těchto cílů dosahováno, ponechaly normy evropského práva na členských státech. Napadená právní úprava týkající se stanovení klíče rozdělení kvóty je tedy na jednu stranu doménou vnitrostátního práva, na druhou stranu je bezprostředně navázána na normy evropského práva. Ústavní soud byl proto nejprve postaven před otázku, do jaké míry je vůbec oprávněn posuzovat ústavní konformitu takových právních norem, které navazují na komunitární právo.

Ústavní soud není kompetentní k tomu, aby posuzoval otázky platnosti norem komunitárního práva. Takové otázky spadají do výlučné pravomoci Evropského soudního dvora. Z pohledu komunitárního práva, jak bylo v minulosti vyloženo Evropským soudním dvorem (dále jen „ESD“), požívají normy komunitárního práva aplikační přednosti před právními řády členských států ES. Podle judikatury ESD tam, kde jde o výlučnou regulaci komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno skrze referenční kritéria stanovená vnitrostátním právem, včetně kritérií uplatňovaných v ústavní rovině.

Aniž by byl Ústavní soud nucen vymezovat se k této doktríně ESD, nemůže odhlížet od následujících okolností. Existují totiž i další okolnosti a důvody, které je třeba při zvažování této otázky posuzovat. Především nelze přehlédnout, že řada nejvyšších soudních instancí původních členských států ES, včetně zakládajících členů jako jsou Itálie (srov. rozhodnutí ze dne 27. 12. 1973 č. 183/73 *Frontini v. Ministero delle Finanze*, Constitutional Court; rozhodnutí ze dne 21. 4. 1989 č. 232/1989 *Fragd v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, Constitutional Court) a SRN (rozhodnutí ze dne 22. 10. 1986 č. 2 BvR 197/83 *Wuensche Handelsgesellschaft, Solange II.*; rozhodnutí ze dne 12. 10. 1993 č. 2 BvR 2134 a 2159/92 *zum Vertrag über die Europäische Union*), i později přistoupičích členů jako Irsko (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 1989 *Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd. v. Grogan a ze dne 5. 3. 1992 Attorney General v. X*) a Dánsko (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 6. 4. 1998 č. I-361/1997 *Carlsen and Others v. Rasmussen*), se nikdy zcela nepodřídila doktríně absolutní přednosti komunitárního práva nad veškerým ústavním právem, především pak ponechala jistou rezervu při interpretaci principů, jako jsou princip demokratického právního státu a oblast ochrany základních práv a svobod.

Ústavní soud si je vědom toho, že na těchto otázkách spočívají základy ústavněprávní exegeze celého Společenství, a že tyto otázky mají určité implikace nejen v oblasti právní, ale též politické. Tyto otázky mohou mít vážné dopady na další vývoj soudní praxe uvnitř Společenství, dokonce na vývoj Společenství, resp. Unie jako takové, a proto by mělo být i povinností Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti jednoho z nově přistoupičích členů pokusit se k těmto otázkám ve své judikatuře relevantně vyjádřit. Zvláště podstatnou je přitom otázka, zda české ústavní právo a především podstatné náležitosti demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy dovolují, aby mezinárodní organizace, na niž Česká republika přenesla část své svrchovanosti, disponovala i v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, možností tvořit právo přednostně aplikovatelné před celým českým ústavním pořádkem [viz k tomu dále v části VI.B) tohoto nálezu].

Jak uvedeno shora, tam kde je předmětem komunitárního práva společná organizace trhu, v daném případě trhu se zemědělskými komoditami, požívají Společenství plnou pravomoc. To však neznamená absolutní povinnost Společenství regulovat každou otázku související s danou oblastí regulace. Naopak Společenství jsou povinována, a to v důsledku aplikace principu subsidiarity, k jisté

zdrženlivosti a ponechávají určitou část kompetencí v rukou členských států, nebo poté, co Společenství přebrala plnou kompetenci nad danou oblastí, ji delegují zpět, zejména za účelem naplňování konkrétních cílů obecné „policy-making“ nebo za účelem administrace obecné právní regulace komunitárního práva. Proto obecně platí, že tam, kde komunitární legislativa ponechala určité věci v kompetenci členských států (tj. tam, kde neexistuje výslovná úprava v komunitárním právu) nebo tyto věci zpětně výslovně delegovala na členské státy, je věcí členských států, aby přijaly a aplikovaly vlastní legislativu. Přesto nelze tvrdit, že v těchto oblastech komunitární právo nikterak nepůsobí. Naopak i v těchto případech, kdy členské státy vlastními právními nástroji implementují část komunitární politiky, je diskrece ze strany členských států limitována překlenujícími obecnými principy komunitárního práva, do nichž se řadí i ochrana základních práv [viz případ C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE a Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas a Nicolaos Avdellas a jiní*, (1991) ECR I-2925].

Jinak řečeno, v určitých případech Společenství deleguje pravomoc zpět na členské státy za účelem provedení určitého aktu komunitárního práva nebo ponechává určité otázky neupravené a umožňuje členským státům přijetí specifické úpravy k provedení evropského práva. I v takových případech je ovšem Česká republika vázána principy evropského práva. Současně však, protože jde o vnitrostátní právní úpravu, musí být taková právní úprava konformní i s českým ústavním pořádkem.

Ústavní soud je tedy přesvědčen, že ačkoliv příslušná právní úprava je úpravou vnitrostátní, na kterou je třeba vztáhnout kritéria vyplývající z ústavního pořádku České republiky, současně však nelze bez dalšího pominout skutečnost, že se jedná o problematiku, jejíž původ pramení z komunitárního práva jako systému produkovaného mezinárodní organizací, na kterou Česká republika svým vstupem přenesla podle čl. 10a Ústavy některé části státní suverenity. V důsledku toho se tento systém stal v těchto částech pro Českou republiku bezprostředně závazným i uvnitř právního řádu České republiky.

Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku České republiky, nemůže Ústavní soud zcela přehlédnout dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.

A-1) Posouzení napadené právní úpravy s přihlédnutím ke kritériím vyplývajícím z judikatury ESD

Před tím, než Ústavní soud přistoupil k posouzení napadené právní úpravy z hlediska standardů dosažených v komunitárním právu, zkoumal, zda otázka conformity zvoleného klíče k přidělení individuální produkční kvóty není otázkou, kterou by měl Ústavní soud předložit k posouzení přímo ESD podle čl. 234 Smlouvy ES. S tím však souvisí další otázka, a to zda lze Ústavní soud považovat za soudní orgán, který je podle čl. 234 Smlouvy ES povolán k podávání předběžných otázek. Je třeba se tázat, zda v případě soudu, který má zúžený úhel pohledu při posuzování věcí, jakým je Ústavní soud, je vhodné, aby předával věci ESD. Tato otázka se jeví jako legitimní přinejmenším v řízení o abstraktní kontrole norem, jímž je i řízení v dané věci. Například italský ústavní soud ve svém rozhodnutí z roku 1995 konstatoval, že se necítí být soudem podle čl. 234 Smlouvy ES (viz rozhodnutí z 29. 12. 1995 č. 536/95, *Messaggero Servizi Sr. v. Office of Registrar of Padua*). Přitom vyšel ze dvou důvodů. Ústavní soud není soudem, na který se vztahuje čl. 234 Smlouvy ES a čl. 234 nelze použít v určitých typech řízení, která ústavní soud vede (řízení o abstraktní kontrole norem).

Na druhou stranu nelze ignorovat opačnou praxi jiných ústavních soudů členských států, které se naopak považují za soud ve smyslu čl. 234 Smlouvy ES a v řadě případů předběžnou otázku k ESD vnesly (rakouský ústavní soud nebo belgický arbitrážní soud) (srov. Bobek, M. – Komárek, J. – Passer,

J. M. – Gillis, M.: Předběžná otázka v komunitárním právu. Linde, Praha 2005, str.72 – 73).

Ústavní soud si je vědom delikátnosti nalezení odpovědi na otázku, zda lze Ústavní soud považovat za soud podle čl. 234 Smlouvy ES, popřípadě v jakých typech řízení, a nezbavuje se do budoucna možnosti zaujmout k této otázce jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení ESD.

Ústavní soud je však nyní toho názoru, že v daném případě by bylo možné na projednávanou věc vztáhnout jednu z výjimek zformulovaných v judikatuře ESD [viz případ 283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health, (1982) ECR 3415, nedávno potvrzen v rozhodnutí ze dne 15. 9. 2005, C 495/03, Intermodal Transports BV v Staatssecretaris van Financiën]. V těchto rozhodnutích ESD traktoval, že vznesení předběžné otázky není nutné, pokud se danou otázkou „zabývala předchozí ustálená judikatura ESD, bez ohledu na povahu řízení, která vedla k těmto rozhodnutím, a dokonce i tehdy, pokud daná otázka nebyla identická“. Jinak řečeno, jde o situaci, kdy předcházející rozhodnutí ESD již pojednala o právní otázce řešené v daném případě (CILFIT odst. 14). V případě Intermodal Transports ESD uvedl, že řešení přijaté v rozhodnutích CILFIT a dalších přenáší na národní soudy výhradní odpovědnost za posouzení, zda řádná aplikace komunitárního práva je natolik zřejmá, že nedává žádný prostor pro rozumné pochybnosti a pro rozhodnutí o tom, že není nutné vznést vůči ESD otázku týkající se interpretace komunitárního práva, která v projednávaném případě vyvstala (viz k tomu i Bobek, M. – Komárek, J. – Passer, J. M. – Gillis, M.: Předběžná otázka v komunitárním právu. Linde, Praha 2005, str.227 – 231).

V oblasti Společné zemědělské politiky a zvláště v oblasti stanovování produkčních kvót existuje natolik rozsáhlá, konsistentní a dlouhodobě ustálená judikatura ESD, která bezpochyby umožňuje Ústavnímu soudu, aby právní úpravu klíče k rozdělení produkčních kvót zkoumal z hlediska domácího ústavního práva interpretovaného ve světle komunitárního práva, resp. ve světle jejího souladu s obecnými principy komunitárního práva, sám. Přitom obecné principy komunitárního práva vyjádřené v dosavadní judikatuře ESD Ústavní soud nechává prozařovat do výkladu ústavního práva.

Princip volné diskrece státu a jeho meze

Prakticky od počátků své činnosti ESD zdůrazňoval, že právní úprava oblastí regulovaných komunitárním právem musí být doprovázena odpovídající vnitrostátní regulací členskými státy (viz spojené případy 205 až 215/82 – Deutsche Milchkontor GmbH and others v. Federal Republic of Germany, ECR 2633, odst. 17: „Podle obecných zásad, na nichž je vystavěn institucionální systém Společenství a jimiž se řídí vztahy mezi Společenstvím a členskými státy, je podle čl. 5 (nyní čl. 10) Smlouvy na členských státech zajistit, aby komunitární právní regulace, zvláště která se týká Společné zemědělské politiky, byla na jejich území implementována. Protože komunitární právo, včetně jeho obecných principů, v sobě nezahrnuje obecná pravidla, která by toto zajistila, je na vnitrostátních orgánech, aby při implementaci komunitárního práva jednaly podle svých vnitrostátních hmotněprávních a procesněprávních pravidel“. Takový závěr ostatně na jedné straně koresponduje s potřebami rozvíjejícího se právního řádu, na druhou stranu konvenuje i představě ponechání určitých záležitostí národním či místním podmínkám. Jak ve věci Milchkontor dále zdůraznil, tento závěr plyne z principu spolupráce podle čl. 10 Smlouvy ES a zvláště se uplatní právě v oblasti zemědělství. V takových případech, kdy vnitrostátní právní úprava navazuje na úpravu komunitární, jak již Ústavní soud výše zdůraznil, je členský stát nadále vázán obecnými principy komunitárního práva, zvláště postulátem ochrany základních práv [případ 5/88 – Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. (1989) ECR 2609; případ C-459/02, Willy Gerekens and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg, odst. 21].

Přitom v oblasti zemědělství vyložil v minulosti ESD komunitární legislativu velmi volně s cílem

umožnit členským státům při implementaci příslušných nástrojů zemědělské politiky vysoký stupeň diskrece: „ve věcech týkajících se Společné zemědělské politiky disponuje komunitární legislativa diskrečními pravomocemi, které odpovídají politické odpovědnosti podle čl. 40 a 43 (nyní čl. 34 a 37) Smlouvy o ES [případ C-331/88 – *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa and others*. (1990) ECR I-4023, odst. 14; nebo viz odst. 13 – 16 spojených věcí 196/88, 197/88 a 198/88 – *Daniel Cornée and others v. Coopérative agricole laitière de Loudéac /Copall/*, (1989) ECR 2309]. V jednom z případů, který se týkal stanovování množstevních kvót členskými státy, ESD vyložil ustanovení komunitárního práva, podle kterého „členský stát musí brát zřetel na plán produkce a plánovaný vývoj produkce“ tak, že je věcí volného uvážení členských států, zda producentům, kteří realizují plán zvýšení produkce, udělí dodatečnou kvótu. Dokonce v případech, kdy členský stát udělil takovou dodatečnou množstevní kvótu, vyžadoval ESD pouze to, aby její výše „byla úměrná celkovému plánu produkce“, nikoliv aby byla ve „vztahu přísné proporcionality“ („in the relation of strict proportionality“). Naopak ve vztahu k celkově plánované výši produkce jsou členské státy oprávněny přihlížet k dalším kritériím, jako jsou sociální ohledy, např. zvýhodňování menších producentů [viz případ C-16/89 - *G. Spronk v. Minister van Landbouw en Visserij* (1990) ECR I-3185, odst. 14 – 16]. Volná diskrece států je podle judikatury ESD omezena pouze třemi základními kritérii: přijaté opatření musí být v souladu s cíli zemědělské politiky, musí být založeno na objektivních kritériích a v souladu s obecnými principy komunitárního práva (viz případ C-13/99, *Gerard Mulligan and others v. Minister for Agriculture and Food, Ireland*, odst. 33 – 35; viz také případ C-16/89 – *G. Spronk v. Minister van Landbouw en Visserij* (1990) ECR I-3185, odst. 13, týkající se diskrece členských států v oblasti stanovování výše zvláštních množstevních kvót jednotlivým producentům].

Volné uvážení členských států je tak omezeno pouze cíli Společné zemědělské politiky a obecnými principy komunitárního práva. Například v případě, kde jazykový výklad komunitárního předpisu vedl k porušení základních práv určitého producenta, ESD judikoval, že „komunitární legislativa aplikovatelná na daný případ ponechává příslušným vnitrostátním orgánům dostatečnou míru volného uvážení (sufficiently wide margin of appreciation) tak, aby členské státy mohly legislativu aplikovat způsobem slučitelným s požadavkem ochrany základních práv“ [případ 5/88 – *Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*. (1989) ECR 2609, odst. 22].

Vysokou míru volného uvážení členských států při implementaci komunitární legislativy v oblasti zemědělství lze rovněž ilustrovat na případě týkajícím se mléčných kvót. Komunitární legislativa v obecné rovině stanovila, že v případě převodů půdy se přidělená množstevní kvóta váže nadále k této půdě. Irsko ve své domácí legislativě tuto normu implementovalo způsobem, že stanovilo pro případ takových převodů půdy, že 20 % přidělené kvóty se vrací zpět do státní rezervy. ESD ve svém rozhodnutí potvrdil, že takové opatření považuje za opatření ještě v mezích volného uvážení členského státu (within the member state discretion) (viz případ C-313/99, *Gerard Mulligan and others v. Minister for Agriculture and Food, Ireland*, odst. 33 – 35).

Ve světle těchto principů Ústavní soud posoudil namítané porušení ústavně chráněného rovného přístupu k žadatelům o kvóty a dospěl k závěru, že postup vlády České republiky při stanovení klíče k rozdělení kvót ob stojí.

Princip proporcionality

Zásada proporcionality tvoří podle judikatury ESD nedílnou součást obecných principů komunitárního práva. ESD ve svých rozhodnutích mnohokrát traktoval, že tento princip vyžaduje, aby „komunitární legislativa byla vhodnou a nezbytnou ve vztahu k cílům legitimně sledovaným příslušným předpisem [...] a aby tam, kde existuje více alternativ opatření, bylo použito nejšetrnější z nich, které není ve vztahu ke sledovaným cílům neproporcionální“ [např. případ 265/87, *Hermann Schröder HS*

Kraftfutter GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Gronau, (1989) ECR 2237, odst. 21].

Z ustálené judikatury ESD vyplývá, že kritérium proporcionality ESD neaplikuje na všechny případy stejně striktně. Zejména v oblasti hospodářské politiky je zřejmé, že ESD volil spíše cestu soudního omezení a ponechal na kompetentních legislativních orgánech hlavní odpovědnost za určení, zda příslušné opatření splňuje příslušné standardy: „Tam, kde se posuzuje složitá ekonomická situace, jako je tento případ, je třeba mít na zřeteli, jak již ESD v minulosti uvedl, že je to Komise, která je nadána volným uvážením, a komunitární soudnictví při posuzování nezákonnosti použití takové volné úvahy nemůže suplovat úvahy, které náležejí k tomu kompetentnímu orgánu, ale naopak se sama musí omezit pouze na zkoumání toho, zda takové uvážení kompetentního orgánu není zjevnou chybou nebo zda nezakládá zneužití kompetence...“ [případ C-99/99, Italian Republic v. Commission of the European Communities, (2000) ECR I-11535, odst. 26].

Takové sebeomezení používá ESD typicky i v oblasti zemědělské politiky: „V náležitostech týkajících se společné zemědělské politiky požívá komunitární zákonodárství volného uvážení, které odpovídá jeho politické odpovědnosti podle čl. 40 a 43 (nyní čl. 34 a 37) Smlouvy o ES.“ [případ C-331/88 – The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa and others. (1990) ECR I-4023, odst. 14]. Jinak řečeno, ESD v oblasti Společné zemědělské politiky dal jasně najevo, kde se nacházejí limity soudního přezkumu.

V důsledku takového výrazně zdrženlivého přístupu ponechává ESD při posuzování nezbytnosti a vhodnosti příslušných opatření legislativě velmi široké meze uvážení (wide margin of appreciation): „Tam, kde je potřeba zhodnotit složitou ekonomickou situaci, požívají instituce širokou míru volného uvážení. Při posuzování legality použití takového volného uvážení ESD nemůže nahradit co do obsahu rozhodování k tomu kompetentní orgán, ale musí se omezit pouze na zkoumání toho, zda ono posouzení provedené kompetentním orgánem není postiženo zcela zjevnou chybou, nebo nepředstavuje zneužití moci, nebo zda příslušná instituce zjevně nepřekročila meze volného uvážení.“ (případ C-87/00 – Roberto Nicoli v. Eridania SpA., odst. 37). V praxi proto ESD zřídka kdy dospívá k závěru, že příslušným opatřením v oblasti hospodářské politiky byla porušena zásada proporcionality. Pokud tak již v minulosti učinil, jednalo se o případy vyvolané nikoliv nesouhlasem soudu s rozumností daného opatření, tedy s jeho vlastním obsahem, nýbrž v důsledku excesivního dopadu opatření do oblasti základních práv a jejich extrémního porušení [viz případ 114/76, Bela-Mühle Josef Bergmann KG v. Grows-Farm GmbH & CO. KG, (1977) ECR 1211, odst. 7].

ESD se v minulosti rovněž vyslovil přímo k otázce, zda opatření, které směřuje k omezení produkce určité zemědělské komodity, představuje porušení principu proporcionality [viz případ 138/79, SA Roquette Freres v. Council of the European Communities, (1980) ECR 3333]. Tento konkrétní případ byl vyvolán situací, kdy ESD v minulosti prohlásil za neplatné konkrétní nařízení, přičemž v důsledku toho bylo navrhovatelem napadeno i následně přijaté nařízení, a to z důvodu, že příslušní producenti byli ponecháni v nejistotě, jaká tato následná právní úprava bude, což jim v důsledku omezilo produkci. ESD v tomto případě konstatoval, že je třeba mít na zřeteli legitimitu cíle, který příslušná opatření sledují. Tím je stabilizace příslušného trhu prostřednictvím omezení nadprodukce. Jinak řečeno, sleduje-li opatření tento cíl, systém kvót, který je prostředkem jeho dosažení, sám o sobě nepředstavuje porušení principu proporcionality. Ve vztahu ke konkrétním argumentům navrhovatele, že nejistota ohledně obsahu právní úpravy vedla ke zhoršení jeho situace na trhu, ESD uvedl, že „od Rady nelze požadovat, aby při přijímání konkrétních opatření sledujících obecný zájem přihlížela k pohnutkám, obchodním příležitostem a vnitřní strategii každého jednotlivého podniku.“ (Roquette Freres, odst. 30). Navíc ESD v tomto případě dodal, že taková argumentace by mohla být relevantní toliko v případě, kdyby jednotliví producenti byli s to prokázat, že v důsledku nejasné právní úpravy se skutečně změnily podmínky jejich podnikání a produkce.

Protože v daném případě se Ústavní soud pohybuje v rámci vymezeném řízení o abstraktní kontrole norem, těžko může zkoumat, jak napadená právní úprava dopadla, pokud vůbec, do sféry základních práv jednotlivých konkrétních producentů. V tomto typu řízení proto Ústavní soud mohl napadenou právní úpravu zkoumat toliko pod zorným úhlem principů, které lze z jednotlivých základních práv dovodit, tj. nezkoumal a zkoumat nemohl případné skutečné zásahy do základních práv jednotlivých producentů.

Princip ochrany základních práv

Jak již uvedeno shora, z judikatury ESD vyplývá, že členské státy jsou při implementaci komunitárního práva vázány povinností respektovat základní práva [např. případy 5/88 – Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (1989) ECR 2609; C-459/02, Willy Gereken and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg, odst. 21]. ESD již mnohokrát posuzoval omezení základních práv opatřeními v oblasti hospodářské politiky a opakovaně deklaroval, že základní práva mohou být při provádění komunitárních politik předmětem i podstatného omezení: „Základní práva uznaná ESD nejsou absolutní, ale musejí být posuzována z hlediska své sociální funkce. V důsledku toho lze akceptovat omezení výkonu těchto práv, zejména v souvislosti se společnou organizací trhu, a to za předpokladu, že tato omezení korespondují s účelem, jímž je obecný zájem sledovaný Společenstvím, a nezakládají s ohledem na tento účel neproporcionální a neakceptovatelný zásah porušující samotnou podstatu těchto práv.“ [např. případ 5/88 – Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (1989) ECR 2609, odst. 18].

Při posuzování přípustnosti omezení základních práv v oblasti zemědělské politiky považoval v minulosti ESD za klíčové vážit a zohledňovat specifický charakter společné organizace trhu a systém kvót v rámci Společné zemědělské politiky: „Základní vlastností organizace trhu je jeho proměnlivost v závislosti na ekonomických faktorech, jež ovlivňují vývoj trhu, a v závislosti na obecných podmínkách směřování Společné zemědělské politiky.“ [případ 230/78 – SpA Eridania-Zuccherifici nazionali v. Minister of Agriculture and Forestry, (1979) ECR 2749, odst. 21].

Ústavní soud s ohledem na shora uvedené dále přikročil k hodnocení toho, zda lze napadenou právní úpravu považovat za konformní se základními dílčími principy a základními právy vyplývajícími z komunitárního práva, jež mohly být napadenou právní úpravou dotčeny. Jedná se o princip legitimního očekávání, princip právní jistoty a zákazu retroaktivity, zákazu diskriminace, ochrany práva na nerušený výkon hospodářské činnosti v podobě podnikání či zaměstnání a ochrany majetkových práv.

a) Princip legitimního očekávání

b) Princip legitimního očekávání byl v judikatuře ESD formulován jako obecný princip komunitárního práva. Přitom v oblasti realizace zemědělské politiky ESD dovodil, že princip legitimního očekávání nelze vykládat tak, že by garantoval individuálnímu producentovi přístup k takové výši produkční kvóty, jakou očekával nebo jakou by mohl nárokovat z hlediska jeho očekávané produkce v konkrétním roce [viz případ 230/78 – SpA Eridania-Zuccherifici nazionali v. Minister of Agriculture and Forestry, (1979) ECR 2749, odst. 22]. V této věci ESD traktoval, že „individuální producent se nemůže dovolávat svého nabytého práva na udržení výhod, které získal ustavením společné organizace trhu“. ESD naopak jasně formuloval, že očekávání producentů mohou být zmařena s ohledem na nezbytnost změn příslušných pravidel, které si vyžaduje realizace Společné zemědělské politiky, a že jednotliví producenti mohou být omezeni opatřeními plynoucími z norem komunitárního práva, které byly přijaty i poté, co byl schválen produkční plán, a to především v souvislosti s požadavky trhu a strukturální politiky.“ [viz rozhodnutí ve spojených věcech 196–198/88

– Daniel Cornée and others v. Coopérative agricole laitière de Loudéac (Copall), odst. 26].

Jak ESD uvedl v jiném případě: „Podle ustálené judikatury v oblasti společné organizace trhu, která se musí neustále přizpůsobovat změnám v hospodářských podmínkách, nemohou jednotliví ekonomičtí aktéři legitimně očekávat, že nebudou podrobeni omezením vyplývajícím z budoucích pravidel regulujících trh a strukturální politiky.“ [případ C-63/93 - Fintan Duff et al v. Minister for Agriculture and Food and Attorney General, (1996) ECR I-569, odst. 20]. V tomto citovaném případě ESD judikoval, že volná diskrece udělená členským státům evropským nařízením, aby přidělovaly jednotlivým producentům, kteří předložili produkční plán rozvoje, zvláštní produkční kvótu, ještě nezakládá legitimní očekávání, že individuální producent takovou kvótu obdrží [viz k tomu i případ C-177/90 – Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems (1992) ECR I- 0035, odst. 13]. Ze stejného důvodu není podle ESD v rozporu s principem legitimního očekávání, pokud snížení přidělené kvóty o 4,5 %, které je původně zavedeno jako dočasné, bude posléze stanoveno trvale [C-22/94 – The Irish Farmers Association and others v. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland and Attorney General. (1997) ECR I-1809, odst. 17 – 25]. Jinak řečeno, za situace, kdy evropské instituce nebo členské státy jsou nuceny přizpůsobovat svou zemědělskou politiku změnám hospodářských podmínek nebo dokonce musí reformovat zemědělství jako celek, musejí jednotliví producenti očekávat takové změny a nemají legitimní očekávání, že bude z hlediska jejich postavení udržován status quo (viz The Irish Farmers Association and others v. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland and Attorney General, odst. 25: „jestliže rozumný a soudný podnikatel mohl předpokládat přijetí komunitárního opatření, které pravděpodobně ovlivní jeho zájmy, nemůže se dovolávat legitimního očekávání, když takové opatření bylo přijato“; viz také případ C - 9/02, Willy Gerekens and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg, odst. 29).

Na druhou stranu, princip legitimního očekávání může být dotčen komunitární úpravou pouze tehdy, pokud samo Společenství v minulosti vytvořilo situaci, která mohla vyvolat legitimní očekávání [případ C-63/93 – Fintan Duff et al v. Minister for Agriculture and Food and Attorney General, (1996) ECR I-569, para. 20; Case C-177/90 – Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems (1992) ECR I- 0035, para. 14; Case C-459/02, Willy Gerekens and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg, para. 29]. Taková situace například nastala tehdy, když ES přimělo producenty k zastavení produkce kompenzací konkrétní platbou, a poté byl zaveden systém kvót odvislý od výše produkce v tom roce, v němž producenti dočasně přerušili výrobu, což vedlo k efektu, že ti, co využili možnosti přerušování výroby, ztratili nárok na jakoukoliv kvótu.

ESD shledal, že vzhledem k tomu, že samotné orgány Společenství motivovaly producenty k zastavení výroby pouze na určitou dobu, tito producenti měli legitimní očekávání, že po vypršení této doby budou moci ve výrobě pokračovat [případ 120/86, J. Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij, (1988) ECR 2321]. Na druhou stranu tam, kde producent omezí nebo zcela zastaví svou činnost v důsledku svého svobodného rozhodnutí, tedy aniž by byl k tomu motivován komunitárním opatřením, a to v období, které je posléze považováno za referenční, nezakládá porušení legitimního očekávání [případ C-177/90 - Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems (1992) ECR I- 0035, odst. 15]. V tomto případě byla produkce omezena v důsledku převodu zemědělského podniku z nájemce zpět na vlastníka, přičemž ESD dovodil, že skutečnost, že se producent spravující zemědělský podnik v průběhu referenčního období stanoveného členským státem změnil, v důsledku čehož se snížila produkce, nezakládá porušení legitimního očekávání.

Ústavní soud dosud judikoval k principu legitimního očekávání v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, z níž zřetelně vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který byl již individualizován individuálním právním aktem a nebo je

individualizovatelný přímo na základě právní úpravy (srov. nález ve věci [sp. zn. Pl. ÚS 2/02](#), Sbírka rozhodnutí, svazek 32, nález č. 35; vyhlášen pod č. 278/2004 Sb.). Vycházejí z těchto principů Ústavní soud konstatuje, že princip legitimního očekávání napadeným předpisem porušen nebyl, když z nálezu ve věci [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#) (Sbírka rozhodnutí, svazek 28, nález č. 135; vyhlášen pod č. 499/2002 Sb.) rozhodně nelze dovodit individualizovatelný nárok. Tento nález naopak ponechal otevřený prostor exekutivě k nové úpravě rozdělení produkčních kvót. Nelze tedy tvrdit, že napadená právní úprava porušila princip legitimního očekávání, který by producentům mohl vzniknout na základě předchozího nálezu Ústavního soudu.

Princip právní jistoty a zákazu retroaktivity

V judikatuře ESD byl princip právní jistoty a zákazu retroaktivity interpretován tak, že obecně vylučuje zpětně účinnou legislativu přijímanou jak ES, tak členskými státy, ledaže je tato legislativa přijímána za zvláštních okolností, „když to vyžaduje účel, jehož má být tímto opatřením dosaženo, a pokud je současně náležitě respektováno legitimní očekávání adresátů právní normy“ (C-459/02, Willy Gerekens and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg, odst. 23 – 24). Jednou z těchto výjimek je i situace, kdy členský stát implementoval komunitární legislativu, která má omezenou časovou působnost, a tato legislativa byla shledána v rozporu s komunitárním právem, přičemž členský stát byl zavázán přijmout legislativu vztahující se i na již uplynulé období. Pokud by taková legislativa nemohla být aplikována retroaktivně, „nebylo by dosaženo sledovaného cíle a ohrozilo by to efektivitu takových opatření“, týkajících se zemědělských kvót (C-459/02, odst. 25 – 26).

Tento princip napadenou právní úpravou porušen nebyl, neboť i když se v důsledku judikatury Ústavního soudu úprava rozdělování produkčních kvót měnila, vždy šlo o úpravu působící perspektivně, nikoliv retrospektivně, a vždy byla tato úprava řádně publikována ve Sbírce zákonů.

c) Princip nediskriminace, resp. zákazu diskriminace

V oblasti zemědělství je princip rovného zacházení vyžadován nejen obecnými principy komunitárního práva, ale rovněž přímo čl. 34 odst. 2 (dřívější čl. 40 odst. 3) Smlouvy ES, který představuje „specifický projev obecného principu rovnosti“ [viz rozhodnutí ve spojených věcech 201 a 202/85, Marthe Klensch and others v. Secrétaire d'État a l'Agriculture et a la Viticulture, (1986) ECR 3477, odst. 9]. Vytváření společné organizace zemědělských trhů v souvislosti s realizací Společné zemědělské politiky vyžaduje „vyloučení jakékoliv diskriminace mezi producenty nebo spotřebiteli uvnitř Společenství“. Toto ustanovení pokrývá všechna opatření týkající se společné organizace zemědělských trhů bez ohledu na orgán, který je stanoví. Jinak řečeno, podle ESD zavazuje rovněž členské státy za situace, kdy implementují společnou organizaci trhů [spojené věci 201 a 202/85, Marthe Klensch and others v. Secrétaire d'État a l'Agriculture et a la Viticulture, (1986) ECR 3477, odst. 8].

Při posuzování dodržení principu rovnosti zvažuje ESD dva aspekty – srovnatelnost (comparability) a objektivní ospravedlnitelnost (objective justification). Jde-li o kritérium srovnatelnosti, ESD již v minulosti judikoval, že „nelze ve smyslu čl. 40 Smlouvy považovat za diskriminaci situaci, kdy nerovnost v zacházení s jednotlivými podniky odpovídá nerovnosti ve faktickém postavení a faktické situaci takových podniků.“ [případ 230/78 – SpA Eridania-Zuccherifici nazionali v. Minister of Agriculture and Forestry, (1979) ECR 2749, odst. 18]. V takovém případě ESD dovodil, že princip rovnosti nebyl porušen opatřením stanoveným v komunitárním právu, podle kterého se v celém Společenství měla snížit cukerná kvóta o 5 %, vyjma Itálie, v jejímž případě komunitární legislativa umožnila mnohem razantnější snižování. Podle argumentace ESD vzhledem k tomu, že „je obecně známo, že situace v oblasti pěstování řepy a produkce cukru se v Itálii výrazně liší od podmínek v

jiných státech [...], jsou takové rozdíly v zacházení [...] založeny na objektivních rozdílech vyplývajících z výchozí ekonomické situace.“ (případ 230/78, odst. 18 – 19).

V určitých situacích může být i diskriminační a rozdílné zacházení mezi jednotlivými producenty ospravedlnitelné, zvláště pokud směřuje k uskutečnění cílů Společné zemědělské politiky. ESD proto v minulosti shledal různé formy rozdílného zacházení jako ospravedlnitelné, pokud napomáhaly rozumné a efektivní realizaci zemědělské politiky. Například při rozdělování kvót může členský stát zvýhodňovat určité formy sdružení producentů vyjma těch, jejichž organizace nebo struktura by snadněji umožňovala porušovat komunitární právo [viz případ C-15/95 - EARL de Kerlast v. Union régionale de coopératives agricoles (Unicopa) and Coopérative du Trieux. (1997) ECR I-1961, odst. 39: „členskému státu musí být umožněno vyloučit takové formy společností, které usnadňují činnost, jež není v souladu s komunitárními předpisy.“].

ESD již rovněž judikoval, že ačkoliv referenční období zvolené členským státem nemusí být pro některé producenty ideální, z toho vyplývající rozdílné zacházení může být ospravedlněno zájmem na rozumné správě a tomu odpovídajícím omezením délky referenčního období, resp. počtu let stanovených jako referenční. V reakci na argumentaci konkrétního producenta, že byl ve vztahu k jiným producentům diskriminován, neboť v roce zvoleném jako referenční období nevyvíjel produkci v množství odpovídajícím jeho kapacitě, ESD učinil závěr, že „takový efekt je ospravedlněn potřebou co největšího omezení situací, kdy se referenční období přesouvá z jednoho roku do dalších let“ [případ C-177/90 – Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems (1992) ECR I-0035, odst. 18]. Podobný problém nastal v případě producentů, kteří realizovali plán rozvoje (a zvýšili svou kapacitu), avšak jim přidělená kvóta neodpovídala zvýšené produkci s ohledem na to, že za referenční období byl vzat rok předcházející okamžiku dovršení realizace plánu. ESD však judikoval, že nepovažuje situaci těchto producentů objektivně za odlišnou od producentů, kteří plán rozvoje nerealizovali, neboť „je to právě zvolené referenční období, které je rozhodující pro srovnání situace dvou kategorií producentů“ [případ C-63/93 - Fintan Duff et al v. Minister for Agriculture and Food and Attorney General, (1996) ECR I-569, odst. 26]. Jinak řečeno, samotná volba referenčního období nebyla způsobila založit porušení principu rovnosti mezi producenty.

Na druhou stranu judikatura ESD nedovoluje členským státům úplnou diskreci při výběru referenčního období. ESD konstatoval, že určitý výběr může vyústit do porušení principu rovnosti. Například ESD rozhodl, že výběr referenčního období může vyústit do diskriminace zakázané principem rovnosti, „pokud, kvůli specifickým podmínkám na domácím trhu, vede implementace takového výběru na území státu k diskriminaci mezi producenty uvnitř celého Společenství“ [spojené případy 201 a 202/85, Marthe Klensch and others v. Secrétaire d'État a l'Agriculture et a la Viticulture, (1986) ECR 3477, odst. 12]. V tomto případě pak ESD dospěl k závěru, že konkrétní volba referenčního období zvýhodnila větší producenty na úkor malých.

Otázkou rovnosti se pak ESD zabýval také v souvislosti s převodem přidělené kvóty z jednoho producenta na jiného. ESD například dovodil, že komunitární právo nelze vykládat způsobem, který by umožnil převod kvóty producentům, kteří skončili s výrobou, na subjekty, které v minulosti jejich produkci nakupovaly, neboť takový převod by vyvolal nerovnost ve prospěch těchto subjektů a na úkor ostatních subjektů nakupujících produkci v dané oblasti výroby. Kvóty by proto podle ESD měly být raději vráceny zpět do národní rezervy a znovu přerozděleny spravedlivějším způsobem [spojené případy 196/88, 197/88 and 198/88, Daniel Cornée and others v. Coopérative agricole laitière de Loudéac (Copall) and Laiterie coopérative du Trieux, (1989) ECR-2309, odst. 21 – 23].

Konečně lze poukázat i na stanovisko ESD, podle kterého nelze posuzovat toliko hypotetické tvrzení o tom, že vnitrostátní opatření diskriminovalo určité producenty, pokud není předložen konkrétní důkaz o tom, že jakýkoliv z těchto producentů, který měl být opatřením údajně poškozen, byl skutečně

vystaven negativnímu dopadu takového opatření [spojené případy 196/88, 197/88 and 198/88, Daniel Cornée and others v. Coopérative agricole laitière de Loudéac (Copall) and Laiterie coopérative du Trieux, (1989) ECR-2309].

Ústavní soud neshledal zásah do principu zákazu diskriminace vykládaného ve světle judikatury ESD. Jak bude posléze vyloženo, koriguje Ústavní soud dosavadní výklad principu rovnosti plynoucího z čl. 1 Listiny základních práv a svobod podaný v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#), a to pro oblast práva, které navazuje na komunitární právo (viz níže).

e) Princip ochrany práva podnikat a vyvíjet jinou hospodářskou činnost

ESD již v minulosti ve svých rozhodnutích uvedl, že právo vyvíjet hospodářskou aktivitu nelze ve vztahu k systému kvót vykládat tak, že by garantovalo právo obdržet určitou konkrétní výši kvóty. Podle ESD kvóty „neomezují ekonomickou aktivitu podnikatelů, ale v souvislosti s budováním společné organizace trhu fixují množství produkce, které lze na trhu uplatnit...“ [případ 230/78 – SpA Eridania-Zuccherifici nazionali v. Minister of Agriculture and Forestry, (1979) ECR 2749, odst. 20 – 21]. Navíc s ohledem na proměnlivost společné organizace trhu jsou kvóty předmětem změn (srov. výše argumentaci týkající se ochrany legitimního očekávání).

Taková omezení práva podnikat a vyvíjet jinou hospodářskou činnost splňují i obecný standard omezení základních práv, tedy taková omezení odpovídají sledovanému cíli, jímž je obecný zájem Společenství, a nekonstituují s ohledem na sledovaný cíl neproporcionální nebo nepřijatelný zásah neslučitelný s podstatou základních práv [případ 5/88 – Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. (1989) ECR 2609, odst. 18]. První kritérium (soulad se sledovaným cílem) je dodrženo, pokud je omezení součástí legislativy sledující odstranění přebytků na trhu se zemědělskými komoditami, a to právě cestou omezení nadprodukce. Druhé kritérium (proporcionalita) je splněno, pokud není narušena samotná podstata práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost. Jinak řečeno, pokud systém kvót neomezuje právo využívat příslušné pozemky k jiným účelům nebo právo podnikat v jiné oblasti hospodářství nebo obchodovat s jinými zemědělskými produkty, je slučitelný s ochranou práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost [C-177/90 – Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems (1992) ECR I- 0035, odst. 17; nebo C-63/93 – Fintan Duff et al v. Minister for Agriculture and Food and Attorney General, (1996) ECR I-569, odst. 30, ve kterém ESD dovodil, že není porušením tohoto práva, pokud producent obdrží kvótu bez ohledu na dosažený plán rozvoje produkce, tedy kvótu, která neodpovídá objektivní výši produkce, které je producent schopen po realizaci plánu dosáhnout. Nižší kvóta neomezuje právo podnikat, ale pouze omezuje možnost umístit produkci na trhu, kterážto nepoživá ochrany skrze základní práva]. Jinak řečeno, podle judikatury ESD přidělení určité konkrétní kvóty nelze samo o sobě považovat za porušení základního práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost.

Princip ochrany práva podnikat je ústavním pořádkem České republiky aprobován jako ekonomické právo, které lze uplatnit jen v mezích zákona (čl. 41 Listiny základních práv a svobod) a dosavadní judikatura Ústavního soudu založená na principu „self-restraint“ plně koresponduje s přístupem ESD. Proto Ústavní soud porušení tohoto principu nedovodil.

A-2) Posouzení napadené právní úpravy z hlediska kritérií vyplývajících z ústavního pořádku České republiky ve světle dosavadní judikatury Ústavního soudu

Jak uvedeno shora, stanovení klíče pro výpočet individuální produkční kvóty představuje vnitrostátní realizaci cílů Společné zemědělské politiky vyplývajících z norem komunitárního práva, tedy v oblasti, v níž komunitární právo ponechalo volné diskreci členských států, jaké konkrétní nástroje k dosažení cíle (omezení produkce cukru) zvolí. Ačkoliv tedy stanovení samotného klíče pro přidělení produkční

kvóty je věcí vnitrostátního práva, nelze pominout fakt, že sleduje účel vyplývající z práva komunitárního.

Jak již rovněž uvedeno výše, Ústavní soud je přesvědčen, že poté, co se Česká republika stala plnohodnotným členem ES, resp. EU, nelze ústavněprávní přezkum otázek týkající se této oblasti provádět zcela izolovaně, bez ohledu na kritéria a meze regulace stanovené komunitárním právem a v minulosti dotvořené judikaturou ESD. Jinak řečeno, při posuzování souladu zvoleného klíče s ústavním pořádkem České republiky proto nelze zcela pominout to, jakým způsobem se k otázkám produkčních kvót a způsobům jejich rozdělování staví evropské právo a ESD. Přitom na rozdíl od předchozích rozhodnutí Ústavního soudu nelze ke komunitárnímu právu přistupovat pouze jako k předmětu komparace, z něhož by vyplývaly nepřímé argumenty ve vztahu k domácí úpravě, nýbrž komunitární právo v současnosti prozařuje do ústavního pořádku České republiky, je-li používáno v oblasti právní regulace související s komunitárním právem.

Na druhou stranu nelze v současnosti ani pomíjet předchozí judikaturu Ústavního soudu, a to z důvodu principu právní kontinuity vlastní judikatury (viz níže).

V nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 45/2000](#) (Sbírka rozhodnutí, svazek 21, nález č. 30; vyhlášen pod č. 96/2001 Sb.) Ústavní soud zrušil nařízení vlády č. 51/2000 Sb., kterým se stanoví opatření a podíl státu na tvorbě podmínek pro zajištění a udržení výroby cukrovky a cukru a stabilizaci trhu s cukrem. Jednalo se o právní předpis, který v České republice poprvé zaváděl regulaci trhu s cukrem, a to pro období od 1. 8. 2000 do 30. 9. 2001. Ústavní soud v uvedeném nálezu dospěl k závěru, že vláda tímto nařízením nerespektovala ústavní meze stanovené čl. 78 Ústavy. Ústavní soud se tedy v předmětném nálezu nezabýval samotným obsahem právní regulace a jeho slučitelností s ústavním pořádkem. Přitom výše kvót dle nařízení byla určena tak, že referenčním obdobím bylo stanoveno období 5 předchozích let, tedy období let 1995 – 1999.

V nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 5/01](#) (Sbírka rozhodnutí, svazek 24, nález č. 149; vyhlášen pod č. 410/2001 Sb.) se Ústavní soud zabýval ústavní konformitou nařízení vlády č. 445/2000 Sb., o stanovení produkčních kvót mléka na léta 2001 až 2005. Tehdejšímu návrhu Ústavní soud vyhověl částečně, když zrušil § 4 odst. 2 a § 14 odst. 2 nařízení, a to opět z důvodu nedostatku zákonného zmocnění pro omezení rozdělování produkčních kvót z rezervy na zemědělce hospodařící v systému ekologického chovu skotu a neústavnosti a nezákonnosti delegace rozhodování o výši rezervy na Ministerstvo zemědělství. V tomto nálezu se nicméně Ústavní soud vyjádřil také k obsahovému souladu produkčních kvót mléka jako jedné z metod regulace hospodářské politiky státu s ústavním pořádkem, přičemž tento systém jako takový neústavním neshledal. Přitom zformuloval základní ústavněprávní limity jak samotného omezování hospodářské produkce formou zavádění produkčních kvót, tak systému přidělování individuálních produkčních kvót jednotlivým producentům. Ústavní soud především dovodil, že zákonodárce smí (v mezích daných ústavně garantovanými základními zásadami, lidskými právy a svobodami) podle své úvahy zavést cenovou nebo kvantitativní regulaci produkce v určitém odvětví hospodářství, vymezit či ovlivnit druh a počet subjektů v něm působících či omezit smluvní svobodu při uplatňování produkce na trhu či při nákupu surovin a výrobních zařízení. Současně Ústavní soud odmítl, že by každé omezení svobody podnikání bylo lze provádět výlučně zákonem. Naopak uvedl, že k provedení zákona Ústava připouští z praktických důvodů přijímání podzákonných předpisů, pohybují-li se jimi stanovená pravidla v mezích zákonů. Ústavní soud rovněž odmítl, že by omezení produkce představovalo vyvlastnění, které není odůvodněno veřejným zájmem a je bez náhrady. Vlastnictví k produkci nad produkční kvótu není odřato, pouze se znesnadňuje její realizace na trhu. Soustava produkčních kvót představuje formu kontroly užívání majetku, jež sleduje veřejný zájem, jímž je stabilizace trhu s komoditou. Použité nástroje, tedy systém přidělování individuálních produkčních kvót, pak shledal přiměřenými.

Jde-li o systém přidělování individuálních produkčních kvót, Ústavní soud odmítl, že by neústavní diskriminaci představovalo rozdílné právní postavení těch výrobců, kteří kvótu obdrží, a těch, kteří o ni nežádají. Rovněž nepovažoval za neústavní přirozenou diferenciaci mezi stávajícími a novými výrobci, když uvedl, že znevýhodnění nových podnikatelů (kteří kvóty obdrží pouze formou převodu kvóty od současného producenta, jemuž byla kvóta přidělena), je nedílnou součástí jakéhokoli omezování produkce. Nelze ovšem vyloučit diskriminaci mezi výrobci, kteří o kvótu požádají a dostanou ji v plné výši, a výrobci, kterým bude odepřena nebo přidělena pouze zčásti. Proto již ustanovení § 12 odst. 6 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, požaduje, aby se způsob prvotního rozdělení produkčních kvót mezi žadatele řídil zásadou rovnosti a objektivního způsobu výpočtu. Ústavní soud k tomu poznamenal, že tento obecný pokyn, jenž není než odvozením zásady rovnosti podle čl. 1 Listiny a čl. 1 Ústavy, musí mít na paměti vláda při určování způsobu výchozího rozdělení kvót v rámci jednotlivých soustav produkčních kvót s ohledem na rysy a zvláštnosti výroby komodit, jejichž výroba je předmětem omezení. Ústavní soud proto může posoudit klíč použitý při původním rozdělování kvót, přitom jednorozměrné referenční období v případě přidělování produkčních kvót na mléko uznal za přiměřené. Současně však Ústavní soud připustil, že ani podrobně propracovaný klíč, jenž pamatuje na pravidelné příčiny výkyvů objemu výroby, nemůže vzít zřetel na všechny okolnosti. V jednotlivých případech proto může dojít i k nespravedlnosti, jež však nedosahuje ústavní závažnosti.

Konečně v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#) (publikovaném pod č. 499/2002 Sb.) se Ústavní soud opět zabýval právní úpravou produkčních kvót cukru, přijatou v podobě nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005. Tímto nálesem Ústavní soud zrušil § 4 odst. 3, § 5 odst. 3, § 7 a § 13 nařízení a zamítl návrh na zrušení § 13 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu. Ústavní soud hodnotil tehdy zvolený klíč rozdělování individuálních produkčních kvót (na základě objemu výroby tří z hlediska množství nejúspěšnějších výrobních sezon z posledních pěti) jako v rozporu se zákonným požadavkem objektivního způsobu výpočtu a požadavkem rovnosti. Důvodem takového hodnocení byla úvaha o tom, že postavení jednotlivých provozovatelů cukrovarů ovlivnila právní úprava podle nařízení č. 51/2000 Sb., která byla aplikována před jejím zrušením Ústavním soudem, tedy v období od 30. 3. 2001 do 29. 11. 2002. Ačkoliv toto nařízení bylo zrušeno z formálních důvodů, tedy pro nedostatek zákonné opory, Ústavní soud dodatečně konstatoval, že tehdejší rozlišování cukrovarů na strategické a nestrategické lze důvodně považovat za podezřelou kvalifikaci (*suspect qualification*), která představovala svévolné, stěží odůvodnitelné rozlišování mezi jednotlivými producenty. Ústavní soud dále poznamenal, že klíč zvolený v nařízení vlády č. 114/2001 Sb. sám o sobě neústavní není, nicméně nežádoucí dopady předchozího způsobu výpočtu, který byl jak formálně vadný, tak i věcně diskriminační, neodstraňuje, ale pouze zmírňuje tím, že neodvozuje rozhodnou průměrnou roční kvótu od objemu výroby ze všech pěti sezon, nýbrž počítá se skutečností, že některé cukrovary nebyly po všechny sezony v provozu, a bere v úvahu tři sezony, kdy se vyrábělo nejvíce, nebo ty sezony, kdy se vyrábělo, pokud se vyrábělo po tři nebo méně sezon. Neodstranění nerovnosti spatřoval Ústavní soud v tom, že na základě opatření již z formálních důvodů neústavního a věcně diskriminačního mohli někteří výrobci výrobu zvýšit, neboť byli chráněni před konkurencí, jež produkční kvótu neměla, a nemohla tak bez zátěže sankčním odvodem vyrábět. Ústavní soud tehdy uzavřel, že vláda již formálně korektní úpravou pro budoucnost zachovává nežádoucí stav, jež vyvolala svou dřívejší jak formálně, tak materiálně neústavní úpravou.

Usnesením ze dne 14. 9. 2004 [sp. zn. Pl. ÚS 48/03](#) (nepublikováno) Ústavní soud zastavil řízení o návrhu skupiny poslanců na zrušení příslušných částí nařízení vlády č. 114/2001 Sb., ve znění nařízení vlády č. 97/2003 Sb., kterým vláda v reakci na předchozí nález Ústavního soudu nově upravila rozdělování individuálních produkčních kvót. Ústavní soud řízení zastavil podle § 67 zákona o Ústavním soudu, neboť v průběhu řízení bylo napadené nařízení zrušeno a nahrazeno nařízením vlády č. 364/2004 Sb., jehož ustanovení § 3 a § 16 jsou napadena nyní projednávaným návrhem.

Přitom právní úprava obsažená v nařízení vlády č. 114/2001 Sb., ve znění nařízení vlády č. 97/2003 Sb., stanovila nový klíč vedoucí k rozdělení kvót tak, že rozdělení bylo provedeno na základě kapacity výroby cukru stanovené jako nejvyšší průměrné množství cukru vyrobené producentem za 24 hodin v cukrovaru, v němž vyráběl cukr v listopadu 2001 nebo v říjnu 2002, pokud v tomto cukrovaru vyráběl cukr v kvótovém roce 2002/2003, nejvýše však v prokazatelném množství odpovídajícím maximálnímu dennímu výkonu strojně technologického zařízení cukrovaru.

A-3)

Ústavní soud tedy o ústavní konformitě klíče pro výpočet individuální produkční kvóty rozhoduje za situace, kdy svou předchozí judikaturou stanovil určité meze jak pro samotnou přípustnost právní úpravy produkčních kvót jako takových, tak pro rozdělování individuálních produkčních kvót jednotlivým producentům. Posuzování současné právní úpravy je tedy třeba provést mimo jiné i pod zorným úhlem dosavadní judikatury Ústavního soudu, kterou je Ústavní soud vázán, ledaže by byly splněny podmínky pro její překonání.

Pokud jde o systém kvótování jako takový, Ústavní soud konstatuje, že tento nález navazuje na dosavadní judikaturu v oblasti kvót. Jiná je však situace posouzení samotného rozdělení kvót z hlediska ústavních principů, tak jak byly formulovány v předchozím nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#).

Ve svém nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 11/02](#) (Sbírka rozhodnutí, svazek 30, nález č. 87; vyhlášen pod č. 198/2003 Sb.) Ústavní soud formuloval doktrínu kontinuity své vlastní judikatury, kterou dovodil z náležitosti demokratického právního státu, jinými slovy dovodil povinnost Ústavního soudu být vázán svými vlastními rozhodnutími, která může svou judikaturou překonat jen za určitých podmínek. Přitom první možností, kdy Ústavní soud může překonat vlastní judikaturu, je změna sociálních a ekonomických poměrů v zemi nebo změna v jejich struktuře anebo změna kulturních představ společnosti. Další možností je změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad, aniž by z nich ovšem vybočovaly, a především neomezují princip demokratické právní státnosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Další možností pro změnu judikatury Ústavního soudu je změna, resp. doplnění těch právních norem a principů, které tvoří závazná referenční hlediska pro Ústavní soud, tj. takových, které jsou obsaženy v ústavním pořádku České republiky, nejde-li samozřejmě o změny odporující limitům stanoveným čl. 9 odst. 2 Ústavy, tj. nejde-li o změny podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Ústavní soud tedy v daném případě po konfrontaci ustálené judikatury ESD a dosavadní judikatury Ústavního soudu vážil, zda zde nejsou skutečnosti, které by odůvodňovaly přehodnocení dosavadních závěrů Ústavního soudu. Jak již uvedeno shora, je nepochybné, že přistoupením České republiky k ES, resp. EU došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem Česká republika převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nahlížení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. čl. 9 odst. 3 Ústavy.

Je nepochybné, že standard ochrany základních práv a svobod prostřednictvím dodržování principů z nich plynoucích uvnitř Společenství prošel dynamickým vývojem od počátečního zdráhání poskytovat ochranu skrze prostředky komunitárního práva projevující se také v judikatuře ESD [mezi jinými rozhodnutí č. 1/58, *Stork v. Vysoký úřad ES* (1959)], přes implementaci ochrany těchto principů v judikatuře ESD až po snahu o vytvoření závazného katalogu základních práv, který by tvořil součást primárního práva. Stejně tak prošla dynamickým vývojem i reflexe tohoto problému v judikatuře

Ústavních soudů jednotlivých členských států, z nichž nejreprezentativnějším příkladem jsou změny postojů Spolkového ústavního soudu SRN (srov. rozhodnutí ze dne 29. 5. 1974 č. 2 BvL 52/71, Solange I., a rozhodnutí ze dne 22. 10. 1986 č. 2 BvR 197/83, Solange II., a rozhodnutí ze dne 12. 10. 1993 č. 2 BvR 2134 a 2159/92 zum Vertrag über die Europäische Union).

Současný standard ochrany základních práv uvnitř Společenství nezavdává podle Ústavního soudu žádné příčiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv skrze uplatňování principů z nich plynoucích, tak jak ostatně vyplynul i z výše citované judikatury ESD, má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice, resp. že standard ochrany se výrazně liší od ochrany doposud poskytované ve vnitrostátním prostředí Ústavním soudem. To ostatně vyplývá i z konfrontace výše uvedených závěrů ESD ohledně přípustnosti kvantitativních omezení produkce cestou stanovování produkčních kvót, a závěrů, které ke stejné problematice v minulosti zaujal Ústavní soud. Výjimkou je podle Ústavního soudu toliko závěr vyplývající z nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#), v němž Ústavní soud hodnotil klíč stanovený vládou k rozdělování produkční kvóty jako porušující princip rovnosti.

Pokud je tento závěr konfrontován se shora citovanou judikaturou ESD, lze jej považovat za excesivní v tom směru, že Ústavní soud se pustil na relativně „tenký led“ hodnocení ekonomických veličin, které posléze promítl do hodnocení ústavněprávního. Jak vyplynulo z citované judikatury ESD, tento soud se ve vztahu k opatřením, jež jsou součástí Společné zemědělské politiky, necítí být oprávněn hodnotit tato opatření obsahovými hledisky. Pokud např. ESD hodnotil referenční kritéria s ohledem na tvrzenou nerovnost mezi producenty, odkazoval na to, že tato nerovnost nemůže být pouze hypotetická, nýbrž musí být konkrétně podložena, čím byla ve vztahu ke konkrétním producentům založena. Závěr vyplývající z nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#) lze ostatně považovat za do jisté míry excesivní i ve vztahu k judikatuře samotného Ústavního soudu, který ve svém předchozím nálezu, v němž posuzoval systém mléčných kvót, jednoznačně uvedl, že „ani podrobně propracovaný klíč, jenž pamatuje na pravidelné příčiny výkyvů objemu výroby, nemůže vzít zřetel na všechny okolnosti. V jednotlivých případech proto může dojít i k nespravedlnosti, jež však nedosahuje ústavní závažnosti.“. V tehdy projednávané věci se tedy ani Ústavní soud necítil povolán k tomu, aby vlastní klíč pro rozdělení kvóty přezkoumával v abstraktní rovině v rámci ústavního přezkumu.

Jinak řečeno, Ústavní soud v nyní projednávaném případě nemůže odhlížet od závěrů, které vyplývají přímo z judikatury ESD, z níž lze dovodit určitý princip ústavního sebeomezení, pokud jde o opatření ekonomické povahy sledující cíle přímo vyplývající z komunitární politiky ES. Toho si byl ostatně vědom i Ústavní soud při přijímání předmětného nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#), když v jeho odůvodnění uvedl, že nelze přijmout takové závěry, pokud jde o rozsah přezkumné činnosti, které by byly posléze na překážku členství České republiky v Evropské unii, ač toto sebeomezení svým závěrem do jisté míry popřel.

Ústavní soud proto dospěl k závěru, že zde existují důvody pro odchýlení se od nálezu ve věci [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#). Tato změna se však netýká samotného obsahového hodnocení klíče zvoleného vládou, ale toho, že Ústavní soud se již necítí být povolán takový klíč způsobem, jak to učinil náleze [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#), podrobit ústavnímu přezkumu v abstraktní rovině. To však nevylučuje, aby se spravedlností tohoto klíče zabývaly obecné soudy v individuálních a konkrétních případech jednotlivých producentů, pokud bude prokázáno, v jakých konkrétních skutečnostech je nerovnost založena.

Naopak inspirován závěry ESD, k nimž po 1. 5. 2004 v posuzované oblasti přihlíží v rozsahu shora vymezeném, a vázán svými závěry, k nimž dospěl před nálezem [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#), Ústavní soud nehodnotil, zda klíč zvolený vládou v nařízení č. 97/2003 Sb., jehož důsledky byly promítnuty do původně napadeného ustanovení § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. a po jeho zrušení vládou do ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., je co do svého obsahu způsobilý založit v abstraktní rovině nerovnost mezi producenty. Tedy nebude hodnotit to, zda vládou zvolené kritérium je

způsobilé reflektovat výkyvy v produkci jednotlivých producentů, neboť takovou otázku považuje Ústavní soud za natolik ekonomicky odbornou, k jejímuž zodpovězení se necítí být ani povolán.

Ústavní soud k tomu dále – toliko ve formě obiter dictum, tedy mimo vlastní meze ústavněprávního přezkumu – uvádí, že z nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#) přímo nevyplynulo, jak se snažili Ústavnímu soudu předložit navrhovatelé, že vláda byla povinna jako referenční období zvolit období před okamžikem, než začala regulovat výrobu cukru cestou produkčních kvót, tedy období před rokem 2000.

Z komparativního přehledu, který si Ústavní soud pro účely tohoto řízení vyžádal, sice vyplývá, že většina států střední a východní Evropy, které v roce 2004 vstoupily do ES, v praxi zvolila za referenční období rozmezí let 1994 – 1999, specifická situace v České republice je však dána právě tím, že klíč k rozdělení kvóty byl opakovaně rušen Ústavním soudem (poprvé z důvodů formálních, podruhé z důvodů obsahových). Ač se Ústavní soud necítí být k hodnocení těchto otázek povolán, přesto se mu jeví, že stanovení referenčního období v roce 2004 před rokem 2000 by bylo technicky nemožné, snad i nerozumné a zakládající další důvody pro tvrzení, že i toto referenční období je způsobilé zakládat nerovnost mezi producenty. Ze zvoleného klíče nyní napadeného navrhovatelem lze podle Ústavního soudu naopak dovodit snahu vlády vybrat takové období, které by bylo jako referenční období ještě vůbec v roce 2004 realizovatelné a na druhou stranu bylo s to eliminovat tržní distorze, vzniklé v důsledku předchozích regulací, jak na ně v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#) upozornil Ústavní soud.

Ústavní soud současně považuje za nutné zdůraznit, že nyní přijatý závěr v žádném případě neznamená, že by Ústavní soud rezignoval na ústavněprávní přezkum vnitrostátních právních předpisů, které jsou komplementární ke komunitárnímu právu, tak jak to v minulosti činily některé soudy členských států ES [srov. rozhodnutí irského Nejvyššího soudu ve věci *Lawlor v. Minister for Agriculture* 1 (1990) IR 356, cit. dle Kühn, Z.: Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. Právník 8/2004, str. 765]. Posun v jeho závěrech se odvíjí od posunu v celém vnitrostátním právním řádu, k němuž došlo po 1. 5. 2004, a týká se toliko otázky obsahových mezí ústavněprávního přezkumu v daném konkrétním případě.

Lze uzavřít, že klíč rozdělování individuálních produkčních kvót byl shledán ústavně konformním, z čehož plyne, že původní návrh navrhovatelů by býval musel být zamítnut.

B) Ústavní soud však současně nemohl přehlédnout a akceptovat to, že vláda přijetím napadeného ustanovení § 3 nařízení č. 548/2005 Sb., kterým se toliko parafrázuje ustanovení čl. 1 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 1609/2005, nerespektovala skutečnost, že přistoupením České republiky k EU došlo na základě čl. 10a Ústavy k přenosu pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány nadnárodní.

Ustanovení čl. 10a, který byl do Ústavy vložen ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovelou Ústavy), totiž představuje ustanovení umožňující přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, tedy především EU a její orgány. Okamžikem, kdy se stala Smlouva o založení ES ve znění všech jejích revizí a ve znění přístupové smlouvy závaznou pro Českou republiku, došlo k přenosu těch pravomocí vnitrostátních orgánů, které podle primárního práva ES vykonávají orgány ES, na tyto orgány.

Jinak řečeno, okamžikem přistoupení České republiky k ES se realizoval přenos těchto pravomocí, a to tak, že Česká republika propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. V rozsahu těchto pravomocí, které realizují orgány ES, se pak omezily pravomoci všech příslušných vnitrostátních orgánů bez ohledu na to, zda se jedná o pravomoci normativní či individuálně rozhodovací.

Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podle něho je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Ona podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Pokud by jedna z těchto podmínek realizace přenosu pravomocí nebyla naplněna, tj. pokud by vývoj v ES, resp. EU ohrožoval samotnou podstatu státní svrchovanosti České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy). Řečené platí v dimenzi formální v rámci platné ústavní úpravy. Pokud jde o podstatné náležitosti demokratického právního státu, ty podle čl. 9 odst. 2 Ústavy leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavodárce. Ústavní soud již ve svém prvním nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/93](#) (Sbírka rozhodnutí, svazek 1, nález č. 1; vyhlášen pod č. 14/1994 Sb.) týkajícím se zákona o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu konstatoval, že konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci ústavy jsou postaveny nad zákonodárnou pravomoc a tím ultra vires Parlamentu. V dalším nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 36/01](#) (Sbírka rozhodnutí, svazek 26, nález č. 80; vyhlášen pod č. 403/2002 Sb.) Ústavní soud uvedl, že žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

Pokud by proto výkon delegovaných pravomocí byl orgány ES realizován způsobem regresivním vůči dosavadnímu pojetí podstatných náležitostí demokratického právního státu, jednalo by se o realizaci v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, která by si vyžadovala opětovné převzetí těchto pravomocí vnitrostátními orgány České republiky.

Taková situace však obecně ani v projednávaném konkrétním případě nenastala a dle Ústavního soudu nebyl důvod, aby vláda realizovala svou normotvornou pravomoc způsobem, jenž se projevil přijetím napadeného ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb.

Ústavní soud po zhodnocení obsahu napadeného ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. proto dospěl k závěru, že jeho přijetím vláda vybočila ze svých oprávnění, resp. uplatnila svou normotvornou pravomoc v oblasti, která byla na základě čl. 10a Ústavy přenesena na orgány ES, a to čl. 37 odst. 2 a 3 Smlouvy o ES a čl. 1 odst. 3 Smlouvy o přistoupení České republiky k EU. Jestliže ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. má být realizací nařízení Komise (ES) č. 1609/2005, jde o jednání ultra vires ve vztahu k čl. 78 Ústavy, neboť vláda k přijetí takové právní úpravy nebyla oprávněna.

Nařízení Komise (ES) č. 1609/2005 je komunitárním právním předpisem, kterým Komise na základě čl. 10 odst. 3 a 4 nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 snížila pro hospodářský rok 2005/2006 kvóty na produkci cukru příslušející jednotlivým členským státům. Toto nařízení má přednost před vnitrostátní právní (zákonnou) úpravou a je bezprostředně použitelné ve vnitrostátních právních řádech.

Bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak jak byla v minulosti podána v judikatuře ESD [srov. např. rozhodnutí 26/62 NV *Algemene Transport- en Expeditie Orde-neming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963) ECR 1; 6/64 *Costa v. ENEL* (1964) ECR 585].

Komunitární právo totiž samo určuje a specifikuje, na rozdíl od mezinárodního práva, jaké jsou jeho vnitrostátní účinky v členských státech.

Pokud členství v ES s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva (srov. Král, R.: Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 3, str. 111). Jinak řečeno, s přenesením některých pravomocí na ES je spojen i zánik volnosti České republiky určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva, které se odvozují v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, přímo z komunitárního práva. Ustanovení čl. 10a Ústavy tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky (srov. Kühn, Z. – Kysela, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? Právní rozhledy, roč. 2004, č. 1, str. 23 – 27; nebo Kühn, Z.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 10, str. 395 – 397).

Ústavní soud je toho názoru, že – pokud jde o působení komunitárního práva ve vnitrostátním právu – je třeba přijmout takový přístup, který by nekonzervoval účinky komunitárního práva ve vnitrostátním právním řádu. Takový přístup by totiž neodpovídal tomu, že samotná dogmatika účinků, které komunitární akty vyvolávají ve vnitrostátním právu, prošla a prochází dynamickým vývojem. Toto pojetí také nejlépe zajišťuje to, co bylo uvedeno shora, totiž podmíněnost přenosu části pravomocí.

Podle ustanovení čl. 1 odst. 3 nařízení byly členské státy povinny nejpozději do 1. 11. 2005 stanovit každému výrobnímu podniku, kterému byla přidělena produkční kvóta, část, o níž se tato kvóta snižuje. Jak Ústavní soud dotazem u Státního zemědělského intervenčního fondu zjistil, bylo snížení kvóty všem držitelům kvóty oznámeno individuálním aktem na základě přímé aplikace tohoto ustanovení nařízení Komise (ES) č. 1609/2005.

Jinak řečeno, v době, kdy vláda přijímala ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., byla individuální produkční kvóta jednotlivým producentům dávno snížena, a to na základě přímé aplikace komunitárního práva k tomu příslušným orgánem, tedy Státním zemědělským intervenčním fondem. Toto ustanovení tak na jednu stranu nemůže vyvolávat v praxi žádné právní důsledky, na druhou stranu k jeho přijetí nebyla vláda ani oprávněna, neboť se jedná o oblast, v níž bylo oprávnění přeneseno na orgány Společenství, které je v daném případě realizovaly přijetím nařízení č. 1609/2005, které je – jak již shora uvedeno – bezprostředně aplikovatelné v právu členských států a nepředpokládá další implementaci ve vnitrostátním právu.

Navíc z judikatury ESD vyplývá pravidlo, podle kterého členské státy nesmějí skrze vnitrostátní právní předpisy reprodukovat ustanovení bezprostředně aplikovatelného komunitárního práva, resp. jakékoliv vnitrostátní opatření provádějící nařízení je v rozporu s bezprostřední aplikovatelností nařízení [srov. případy 93/71, Orsolina Leonesio v. Ministero dell'agricoltura e Oreste, (1972) ECR 287; 39/72 Commission of the European Communities v. Italian Republic, (1973) ECR 101; 34/73 Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle Finanze, (1973) ECR 981].

Jak Ústavní soud dále zjistil, příklady jiných členských států (SRN a Slovenska) ukazují, že tyto státy aplikovaly nařízení Komise (ES) přímo, aniž by přikročily k normativní transformaci tohoto nařízení do některé z forem vnitrostátního práva.

Přijetím napadeného ustanovení proto vláda jednala ultra vires a porušila čl. 78 ve spojení s čl. 10a a

čl. 1 odst. 2 Ústavy, neboť tak realizovala oprávnění, které bylo přeneseno na orgány Společenství a kterým tedy vláda nedisponovala.

Zrušení napadeného ustanovení pro jeho neústavnost se podle Ústavního soudu nikterak nedotýká vlastního systému regulace trhu s cukrem ani zvoleného klíče pro přidělení individuálních produkčních kvót. Samotná aktuální výše kvót pro hospodářský rok 2005/2006 byla snížena na základě bezprostředně aplikovaného nařízení Komise (ES) č. 1609/2005 v podobě individuálních aktů, jejichž účinky zůstávají zachovány a národní cukerná kvóta pro další hospodářský rok 2006/2007, jak shodně potvrdili účastníci řízení, byla již stanovena.

Ústavní soud proto pouze s ohledem na tyto důvody rozhodl podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, pro rozpor s čl. 1 odst. 2, čl. 10a a čl. 78 Ústavy, a to ke dni publikace tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Nález Pl. ÚS 19/08 Lisabon I

Pl.ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008

446/2008 Sb.

N 201/51 SbNU 445

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky**

Nález

pléna Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická ze dne 26. listopadu 2008 [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) podle čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky ve věci návrhu Senátu Parlamentu České republiky na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem (nález byl vyhlášen pod č. 446/2008 Sb.).

Výrok

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství

*** v člancích 2 odst. 1 (dříve 2a odst. 1), 4 odst. 2 (dříve 2c), 352 odst. 1 (dříve 308 odst. 1), 83 (dříve 69b odst. 1) a 216 (dříve 188l) obsažených ve Smlouvě o fungování Evropské unie,**

*** v člancích 2 (dříve 1a), 7 a 48 odst. 6 a 7 obsažených ve Smlouvě o Evropské unii**

*** a Listina základních práv Evropské unie
nejsou v rozporu s ústavním pořádkem.**

Odůvodnění

I.

1. Senát Parlamentu České republiky (dále též jen "Senát" nebo "navrhovatel") podal na základě § 117b odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 71a odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen "zákon o Ústavním soudu") návrh, aby Ústavní soud podle čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky (dále též jen "Ústava") rozhodl o souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem České republiky.

2. V návrhu Senát uvedl, že vláda České republiky dne 25. ledna 2008 předložila Senátu Lisabonskou smlouvu pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen "Lisabonská smlouva" nebo "Smlouva") se žádostí o souhlas k její ratifikaci. Senát se v návaznosti na své usnesení z 20. září 2007, kterým se vyjádřil k pozicím České republiky před jednáním summitu hlav států a vlád v Lisabonu, s přihlédnutím k zprávě Výboru pro evropskou integraci Senátu k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu z 30. září 2003 a zprávě Výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu k návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu z 3. listopadu 2004 a se zřetelem na stanoviska Stálé komise Senátu pro Ústavu a parlamentní procedury z 9. října 2003, z 3. listopadu 2004 a z 27. března 2008 domnívá, že některá ustanovení Smlouvy se bezprostředně vztahují k normám ústavního pořádku České republiky. Vzhledem k zásadním změnám, které Smlouva přináší a které se podle názoru Senátu dotýkají substantivních prvků státnosti, se prý jeví nezbytným přezkoumat, zda je Smlouva v souladu s ústavní charakteristikou České republiky jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a zda nedochází ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, která je dle čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřípustná.

3. Senát prohlásil, že považuje za nezbytné, aby Ústavní soud posoudil i soulad mezi dílčími konkrétními ustanoveními Smlouvy a normami ústavního pořádku, a to především v případech, které blíže vymezil pod body níže uvedenými.

4. a) V souladu s přesvědčením, že legislativní kompetenční kompetence náleží členským státům Evropské unie, které výkon některých pravomocí delegují na mezinárodní instituce, považuje Senát za klíčové ustanovení čl. 10a odst. 1 Ústavy, podle něhož je možné přenést některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci. Nové znění Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve Smlouva o založení ES) zakládá podle názoru Senátu klasifikaci pravomocí charakteristickou spíše pro federální státy, přičemž mj. zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie, do níž spadají komplexní oblasti právní regulace, v nichž dle čl. 2a odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie mohou členské státy vytvářet a přijímat právně závazné akty "pouze tehdy, jsou-li k tomu zmocněny nebo provádějí-li akty Unie". Navazující koncept sdílených pravomocí (článek 2c Smlouvy), které mají existovat vedle zmíněných pravomocí výlučných, spolu s prý ne zcela jasnými hranicemi tvorby norem sekundárního práva Unie otevírá dle Senátu prostor široké, předem obtížně identifikovatelné sféry unijní normotvorby, kde se implicitně, v souladu s prohlášením č. 17 připojeným ke Smlouvě, uplatňuje zásada přednosti unijního práva. Rozsah přenesení pravomocí tak může být podle názoru Senátu nahlížen ve sféře sdílených pravomocí z pohledu čl. 10a Ústavy jako předem ne zcela určitelný (srov. též v obecné podobě úvod čl. 2c odst. 2 návrhu Smlouvy o fungování Evropské unie - "Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech:").

5. b) Senát uvedl, že předmětem přezkumu souladu s čl. 10a Ústavy by měla být i povaha navrženého ustanovení čl. 308 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle něhož přijme Rada na návrh Komise jednomyslně opatření k "dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami" za situace, kdy je v rámci unijních politik nezbytná určitá činnost, k níž Smlouva neposkytuje nezbytné pravomoci. Na rozdíl od stávajícího znění zakládacích smluv se navržené ustanovení Smlouvy neomezuje na oblast regulace vnitřního trhu, nýbrž představuje blanketní normu. Umožňuje tak prý přijetí opatření nad rámec unijních kompetencí, tj. mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy. Takováto opatření mohou být podle Senátu následně přijímána rovněž v oblasti citlivých otázek spolupráce v trestních věcech bez dostatečných procesních záruk ochrany občanských práv a svobod při zachování výkladového monopolu Evropského soudního dvora. Specifická kompetenční jurisdikce Evropského soudního dvora coby konečného arbitra při případně vzniklém sporu může dle Senátu vyvolávat - za situace nevyjasněného vztahu k ústavním soudům členských států - otázky nad dodržení principu právní jistoty. Zvláštní pozornosti si zaslouží též absence časového omezení platnosti takto přijatého opatření a jeho exekutivní povaha, která může vzbudit pochybnosti nad relevancí účasti národních parlamentů při zvažování přijetí takového opatření.

6. c) Pojem pravomoci, s nímž pracuje čl. 10a Ústavy, nemá podle návrhu Senátu pouze materiální rozměr překrývající se s vymezením oblasti působnosti, ale také rozměr institucionální, vztahující se ke způsobu rozhodování. V této souvislosti je dle Senátu zapotřebí přezkoumat soulad navrženého čl. 48 Smlouvy o Evropské unii s uvedeným ustanovením Ústavy. Články 48 odst. 6 a 7 totiž zavádějí možnost tzv. zjednodušeného postupu pro přijímání změn primárního unijního práva prostřednictvím exekutivního aktu, kterým se mění podoba řádně ratifikovaných zakládacích smluv EU.

7. Jednoznačně je prý v této souvislosti formulována obecná přechodová klauzule (passerelle), která i přes formální zakotvení principu oboustranné flexibility v prohlášení č. 18, připojeném k Smlouvě, zůstává nástrojem jednosměrné změny pravomocí. Uplatnění této klauzule za účelem změny jednomyslného rozhodování na rozhodování kvalifikovanou většinou v určité oblasti či nahrazení zvláštního legislativního postupu řádným legislativním postupem dle čl. 48 odst. 7 patrně představuje změnu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy, aniž by tato změna byla doprovázena ratifikací mezinárodní smlouvy či aktivním souhlasem Parlamentu. Ztrátu práva veta přitom lze podle Senátu chápat jako přenos pravomocí na mezinárodní organizaci, která zároveň fakticky znamená omezení významu parlamentního mandátu udělovaného vládě k rozhodnutí, při jehož přijímání by po aplikaci přechodové klauzule mohl být zástupce vlády jednotlivého členského státu přehlasován.

8. V případě navrženého čl. 69b odst. 1 Smlouvy o fungování EU, kdy sektorová Rada rozhoduje o zařazení dalších oblastí trestné činnosti do sféry unijní regulace, prostor pro vyjádření nesouhlasu Parlamentu zcela chybí, jakkoli je v jiném případě - u navrženého znění obecné přechodové klauzule (čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii) a dílčí přechodové klauzule ve sféře justiční spolupráce v občanských věcech (čl. 65 odst. 3 Smlouvy o fungování EU) - tato možnost garantována. Omezené zapojení národních parlamentů do rozhodování o změně ostatně poměrně široce definovaných pravomocí Unie je doplněno rozšířením hlasování kvalifikovanou většinou, nežádka souvisejícím s celkovou komunitarizací dosavadního třetího pilíře

evropského práva, kde souběžně s implicitním oslabením vnitrostátního parlamentního mandátu a zrušením kategorie úmluv schvalovaných Parlamentem České republiky přebírá odpovědnost za parlamentní dimenzi rozhodování Evropský parlament. Senát v této souvislosti položil otázku, zda je vzhledem k charakteru Evropské unie jakožto společenství států (nikoli spolkového státu) tento rozměr parlamentní demokracie postačující a zda nedochází k faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy ("Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu").

9. d) Senát pokračoval, že vedle již zmíněných klauzulí přechodových a doložky flexibility se procesní postupy stanovené Smlouvou dotýkají ústavního pořádku ještě v dalším ohledu. Jedná se o sjednávání mezinárodních smluv podle navrženého čl. 188l Smlouvy o fungování Evropské unie. Zde se totiž tituly k uzavírání mezinárodních smluv jménem EU rozšiřují ("... stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti."). Smlouvy jsou závazné pro EU i její členské státy, přičemž jsou uzavírány rozhodnutím kvalifikovanou většinou v Radě. Česká republika se tak podle Senátu nemusí ke smlouvě souhlasně vyjádřit, a přesto je jí vázána; běžný ratifikační proces vůbec neprobíhá, odpadá tím mj. možnost předběžného přezkumu souladu takovýchto smluv s ústavním pořádkem České republiky. Otázkou zůstává, zda se jedná o postup slučitelný s díkci čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy, a je-li zde prostor pro aplikaci těchto smluv na základě čl. 10 Ústavy.

10. e) Senát rovněž uvedl, že posílení pravomocí orgánů Evropské unie, které reprezentují supranacionální úroveň rozhodování, je doprovázeno zavedením jednotné právní subjektivity Evropské unie. Fungování Evropské unie tak prý získává ve sféře dosavadního druhého i třetího pilíře, v oblastech primárně politické spolupráce, zcela nový legislativní rámec. V takovémto rámci, zásadně odbourávajícím ve sféře dosavadního třetího pilíře zásadu jednomyslného rozhodování, může ovšem častěji než doposud docházet ke kolizím s vnitrostátními standardy ochrany základních práv. Ačkoli má Evropská unie dle navrženého čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU přistoupit k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, konstatuje zároveň též článek v odstavci 1, že "Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.". Tento nepřímý odkaz na Listinu základních práv Evropské unie může podle Senátu vyvolávat nejasnosti ohledně jejího statusu, stejně jako skutečnost, že tato Listina obsahuje nejen přímo vymahatelná práva, ale také principy či aspirace bez jasné systematiky uspořádání. Za situace, kdy Unie nedisponuje a ani nemůže disponovat specializovaným tělesem, tedy soudem řešícím "ústavní stížnosti", který by ustanovení Listiny v konkrétních případech porušení občanských práv vykládal, není prý úloha Listiny zřejmá. Senátu není jasné, zda představuje ochranu práv občanů, nebo spíše interpretační nástroj, v jehož zorném úhlu jsou vykládány pravomoci unijních orgánů či prohlubován výklad cílů, jež Unie sleduje, zda je posilována či naopak oslabována autorita vnitrostátních institucí, které vykládají národní katalogy lidských práv vždy v souvislosti se svěbytnou tradicí politických národů Evropy, jaké procesní důsledky (prodloužení či naopak zrychlení vymahatelnosti práva) má tento krok ve vztahu k jurisdikci Evropského soudu pro lidská práva a zda může být v důsledku této skutečnosti posilován či nivelizován standard vnitrostátní ochrany lidských práv zakotvený v Listině základních práv a svobod.

11. f) V neposlední řadě je podle návrhu Senátu vymezení statusu Listiny a možností jejího výkladu potřebné rovněž k uchopení nově formulovaného čl. 1a Smlouvy o EU, kterým dochází k rozšíření hodnot, na nichž je Unie založena, a zároveň k začlenění standardů evropského společenského modelu ("ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů"). Otázka interpretace tohoto ustanovení vynikne podle navrhovatele tím spíše, že závažné porušení zmíněných hodnot může vést k pozastavení práv vyplývajících pro daný členský stát ze Smlouvy. Již pouhý návrh podaný 1/3 členských zemí, Evropským parlamentem či Evropskou komisí proti některému členskému státu by prý totiž mohl vytvořit politický tlak vedoucí k změnám vnitrostátního právního řádu. Senát proto klade otázku, zda formulace tohoto ustanovení je v souladu se základní charakteristikou České republiky obsaženou v čl. 1 odst. 1 a také s čl. 2 odst. 1 (princip suverenity lidu) Ústavy.

12. S ohledem na výše uvedené Senát navrhl, aby Ústavní soud ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy a § 71e zákona o Ústavním soudu rozhodl o souladu Smlouvy s ústavním pořádkem.

II.

13. Podle § 71c zákona o Ústavním soudu jsou účastníky řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavními

zákony vedle navrhovatele též Parlament, prezident republiky a vláda. Ústavní soud proto zaslal předmětný návrh Senátu na zahájení řízení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, prezidentu republiky a vládě České republiky (§ 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, per analogiam) s tím, že mají možnost se k návrhu Senátu vyjádřit.

III.

14. Dne 5. 6. 2008 došlo Ústavnímu soudu vyjádření prezidenta republiky. Ten v jeho úvodu zdůraznil, že návrh Senátu vítá a ztotožňuje se s ním. Prezident uvedl, že Lisabonská smlouva mimo jakoukoli pochybnost významně mění charakter Evropské unie jako takové, a tím i právní postavení České republiky v jejím rámci. Proto je podle jeho názoru třeba posouzení souladu všech jejích ustanovení jednotlivě i v jejich celku s Ústavou České republiky, Listinou základních práv a svobod a s ústavním pořádkem České republiky věnovat mimořádnou pozornost. Prezident v této souvislosti poznamenal, že rozhodnutí Ústavního soudu v této věci bude jedním z nejvýznamnějších a nejodpovědnějších v historii českého ústavního soudnictví.

15. Vyjádření prezidenta je rozčleněno do tří obsáhlejších částí označených jako body A, B a C, přičemž tyto části jsou dále rozděleny na jednotlivé subkapitoly.

16. Bod A je nazván "K řízení obecně" a první subkapitola se zabývá charakterem řízení. V ní prezident vyjadřuje názor, že Ústavní soud je povolán posoudit nejen ustanovení Lisabonské smlouvy zmíněná v návrhu Senátu, ale i její soulad s celým ústavním pořádkem, a to ve všech souvislostech. Právě to je smyslem řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a 49 Ústavy s ústavním pořádkem. Odůvodnění návrhu, resp. vyjádření účastníků mají prý z hlediska řízení pouze ten právní význam, že je třeba se s jejich tvrzeními, náměty a pochybnostmi vypořádat v odůvodnění nálezu. Dále z toho prezident dovozuje, že tento druh řízení má charakter řízení nesporného. Pokud by prý takový výklad neplatil, pak by bylo nutné připustit, že další možný navrhovatel podle § 71a odst. 1 písm. b), c) nebo d) zákona (tj. skupina poslanců, senátorů anebo prezident republiky) by byl i po kladném nálezu Ústavního soudu oprávněn podat jiný návrh, upozorňující Ústavní soud na jiná, předchozím navrhovatelem nezmiňovaná ustanovení příslušné mezinárodní smlouvy, resp. ústavního pořádku. Takový výklad prezident přitom považuje nejen za absurdní, ale i za mimořádně nepraktický.

17. Další pasáž vyjádření prezidenta má název "Charakter smluv podle čl. 10a Ústavy". Článek 10 stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament a kterými je Česká republika vázána podle mezinárodního práva, jsou součástí našeho právního řádu a mají přednost před zákonem. Toto, ale ani žádné jiné ustanovení Ústavy podle prezidenta nijak nerozlišuje mezi smlouvami podle čl. 10a, k jejichž ratifikaci dávají obě komory Parlamentu souhlas ústavní většinou (čl. 39 odst. 4 Ústavy), a smlouvami podle čl. 49, k jejichž ratifikaci dávají obě komory souhlas prostou většinou hlasů (čl. 39 odst. 2 Ústavy). Z toho prý plyne, že ačkoli se samotné podmínky jejich ratifikace liší, následné právní postavení smluv podle čl. 10a i podle čl. 49 Ústavy musí být v českém právním řádu stejné. Prezident však považuje za nemožné, aby měly běžné mezinárodní smlouvy podle článku 49 Ústavy sílu ústavního zákona či dokonce přednost před ním. Jako součást právního řádu mají přednost před zákonem, ale jim samotným je nadřazen ústavní pořádek. To pak ale logicky musí platit i pro smlouvy podle čl. 10a, jako jsou Lisabonská smlouva a naše přístupová smlouva. Takový výklad podle prezidenta potvrzuje i znění čl. 112 Ústavy. Mezinárodní smlouvy nelze jednostranně zrušit a odstoupení nemusí vždy být proveditelné okamžitě. Až následná kontrola jejich ústavnosti by proto byla problematická, a z tohoto důvodu je třeba zjistit jejich soulad s ústavním pořádkem předem. Takové řízení by však nemělo smysl u mezinárodní smlouvy, která by sama měla mít sílu ústavního zákona. Smlouva, která by byla součástí ústavního pořádku, se už ze samé podstaty věci do rozporu s ústavním pořádkem dostat nemůže. V okamžiku, kdy se sama stane jeho součástí, implicitně jej změni k obrazu svému v souladu se základním právním principem *lex posterior derogat legi priori*. (Na tomto místě prezident odkázal na pasáž z posudku Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci zacházení s polskými občany v Gdaňsku z roku 1932 - "Podle všeobecně přijatých zásad ... nemůže stát namítat proti jinému státu ani svou vlastní ústavu, aby se vyhnul závazkům, které mu ukládá mezinárodní právo nebo platné mezinárodní smlouvy.") Prezident tuto část vyjádření uzavřel tak, že pokud by se Ústavní soud s tímto výkladem neztotožnil a zaujal stanovisko, že mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, resp. jiné mezinárodní smlouvy (odkaz na nálezy Ústavního soudu č. 403/2002 Sb.) jsou součástí ústavního pořádku, pak by bylo namístě, aby se předběžná kontrola ústavnosti stala pravidlem u všech mezinárodních smluv, které by měly být součástí ústavního pořádku, jelikož by se tak předešlo implicitním, bezděčným či nechtěným změnám ústavního pořádku.

18. Nejobsáhlejší částí vyjádření prezidenta republiky je část B, nazvaná "K souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem".

19. V ní se prezident nejdříve věnoval otázce svrchovanosti. Konstatoval, že podle čl. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaný stát, který dodržuje závazky, vyplývající pro ni z mezinárodního práva. Podle prezidenta lze dovodit, že se zde rozumí svrchovanost ve smyslu mezinárodního práva. Česká republika se prohlašuje za plnoprávného člena mezinárodního společenství a za plnoprávný subjekt mezinárodního práva. Mezinárodní právo je právem konsensuálního typu; na rozdíl od vnitrostátních právních řádů jeho pramenem není v nejobecnějším slova smyslu příkaz (zákon, nařízení, instrukce apod.), ale konsensuálně vytvořené nebo samovolně vzniklé právní normy (mezinárodní smlouvy a mezinárodní obyčej). Svrchovaností se pak podle vyjádření prezidenta rozumí vlastnost, kdy subjekt není a nemůže být omezen normou, která by vznikla bez jeho souhlasu, vyjádřeného buď explicitně v případě mezinárodních smluv, nebo implicitně v případě mezinárodního obyčeje. Takový subjekt, který je zavázán řídit se pokyny jiného subjektu nezávisle na své vůli nebo dokonce v rozporu s ní, není podle mezinárodního práva svrchovaný. Lisabonská smlouva v celé řadě oblastí nahrazuje rozhodování konsensuální rozhodováním na základě hlasování (poukazuje na čl. 9c Smlouvy o Evropské unii, ve znění čl. 1 bodu 17 Lisabonské smlouvy, tj. čl. 16 podle nového konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii, přečíslovaného na základě čl. 5 Lisabonské smlouvy; a čl. 205 Smlouvy o fungování Evropské unie, ve znění čl. 2 bodu 191 Lisabonské smlouvy, tj. čl. 238 podle nového konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie, až dosud nazývané Smlouva o Evropských společenstvích, přečíslovaného na základě čl. 5 Lisabonské smlouvy). Může se prý proto stát, že Česká republika bude zavázána normou, proti jejímuž přijetí se otevřeně postavila. Týká se to dokonce i uzavírání některých mezinárodních smluv Evropskou unií, tedy norem zavazujících Českou republiku vůči státům, které členy Unie nejsou.

20. Dále se prezident vyjadřoval k problematice přímého účinku právních předpisů EU. Připomněl přitom, že mezinárodní právo považuje sebe sama za výlučný systém nadřazený právním řádům jednotlivých států, a proto vnitrostátní právní řády považuje ze svého úhlu pohledu za pouhé právní skutečnosti, nikoli za právní normy; proto také zásadně nestanoví způsob, jakým mají státy provést své mezinárodněprávní závazky. Lisabonská smlouva však podle vyjádření prezidenta explicitně potvrzuje, že vybrané právní akty EU mají mít v právním řádu členských států přímý účinek (poukazuje na čl. 249 Smlouvy o fungování Evropské unie, ve znění čl. 2 bodu 235 Lisabonské smlouvy, tj. čl. 288 podle nového konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie, přečíslovaného na základě čl. 5 Lisabonské smlouvy; viz též str. 6 předkládací zprávy pro Parlament České republiky ve sněmovním tisku č. 407 a senátním tisku č. 181 v právě probíhajících volebních obdobích); oproti tomu Ústava České republiky v čl. 10 stanoví, že bezprostředně závazné jsou Parlamentem schválené a řádně vyhlášené mezinárodní smlouvy. A contrario lze tedy podle prezidenta dovodit, že žádné jiné cizí předpisy než zmíněné mezinárodní smlouvy nesmějí mít v rámci českého právního řádu přímý účinek.

21. Prezidentovo vyjádření se poté věnuje podle něj nejasnému charakteru Listiny základních práv EU. Evropská unie je podle Lisabonské smlouvy povinna přistoupit k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a současně je povinna uznávat práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie. Tato Listina má mít navíc (čl. 6 Smlouvy o Evropské unii, ve znění čl. 1 bodu 8 Lisabonské smlouvy, tj. článek 6 podle nového konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii, přečíslovaného na základě čl. 5 Lisabonské smlouvy) stejnou právní sílu jako smlouvy zakládající EU. Podle prezidenta je nezbytné najít odpověď na otázku, jaký je vztah naší Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku, a Listiny základních práv EU, zda má Listina základních práv EU rovněž právní status mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy a z toho titulu přednost před českým zákonem, a je-li Listina základních práv a svobod EU smlouvou podle čl. 10a Ústavy, zda jsou všechna její ustanovení v souladu s naší Listinou základních práv a svobod. Prezident doplnil, že za samozřejmé považuje, že nemají stejnou sílu jako ona nebo dokonce přednost před ní, což plyne již z předchozího odstavce jeho vyjádření.

22. Pokud jde o přenos pravomocí na EU, prezident poukázal na čl. 10a Ústavy, podle něhož mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci či instituci. Za podstatné považuje v této souvislosti slovo "mezinárodní", ze kterého prý zřetelně plyne, že pravomoci orgánů České republiky lze přenášet pouze na entitu existující mezi státy, nikoli vedle nich či dokonce nad nimi. Přímý účinek právních předpisů Evropské Unie prý nasvědčuje tomu, že se právní řád Unie cítí být nadřazen právním řádům členských zemí a že se emancipoval vůči mezinárodnímu právu jako samostatný, vedle mezinárodního práva existující systém. Mezinárodnímu právu by však naopak odpovídalo, kdyby evropské právo programově svým členům nepředepisovalo způsoby, jak mají plnit závazky, které jim (z jejich společné vůle) ukládá. Podle vyjádření prezidenta tím, že se evropské právo snaží prorůst právními řády členských států, chápe je jako

právní normy - naopak mezinárodní právo je zásadně vnímá jako právní skutečnosti.

23. Listina práv EU je podle vyjádření prezidenta sama o sobě zbytečným dokumentem. Členské státy mají vlastní, zpravidla prý mnohem propracovanější listiny práv. Na mezinárodní úrovni jsou lidská práva a svobody zaručeny evropskou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy. Ta je historicky prověřena a zejména disponuje funkčním mechanismem soudní kontroly, na rozdíl od Listiny práv EU, která má podle prezidenta smysl pouze tehdy, pokud Unie sama se cítí být státem *sui generis*, resp. vznikajícím státem federálního typu, který pak je mezinárodním právem sám zavázán dodržovat a chránit lidská práva. Tomu, že EU po přijetí Lisabonské smlouvy již nebude mezinárodní organizací, ale - podle prezidenta - nasvědčují i další skutečnosti; občanství Evropské unie sice zavedla již tzv. Maastrichtská smlouva z roku 1991, ale tehdy se nejednalo o občanství ve smyslu mezinárodního práva. Šlo o pojem, který měl s občanstvím v právním slova smyslu společný pouze název, resp. byla s ním spojena pouze ta "práva", která by občané členských států měli i bez něho. Lisabonská smlouva však podle vyjádření prezidenta jde dál a spojuje s občanstvím Unie práva, která občané Unie budou mít navíc a která mají smysl pouze v kontextu EU; např. právo zákonodárné iniciativy přiznává Lisabonská smlouva určitému počtu občanů EU, kteří však musejí jako celek "pocházet z podstatného počtu členských států". Lisabonská smlouva tak zde prý již počítá s evropskou občanskou společností existující vedle občanských společností jednotlivých členských států, a konstruuje se zde tedy jakýsi evropský státní národ.

24. Dalším příkladem je podle vyjádření prezidenta nové vymezení kompetencí, resp. jejich dělba mezi Unii a členské státy, která je prý typická pro rozdělení kompetencí v rámci federálního státu. Zejména rozdělení na pravomoci náležející výlučně Unii, na zbytkové pravomoci náležející členským státům a na možnost Unie i do těchto pravomocí zasahovat na základě zásad proporcionality a subsidiarity se příliš neliší od rozdělení působnosti mezi spolek a země podle Základního zákona Spolkové republiky Německo. Rozdíl prý spočívá pouze v tom, že Základní zákon navíc vymezuje oblasti, do kterých Spolek zasahovat nesmí a které smí upravovat výlučně zákonodárství zemí. Takové vymezení působností, do kterých by EU nesměla v žádném případě svým členským státům zasahovat, v Lisabonské smlouvě chybí.

25. Ve vyjádření je dále uvedeno, že až dosud byla veškerá rozhodnutí Evropské unie činěna Radou EU, resp. Evropskou radou, nebo od nich byla odvozena (Komise EU tvoří sekundární legislativu, Parlament EU vykonává své legislativní funkce společně s Radou, Evropský soudní dvůr tzv. evropské právo pouze vykládá, ale *de iure* je nevytváří, jakkoli jeho rozhodnutí mají často zásadní dopad); členy Rady EU a Evropské rady jsou členské státy, a výsledek jejich činnosti tedy dosud je pouhým součtem vůle členských států. Nyní však má vzniknout zcela nová funkce předsedy Evropské rady; podle prezidenta z Lisabonské smlouvy není zcela jasné, ale lze to dovodit, že i on bude mít hlasovací právo v Evropské radě. To pak prý bude znamenat, že vůle Evropské unie už nebude pouhým součtem vůlí členských států, ale součtem vůlí členských států a fyzické osoby, která bude v té chvíli zastávat funkci předsedy Evropské rady. Tato osoba tak bude mít fakticky právo veta, bude-li Evropská rada rozhodovat konsensem. Oproti shora uvedeným skutečnostem je *de iure* naopak zcela bezvýznamné, že Lisabonská smlouva nakonec nekodifikuje evropskou symboliku - vlajku, hymnu a motto. Symbolika nepatří k podstatným znakům státu podle mezinárodního práva a nepatří ani k výlučným znakům států. Nadto evropská symbolika dávno funguje a i nadále jistě bude fungovat na bázi mezinárodního obyčeje, resp. tzv. sekundárního práva Unie. Nelze proto podle vyjádření prezidenta tvrdit, že její vypuštění zásadně odlišuje Lisabonskou smlouvu od odmítnutého návrhu Evropské ústavy. Rozdíl mezi nimi spočívá prý pouze ve formě; zatímco Ústava EU stávající smlouvy nahrazovala, Lisabonská smlouva má charakter jejich novely a činí tak tzv. primární právo Unie ještě nepřehlednější, než je nyní.

26. Prezident proto závěrem této části svého vyjádření zdůraznil, že to vše vzbuzuje zásadní pochybnosti, zda Evropská unie i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane mezinárodní organizací, popř. institucí ve smyslu čl. 10a Ústavy České republiky, anebo zda již nebude spíše entitou existující vedle svých členů a výhledově aspirující stanout dokonce nad nimi. Je pak prý otázkou, zda na takto se transformující subjekt článek 10a vůbec ještě dovoluje přenést jakékoli pravomoci orgánů České republiky.

27. Část C vyjádření prezidenta republiky se vztahuje ke způsobu ratifikace Lisabonské smlouvy. Prezident považuje za užitečné, aby Ústavní soud našel cestu, jak se vyjádřit i ke způsobu, jakým smí být dán souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy. Podle čl. 10a Ústavy je třeba k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou se přenášejí některé pravomoci na mezinárodní organizaci nebo instituci, souhlas Parlamentu; ústavní zákon může stanovit, že v konkrétním případě je třeba souhlasu daného v referendu. Podle čl. 1 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, bylo možné rozhodnout o přistoupení České republiky k Unii jen referendem. Otázka pro referendum se přímo vázala k tzv. přístupové

smlouvě, když zněla: "Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?". Přístupová smlouva je - podle názoru prezidenta - zjevně myšlena v obecném slova smyslu, neboť není v zákoně zmíněna celým svým oficiálním názvem včetně data podepsání; nadto je použito malé "s" ve slově smlouva. Zřejmě se prý tedy myslí jakákoli smlouva určující podmínky našeho členství v Evropské unii. Jak plyne z předcházejícího textu, Lisabonská smlouva velmi podstatným způsobem mění podmínky členství České republiky v Evropské unii dohodnuté přístupovou smlouvou, resp. mění základní smlouvy upravující fungování Evropské unie, tj. smlouvy, na které se přístupová smlouva odvolává a které tak jsou de iure její součástí. Lisabonská smlouva tedy podle vyjádření prezidenta vlastně mění i přístupovou smlouvu, a je proto legitimní otázka, zda i souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy nemá být předmětem referenda.

28. Závěrem svého vyjádření prezident republiky dodal, že s ohledem na výše uvedené považuje za nezbytné, aby Ústavní soud ještě před ratifikací Lisabonské smlouvy poskytl jasnou odpověď na to, zda Česká republika zůstane i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost svrchovaným státem a plnoprávným subjektem mezinárodního společenství, způsobilým samostatně a beze zbytku dodržovat závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva, zda je ustanovení Lisabonské smlouvy o přímém vnitrostátním účinku právních předpisů EU v souladu s čl. 10 Ústavy České republiky, zda Listina základních práv EU má právní status mezinárodní smlouvy podle čl. 10a, resp. čl. 10 Ústavy, a pokud ano, zda jsou všechna její ustanovení v souladu s Listinou základních práv a svobod České republiky, resp. jinými součástmi ústavního pořádku, zda Evropská unie zůstane po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost mezinárodní organizací, resp. institucí, na kterou čl. 10a Ústavy dovoluje přenést pravomoci orgánů České republiky, a jestliže Lisabonská smlouva novelizuje, byť nepřímo, přístupovou smlouvu, zda se pak nevztahuje implicitně i na Lisabonskou smlouvu ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii (ve kterém by pak bylo třeba novelizovat zejména otázku pro referendum) - tedy zda nemá být proto i souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy předmětem referenda.

29. Vyjádření prezidenta republiky obsahuje i resumé, ve kterém je uvedeno, že jako zákonný účastník řízení před Ústavním soudem považuje zásadní a komplexní posouzení obsahu Lisabonské smlouvy za naprosto klíčový předpoklad její ratifikace. Z odůvodnění návrhu Senátu i z obsahu tohoto vyjádření podle prezidenta vyplývají zcela evidentní indicie, že Lisabonská smlouva představuje zásadní změnu našeho ústavního pořádku i mezinárodního postavení České republiky. Prezident nepovažuje za možné, aby k takovým zásadním změnám v mezinárodním postavení i vnitřním fungování České republiky, které přijetí Lisabonské smlouvy nepochybně přinese, došlo jakoby mimoděk, bez jejich jasného pojmenování, pochopení a politického a společenského konsensu. Ústavní soud jakožto nejvyšší právní autorita našeho státu je podle prezidenta povinen dát politické reprezentaci i široké veřejnosti jasné a komplexní posouzení Lisabonské smlouvy ve všech jejích souvislostech tak, aby bylo možné o její ratifikaci jednoznačně a s plným vědomím jejích důsledků odpovědně rozhodnout. Lisabonská smlouva přináší zásadní změnu v charakteru Evropské unie a právního postavení České republiky nikoliv pouze jako jejího členského státu, ale jako svrchovaného a suverénního státu vůbec, jímž až dosud byla a je. Před Ústavním soudem proto podle názoru prezidenta republiky leží nesmírná odpovědnost nejen vůči dnešku, ale i vůči budoucnosti našeho státu, jehož 90. výročí založení si právě letos připomínáme.

IV.

30. Dne 10. 6. 2008 bylo Ústavnímu soudu doručeno vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Ve vyjádření je uvedeno, že při projednávání mezinárodních smluv Parlamentem České republiky je v současnosti uplatňován postup, kdy je vládou předkládána mezinárodní smlouva každé komoře samostatně a projednávání v komorách není vzájemně nijak procesně podmíněno či vázáno. Je prý proto možné mluvit o tzv. principu dvoukolejnosti projednávání mezinárodních smluv. Vzhledem k tomu, že Poslanecká sněmovna není v tomto případě vázána povinností přerušit projednávání mezinárodní smlouvy do doby, než rozhodne Ústavní soud, je Smlouva současně projednávána v orgánech Poslanecké sněmovny. Smlouva byla Poslanecké sněmovně předložena 29. ledna 2008 jako tisk 407/0. Text smlouvy byl poslancům rozeslán dne 5. února 2008 a organizační výbor projednání smlouvy doporučil, určil zpravodaje Jana Hamáčka a navrhl přikázat ji k projednání zahraničnímu výboru. První čtení probíhalo na 28. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 19. a 20. března a 1. dubna 2008. Během projednávání tisku 407 zazněl návrh na zamítnutí, návrh na odložení, návrh na přikázání všem odborným výborům Poslanecké sněmovny a návrh na prodloužení lhůty k projednání na 150 dní v případě, že s tím bude navrhovatel souhlasit. Bylo též navrženo přijetí doprovodného usnesení, že Poslanecká sněmovna žádá Ústavní soud podle článku 87 odst. 2 Ústavy o posouzení shody Smlouvy s ústavním pořádkem České republiky. Z výše zmíněných návrhů Poslanecká sněmovna 1. dubna 2008

odhlasovala, že přikazuje tisk 407 k projednání ústavněprávnímu výboru, výboru pro evropské záležitosti a zahraničnímu výboru a prodlužuje lhůtu pro jeho projednání ve výborech o 20 dnů, tj. na 80 dnů. Z výborů, kterým bylo projednávání tisku 407 přiděleno, si jej na program schůze zařadil prozatím výbor pro evropské záležitosti, který se svým usnesením na 35. schůzi dne 22. května 2008 rozhodl projednávání daného tisku přerušit. Na pořad schůze dalších dvou výše uvedených výborů, kterým bylo projednávání Smlouvy přikázáno, nebyl podle vyjádření zatím tisk 407 zařazen.

V.

31. Vláda České republiky ve svém vyjádření ze dne 2. 7. 2008 v úvodní části informativně uvedla, že 23. července 2007 byla v rámci zasedání Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy formálně zahájena mezivládní konference, během níž měl být vypracován na základě předloženého návrhu konečný text tzv. Reformní smlouvy v souladu s mandátem schváleným na zasedání Evropské rady ve dnech 21. až 22. června 2007. Návrh textu Reformní smlouvy byl v následujících měsících projednán a upraven skupinou právních expertů z členských států Evropské unie a finalizován na neformálním zasedání Evropské rady v Lisabonu ve dnech 18. až 19. října 2007. Lisabonskou smlouvu tvoří dvě základní části; jedna část obsahuje znění změn Smlouvy o Evropské unii, druhá obsahuje znění změn Smlouvy o založení Evropského společenství, včetně jejího přejmenování na Smlouvu o fungování Evropské unie. Vláda České republiky schválila sjednání Lisabonské smlouvy usnesením č. 1367 ze dne 4. prosince 2007 a smlouva byla podepsána zmocněnými zástupci členských států EU v Lisabonu dne 13. prosince 2007; za vládu České republiky podepsali Lisabonskou smlouvu předseda vlády M. Topolánek a ministr zahraničních věcí K. Schwarzenberg. Na základě téhož usnesení byla Lisabonská smlouva dne 29. ledna 2008 předložena předsedou vlády Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a Senátu k vyslovení souhlasu s její ratifikací ve smyslu čl. 10a Ústavy. Oběma komorám Parlamentu byla z důvodu transparentnosti společně s Lisabonskou smlouvou předložena rovněž Listina základních práv Evropské unie (dále též jen "Listina EU"), slavnostně vyhlášená Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, přestože formálně se nejedná o součást Lisabonské smlouvy.

32. Vláda ve svém vyjádření dále konstatovala, že cesta od smlouvy z Nice k novému smluvnímu základu ztělesněnému v Lisabonské smlouvě byla složitá a v jejím průběhu vyvstala celá řada otázek souvisejících s relací primární právo EU - právní řády, resp. ústavní pořádky členských států. Řada problematických míst byla diskutována již v Konventu o budoucnosti Evropy, který připravil návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu; vláda opětovně na některá z nich, identifikovaná rovněž v návrhu Senátu (zejména tzv. přechodová klauzule a Listina EU), narazila i v průběhu vyjednávání o textu Lisabonské smlouvy. Vláda v tomto smyslu považuje za legitimní, že Senát využil svého ústavně zakotveného práva a podal návrh, který umožní rozptýlit pochybnosti o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky před vlastním vstupem Smlouvy v platnost.

33. K textu Lisabonské smlouvy vláda nejdříve - obecně - uvedla, že odpovědně analyzovala její ustanovení včetně zmíněných problematických bodů již v průběhu jejího sjednávání a Lisabonskou smlouvu podepsala v přesvědčení, že je v celém svém rozsahu v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

34. Z procesního hlediska vláda při formulování svého vyjádření vycházela z právního názoru, že rozhodování Ústavního soudu dle čl. 87 odst. 2 Ústavy o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a s ústavním pořádkem je řízením nesporným, nikoli kontradiktorním. Vláda tak dovozuje zejména výkladem příslušných ustanovení Ústavy a zákona o Ústavním soudu, podle kterých se jedná o řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem (zejm. § 71a odst. 1 a § 71d odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Řízení o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a je založeno na principu předběžné kontroly ústavnosti a nesporný charakter řízení lze přý dovozovat i z § 71e zákona o Ústavním soudu, který stanoví náležitosti výroku nálezu Ústavního soudu. Vláda se proto domnívá, že přezkum ústavnosti by se neměl omezit pouze na konkrétní tvrzení formulovaná návrhovatelem, nýbrž i na další otázky související s Lisabonskou smlouvou; návrhvatel by tak podle názoru vlády neměl být zatížen důkazním břemenem, stejně tak jako vláda by neměla být v postavení odpůrce, ale účastníka se stejnými procesními právy a povinnostmi jako ostatní účastníci řízení, zejména Poslanecká sněmovna a prezident republiky.

35. Ve vyjádření je dále zejména uvedeno, že pokud bude Lisabonská smlouva posuzována ve vztahu k formálním atributům státu zakotveným v čl. 1 odst. 1 Ústavy ("Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát"), neshledává zde vláda nesoulad. V důsledku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude sice nově konstituována Evropská unie s vlastní právní subjektivitou a členské státy na Unii podmíněně převedou další pravomoci, leč v případě České republiky se tak stane ústavně konformním způsobem dle čl.

10a Ústavy; Česká republika při tom ovšem nadále zůstane samostatným, svrchovaným státem. Dle přesvědčení vlády je nicméně třeba se zaměřit především na posouzení smlouvy z hlediska tzv. materiálního jádra Ústavy, tj. podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2. Vláda je toho názoru, že teorie imanentních mezí garantujících identitu Ústavy, vyjádřená v tomto článku, sama o sobě postačuje k tomu, aby v České republice nemohlo dojít k úplné hodnotové přeměně ústavního systému. Vláda zastává názor, že existují nepsané hranice pro změnu Ústavy; změny a rozšiřování ústavního pořádku jsou v souladu s materiálním jádrem Ústavy tehdy, pokud je garantován systémově konformní vývoj České republiky a pokud nedochází k překonání hodnotového systému, na němž Ústava jako celek spočívá. S odkazem na čl. 2 Smlouvy o EU ("unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv menšin") je dle názoru vlády v obecné rovině zřejmé, že jak ústavní systém České republiky, tak i smluvní systém Evropské unie jsou založeny a vycházejí ze stejných zásad a principů, které jsou společné všem členským státům Evropské unie.

36. Vyjádření se dále věnuje jednotlivým konkrétním argumentům a úvahám vzneseným v návrhu Senátu.

37. Nejdříve se v tomto směru vláda zabývá otázkou vymezení a klasifikace pravomocí EU. V tomto směru vychází z přesvědčení, že legislativní "kompetenční kompetence" náleží členským státům Evropské unie, což prý Lisabonská smlouva jen potvrzuje, a to v čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU. Tento princip považuje vláda ve vztahu k vymezení pravomocí Unie za stěžejní a plně se s ním ztotožňuje. Je přesvědčena, že vymezení a klasifikace pravomocí zavedená Lisabonskou smlouvou neznamenaají, že by tím Evropská unie získávala jakékoliv atributy federálního státu.

38. Ve vztahu k výlučným pravomocem Unie vláda uvádí, že nejde o nově zaváděnou kategorii unijních pravomocí, neboť tento druh pravomocí již existuje a je uplatňován Společenstvím dle platného znění Smlouvy o založení Evropského společenství, třebaže výlučné pravomoci nejsou explicitně vyjmenovány v samostatném ustanovení. Existence výlučných pravomocí již podle stávající Smlouvy o ES jednoznačně vyplývá z jejího čl. 5 odst. 2, který vymezuje zásadu subsidiarity ve vztahu ke sdíleným pravomocem; vymezení pojmu výlučná pravomoc lze nalézt i v ustálené judikatuře Evropského soudního dvora. Definice zaváděná nyní Lisabonskou smlouvou pojem výlučných pravomocí podle vlády nijak nerozšiřuje; komplexní oblasti právní regulace spadající mezi výlučné pravomoci Společenství již nyní (jako příklad lze uvést společnou obchodní politiku či pravidla k zajištění nenarušené hospodářské soutěže).

39. Pokud jde o kategorii sdílených pravomocí Unie, vláda znovu připomíná zásadu svěřeni pravomocí, jež je jako obecný princip zakotvena v čl. 5 odst. 1 Smlouvy o EU: "Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěřeni pravomocí. Výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality." Od uvedené zásady se bude odvíjet výkon pravomocí Unie i nadále po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Ve světle zásady svěřeni pravomocí je tudíž - podle vlády - třeba vykládat veškerá další ustanovení Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU, která se týkají pravomocí Unie a vymezení pravomocí mezi Unií a členskými státy. Vláda zastává názor, že obava navrhovatele týkající se předem obtížně identifikovatelné sféry unijní normotvorby není odůvodněná. Není samozřejmě možné taxativním výčtem zakotvit jednotlivé pravomoci tak detailním způsobem, aby vždy přesně odpovídaly konkrétnímu právnímu aktu Unie, jímž jsou realizovány. Je však možné, a Lisabonská smlouva tak jednoznačně činí, zakotvit přesně vymezené oblasti, v nichž může normotvorba Unie probíhat. Vláda dále v této souvislosti upozornila na Protokol o výkonu sdílených pravomocí, připojený ke Smlouvě o EU a Smlouvě o fungování EU, který výslovně uvádí, že pokud Unie přijala v některé z oblastí sdílených pravomocí opatření, vztahuje se rozsah tohoto výkonu jejích pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a nikoliv na celou oblast. Ke kategorii sdílených pravomocí dále vláda znovu poukázala na to, že vedle zásady svěřeni působí ke stanovení mezí výkonu pravomocí Unie také zásada subsidiarity zakotvená v čl. 5 odst. 3 Smlouvy o EU představující významný nástroj k vyváženému rozdělení sdílených pravomocí mezi členské státy a Evropskou unií.

40. Další část vyjádření vlády se týká tzv. doložky flexibility dle čl. 352 Smlouvy o fungování EU; z formulace tohoto ustanovení je podle vlády zřejmé, že se nejedná o blanketní normu. Aby mohla Unie na základě Lisabonské smlouvy čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU využít, musí být ve vztahu k navrhovanému legislativnímu aktu kumulativně splněny v něm obsažené podmínky. K používání doložky flexibility se rovněž vztahují dvě prohlášení připojená k Závěrečnému aktu mezivládní konference připravující Lisabonskou smlouvu, která prý kladou meze extenzivnímu výkladu a nepřiměřenému užití této doložky. Další meze rozšíření působnosti doložky flexibility představují opět zásada subsidiarity, která působí jako abstraktní mez rozšiřování unijních pravomocí, a její dodržování je kontrolováno vnitrostátními parlamenty (čl. 352 odst. 2 Smlouvy o fungování EU), a dále vyloučení aplikace doložky flexibility v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vyloučení harmonizace právních předpisů členských států na základě doložky

flexibility v případech, kdy Smlouvy tuto harmonizaci vylučují. Tím je podle vlády předem vyloučeno použití doložky flexibility k harmonizaci právních předpisů v oblastech, ve kterých má Unie pouze podpůrné, koordinační nebo doplňkové pravomoci.

41. Pokud jde o zjednodušený postup pro přijímání změn Smluv, spatřuje vláda zásadní rozdíl v čl. 48 odst. 6 a čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU. Podle čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU totiž změna všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování EU, která se týká vnitřních politik a činností Unie, podléhá kromě jednomyslného rozhodnutí Evropské rady schválení všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Vláda je toho názoru, že z hlediska ústavního systému České republiky by taková změna, pokud by na jejím základě docházelo k přenosu dalších pravomocí orgánů České republiky na Evropskou unii, podléhala schválení Parlamentem dle čl. 10a Ústavy, a vláda je proto přesvědčena o souladu čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU s ústavním pořádkem České republiky. Při postupu dle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU (tzv. přechodová klauzule) může dojít v rámci pravomocí již přenesených na úroveň Unie ke změně hlasovací procedury (z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu) či změně legislativního postupu (od zvláštního k řádnému legislativnímu postupu). Příslušné rozhodnutí přijímá Evropská rada jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Předtím, než takové rozhodnutí může být přijato, musí být návrh oznámen vnitrostátním parlamentům. Vysloví-li některý vnitrostátní parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, rozhodnutí se nepřijme. Jakkoli podléhá tento postup na úrovni EU souhlasu ze strany Evropského parlamentu, tak současně zůstává v platnosti kontrola na úrovni členských států ze strany vnitrostátních parlamentů, což považuje vláda za podstatné.

42. Podle mínění vlády, pokud jde o vztah tzv. přechodové klauzule ve smyslu čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU k čl. 10a Ústavy České republiky, bylo by možné z formálního hlediska argumentovat, že při její aplikaci dochází k nepřímé změně Smluv bez toho, že by byla taková změna předmětem ratifikace členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy, jako je tomu standardně u mezinárodních smluv. Vláda je však toho názoru, že ve vztahu k tzv. přechodové klauzuli lze považovat za naplnění čl. 10a Ústavy České republiky v rámci přenosu pravomocí na Evropskou unii v důsledku ratifikace Lisabonské smlouvy vyslovení souhlasu s postupem dle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU, jenž pro futuro umožňuje Evropské radě se souhlasem Evropského parlamentu a za stanovených podmínek rozhodnout pro jednotlivé případy nebo oblasti o změně procedury hlasování v Radě nebo změně legislativního postupu. Česká republika tak aktem ratifikace dává z pozice svrchovaného členského státu souhlas k budoucím modifikacím výkonu přenesených pravomocí v přesně stanovených mezích čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU.

43. Aplikací tzv. přechodové klauzule nedochází tedy podle názoru vlády k narušení principu svrchovanosti států při přijímání mezinárodněprávních závazků. Princip svrchovanosti členského státu se odráží v požadavku jednomyslnosti rozhodování Evropské rady a právu každého vnitrostátního parlamentu návrh odmítnout.

44. Vláda považovala rovněž za nezbytné vyjádřit se k čl. 83 Smlouvy o fungování EU (pozn.: resp. 69b), zakotvujícímu možnost stanovení minimálních pravidel týkajících se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem. Ustanovení čl. 83 odst. 1 třetí alinea Smlouvy o fungování EU totiž umožňuje Radě přijmout na základě vývoje trestné činnosti jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, nad rámec oblastí explicitně stanovených tímto ustanovením. Dle názoru vlády postup podle čl. 83 odst. 1 třetí alinea Smlouvy o fungování EU nepředstavuje zjednodušený postup změny smlouvy, obdobný mechanismu podle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU. Vláda zastává názor, že Lisabonskou smlouvou dochází k přenesení pravomoci na orgány Unie, aby v rámci stanovené procedury (jednomyslně přijaté rozhodnutí Rady po obdržení souhlasu Evropského parlamentu) vymezily na základě vývoje trestné činnosti oblasti mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem, přičemž některé takové oblasti stanoví již přímo Smlouva o fungování EU. Podle vlády je třeba zdůraznit, že uvedené ustanovení nemá bezprostřední vztah k přechodové klauzuli zakotvené v čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU.

45. Vláda se dále vyjádřila k otázce vznesené navrhovatelem, zda nedochází k faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy. Vláda je přesvědčena, že nikoliv, neboť podstatou integračního zmocnění obsaženého v čl. 10a Ústavy České republiky je princip sebeomezení orgánů České republiky. Při přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci je nevyhnutelným důsledkem skutečnost, že orgán, jehož pravomoci byly přeneseny, je v tomto rozsahu pozbývá. Nadále však vykonává všechny ostatní pravomoci, které mu v souladu s ústavně vymezenou dělbou moci náleží.

46. V otázce sjednávání mezinárodních smluv považovala vláda za nutné připomenout, že v prvních fázích vývoje Evropského hospodářského společenství se vycházelo z předpokladu, že v souladu s teorií omezených

pravomocí přísluší Společenstvím pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy pouze tehdy, jsou-li k tomu výslovně zmocněna v základacích smlouvách. S postupem času však vyšlo najevo, že normativní text základacích smluv neodpovídá skutečným potřebám Společenství a jeho členských států. Bylo proto nutno hledat cestu, jak zefektivnit činnost Společenství v relaci ke třetím státům a jak dosáhnout většího souladu mezi pravomocemi, jimiž disponuje Společenství dovnitř, a těmi, jimiž disponuje ve vnějších vztazích se třetími státy. Překročit rámec pravidla výslovného zmocnění v základacích smlouvách umožnil na počátku sedmdesátých let 20. století rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci AETR (rozsudek Evropského soudního dvora v právní věci C-22/70 AETR, 1970, ECR 263); v něm Evropský soudní dvůr dovodil, že existuje-li vnitřní pravomoc Společenství upravovat příslušnou právní oblast, vyplývá z ní v zájmu prosazení cílů daných základacími smlouvami pravomoc jednat jménem Společenství ve věcech spadajících do této sféry rovněž ve vztahu ke třetím zemím (teorie paralelismu vnitřních a vnějších pravomocí, implied powers). Zmocnění EU k uzavření mezinárodní smlouvy tak - podle vyjádření vlády - může za současného právního stavu být založeno jak základacími smlouvami, tak nižšími právními akty komunitárního práva, jež byly vydány k dosažení cílů EU, vymezených v současném čl. 2 Smlouvy o ES. Vláda proto neshledává, že by čl. 216 a násl. Smlouvy o fungování EU rozšiřoval stávající okruh právních titulů, na jejichž základě bude EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost oprávněna uzavírat mezinárodní smlouvy, a konstatuje, že dotčené ustanovení Smlouvy o fungování EU ve skutečnosti pouze kodifikuje to, co bylo jako výsledek dlouhodobého vývoje již dříve rozvinuto a ustáleno v judikatuře Evropského soudního dvora.

47. Pokud jde o hlasovací proceduru v Radě, považuje vláda za nutné uvést, že čl. 216 a násl. Smlouvy o fungování EU dopadá pouze na sjednávání mezinárodních smluv za účelem naplňování cílů komunitarizovaných politik. Oblast tzv. druhého pilíře, tj. oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky, si zachovává i nadále svůj specifický status a mezinárodní smlouvy sjednávané EU v této sféře (čl. 37 Smlouvy o EU) budou i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost uzavírány jednomyslně (čl. 24 odst. 1 druhá alinea ve spojení s čl. 31 odst. 1 první alinea Smlouvy o EU). Ani v oblasti komunitarizovaných politik však prý není kvalifikovaná většina uplatňována paušálně bez zohlednění povahy předmětu sjednávané smlouvy. Čl. 218 odst. 8 alinea 2 Smlouvy o fungování EU vyjmenovává případy, kdy Rada EU rozhoduje naopak jednomyslně.

48. K otázce vymezení rozsahu prostoru, jež Lisabonská smlouva ponechává členským státům k naplnění jejich ústavních požadavků v procesu sjednávání mezinárodních smluv se třetími státy, vláda uvádí, že identifikace hranic tohoto prostoru nevyplývá z ustanovení čl. 216 a násl. Smlouvy o fungování EU, nýbrž z ustanovení hlavy první Smlouvy o fungování EU pojednávající o druzích a oblastech pravomocí EU (viz výše). Z těchto ustanovení je zřejmé, že v oblasti sjednávání tzv. vnějších smluv je v zásadě zachován stávající koncept, který rozlišuje dvě kategorie mezinárodních smluv. První z nich tvoří smlouvy uzavírané ve výlučné pravomoci EU, jež nepodléhají a ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nebudou podléhat vnitrostátním schvalovacím procedurám. To proto, že pravomoc České republiky uzavírat tento typ mezinárodních smluv již byla podle čl. 10a Ústavy orgány České republiky přenesena na orgány EU. Druhou kategorií tvoří tzv. smíšené smlouvy, které v současné době Evropské společenství uzavírá se třetím státem spolu se svými členskými státy (ES a jeho členské státy stojí vedle sebe a společně tvoří jednu smluvní stranu). Tento společný postup je podle vlády nevyhnutelný, neboť Evropské společenství nemá ve zvolené právní oblasti dostatek pravomocí smlouvu sjednat ani následně provádět, a proto nezbytně potřebuje součinnost svých členských států. Členské státy mohou poskytnout Evropskému společenství požadovanou součinnost teprve tehdy, až učiní zadost svým ústavněprávním předpisům. Byla-li by taková smíšená mezinárodní smlouva na vnitrostátní úrovni v České republice vyhodnocena jako smlouva prezidentské kategorie ve smyslu čl. 49 Ústavy (což ostatně bývá ten nejčastější případ), pak by Česká republika mohla souhlasit se sjednáním smlouvy teprve poté, co tento záměr schválí vláda a obě komory Parlamentu České republiky a následně smlouvu ratifikuje prezident republiky. Na popsaném postupu a materiálněprávním základě nemůže podle vyjádření vlády změnit nic ani fakt, že EU bude napříště nadána vlastní právní subjektivitou.

49. Vláda dále uvedla, že v návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky vznášejí navrhovatel celou řadu otázek týkajících se statusu a významu Listiny základních práv EU, jakož i jejího vztahu k národním katalogům základních lidských práv a svobod a k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Z pohledu vlády je Listina EU po formální stránce samostatným dokumentem nekonsenzuální povahy. V tuto chvíli má prý povahu právně nezávazného, svým charakterem ryze politického dokumentu obsahujícího katalog lidských práv a svobod. Díky legislativnímu odkazu obsaženému v novém čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU, který stanoví, že: "Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv ze dne 7. prosince 2000, ve znění přijatém dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.", bude Listina EU vstupem Lisabonské smlouvy v platnost fakticky inkorporována do smluvního *acquis*. V rozsahu své působnosti bude při současném zachování svého svébytného právního charakteru v systému práva EU vyvíjet právní účinky na subjekty členských států

bez potřeby recepce jejích norem vnitrostátním právním aktem. K aplikační přednosti před normami vnitrostátního práva členských států by však podle vlády nemělo dojít ve vztahu k tzv. materiálnímu jádru ústav členských států, což vyslovil i český Ústavní soud. Výše uvedené vlastnosti Listiny EU se navíc uplatní výhradně v rozsahu působnosti stanovené Lisabonskou smlouvou v čl. 6 alinea 2 a 3 Smlouvy o EU a horizontálními ustanoveními v hlavě VII samotné Listiny EU. Dle čl. 51 odst. 1 Listiny EU jsou její ustanovení v první řadě určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie; členským státům naopak výhradně jen potud, pokud uplatňují právo Unie.

50. Podle navrhovatele za situace, kdy Unie nedisponuje soudem, který by její ustanovení v konkrétních případech porušení občanských práv vykládal, není úloha Listiny zřejmá. K tomu vláda zejména uvedla, že Listina EU bude inkorporována prostřednictvím odkazu do smluvního *acquis*, a tedy se budou moci některých jejích ustanovení, jež mají povahu subjektivních vymahatelných práv, přímo dovolávat jednotlivci jak před soudy členských států (pokud aplikují právo EU), tak i před Evropským soudním dvorem. K otázce, zda Listina EU představuje ochranu práv občanů nebo spíše interpretační nástroj, v jehož zorném úhlu jsou vykládány pravomoci orgánů či prohlubován výklad cílů, jež Unie sleduje, vláda uvedla, že Listina EU je moderním katalogem a má paralelně plnit obě uvedené funkce, tedy chránit jednotlivce a stanovit meze pro výkon pravomoci orgánů EU, eventuálně orgánů členského státu při aplikaci práva EU. Vláda dovozuje, že Listina EU bude existovat paralelně vedle katalogů základních lidských práv a svobod, jež jsou součástí ústavního práva členských států, aniž by ve vztahu k ryze vnitrostátní materii jakkoli měnila jejich rozsah. Podle přesvědčení vlády nedojde v důsledku aplikace Listiny EU ke snížení standardu vnitrostátní ochrany základních lidských práv a svobod.

51. V další části se vláda vyjadřuje k ustanovení čl. 2 Smlouvy o EU, které by podle navrhovatele mělo být předmětem přezkumu jeho souladu s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy. Vláda navrhovatelovy názory nesdílí; připomněla mj., že hodnoty uvedené v čl. 2 Smlouvy o EU jsou od počátku devadesátých let 20. stol., kdy byl český právní řád postupně demokratizován, jeho imanentními substantivními komponenty.

52. K možnosti pozastavení práv, která pro členský stát vyplývají ze Smluv, vláda ve svém vyjádření poznamenala, že tato možnost nemůže znamenat narušení základní charakteristiky České republiky jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, ani principu suverenity lidu zakotveného v čl. 2 odst. 1 Ústavy, neboť se jedná o sankci vůči členskému státu v případě porušování hodnot, na nichž je EU založena. Tyto hodnoty patří, jak již bylo uvedeno výše, k základním principům chráněným též Ústavou České republiky. Proto vláda nesdílí ani obavy navrhovatele ze zasahování do suverenity České republiky prostřednictvím politického tlaku vedoucího ke změnám vnitrostátního právního řádu v případě porušování těchto hodnot ze strany České republiky. Bude-li Česká republika dodržovat svou vlastní Ústavu, pozastavení práv vyplývajících pro ni z členství v EU nepřichází podle názoru vlády v úvahu.

53. S ohledem na shora uvedenou argumentaci je vláda toho názoru, že všechna ustanovení Lisabonské smlouvy, na něž odkazuje ve svém podání navrhovatel, jakož i Lisabonská smlouva v celém svém rozsahu jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

VI.

54. Při ústním jednání před Ústavním soudem, konaném dne 25. 11. 2008, vystoupili za navrhovatele (Senát České republiky) místopředseda Senátu Jiří Šneberger a senátor Luděk Sefzig. Oba v zásadě zopakovali argumentaci obsaženou již v původním návrhu, a žádné návrhy na případné doplňování dokazování v dané věci nepředložili.

55. Za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky její předseda Miloslav Vlček v zásadě odkázal na vyjádření zaslané již dříve Ústavnímu soudu.

56. Za vládu České republiky místopředseda vlády pro evropské záležitosti Alexander Vondra v podstatě zopakoval názory obsažené v Ústavnímu soudu doručeném vyjádření a znovu zdůraznil, že vláda je přesvědčena o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky.

57. Prezident Václav Klaus při ústním jednání poukázal zejména i na širší kontext věci. Pokud Lisabonská smlouva vstoupí v platnost, změní se podle jeho názoru jak mezinárodní postavení, tak i vnitřní poměry našeho státu, a bude oslabena i váha České republiky při rozhodování v Evropské unii.

58. Poté prezident znovu připomněl ty ze svých otázek, již dříve v jeho vyjádření položených Ústavnímu soudu, které považuje za nejdůležitější: za prvé, zda by Česká republika - po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost - zůstala svrchovaným, demokratickým a právním státem, za druhé, zda by Česká republika byla i nadále plnoprávným členem mezinárodního společenství, způsobilým samostatně a beze zbytku dodržovat závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva, a za třetí, zda by Evropská unie zůstala mezinárodní organizací nebo zda by se stala federálním státem, a zda naše Ústava dovoluje, aby se Česká republika stala dílčí součástí státu tohoto typu.

59. Dále prezident poukázal na vyjádření vlády a v něm obsaženou argumentaci opírající se o právní doktrínu tzv. materiálního jádra ústavy. Na rozdíl od vlády je prezident toho názoru, že Lisabonská smlouva je nesouladná nejen s ústavním pořádkem jako celkem, ale i se základními ústavními principy, které jsou - právě podle doktríny materiálního jádra ústavy - nedotknutelné a nezměnitelné (článek 9 Ústavy). V této souvislosti dále uvedl, že základem Ústavy (a tedy i jejího hypotetického materiálního jádra) je princip svrchovanosti státu, což prý před dvěma lety konstatoval i český Ústavní soud v kauze tzv. cukerných kvót, jestliže odmítl uznat doktrínu Evropského soudního dvora o absolutní přednosti komunitárního práva. Podle prezidenta jde zejména o to, komu mají náležet ony tzv. "kompetenční kompetence". Toto téma nepovažuje prezident za nové; Ústava musela být změněna již před vstupem do Evropské unie, ale i tehdejší tzv. euronovela musela respektovat článek 9 Ústavy. Proto umožnila na orgány Evropské unie přenést "pouze" některé konkrétní pravomoci orgánů České republiky, ale nedovolila přenést svoji svrchovanost. Bylo tím prý řečeno, že při jakémkoli přenosu pravomocí musí být přenášeny pravomoci explicitně a jednoznačně vymezeny a že nesmí existovat možnost, aby orgány EU mohly vykládat rozsah přenosu pravomocí samy, či aby dokonce mohly samy na sebe přenášet další pravomoci.

60. S principem svrchovanosti státu je podle názoru prezidenta v naprostém rozporu koncept sdílených pravomocí podle článku 4 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie, dále přijímání opatření nad rámec unijních kompetencí, "je-li to nezbytné k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami" podle článku 352 odst. 1 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie (tzv. zmocňovací doložka, doložka flexibility), a zjednodušený postup pro přijímání změn primárního práva podle čl. 48 Smlouvy o Evropské unii, tzv. passerella. Mimořádně sporná je prý i tzv. doktrína implicitních vnějších pravomocí zformulovaná Evropským soudním dvorem v roce 2006, umožňující sjednávat mezinárodní smlouvy i nad rámec kompetencí EU. Lisabonská smlouva tak podle prezidenta zahajuje proces, na jehož konci bude suverénem Evropská unie, která bude nařízením či jinou jednostrannou formou stanovovat normy a pravidla jak jednotlivým členským státům, tak i občanům těchto států. Toto zásadní omezení svrchovanosti České republiky a dalších členských států Evropské unie není navíc v textu Lisabonské smlouvy jasné a otevřené zformulováno a není výslovně označeno jako záměr a cíl uspořádání, které má tato smlouva přinést.

61. Dalším významným prvkem tzv. materiálního jádra Ústavy je podle prezidenta i princip svrchovanosti lidu. Proto je namístě položit si otázku, kdo je zdrojem právní a politické moci v Evropské unii. Lid to podle názoru prezidenta v žádném případě není, protože "evropský lid" neexistuje. Moc se v EU odvozuje od institucí vytvořených na základě mezivládních dohod či smluv. Pokud by Lisabonská smlouva vstoupila v platnost, by bylo možné jejím prostřednictvím "shora", z Evropy, exekutivně prosadit i to, co by žádný národní parlament nikdy neschválil. Byla by tím prohloubena možnost obcházet národní zákonodárné sbory, což by v členských státech včetně České republiky zásadně oslabilo demokracii. Lisabonská smlouva je tedy podle názoru prezidenta v rozporu i s ústavním principem svrchovanosti českého lidu.

62. Dále prezident republiky kritizoval nepřehlednost a mnohoznačnost kompetenčních ustanovení Lisabonské smlouvy. Tato ustanovení budou vykládat a provádět orgány Evropské unie, známé prý tendencí vykládat kompetence Unie v co nejširší možné míře. To je v rozporu s čl. 1 Ústavy, neboť Česká republika je státem i právním, jehož podstatou je, že pravidla jsou dána a známa předem.

63. V další části svého vystoupení prezident kritizoval názor vlády, že Lisabonská smlouva, bude-li přijata, de facto nepřímou novelizuje Ústavu, protože se prý automaticky stane její součástí. Tento přístup považuje prezident za chybný, protože článek 112 Ústavy taxativně vyjmenovává jako součást ústavního pořádku pouze samotnou Ústavu České republiky, Listinu základních práv a svobod a ústavní zákony, a nezmiňuje žádné mezinárodní smlouvy; dokonce nezmiňuje ani smlouvy uvedené v článku 10a Ústavy. Z toho všeho prý plyne, že i když podle článku 10 všechny Parlamentem schválené mezinárodní smlouvy mají přednost před zákony, nedosahují síly zákonů ústavních, čili nevytvářejí Ústavu, a proto nemohou být její součástí.

64. Ze všech uvedených důvodů považuje prezident republiky Lisabonskou smlouvu za nesouladnou s českým

ústavním pořádkem.

VII.

Základní údaje faktografické

65. Lisabonskou smlouvu (LS) pozměňující Smlouvu o Evropské unii (EU) a Smlouvu o založení Evropského společenství (ES) předložila vláda Parlamentu České republiky se žádostí o souhlas s její ratifikací dne 25. 1. 2008. Sama vláda vyslovila souhlas se sjednáním LS dne 4. 12. 2007. Lisabonská smlouva byla podepsána v Lisabonu dne 13. 12. 2007. Za Českou republiku ji podepsali předseda vlády Mirek Topolánek a ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg.

66. Podle bodu č. IV předkládací zprávy vlády se jedná o smlouvu podle čl. 10a odst. 1 Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, neboť na jejím základě nabývá EU některé nové pravomoci a v některých případech se přechází od jednomyslnosti k hlasování kvalifikovanou většinou. Zároveň se jedná o smlouvu tzv. "prezidentské" kategorie, která vyžaduje ratifikaci prezidentem republiky.

67. Podle čl. 10a odst. 2 Ústavy je k ratifikaci takové mezinárodní smlouvy třeba souhlasu Parlamentu (nebo alternativně, v případě existence ústavního zákona, souhlasu v referendu). Podle čl. 39 odst. 4 Ústavy k souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 je třeba souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

68. V uvedené věci je podle čl. 87 odst. 2 Ústavy založena pravomoc Ústavního soudu rozhodnout o souladu LS s ústavním pořádkem. Jsou splněny i zákonné podmínky tohoto řízení ve smyslu ustanovení § 71a a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

69. Lisabonská smlouva je publikována v Úředním věstníku EU, řada C 306, české vydání "Informace a oznámení", svazek 50, 17. 12. 2007. Listina základních práv EU, vyhlášená Evropským parlamentem, Radou a Komisí, je publikována v Úředním věstníku EU, řada C 303, "Informace a oznámení orgánů a institucí EU", dne 14. 12. 2007.

VIII.

70. Dříve než Ústavní soud přistoupil k obsahovému přezkumu Lisabonské smlouvy z hlediska jejího souladu s ústavním pořádkem České republiky, musel zodpovědět několik zásadních otázek vztahujících se k charakteru daného řízení a kritériím samotného přezkumu.

71. Nejdříve šlo o otázku, do jaké míry je Ústavní soud při svém přezkumu v rámci řízení podle § 71a zákona o Ústavním soudu vázán návrhem Senátu (v rozsahu konkrétních článků, jejichž přezkum Senát odůvodnil), či zda je oprávněn anebo dokonce povinen přezkoumávat Lisabonskou smlouvu v její celistvosti, tedy i ve vztahu k článkům ostatním, bez ohledu na rozsah a odůvodnění tohoto návrhu. Dále se jednalo o otázku, zda má Ústavní soud přezkoumávat pouze ta ustanovení Lisabonské smlouvy, která jsou z hlediska svého obsahu normativně nová, tedy zda má takový přezkum provést bez zásadního rozlišení mezi normativně starými a novými ustanoveními Lisabonské smlouvy. Konečně je třeba zabývat se v těchto souvislostech tím, jaké má být samo referenční hledisko přezkumu Ústavním soudem, jednoduše vyjádřeno, zda jím je ústavní pořádek jako celek, anebo pouze tzv. materiální ohnisko Ústavy.

72. V první fázi se tedy Ústavní soud zaměřil na zvážení procesní otázky rozsahu přezkumu, který bylo - alespoň teoreticky - možno (podle navrhovatele a některých vyjádření) nutno zaměřit buď na celou Lisabonskou smlouvu, nebo jen na v návrhu zpochybňovaná ustanovení této smlouvy. Návrh je koncipován tak, že obecně vyzývá k přezkumu celé smlouvy, konkrétně však argumentuje pouze proti některým jejím ustanovením, jak je z příslušné výše uvedené pasáže zřejmé.

73. Ústavní soud v prvé řadě předesílá, že v této souzené věci nehodlá rozlišovat, zda se jedná o řízení sporné či nesporné v klasickém pojetí civilistickém. Jde totiž o zcela specifické řízení o přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy, které Ústavní soud pojal způsobem, jenž je vyložen v následujícím textu.

74. Ústavní soud se zde přiklonil k závěru (vycházejícímu analogicky z jeho konstantní judikatury v oblasti

přezkumu právních předpisů), jenž se zaměřuje pouze na v návrhu kvalifikovaně napadená a odůvodněná ustanovení předmětné mezinárodní smlouvy. Podobný charakter má i řízení o přezkumu ústavnosti zákonů ve smyslu § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu; tam Ústavní soud např. vyslovil, že i když je při posuzování ústavnosti právního předpisu vázán pouze petitem návrhu, a nikoli jeho odůvodněním, neplyne z toho závěr, že navrhovatele v řízení o kontrole norem, argumentuje-li obsahovým nesouladem právního předpisu s ústavním pořádkem, nezatěžuje břemeno tvrzení. Brojí-li totiž navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž je nezbytné uvést i důvod namítané protiústavnosti. Ústavní soud v rámci přezkumu není tímto důvodem vázán; je vázán toliko petitem, nikoli však rozsahem přezkumu, daným důvody obsaženými v návrhu na kontrolu norem (srov. nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 7/03](#), Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 34, nálezy č. 113, str. 180-181, vyhlášen pod č. 512/2004 Sb.). Dikce ustanovení § 71e zákona o Ústavním soudu, hovořící o mezinárodní smlouvě vůbec, a nikoliv jen o jejích jednotlivých ustanoveních, není tedy ve vztahu k břemenu tvrzení (navrhovatele) - a se zřetelem ke shora uvedené argumentaci obsažené v citovaném nálezu - nepřekonatelná, ale je nutno ji v takto vyloženém smyslu interpretovat.

75. Ústavní soud je rozsahem návrhu na zahájení řízení, chápaným ve shora uvedeném pojetí, tedy oprávněným navrhovatelem vymezenými konkrétními napadenými ustanoveními, vázán a nad jeho rámec není oprávněn vykročit. Aktivně legitimovaný subjekt tedy zatěžuje v uvedeném řízení, které je zahajováno z jeho iniciativy (tedy fakultativně), břemeno tvrzení, jež je povinen naplnit. Je možné dodat, že pokusu o úplnost ústavního přezkumu, nota bene s důsledky překážky rei iudicatae, a to zejména u rozsáhlých normativních textů, brání argument noetický (noeticky nesplnitelné); argument normativní se pak zakládá na tom, že ústavní úprava i zákonná úprava koncipují Ústavní soud do postavení soudu, a nikoli "výkladového místa". Ústavní soud České republiky je soudním orgánem ochrany ústavnosti, je orgánem rozhodovacím, a není institucí poskytující jakákoli stanoviska či dobrozdání. Ostatně, tuto koncepci potvrzuje i vyloučení vlády z okruhu legitimovaných navrhovatelů přezkumu. Přezkum je možné aktivovat až ve chvíli, kdy je mezinárodní smlouva předložena ke schválení Parlamentu, a kdy je tedy možné předpokládat, že se v tomto období objeví oponentní názory na její ústavnost. Do té doby se musí vláda při sjednávání mezinárodní smlouvy řídit ohledně její ústavnosti vlastním úsudkem a případně sama v rámci vyjednávání s ostatními smluvními stranami její konkrétní ustanovení korigovat.

76. Dalším argumentem ve prospěch uvedeného názoru je celková koncepce předběžného přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv v rámci § 71a a násl. zákona o Ústavním soudu. Posloupnost jednotlivých navrhovatelů, jak ji stanoví § 71a odst. 1, je vedena myšlenkou umožnit každému z nich vyjádřit řádným způsobem svoje pochybnosti o ústavnosti projednávané mezinárodní smlouvy. Pokud by Ústavní soud rozhodoval o souladu Lisabonské smlouvy, tedy jako o celku (ve vztahu ke všem jejím jednotlivým ustanovením, tak jak to navrhuje nejen Senát, ale ve svých vyjádřeních také prezident republiky a vláda), v podstatě by tím znemožnil uplatnit návrh na přezkum skupině poslanců či senátorů, kteří mají samostatnou legitimaci k podání návrhu podle § 71a odst. 1 písm. b) citovaného zákona. Zatímco u vlády či u prezidenta může být toto omezení do určité míry zhojeno v rámci jejich účastenství v nynějším řízení (které jim zaručuje § 71c zákona o Ústavním soudu), skupina poslanců či senátorů takovou možnost nemá. Přezkoumávání právních předpisů nebo mezinárodních smluv v jejich úplnosti, jaksi paušálně, aniž by byly Ústavnímu soudu předneseny konkrétní skutkové dopady jejich aplikace anebo právní argumenty, pro které by konkrétně vymezené a identifikované ustanovení těchto předpisů měla být protiústavní, proto nelze akceptovat.

77. Ústavní soud tedy uzavírá, že přezkum jím provedený se koncentruje na ta ustanovení Lisabonské smlouvy, jejichž soulad s Ústavou navrhovatel výslovně zpochybnil a předložil argumenty, které jsou v jeho návrhu obsaženy.

78. Prima vista lze tedy usuzovat, že eventuelní nový návrh na přezkum této identické Lisabonské smlouvy by zřejmě byl ve vztahu k dnes napadeným ustanovením blokován překážkou rei iudicatae. To však musí posoudit Ústavní soud teprve tehdy, jestliže bude nový návrh skutečně podán; lze předdeslat, že otázku rei iudicatae je pro takový případ namístě interpretovat restriktivně. Bude-li však podán návrh na přezkum nového (jiného) smluvního dokumentu (byť obsahově zcela či zčásti totožného s Lisabonskou smlouvou), pak již nepůjde (či nemusí jít) o identitu věci, ale o identitu problému. Obsahově stejná ustanovení takového nového smluvního dokumentu se však mohou v novém textu ocitnout i v jiných funkčních vazbách apod., než je tomu nyní. Posouzení takové situace, zejména z hlediska možné překážky rei iudicatae - se zřetelem na nálezy Ústavního soudu přijaté v tomto řízení nyní - bude věcí Ústavního soudu v budoucnu, jestliže bude návrh na přezkoumání ústavnosti nového (jiného) smluvního dokumentu skutečně podán.

IX.

79. Další otázkou, kterou musel Ústavní soud předběžně vyřešit, byl okruh ustanovení Lisabonské smlouvy, který by měl být přezkoumáván s ohledem na již ratifikovanou a na území České republiky plně aplikovatelnou Smlouvu o přistoupení České republiky k Evropské unii, sdělení č. 44/2004 Sb. m. s. (přístupová smlouva). Jedná se o rozsah přezkumu z toho hlediska, zda Ústavní soud rozhoduje toliko o těch v návrhu zpochybněných ustanoveních Lisabonské smlouvy, která lze in eventum pokládat za normativně nová, nebo o všech napadených a sporných ustanoveních.

80. Podle čl. 87 odst. 2 Ústavy (v platném znění) Ústavní soud (dále) rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována. Na rozdíl od (návrhu) Smlouvy o Ústavě pro Evropu není Lisabonská smlouva novou samostatnou smlouvou, která by nahradila stávající komplex zakládacích smluv, ale je toliko novelizací stávajících smluv (Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropských společenství, kterou přejmenovává na Smlouvu o fungování Evropské unie), podobně jako učinily i jiné již dřívější novelizace zakládacích smluv.

81. V rámci Lisabonské smlouvy lze - byť velmi problematicky a nedůsledně - rozlišit ze shora vymezeného hlediska tato ustanovení:

- a) ustanovení, která jsou převzata z interpretace dosavadních smluv Evropským soudním dvorem;
- b) ustanovení, která jsou převzata z dosavadních smluv, u nichž však došlo k dílčí modifikaci (ať již směrem k rozšíření kompetencí Unie nebo omezení kompetencí Unie);
- c) derogační ustanovení, která ruší stávající smluvní ustanovení;
- d) ustanovení, která jsou zcela nová a nemají ekvivalent ve smlouvách dosavadních.

82. Normativně nová jsou jistě ustanovení typu b), c) a d). U ustanovení typu a) to je sporné. Jakkoliv jsou interpretační důsledky dosavadních smluv implicitně obsaženy v dosavadních smlouvách, lze konstatovat, že výslovným začleněním určitého ustanovení zatím existujícího "toliko" v judikatuře se za určitých okolností může jeho normativní význam změnit. Návrh Senátu ostatně přísnou dělicí čáru mezi normativně novými a starými ustanoveními Lisabonské smlouvy nečiní, jeho výhrady však vesměs směřují proti ustanovením, která je možno klasifikovat jako normativně nová.

83. Jak bylo již shora konstatováno, samotná identifikace zjevně nových ustanovení stěží může být zcela jednoznačná. Z ústavní zásady předvídatelnosti, srozumitelnosti a určitosti práva lze pro daný případ navíc dovodit, že i kdyby vznikly pochybnosti, je nutno mít za to, že v konkrétním případě jde o normativně nové ustanovení, a podrobit je přezkumu. Na tom nic nemění ani skutečnost, že určitá pozměněná ustanovení jsou někdy již jen interpretačními důsledky současného právního stavu podle judikatury Soudního dvora.

84. Podle mínění Ústavního soudu ani ratifikací přístupové smlouvy se normativně vrcholné postavení ústavního pořádku v systému práva působícího na českém území zcela nevyprazdňuje. Ústavní soud již dříve vyslovil, že výjimečně lze dovodit nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem nebo lidskoprávními smlouvami cestou rozhodnutí o ústavní stížnosti i ex post. Učinil tak zejména v nálezu [sp. zn. II. ÚS 405/02](#) (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 30, nález č. 80). Tento nález odmítl individuální aplikaci Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, jež by měla protiústavní dopady, a to s ohledem na mimořádnou tvrdost, kterou by v daném případě její aplikace způsobila. Práví se v něm, že Ústavní soud je povinen se řídit článkem 88 odst. 2 Ústavy, podle něhož jsou soudci Ústavního soudu při svém rozhodování vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem o Ústavním soudu. Ústavní soud dovodil, že Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení není smlouvou, kterou by bylo možno považovat za součást ústavního pořádku, a Ústavní soud proto nemůže akceptovat jako ústavně konformní takovou aplikaci některého jejího ustanovení, jež by měla za následek stav, který není v souladu s Listinou základních práv a svobod či Ústavou coby součástími ústavního pořádku. Ústavní soud si je přirozeně vědom toho, že citovaná Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou není smlouvou podle čl. 10a Ústavy, leč dovozuje, že výše uvedený závěr je použitelný v oblasti mezinárodních smluv vůbec. (Poznámka: Obdobný závěr, tj. že nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním

pořádkem lze dovodit i ex post - cestou ústavní stížnosti - sdílí i část odborné literatury; srov. Kysela, Kühn, Právní rozhledy 10, 2002, č. 7, str. 301-312.)

85. Na druhé straně je jisté, že po ratifikaci jakékoli mezinárodní smlouvy je Ústavní soud povinen zachovávat značnou zdrženlivost a aplikovat (v případě evropských smluv) pravidelně princip eurokonformního výkladu. Tento princip však nemůže mít povahu jakési "implicitní euronovely" Ústavy. V případě jasného konfliktu mezi domácí ústavou a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít ústavní pořádek České republiky, zejména jeho materiální ohnisko, přednost.

86. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, vrcholným interpretem ústavního práva České republiky, a nikoliv primárního evropského práva; není jeho úkolem a není ani účelem řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem sofistickovaně od sebe separovat dnešní údajně nová a dřívější stará ustanovení předchozích smluv, neboť pro takový autolimitující postup přesné a jednoznačné kritérium nalézt ani nelze.

87. Ústavní soud proto do svého přezkumu zahrnul všechna ustanovení Lisabonské smlouvy, jejichž soulad s Ústavou navrhovatel kvalifikovaným způsobem zpochybňuje, neboť (v kontextu předchozích úvah) je považuje za ustanovení normativně nová, přestože lze připustit, že mohou, avšak pouze v některých svých aspektech, jen replikovat již existující normy evropského práva.

X.

88. Otázkou, která do značné míry souvisí s problematikou možného rozlišení mezi normativně novými a starými ustanoveními Lisabonské smlouvy, je určení příslušného referenčního hlediska pro přezkum souladu Lisabonské smlouvy s Ústavou České republiky. Ústavní soud v daném případě použil jako referenční hledisko ústavní pořádek České republiky jako celek, nikoliv pouze jeho tzv. materiální ohnisko (viz však níže).

89. Ústavní soud tedy upřednostnil přezkum komplexní. Základním měřítkem mu byl celý ústavní pořádek, i když v jeho rámci stejně hrálo materiální ohnisko Ústavy - tedy podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je nepřipustná - stěžejní a klíčovou roli.

90. Přistoupení České republiky k nadnárodní organizaci typu Evropské unie vedlo k významné revizi ústavních předpisů (srov. tzv. euronovelu Ústavy České republiky - ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů), a došlo tak k zásadní změně českého právního řádu. Právo Evropské unie, které se od té doby jako autonomní právní řád uplatňuje vedle právního řádu České republiky na základě článku 10a Ústavy, však zakládá (svoji) přednostní aplikaci pouze na existenci platných a účinných norem, a těmi ustanovení Lisabonské smlouvy dosud nejsou. Neexistence předchozího přezkumu přístupové smlouvy Ústavním soudem nemůže sama o sobě zakládat domněnku její ústavnosti (srov. kapitola IX. výše). Pokud by byl akceptován názor, že vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy podle článku 10a stejnou většinou, jaká je požadována pro přijetí ústavního zákona, redukuje nynější přezkum pouze na oblast tzv. materiálního ohniska Ústavy a jinak jej vylučuje, znamenalo by to, že by institut předběžné kontroly ústavnosti ztratil do značné míry svůj smysl. Ústava však v tomto směru nerozlišuje mezi "běžnými" mezinárodními smlouvami podle čl. 49 a mezinárodními smlouvami podle článku 10a a u obou z nich stanoví tutéž proceduru přezkumu Ústavním soudem. Zde nelze přehlédnout ani dominantní roli, kterou při sjednávání mezinárodní smlouvy podle článku 10a hraje exekutiva, na rozdíl od procesu přijímání ústavních zákonů, kterého se může Parlament a jeho jednotliví členové aktivně účastnit a reálně ovlivňovat konečnou podobu přijímané normy. Ačkoliv lze samozřejmě vést o jednotlivých ustanoveních mezinárodní smlouvy předložené ke schválení Parlamentu České republiky debatu, Parlament má pouze možnost s ní jako s celkem buď vyslovit souhlas, nebo ji odmítnout. V tom se rovněž odlišuje od procesu přijímání ústavního zákona, kde demokraticky legitimovaný ústavodárce může bezprostředně ovlivňovat jeho finální podobu. Přezkum Ústavním soudem a případné shledání rozporu mezi ústavním pořádkem a mezinárodní smlouvou podle článku 10a Ústavy pak vede k nutnosti vyslovit, s kterým ustanovením ústavního pořádku je mezinárodní smlouva v rozporu; zde se pak ústavodárci otevírá prostor k aktivnímu podílu na tvorbě právních norem zásadního významu pro celý právní řád České republiky.

91. Jak již bylo řečeno, Ústavní soud je jako soudní orgán ochrany ústavnosti nejvyšším orgánem interpretujícím ústavní předpisy České republiky. Uvedenému celostnímu přístupu k posouzení otázky, jaké musí být referenční hledisko pro přezkum Lisabonské smlouvy, pak odpovídá i doslovné znění čl. 87 odst. 2

Ústavy, podle kterého Ústavní soud rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem před její ratifikací, a rovněž navazující pasáže zákona o Ústavním soudu, které také hovoří o ústavním pořádku jako celku, a nikoliv jen o jeho - jakkoliv významné - části. O tom ostatně svědčí i sám text tzv. euronovely Ústavy (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.); čl. 89 odst. 3 totiž stanoví, že rozhodnutí Ústavního soudu, kterým byl podle čl. 87 odst. 2 vysloven nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, brání ratifikaci smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn. Takový nesoulad lze u multilaterálních smluv zásadně odstranit změnou Ústavy, která je ovšem u materiálního ohniska Ústavy vyloučena. Ústavodárce tedy sám počítá s celým ústavním pořádkem jako s referenčním kritériem přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv. Soudce Ústavního soudu je pak vázán výslovně pouze ústavním pořádkem, zákonem o Ústavním soudu a zejména povinností chránit neporušitelnost přirozených práv člověka a práv občana (čl. 88 odst. 2 ve spojení s čl. 85 odst. 2 Ústavy).

92. Dalším podstatným argumentem pro takto zvolené řešení je všeobecně uznávaná zásada výkladu ústavního práva, obvykle nazývaná jako zásada jednoty ústavního řádu, resp. ústavního pořádku. Znamená, že v úvahu je třeba vždy brát všechna ustanovení ústavního pořádku a jejich působení vykládat ve vzájemných souvislostech, nikoliv je vytrhávat z kontextu působení celé ústavy; to platí tím spíše, že obecně a namnoze stručně koncipované ústavní texty jsou významově spojeny a opírají se o sebe jako jednotlivé stavební elementy celku, jenž vytváří novou kvalitu, někdy odlišnou od jeho jednotlivých součástí. Limitem je v každém případě zákaz zneužití výkladu, jenž by vedl k odstranění nebo ohrožení základů demokratického právního státu, stanovený čl. 9 odst. 3 Ústavy. Povinností všech orgánů interpretujících právní řád České republiky je použít takového výkladu, který vychází z materiálních, ústavně konstituovaných hodnot, jež jsou ve své podstatě nedotknutelné a nezměnitelné. Obvyklou metodou, pomáhající potom překlenutí eventuálních sporných míst, je zásada ústavně konformní interpretace, podle které pokud zkoumaný text umožňuje více výkladů, je nutno použít ten, který nejvíce odpovídá ústavě, resp. ústavnímu pořádku jako celku.

93. Jak již Ústavní soud vyslovil výše, v rámci aplikovaného referenčního hlediska, jímž je ústavní pořádek České republiky, jsou to stejně podstatné náležitosti demokratického právního státu - jejichž změna je ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřipustná - které představují stěžejní kritérium. Podrobněji vymezený obsah těchto podstatných náležitostí demokratického právního státu, které mají obvykle povahu obecných principů, je v konkrétních případech právě až výsledkem interpretace orgánů aplikujících Ústavu. Ústavní soud České republiky již ve svém historicky prvním nálezu konstatoval, že naše Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není pouhým vymezením institucí a procesů (nálezn [sp. zn. Pl. ÚS 19/93](#); Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 1, nálezn č. 1, vyhlášen pod č. 14/1994 Sb.); tím se přihlásil k moderní koncepci právního státu, jenž je chápán nikoliv jako formální právní stát, ale jako právní stát materiální. Vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezcizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu. Tyto zásady nejsou dotknutelné ani formálněprávně souladně provedenou změnou Ústavy, protože mnohé z nich jsou zjevně přirozenoprávního původu, a stát tedy není jejich poskytovatelem, ale může a musí je - jako ústavní stát - pouze zaručovat a chránit. Ačkoliv Ústavní soud již mnohokrát - po svém již zmíněném prvním nálezu v tomto směru - konstatoval nezbytnost zvýšenou mírou ochraňovat principy tvořící tzv. materiální ohnisko Ústavy, jejich konkrétní výčet není v žádném ústavním ustanovení ani v nálezech Ústavního soudu uveden. Ani v tomto řízení však nemá Ústavní soud ambici podobný výčtový judikát nebo katalog vytvářet; takový pokus by však zřejmě byl namísto v případě, že by Ústavní soud zvolil jako měřítko svého přezkumu pouze toto materiální ohnisko, protože poměřován není určitý omezený problém, ale obsáhlý soubor novelizovaného primárního práva EU, a bylo by nutno tedy přesněji identifikovat, s čím konkrétně je tento soubor poměřován a s čím (tedy se kterými zbývajícími součástmi ústavního pořádku) již nikoliv. Ze shora uvedených důvodů tedy pro účely daného řízení vzal Ústavní soud v úvahu celý systém českého ústavního pořádku, byť především jeho nedotknutelné materiální ohnisko, a to konkrétně ty jeho články či součásti, které se mohou vztahovat k navrhovatelem zpochybňovaným ustanovením Lisabonské smlouvy.

94. K tomu lze ještě dodat následující.

Ústavní soud ve věci týkající se cukerných kvót (nálezn [Pl. ÚS 50/04](#) ze dne 8. 3. 2006, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 40, nálezn č. 50, vyhlášen pod č. 154/2006 Sb.) vyslovil, že propůjčení části pravomocí České republiky orgánům ES je propůjčením podmíněným a může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány těmito orgány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samu podstatu materiálního právního státu; tu je ovšem třeba zdůraznit, že v uvedeném případě (tzn. u cukerných kvót) byla Ústavním soudem posuzována problematika spadající do tzv. sekundárního práva EU. Pokud šlo o sekundární komunitární právo, vycházel daný nálezn z presumpce

slučitelnosti tohoto komunitárního práva a především judikatury Evropského soudního dvora s relevantními ustanoveními českého ústavního pořádku, zejména pak s garantovanými základními právy a svobodami. Proto se případná kontrola měla omezovat jen na soulad s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. V nyní posuzované věci - odhlédnuto i od jiného typu řízení - je však, jak je již výše zdůrazněno, posuzován obsáhlý soubor novelizovaného primárního práva EU. I to je dalším argumentem, proč je namístě použít jako referenční kritérium ústavní pořádek celý.

(Ústavní soud ve věci "eurozatykače" - [sp. zn. Pl. ÚS 66/04](#), Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 41, náleze č. 93, vyhlášen pod č. 434/2006 Sb. - nevylučuje zásadní přednostní aplikaci práva ES, která má, jak uvádí, své hranice pouze v materiálním ohnisku Ústavy, což vymezuje např. náleze o cukerných kvótách. Zároveň však implicitně připouští možný nesoulad odstraňovat nikoliv pouze přednostní aplikací norem práva evropského, ale i cestou ústavních změn. Tu je namístě dodat, že aby však jejich nutnost mohl ústavodárce rozpoznat, je třeba, aby měl Ústavní soud možnost přezkoumávat ustanovení evropského práva z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem jako celkem, nikoliv pouze s jeho materiálním ohniskem. V rámci takového přezkumu pak může vymezit ta ustanovení ústavního pořádku, která nelze vyložit za použití domácí metodologie výkladu v souladu s požadavky evropského práva a jež by bylo nutné upravit. Předběžný přezkum mu k tomu dává vhodnou příležitost, neboť nevyvolává problémy na aplikační úrovni. Ústavní soud tím navíc získává možnost do určité míry posoudit ústavnost výkladu již existujících norem práva EU Soudním dvorem, aniž by se s ním ocitl v přímém konfliktu.

Lze ještě doplnit, že ani Senát jako navrhovatel ani prezident republiky se výslovně k referenčnímu hledisku pro přezkum Lisabonské smlouvy nevyslovují. Ve svém podání však Senát argumentuje i ustanoveními Ústavy, která by zřejmě za její tvrdé jádro považována ani být nemohla.)

XI.

Obsahový přezkum - obecná část (základní východiska)

95. Ústavní soud - byť tedy nemínil rezignovat na posouzení Senátem zpochybněných článků Lisabonské smlouvy (LS) z hlediska ústavního pořádku jako celku (srov. čl. 87 odst. 2 Ústavy v platném znění) - se zaměřil z hlediska normativního především na čl. 10a odst. 1, čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy.

96. Článek 10a odst. 1 stanoví, že mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Článek 1 odst. 1 stanoví, že Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Článek 9 odst. 2 stanoví, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná. Článek 9 odst. 3 stanoví, že výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.

97. Z čl. 10a odst. 1 Ústavy plyne, že mezinárodní smlouvou lze přenést na mezinárodní organizace nikoli pravomoci všechny, nýbrž jen pravomoci některé. Uvedený článek je třeba interpretovat zejména v souvislosti s citovanými čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Přenos pravomocí orgánů České republiky tedy nemůže jít tak daleko, aby narušil samu podstatu republiky jako svrchovaného a demokratického právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana a aby založil změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.

98. V této souvislosti je třeba, aby se Ústavní soud alespoň stručně vyjádřil k pojmu "svrchovaného státu", byť přirozeně nemá ambici vykládat uvedený pojem v tomto nálezu formou obsáhlého rozboru (nebylo by to ani možné; jde o pojem nikoli nesporný a abstraktně stěží definovatelný). Svrchovanost státu je tradičně chápána jako nejvyšší a vylučná moc na státním území a nezávislost státu v mezinárodních vztazích. Žádná norma mezinárodního práva tedy nemůže vzniknout bez vůle samotných států, jednajících na zásadě svrchované rovnosti. Normy, k jejichž vzniku ale státy takto přispěly, jsou potom povinny respektovat v souladu se zásadou pacta sunt servanda a plnit je v dobré víře, čímž je chráněna právní jistota ostatních subjektů.

99. Po staletí jsou státy uznávanými aktéry v mezinárodním právním systému, zatímco jednotlivci neměli donedávna přímý přístup do této oblasti, kromě možnosti domoci se svých práv pomocí státu, ke kterému přináleželi. V klasické teorii jsou státy subjekty "mezistátního" (mezinárodního) práva, které pro sebe a své potřeby vytvářejí, ať už přijetím obvyčejů, či specifickými dohodami, jež nacházejí vyjádření nejčastěji v

mezinárodních smlouvách. Státy proto tradičně měly a stále mají výlučnou roli při vytváření moderního mezinárodního právního systému.

100. Kromě možnosti sledování určitých znaků, které jsou všeobecně přijímány jako konstitutivní prvky státu ("původní mocí vládní opatřená územní korporace" dle Jellinek, J.: Všeobecná státověda. Nákladem Jana Laichtera, Praha, 1906, str. 187) a jejichž hodnocení indikuje, zda tu stát je či není, je možno zároveň u suveréna spatřovat volnost k vlastnímu sebeomezení právním řádem nebo svobodně přijatými mezinárodními závazky, jinými slovy možnost upravovat své kompetence (Jellinek, J. op. cit., str. 524). Z toho lze dovodit, že možnost utvořit takovou svobodnou vůli státu k opakované úpravě určité kompetence tak není projevem nedostatečnosti suveréna, nýbrž jeho plné svrchovanosti.

101. Mezinárodní spolupráce a koordinace národních politik se stala nezbytným požadavkem zvládnání globalizace světa. Poprvé v historii se národní bezpečnost, která byla vždy jádrem státnosti, může účinně zajišťovat jen společným postupem suverénních států, sjednocením zdrojů, technologií, komunikačních a informačních toků, moci a autority. V globalizovaném světě dochází k přeskupování center moci i v závislosti na jiných faktorech, než je pouze moc a vůle jednotlivých suverénních států. Jedná se o spontánní, neřízený proces stále intenzivnější integrace zemí světa v jediném ekonomickém systému. Tento proces, za přispění klíčových komunikačních technologií masmédií, internetu a televize, následně ovlivňuje související vztahy vně i uvnitř jednotlivých států v oblasti politické, kulturní, sociálně psychologické a dalších, včetně oblastí práva.

102. Integrační charakter, v tomto ohledu i v případě Evropské unie, může v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším, zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům; to např. i vůči nově nastupujícím světovým velmocem, u nichž lze jen těžko odhadovat budoucí hodnotové priority, kterým budou ochotny budování nového řádu globalizovaného světa podřizovat.

103. V jádru evropské civilizace existují hodnoty společné všem vyspělým světovým kulturám. Jde o hodnoty, jimiž jsou lidská svoboda a lidská důstojnost, které tvoří základ sebeurčení lidské bytosti. Funkční formy sociálního soužití jsou založeny na vědomém sebeomezování jednotlivce a akceptování řádu. Stejně principy vedou i k vyšším formám efektivní lidské organizace, ať již jde o obec, stát či formy integrace států. Z této praktické potřeby se zrodil i princip subsidiarity, který může být vyváženým a funkčním pouze pokud, pokud organizační stupně, mezi nimiž k přesunu kompetence dochází, obecnou prospěšnost tohoto kroku pocítují.

104. Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené - "slité" - suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za "ztrátu" části suverenity, resp. kompetencí, nebo přiléhavěji např. za "propůjčení, postoupení" části kompetencí suveréna. Může se jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.

105. Na globální scénu již není možné hledět pouze jako na svět izolovaných států. Všeobecně se má za to, že stát a jeho suverenity prodělávají proměnu a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V globálním měřítku vzniká mezinárodní politický systém, který postrádá institucionální pravidla vlastního seřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy. Je bytostným zájmem integrující se evropské civilizace vystupovat v globální soutěži jako významná a respektovaná síla. Zmíněné procesy zcela jasně demonstrují, že i suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídít tento spontánní proces globalizace postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimacy (Woodward, R. An 'ation' not a 'nation': the globalization of world politics. In Michie, J. (ed.) The Handbook of globalization. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2003, str. 311-316).

106. Je však důležité poukázat na možnost členského státu z Evropské unie vystoupit postupem stanoveným v čl. 50 Smlouvy o EU; explicitní artikulace této možnosti v Lisabonské smlouvě je nesporným potvrzením principu States are the Masters of the Treaty a trvajících svrchovanosti členských států.

107. Z moderního ústavněprávního pohledu tedy nemusí svrchovanost (suverenity) znamenat pouze "nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak navenek (v oblasti mezinárodních vztahů), tak i ve vnitřních věcech" (Dušan Hendrych a kol., Právníkový slovník, C. H. Beck, 2. vydání 2003, str. 1007). Takto dnes již (pravděpodobně) není suverenity chápána v žádné tradiční demokratické zemi, a stricto sensu by pak nesplňoval znaky suverenity žádný stát včetně USA. Např. David P. Calleo upozorňuje, že chápeme-li suverenity v jejím tradičním pojetí, jakýkoliv mezinárodní závazek zbavuje stát části jeho suverenity. V praxi

by proto neměla být suverenita pojímána jen jako rigidní právní pojem, ale "také jako pojem s praktickou, morální a existenciální dimenzí. V praxi je národní suverenita vždy omezena objektivními podmínkami, včetně reakcí sousedních států. Za těchto podmínek národní suverenita znamená především legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo diktovanou cizí mocností. Jinými slovy, pro národní stát, stejně jako pro jednotlivce v rámci společnosti, znamená praktická svoboda být aktérem, a nikoliv být objektem. Pro stát, který se nachází v těsném navzájem závislém systému, praktická suverenita spočívá v tom být chápán jako hráč, kterému sousední státy naslouchají, s nímž aktivně jednají a jehož národní zájmy jsou brány v potaz." (David P. Calleo, *Rethinking Europe's Future*, Princeton/Oxford, str. 141, 2001).

108. Z uvedených úvah lze tedy dovodit, že přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku. Integrační proces EU se neděje radikálním způsobem, který by obecně znamenal "ztrátu" národní suverenity, nýbrž jde o proces evoluční, a - kromě jiného - i o reakci na postupující globalizaci ve světě.

109. Ústavní soud dále uvádí, že - co se týče české Ústavy - lze volit jednoduchý jazykový výklad čl. 10a odst. 1 Ústavy, který umožňuje delegovat jen "některé pravomoci orgánů České republiky". Z toho plyne, že Ústava interpretovaná jako celek je konzistentní, pokud jde o vztah článku 10a a čl. 1 odst. 1: čl. 10a nemůže být zjevně použit k neomezenému přenosu svrchovanosti; jinými slovy, na základě článku 10a nelze přenést - jak již bylo uvedeno - takové pravomoci, jejichž přenesením by byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy v tom smyslu, že by již nebylo možno hovořit o České republice jako o svrchovaném státu. Pojem svrchovanosti interpretovaný ve vzájemné souvislosti čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 10a Ústavy tedy jasně ukazuje, že existují také určité limity přenosu svrchovanosti, jejichž nedodržení by byl již dotčen jak čl. 1 odst. 1, tak čl. 10a Ústavy. Tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení; zásah Ústavního soudu by tu měl připadat v úvahu jako ultima ratio, tedy v situaci, kdy byla míra uvážení jednoznačně překročena a byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť došlo k přenosu pravomocí nad rámec čl. 10a Ústavy. Obdobný přístup zvolil i polský Ústavní tribunál ve svém rozhodnutí k ústavnosti přistoupení Polska k EU z 11. května 2005 [viz nález K 18/04, OTK ZU (2005) ser. A, nr. 5, pol. 49].

110. Jak plyne z předchozího textu, referenčním hlediskem přípustnosti přenesení pravomocí z České republiky na mezinárodní organizaci je zvláště respektování materiálního ohniska Ústavy podle jejího čl. 9 odst. 2. Jedná se zejména o ochranu základních lidských práv a svobod, tak jak jsou zakotveny v Listině základních práv a svobod, v (evropské) Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, v dalších mezinárodních smlouvách z této oblasti a v ustálené judikatuře Ústavního soudu České republiky a Evropského soudu pro lidská práva. Již v této souvislosti lze předeslat, že významná však bude zejména aplikace Lisabonské smlouvy, respektive Listiny základních práv Evropské unie v konkrétních případech, jež mohou napadnout Ústavnímu soudu České republiky cestou individuálních ústavních stížností souvisejících s eventuálními (výjimečnými) excesy unijních orgánů a unijního práva do základních práv a svobod. O tom je ještě řeč na jiném místě tohoto nálezu.

111. Ústavní soud řadí mezi významná východiska obsahového přezkumu Lisabonské smlouvy i zásadní judikaturu Ústavního soudu a - jako inspiraci - i některá důležitá rozhodnutí jiných ústavních soudů. Tuto judikaturu Ústavní soud však nechápe jako dogma; jak již bylo uvedeno, Ústavní soud sice považuje (a chce považovat i v budoucnu u přezkumu eventuálních ústavních stížností) za referenční hledisko zejména materiální (tvrdé) jádro Ústavy, leč to nemůže možnost, že bude přihlédnuto k ústavnímu pořádku celému, zcela vyloučit.

112. V judikatuře Ústavního soudu lze považovat za zásadní rozhodnutí nález [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) (ve věci "cukerných kvót") a nález [sp. zn. Pl. ÚS 66/04](#) (ve věci "eurozatykače") - oba viz výše.

113. Ve věci "cukerných kvót" ([Pl. ÚS 50/04](#) ze dne 8. 3. 2006) Ústavní soud mimo jiné vyslovil následující teze:

- Přistoupením České republiky k EU došlo na základě čl. 10a Ústavy České republiky k přenosu pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány nadnárodní. Okamžikem, kdy se stala smlouva o založení ES ve znění jejích revizí a ve znění přístupové smlouvy závaznou pro Českou republiku, došlo k přenosu těchto pravomocí vnitrostátních orgánů, které podle primárního práva ES vykonávají orgány ES, na tyto orgány.

- Česká republika propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. Toto propůjčení části pravomocí je propůjčením podmíněným; může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány ES způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samu podstatu materiálního právního státu. (Poznámka: Tato teze ovšem nevylučuje, jak se uvádí i na jiném místě /srov. bod 94/, posouzení LS se zřetelem na ústavní pořádek jako na celek.)

- Bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení (pozn.: šlo o konkrétní nařízení v tam souzené věci) vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak, jak byla v minulosti podána v judikatuře ESD. Pokud členství v ES s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva. Článek 10a Ústavy České republiky tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy České republiky, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu.

(Nelze však nevidět - srov. bod 94 - že oproti Lisabonské smlouvě je odlišnost v tom, že ve věci "cukerných kvót" přezkoumával Ústavní soud sekundární komunitární právo, zatím co u Lisabonské smlouvy se jedná o právo primární.)

114. Ve věci "eurozatykače" ([Pl. ÚS 66/04](#) ze dne 3. 5. 2006) Ústavní soud mimo jiné vyslovil následující teze:

- Z článku 1 odst. 2 Ústavy České republiky ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 Smlouvy ES vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně Ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací ústavního pořádku, jehož součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.

- Ústavní princip výkladu domácího práva souladně se závazky České republiky vyplývajících z jejího členství v Evropské unii je omezen možným významem ústavního textu. Článek 1 odst. 2 Ústavy tedy není ustanovením způsobilým libovolně měnit význam jakéhokoliv jiného výslovného ústavního ustanovení. Pokud domácí metodologie výkladu ústavního práva neumožňuje vyložit příslušnou normu souladně s evropským právem, je pouze na ústavodárci změnit Ústavu. Tuto pravomoc může ovšem ústavodárce vykonávat jen za podmínky zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), jež nejsou v dispozici ústavodárce, protože pravomoc měnit tyto náležitosti nelze přenést ani smlouvou podle čl. 10a Ústavy (srov. Holländer, P., Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, Právník č. 5/2005).

- Z toho plyne, že pokud existuje podle domácí metodologie výkladu několik možných interpretací Ústavy, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika svým členstvím v Evropské unii, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto článku 1 odst. 2 Ústavy.

(Opticky se může jevit určitý nesoulad mezi nálezem Ústavního soudu ve věci "cukerných kvót" a ve věci "eurozatykače". Na to poukázala ve svém odlišném stanovisku k nálezu Ústavního soudu ve věci "eurozatykače" soudkyně E. Wagnerová s tím, že v uvedené věci posunul Ústavní soud doktrínu Ústavního soudu - zformulovanou ve věci "cukerných kvót" - tvrzením, že došlo "do jisté míry k omezení pravomocí Ústavního soudu" a že "tam, kde česká právní úprava reflektuje závaznou normu evropského práva, doktrína přednosti komunitárního práva neumožňuje Ústavnímu soudu přezkoumat takovou českou normu z hlediska konformity s ústavním pořádkem České republiky.". Ústavní soud má nicméně za to, že disonanci mezi oběma uvedenými nálezy není třeba vidět příliš ostře a vyhraněně, což lze dovodit jak z právních vět uvozujících nález [Pl. ÚS 66/04](#) /eurozatykač/, tak i ze znění jeho bodu 53. Pro účely nynějšího nálezu ve věci posouzení ústavnosti LS nepovažuje Ústavní soud určité rozdíly obou citovaných nálezů za rozhodující.)

115. V dalším nálezu ve věci přezkumu zákona o konkursu a vyrovnání ([Pl. ÚS 36/01](#) ze dne 25. 6. 2002, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 26, nález č. 80, vyhlášen pod č. 403/2002 Sb.) Ústavní soud mimo jiné vyslovil následující: z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

116. V judikatuře jiných ústavních soudů - jež může být inspirativní - lze považovat za zásadní zejména rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu (SÚS) Solange II a Maastrichtský rozsudek.

117. Ve věci Solange II ze dne 22. 10. 1986 Spolkový ústavní soud v podstatě vyslovil, že úroveň ochrany lidských práv poskytovaná evropskými orgány je srovnatelná s ochranou, již by mohly poskytovat orgány německé; Spolkový ústavní soud dovodil, že nebude více přezkoumávat slučitelnost norem a aktů Společenství, pokud Evropské společenství a Soudní dvůr Společenství zvlášť obecně zajistí efektivní ochranu základních práv vůči aktům Společenství; tato ochrana musí v zásadě korespondovat ochraně základních práv poskytované Základním zákonem (Ústavou SRN).

118. Ve věci Maastricht ze dne 12. 10. 1993 SÚS mimo jiné vyslovil následující teze.

- Každý vstup k mezistátnímu společenství má za následek, že člen takového společenství je vázán jeho rozhodnutími. Členský stát - a s ním i jeho občané - ovšem získávají možnosti vlivu prostřednictvím účasti na tvorbě vůle Společenství ke sledování společných - a tím také vlastních - cílů, jejichž výsledek je pak závazný pro všechny členské státy, a proto také předpokládá uznání vlastních závazků. Připravenost k akceptování závazků mezinárodního práva v užším právním svazku mezistátního společenství je charakteristická pro demokratický stát, který se chce jako rovnoprávný člen podílet na práci v mezistátních institucích a obzvláště při vývoji Evropské unie.

- Poskytnutí svrchovaných oprávnění má za následek, že jejich hájení už nezávisí vždy na vůli samotného členského státu. Vidět v této věci porušení ústavního principu demokracie by bylo v rozporu nejen s otevřeností ústavy vůči integraci, kterou ústavodárce chtěl a vyjádřil v roce 1949; položilo by to rovněž základ představě o demokracii, která by činila každý demokratický stát kvůli principu jednomyslnosti neschopným integrace.

- Princip většiny dle příkazu vzájemného ohledu vyplývajícího z věrnosti Společenství (však) má mez v ústavních principech a elementárních zájmech členských států.

- V oblasti "kompetenční kompetence" je zásadní otázka, kdo má pravomoc s konečnou platností určit, co je a co již není pravomoc přenesená na Společenství.

- Spolkový ústavní soud si vyhradil pravomoc posoudit otázku, zda některý komunitární akt překročil hranice, které dalo Společenství německé právo (v podobě základních smluv a jejich změn).

- Spolkový ústavní soud si vyhradil konečné slovo při určení toho, které komunitární akty jsou ultra vires, tedy nad rámec pravomoci Společenství; pokud by to pak Spolkový ústavní soud dovodil, zakládalo by to jejich neaplikovatelnost na území Německa.

- Jinými slovy, pokud by evropské instituce nebo orgány nakládaly se Smlouvou o Unii nebo ji dále rozvíjely takovým způsobem, který by již nebyl chráněn Smlouvou v takové formě, která je základem německého schvalovacího zákona, pak by z toho vzešlé právní akty nebyly v oblasti německé svrchovanosti závazné. Německým státním orgánům by z ústavněprávních důvodů nebylo dovoleno, aby se tyto právní akty v Německu aplikovaly. V souladu s tím přezkoumává Spolkový ústavní soud, zda se právní akty evropských institucí a orgánů drží v mezích svrchovaných práv, které jim byly poskytnuty, nebo zda je překračují.

119. Jak již bylo uvedeno, citovaná ustanovení Ústavy a zásadní judikatura Ústavního soudu představují významná (byť nikoli zcela výlučná) obsahová východiska přezkumu Lisabonské smlouvy co do jejího vlastního obsahu.

120. Ústavní soud - se zřetelem k výše uvedenému - tedy konstatuje (a opakuje):

- Ústavní soud obecně uznává funkčnost institucionálního rámce EU pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí; jeho stanovisko se však může v budoucnu změnit, pokud by se ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční.

- Z hlediska ústavního pořádku České republiky - a v rámci něho zejména se zřetelem na materiální ohnisko Ústavy - je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace.

- I Ústavní soud České republiky bude (může) - být se zřetelem na předchozí zásady - působit jako ultima ratio a může zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla. Ústavní soud však předpokládá, že taková situace může nastat jen v případech zcela výjimečných; za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a již uvedené překročení rozsahu svěřených kompetencí.

XII.

Zvláštní část

121. Ústavní soud ještě před posouzením ústavnosti jednotlivých bodů návrhu Senátu zvažoval - se zřetelem na specifikum věci - formulaci svého výroku, ať již by se jednalo o výrok kladný či záporný.

122. Přesné znění ustanovení § 71e odst. 1 a 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že (1) dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, vysloví tento nesoulad nálezem; v nálezu uvede, se kterým ustanovením ústavního pořádku je mezinárodní smlouva v rozporu, (2) dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem, rozhodne nálezem, že ratifikace mezinárodní smlouvy není v rozporu s ústavním pořádkem.

123. Takováto formulace výroku nálezu je však v této konkrétní souzené věci stěží přijatelná, neboť Ústavní soud zkoumal (a rozhodoval) ústavnost toliko osmi Senátem napadených (a odůvodněných) článků Lisabonské smlouvy, nikoli smlouvy celé.

124. Proto Ústavní soud zvolil formulaci výroku nálezu tak, že shledal, že Lisabonská smlouva v člancích uvedených ve výroku tohoto nálezu není v rozporu s ústavním pořádkem.

XIII.

125. V prvním bodu svého návrhu vznáší Senát pochybnosti, pokud jde o čl. 2a odst. 1 (nyní čl. 2 odst. 1) a čl. 2c (nyní čl. 4) Smlouvy o fungování EU.

126. Článek 2a odst. 1 (nyní článek 2 odst. 1) zní:

1. Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.

127. Článek 2c (nyní článek 4) zní:

1. Unie sdílí pravomoc s členskými státy, pokud jí Smlouvy svěřují pravomoc, která se netýká oblastí uvedených v člancích 2b a 2e.

2. Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech:

- a) vnitřní trh;
- b) sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě;
- c) hospodářská, sociální a územní soudržnost;
- d) zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů;
- e) životní prostředí;
- f) ochrana spotřebitele;
- g) doprava;

h) transevropské sítě;

i) energetika;

j) prostor svobody, bezpečnosti a práva;

k) společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě.

3. Unie má pravomoc vyvíjet činnost v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru, zejména vymezovat a provádět programy, avšak výkon této pravomoci nesmí členským státům bránit ve výkonu jejich pravomoci.

4. Unie má pravomoc vyvíjet činnost a provádět společnou politiku v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci, avšak výkon této pravomoci nesmí členským státům bránit ve výkonu jejich pravomoci.

128. V prvním bodu svého návrhu žádá Senát Ústavní soud, aby se zabýval otázkou charakteru a klasifikace pravomocí přenesených na Evropskou unii. Uvedl přitom zejména, že nové znění Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve Smlouva o založení ES) zakládá prý klasifikaci pravomocí charakteristickou spíše pro federální státy, přičemž mj. zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie, do níž spadají komplexní oblasti právní regulace, v nichž dle čl. 2a odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie mohou členské státy vytvářet a přijímat právně závazné akty pouze tehdy, jsou-li k tomu zmocněny nebo provádějí-li akty Unie. Navazující koncept sdílených pravomocí (článek 2c Smlouvy), které mají existovat vedle zmíněných pravomocí výlučných, otevírá podle navrhovatele prostor široké, předem prý obtížně identifikovatelné sféry unijní normotvorby, kde se implicitně, v souladu s prohlášením č. 17 připojeným ke Smlouvě, uplatňuje zásada přednosti unijního práva. Rozsah přenesení pravomocí tak může být nahlížen ve sféře sdílených pravomocí z pohledu čl. 10a Ústavy jako předem ne zcela určitelný.

129. Prezident republiky ke klasifikaci pravomocí charakteristických i podle jeho názoru spíše pro federální státy dodává mj., že z doslovného znění článku 10a Ústavy plyne, že pravomoci orgánů České republiky lze přenášet pouze na entitu existující mezi státy, nikoli vedle nich či dokonce nad nimi. Ve své argumentaci pak poukazuje na to, že Unie takovou "entitou" není.

130. Ústavní soud - k samotnému vymezení pravomocí Evropské unie a jejich charakteru - konstatuje, že hranice přenosu pravomocí České republiky na mezinárodní organizace nebo instituce primárně upravuje čl. 10a Ústavy, který hovoří o přenosu "některých" pravomocí; zde nelze přehlédnout jistý význam, který článku 10a určil náleží Ústavního soudu týkající se cukerných kvót (náleží [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) - viz výše). Z použití slova "některé" pravomoci vyplývá, že na mezinárodní organizaci či instituci nemohou být přeneseny pravomoci všechny; to však neznamená automatický závěr o kompatibilitě přenosu pravomocí v případě, že by orgánům České republiky byly zachovány pravomoci alespoň některé. Význam slova "některé" je logicky nutno vykládat s ohledem na další ustanovení ústavního pořádku, zejména však na článek 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Ve zmíněném náleží [Pl. ÚS 50/04](#) Ústavní soud konstatoval podmíněnost přenosu pravomocí ve dvou rovinách - formální a materiální. Formální rovina omezuje přenos pravomocí jeho slučitelností s uchováním základů státní suverenity České republiky. V tomto ohledu se formální rovina pojí s ustanovením článku 1 odst. 1 Ústavy. Materiální rovina se týká způsobu výkonu přenesených pravomocí, jenž nesmí ohrožovat samotnou podstatu materiálního právního státu; toto omezení vychází z ustanovení článku 9 odst. 2 Ústavy, podle něhož je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřípustná. Materiální hranice přenosu pravomocí jsou dokonce, jak Ústavní soud zdůraznil, mimo dispozice samotného ústavodárce. Z toho však nijak nevyplývá, že by přenos pravomocí nesměl zahrnovat "komplexní oblasti právní regulace", ani že by organizace či instituce, na kterou se pravomoci orgánů České republiky přenášejí, nesměla tyto pravomoci vykonávat výlučně, jak se zřejmě domnívá navrhovatel. K tomu je ovšem třeba zdůraznit - mimo uvedené důvody - že v této souzené věci se však jedná o přezkum ústavnosti novelizovaného primárního práva EU, jehož referenčním kritériem nejsou toliko čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 9 odst. 2 Ústavy (byť jsou hlediskem stěžejním), nýbrž ústavní pořádek jako celek (srov. bod 88 a násl.).

131. Komplexně lze říci, že pochopitelně jen svrchovaný stát je schopen zavázat se dodržovat a také účinně vynucovat, tedy reálně garantovat, nejdůležitější ústavní pravidla a principy materiálního právního státu; zachování podstatných atributů suverenity je zde condicio sine qua non, předpokladem, aby zásady přirozenoprávního původu mohly být vůbec státem ochraňovány.

132. Jak ostatně ve svém návrhu správně zdůrazňuje i Senát, sama Lisabonská smlouva potvrzuje, že legislativní kompetenční kompetence, tedy oprávnění měnit základní předpisy, zůstává členským státům. S tím úzce souvisí pochybnosti Senátu a prezidenta republiky týkající se charakteru EU jako federálního státu, respektive klasifikace pravomocí, která má podle Senátu i prezidenta takový stát připomínat; tu lze stručně dovozovat, že jestliže Unie nedisponuje shora zmíněnou kompetenční kompetencí, nemůže být pokládána ani za druh federálního státu ani za zvláštní entitu, stojící v každém ohledu a vždy nad jednotlivými státy. Unie může jednat pouze v rámci pravomocí jí výslovně svěřených členskými státy, které nesmí ani překračovat, ani si sama zakládat pravomoci nové. Samotný článek 5 odst. 2 Smlouvy o EU totiž stanoví: "Podle zásady svěřeni pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náleží členským státům."

(Toto ustanovení je navíc v podstatě přejato z existujícího článku 5 SES, přičemž je ještě více zdůrazněna omezenost unijních kompetencí; srov. první pododstavec uvedeného čl. 5: "Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených.")

133. Za tohoto stavu Ústavní soud - k námitce, že Lisabonská smlouva nově zavádí kategorii výlučných pravomocí Unie - dovozuje, že tato kategorie (jako taková) je známa již dnes (byť výlučné pravomoci nejsou explicitně v samostatném ustanovení vyjmenovány), a to ve výkladu práva EU soudním dvorem, i v samotné Smlouvě ES (viz citovaný čl. 5 Smlouvy o ES). Ve srovnání s dosavadním čl. 5 Smlouvy ES jsou však nová ustanovení o pravomocích krokem k větší jasnosti a přehlednosti, což lze i z vnitrostátního ústavního hlediska nepochybně hodnotit jako přínosné. U zařazení jednotlivých kompetencí přitom ke změnám dochází; jejich rozdělení sice v řadě pravomocí vychází z dělení podle dosavadních smluv, u některých prvků se však odlišují, takže je lze v tomto směru chápat jako ustanovení nová.

134. Pokud jde o sféru tzv. sdílených pravomocí, argumentace Senátu v podstatě pomíjí čl. 2 odst. 6 Smlouvy o fungování EU (2a odst. 6), podle kterého rozsah a způsob výkonu pravomocí určují ustanovení smluv týkajících se jednotlivých oblastí. Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o fungování EU (2c) citovaný Senátem tedy nezakládá nějakou neomezenou kompetenční klauzuli v oblasti sdílených pravomocí, ale jen deklaruje hlavní oblasti, kde se sdílené pravomoci projeví; každá jednotlivá pravomoc však musí být v každém případě specifikována v relevantní části příslušné smlouvy. Lze tedy říci, že Smlouva o EU neobsahuje sdílené pravomoci na základě čl. 4 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, ale na základě jednotlivých zvláštních smluvních ustanovení. Pokud není nějaká pravomoc výslovně označena jako unijní, ať již výlučná nebo sdílená, zůstává plně v dispozici členského státu. O tom hovoří - jak již bylo uvedeno - již citovaný čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU: "Podle zásady svěřeni pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náleží členským státům." Přenos pravomocí podle čl. 10a Ústavy proto není neomezený, a tento článek tedy není v tomto směru porušen. Znovu je tak třeba zdůraznit, že Evropská unie může jednat pouze v těch oblastech, ve kterých na ni byly, za předpokladů výše vymezených, na základě doktríny autolimitace suveréna (jednostranný sebeomezující akt svrchovaného státu) v souladu s konkrétním vnitrostátním právem, určité pravomoci členských států přeneseny.

135. Z ústavněprávních mezí přenosu pravomocí obsažených v článku 10a Ústavy však dále vyplývá potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy i určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí, spolu s dostatečnou kontrolou, kterou nad přenášením pravomocí může Česká republika jako svrchovaný stát vykonávat.

136. Pokud se týká této ohraničenosti přenesených pravomocí, je tedy nutno si uvědomit, že článek 2c odst. 2 (nyní čl. 4) Smlouvy o fungování EU citovaný Senátem sám o sobě ještě pravomoci Unie nevymezuje. Ty jsou konkretizovány jednotlivými ustanoveními v dalších částech Smlouvy o fungování EU, včetně konkrétních rozhodovacích procedur a právních nástrojů, které mohou být při jejich realizaci použity, jak ostatně připomíná i vláda ve svém vyjádření. Ústavní soud zde tedy souhlasí s názorem vlády, že obava navrhovatele týkající se předem obtížné identifikovatelné sféry unijní normotvorby není za dané situace namístě a že (ostatně) není ani možné taxativním výčtem zakotvit jednotlivé pravomoci tak detailním způsobem, aby vždy přesně odpovídaly konkrétnímu právnímu aktu Unie, jímž jsou realizovány. Je však možné, a Lisabonská smlouva tak jednoznačně činí, stanovit přesně vymezené oblasti, v nichž může normotvorba Unie probíhat.

[Vláda ve svém vyjádření uvádí pouze část třetí Smlouvy o fungování EU (vnitřní politiky a činnosti Unie), což ovšem pomíjí kompetenční ustanovení i v jiných částech této smlouvy, např. článek 18, který je součástí druhé části Smlouvy o fungování EU a podle kterého Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijímat předpisy zakazující diskriminaci na základě státní příslušnosti.]

137. Článek 5 Smlouvy o EU navíc upravuje zásady pro vymezení a výkon pravomocí Evropské unie. Jejich bližší konkretizace je ovládána principem svěřených pravomocí (srov. bod 134). Výkon jiných než výlučných pravomocí Evropské unie je pak omezen principy subsidiarity a proporcionality. Podle principu subsidiarity "jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie" (čl. 5 odst. 3). Princip proporcionality požaduje, aby ani obsah ani forma činnosti Unie nepřekračovaly rámec toho, co je nezbytné k dosažení cílů Smluv (čl. 5 odst. 4). Obsah těchto zásad ještě dále konkretizuje zejména Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, spolu s Protokolem o výkonu sdílených pravomocí. Tyto zásady, spolu s konkrétními ustanoveními Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU, tedy poskytují dostatečně určitý normativní rámec pro určení rozsahu, ve kterém Česká republika své pravomoci na Evropskou unii přenesla.

138. Otázku kontroly přenosu pravomocí ze strany České republiky jako svrchovaného státu je třeba chápat zejména ve vztahu k ustanovením smluv vymezujících pravomoci Unie, se zvláštním ohledem na článek 5 Smlouvy o EU. Co se týče institucionálního rámce pro kontrolu výkonu pravomocí, je zajištěn základním orgánem kontroly mezi výkonu pravomocí Evropskou unií Soudní dvůr. Vykonává ji na základě článku 263 Smlouvy o fungování EU v rámci přímé kontroly legality "legislativních aktů, aktů Rady, Komise a Evropské centrální banky, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu a Evropské rady, které mají právní účinky vůči třetím osobám. Rovněž přezkoumává legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám". Jeho kontrolní funkce se uplatňuje i při rozhodování o předběžných otázkách (týkajících se výkladu Smluv o platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie) předkládaných soudy členských států podle článku 267 Smlouvy o fungování EU. Vedle Soudního dvora jsou navíc povinny všechny orgány Unie neustále dbát na dodržování zmíněných zásad subsidiarity a proporcionality, jak uvádí i článek 1 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, k čemuž Protokol stanoví konkrétní postupy.

139. Ústavní soud v této souvislosti znovu konstatuje, že obecně uznává působení tohoto institucionálního rámce pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí, ačkoliv se jeho stanovisko může v budoucnu změnit, pokud by se snad ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční. Zde Ústavní soud odkazuje na své závěry v XI. části tohoto nálezu (bod č. 120), podle nichž může ve výjimečných případech působit jako ultima ratio a zkoumat, zda některý akt Unie nevybočil z mezí, jež Česká republika na EU podle čl. 10a Ústavy přenesla.

(V tomto ohledu by se tedy jednalo o obdobu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci "Solange II", vztaženou ale ke kontrole pravomocí, nikoliv k úrovni ochrany základních práv a svobod.

Např. polský Ústavní Tribunal však výslovně vylučuje pravomoc Soudního dvora posuzovat meze přenesení pravomocí na EU, jelikož je to podle Tribunalu otázkou výkladu vnitrostátního ústavního práva. Ačkoliv lze z pohledu dogmatiky vnitrostátního ústavního práva s takovým závěrem do jisté míry souhlasit, je otázkou, zda je nutné jej formulovat tak vyhraněně, jako učinil Tribunal.)

Německý Spolkový ústavní soud - jak již bylo uvedeno výše (bod 118) - si zase vyhradil právo konečného slova v otázce, zda některý komunitární akt překročil hranice, které dalo Společenství německé právo a které komunitární akty jsou tedy ultra vires, mimo kompetenci EU. Z perspektivy německého práva je tak teoreticky možné, že se překročení působnosti Společenství dopustí i sám Soudní dvůr (např. tím, že jeho výklad již nebude výkladem zakládacích smluv, ale bude naopak nepřipustnou normotvorbou). Pokud by Spolkový ústavní soud dovodil, že tyto akty jsou ultra vires, zakládá to jejich neaplikovatelnost (nikoliv neplatnost či nulitu) v rámci Německa. Maastrichtské rozhodnutí tedy znamenalo kvalitativní posun; lze však zřejmě souhlasit s názorem, že maastrichtská doktrína Spolkového ústavního soudu (kompetenz-kompetenz) má spíše povahu potenciální výstrahy, ale nemusí být v praxi ani nikdy použita.

Samotný Soudní dvůr již také rozhodl, že v konkrétním případě evropský akt překročil pravomoci, které má EU na základě evropských smluv, zejména Smlouvy ES. Poprvé se tak stalo v roce 2000, kdy zrušil směrnici Rady o regulaci tabákové reklamy, neboť tato úprava již podle něj nebyla v rámci pravomocí, které EU má na základě přenosu pravomocí od členských států (rozsudek ze dne 5. 10. 2000, Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, Recueil, s. I-8419).

140. Ústavní soud dále akcentuje i to, že navíc Lisabonská smlouva rozšiřuje současný rámec - kde byl

dominantním orgánem Soudní dvůr ES (spolu s dalšími orgány na úrovni EU) - zapojením parlamentů členských států do procesu kontroly výkonu pravomocí v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Parlamenta členských zemí tedy mohou hrát významnou roli při ochraně limitů kompetencí, jež členské státy na Unii přenesly. (Pozn.: Je otázka, zda dosud stěžejní role ústavních soudů již pak nebude natolik významná jako za úpravy předchozí.) Kontrola nad respektováním mezí přenosu pravomocí je tak společným úkolem všech zúčastněných orgánů, jak na úrovni evropské, tak i na úrovni vnitrostátní.

141. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by čl. 2 odst. 1 (2a odst. 1) a čl. 4 odst. 2 (2c) Smlouvy o fungování EU, zpochybněné navrhovatelem v bodě prvním jeho návrhu, byly v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

XIV.

142. V druhém bodu svého návrhu vznáší Senát pochybnosti, pokud jde o čl. 308 odst. 1 (nyní čl. 352) Smlouvy o fungování EU (doložka flexibility).

143. Celý článek 308 (nyní 352) zní:

1. Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

2. V rámci postupu pro kontrolu zásady subsidiarity podle čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii upozorní Komise vnitrostátní parlamenty na návrhy založené na tomto článku.

3. Opatření založená na tomto článku nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států v případech, kdy Smlouvy tuto harmonii vylučují.

4. Tento článek nemůže sloužit jako základ pro dosažení cílů stanovených v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky a každý akt přijatý na základě tohoto článku respektuje meze stanovené v čl. 40 druhém pododstavci Smlouvy o Evropské unii.

144. V bodu druhém návrhu Senátu je tedy uvedeno, že předmětem přezkumu souladu s čl. 10a Ústavy by měla být i povaha ustanovení čl. 308 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle něhož - dle Senátu - přijme Rada na návrh Komise jednomyslně opatření k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami, a to za situace, kdy je v rámci unijních politik nezbytná určitá činnost, k níž Smlouva neposkytuje nezbytné pravomoci. Na rozdíl od stávajícího znění základních smluv se navržené ustanovení Smlouvy neomezuje na oblast regulace vnitřního trhu, ale údajně představuje blanketní normu. Umožňuje se tak přý přijetí opatření nad rámec unijních kompetencí, tj. mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy České republiky; opatření mohou být následně přijímána např. rovněž v oblasti citlivých otázek spolupráce v trestních věcech. Podle Senátu i specifická kompetenční jurisdikce Evropského soudního dvora coby konečného arbitra při případně vzniklém sporu může vyvolávat - se zřetelem na nevyjasněný vztah k ústavním soudům členských států - otázky týkající se dodržení principu právní jistoty. Senát konečně namítá, že neexistence časového omezení platnosti přijatého opatření a jeho (přý) exekutivní povaha vzbuzují pochybnosti nad relevancí účasti národních parlamentů při zvažování přijetí takového opatření.

145. Ústavní soud považuje před konkrétním posouzením dané problematiky - jelikož to s ní úzce souvisí - za vhodné představit, že v širším kontextu jsou pro posouzení samotné právní povahy EU podle Lisabonské smlouvy klíčová ustanovení o vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, o následných možných revizích primárního evropského práva a o možnosti vystoupení členského státu ze smluvního režimu EU. Jde opět o otázku, kdo má v dané oblasti nejvyšší, ústavní kompetenční kompetenci; pokud by totiž Unie mohla své pravomoci libovolně měnit nezávisle na signatářských zemích, porušila by Česká republika ratifikací LS čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy. (Dále uvedená úvaha sice souvisí s bodem prvním návrhu Senátu, leč má význam i pro bod druhý /čl. 308, resp. 352/ jeho návrhu.)

146. Pokud jde o vstup Lisabonské smlouvy v platnost, podmínka jejího jednomyslného přijetí všemi signatáři je výrazným znakem organizace mezinárodněprávní povahy, který odlišuje EU od federace nebo jiného státního útvaru. Je však nutno posoudit nejen to, jakou formou Lisabonská smlouva vstupuje v platnost, ale také to, jakým způsobem lze smlouvy v rámci primárního práva EU (ať již Smlouvu o EU, tak Smlouvu o fungování EU) změnit. Systém změny primárního práva, jak jej zakotvuje Lisabonská smlouva, je dokladem toho, že všechny jmenované mezinárodní smlouvy zůstávají takovými smlouvami i co se týče jejich vlastních revizí, a Evropská unie bude proto i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost specifickou organizací mezinárodněprávního charakteru. Ve federativním státě je totiž primárně na orgánech federace přijímat novelizaci vlastní ústavy; členské státy mnohačlenné federace, účastní-li se vůbec takové ústavní změny, nemusí s ústavní změnou souhlasit všechny, a přesto změna ústavy vstoupí v platnost. Naopak změna Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU bude možná jen za souhlasu všech států Unie na mezivládní konferenci, takže role orgánů Unie by byla jen pořádková, nikoliv decizní; orgány Unie tedy nebudou rozhodovat o navrhovaných změnách, ale jen organizačně zajišťovat revizi smluv, a změny vstoupí v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (viz čl. 48 odst. 1 až 5 Smlouvy o EU). EU tedy ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nezíská pravomoc k tvorbě vlastních nových kompetencí, "pány smluv" stále zůstanou členské státy. Lisabonská smlouva navíc nově zavádí v čl. 50 Smlouvy o EU možnost vystoupení z této organizace. Může k němu dojít dohodou vystupujícího státu s Radou jako reprezentantem členských států (tedy nikoliv s Komisí jako reprezentantem zájmů samotné Unie) a nedojde-li k dohodě, ze smlouvy samotné vyplývá výpovědní lhůta pro stát vystupující. I způsob ukončení členství se jeví jako typický pro mezinárodní organizaci, nikoliv pro soudobý federativní stát, a svrchovanost členských zemí je touto možností naopak posílena. Uvedené argumenty jsou dalším důkazem toho, že Lisabonská smlouva neproměňuje výrazně charakter EU a že nezakládá možnost, aby Unie přijímala opatření nad rámec unijních kompetencí, tedy mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a odst. 1 Ústavy.

147. S uvedeným širším vymezením právní povahy EU úzce souvisí i problematika zmiňovaná Senátem v jeho návrhu; jedná se o tzv. doložku flexibility (čl. 352 Smlouvy o fungování EU, dříve čl. 308 Smlouvy o ES) a o zjednodušený postup revize primárního unijního práva (tzv. passerelly) podle čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU. Pokud jde o zjednodušený postup revize primárního unijního práva, bude o něm pojednáno na jiném místě (kapitola XV., body 156 a násl. tohoto nálezu), jelikož Senát jej zařazuje jako zvláštní třetí bod svého návrhu.

148. Doložka flexibility podle Lisabonské smlouvy představuje modifikovaný současný čl. 308 Smlouvy o ES (původně čl. 235 Smlouvy o EHS). Ten umožňuje Radě přijmout jednomyslně vhodná opatření tehdy, jestliže Smlouva ES nedává Společenství určitou pravomoc, je-li však zároveň taková pravomoc uskutečňována k dosažení cílů Společenství v rámci vnitřního trhu, navrhne-li to Komise a je-li konzultován Parlament; není možné jej použít, nešlo-li by o dosažení některého z cílů společného trhu. (Pozn.: Příkladem použití této pravomoci Rady může být např. rozhodnutí Rady 87/327, kterým byl přijat program mezinárodní výměny studentů Erasmus; srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 1989, Komise v. Rada, 242/87, Recueil, s. 142.) Ve srovnání s dosavadním stavem Lisabonská smlouva aplikovatelnost doložky flexibility rozšiřuje, neboť její použití je realizovatelné na některý z cílů jakékoliv politiky vymezené Smlouvami (nikoliv jen vnitřního trhu), vyjma společné zahraniční a bezpečnostní politiky (odstavec 4 citovaného článku). V tomto směru dochází k přesunu nových pravomocí na EU. Tomuto rozšíření koresponduje i posílení Evropského Parlamentu: podle čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU je použití tohoto článku vázáno na souhlas Parlamentu (pozn.: dnes je nutná jen konzultace); navíc však získávají důležité pravomoci domácí parlamenty, které kontrolují dodržování principu subsidiarity.

149. Nelze však přisvědčit tvrzení Senátu, že by článek 352 Smlouvy o fungování EU - jak již bylo uvedeno - otevíral Unii prostor k přijetí opatření mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy České republiky. Možnost přijmout takové opatření je totiž omezena na cíle, které vymezuje článek 3 Smlouvy o EU (dříve čl. 2), jenž tak poskytuje i dostatečné vodítko k určení mezi přenesených pravomocí, které orgány Unie nemohou překročit. Třetí a čtvrtý odstavec dotčeného článku 352 navíc výslovně zužují pole, ve kterém se může uplatnit. Vedle toho, jak správně uvádí ve svém vyjádření vláda České republiky, Prohlášení č. 41 a 42 učiněná k dotčenému článku (připojená k Závěrečnému aktu mezivládní konference připravující LS) dále zužují možnosti využití článku 352 Smlouvy o fungování EU jako prostředku ke skrytému rozšiřování pravomocí orgánů Unie. Ačkoliv tato prohlášení nemají z právního hlediska závaznou povahu, vyjadřují přesvědčení smluvních stran - včetně vlády České republiky - co do náležité interpretace dotčeného ustanovení, kterou navíc stvrzuje i existující judikatura Soudního dvora týkající se výkladu článku 308 Smlouvy o ES. Tato prohlášení tedy mohou sloužit jako důležitá interpretační pomůcka při výkladu dotčených ustanovení.

(Prvé z uvedených prohlášení konstatuje, že odkaz na cíle Unie v čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie se týká cílů stanovených v čl. 3 odst. 2 a 3 Smlouvy o Evropské unii a cílů v čl. 3 odst. 5

uvedené smlouvy souvisejících s vnější činností na základě části páté Smlouvy o fungování Evropské unie. Je proto vyloučeno, že by činnost založená na článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie sledovala pouze cíle stanovené v čl. 3 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii. V této souvislosti konference konstatuje, že v souladu s čl. 31 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii nemohou být v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky přijímány legislativní akty. Druhé z citovaných prohlášení pak zdůrazňuje, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie nemůže článek 352 Smlouvy o fungování Evropské unie jakožto nedílná součást institucionálního systému založeného na zásadě svěřených pravomocí sloužit jako základ pro rozšíření rozsahu pravomocí Unie nad obecný rámec vymezený ustanoveními Smluv jako celku, a zejména ustanoveními, která vymezují úkoly a činnosti Unie. Článek 352 nemůže být v žádném případě použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž účinek by v podstatě znamenal změnu Smluv, aniž by se použil postup, který pro tento účel Smlouvy stanoví).

150. Ústavní soud se tedy ztotožňuje i s názorem vlády uvedeným v jejím vyjádření, že se v případě doložky flexibility nejedná o blanketní normu; aby totiž mohla Unie čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU využít, musí být ve vztahu k navrhovanému legislativnímu aktu kumulativně splněny následující podmínky: nezbytnost k dosažení některého z cílů EU, přijetí aktu musí být v rámci politik vymezených primárním právem EU, musí dojít k jednomyslnému schválení v Radě a musí být získán souhlas Evropského parlamentu. Je zřejmé, že jde o podmínky značně striktní a omezující, které dostatečně uzavírají cestu k tomu, aby byl článek 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU aplikován nepřiměřeně (zneužit).

151. Podle názoru Senátu však i specifická kompetenční jurisdikce Evropského soudního dvora může vyvolávat - za situace nevyjasněného vztahu k ústavním soudům členských států - otázky týkající se dodržení principu právní jistoty. Tu Ústavní soud konstatuje, že působení Soudního dvora je však právě, pokud jde o řešenou problematiku, poměrně přehledné. Podle stávající judikatury Soudního dvora týkající se článku 308 Smlouvy o ES (již) ze samotného znění článku vyplývá, že jeho použití jako právního základu aktu je odůvodněno pouze tehdy, pokud žádné jiné ustanovení Smlouvy nesvěřuje orgánům Společenství pravomoc nezbytnou k přijetí tohoto aktu. V takové situaci tento článek umožňuje orgánům jednat za účelem uskutečnění některého z cílů Společenství i přes neexistenci ustanovení, které by jim k tomu svěřovalo potřebnou pravomoc. K tomu, aby však orgány Společenství (pozn.: v kontextu posuzování článku 352 Smlouvy o fungování EU rozuměno orgány Unie) mohly takový právní akt přijmout, musí být jeho cíl spojen s některým z cílů, které Smlouva vytyčuje Unii (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada, 45/86, Recueil, s. 1493, bod 13). Za zásadní názor k doložce flexibility je však nutno považovat posudek Soudního dvora 2/94 z 28. 3. 1996, Recueil, s. 1759, týkající se možnosti Společenství přistoupit k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (stanovisko cituje ještě čl. 235, který však byl totožný s dnešním čl. 308 Smlouvy o ES). Soudní dvůr nejprve zdůraznil, že čl. 235 lze využít jen při neexistenci výslovné či implicitní pravomoci; pokračoval, že tento článek byl vytvořen k vyplnění mezer v případech, kdy neexistuje specifické ustanovení Smlouvy, které by dávalo institucím Společenství výslovné nebo implicitní pravomoci jednat, pokud jsou takové pravomoci přesto nezbytné k tomu, aby Společenství mohlo plnit své funkce se zřetelem na cíle vytyčené Smlouvou. Soud výslovně uvedl, že toto ustanovení, které je integrální částí institucionálního systému založeného na principu svěřených pravomocí, nemůže sloužit jako základ pro rozšiřování sféry pravomocí Společenství mimo obecný základ vytvořený ustanoveními Smlouvy jako celku, a zejména těmi, které definují úkoly a činnosti Společenství. V žádném případě tak nemůže být článek 235 použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž důsledkem by byla v podstatě novelizace Smlouvy bez řádné procedury, která pro tento účel existuje.

152. Protože ustanovení o doložce flexibility (článek 352 odst. 1), jak je z výše uvedeného zřejmé, představuje modifikovaný současný článek 308 odst. 1, byť je jeho záběr rozšířen, lze nepochybně chápat stanoviska Soudního dvora jako potvrzení toho, že doložka flexibility nemůže sloužit jako prostředek k novelizaci Smlouvy o fungování EU. Za pomoci této doložky - a praxe orgánů EU i zmíněná judikatura Soudního dvora to potvrzují - tedy není a ani nebude možné obcházet čl. 10a Ústavy České republiky. Za tohoto stavu považuje Ústavní soud institucionální rámec kontroly výkonu přenesených pravomocí - i s ohledem na článek 352 Smlouvy o fungování EU - za dostatečný, s přihlédnutím ke všem důvodům, které jsou uvedeny shora; znovu však zdůrazňuje, že použití tohoto článku lze považovat za zcela výjimečné (srov. Soudní dvůr výše).

153. Jak již bylo zmíněno, článek 352 navíc výslovně proklamuje, že rozhodnutí v rámci doložky flexibility musí respektovat princip subsidiarity, na jehož dodržování dohlížejí domácí parlamenty. Lisabonská smlouva sama nijak prostor pro zapojení vnitrostátních parlamentů neomezuje a ponechává zcela na ústavních strukturách členských států, jakým způsobem ji zajistí. Naopak, oproti článku 308 Smlouvy o ES zdůrazňuje druhý odstavce dotčeného článku roli, kterou v procesu unijní normotvorby mají hrát vnitrostátní parlamenty, což je opět posílením pozice členských států. Proto námitka Senátu, pokud jde o neexistenci časového omezení

platnosti přijatého opatření a jeho prý exekutivní povahu, nemůže podle přesvědčení Ústavního soudu pochybnosti nad účastí národních parlamentů vzbudit. Bude však na českém zákonodárci, aby v případě vstupu Lisabonské smlouvy v platnost přijal v tomto směru v souladu s ústavním pořádkem příslušnou právní úpravu (srov. též kapitola XV., bod 165-167).

154. Další námitky Senátu o přijímání opatření v oblasti citlivých otázek spolupráce v trestních věcech a o údajných nedostatečných procesních zárukách ochrany občanských práv a svobod se dotýkají spíše následné aplikační sféry a s odkazem na výše uvedené argumenty se jeví jako neopodstatněné; ostatně, návrhovaatel tyto své pochybnosti ani blíže nekonkretizoval.

155. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by byl čl. 352 (čl. 308) Smlouvy o fungování EU v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

XV.

156. Ve třetím bodu svého návrhu Senát uvedl, že pojem pravomoci, s nímž pracuje čl. 10a Ústavy České republiky, nemá pouze materiální rozměr překrývající se s vymezením oblasti působnosti, ale také rozměr institucionální, vztahující se ke způsobu rozhodování. V této souvislosti je podle názoru Senátu zapotřebí přezkoumat soulad čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o Evropské unii s uvedeným ustanovením Ústavy České republiky (pozn.: číslování se nemění). Tyto články totiž zavádějí možnost tzv. zjednodušeného postupu pro přijímání změn primárního unijního práva prostřednictvím exekutivního aktu, kterým se mění podoba řádně ratifikovaných základacích smluv EU. Jednoznačně je prý v této souvislosti formulována obecná přechodová klauzule (tzv. passerelle), která - i přes formální zakotvení principu oboustranné flexibility v prohlášení č. 18 připojeném k Smlouvě - zůstává podle návrhovaatele nástrojem jednosměrné změny pravomocí. Uplatnění této klauzule za účelem změny jednomyslného rozhodování na rozhodování kvalifikovanou většinou v určité oblasti či nahrazení zvláštního legislativního postupu řádným legislativním postupem dle čl. 48 odst. 7 může podle názoru Senátu představovat změnu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy, aniž by tato změna byla doprovázena ratifikací mezinárodní smlouvy či aktivním souhlasem Parlamentu České republiky. Ztrátu práva veta prý lze přitom chápat jako přenos pravomocí na mezinárodní organizaci, která zároveň fakticky znamená omezení významu parlamentního mandátu udělovaného vládě k rozhodnutí, při jehož přijímání by po aplikaci přechodové klauzule mohl být zástupce vlády jednotlivého členského státu přehlasován.

157. Článek 48 odst. 6 zní:

Vláda každého členského státu, Evropský parlament nebo Komise mohou předložit Evropské radě návrhy na změnu všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týká vnitřních politik a činností Unie.

Evropská rada může přijmout rozhodnutí o změně všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie. Evropská rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí a, v případě institucionálních změn v měnové oblasti, s Evropskou centrální bankou. Toto rozhodnutí vstoupí v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Rozhodnutí podle druhého pododstavce nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami.

158. Článek 48 odst. 7 zní:

Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie nebo hlava V této smlouvy, že Rada rozhoduje v určité oblasti nebo v určitém případě jednomyslně, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, které Radě umožní v této oblasti nebo v tomto případě rozhodovat kvalifikovanou většinou. Tento pododstavec se nepoužije na rozhodnutí související s vojenstvím nebo obranou.

Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie, že Rada přijímá legislativní akty zvláštním legislativním postupem, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, kterým umožní přijímat tyto akty řádným legislativním postupem.

Každá iniciativa Evropské rady na základě prvního nebo druhého pododstavce se oznámí vnitrostátním parlamentům. Vysloví-li některý vnitrostátní parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj

nesouhlas, rozhodnutí uvedené v prvním nebo druhém pododstavci se nepřijme. Není-li nesouhlas vysloven, může Evropská rada toto rozhodnutí přijmout.

Evropská rada rozhoduje o přijetí rozhodnutí uvedených v prvním nebo druhém pododstavci jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů.

159. Navrhovatelem zpochybňované články upravují zjednodušený postup revize primárního unijního práva. Lze připomenout, že podobný postup zná - s určitými nepřilíh podstatnými odlišnostmi - již současné evropské právo (srov. čl. 137 odst. 2 a čl. 175 odst. 2 Smlouvy ES).

160. Čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU umožňuje zjednodušený postup přijímání změn třetí části Smlouvy o fungování Evropské unie, zahrnující mj. vnitřní trh, volný pohyb osob a služeb, volný pohyb zboží, kapitálu a plateb, pravidla hospodářské soutěže, hospodářskou a měnovou politiku apod., který ovšem podléhá schválení členskými státy v souladu s jejich ústavami a nemůže se dotýkat přenosu nových pravomocí na Unii. Odstavec šestý třetí pododstavec napadeného článku vylučuje změny v rámci tohoto režimu, které by se dotýkaly pravomocí Unie; tím je výslovně eliminována jakákoli pochybnost ve vztahu k čl. 10a Ústavy České republiky. Změna podle čl. 48 odst. 6 uskutečněná jednomyslným rozhodnutím Evropské rady musí být schválena členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Klíčové z ústavněprávního hlediska - jak je zmíněno - však je, že podle doslovného znění zkoumaného článku nelze na Unii žádné další pravomoci přenášet.

161. Čl. 48 odst. 7 upravuje zjednodušený postup přijímání změn v hlasování Rady podle Smlouvy o fungování EU nebo podle hlavy páté Smlouvy o EU, a to z jednomyslného hlasování na hlasování kvalifikovanou většinou, vyjma vojenství a obrany. Pokud jde o tento odstavec, o změnách rozšiřujících unijní pravomoci nelze pojmově ani uvažovat, neboť ten se týká - jak je zjevné - jen hlasování. Změna způsobu hlasování podle čl. 48 odst. 7, vyžadující souhlas všech hlav států na Evropské radě, je přitom blokovatelná nesouhlasem jakéhokoliv z parlamentů členských států.

162. Obecně vzato, šestý a sedmý odstavec čl. 48 Smlouvy o EU se v zásadě odlišují pouze mírou autonomie, kterou ponechávají členským státům při schvalování rozhodnutí. Zatímco šestý odstavec ponechává členským státům absolutní uvážení, pokud se týká způsobu schválení rozhodnutí, sedmý odstavec jej omezuje na možnost vyjádření nesouhlasu ze strany vnitrostátního parlamentu. Rozhodnutí podle těchto článků jsou také přezkoumatelná Soudním dvorem co do jejich souladu se samotnou Smlouvou, což prokazuje, že nemají charakter novelizace Smluv, ale naopak, Smlouvy si nad těmito akty (novelizujícími formálně deklasifikované normy) podržují vyšší právní sílu.

163. Pro úplnost lze uvést, že vedle dvou passerell upravených čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU existuje několik speciálních ustanovení, kterými může Evropská rada jednomyslně změnit způsob hlasování z jednomyslného na většinový způsob (čl. 31 odst. 3 Smlouvy o EU, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 Smlouvy o fungování EU), eventuálně tak může učinit jednomyslně Rada ministrů (čl. 81 odst. 3 Smlouvy o fungování EU), která přijímá opatření týkající se rodinného práva s mezinárodním prvkem, jež mohou být harmonizována na základě většinového hlasování; na rozdíl od dnešní situace (viz čl. 67 odst. 2 Smlouvy o ES) je nově zakotvena možnost národních parlamentů takovýto akt vetovat. O těchto ustanoveních platí v zásadě totéž, co bylo uvedeno u výkladu k čl. 48 odst. 6 a 7, tedy akty na jejich základě tvořené nemají formálně podobu novelizace Smluv, ale Smlouvy si nad nimi podržují vyšší právní sílu, a tyto akty tedy musí být v souladu s podmínkami, které jim Smlouvy vymezují.

164. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU byly v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

165. V této souvislosti však nelze nevidět, že zatím neexistují navazující ustanovení právního řádu České republiky, která by umožnila realizaci rozhodovacích procedur stanovených v šestém a sedmém odstavci čl. 48 na vnitrostátní úrovni. Neexistence těchto procedur se sice sama o sobě otázky ústavnosti Lisabonské smlouvy přímo nedotýká, poněvadž však Lisabonská smlouva předpokládá ingerenci vnitrostátních parlamentů, vláda jako předkladatel Lisabonské smlouvy (a ten, kdo ji na úrovni EU vyjednal) by to měla včas a dostatečně návrhem relevantních procedur na vnitrostátní úrovni reflektovat, měla by zajistit kompatibilitu Smlouvy a její provázanost s ústavním pořádkem České republiky, a to nejen s ohledem na účast Parlamentu, nýbrž i s ohledem na možnost předběžného přezkumu změny Smluv Ústavním soudem. Je totiž zřejmé, že požadavek určitosti přenesených pravomocí se vztahuje nejen k jednání orgánů EU, ale i orgánů České republiky, pokud je jejich součinnost nezbytná k přijetí rozhodnutí EU, které se přenesených pravomocí bezprostředně dotýká.

166. Za této situace je třeba jasně vymezit roli, kterou budou hrát jednotlivé komory Parlamentu, a jejich vzájemný vztah. Jde zejména o uplatňování práva veta národních parlamentů k usnesení Evropské rady (čl. 48 odst. 7); to je velmi významná kontrolní pravomoc a odpovědnost, která je jedním ze základních postulátů Lisabonské smlouvy, a to i s ohledem k dodržování principu subsidiarity. Na nejasnosti v tomto směru upozorňuje například 7. usnesení Stálé komise pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury ze 14. schůze, konané dne 27. března 2008, k návrhu stanoviska ke vztahu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství a ústavního pořádku České republiky v bodu 3.

167. Za druhé, je třeba zajistit kontrolu rozhodnutí přijatého na základě článku 48 odstavce 6, 2. pododstavce, Ústavním soudem České republiky z hlediska souladu takového rozhodnutí s ústavním pořádkem. Na rozdíl od rozhodnutí podle odstavce 7, kde se pouze mění způsob hlasování (a obsah změny tedy lze posoudit již v tomto okamžiku, kdy jsou pravomoci přenášeny), rozhodnutím podle odstavce 6 se mění substantivní ustanovení Smluv. Je tedy nutné umožnit kontrolu této změny z hlediska ustanovení ústavního pořádku České republiky Ústavním soudem, aby byly respektovány limity přenesení pravomocí ve smyslu článku 10a Ústavy. Pouze tak lze garantovat, že přenesením pravomocí, ke kterému dochází podle článku 48 odstavce 6 již okamžikem přijetí Lisabonské smlouvy, nedává Česká republika možnost přijmout na základě tohoto ustanovení rozhodnutí, které by bylo v rozporu s ústavním pořádkem českého státu.

168. V další námitce (zahrnuté v tomtéž bodě jako čl. 48 odst. 6 a 7 Smlouvy o EU) Senát uvedl, že v případě čl. 69b odst. 1 Smlouvy o fungování EU (nyní čl. 83 odst. 1), kdy sektorová Rada rozhoduje o zařazení dalších oblastí trestné činnosti do sféry unijní regulace, prostor pro vyjádření nesouhlasu Parlamentu zcela chybí, jakkoli je v jiném případě - právě u navrženého znění obecné přechodové klauzule (čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii) a dílčí přechodové klauzule ve sféře justiční spolupráce v občanských věcech (čl. 65 odst. 3 Smlouvy o fungování EU) - tato možnost garantována. Senát dodal, že omezené zapojení národních parlamentů do rozhodování o změně poměrně široce definovaných pravomocí Unie je doplněno rozšířením hlasování kvalifikovanou většinou, nezřídka souvisejícího s celkovou komunitarizací dosavadního třetího pilíře evropského práva, kde souběžně s implicitním oslabením vnitrostátního parlamentního mandátu a zrušením kategorie úmluv schvalovaných Parlamentem České republiky přebírá odpovědnost za parlamentní dimenzi rozhodování Evropský parlament. Senát zpochybňuje - vzhledem k charakteru Evropské unie jakožto společenství států (nikoli spolkového státu) - zda je tento rozměr parlamentní demokracie postačující a zda nedochází k faktickému vyprázdnění čl. 15 odst. 1 Ústavy České republiky. V této souvislosti prezident republiky kritizuje ve svém vyjádření hlasování kvalifikovanou většinou ještě důrazněji, nikoliv však ve vztahu k pochybnostem o náležitém zapojení Parlamentu České republiky do rozhodování Unie, ale se zřetelem k obavám o zachování suverenity České republiky vůbec.

169. Článek 69b odst. 1 (nyní čl. 83 odst. 1) Smlouvy o fungování EU praví, že Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem stanovit formou směrnic minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě. Jde o tyto oblasti trestné činnosti: terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost.

170. Senát však v zásadě polemizuje s třetím pododstavcem, podle něhož na základě vývoje trestné činnosti může Rada přijmout rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v tomto odstavci. Rozhoduje však jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Senát pak navíc - kromě uvedené garance - v podstatě opomenul ochranu, kterou poskytuje České republice čl. 83 odst. 3 Smlouvy o fungování EU; z něho plyne, že pokud se člen Rady domnívá, že by se návrh směrnice dotkl "základních aspektů (jeho) systému trestního soudnictví", může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada; pak se řádný legislativní postup pozastaví a pokud bylo později dosaženo konsenzu ... pozastavení řádného legislativního postupu se ukončí. Bez souhlasu České republiky tedy v podstatě není možné čl. 83 odst. 1 třetí pododstavec na náš právní řád aplikovat. Ústavní soud zde souhlasí s názorem vlády, že i v rozsahu působnosti čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU mohou vnitrostátní parlamenty naplňovat svoji předběžnou kontrolní úlohu dle příslušných ustanovení Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality a že účelem předmětného ustanovení není arbitrární rozšiřování pravomocí Unie, ale zvýšení možností efektivně reagovat na bezpečnostní hrozby a trestnou činnost mimořádně nebezpečnosti, což lze považovat za zcela legitimní.

171. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by byl čl. 83 odst. 1 (69b odst. 1) Smlouvy o fungování EU v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

172. Pokud jde o pochybnosti Senátu týkající se rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou (čl. 48 odst. 7) ve vztahu k čl. 15 odst. 1 Ústavy ("Zákonodárná moc ... náleží Parlamentu"), resp. otázky suverenity státu, lze odkázat na závěry vyjádřené již výše (obecně bod 97 tohoto nálezu). Tu je namístě znovu připomenout dávnou mezinárodněprávní zásadu možného sebeomezení suveréna, jenž jediný je oprávněn zvážit samotnou míru omezení, kterému se v mezinárodním prostředí při respektování principu pacta sunt servanda vystaví. Shodně s vládou je tedy možné konstatovat, že při přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci je jeho nevyhnutelným důsledkem skutečnost, že orgán, jehož pravomoci byly přeneseny, je v tomto rozsahu pozbývá, leč nadále však vykonává všechny ostatní pravomoci, které mu v souladu s ústavně vymezenou dělbou moci náleží. Ústavní požadavek čl. 15 odst. 1 Ústavy, že zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu, tedy není nijak dotčen, a ani suverenita České republiky není pod nepřijatelnou hranici snížena.

173. Lisabonskou smlouvou dochází k přesunu pravomocí na orgány, které mají svoji pravidelně kontrolovanou legitimitu, vycházející ze všeobecných voleb na území jednotlivých členských států. Navíc Lisabonská smlouva umožňuje několika způsoby zapojení vnitrostátních parlamentů (možnost přímého vyjádření nesouhlasu parlamentem, popřípadě některou z jeho komor, je jednou z forem účasti vnitrostátních parlamentů). Výslovně je vyjmenována čl. 12 Smlouvy o EU následovně:

Vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Unie těmito způsoby:

- a) jsou informovány orgány Unie a jsou jim postupovány návrhy legislativních aktů Unie v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii;
- b) zajišťují, že zásada subsidiarity je dodržována, a to v souladu s postupy stanovenými v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality;
- c) v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva se podílejí na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v této oblasti podle článku 70 Smlouvy o fungování Evropské unie a jsou zapojeny do politické kontroly činnosti Europolu a do hodnocení činnosti Eurojustu podle článků 88 a 85 uvedené smlouvy;
- d) podílejí se na postupech pro přijímání změn Smluv podle článku 48 této smlouvy;
- e) jsou jim oznamovány žádosti o přistoupení k Unii podle článku 49 této smlouvy;
- f) podílejí se na meziparlamentní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

174. Ústavní soud tedy dovozuje, že vnitrostátním parlamentům (včetně Parlamentu České republiky) je Lisabonskou smlouvou vyhrazena důležitá úloha, která ve svém důsledku posiluje roli jednotlivých členských států; zanedbatelné rovněž není zprehlednění a vyjasnění celého systému. Je jen nutné znovu připomenout odpovědnou úlohu příslušných orgánů České republiky, zejména vlády, za přípravu a přijetí právní úpravy, která umožní plnou realizaci těchto oprávnění.

175. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by se rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou podle čl. 48 odst. 7 ústavně nekonformním způsobem dotýkalo čl. 15 odst. 1 Ústavy či svrchovanosti České republiky podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

XVI.

176. Ve čtvrtém bodě návrhu Senát konstatoval, že vedle již zmíněných klauzulí přechodových a doložky flexibility se procesní postupy stanovené Lisabonskou smlouvou dotýkají ústavního pořádku ještě v dalším ohledu. Jedná se prý o sjednávání mezinárodních smluv podle navrženého čl. 188l Smlouvy o fungování Evropské unie (nyní čl. 216). Zde se totiž - podle názoru Senátu - tituly k uzavírání mezinárodních smluv jménem EU rozšiřují. Smlouvy jsou přitom závazné pro EU i její členské státy, přičemž jsou uzavírány rozhodnutím kvalifikovanou většinou v Radě. Česká republika se tak nemusí ke smlouvě souhlasně vyjádřit, a přesto je jí vázána; běžný ratifikační proces vůbec neprobíhá, a tím odpadá mj. možnost předběžného přezkumu souladu takovýchto smluv s ústavním pořádkem České republiky. Otázkou podle Senátu zůstává, zda se jedná o postup slučitelný s dikcí čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy, a je-li zde prostor pro aplikaci těchto smluv na základě čl. 10 Ústavy.

177. Článek 216 (188l) Smlouvy o fungování EU zní:

1. Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.

2. Dohody uzavřené Unií jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy.

178. V uvedeném bodě tedy Senát zpochybňuje sjednávání mezinárodních smluv podle čl. 216 Smlouvy o fungování EU (dříve čl. 188I).

179. Úvodem je třeba zdůraznit, že navržený čl. 216 (188I) Smlouvy o fungování EU je reakcí na to, že Lisabonská smlouva výslovně přiznává Unii právní subjektivitu, počítaje v to i způsobilost k uzavírání mezinárodních smluv (čl. 47 Smlouvy o EU); Unie nahrazuje stávající Společenství a Evropskou unii (čl. 1 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy). Je namístě připomenout, že zpochybňované ustanovení je třeba číst i v souvislosti s článkem 3 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, který Senát výslovně nezmiňuje. Ten zní takto: "Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost." (Pozn.: Toto ustanovení zřejmě reaguje na nedávný posudek Soudního dvora - posudek 1/03 ze dne 7. února 2006, Luganská úmluva, Sb. rozh. s. I-1145 - kterým se významně rozšířily pravomoci ES uzavírat mezinárodní smlouvy ve výlučné působnosti.)

180. Vláda ve svém vyjádření z historického hlediska správně připomněla, že se v prvních fázích vývoje Evropského hospodářského společenství vycházelo z předpokladu, že v souladu s teorií omezených pravomocí přísluší Společenství pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy pouze tehdy, jsou-li k tomu výslovně zmocněna v základacích smlouvách. S postupem času však vyšlo najevo, že normativní text základacích smluv neodpovídá skutečným potřebám Společenství a jeho členských států; bylo proto zapotřebí hledat cestu, jak zefektivnit činnost Společenství v relaci ke třetím státům a jak dosáhnout většího souladu mezi pravomocemi, jimiž disponuje Společenství dovnitř, a těmi, jimiž disponuje ve vnějších vztazích se třetími státy.

181. V současnosti přitom není pochyb, že ES mají mezinárodněprávní subjektivitu a vstoupily do stovek mezinárodních smluv. Za stávající situace evropské právo svěřuje výslovně Společenství (čl. 300 Smlouvy o ES) a implicitně také EU (čl. 24 a 38 dnešní Smlouvy o EU) pravomoc uzavírat smlouvy se třetími státy. Tyto "vnější" smlouvy mají duální povahu, neboť jsou jednak součástí práva mezinárodního, jednak - z hlediska Unie - jsou však také součástí práva Společenství (resp. práva unijního); jeho součástí se stávají díky evropskému právnímu předpisu, v jehož příloze jsou uvedeny; co se týče práva Společenství, pravidlem bude, že budou takové mezinárodní smlouvy v příloze "nařízení". V hierarchii pramenů práva EU mají postavení mezi právem primárním a sekundárním, tedy budou mít přednost před právem sekundárním, nikoliv však již před primárním právem.

182. Ústavní soud má za to, že hlavní argumenty Senátu v zásadě spočívají na ne zcela přesném pochopení stávající mezinárodněprávní subjektivity ES a EU, právního postavení mezinárodních smluv uzavíraných v rámci pravomoci Unie a přenosu samotných pravomocí jednotlivých států na EU. Protože mezinárodní smlouvy v rámci pravomocí Unie budou uzavírány na základě čl. 216 násl. Smlouvy o fungování EU (ve znění Lisabonské smlouvy), resp. v současnosti jsou uzavírány na základě čl. 300 Smlouvy o ES, nelze uvažovat o konfliktu s čl. 49 a čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky nebo s čl. 10 Ústavy, jak soudí Senát; uvedená ustanovení českého ústavního pořádku totiž na sjednávání takovýchto Unií uzavíraných smluv ani na jejich aplikaci v českém ústavním pořádku nedopadají. (To je zřejmé i z argumentace v následujícím odstavci tohoto nálezu.) Tento závěr se netýká pouze tzv. smíšených smluv, kde jde o kombinaci pravomocí Unie a členských států (typicky smlouva, která obsahuje jak věci v oblasti pravomoci Unie, tak věci v oblasti pravomoci členských států); ty se však uzavírají jednak režimem stanoveným Smlouvou o fungování EU, jednak režimem předpokládaným členskými státy, a v České republice tedy vyvolávají ratifikační proces v souladu s Ústavou.

183. V této souvislosti lze ještě dodat, že čl. 216 nelze vykládat jako kompetenční normu, která by extendovala pravomoci Unie; naopak článek 216 konstatuje jen to, že Unie v rámci svých pravomocí prostě uzavírá mezinárodní smlouvy. Pravomoci přitom nejsou definovány tímto čl. 216, ale konkrétními ustanoveními zejména samotné Smlouvy o fungování EU. Nejedná se tedy o výraznou změnu proti dosavadnímu právnímu stavu; jediný podstatnější rozdíl je ten, že Unie získává možnost uzavírat mezinárodní smlouvy i v oblasti tzv.

druhého a třetího pilíře, zavedených Maastrichtskou smlouvou.

(Ale i k tomu již v zásadě docházelo, neboť stávající Smlouva o EU to implicitně předpokládá v čl. 24 a 38. Lze tak sdílet názor expertního posudku Sněmovny lordů, podle něhož výslovné udělení právní subjektivity Unii a čl. 216 s tím spojený má spíše deklaratorní než normativní charakter. Srov. House of Lords: The Treaty of Lisbon: an impact assesment. Volume I, Report. 13. březen 2008. str. 30 násl., přístupné na <http://www.parliament.the-stationery-office.com/>. Na druhou stranu je však možné připustit, že vzhledem k výše citovanému posudku Soudního dvora 1/03 je již jasné, že navenek může EU vykonávat více pravomocí, než které jí náležejí dovnitř; v podrobnostech např. Bříza, P.: Evropský soudní dvůr: Posudek k nové Luganské úmluvě značně posiluje vnější pravomoci Společenství, Právní rozhledy č. 10/2006, 385-390, s. 389. V tomto směru by se - v případě rigoróznějšího přezkumu - jednalo o zvážení kritéria ohraničenosti pravomocí přenesených na EU v oblasti vnějších vztahů a kontroly jejich výkonu.)

184. Evropská unie tedy může přenesené pravomoci vykonávat jak dovnitř, tak i navenek; samotná díkce ustanovení článků 49 anebo 63 Ústavy, kterých se Senát dovolává, nevytváří nepřekonatelnou překážku přenosu pravomocí v oblasti uzavírání mezinárodních smluv. Ani mezinárodněprávní subjektivita ani rozšířená možnost uzavírat mezinárodní smlouvy netvoří z Unie nějaký nový, zvláštní subjekt, nadaný nepřiměřenými kompetencemi na úkor členských států; právní subjektivitou i právem uzavírat mezinárodní smlouvy ostatně disponují i mnohem méně významné mezinárodní organizace, ať již kooperačního či integračního typu. Hranice přenosu pravomocí v této oblasti stanoví limity, které již Ústavní soud několikrát určil výše; jde o zachování stěžejních atributů státní suverenity, která není ani za daného právního stavu, ani po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost ve své podstatě dotčena, pochopitelně za předpokladu, že příslušné orgány EU budou odpovědně dodržovat rámec touto smlouvou vymezený a nebudou své kompetence překračovat; to je však otázka až následné aplikace Lisabonské smlouvy v praxi. Jak si povšimla i vláda, Lisabonská smlouva v tomto směru do značné míry upřesňuje a kodifikuje to, co bylo jako výsledek dlouhodobého vývoje již dříve rozvinuto a ustáleno v judikatuře Evropského soudního dvora; jako každá kodifikace, i tato má přitom přispět k vyšší právní jistotě adresátů právních norem, tedy nejen orgánů EU, ale i jednotlivých členských států. To je třeba hodnotit kladně i z vnitrostátního hlediska, konkrétně se zřetelem na zásady obsažené zejména v čl. 1 odst. 1 Ústavy.

185. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by byl čl. 216 (188I) Smlouvy o fungování EU v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

186. Na druhé straně je však třeba zdůraznit, že citovaný článek 216 je pro svou vágnost na hranici slučitelnosti s nároky na normativní vyjádření právního textu, které plynou z principů demokratického právního státu. Sám Ústavní soud - zabývá se na jiném místě obsahem přenosu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy - dovodil, že tento přenos musí být ohraničený, rozpoznatelný a dostatečně určitý. Právě "určitelnost" přenosu pravomocí na mezinárodní organizaci je v článku 216 Smlouvy o fungování EU dosti problematická; již na první pohled je patrné, že jeho formulace (... "nebo" ... "bud" ... "nebo" ... "nebo" ... "či" ...) jsou "kaučukové", vágní a nesnadno předvídatelné. V tomto směru se lze pro porovnání zmínit např. o obecně známé ustálené judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, která - pokud se týká pojmu "zákon" - vyžaduje, aby byl dostupný, přesný a s předvídatelnými následky. I když si Ústavní soud uvědomuje, že požadavky na přesnost mezinárodní smlouvy nelze (patrně) vykládat tak striktně, jako je tomu u zákona, přesto dovozuje, že základní prvky přesnosti, určitosti a předvídatelnosti právní úpravy musí splňovat i mezinárodní smlouva. To je však u článku 216 Smlouvy o fungování EU dosti sporné; nicméně to nezachází tak daleko, že by Ústavní soud mohl a měl vyslovit - toliko pro výše uvedené normativní vyjádření daného textu - že je citovaný článek 216 v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

XVII.

187. V pátém bodě návrhu se Senát zabýval problematikou Listiny základních práv Evropské unie. Uvedl, že posílení pravomocí orgánů Evropské unie, které reprezentují supranacionální úroveň rozhodování, je doprovázeno zavedením jednotné právní subjektivity Evropské unie, a její fungování tak získává ve sféře dosavadního druhého i třetího pilíře, v oblastech primárně politické spolupráce, zcela nový legislativní rámec. V takovém rámci (zásadně prý odbourávajícím ve sféře dosavadního třetího pilíře zásadu jednomyslného rozhodování) může ovšem častěji než doposud docházet ke kolizím s vnitrostátními standardy ochrany základních práv. Ačkoli má Evropská unie dle navrženého čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU přistoupit k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, konstatuje zároveň též článek v odstavci 1, že "Unie

uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy." Tento nepřímý odkaz na Listinu základních práv Evropské unie (dále též jen "Listina") může - podle názoru Senátu - vyvolávat nejasnosti ohledně jejího statusu, stejně jako skutečnost, že Listina obsahuje nejen přímo vymahatelná práva, ale také principy či aspirace bez jasné systematiky uspořádání. Za situace, kdy Unie nedisponuje a ani nemůže disponovat specializovaným tělesem, tedy soudem řešícím "ústavní stížnosti", který by ustanovení Listiny v konkrétních případech porušení občanských práv vykládal, není prý její úloha zřejmá. Senát si není jist, zda Listina představuje ochranu práv občanů nebo spíše interpretační nástroj, v jehož zorném úhlu jsou vykládány pravomoci unijních orgánů nebo prohlubován výklad cílů, jež Unie sleduje, zda je posilována či naopak oslabována autorita vnitrostátních institucí, které vykládají národní katalogy lidských práv vždy v souvislosti se svěbytnou tradicí politických národů Evropy, jaké procesní důsledky (prodloužení či naopak zrychlení vymahatelnosti práva) má tento krok ve vztahu k jurisdikci Evropského soudu pro lidská práva a zda v důsledku této skutečnosti může být posilován či nivelizován standard vnitrostátní ochrany lidských práv zakotvený v Listině základních práv a svobod. V dané souvislosti prezident republiky ve svém vyjádření mj. uvedl, že podle jeho názoru má Listina práv EU smysl pouze tehdy, pokud se Unie sama cítí být státem sui generis, resp. vznikajícím státem federálního typu, který je pak mezinárodním právem sám zavázán dodržovat a chránit lidská práva.

188. Senát tedy v podstatě zpochybňuje samotnou existenci a charakter Listiny základních práv Unie, jakož i problematiku, která s tímto tématem blíže souvisí.

189. Článek 6 Smlouvy o Evropské unii stanoví:

1. Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.

Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách.

Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.

2. Unie přistoupí k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této smlouvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.

3. Základní práva, která jsou zaručena evropskou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.

190. Úvodem je namístě konstatovat, že účelem zakotvení ochrany lidských práv na evropské úrovni byla zejména snaha o kvalitnější ochranu jednotlivců ve vztahu k činnosti evropských institucí, která by měla být jednotná, přehlednější a ne výrazně se lišící podle jednotlivých národních ústav. Je třeba zdůraznit, že vznikající Listina byla již na základě svého zadání koncipována nikoliv jako zcela nový dokument, ale spíše jako text podrobněji kodifikující a upřesňující do značné míry již existující právní stav. Odkaz na v současné době nezávaznou Listinu základních práv Evropské unie ze dne 7. 12. 2000 /ve znění upraveném dne 12. 12. 2007/ (čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU ve znění čl. 1 bodu 8 Lisabonské smlouvy) není tedy věc natolik revoluční, jak by se snad mohlo při prvotním zkoumání zdát. Tento katalog lidských práv je zařazen do primárního evropského práva (zmíněný čl. 6 odst. 1); Listina přitom není přímo součástí textu zakládacích smluv, ale je na rovinu primárního práva - jak již uvedeno shora - povyšována odkazem. Na tom není nic zvláštního a již vůbec ne nesouladného s ústavním pořádkem České republiky; jde o možnou, i ve vnitrostátním právu užívanou legislativní metodu, a pochybnosti v tomto směru nejsou tedy namístě (srov. článek 112 odst. 1 Ústavy České republiky).

191. Co se tedy týče samotného (budoucího) statusu Listiny, je z výše uvedeného textu zřejmé, že formulaci obsaženou v článku 6 odst. 1 Smlouvy o EU, tedy že Listina má stejnou právní sílu jako Smlouvy, je nepochybně třeba vykládat tak, že je Listina jejich nedílnou součástí. Listina - v případě vstupu Lisabonské smlouvy v platnost - by v první řadě zavazovala unijní orgány a teprve zprostředkovaně, při aplikaci unijního práva, ať již přímé či nepřímé, též orgány české. Ustanovení Listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, ovšem výhradně jen tehdy, pokud uplatňují právo Unie (čl. 51 odst. 1 Listiny). Tento princip odpovídá i současné judikatuře a aplikaci nepsaných lidskoprávních zásad Soudním dvorem; státy jsou vázány tímto evropským standardem lidských

práv tehdy, je-li aplikováno komunitární právo (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 4. 2000, Karlsson a další, C-292/97, Recueil, s. I-2737, odst. 37, podle něhož požadavky vyplývající z ochrany základních práv v rámci komunitárního právního řádu jsou závazné také pro členské státy, jestliže implementují komunitární pravidla). Z předešlého principu tak logicky plyne, že Listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie (čl. 51 odst. 2 Listiny, čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU). Tomu odpovídá i recentní judikatura; např. v tzv. "případu Rudé hvězdy" (usnesení Soudního dvora ze dne 6. 10. 2005, Vajnai, C-328/04, Sb. rozh. s. I-8577), kde šlo o předběžnou otázku, zda je v rozporu s evropskými nepsanými lidskoprávními principy zákaz komunistických symbolů, podpořený v Maďarsku trestními sankcemi, byla tato otázka posouzena jako zjevně nepřipustná, a to nikoliv proto, že by dnešní právo EU neznalo svobodu projevu, ale proto, že v dané oblasti komunitární právo nijak nepůsobí, a je tedy plně na Maďarsku, aby upravilo zákaz těch symbolů, které jsou pro Maďarsko nepřijatelné. Obdobně srov. rozsudek ze dne 29. 5. 1997, Kremzow, C-299/95, Recueil, s. I-2629, kde se obviněný z vraždy pokoušel dovolávat komunitární úroveň ochrany lidských práv a argumentoval tím, že se případný trest dotkne jeho "komunitární" svobody pohybu. Soudní dvůr tuto argumentaci k předběžné otázce rakouského soudu rovněž odmítl, neboť evropské právo nebylo na danou věc nijak aplikovatelné. Na nepřipustnosti takových předběžných otázek se nic nezmění ani po eventuálním vstupu Listiny v platnost, neboť její čl. 11 není pro obdobné případy aplikovatelný.

192. V této souvislosti lze toliko připomenout, že v současné době, za neexistence psaného (závazného) katalogu lidských práv v rámci EU, je to Soudní dvůr, který aplikuje (chrání) na unijní úrovni lidská práva vytvořená, resp. uznávaná tímto soudem v podobě nepsaných společných ústavních principů členských států, tedy s ohledem na domácí ústavní systémy a na systém ochrany lidských práv koncipovaný Evropským soudem pro lidská práva. Pozn.: Na Listinu odkazuje i sám Soudní dvůr - srov. např. rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada, C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 38; rozsudek ze dne 3. května 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, Sb. rozh. s. I-3633, bod 46, a další.

193. Listina samotná obsahuje katalog základních práv a svobod (soustředěný do hlavy první až šesté) a obecná ustanovení upravující její výklad a aplikaci (hlava sedmá). Standard ochrany lidských práv a základních svobod v Evropské unii je třeba vedle Listiny EU posuzovat i s ohledem na další související ustanovení evropského práva. Článek 6 odst. 2 Smlouvy o EU stanoví, že Unie přistoupí k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle třetího odstavce téhož článku pak základní práva, která jsou zaručena evropskou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie. Tento druhý odstavec má význam především s ohledem na formální stránku standardu ochrany. Materiálně jsou totiž základní práva zaručená Úmluvou v systému unijní ochrany obsažena jednak prostřednictvím jejich prohlášení za obecné zásady práva Unie, jednak jejich rolí v judikatuře Soudního dvora. V důsledku přistoupení k Úmluvě se orgány Unie - včetně Soudního dvora - stanou subjektem kontroly ze strany Evropského soudu pro lidská práva. Z pohledu standardu ochrany založeného na ústavním pořádku České republiky lze konstatovat, že zapojení Evropského soudu pro lidská práva do institucionálního rámce ochrany lidských práv a základních svobod v Evropské unii je krokem, který vzájemnou konformitu posuzovaných systémů jen posiluje.

194. Třetí odstavec článku šestého se pak týká materiální složky standardu ochrany lidských práv a základních svobod. I v tomto ohledu je možné v rámci abstraktního přezkumu konstatovat, že toto ustanovení reflektuje požadavky standardu vnitrostátního, jelikož oba vycházejí ze stejného hodnotového rámce. Tato skutečnost je posílena i samotnou Listinou základních práv EU, jejíž článek 52 odst. 3 a 4 stanoví, že "Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení přitom nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu. Pokud tato listina uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi.". V úvahu je třeba vzít i článek 53 Listiny základních práv EU, podle kterého "Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ústavy členských států.". Lze toliko poznamenat, že tento princip je klíčový, pokud jde o omezení dosahu práva EU, a tedy i omezení přenosu svrchovanosti státu na EU.

195. Jestliže tedy Listina - jak již bylo uvedeno - uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi (čl. 52 odst. 4). Zde dochází k jisté změně oproti dosavadnímu stavu, která reflektuje skutečnost, že je nově zaveden psaný (závazný) katalog lidských práv. Zatímco dnes jsou ústavní tradice společné členským státům materiálním

zdrojem nepsaných lidských práv, po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude tímto zdrojem text Listiny samotný a ústavní tradice dostanou charakter pomocného interpretačního zdroje, ve smyslu obligatorní komparativní metody výkladu.

196. Pokud jde o možnost rozporu mezi standardem ochrany lidských práv a základních svobod, zajištěným ústavním pořádkem České republiky a standardem zajišťovaným v rámci Evropské unie, je namístě připomenout, že ochrana základních práv a svobod náleží do oblasti tzv. materiálního ohniska Ústavy, které je mimo dispozici ústavodárce (srov. [Pl. ÚS 50/04](#)). Jestliže by byl z tohoto pohledu standard ochrany zajišťovaný v rámci Evropské unie nevyhovující, orgány České republiky by se musely opět ujmout předaných pravomocí, aby jeho respektování zajistily (srov. výše již zmiňovaný náleze ve věci cukerných kvót, [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#)).

197. V abstraktní rovině lze však jen těžko posuzovat vzájemný soulad jednotlivých práv a svobod zajištěných v rámci posuzovaných systémů, pokud nejsou tato práva formulována naprosto jednoznačně a podrobně. Pouze v tomto případě by bylo možné identifikovat jejich případný nesoulad a možnosti jeho řešení. Žádné takové ustanovení však v Listině EU zjevně není obsaženo a žádné pochyby v tomto směru ostatně nevyjadřuje ani Senát jako navrhovatel. Naopak, obsah katalogu lidských práv vyjádřený v Listině EU je plně srovnatelný s obsahem chráněným v České republice již na základě vnitrostátní Listiny základních práv a svobod, jakož i Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V tomto ohledu je možné konstatovat soulad Listiny EU nejen s materiálním ohniskem Ústavy, ale i se všemi ustanoveními ústavního pořádku. Ostatně, většina práv a svobod zajišťovaných soudobými systémy ochrany je podle převažujících teoretických koncepcí (k tomu srov. např. Alexy, R.: *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press 2002; srovnání německé, evropské a americké metodologie nabízí např. Kumm, M.: *Constitutional Rights as Principles: On the Structure and Domain of Constitutional Justice*, 2 *International Journal of Constitutional Law* 574, 2004) i jejich praktické aplikace nejvýznamnějšími ústavními soudy otevřena vzájemnému poměrování na základě analýzy proporcionality zásahu do jednoho garantovaného práva ve prospěch práva jiného. Klíčová je v tomto směru nikoliv pouze formulace dotčeného práva, ale daleko spíše institucionální systém, který zajišťuje jeho ochranu. V tomto směru lze připomenout i náleze Ústavního soudu ve věci lékové vyhlášky (náleze [sp. zn. Pl. ÚS 36/05](#) ze dne 16. 1. 2007, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 44, náleze č. 8, str. 83, vyhlášen pod č. 57/2007 Sb.), kde Ústavní soud výslovně mj. uvedl, že to, jak Evropský soudní dvůr vykládá principy odpovídající základním právům a svobodám, nemůže zůstat bez odezvy při výkladu vnitrostátního práva a jeho souladu s ústavně zaručenými právy. Obdobně se v nedávné době vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva v případě Bosphorus (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku č. 45036/98 ze dne 30. června 2005). Z těchto důvodů lze za současného stavu považovat evropské institucionální zajištění standardu ochrany lidských práv a základních svobod za kompatibilní se standardem zajišťovaným na základě ústavního pořádku České republiky. Lze ostatně souhlasit s názorem vlády, že ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nebude vztah mezi Evropským soudním dvorem a ústavními soudy členských států nějak zásadně hierarchizován; měl by nadále probíhat jako dialog rovnocenných partnerů, kteří se budou ve své činnosti respektovat a doplňovat, nikoli si vzájemně konkurovat.

198. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že vůdčím principem v oblasti lidských práv a základních svobod je co nejúčinnější ochrana jednotlivce, spojená s jejich jednoznačnou vymahatelností přímo na základě lidskoprávních katalogů, obvykle bez zprostředkování dalšími právními texty nižší právní síly. V současné demokratické Evropě bylo dosaženo v obdobích po druhé světové válce a po pádu totalitních režimů počátkem devadesátých let minulého století mimořádné úrovně v ochraně lidských práv; Listina práv EU tento systém nijak neproblematizuje, ale naopak - v oblasti své působnosti - vhodně rozšiřuje, a jednotlivce, v jehož prospěch je celá struktura budována, z ní může jen profitovat. Možné budoucí potenciální konflikty a spory o interpretaci, které se mohou vyskytnout v kterékoli oblasti lidské činnosti, nejsou z tohoto hlediska zásadní; podstatný je celkový účel, založený na nadčasových hodnotách, které jsou stejné nebo obdobné povahy, ať jsou již garantované na úrovni vnitrostátní, evropské nebo mezinárodní.

199. Na tomto místě je ještě relevantní poznamenat, že Listina v článku 51 výslovně stanoví, že nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách. Její ustanovení jsou určena (při dodržení zásady subsidiarity) orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách. V této souvislosti Ústavní soud poznamenává, že na oblasti, kde orgány České republiky nepřenesly své pravomoci na Evropskou unii, tedy Listina EU bezprostředně nedopadá a standard ochrany založený na ústavním pořádku České republiky je plně autonomní a v tomto směru nezávislý na standardu unijním.

200. K dalším námitkám Senátu nezbyvá než poznamenat, že není úkolem Ústavního soudu hodnotit Listinu z hlediska jiných kritérií než těch, která byla vymezena výše; není tedy možné vyjadřovat se k vhodnosti zakotvení některých práv a svobod (které Senát označuje za "principy či aspirace", aniž by blíže konkretizoval příslušné ustanovení Listiny EU) či zabývat se jejich prý ne zcela jasným systematickým uspořádáním. Obdobně lze reagovat na vyjádření prezidenta republiky, podle kterého má Listina práv EU smysl pouze tehdy, pokud se Unie sama cítí být vznikajícím státem federálního typu, který pak je mezinárodním právem zavázán dodržovat a chránit lidská práva. K otázce federálního charakteru Evropské unie se již Ústavní soud vyjádřil v jiných bodech tohoto nálezu; zbývá jen doplnit, že není nic neobvyklého na tom, že existují i jiné mezinárodní organizace s vlastními katalogy základních práv a svobod. Z nich nejprominentnější je ta, na kterou dokonce sám prezident poukazuje; to je Rada Evropy se svojí evropskou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, která z ní však nepochybně stát federálního typu *sui generis* nečiní.

201. Senát rovněž nastoluje otázku, zda Listina představuje ochranu práv občanů nebo spíše interpretační nástroj, v jehož zorném úhlu jsou vykládány pravomoci orgánů či prohlubován výklad cílů, jež Unie sleduje. Zde Ústavní soud souhlasí s názorem obsaženým ve vyjádření vlády, podle kterého je zřejmé, že se tyto funkce vzájemně nevylučují; Listina EU má paralelně plnit obě uvedené funkce, tedy chránit jednotlivce a stanovit meze výkonu pravomoci orgánů EU, popřípadě orgánů členského státu při aplikaci práva EU.

202. Senát konečně uvažuje o tom, zda existence Listiny znamená posílení či "nivelizaci" standardu vnitrostátní ochrany lidských práv podle Listiny základních práv a svobod. Taková obava však není namístě. Ústavní soudy totiž tradičně zastávají v otázce konfliktů různých pramenů základních lidských práv a svobod přístup pragmatický vycházející ze smyslu a účelu toho kterého právního institutu, kterým je v oblasti lidských práv zejména ochrana jednotlivce vůči protiústavním zásahům státní moci. V případě kolize pramenů upravujících práva a svobody jednotlivců proto postupují podle toho z nich, který přiznává jednotlivci vyšší standard ochrany.

203. V této souvislosti považuje Ústavní soud za případné připomenout, že většina moderních ústav evropských demokratických států vychází více méně z přirozenoprávní teorie, a uznávají proto, že stát není oprávněn již přiznaná práva jednostranně odejmout (srov. též bod 115). Zde Ústavní soud pouze doplňuje, že stát ani není poskytovatelem (dárce) práv přirozenoprávního původu, který by snad tato práva "přiznával", ta má každý jedinec bez ohledu na akt státu, jenž se může pouze přihlásit k jejich dodržování a garanci; tím však získává nejdůležitější kvalitu demokratického právního a ústavního státu, jenž se sklání před hodnotami, které jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.

204. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by inkorporace Listiny základních práv EU do oblasti evropského primárního práva jakkoli zpochybňovala či problematizovala standard vnitrostátní ochrany lidských práv a byla tím v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

XVIII.

205. V šestém bodě návrhu Senát uvedl, že v neposlední řadě jsou vymezení statusu Listiny a možnosti jejího výkladu potřebné i k uchopení nově formulovaného čl. 1a Smlouvy o EU, kterým dochází k rozšíření hodnot, na nichž je Unie založena, a zároveň k začlenění standardů evropského společenského modelu ("ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů"). Otázka interpretace tohoto ustanovení vynikne podle Senátu tím spíše, že závažné porušení zmíněných hodnot může vést k pozastavení práv vyplývajících pro daný členský stát ze Smlouvy. Již pouhý návrh podaný 1/3 členských zemí, Evropským parlamentem či Evropskou komisí proti některému členskému státu by prý totiž mohl vytvořit politický tlak vedoucí k změnám vnitrostátního právního řádu. Proto Senát dává ke zvážení, zda je formulace tohoto ustanovení v souladu se základní charakteristikou České republiky obsaženou v čl. 1 odst. 1 a také s čl. 2 odst. 1 Ústavy (princip suverenity lidu).

206. Článek 1a (nyní článek 2) Smlouvy o EU zní:

Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.

207. Článek 7, jehož se Senát obsahově, byť ne výslovně dovolává, zní:

1. Na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Evropské komise může Rada většinou čtyř pětín svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2. Před přijetím tohoto rozhodnutí vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení. Rada pravidelně přezkoumává, zda důvody, které ji k takovému rozhodnutí vedly, stále trvají.
2. Na návrh jedné třetiny členských států nebo Evropské komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Evropská rada jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a trvajícímu porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu, poté co tento členský stát vyzve, aby se k této věci vyjádřil.
3. Bylo-li učiněno zjištění uvedené v odstavci 2, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout, že určitá práva, která pro dotyčný stát vyplývají z použití Smluv, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě, budou pozastavena. Přitom přihlédne k možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob. Povinnosti dotyčného členského státu vyplývající ze Smluv jsou pro tento stát v každém případě i nadále závazné.
4. Rada může později kvalifikovanou většinou rozhodnout, že změní nebo zruší opatření přijatá podle odstavce 3, jestliže se změní situace, která vedla k přijetí těchto opatření.
5. Pro účely tohoto článku se v Evropském parlamentu, Evropské radě a Radě použijí pravidla hlasování stanovená v článku 354 Smlouvy o fungování Evropské unie.

208. Ústavní soud konstatuje, že uvedené hodnoty jsou v zásadním souladu s hodnotami, na kterých je vybudováno samotné materiální ohnisko ústavního pořádku České republiky; jedná se ve své podstatě o nejdůležitější pravidla a principy vesměs přirozenoprávního původu, jejichž ochrana je nejvlastnějším úkolem státu, který se zavázal být státem demokratickým a právním. Již v preambulích Listiny základních práv a svobod a Ústavy vyjádřil ústavodárce bezvýhradnou vázanost těmito hodnotami, na nichž stojí náš konstitucionalismus; mj. uznal neporušitelnost přirozených práv člověka, navazuje na obecně sdílené hodnoty lidství a odhodlání chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, spolu s vůlí, aby se zařadila mezi státy, které tyto hodnoty ctí, a to výslovně jako součást rodiny evropských a světových demokracií. Z hlediska samotného textu Ústavy a Listiny základních práv a svobod jsou v tomto smyslu klíčové čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny základních práv a svobod, z nichž vyplývá, že Česká republika je svrchovaný demokratický právní stát založený na úctě k nezadatelným, nezcižitelným, nepromlčitelným a nezrušitelným právům a svobodám člověka, svobodného a rovného v důstojnosti a právech. Práva a svobody menšin obecně i z národnostního či etnického hlediska jsou předmětem čl. 6 Ústavy (kde je stanovena povinnost dbát jejich ochrany), jakož i hlavy třetí Listiny základních práv a svobod. Zákaz diskriminace je zaručen zejména v čl. 3 Listiny základních práv a svobod, princip pluralitní demokracie v jejím čl. 2 odst. 1, zásada solidarity především v pasáži o hospodářských a sociálních právech Listiny základních práv a svobod; sám politický systém je podle čl. 5 Ústavy založen na volné soutěži politických stran, odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů a respektujících základní demokratické principy. Pro úplnost lze připomenout, že téměř stejně ustanovení jako nově formulovaný čl. 2 Smlouvy o EU existuje již ve stávajícím čl. 7 Smlouvy o EU, který odkazuje na zásady obsažené v čl. 6 odst. 1 uvedené smlouvy, podle nichž je Unie založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv, základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům. To je jen dalším důkazem toho, že tyto hodnoty mají pro EU již delší dobu konstitutivní charakter.

209. Podle přesvědčení Ústavního soudu je tedy naprosto zřejmé, že Lisabonská smlouva je v tomto směru v souladu s nedotknutelnými principy chráněnými českým ústavním pořádkem a že evropské právo je založeno na základních lidských i demokratických hodnotách, společných a sdílených všemi státy EU. V této souvislosti je namístě připomenout, že počínaje 1. květnem 2004, tedy po nabytí platnosti Smlouvy o přistoupení České republiky k EU, získal nový význam i čl. 1 odst. 2 Ústavy ve vztahu k dodržování povinností, které pro Českou republiku vyplývají z jejího členství v EU. Pokud tedy Senát naznačuje možnost využití režimu Lisabonské smlouvy v případě, že by Česká republika závažným způsobem porušila hodnoty vymezené článkem 2 Smlouvy o EU, nezbyvá než konstatovat, že takové porušení by muselo současně znamenat i porušení těch hodnot, na kterých spočívá samotná materiálně chápáná ústavnost České republiky; té by prvotně sám Ústavní soud, jakož i vnitrostátní obecné soudy v mezích své jurisdikce, musely poskytnout maximální možnou ochranu. Je třeba též vidět, že pojem "lid" jako zdroj veškeré státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) nelze zaměňovat

se svrchovaností České republiky jako státu, o které hovoří článek 1 odst. 1 Ústavy, jehož se však navrhovatel zejména dovolává. Suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování shora uvedených základních hodnot, na kterých konstrukce ústavního právního státu stojí. Lze proto souhlasit s vládou České republiky, podle které možnost pozastavení práv, které pro členský stát vyplývají ze Smluv, nemůže znamenat narušení základní charakteristiky České republiky jako svrchovaného, jednotného a demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, ani principu suverenity lidu zakotveného v čl. 2 odst. 1 Ústavy, neboť se jedná o sankci jen vůči takovému členskému státu, který porušuje hodnoty, na nichž je Evropská unie založena; tyto hodnoty patří, jak již bylo uvedeno výše, k základním principům chráněným též Ústavou České republiky. Bude-li Česká republika dodržovat vlastní ústavní pořádek, pozastavení práv vyplývajících pro ni z členství v EU nepřichází v úvahu. Lze proto uzavřít, že existence těchto hodnot na úrovni EU, jakož i opatření k jejich ochraně jsou naopak důkazem posilujícím ty názory, jež argumentují vzájemnou kompatibilitou a podpůrností obou systémů, vnitrostátního i unijního, a to v nejdůležitější oblasti, dotýkající se samotné podstaty práva a spravedlnosti.

210. Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by čl. 2 a čl. 7 Smlouvy o EU byly v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

XIX.

211. Ústavní soud shora uvedeným výkladem reagoval na nejpodstatnější námitky a pochybnosti, které - se zřetelem na český ústavní pořádek - vyslovil vůči konkrétně uvedeným článkům Lisabonské smlouvy Senát Parlamentu České republiky jako oprávněný navrhovatel. Ústavní soud však reflektoval i argumentaci prezidenta republiky, byť není v řízení navrhovatelem, kterou obsahuje jeho výše podrobně citované vyjádření. Jde o argumenty dvojí povahy. Některé z nich se shodují či překrývají s obsahem návrhu Senátu, a proto na ně Ústavní soud reagoval v rámci rozboru jednotlivých bodů senátního návrhu. Další prezidentovy argumenty znamenají buď doplnění či odchylku od návrhu Senátu; pokud jde o ně, Ústavní soud se o nich zmínil a stručně se jimi zabýval. To vše je ostatně dáno (mj.) i tím, že jak Senát, tak prezident poměrně přesně identifikovali ta ustanovení Lisabonské smlouvy, která by in eventum skutečně mohla být z hlediska českého ústavního pořádku sporná či problematická.

212. Vyjádření prezidenta republiky je výraznější - nad rámec návrhu Senátu - potud, pokud požaduje, aby Ústavní soud posoudil sám způsob schvalování Lisabonské smlouvy; prezident se přitom kloní k názoru, že mělo být uspořádáno referendum, obdobně jako u tzv. přístupové smlouvy. Ačkoliv prezident republiky - jak již bylo uvedeno - není v daném řízení navrhovatelem, nebylo by podle mínění Ústavního soudu namístě tento podnět ignorovat. Prezidentův požadavek však jde v tomto směru mimo meze možného přezkumu mezinárodní smlouvy předvídaného článkem 87 odst. 2 Ústavy. Ústavní soud by mohl přezkoumávat způsob schválení Lisabonské smlouvy pouze v případě, že by tak výslovně stanovilo samostatné ustanovení Ústavy, kterou by ústavodárce musel doplnit obdobně, jako to učinil v případě přezkumu referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii doplněním jejího článku 87 odst. 1 písm. l), m). Jinak by bylo možné konání takového referenda ad hoc - což byla otázka zcela politické povahy - ke kterému však Česká republika v případě ratifikace Lisabonské smlouvy nepřistoupila. Proto nelze uvažovat o tom, že pokud Lisabonská smlouva měnila (nepřímo novelizovala) Smlouvu o přistoupení České republiky k Evropské unii, měl by se ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, implicitně vztahovat i na tuto (Lisabonskou) smlouvu. Referendum v tomto směru tedy nebylo obligatorní a možný přezkum samotného procesu schvalování Lisabonské smlouvy není v kompetenci Ústavního soudu.

213. Prezident republiky při ústním jednání Ústavního soudu dne 25. 11. 2008 své písemné vyjádření ústně doplnil (body 57 až 64). Ústavní soud konstatuje, že sám - obsahově vzato - na prezidentovy argumenty v podstatě reaguje v předchozích částech tohoto nálezu.

214. Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že na vyjádření vlády České republiky nebylo třeba podrobněji reagovat, jelikož vláda v podstatné míře argumentovala ve prospěch souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem, což byl i závěr, ke kterému dospěl Ústavní soud; jak je však z výše uvedeného patrné, na některých místech nálezu přesto - nebo právě proto - považoval Ústavní soud za vhodné poukázat na obdobný názor, který s vládou buď zcela sdílí, nebo který vláda vyjádřila jen poněkud jinými slovy.

XX.

215. Ústavní soud tedy shrnuje, že přezkum jím provedený se v dané věci koncentroval na ta ustanovení Lisabonské smlouvy, jejichž soulad s Ústavou navrhovatel výslovně zpochybnil a předložil argumenty, které byly v jeho návrhu obsaženy a na které Ústavní soud shora uvedeným způsobem reagoval. Ústavní soud zahrnul do svého přezkumu všechna ustanovení Lisabonské smlouvy, jejichž soulad s ústavním pořádkem navrhovatel kvalifikovaným způsobem zpochybnil - jež Ústavní soud považuje za normativně nová - byť lze připustit, že v některých aspektech mohla jen replikovat již existující normy evropského práva, a to i s ohledem na již ratifikovanou a na území České republiky plně aplikovatelnou Smlouvou o přistoupení České republiky k Evropské unii. Související otázkou pak bylo určení příslušného referenčního hlediska přezkumu souladu Lisabonské smlouvy s Ústavou. Ústavní soud v daném případě použil jako referenční hledisko ústavní pořádek České republiky jako celek, nikoliv pouze jeho tzv. materiální ohnisko, a to z důvodů, které rovněž podrobně objasnil výše; upřednostnil přezkum komplexní, i když v rámci ústavního pořádku stejně sehrálo materiální ohnisko Ústavy - tedy podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je nepřipustná - roli stěžejní.

216. Principy ústavního pořádku včetně materiálního ohniska Ústavy přitom Ústavní soud vyložil v kontextu Ústavy jako celku. Přihlásil se tak jednoznačně k ideji evropské odpovědnosti a sounáležitosti, které vyjádřil český ústavodárce. (To učinila i vláda České republiky.) Dospěl přitom mj. k názoru, že Lisabonská smlouva nic nemění na základní koncepci stávající evropské integrace a že Unie i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane specifickou organizací mezinárodněprávní povahy. Z pohledu našeho ústavního práva zůstává Ústava (a český ústavní pořádek vůbec) základním zákonem státu; pokud jde o český právní řád a o evropské právo, jedná se o relativně samostatné a autonomní systémy. Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva, což také jasně odpovídá na zpochybňovanou otázku suverenity České republiky; je-li Ústavní soud vrcholným interpretem ústavních předpisů České republiky, které mají na českém území nejvyšší právní sílu, je zřejmé, že čl. 1 odst. 1 Ústavy nemůže být porušen. Pokud by totiž evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou České republiky chápány jako nedotknutelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy), potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako ultima ratio i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty. V tomto směru se tedy Ústavní soud v zásadě ztotožnil s některými závěry Spolkového ústavního soudu vyjádřenými v jeho tzv. Maastrichtském rozhodnutí (srov. výše), podle něhož má princip většiny dle příkazu vzájemného ohledu, vyplývajícího z věrnosti Společenství, svoji mez v ústavních principech a elementárních zájmech členských zemí; výkon svrchované moci svazkem států, jímž je Evropská unie, je přitom založen na zmocnění států, které zůstávají suverénními a které prostřednictvím svých vlád pravidelně jednají v mezistátní oblasti, a tím řídí integrační proces.

217. Nejdůležitějším zjištěním pro přezkum Ústavního soudu však bylo, že Unie je i nadále založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobodě, demokracii, materiálně chápaného právního státu a dodržování lidských práv, a že tedy klade důraz na to, co historicky, duchovně i ideově spojuje národy Evropy při nalézání spravedlnosti v jednotlivých případech i ve prospěch celku. Cíle a integrační úloha EU jsou v tomto směru formulovány jednoznačným způsobem a Ústavní soud jako lidu České republiky odpovědný garant ústavnosti demokratického právního státu, pověřený zejména ochranou nezadatelných, nezcizitelných, neprohlášených a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech, neshledal v tomto směru nic, co by ho vedlo k nutnosti zasáhnout.

XXI.

218. Ze všech uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství

* v člancích 2 odst. 1 (dříve 2a odst. 1), 4 odst. 2 (dříve 2c), 352 odst. 1 (dříve 308 odst. 1), 83 (dříve 69b odst. 1) a 216 (dříve 188l) obsažených ve Smlouvě o fungování Evropské unie,

* v člancích 2 (dříve 1a), 7 a 48 odst. 6 a 7 obsažených ve Smlouvě o Evropské unii

* a Listina základních práv Evropské unie

nejsou v rozporu s ústavním pořádkem.

Pl.ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009

387/2009 Sb.

N 233/55 SbNU 197

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické ze dne 3. listopadu 2009 [sp. zn. Pl. ÚS 29/09](#) podle čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky ve věci návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky společně zastoupené senátorem Jiřím Oberfalzerem na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, vlády České republiky a prezidenta České republiky, (nález byl vyhlášen pod č. 387/2009 Sb.).

Výrok

I. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství

- jako celek,

- v čl. 7, čl. 8, čl. 9, čl. 10 odst. 1, čl. 13 odst. 1, čl. 14 odst. 2, čl. 17 odst. 1 a 3, čl. 19 odst. 1, čl. 20, čl. 21 odst. 2 písm. h), čl. 42 odst. 2, čl. 47 a čl. 50 odst. 2 až 4 obsažených ve Smlouvě o Evropské unii,
- v čl. 3, čl. 78 odst. 3, čl. 79 odst. 1 a čl. 83 obsažených ve Smlouvě o fungování Evropské unie a její ratifikace nejsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

II. Návrh, aby Ústavní soud posoudil soulad Smlouvy o Evropské unii (navrhovatelem označené jako "Maastrichtská smlouva") jako celku a Smlouvy o založení Evropského společenství (navrhovatelem označené jako "Římská smlouva") jako celku s ústavním pořádkem, se odmítá.

III. Návrh, aby Ústavní soud posoudil soulad čl. 2, čl. 4 a čl. 216 Smlouvy o fungování Evropské unie s ústavním pořádkem, se odmítá.

IV. Návrh, aby Ústavní soud konstatoval, že "rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy, kterým ve dnech 18. a 19. června 2009 doplnila některá ustanovení Lisabonské smlouvy, je mezinárodní smlouvou podle článku 10a Ústavy a jako takové vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu daný ústavní většinou, jinak není ve vztahu k České republice aplikovatelné", se odmítá.

V. Návrh, aby Ústavní soud s tímto návrhem na zahájení řízení o souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem spojil návrh skupiny senátorů na zrušení vybraných ustanovení jednacíh řádů obou komor Parlamentu, vedený pod [sp. zn. Pl. ÚS 26/09](#), se odmítá.

Odůvodnění

I.

Rekapitulace návrhu

A.

Návrh ze dne 28. září 2009

1. Ústavní soud obdržel 29. září 2009 návrh skupiny senátorů společně zastoupené senátorem Jiřím Oberfalzerem (dále též "navrhovatel") na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky, v platném znění (dále jen "Ústava").

2. Petit návrhu je rozdělen do čtyř bodů, kterým odpovídají i následující části odůvodnění návrhu.

3. V bodu I petitu návrhu navrhovatel zpochybňuje soulad "Lisabonské smlouvy jako celku," "Maastrichtské smlouvy jako celku," a "Římské smlouvy jako celku" s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny; ve skutečnosti má navrhovatel na mysli Lisabonskou smlouvu pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen "Lisabonská smlouva"), resp. Smlouvu o Evropské unii (dále též "SEU"), někdy skutečně označovanou jako "Maastrichtská smlouva", ve znění Lisabonské smlouvy, resp. Smlouvu o fungování Evropské unie (dále též "SFEU"), tedy Smlouvu o založení Evropského společenství, která byla pozměněna a přejmenována Lisabonskou smlouvou a někdy bývá označována jako "Římská smlouva".

4. K tomuto bodu petitu návrhu se váže rozsáhlá argumentace obsažená v bodech 11 až 100. Nejprve v bodech 11 až 59 návrhu navrhovatel vymezuje východiska své argumentace, kterou zpochybňuje soulad Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky. Podává vlastní definici a vymezení podstatných náležitostí "právního státu" (bod 14 až 26 návrhu), "demokratického právního státu" (bod 27 a 28 návrhu), "demokratického státu" (bod 29 až 38 návrhu), a konečně též "svrchovaného demokratického právního státu" (bod 39 až 59 návrhu).

5. Poté navrhovatel v bodech 60 až 96 předestírá argumenty, proč podle něj Lisabonská smlouva odporuje výše vymezeným charakteristikám, a v bodech 97 až 100 návrhu je shrnuje.

6. Za prvé podle navrhovatele je Lisabonská smlouva jako celek v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, resp. s charakteristikou České republiky jako právního státu. Důvodem má být, že nevyhovuje požadavkům dostatečné srozumitelnosti a přehlednosti právního předpisu (především s ohledem na absenci "autentického konsolidovaného znění" SEU a SFEU a s ohledem na rozsah změn, které Lisabonská smlouva zavádí - viz body 61 až 70 návrhu) a potenciálně i principu zákazu retroaktivity (s ohledem na "možnost orgánů Evropské unie, odpovídných za vydávání jejího Úředního věstníku, provádět v Lisabonské smlouvě ještě dodatečně a během jejího schvalování změny za účelem napravení chyb, "které budou v Lisabonské smlouvě nebo ve stávajících smlouvách nalezeny"", na kterou navrhovatel upozorňuje v bodu 71 návrhu). Tyto principy podle navrhovatele vesměs patří k základním znakům právního státu (bod 97 návrhu tento argument shrnuje a odkazuje na další body návrhu, které jej mají podle názoru navrhovatele podporovat).

7. K tomu navrhovatel dodává, že tzv. "vázanému mandátu", tedy předběžnému souhlasu Parlamentu s hlasováním zástupce České republiky v Radě EU, musí podléhat všechna hlasování, která se kryjí s pravomocí Parlamentu na vnitrostátní úrovni. Navrhovatel se domnívá, že tzv. vázaný mandát by měl podléhat kontrole Ústavního soudu v obdobném rozsahu jako vnitrostátní rozhodování. Podle navrhovatele "do doby přijetí [úpravy] vázaného mandátu v uvedeném rozsahu by ratifikace Lisabonské smlouvy byla nepřipustná, protože její provádění by se dostalo do rozporu s principem dělby moci, který je jedním z nezbytných předpokladů demokratického právního státu" (bod 82 návrhu; bod 100 návrhu tento argument shrnuje a odkazuje na další body návrhu, které jej mají podle názoru navrhovatelů podporovat).

8. Za druhé se navrhovatel domnívá, že je SEU jako celek v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy (charakteristikou České republiky jako demokratického státu), respektive s čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Navrhovatel poukazuje na článek 3 SFEU, jenž vymezuje cíle Evropské unie, a tvrdí, že "takové vymezené cíle odporují principu politické neutrality, protože předem omezují možná rozhodnutí většiny, tj.

vládu lidu" (bod 87 návrhu). Zároveň podle navrhovatele SEU jako celek nevyhovuje požadavku politické neutrality, který patří k základním znakům demokratického státu (bod 98 návrhu tento argument shrnuje a odkazuje na další body návrhu, které jej mají podle názoru navrhovatele podporovat).

9. Za třetí se navrhovatel domnívá, že jak SEU jako celek, tak SFEU jako celek jsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy (charakteristikou České republiky jako svrchovaného státu). Důvodem podle navrhovatele je, že tyto smlouvy připouštějí jako dílčí cíl evropské integrace vznik společné evropské obrany, přičemž vlastní obrana je pravomoc, která musí podle názoru navrhovatele vždy zůstat svrchovanému státu zachována, má-li zůstat svrchovaným. Dalším důvodem předestřeným navrhovatelem je též to, že tyto smlouvy jako konečný cíl evropské integrace nevylučují vznik společného evropského federálního státu (bod 99 návrhu tento argument shrnuje a odkazuje na další body návrhu, které jej mají podle názoru navrhovatele podporovat).

10. V bodu II petitu návrhu navrhovatel zpochybňuje soulad vybraných ustanovení SEU s vybranými a v petitu vymezenými ustanoveními Ústavy, resp. Listiny.

11. Za prvé se navrhovatel zaměřuje na čl. 7 SEU, který mj. upravuje možnost pozastavení práv, která pro členský stát vyplývají z použití Smluv, v případě závažného a trvajícího porušení hodnot uvedených v čl. 2 SEU. Navrhovatel zpochybňuje soulad tohoto ustanovení jako celku a zejména v něm obsažených slovních spojení "zřejmé nebezpečí", "závažně poruší" a "určitá práva" a formulace "přítom přihlédne k možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob" s čl. 1 odst. 1 Ústavy, konkrétně s principy přiměřené obecnosti a dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, jež navrhovatel považuje za neopominutelné komponenty právního státu. Podle navrhovatele odporuje čl. 7 SEU rovněž ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy. Uvádí, že "budou-li pozastavena členská práva, s předpokládanými důsledky dokonce i pro soukromé osoby, pak česká státní moc fakticky nebude moci svým občanům sloužit, protože bude dočasně zbavena určitých práv, bez kterých se služba občanům neobejde" (bod 105 návrhu). Podrobněji svoji argumentaci rozvádí navrhovatel v bodech 102 až 106 návrhu.

12. Za druhé se navrhovatel zaměřuje na čl. 8 SEU. Ten stanoví v odstavci 1, že "Unie rozvíjí se zeměmi ve svém sousedství výsadní vztahy s cílem vytvořit prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů, založený na hodnotách Unie a vyznačující se úzkými a mírovými vztahy spočívajícími na spolupráci.". Podobně jako u předchozího ustanovení SEU navrhovatel zpochybňuje jeho soulad jako celku a zejména pokud jde o slovní spojení "výsadní vztahy" a "úzké vztahy" s čl. 1 odst. 1 Ústavy, konkrétně s principy přiměřené obecnosti a dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, jež navrhovatelé považují za neopominutelné komponenty právního státu. Podrobněji svoji argumentaci navrhovatel rozvádí v bodech 107 až 109 návrhu.

13. Za třetí se navrhovatel zaměřuje na čl. 10 odst. 1 SEU, který stanoví, že "Fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii.". Podle navrhovatele "Evropská unie, má-li zůstat mezinárodní organizací, nemůže být založena na zastupitelské demokracii. Založena musí zůstat i nadále na svrchované rovnosti svých členských států a zastupitelská demokracie musí zůstat pouze jejím nezbytným a současně luxusním doplňkem" (bod 111 návrhu). Navrhovatel tvrdí, že "pokud by byla zastupitelská demokracie základem EU, znamenalo by to, že EU je sama státem, a to by odporovalo principu, že Česká republika smí přenést na mezinárodní organizaci nebo instituci jen některé pravomoci svých orgánů, ale nikoli svou svrchovanost samu" (bod 113 návrhu). Ustanovení čl. 10 odst. 1 SEU tedy podle navrhovatelova názoru odporuje čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 10a Ústavy. Podrobněji svoji argumentaci rozvádí navrhovatel v bodech 110 až 113 návrhu.

14. Za čtvrté se navrhovatel zaměřuje na čl. 17 odst. 1 a odst. 3 SEU, týkající se postavení Komise. První odstavce podle navrhovatele "svými nejasnými formulacemi odporuje požadavkům přiměřené obecnosti a dostatečné srozumitelnosti právních předpisů a jako takový odporuje principu právní jistoty, která podmiňuje existenci právního státu". V důsledku toho podle navrhovatele odporuje čl. 1 odst. 1 Ústavy. Třetí odstavce dotčeného ustanovení mj. stanoví, že jsou členové Komise vybíráni "podle celkové způsobilosti a evropanství z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti.". Podle navrhovatele "toto ustanovení fakticky brání každému, kdo by měl nekonformní názory na evropskou integraci, aby se stal členem Komise" (bod 118 návrhu). Navrhovatel proto v bodech 120 a 121 tvrdí, že je toto ustanovení "nejen vágní, ale nadto i extrémně ideologicky podbarvené a diskriminační". Proto podle navrhovatele odporuje "nejen principům přiměřené obecnosti a dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, ale i principu politické neutrality" (bod 120 návrhu). Z těchto důvodů má být čl. 17 odst. 3 SEU v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a rovněž s čl. 2 odst. 1 Listiny, podle kterého se stát nesmí vázat na žádnou výlučnou ideologii. Navrhovatel se rovněž domnívá, že toto ustanovení odporuje čl. 1 odst. 1 Listiny (sic), podle kterého jsou si lidé rovni v právech, a čl. 21 odst. 4 Listiny, podle něhož mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Podle navrhovatele spočívá neústavní nerovnost ve stanovení podmínky dostatečného evropanství. Podrobněji svoji

argumentaci navrhovatel rozvádí v bodech 114 až 121 návrhu.

15. Za páté se navrhovatel zaměřuje na čl. 20 SEU, který upravuje posílenou spolupráci mezi členskými státy EU. Podle navrhovatele brání podmiňování posílené spolupráce souhlasem orgánů EU výkonu určitých pravomocí jak na evropské úrovni, tak na úrovni členských států, a jako takové podle něj odporuje principu vlády lidu zakotvenému v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Dále podle navrhovatelova názoru "odporuje omezování spolupráce členských států v oblastech, kde Unie zatím nevykonala svou působnost, i principu svrchovanosti České republiky" (bod 127 návrhu), a tudíž čl. 10a Ústavy. Podrobněji svoji argumentaci navrhovatel rozvádí v bodech 122 až 128 návrhu.

16. Za šesté se navrhovatel zaměřuje na čl. 21 odst. 2 písm. h) SEU. Podle tohoto ustanovení "Unie vymezuje a provádí společné politiky a činnosti a usiluje o dosažení vysokého stupně spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů ve snaze [...] podporovat mezinárodní systém založený na posílené mnohostranné spolupráci a na řádné správě věcí veřejných v celosvětovém měřítku". Podle navrhovatele toto ustanovení odporuje "principu dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, a v důsledku toho principu právní jistoty, která podmiňuje existenci právního státu [...], a dále odporuje principu politické neutrality Ústavy" (bod 130 návrhu). Navrhovatel se proto domnívá, že je dotčené ustanovení v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a s čl. 2 odst. 1 Listiny, podle kterého se stát nesmí vázat na žádnou výlučnou ideologii. Podrobněji svoji argumentaci navrhovatel rozvádí v bodech 129 a 130 návrhu.

17. Za sedmé se navrhovatel zaměřuje na čl. 42 odst. 2 SEU. Podle tohoto ustanovení "Společná bezpečnostní a obranná politika zahrnuje postupné vymezení společné obranné politiky Unie. Ta povede ke společné obraně, jakmile o tom Evropská rada jednomyslně rozhodne. V tomto případě doporučí členským státům přijetí takového rozhodnutí v souladu s jejich ústavními předpisy.". Podle názoru vyjádřeného navrhovatelem Česká republika "vůbec nesmí usilovat o společnou evropskou obranu - porušila by tím vlastní Ústavu již nyní" (bod 135 návrhu). Podle navrhovatele "pouhé smluvní připuštění možnosti vzniku evropské federace s Českou republikou jako jedním z jejích subjektů odporuje principu, že Česká republika je svrchovaným státem. Totéž platí i pro závazek usilovat o společnou evropskou obranu, protože bez vlastní obrany by Česká republika přestala být svrchovaným státem" (bod 135 návrhu). Proto má být dotčené ustanovení v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy. Podrobněji svoji argumentaci navrhovatel rozvádí v bodech 131 až 136 návrhu.

18. Konečně za osmé se navrhovatel zaměřuje na čl. 50 odst. 2 až 4 SEU. Tato ustanovení upravují možnost vystoupení členského státu z EU. Podle navrhovatele je tato úprava "v rozporu s principem svrchovanosti", zakotveným v čl. 1 odst. 1 Ústavy, a rovněž podle něj odporuje "principům retroaktivity a legitimních očekávání, tedy základnímu principu právního státu, že každá pravidla musí být známa dopředu" (bod 143 návrhu). Podle navrhovatele neurčitost budoucích podmínek vystoupení z EU odporuje i čl. 10a Ústavy, jelikož "přenos pravomocí musí být určitý, a určitý musí být i způsob zpětvzetí přenesených pravomocí na národní úroveň. Zpětvzetí pravomocí nesmí podléhat ani faktické nutnosti souhlasu ze strany EU" (bod 144 návrhu). Podrobněji svoji argumentaci navrhovatel rozvádí v bodech 137 až 145 návrhu.

19. V bodu III petitu návrhu navrhovatel zpochybňuje soulad vybraných ustanovení "Římské smlouvy" (tedy SFEU), konkrétně jejího čl. 78 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 [s ústavním pořádkem]. V samotném petitu návrhu sice navrhovatel neuvádí, s jakými ustanoveními ústavního pořádku by dotčená ustanovení SFEU měla být v rozporu, seznatelné je to však z dalšího textu návrhu, konkrétně z bodů 147 až 150.

20. Ustanovení čl. 78 odst. 3 SFEU stanoví: "Ocitnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může Rada na návrh Komise přijmout ve prospěch dotčených členských států dočasná opatření. Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.". Ustanovení čl. 79 odst. 1 SFEU pak říká, že "Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem.". Podle navrhovatele z těchto ustanovení vyplývá, že "o složení a počtu uprchlíků na svém území již nebude vždy rozhodovat jen Česká republika. Evropská unie tak získá pravomoc podílet se na rozhodnutích, která mohou poměrně významným způsobem ovlivnit složení obyvatelstva České republiky a jeho kulturní a společenský charakter" (bod 148 návrhu). Podle navrhovatele to odporuje zásadě, která je podle jeho názoru obsažena v čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy, a sice že "pravomoci, které se týkají rozhodování v záležitostech mimořádného kulturního anebo společenského dopadu, jsou neprenosné a musí vždy zůstat zcela v působnosti orgánů České republiky. Jejich přenos na mezinárodní organizaci nebo instituci by odporoval charakteru České republiky jako svrchovaného státu" (bod 148 návrhu). Vedle toho navrhovatel uvádí, že tato ustanovení SFEU vymezují pouze vágně podmínky, "za kterých může

Rada EU jednat a co vlastně smí činit" (bod 149 návrhu). Proto podle názoru navrhovatele čl. 78 odst. 3 SFEU "odporuje i principům přiměřené obecnosti, potažmo dostatečné srozumitelnosti právního předpisu, a v důsledku toho se dostává do rozporu s principem právní jistoty jakožto nezbytným předpokladem existence právního státu" (bod 149 návrhu). Podrobněji svoji argumentaci navrhovatel rozvádí v bodech 147 až 150 návrhu.

21. V bodu III petitu návrhu si navrhovatel dále "vyhrazuje právo doplnit petit i o návrh na posouzení dalších vybraných článků Římské smlouvy"; v bodu 146 svého návrhu pak uvádí, že "z časových důvodů jsou zatím uvedena pouze dvě ustanovení, navrhovatelé však jsou připraveni tuto část doplnit". Důvodem podle navrhovatele je, že nechce "bránit Ústavnímu soudu, aby se tímto návrhem mohl zabývat již nyní."

22. V bodu IV petitu návrhu nejprve navrhovatel "žádá, aby Ústavní soud konstatoval, že rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy, kterým ve dnech 18. a 19. června 2009 doplnila některá ustanovení Lisabonské smlouvy, je mezinárodní smlouvou podle článku 10a Ústavy a jako takové vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu daný ústavní většinou, jinak není ve vztahu k České republice aplikovatelné.". Takto formulovaný petit pak navrhovatel rozvádí v bodech 151 až 165 návrhu.

23. Konečně se navrhovatel odvolává na svůj předchozí návrh na zrušení vybraných ustanovení jednacích řádů obou komor Parlamentu ([sp. zn. Pl. ÚS 26/09](#)), cituje z jeho petitu a s odvoláním se na ustanovení § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve spojení s ustanovením § 112 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, "navrhovatel žádá, aby Ústavní soud oba návrhy spojil ke společnému řízení".

B.

Doplnění návrhu ze dne 15. října 2009

24. Dne 15. října 2009 obdržel Ústavní soud dokument nazvaný "Doplnění návrhu skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, resp. jejich vybraných ustanovení, s ústavním pořádkem" (dále jen "doplnění"), předložené senátorem Jiřím Oberfalzerem jako zástupcem skupiny senátorů. V doplňení se navrhuje, "aby Ústavní soud rovněž posoudil soulad následujících článků Smlouvy o fungování Evropské unie, ve znění Lisabonské smlouvy [...]: článků 2, 3 a 4; článku 83; a článku 216 s článkem 1 odst. 1 a s článkem 10a Ústavy".

25. V argumentační části doplňení, která se váže k výše uvedeným zpochybněným ustanovením SFEU, jsou nejprve připomenuta východiska pro přezkum Lisabonské smlouvy, jak je uvádí původní návrh ("Exkurs: Základní náležitosti svrchovaného, demokratického právního státu", body 3 až 6 doplňení).

26. Poté doplňení uvádí v bodu 7, že "sdílené pravomoci navrhovatelé považují za velmi široce a příliš obecně vymezené - v důsledku toho je lze cestou extenzivního výkladu dále rozšiřovat". Podle navrhovatele "objem přenesených, resp. potenciálně přenesených pravomocí, není přesně určitelný", a proto má být podle jeho názoru v rozporu s "principem přiměřené obecnosti právních předpisů [...]" a se zásadou, že Česká republika smí podle článku 10a své Ústavy přenést jen část pravomocí svých orgánů, nikoli všechny (a to ani potenciálně)". Doplňení tak v tomto směru uzavírá, že vymezení sdílených pravomocí provedené čl. 4 SFEU je v rozporu s čl. 1 odst. 1 a s čl. 10a Ústavy.

27. V bodu 8 doplňení se uvádí, že čl. 2 odst. 4 SFEU "nadto konstatuje, že společná zahraniční a bezpečnostní politika má vést k vymezení společné obranné politiky. I to samo o sobě je [podle názoru uvedeného v doplňení] v rozporu" s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy - podle navrhovatele zde platí "stejná argumentace, která platí pro čl. 42 SEU (ve znění Lisabonské smlouvy)". Doplňení odkazuje na body 131 až 136 návrhu.

28. Bod 9 doplňení zpochybňuje soulad čl. 3 SFEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy. Uvádí se v něm:

"Problematická je i výlučná pravomoc Unie. Navrhovatelé nezpochybňují přenesení [čl. 3 SFEU] vyjmenovaných pravomocí na EU. Problém shledávají v tom, že EU sice tyto pravomoci má, resp. je získá, ale není bez dalšího povinna je vykonávat, popř. se jí nepodaří shodnout se na vhodné právní úpravě; současně členské státy tyto pravomoci ztrácí, tj. nesmějí je vykonávat, a to právě i v situaci, kdy se Unie nedokázala

shodnout, jaká pravidla mají v určité oblasti platit. Může proto nastat i situace, že v oblastech výlučné působnosti Unie nebudou platit žádná pravidla. A to je v příkrém rozporu se samou podstatou právního státu, kterou je existence pravidel, tj. dát jednotlivcům i jejich různým skupinám alespoň relativní jistotu, jaké následky bude jejich chování mít, a tím jim usnadnit rozhodování a vzájemnou koexistenci".

29. Podle názoru formulovaného v bodu 10 doplnění "výlučná pravomoc EU obecně odporuje čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy. V souladu s nimi je pouze takový přenos pravomoci, kde výsledkem je sdílená pravomoc, tedy situace, kdy nehrozí, že by nějaká oblast zůstala zcela bez věcné právní úpravy. Přenos pravomocí ve smyslu čl. 3 a 4 SFEU není ohraničený, rozpoznatelný a dostatečně určitý".

30. V bodech 11 až 14 je zpochybňován soulad čl. 83 SFEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy. Podle názoru vyjádřeného v doplnění "rozhodování o tom, co je trestným činem a jaké tresty mají být za trestné činy uloženy, patří k těm pravomocem orgánů státu, které nemohou být přeneseny podle článku 10a Ústavy" (bod 11 doplnění, odkazuje se na bod 54 návrhu, resp. bod 6 doplnění); "z textu [zpochybňovaného ustanovení] je zřejmé, že Evropské unii se má dostat vlastní trestněprávní pravomoci", což má "samo o sobě" odporovat jmenovaným ustanovením Ústavy (bod 13 doplnění). Konečně se uvádí, že "tato pravomoc nemá jasné kontury, Rada spolu s Evropským parlamentem může oblast své trestní jurisdikce dále rozšiřovat. I přenos pravomocí ve smyslu [čl. 83 SFEU] proto není ohraničený, rozpoznatelný a dostatečně určitý" (bod 14 doplnění).

31. V bodech 15 až 20 doplnění je zpochybňován soulad čl. 216 SFEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy. Doplnění uvádí, že "přesto, že tento článek byl napaden již návrhem Senátu, navrhovatelé se domnívají, že zde jsou další okolnosti, na které Senát v roce 2008 výslovně nepoukázal, a Ústavní soud se s nimi proto nevypořádal, přestože se jich sám dotkl" (bod 16). Rekapituluji se argumenty uvedené Senátem i relevantní část nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) - bod 182, doslovně citovány jsou body 183 a 186 nálezu.

32. Závěrem se v bodu 21 doplnění uvádí:

"Navrhovatelé se nemohou zbavit dojmu, že Ústavní soud při posuzování Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem byl zatím vždy v případě jakýchkoli pochybností spíše na straně Lisabonské smlouvy než na straně ústavního pořádku. Ústavní soud má značnou míru výkladové volnosti a snahu postupovat účelově tak, aby Lisabonská smlouva mohla být prohlášena za neodporující ústavnímu pořádku, nelze Ústavnímu soudu bohužel upřít. To a též některá veřejná vystoupení soudců Ústavního soudu budí dojem, že je rozhodnuto už předem".

33. Doplnění cituje z ústního vyjádření prezidenta republiky z řízení ve věci Pl. ÚS 19/08 a "vyzývá" Ústavní soud, aby "bud' vysvětlil, proč princip, že rozhodování v případě mezinárodních smluv má dát v případě jakýchkoli pochybností vždy přednost ústavnímu pořádku před mezinárodní smlouvou, neplatí, nebo se jím řídil při posuzování návrhu a tohoto jeho doplnění" (bod 23 doplnění).

34. Na samý závěr doplnění je shrnut "návrh na posouzení souladu Lisabonské smlouvy, jak vyplývá z tohoto doplnění".

35. Na ústním jednání dne 27. října 2009 předložil navrhovatel další doplnění svého návrhu, jehož obsah je rekapitulován v bodech 78 až 90 tohoto nálezu.

II.

Průběh řízení a rekapitulace vyjádření účastníků řízení

36. Podle § 71c zákona o Ústavním soudu jsou účastníky řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavními zákony vedle navrhovatele též Parlament, prezident republiky a vláda. Ústavní soud proto podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zahájení řízení Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky, prezidentu republiky a vládě České republiky s tím, že mají možnost se k návrhu ve stanovené lhůtě vyjádřit.

A.

Vyjádření Poslanecké sněmovny

37. Dne 8. října 2009 došlo Ústavnímu soudu vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky podepsané jejím předsedou Miloslavem Vlčkem. Vyjádření především shrnuje průběh schvalování Lisabonské smlouvy Poslaneckou sněmovnou. Předseda Poslanecké sněmovny k němu však dodává i "svůj osobní názor týkající se vztahu předchozího řízení u Ústavního soudu [v němž Ústavní soud rozhodl nálezem [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.)] k návrhu předloženému skupinou senátorů". Domnívá se, že již v tomto nálezu Ústavní soud "dospěl implicitně k závěru, že ratifikací Smlouvy nebude dotčena Česká republika jako demokratický svrchovaný právní stát ve smyslu Ústavy a Listiny základních práv a svobod. Opačný závěr by pak [podle předsedy Poslanecké sněmovny] nutně vyvolával nejasnosti ohledně závěrů obsažených ve výroku a v odůvodnění nálezu Ústavního soudu [Pl. ÚS 19/08](#)". Závěrem vyjádření předseda Poslanecké sněmovny konstatuje, že návrh týkající se rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy nelze z formálních ani obsahových důvodů považovat za mezinárodní smlouvu, a proto je třeba považovat návrh "na vyslovení zřejmě interpretativního výroku ze strany Ústavního soudu za bezpředmětný".

B.

Vyjádření Senátu

38. Dne 14. října 2009 došlo Ústavnímu soudu vyjádření Senátu Parlamentu České republiky podepsané jeho předsedou Přemyslem Sobotkou. Vyjádření nejprve v části I. a II. shrnuje obsah návrhu a pokračuje v části III. informacemi z průběhu schvalování ratifikace Lisabonské smlouvy Senátem. Konstatuje, že "po roce a čtvrt dlouhém procesu projednávání Lisabonské smlouvy na půdě horní komory Parlamentu byl dne 6. května 2009 Senátem dán souhlas k její ratifikaci". Poté se vyjádření v části IV. obrací k otázce souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Té, jak vyjádření uvádí, byla věnována během celého projednávání smlouvy Senátem značná pozornost, jak před podáním návrhu Senátu na její přezkum (řízení Pl. ÚS 19/08), tak i po něm, kdy se senátoři "zaměřili zejména na analýzu uvedeného rozhodnutí, a to jak z hlediska formálního, tak materiálního". Dále pak vyjádření přehledně uvádí, jak byly jednotlivé námitky proti souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem, které nyní navrhovatelé vznášejí, předmětem rozpravy v Senátu za jejich aktivní účasti (vyjádření uvádí otázky míry přenosu pravomocí a zachování suverenity, demokratického deficitu v Evropské unii, otázku "připuštění vzniku jakési evropské federace s Českou republikou jako jejím členem", vymezení cílů Evropské unie, otázku vystoupení členského státu z Evropské unie a konečně výhrady proti "extrémní nepřehlednosti a nesrozumitelnosti" Lisabonské smlouvy). Část IV. uzavírá, že se Senát "Lisabonskou smlouvou dopodrobna a důkladně zabýval, a to nejen třikrát na své schůzi, ale i ve všech orgánech, které uvedený dokument projednávaly, a přestože zaznívaly nejrůznější názory vyjadřující jak kladná, tak i negativní stanoviska k projednávané mezinárodní smlouvě, většinový názor byl vyjádřen dne 6. května 2009 usnesením, kterým Senát dal souhlas k její ratifikaci". Na úplný závěr vyjádření pak předseda Senátu konstatuje, že je "zasílá s vědomím, že je zcela na Ústavnímu soudu, aby ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy a oddílu druhého zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavnímu soudu, rozhodl o návrhu skupiny senátorů".

C.

Vyjádření vlády

39. Dne 15. října 2009 došlo Ústavnímu soudu vyjádření vlády České republiky (přijaté téhož dne usnesením vlády č. 1295). Podrobně se vyjadřuje k jednotlivým bodům návrhu skupiny senátorů.

40. Na úvod svého vyjádření vláda považuje "za nezbytné zdůraznit, že Ústavní soud se již jednou posouzením souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem zabýval [v nálezu [Pl. ÚS 19/08](#)], kterým vyslovil, že Lisabonská smlouva v konkrétních ustanoveních zpochybněných [Senátem] a Listina základních práv Evropské unie nejsou v rozporu s ústavním pořádkem". Podle vlády "přestože výrok lisabonského nálezu zahrnuje pouze některá ustanovení Lisabonské smlouvy, vychází vláda z toho, že Ústavní soud neposuzoval tato ustanovení izolovaně, nýbrž v jejich vzájemných souvislostech s jinými částmi Lisabonské smlouvy i v kontextu její celkové koncepce. [...] Tuto skutečnost je třeba podle názoru vlády vzít náležitě v úvahu zejména při posuzování části I. návrhu" (bod 2 vyjádření vlády). Dále vláda uvádí, že "připustnost dalšího návrhu na přezkum Lisabonské smlouvy by měla být spíše výjimečná" (bod 3 vyjádření vlády). Vláda se rovněž domnívá,

že "tuto otázku bude třeba ve vztahu k návrhu skupiny senátorů blíže vyjasnit, neboť v některých částech návrhu jsou zjevně napadána již přezkoumaná ustanovení Lisabonské smlouvy či jsou používány argumenty, které Ústavní soud již v lisabonském nálezu odmítl" (bod 3 vyjádření vlády).

41. K výhradě navrhovatele rozšířit případně své podání o návrh na posouzení dalších ustanovení SFEU (viz bod 21 tohoto nálezu) vláda uvádí:

"Ústavní soud by měl především posoudit, zda taková výhrada, jež má de facto charakter blanketního návrhu na zahájení řízení, neodporuje smyslu a účelu řízení o přezkumu souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem ČR. V případě, že Ústavní soud nedospěje k tomuto závěru, má vláda za to, že takový postup by mohl být případně posuzován i ve světle § 118b občanského soudního řádu, který by bylo možné vzhledem k absenci výslovné úpravy v § 71d zákona o Ústavním soudu subsidiárně využít na základě § 63 citovaného zákona [zde vláda odkazuje na usnesení [sp. zn. I. ÚS 288/2000](#) ze dne 23. 1. 2001 (U 4/21 SbNU 471)]. Vláda se domnívá, že Ústavní soud by měl zvážit, zda na základě přiměřeného použití již citovaného § 118b občanského soudního řádu neomezuje navrhovatele v možnosti rozšíření původního návrhu zásada koncentrace řízení, a pokud ano, k jakému okamžiku se toto omezení váže" (bod 5 vyjádření vlády).

42. K návrhu na spojení řízení v této věci s řízením [sp. zn. Pl. ÚS 26/09](#) vláda odkazuje na odůvodnění usnesení [sp. zn. Pl. ÚS 26/09](#) ze dne 6. 10. 2009, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, o odmítnutí návrhu v této věci.

43. K bodu I petitu návrhu vláda nejprve uvádí, že je podle jejího názoru nesprávně formulován, když zpochybňuje "ústavněprávní konformitu nejen Lisabonské smlouvy jako celku, ale zároveň i [SEU] a [SFEU] jako celku. Lisabonská smlouva [podle názoru vlády] nepochybně představuje zásadní novelu stávajících zakládacích smluv, přesto některá ustanovení platného znění obou Smluv zůstávají touto novelou nedotčena, a neměla by být proto předmětem přezkumu Ústavním soudem v rámci řízení o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Vláda je přesvědčena, že v rámci tohoto přezkumu nelze přezkoumávat již v současnosti platné normy primárního práva" (bod 4 vyjádření vlády; srov. rovněž bod 8). Vláda rovněž uvádí, že v této části návrh "postrádá ústavněprávně relevantní argumentaci a v některých bodech spíše vyvolává dojem, že navrhovatelé se pouze snaží přesvědčit Ústavní soud o svých právně-politických úsudcích" (bod 8 vyjádření vlády). Pokud by tomu tak skutečně bylo, pak by k projednání těchto částí návrhu Ústavní soud nebyl podle názoru vlády příslušný (bod 9 vyjádření vlády).

44. Věcně k bodu I petitu návrhu vláda uvádí, že "nemůže být jakýchkoliv pochyb o tom, že souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy byl Parlamentem ČR dán platně, v souladu se všemi pravidly plynoucími z Ústavy a právního řádu ČR" (bod 11 vyjádření vlády). Podle vlády je Lisabonská smlouva "novelizací zakládacích smluv a předmětem ratifikace jsou tedy tzv. novelizační body. Tento postup je ostatně užíván i v případech novelizací zákonných norem v českém legislativním procesu" (bod 11 vyjádření vlády). Navíc podle vlády "absence oficiálního konsolidovaného znění zakládacích smluv se zapracovanými změnami podle Lisabonské smlouvy závěr navrhovatelů nepodporuje, ale naopak se jeví jako zcela logická, neboť předmětem ratifikace v členských státech je právě Lisabonská smlouva měnící zakládací smlouvy. Pokud by oficiální konsolidované znění existovalo, vznikla by naopak nejistota v tom smyslu, co má být předmětem ratifikace ve všech členských státech, a který z obou textů má přednost v (hypotetickém) případě jejich rozporu. Vláda uvádí, že neoficiální konsolidované znění zakládacích smluv se zapracovanými změnami podle Lisabonské smlouvy, které slouží pro lepší orientaci v textu, existuje a bylo publikováno v Úředním věstníku EU i v českém jazyce" (bod 12 vyjádření vlády s odkazem na Úř. věst. C 115, 9.5.2008, s. 1). K navrhovatelem tvrzenému porušení principu zákazu retroaktivity (viz bod 6 tohoto nálezu) vláda uvádí, že "tato možnost dodatečných oprav, [...] je zcela v souladu s mezinárodním právem. Jedná se o tzv. korigenda, čili o opravy chyb, jež vznikly při překladech textu z původního jazyka, resp. jazyků, do ostatních úředních jazyků Unie, a nikoliv o změny věcné povahy. Tento postup podléhá pravidlům stanoveným v čl. 79 Vídeňské úmluvy o smluvním právu [vyhlášena pod č. 15/1988 Sb., dále jen 'Vídeňská úmluva']" (bod 13 vyjádření vlády, odkazy vypuštěny). Vláda rovněž oponuje tvrzení navrhovatele, že Lisabonská smlouva odporuje základní charakteristice České republiky jako svrchovaného a demokratického právního státu zakotvené v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, potažmo v čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod s ohledem na další tvrzené důvody shrnuté v bodech 6 a 7 tohoto nálezu.

45. Dále se vláda vyjadřuje k jednotlivým důvodům, ve kterých navrhovatel spatřuje rozpor určitých ustanovení Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem a které navrhovatel uvádí v bodu II petitu návrhu.

46. V bodech 18 až 23 svého vyjádření vláda argumentuje, že čl. 7 SEU není v rozporu s čl. 1 odst. 1 ani s čl. 2

odst. 3 Ústavy (k tomuto návrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 11 nálezu). Připomíná, že toto ustanovení již bylo předmětem posuzování ze strany Ústavního soudu, který v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) neshledal jeho rozpor s ústavním pořádkem. Dále vláda mj. uvádí, že výrazy, jejichž nepřiměřenou obecnost návrhovatel namítá, "nevybočují z mezí přiměřené obecnosti, a to nejen v rámci standardů norem mezinárodního smluvního práva, ale i v rámci standardů norem práva vnitrostátního, jež jsou zřejmě ve srovnání s prve uvedenými vyšší" (bod 20 vyjádření vlády, které odkazuje na bod 186 nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#)).

47. V bodech 24 až 31 svého vyjádření vláda argumentuje, že čl. 8 SEU není podle jejího názoru v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy (k tomuto návrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 12 nálezu). Zde např. vláda poukazuje na skutečnost, že "významu sporných pojmů se lze dobrat běžnými výkladovými prostředky, jež jsou pro výklad mezinárodních smluv stanoveny v čl. 31 Vídeňské úmluvy. Podle tohoto ustanovení je nutné výrazy v textu mezinárodní smlouvy nevykládat izolovaně, nýbrž ve vzájemné souvislosti, vykládat je v dobré víře a připisovat jim obvyklý smysl, a konečně, přihlížet přitom i k předmětu a účelu smlouvy tak, aby výklad přispěl k efektivnímu provádění smlouvy" (bod 25 vyjádření vlády). Vláda pak takový výklad provádí v následujících bodech svého vyjádření.

48. V bodech 32 a 33 se vláda zabývá pochybnostmi návrhových vyjádření v souvislosti s čl. 10 odst. 1 SEU a rovněž konstatuje, že není v rozporu s čl. 1 odst. 1 ani s čl. 10a Ústavy (k tomuto návrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 13 nálezu). Vláda v bodu 32 svého vyjádření uvádí, že toto ustanovení SEU je

"především konstatováním skutečnosti, že zastupitelská demokracie patří ke společným ústavním tradicím sdíleným členskými státy. Právě prostřednictvím zastupitelské demokracie na národní úrovni se uskutečňuje svěřením pravomocí, jejichž originárními nositeli zůstávají členské státy, Unii a jejím orgánům. Tato základní linie zastupitelské demokracie je pak Lisabonskou smlouvou ještě akcentována přiznáním zvláštní úlohy vnitrostátních parlamentů při kontrole výkonu takto svěřených pravomocí. Skutečnost, že Evropský parlament, volený přímo občany členských států Unie na základě principu tzv. degresivní proporcionality, vykonává na unijní úrovni některé, nikoli však všechny funkce imanentní zastupitelským sborům národním, a to především funkce kontrolní a legislativní, vypovídá o tom, že tento orgán hraje doplňkovou roli v posílení transparentnosti a demokratické struktury rozhodovacího procesu, a nikoliv že Unie sama se jeho prostřednictvím stává státem nebo že by na něj byla přenesena práva parlamentů vnitrostátních. Evropská unie je tedy systémem *sui generis*, ve kterém je prvek demokratické reprezentace založen na legitimačním řetězu mezi národními parlamenty a Radou a doplněn o horizontální prvek zastoupení v Evropském parlamentu".

49. V bodech 34 až 41 svého vyjádření vláda argumentuje pro závěr formulovaný v bodu 41, že čl. 17 SEU "není podle jejího názoru v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy ani s Listinou základních práv a svobod" (k tomuto návrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 14 nálezu). K otázce namítané vágnosti pojmu "evropanství" vláda poukazuje na znění tohoto pojmu v jiných jazykových verzích. Vláda uvádí, že "v českém překladu možná poněkud nevhodně zvolený výraz evropanství je tedy třeba chápat v této souvislosti spíše jako "evropskou angažovanost", tedy volně řečeno bazální loajalitu vůči hodnotám a obecným cílům integrace" (bod 39 vyjádření vlády). Obdobně vláda argumentuje s ohledem na údajný rozpor požadavku evropanství s principem politické neutrality.

50. V bodech 42 až 44 svého vyjádření vláda argumentuje pro závěr formulovaný v bodu 44, že "nesdílí názor návrhových vyjádření, že institut tzv. posílené spolupráce" upravený v čl. 20 SEU "odporuje principu svrchovanosti České republiky, a je s ohledem na shora uvedené přesvědčena, že čl. 20 SEU není v rozporu s čl. 1 odst. 1 ani s čl. 10a Ústavy ČR" (k tomuto návrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 15 nálezu). Vláda v bodu 42 svého vyjádření uvádí, že

"smyslem posílené spolupráce je umožnit některým členským státům integrovat se v rámci Unie rychleji a přitom zajistit, že tato spolupráce bude ostatním členským státům v případě jejich pozdějšího zájmu kdykoliv za předem jasně stanovených podmínek otevřena. Z těchto důvodů je zcela logické, že Lisabonská smlouva, podobně jako již platná Smlouva o EU, podmiňuje navázání posílené spolupráce mezi skupinou členských států splněním stanovených podmínek a schválením ze strany Rady. Pokud si budou některé členské státy EU přát navázání spolupráce mimo oblast působnosti Unie a bez využití jejích institucionálních struktur, přičemž taková spolupráce nebude v rozporu se závazky těchto států plynoucími z jejich členství v Unii, Lisabonská smlouva jim v tomto žádné omezení neklade. Narozdíl od posílené spolupráce ve smyslu čl. 20 SEU však v tomto případě Unie nemůže ostatním členským státům zaručit, že jim zúčastněné státy umožní se k takové spolupráci mimo rámec EU připojit".

51. Vláda v tomto ohledu doplňuje, že "v oblasti sdílených pravomocí platí zásada, že v rozsahu, v jakém určitou pravomoc nevykonala Unie nebo se ji rozhodla přestat vykonávat, náleží její výkon členským státům" (vyjádření vlády bod 43). Podle názoru vlády mohou členské státy tyto Unii dosud nevykonané pravomoci vykonávat jednotlivě, popř. i společně, za podmínky, že se výkon těchto pravomocí nedostane do rozporu se závazky těchto členských států plynoucích z jejich členství v EU. Jak však vláda dále vysvětluje,

"v případě posílené spolupráce ve smyslu čl. 20 SEU se však již jedná o kvalitativně jinou situaci, neboť tato spolupráce se uskutečňuje v rámci cílů a působnosti Unie a v rámci unijního integračního procesu, který tak může být touto cestou prohlubován a posilován i mezi užší skupinou (nejméně devíti) členských států. Členské státy zapojené do posílené spolupráce totiž vykonávají nevýlučné pravomoci Unie, nikoli pravomoci vlastní, jak je výslovně a jasně uvedeno v čl. 20 odst. 1 SEU. Pokud budou v rámci této kvalifikované posílené spolupráce přijímány právní akty, budou mít kvalitu unijního práva se všemi příslušejícími atributy" (bod 43 vyjádření vlády).

52. V bodech 45 až 51 svého vyjádření vláda argumentuje pro závěr formulovaný v bodu 51, že "čl. 21 odst. 2 písm. h) SEU není v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR ani s čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod" (k tomuto návrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 16 nálezu), přičemž odkazuje na argumentaci uplatněnou ohledně obdobných argumentů návrhovateli a doplňuje ji srovnávacím jazykovým výkladem, s pomocí něhož vláda dospívá k přesvědčení, že "členské státy Unie neměly při sjednávání Lisabonské smlouvy na mysli řádnou správu věcí veřejných ve smyslu zodpovědného výkonu veřejné moci vůči podřízeným subjektům, který se účinně realizuje pouze uvnitř státu, jak se mylně návrhovatelé domnívají, jako spíše zodpovědné přijímání politických rozhodnutí vůči rovnocenným partnerům, které má vést k vytvoření a udržení celosvětového řádu" (bod 48 vyjádření vlády).

53. V bodech 52 až 58 svého vyjádření vláda argumentuje pro závěr formulovaný v bodu 58, že možnost vytvoření společné obrany EU, zakotvená v čl. 42 odst. 2 pododst. 1 SEU, není v rozporu s čl. 1 odst. 1 ani s čl. 10a Ústavy (k tomuto návrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 17 nálezu). Vláda předně považuje za nezbytné opakovat tvrzení návrhovatele (obsaženému v bodu 131 návrhu), že "nový text Maastrichtské smlouvy jinou alternativu než vznik společné obrany nepřipouští". Podle vlády je toto tvrzení "v přímém rozporu se zněním čl. 42 SEU". Podle vlády je "zřejmé, že z právního hlediska je zakotvena možnost jednomyslně rozhodnout o společné obraně, avšak je ponecháno na politické úvaze zástupců členských států v Evropské radě, zda bude takové rozhodnutí přijato. V žádném případě se nejedná o právní závazek, jehož nesplnění by znamenalo porušení smluvní povinnosti. Jinak řečeno, společná obrana vznikne, pokud o tom Evropská rada v blíže neurčeném budoucím časovém okamžiku rozhodne, výlučně na základě své politické úvahy, aniž by k tomu byla právně zavázána" (obě citace z bodu 53 vyjádření vlády). Dále vláda upozorňuje na nutnost schválení takového rozhodnutí všemi členskými státy v souladu s jejich předpisy (bod 54 vyjádření vlády). Vláda je rovněž přesvědčena, že

"tvrzení návrhovateli ohledně nemožnosti přenést jakékoliv pravomoci týkající se obrany na mezinárodní organizaci je neudržitelné. Pokud by záležitosti týkající se obrany byly skutečně základním atributem svrchovanosti ČR, jejíž zachování by neumožňovalo učinit obranu předmětem mezinárodních závazků, postrádalo by celé ustanovení čl. 43 Ústavy ČR smyslu. Je totiž evidentní, že jak plnění mezinárodních smluvních závazků o společné obraně proti napadení (čl. 43 odst. 1 Ústavy ČR), tak účast ČR v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je ČR členem (čl. 43 odst. 2 Ústavy ČR), jakož i pobyt ozbrojených sil jiných států na území ČR (čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR), jednoznačně představují sdílení pravomocí v oblasti obrany, samozřejmě na základě platných mezinárodních smluvních závazků přijatých ČR jako svrchovaným státem při splnění Ústavou ČR stanovených postupů. Přijetí takovýchto smluvních závazků výslovně umožňuje čl. 49 písm. b) Ústavy ČR, který jako jednu z kategorií tzv. "prezidentských smluv" stanoví kategorii smluv "spojeneckých, mírových a jiných politických" (bod 55 vyjádření vlády).

54. V té souvislosti vláda upozorňuje na členství České republiky v Organizaci Severoatlantické smlouvy (North Atlantic Treaty Organization - NATO - Severoatlantická smlouva [Washington, D. C., 4. dubna 1949]). Pro Českou republiku vstoupila v platnost v souladu se zněním článku 10 smlouvy dne 12. března 1999 a byla vyhlášena pod č. 66/1999 Sb.) a důsledky z toho vyplývající, i s ohledem na čl. 42 odst. 7 pododst. 2 SEU.

55. V bodech 59 až 61 svého vyjádření vláda argumentuje pro závěr formulovaný v bodu 61, že čl. 50 odst. 2 až 4 SEU "upravující postup při vystoupení členského státu z Unie není v rozporu s čl. 1 odst. 1 ani s čl. 10a Ústavy" (k tomuto návrhovatelem tvrzenému důvodu rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem viz bod 18 nálezu). Vláda v té souvislosti připomíná závěry Ústavního soudu, vyjádřené v bodu 106 jeho

nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#), že "explicitní artikulace [možnosti vystoupení z Unie] v Lisabonské smlouvě je nesporným potvrzením principu States are the Masters of the Treaty a trvalý svrchovanosti členských států". Podle vlády "úprava postupu pro vystoupení je pak vyjádřením společné vůle členských států řešit budoucí vzájemné vztahy smluvně, konsensuálně a komplexně (což je v případě takového integračního celku nepochybně žádoucí)" (bod 59 vyjádření vlády).

56. K tvrzeným důvodům rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem, které navrhovatel uvádí v bodu III petitu návrhu (k tomuto bodu petitu návrhu viz bod 19 nálezu), vláda upozorňuje, že navrhovatelé napadají ustanovení čl. 78 odst. 3 SFEU a čl. 79 odst. 1 SFEU, "aniž by věnovali pozornost systematickému výkladu těchto ustanovení, ať již jde o samotný koncept prostoru svobody, bezpečnosti a práva, mezinárodní závazky v oblasti azylové politiky, prostupnost vnitřních hranic, ochranu vnějších hranic a navazující vizovou politiku či snahu o komplexní řešení legální a nelegální migrace. Pomíjejí přitom i ta ustanovení SFEU, která jejich argumentaci vyvracejí, i doslovný text uvedených ustanovení" (bod 62 vyjádření vlády). K ustanovení čl. 78 odst. 3 SFEU vláda uvádí, že je třeba mít na paměti, "že jsou to právě členské státy, které v Radě o takových opatřeních rozhodují, a to ve prospěch dotčeného či dotčených členských států. Toto ustanovení je třeba vykládat i v kontextu uplatňování zásady solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni" (bod 63 vyjádření vlády). K ustanovení čl. 79 odst. 1 SFEU pak vláda "pokládá za nezbytné především poukázat na odstavec 5 téhož článku, který navrhovatelé zcela pominuli.". Podle vlády "toto ustanovení členským státům zaručuje právo stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících na jejich území s cílem hledat práci či podnikat jako samostatně výdělečná osoba. Jedná se o zvlášť důležitý regulační mechanismus, který by měl zůstat ochranou vnitřního pracovního trhu proti nežádoucímu (nezvladatelnému) přílivu cizích státních příslušníků pohybujících se již volně za prací v rámci společného pracovního trhu Unie" (bod 64 vyjádření vlády). Na základě uvedeného "se vláda domnívá, že tvrzení navrhovatelů uvedená v části III návrhu jsou zjevně neopodstatněná. Čl. 78 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 SFEU podle názoru vlády nejsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy" (bod 65 vyjádření vlády).

57. K bodu IV petitu návrhu vláda uvádí, že "Ústavní soud není k projednávání tohoto návrhu věcně příslušný, a to jednak z toho důvodu, že v případě Rozhodnutí se nejedná o kategorii mezinárodní smlouvy, která podléhá předběžnému přezkumu ústavnosti [...], a dále proto, že Ústavní soud je zde pouze žádán, aby autoritativně konstatoval pravdivost určitého právního názoru" (bod 66 vyjádření vlády).

D.

Vyjádření prezidenta republiky

58. Dne 16. října 2009 došlo Ústavnímu soudu vyjádření prezidenta republiky. Člení se do pěti částí označených písmeny A až E.

59. V části A, nazvané "Preamble", prezident republiky připomíná společensko-politické souvislosti schvalování Lisabonské smlouvy, vítá návrh skupiny senátorů a konstatuje, že "ačkoliv se Ústavní soud ve věci Lisabonské smlouvy již vyjadřoval, bylo to pouze k jejím jednotlivostem, a nikoli ke smlouvě jako celku". Podle názoru prezidenta republiky "dřívější posuzování dílčích pasáží Lisabonské smlouvy není zárukou, která by mohla vyvrátit pochybnosti o kompatibilitě Lisabonské smlouvy s naším ústavním pořádkem. Dnešní úkol Ústavního soudu je zcela jiný, a proto neporovnatelný s tím, který měl na podzim minulého roku". K předchozímu přezkumu Lisabonské smlouvy se prezident republiky ještě vrací v posledním odstavci první části svého vyjádření:

"Vzhledem k tomu, že předchozí zkoumání souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR bylo založeno na specifickém přístupu, kdy Ústavní soud posuzoval jen ta ustanovení, která tehdy Senát napadl, a neposuzoval Lisabonskou smlouvu komplexně a celistvě, nebyly seriózně posouzeny a zváženy ani mé argumenty, které jsem uvedl ve mém stanovisku z června 2008. Na mé obsáhlé vyjádření odpověděl tehdy Ústavní soud jedinou větou. Současné podání senátorů, které je rozsahem napadených ustanovení mnohem širší, dává příležitost zamyslet se nad problematikou Lisabonské smlouvy komplexněji a otevírá tím i příležitost vrátit se k mým předchozím argumentům."

60. V části B prezident republiky rekapituluje své vyjádření z června 2008 (učiněné v rámci řízení ve věci [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#)). Prezident republiky se domnívá, že "v rámci řízení ani později nedostal úplné a přesvědčivé odpovědi" na pět otázek, které v tomto vyjádření vznesl. Tyto otázky v předloženém vyjádření opakuje.

61. První otázka, vznesená prezidentem republiky, zněla: "Zůstane Česká republika i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost svrchovaným státem a plnoprávným subjektem mezinárodního společenství, způsobilým samostatně a beze zbytku dodržovat závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva?". Podle názoru prezidenta republiky se Ústavní soud "přímé odpovědi vyhnul a přišel s novou teorií svrchovanosti sdílené společně Evropskou unií a Českou republikou (a dalšími členskými státy)". Prezident republiky uvádí:

"Pojem sdílená svrchovanost se sice v poslední době poměrně často používá, ale pouze v nerigorózních debatách. Je sám o sobě protimluvem. Nejen, že náš právní řád pojem "sdílená svrchovanost" nezná, ale nezná ho ani právo Evropské unie. Byl použit pouze v rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se pro období 2007-2013 stanoví program Občané pro Evropu na podporu aktivního evropského občanství, kde se uvádí, že "Kultura sdílené svrchovanosti - a ne vzdání se svrchovanosti - to je kultura a identita dnešního evropského občana, a tím spíše občana budoucího". To samozřejmě nemůže být základem jakékoli právní argumentace".

62. V následujícím odstavci představuje prezident republiky svoje pojetí svrchovanosti: "Podstatou svrchovanosti je neomezený výkon moci. Její sdílení svrchovanost popírá". Podle prezidenta republiky "dovedeno do důsledku tento názor Ústavního soudu [prezident republiky má zřejmě na mysli pojetí suverenity vyjádřené Ústavním soudem v jeho nálezu [sp. zn. Pl. US 19/08](#)] naznačuje, že v Evropské unii žádný suverén v klasickém slova smyslu nebude. To je velmi nebezpečné společenské uspořádání". Prezident republiky uzavírá:

"Nemyslím, že právě tento typ svrchovanosti měl na mysli český ústavodárce, když v roce 1992 formuloval článek 1 Ústavy. Z odpovědi Ústavního soudu rovněž plyne odpověď na druhou část této otázky: Česká republika jako subjekt mezinárodního společenství není plnoprávná a své mezinárodní závazky může beze zbytku dodržovat pouze společně s Evropskou unií. To pro mne nebyla a není přijatelná odpověď".

63. Druhá otázka, na kterou prezident republiky hledal v řízení před Ústavním soudem odpověď, zněla: "Je ustanovení Lisabonské smlouvy o přímém vnitrostátním účinku právních předpisů Evropské unie v souladu s čl. 10 Ústavy České republiky?". Podle názoru prezidenta republiky "na tuto otázku Ústavní soud neposkytl odpověď vůbec. Problematiky se [podle prezidenta republiky] dotkl pouze odkazem na kauzu tzv. cukerných kvót".

64. Třetí otázkou se prezident republiky podle svého vyjádření tázal: "Má Listina základních práv Evropské unie právní status mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, a pokud ano, jsou všechna její ustanovení v souladu s Listinou základních práv a svobod České republiky, resp. jiných součástí ústavního pořádku?". Podle názoru prezidenta republiky "na první část otázky Ústavní soud neposkytl přímou odpověď. Z nálezu lze pouze nepřímou dovodit, že Ústavní soud považuje Listinu základních práv Evropské unie za mezinárodní smlouvu a že Listina není v rozporu s Ústavou. Výslovná odpověď však poskytnuta nebyla".

65. Čtvrtou otázkou se prezident republiky tázal, zda Evropská unie zůstane "po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost mezinárodní organizací, resp. institucí, na kterou čl. 10a Ústavy dovoluje přenést pravomoci orgánů České republiky". Podle prezidenta republiky "Ústavní soud neposkytl žádnou odpověď".

66. Konečně pátá otázka položená prezidentem republiky: "Jestliže Lisabonská smlouva nepřímou novelizuje Přístupovou smlouvu, nevztahuje se pak implicitně i na Lisabonskou smlouvu ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii (ve kterém by pak bylo třeba novelizovat zejména otázku pro referendum)? Nemá být proto i souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy předmětem referenda?". Zde prezident republiky uvádí, že "na tuto otázku jako jedinou Ústavní soud odpověděl, byť můj dotaz zřejmě nepochopil". Podle chápání prezidenta republiky:

"Ústavní soud konstatoval, že referendum je možné, ale že rozhodnutí nepřísluší Ústavnímu soudu, ale politickým orgánům. Já se však tázal, zda se již schválený ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii vztahuje či nevztahuje i na Lisabonskou smlouvu. Ta mění podmínky našeho přístupu, a to velmi podstatným způsobem".

67. Prezident republiky připomíná důvodovou zprávu k ústavnímu zákonu č. 515/2002 Sb. (podle jeho názoru "schválenou vládou a Parlamentem České republiky") a cituje z ní následující pasáž:

„formulace čl. 10a Ústavy předpokládá alternativně jako podmínku ratifikace mezinárodní smlouvy, kterou

jsou přenášeny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, buď souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, nebo souhlas daný v referendu. Návrh zákona tuto obecnou formulaci konkretizuje tak, že pro případ ratifikace Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii je třeba předchozího souhlasu v referendu, neboť pouze jím lze rozhodnout o přistoupení k Evropské unii; určuje tedy jednu z variant uvedených v citovaném čl. 10a. Procesem ratifikace jiných typově vymezených mezinárodních smluv se návrh zákona nezabývá, bude předmětem budoucích rozhodnutí Parlamentu".

Z toho prezident republiky dovozuje, "že již v roce 2002 Parlament České republiky předpokládal, že podle čl. 10a Ústavy, pokud by v budoucnu mělo dojít k přenosu některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, mělo by se tak stát referendem". Podle názoru prezidenta republiky se Ústavní soud

"vůbec nezabýval otázkou, zda Lisabonská smlouva, která se má ratifikovat více než pět let od data 1. května 2004, tj. od data přistoupení České republiky k Evropské unii, nemění podmínky, za kterých se občané vyslovili v referendu k přistoupení České republiky k Evropské unii, a zda proto není třeba přijmout nový zákon o referendu, kterým by občané odpověděli na otázku souhlasu se změnami přijatými Lisabonskou smlouvou."

68. Závěrem části B prezident republiky proklamuje: "Na všechny tyto otázky musí dát Ústavní soud přímou odpověď".

69. V části C prezident republiky rekapituluje návrh skupiny senátorů a s jejich výhradami vyjadřuje souhlas. Závěrem této části prezident republiky vítá jejich snahu "konečným výčtem definovat znaky tzv. materiálního jádra ústavního pořádku, přesněji řečeno svrchovaného demokratického právního státu". Prezident republiky se domnívá, že "pokud Ústavní soud toto vymezení přijme za své, či je definuje jiným, podobným způsobem, mohlo by se tím zamezit budoucímu účelovému definování těchto znaků v souvislosti s aktuálně projednávanými kauzami". Podle názoru prezidenta republiky by se tím výrazně posílila míra právní jistoty občanů i státních orgánů.

70. V části D se prezident republiky vrací k návrhu skupiny senátorů na zrušení vybraných ustanovení jednacích řádů obou komor Parlamentu ([sp. zn. Pl. ÚS 26/09](#)) a konstatuje, že jej Ústavní soud odmítl, "aniž by jej podrobněji zkoumal". Prezidentovi republiky "nezbývá než vyjádřit nad tímto unáhleným postupem Ústavního soudu své politování, protože tyto závažné otázky české státnosti tak zůstanou nezodpovězeny a mohou se v budoucnu stát předmětem dalších sporů".

71. V závěrečné části E prezident republiky navrhuje,

"aby Ústavní soud rozhodl jasně, konkrétně a s podrobným odůvodněním o souladu Lisabonské smlouvy jako celku s článkem 1 odst. 1 Ústavy, resp. s článkem 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a aby sdělil, zda Česká republika zůstane i po ratifikaci Lisabonské smlouvy svrchovaným, jednotným a demokratickým právním státem založeným na účtě k právům a svobodám člověka a občana."

72. Dne 23. října 2009 bylo Ústavnímu soudu doručeno prostřednictvím prezidenta právního zástupce A. P. doplnění vyjádření prezidenta republiky. V něm se prezident republiky ztotožňuje s doplněním návrhu skupiny senátorů a v jeho rámci pak upozorňuje Ústavní soud, aby neopomněl posoudit slučitelnost Lisabonské smlouvy s Ústavou také s ohledem na to, zda "opuštěním principu konsensuálního v oblasti zahrnující prostor svobody, bezpečnosti a práva a zavedením v této oblasti principu většinového hlasování představitelů moci výkonné jednotlivých členských států Evropské unie nedochází k porušení čl. 10a Ústavy, neboť po faktické v stránce nejde o přenos pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci, ale na skupinu států, jež Českou republiku při prosazování vlastních zájmů přehlasují". Podle názoru prezidenta republiky "přenos pravomocí orgánů České republiky na jiný stát či skupinu států čl. 10a Ústavy nepřipouští".

III.

Průběh ústního jednání

73. Při ústním jednání před Ústavním soudem, které se konalo dne 27. října 2009, vystoupili za navrhovatele senátor Jiří Oberfalzer a jím zmocněný právní zástupce J. K., za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky její předseda Miloš Vláček, za Senát České republiky jeho předseda Přemysl Sobotka, za

prezidenta republiky jím zmocněný právní zástupce A. P. a za vládu České republiky ministr pro evropské záležitosti Štefan Füle.

74. Právní zástupce navrhovatele vznesl, s odvoláním na ustanovení § 37 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, námitku podjatosti soudce zpravodaje Pavla Rychetského, přičemž pochybnosti o jeho nepodjatosti odůvodnil tím, že v textu článku uveřejněného v internetovém vydání Lidových novin z 30. 9. 2009 s názvem "Německý velvyslanec se vyptával Rychetského na osud Lisabonu" je mj. uvedeno, že "německý velvyslanec se před dvěma týdny osobně objednal u předsedy soudu Pavla Rychetského a jednal s ním i o Lisabonské smlouvě. Lidovým novinám to potvrdil i soudce Rychetský. Velvyslance Johannese Haindla podle Rychetského zajímalo to, jak dlouho bude soudu trvat, než vynese rozsudek (sic!). Jak se i v uvedeném článku popravdě (sic!) dále uvádí, schůzka ... zaskočila senátory, kteří podali ústavní stížnost (sic!)".

75. Ústavní soud přerušil jednání a poté o námitce rozhodl usnesením takto: "Soudce Pavel Rychetský není vyloučen z projednávání a rozhodování ve věci vedené pod [sp. zn. Pl. ÚS 29/09](http://sp.zn.pl.us29/09)". V podrobnostech se odkazuje na uvedené usnesení dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

76. V pokračování ústního jednání předseda Ústavního soudu stručně zrekapituloval obsah návrhu spolu s doplněním učiněným navrhovatelem a vyjádřeními účastníků řízení a vyzval zástupce vlády, aby předložil, v souladu s výzvou učiněnou soudcem zpravodajem dne 26. října 2009, stejnopis usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1995 č. 732 k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie společně s žádostí a memorandem připojeným k této žádosti. Zástupce vlády tak učinil a kopie uvedených dokumentů byly doručeny v přestávce ústního jednání i ostatním účastníkům řízení.

77. Navrhovatel ústy svého právního zástupce předložil dokument nazvaný "Doplnění a upřesnění petitu návrhu s odůvodněním" (dále jen "druhé doplnění") a stručně shrnul jeho obsah. Stejnopisy druhého doplnění předseda Ústavního soudu doručil ostatním účastníkům krátkou cestou přímo v průběhu ústního jednání.

78. Navrhovatel v tomto druhém doplnění podle svých slov "doplňuje a zpřesňuje petit návrhu" ze dne 29. září 2009 a jeho doplňku ze dne 15. října 2009 takto: Bod I petitu návrhu tak, jak je formulován v druhém doplnění, zní: "Lisabonská smlouva (v konsolidovaném znění) jako celek, (Maastrichtská smlouva jako celek a Římská smlouva jako celek) odporuje článku 1 odst. 1 Ústavy, a článku 2 odst. 1 [Listiny]". V bodu II petitu návrhu navrhovatel činí tyto změny:

- čl. 7 odst. 3 SEU zpochybněný již v původním návrhu (viz bod 11 tohoto nálezu; v původním návrhu i jeho doplnění ovšem navrhovatel zpochybnil čl. 7 SEU jako celek a poté i jeho konkrétní formulace) má podle navrhovatele odporovat rovněž čl. 2 odst. 3 Ústavy,
- čl. 9 SEU má podle navrhovatele odporovat čl. 1 odst. 1 Ústavy,
- čl. 13 odst. 1 SEU a čl. 47 SEU má podle navrhovatele odporovat čl. 10a odst. 1 Ústavy,
- čl. 14 odst. 2 SEU má podle navrhovatele odporovat čl. 1 Listiny,
- čl. 17 odst. 1 a 3 SEU zpochybněný již v původním návrhu (viz bod 14 tohoto nálezu; v doplnění ovšem navrhovatel zpochybnil pouze druhý pododstavec čl. 17 odst. 3 SEU) má podle navrhovatele odporovat rovněž čl. 21 odst. 4 Listiny,
- čl. 19 odst. 1 SEU má podle navrhovatele odporovat čl. 87 odst. 2 Ústavy
- čl. 50 odst. 2, 4 SEU zpochybněný již v původním návrhu (viz bod 18 tohoto nálezu) má podle navrhovatele odporovat čl. 2 odst. 3 Ústavy.

79. V souvislosti s čl. 8 SEU zpochybněným již v původním návrhu (viz bod 12 tohoto nálezu) navrhovatel v druhém doplnění neuvádí rozpor konkrétních formulací tak, jako činil v původním návrhu; u čl. 7 SEU v tomto druhém doplnění navrhovatel uvádí pouze jeho odstavec 3; u čl. 50 SEU v tomto druhém doplnění navrhovatel uvádí pouze odst. 2, 4, nikoliv odstavce 2 až 4, jako činil v původním návrhu a jeho doplnění (viz bod 18). Tyto rozdíly však lze zřejmě přičíst spíše ledabylému zpracování uvedených podání (stejně jako výslovné zpochybnění pouze druhého pododstavce čl. 17 odst. 3 SEU v doplnění návrhu) než úmyslu navrhovatele, a Ústavní soud je tedy nepokládal za relevantní.

80. Výše uvedená doplnění, popř. modifikace znění petitu návrhu navrhovatel odůvodnil způsobem shrnutým v následujících bodech tohoto nálezu (písařské chyby jsou v citacích korigovány, syntax nikoliv).

81. K tvrzenému rozporu čl. 7 odst. 3 SEU s čl. 2 odst. 3 Ústavy:

"Při aplikaci této pravomoci Rada rozhodne kvalifikovanou většinou o pozastavení práv členského státu, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě. Tím následně dojde k omezení moci tohoto členského státu. A to s dopadem na jeho občany. Právní norma, obsahující toto pravidlo, zakotvená v [ustanovení čl. 7 odst. 3 SEU], a umožňující redukovat moc členského státu, která je primárně založena jako služba jeho občanům, je tak v přímém rozporu s právní normou českého ústavního pořádku. Konkrétně zakotvenou v [ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy], podle níž státní moc slouží všem občanům".

82. Zde Ústavní soud poznamenává, že totožnými důvody navrhovatel zpochybnil soulad čl. 7 SEU s čl. 2 odst. 3 Ústavy již ve svém původním návrhu (srov. bod 11 tohoto nálezu).

83. K tvrzenému rozporu čl. 9 SEU s čl. 1 odst. 1 Ústavy:

"Při aplikaci této právní normy se uplatní institut tzv. "evropského občanství", jež není odvozeno z Ústavy, resp. ústavního pořádku členského státu. Vzhledem k tomu, že institut občanství není definičním znakem mezinárodní organizace, nýbrž státu, zavedení tzv. "evropského občanství" rovněž dokazuje, že právní subjektivita EU nese ve smyslu této úpravy znaky státu. (S právní subjektivitou mezinárodní organizace by totiž korespondovalo označení typu "občané členských států Evropské unie").

Tím následně dojde k omezení svrchovanosti členského státu. Občanství, které s sebou nese právní důsledky, Ústava ČR uvádí pouze ve vztahu ke státu v ustanoveních článků 1, 2, 12 a 100.

Z právní normy, obsahující uvedený institut, a zakotvené v [ustanovení čl. 9 SEU], tak nelze pro občana členského státu vyloučit vznik i protichůdné odpovědnosti. Jednak vznikající ze státoobčanského vztahu, jednak vznikající z tzv. "evropanství". Vznik občanství s právními důsledky podle [ustanovení čl. 9 SEU] občanovi ČR je tak v rozporu s ústavním principem svrchovanosti ČR, zakotveným v [ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy], cit.: "Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát".

Neboť jejím občanům tak v důsledku vzniku "evropského občanství" může vzniknout např. dilema rozhodování se mezi odpovědností státu či EU za situace případného rozporu mezi nimi".

84. K tvrzenému rozporu čl. 13 odst. 1 SEU a čl. 47 SEU s čl. 10a odst. 1 Ústavy navrhovatel uvádí, že "při aplikaci citovaných ustanovení se právní subjektivita Evropské unie bude projevovat jako právní subjektivita státu". V následujících pasážích toto tvrzení navrhovatel rozvádí a uzavírá, že z aplikace těchto ustanovení SEU

"vyplývá, že přenášení některých pravomocí na EU a její orgány přinese členskému státu ztrátu svrchované možnosti bránit svoje příslušníky před dopady z vnějšku přicházejících omezení jejich základních práv. Neboť subjekt, na který jsou tyto pravomoci přenášeny, má právní subjektivitu státu, a nikoli právní subjektivitu mezinárodní organizace nebo instituce. Proto [jsou tato ustanovení] v rozporu s [ustanovením čl. 10a odst. 1 Ústavy]. Které stanoví, že "Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci", a tudíž nikoli na jiný stát".

85. K tvrzenému rozporu čl. 14 odst. 2 SEU s čl. 1 Listiny navrhovatel upozorňuje, že následkem jeho aplikace "dojde k tomu, že občané nejlidnatějšího státu budou mít v max. 750členném [Evropském parlamentu] až 12,6 % zástupců, zatímco početně nejslabšího jen 0,8 %". Z toho navrhovatel dovozuje porušení principu rovnosti zakotveného v citovaném ustanovení Listiny.

86. K tvrzenému rozporu čl. 17 odst. 1 a 3 SEU s čl. 21 odst. 4 Listiny:

"V [čl. 17 odst. 3 SEU] se uvádí: "... Členové Evropské komise jsou vybíráni podle celkové způsobilosti a evropanství". Obsah "evropanství" není definován, může sloužit k diskriminaci apod. Ale především není vyloučena jeho transformace ve výlučnou ideologii EU, deformující pluralismus a demokratické hodnoty, na nichž byla založena.

V indikovaném rozporu tak již nejde jen o "problém" ČR.

Zmíněné ustanovení SEU tak odporuje [čl. 21 odst. 4 Listiny], cit.: "Stát ... (se) nesmí ... vázat ... na výlučnou ideologii." A potažmo i [čl. 21 odst. 4 Listiny], cit.: "Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím".

87. Obdobně jako ve vztahu k argumentům vzneseným ohledně rozporu čl. 7 SEU s čl. 2 odst. 3 Ústavy (viz bod 82 tohoto nálezu) Ústavní soud poznamenává, že toto doplnění ve skutečnosti reprodukuje původní návrh (viz bod 14 tohoto nálezu).

88. K tvrzenému rozporu čl. 19 odst. 1 SEU s čl. 87 odst. 2 Ústavy navrhovatel uvádí, že "výklad práva Soudním dvorem Evropské unie je jedním z pramenů tzv. "unijního práva". A které má podle "Prohlášení" připojeného k Závěrečnému aktu mezivládní konference pod bodem "A" jako "Prohlášení k ustanovením smluv" č. 17: "Prohlášení o přednosti práva" přednost před právem členského státu". Podle navrhovatele tudíž

"bude mít výklad případných dodatků či změn Lisabonské smlouvy Soudním dvorem Evropské unie přednost před jejich výkladem ústavním soudem členského státu EU. A to při jeho rozhodování o souladu mezinárodní smlouvy s ústavou, resp. ústavním pořádkem.

Tím následně dojde k omezení pravomoci příslušného ústavního soudu, která je v případě [Ústavního soudu ČR] zakotvena v [čl. 87 odst. 2 Ústavy] a v jejichž intencích rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací.

Právní norma obsahující toto pravidlo v [ustanovení čl. 19 odst. 1 SEU] tak nadřazuje Soudní dvůr Evropské unie při výkladu tzv. "Smluv" (míněna Lisabonská smlouva) i v případech jejich výkladu ústavním soudem členského státu EU. A to při jeho rozhodování o souladu Lisabonské smlouvy ve znění případných změn a dodatků mezinárodní smlouvy s ústavou, resp. ústavním pořádkem členského státu.

Tím je v přímém rozporu s právní normou českého ústavního pořádku, zakotvenou v [ustanovení čl. 87 odst. 2 Ústavy]. Která umožňuje [Ústavnímu soudu] činit si nezávislý úsudek týkající se výkladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49, bude-li rozhodovat o jejím souladu s ústavním pořádkem ČR. Zároveň se tím zavede závislost interpretace Ústavy na normě obsažené v jiném právním dokumentu".

89. Konečně k tvrzenému rozporu čl. 50 odst. 2, 4 SEU s čl. 2 odst. 3 Ústavy navrhovatel uvádí, že "vystoupení [je] vázané na podmínky, jednostranně určené pokyny Evropské rady. Neboť dle odst. 4 se její člen, zastupující v ní vystupující stát, nesmí podílet na jejích jednáních". Podle navrhovatele proto nelze "vyloučit, že podmínky obsažené v dohodě o vystoupení mohou být pro vystupující stát např. až ekonomicky likvidační, a donutí ho vzít své rozhodnutí zpět. Čili platí - a opět nejde jen o ČR - že má-li být právo členského státu vystoupit z EU omezeno, tak alespoň za podmínek známých ještě před jeho přistoupením". Přímo k tvrzenému rozporu navrhovatel uvádí, že

"jestliže se dle odst. 4 člen Evropské rady nebo Rady, který zastupuje vystupující stát, nesmí podílet na jednáních, týkajících se jeho státu, tak tím tzv. "Lisabonská smlouva" po dobu zmíněného procesu omezuje i potenciál vystupujícího státu sloužit jeho občanům. A zároveň i jejich právo v tomto směru. Tím odporuje [čl. 2 odst. 3 Ústavy], podle něhož, cit.: "státní moc slouží všem občanům."".

90. Po dotazu předsedy Ústavního soudu potvrdil právní zástupce, že navrhovatel i nadále trvá na dalších bodech petitu, které již nebyly znovu uvedeny v druhém doplnění. Rovněž potvrdil, že body II a III navrhovatel chápe jako eventuální k bodu I petitu.

91. V závěrečné řeči se senátor Jiří Oberfalzer, zastupující navrhovatele, vrátil k obsahu předchozích návrhů a jejich doplnění předložených navrhovatelem a především obsáhle rekapituloval obsah vyjádření ve věci [sp. zn. Pl. ÚS 26/09](#). Právní zástupce navrhovatele pak ve svém vystoupení polemizoval s body 70 až 76 nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#). Ústavní soud zde již jen pro úplnost poznamenává, že poté, co bylo uzavřeno dokazování, předneseny závěrečné řeči a Ústavní soud se odebral k závěrečné poradě, bylo mu 30. října 2009 doručeno další podání navrhovatele prostřednictvím jeho právního zástupce. Vzhledem k načasování tohoto podání a vzhledem k tomu, že podle svého obsahu zjevně nebylo návrhem na zahájení řízení, bylo toto podání odloženo [§ 41 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

92. Právní zástupce prezidenta republiky především zopakoval otázky vznesené prezidentem v jeho vyjádření (viz body 60 až 68 tohoto nálezu) a poté obsáhle citoval z výše uvedeného memoranda připojeného k žádosti

České republiky o přijetí do Evropské unie (viz bod 76 tohoto nálezu). Poukazoval na to, že se charakter Evropské unie podle názoru prezidenta republiky Lisabonskou smlouvou zásadně mění v porovnání s tím, jaký charakter má Unie nyní.

93. Zástupci obou komor Parlamentu České republiky zrekapitulovali obsah svých písemných vyjádření a opětovně připomněli, že Ústavní soud se již posuzováním souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem zevrubně zabýval v řízení sp. zn. 19/08 s kladným výsledkem.

94. Zástupce vlády nejprve rekapituloval obsah písemného vyjádření vlády a poté předložil i samostatné vyjádření k doplnění návrhu, v jehož závěru uvedl, že je vláda přesvědčena, že jednotlivé články SFEU napadené v doplnění nejsou v rozporu s ústavním pořádkem. Vyjádřil se rovněž k písemnému vyjádření prezidenta. Na závěr svého vystoupení uvedl, že "vláda České republiky podrobila Lisabonskou smlouvu, návrh skupiny senátorů včetně jeho pozdějšího doplnění, i vyjádření prezidenta republiky důkladné právní analýze, na základě které dospěla k závěru, že Lisabonská smlouva v jednotlivých napadených částech, jakož ani jako celek není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky".

IV.

Vymezení rozsahu přezkumu

95. Předtím, než Ústavní soud přistoupí k samotnému přezkumu Lisabonské smlouvy, je třeba vymezit rozsah, ve kterém je oprávněn tuto smlouvu přezkoumat, a to především s ohledem na svůj předchozí nále [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#). V této souvislosti před Ústavním soudem vyvstaly tři otázky. Za prvé, do jaké míry brání Ústavnímu soudu jeho předchozí rozhodnutí v dalším přezkumu Lisabonské smlouvy (překážka rei iudicatae, níže oddíl A). Za druhé, otázka možnosti přezkoumat Lisabonskou smlouvu, popřípadě smlouvy, které tato smlouva novelizuje (tedy SEU a SFEU), jako celek a s tím související obsahové meze přezkumu mezinárodních smluv (níže oddíl B). Konečně za třetí Ústavní soud považuje za nutné připomenout základní zásady řízení o souladu mezinárodních smluv ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy a navazujících ustanovení zákona o Ústavním soudu, a to především s ohledem na možnost zneužití tohoto řízení k protiústavním obstrukčním praktikám (níže oddíl C).

A.

Překážka věci pravomocně rozsouzené

ve vztahu k nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#)

96. V bodu 78 nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) Ústavní soud uvedl, že eventuální nový návrh na přezkum této identické Lisabonské smlouvy by zřejmě byl ve vztahu k dnes napadeným ustanovením blokován překážkou rei iudicatae. Už tehdy však Ústavní soud upozornil, že takové posouzení provede teprve tehdy, jestliže bude nový návrh skutečně podán; zároveň předeslal, že otázku rei iudicatae je pro takový případ namíste interpretovat restriktivně. Ústavní soud tedy ponechal posouzení překážky rei iudicatae otevřené. Klíčové je v tomto směru vymezení, kdy se bude jednat o "tutéž věc".

97. Restriktivnímu pojetí překážky rei iudicatae odpovídá dvojí jednotka: totožnost ustanovení mezinárodní smlouvy, které je návrhem zpochybňováno, a současně totožnost tvrzeného důvodu jeho rozporu s ústavním pořádkem, v jehož světle bylo ustanovení mezinárodní smlouvy přezkoumáno v předchozím rozhodnutí a který má překážku rei iudicatae založit. Takto vymezená překážka rei iudicatae je restriktivní v tom smyslu, že klade přísnější požadavky na jednotu věci.

98. Na druhou stranu dává takto vymezená překážka rei iudicatae širší možnost následným potenciálním navrhovatelům zpochybňovat ústavnost mezinárodní smlouvy, než kdyby totožnost věci nastala např. již pouhou jednotou jednou přezkoumaného ustanovení mezinárodní smlouvy. To odpovídá i pojetí řízení podle čl. 87 odst. 2 Ústavy, ke kterému se Ústavní soud vyjádřil v již citovaném nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) (bod 76) takto: "Posloupnost jednotlivých navrhovatelů, jak ji stanoví § 71a odst. 1 [zákonu o Ústavním soudu], je vedena myšlenkou umožnit každému z nich vyjádřit řádným způsobem svoje pochybnosti o ústavnosti projednávané mezinárodní smlouvy". Pokud by první návrh na přezkum ustanovení mezinárodní smlouvy mohl efektivně blokovat další návrhy na přezkum téhož ustanovení, vznesené s ohledem na možný rozpor s ustanoveními ústavního pořádku, kterým se Ústavní soud v předchozím rozhodnutí nezabýval, možnost každého potenciálního navrhovatele vyjádřit svoje pochybnosti o ústavnosti projednávané mezinárodní smlouvy by do značné míry ztratila smysl.

99. Ústavní soud však zdůrazňuje, že tato posloupnost navrhovatelů a důsledky, jež z ní Ústavní soud v předchozím bodu vyvozuje, neznamenají, že se případným následným navrhovatelům (či případným účastníkům dalších řízení) umožňuje znovu a znovu zpochybňovat Ústavním soudem již jednou v nálezu vyslovené závěry ohledně souladu přezkoumávané mezinárodní smlouvy (resp. těch ustanovení, jež podrobil svému přezkumu) s ústavním pořádkem (k tomu též níže oddíl C této části nálezu). Konečnost, nezměnitelnost a také závaznost pravomocného rozhodnutí Ústavního soudu, které vyplývají z čl. 89 Ústavy a navazujících ustanovení zákona o Ústavním soudu, naplňují významné funkce, které odrážejí postavení Ústavního soudu jako orgánu soudního typu, nikoliv připomínkového místa či místa pro diskuse primárně akademického či politického charakteru (v tomto smyslu srov. nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#), bod 75).

100. Ústavní soud je ústavním orgánem nadaným podle čl. 89 odst. 2 Ústavy pravomocí autoritativně a s konečnou platností vykládat ustanovení ústavního pořádku, nikoliv místem pro nekončící polemiky, o které se snaží někteří účastníci. Vykonatelný nálezy Ústavního soudu je závazný pro všechny orgány i osoby (čl. 89 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb.), a tedy - jak se ostatně rozumí samo sebou - je závazný i pro samotný Ústavní soud. V důsledku toho pro jakékoli další řízení před ním, v němž by mělo být (byť odchylným způsobem) rozhodováno znovu, představuje v tomto smyslu nepominutelnou procesní překážku rei iudicatae (§ 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.), která přirozeně brání jakémukoli dalšímu meritornímu přezkumu věci [nálezy [sp. zn. III. ÚS 425/97](#) ze dne 2. 4. 1998 (N 42/10 SbNU 285), s. 287-288].

101. Argumenty vznesené navrhovatelem v jeho doplnění ve vztahu k domnělému rozporu čl. 2 a 4 SFEU (vymezuje právní moc Unie) s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu srov. body 26 až 29 tohoto nálezu) se Ústavní soud podrobně zabýval v bodech 125 až 141 svého nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#); totéž platí i o argumentech vznesených ohledně domnělého rozporu čl. 216 SFEU s těmiž ustanoveními Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu srov. bod 31 tohoto nálezu); v tomto ohledu navrhovatel dokonce nijak nezastírá, že Ústavní soud žádá o přehodnocení jeho závěru vyjádřeného v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) v bodech 176 až 186. Proto musí Ústavní soud tyto návrhy odmítnout na základě ustanovení § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu jako nepřijatelné. Související návrh na přezkum čl. 3 SFEU odmítnout na tomto základě nelze, neboť se jím explicitně ve svém nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) Ústavní soud nezabýval. Na tomto místě však Ústavní soud odkazuje na tytéž body nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#), jež se vztahují k přezkumu souladu čl. 2 a 4 SFEU s ústavním pořádkem a které plně dopadají i na čl. 3 SFEU.

102. Na druhou stranu, ačkoliv článek 7 SEU skutečně již byl předmětem přezkumu v rámci řízení [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#), Ústavní soud se důvodem jeho možného rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy, uváděným navrhovatelem v nyní probíhající řízení, nezabýval (k těmto tvrzeným důvodům srov. body 11 a 81 tohoto nálezu a body 205 až 210 nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#)). Proto jeho dalšímu přezkumu v tomto řízení překážka rei iudicatae nebrání.

103. Překážka rei iudicatae se vztahuje i na vyjádření prezidenta republiky, ve kterém formuluje "pět otázek", přičemž uvádí, že na ně "v rámci řízení ani později nedostal úplné a přesvědčivé odpovědi.". Jak již Ústavní soud uvedl výše v bodu 99 tohoto nálezu, úkolem Ústavního soudu není odpovídat na otázky, nýbrž autoritativně rozhodovat; v tomto případě o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. O pochybnostech, ke kterým se prezident republiky ve svém vyjádření vrací, již Ústavní soud pravomocně rozhodl ve svém nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) a nemůže než na něj odkázat (viz body 104 a 105 dále).

104. To platí jak pro otázku první, týkající se suverenity České republiky (kde Ústavní soud rovněž odkazuje na část odůvodnění tohoto nálezu, body 146 až 150, jež se vztahuje k argumentaci navrhovatele, která se obsahově s otázkou položenou prezidentem republiky překrývá). K otázce druhé, týkající se účinků norem práva Evropské unie na vnitrostátní úrovni, kde sám prezident republiky ve svém vyjádření zmiňuje nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), jež poskytuje požadovanou odpověď, Ústavní soud jen doplňuje odkaz na bod 113 svého nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) a podotýká, že přímé vnitrostátní účinky komunitárního práva již byly pro Českou republiku založeny okamžikem přistoupení k EU a nelze je v žádném případě odvozovat od Lisabonské smlouvy. Ohledně otázky třetí, vztahující se k Listině základních práv Evropské unie (kde Ústavní soud odkazuje na body 190 až 204 nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) a především bod 204, kde Ústavní soud explicitně konstatuje, že "neshledal, že by inkorporace Listiny základních práv EU do oblasti evropského primárního práva jakkoli zpochybňovala či problematizovala standard vnitrostátní ochrany lidských práv a byla tím v rozporu s ústavním pořádkem České republiky"), tedy Ústavní soud nyní dodává, že otázka položená prezidentem republiky v jeho vyjádření je z hlediska posuzování souladu Listiny základních práv Evropské unie s ústavním pořádkem zcela irelevantní. Ve vztahu k otázce čtvrté, týkající se charakteru Evropské unie (ke které se prezident republiky vyjádřil i v doplnění svého

vyjádření, rekapitulovaného v bodu 72 tohoto nálezu, a ke které se vrátil i prezidentův právní zástupce na ústním jednání - srov. bod 92 tohoto nálezu), lze odkázat na bod 104 nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#). Konečně k otázce páté, zda nemusí být souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy vysloven v referendu podle ústavního zákona č. 515/2002 Sb., odkazuje Ústavní soud na bod 212 nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) a dodává, že pro proces ratifikace mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy nebyl přijat obecný ústavní zákon a volba způsobu (referendem anebo souhlasem obou komor Parlamentu) je nadále pro všechny budoucí případy v rukách zákonodárního sboru. Závěrem Ústavní soud podotýká, že odpovědi na otázky prezidenta republiky, které interpretuje jako podpůrnou argumentaci pro celkový přezkum Lisabonské smlouvy, lze dovodit s pomocí standardních interpretačních postupů z těch částí nálezu, na něž shora odkázal, a nedomnívá se, že by je bylo třeba ještě v širším rozsahu rozvádět (i kdyby tomu v mnoha ohledech nebránila překážka rei iudicatae vymezená výše).

B.

Návrh na přezkum Lisabonské smlouvy

a smluv, které tato smlouva novelizuje, jako celku

105. Vedle jednotlivých ustanovení Lisabonské smlouvy zpochybňují navrhovatelé ústavnost Lisabonské smlouvy, ale i SEU a SFEU, "jako celku" (viz body 6 až 9 nálezu). Ve svém nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) přitom Ústavní soud odmítl návrh na přezkum celé Lisabonské smlouvy (podporovaný v jejích vyjádřeních i vládou a prezidentem republiky). Namísto toho se Ústavní soud v bodu 74 svého nálezu přiklonil k závěru (vycházejícímu analogicky z jeho konstantní judikatury v oblasti přezkumu právních předpisů, především nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 7/03](#), Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 34, náleze č. 113, s. 180-181, vyhlášen pod č. 512/2004 Sb.), že se zaměřuje pouze na v návrhu kvalifikovaně napadená a odůvodněná ustanovení předmětné mezinárodní smlouvy. Podobný charakter má i řízení o přezkumu ústavnosti zákonů ve smyslu § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu; tam Ústavní soud např. vyslovil, že i když je při posuzování ústavnosti právního předpisu vázán pouze petitem návrhu, a nikoli jeho odůvodněním, neplyne z toho závěr, že navrhovatele v řízení o kontrole norem, argumentuje-li obsahovým nesouladem právního předpisu s ústavním pořádkem, nezatěžuje břemeno tvrzení. Brojí-li totiž navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž je nezbytné uvést i důvod namítané protiústavnosti. Ústavní soud v rámci přezkumu není tímto důvodem vázán; je vázán toliko petitem, nikoli však rozsahem přezkumu daným důvody obsaženými v návrhu na kontrolu norem.

106. Na rozdíl od návrhu učiněného Senátem v řízení [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) však v tom současném navrhovatelé předkládají konkrétní argumenty, proč by jak Lisabonská smlouva, tak SEU a SFEU, měly být posuzovány jako celek pro nesoulad s ústavním pořádkem České republiky. Pokud byl podpůrným argumentem pro odmítnutí prvního návrhu na celostní přezkum Lisabonské smlouvy i argument "noetický" [viz bod 75 nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#): "pokusu o úplnost ústavního přezkumu, nota bene s důsledky překážky rei iudicatae, a to zejména u rozsáhlých normativních textů, brání argument noetický (noeticky nesplnitelné)"], je zde požadavek na konkretizaci návrhu pro přezkum smluv jako celku splněn.

107. Pro případnou možnost přezkumu smluv jako celku svědčí i skutečnost, že normativní význam mezinárodní smlouvy nelze dovozovat pouze z jejích jednotlivých ustanovení, ale rovněž (mimo jiné) z její celkové systematiky. Normativní význam mezinárodní smlouvy není pouhým součtem významů jejích jednotlivých ustanovení. Důležitost systematiky přezkoumávané mezinárodní smlouvy pro posouzení její ústavnosti ostatně potvrdil sám Ústavní soud v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#), bodu 78, když uvedl (k možnému vymezení překážky rei iudicatae): "Bude-li [...] podán návrh na přezkum nového (jiného) smluvního dokumentu (byť obsahově zcela či zčásti totožného s Lisabonskou smlouvou), pak již nepůjde (či nemusí jít) o identitu věci, ale o identitu problému. Obsahově stejná ustanovení takového nového smluvního dokumentu se však mohou v novém textu ocitnout i v jiných funkčních vazbách apod., než je tomu nyní ...".

108. Pokud se však týká návrhů na celostní přezkum SEU a SFEU, Ústavní soud je k takovému přezkumu oprávněn pouze do té míry, v jakém je Lisabonská smlouva jako celek mění. Naopak vzhledem k tomu, že jak Smlouvu o Evropské unii, tak i Smlouvu o založení Evropských společenství v současném znění je třeba na základě Smlouvy mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou,

Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyprskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii, která byla podepsána v Aténách dne 16. dubna 2003 (publikována pod č. 44/2004 Sb. m. s., dále jen "Smlouva o přistoupení") považovat za ratifikované mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy, jejichž přezkum je v tomto okamžiku vyloučen (k tomu srov. nálezn. [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#), body 79 až 87).

109. Ústavní soud tedy neshledal důvody k apriornímu odmítnutí přezkumu Lisabonské smlouvy jako celku, pokud jsou v tomto směru navrhovatelem vzneseny relevantní ústavněprávní argumenty. V tomto ohledu však musí Ústavní soud připomenout obsahové meze jeho přezkumu, jež vyplývají z jeho postavení v rámci ústavního systému České republiky.

110. V úvodní části svého návrhu navrhovatel konstatuje, že "základní náležitosti demokratického právního státu Ústava bohužel nijak blíže nevymezuje" (bod 13 návrhu). Podle navrhovatele se Ústavní soud "sice tohoto pojmu již několikrát dotkl [zde navrhovatel odkazuje na nálezn. [sp. zn. Pl. ÚS 19/93](#) ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.), nálezn. [sp. zn. III. ÚS 31/97](#) ze dne 29. 5. 1997 (N 66/8 SbNU 149) a nálezn. [sp. zn. Pl. ÚS 42/2000](#) ze dne 24. 1. 2001 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.)], ale ani on zatím nepodal žádný ucelený, komplexní, uzavřený výklad, který by tak byl do budoucna imunní vůči okamžitým politickým tlakům a [tak] se stát předmětem účelových výkladů ovlivněných momentálně projednávanými kauzami" (bod 13 návrhu). V bodu 49 návrhu pak navrhovatel vznáší požadavek, aby Ústavní soud stanovil "věcné meze přenosu pravomocí", a v bodech 51 až 56 se je pokouší sám formulovat, přičemž se zjevně inspirovuje rozhodnutím německého Spolkového ústavního soudu ze dne 30. června 2009, 2 BvE 2/08, dostupným na <http://www.bverfg.de/entscheidungen/es>

20090630_2bve000208.html), jež takový katalog poskytuje v bodu 252 (srov. především body 51 až 56 návrhu).

111. Ústavní soud však nepovažuje za možné, aby s ohledem na postavení, které v ústavním systému České republiky zastává, takový katalog nepřenositelných pravomocí vytvářel a autoritativně určoval "věcné meze přenosu pravomocí", jak po něm navrhovatel žádá. Připomíná, že již ve svém nálezn. [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) konstatoval, že "tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení" (bod 109). Odpovědnost za tato politická rozhodnutí nelze přenášet na Ústavní soud; ten je může podrobit své kontrole teprve v okamžiku, kdy byla na politické úrovni skutečně učiněna.

112. Ze stejných důvodů se Ústavní soud necítí oprávněn v abstraktním kontextu dopředu formulovat, co je přesným obsahem čl. 1 odst. 1 Ústavy, jak požaduje navrhovatel, podporován prezidentem republiky, který snahu "konečným výčtem definovat znaky tzv. materiálního jádra ústavního pořádku, přesněji řečeno svrchovaného demokratického právního státu" vítá a uvádí (ve shodě s navrhovatelem), že by se tak mohlo "zamezit budoucímu účelovému definování těchto znaků v souvislosti s aktuálně projednávanými kauzami" (bod 69 tohoto nálezn.).

113. Ústavní soud totiž vychází z toho, že právě konkrétní kauzy mu mohou poskytnout relevantní rámec, ve kterém je možno interpretaci, případ od případu, zpřesňovat obsah pojmu "svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na účtě k právům člověka a občana". Tak již Ústavní soud učinil v rozhodnutích uvedených samotným navrhovatelem (viz výše bod 110 tohoto nálezn.) anebo např. v nálezn. [sp. zn. Pl. ÚS 36/01](#) ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) a naposledy v nálezn. [sp. zn. Pl. ÚS 27/09](#) ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.). Nejedná se přitom o projev libovůle, ale naopak zdrženlivosti a soudcovského minimalismu, který je vnímán jako prostředek omezení soudní moci ve prospěch politických procedur a který převažuje nad požadavkem absolutní právní jistoty (srov. především Sunstein, C. R.: One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court, Cambridge, Harvard University Press, 1999, s. 209-243, přímo ke vztahu soudcovského minimalismu a požadavku právní jistoty). Snaha o definování pojmu "svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na účtě k právům člověka a občana" jednou pro vždy (jak navrhovatel požaduje, podporován prezidentem republiky) by naopak mohla být chápána jako projev soudcovského aktivismu, který je ostatně ze strany některých politických aktérů soustavně kritizován.

114. Jak je však rovněž z dalšího odůvodnění patrné, mnohé argumenty navrhovatelů ve skutečnosti směřují pouze proti vybraným ustanovením Lisabonské smlouvy (popř. smluv, které tato smlouva novelizuje). Tak se s nimi Ústavní soud také vypořádal.

C.

Omezení možnosti protiústavního zneužití řízení podle čl. 87 odst. 2 Ústavy

a přípustnost doplnění návrhu

115. Ústavní soud byl k námitce vlády (body 40 a 41 tohoto nálezu) nucen zabývat se i otázkou, zda široce pojaté účastenství v řízení o souladu mezinárodních smluv, otevírající procesní prostor pro vznášení pochybností stran dosud neratifikované mezinárodní smlouvy postupně pro jednotlivé potenciální navrhovatele (srov. bod 98 tohoto nálezu), nevyvolává na straně druhé nesnesitelné riziko zneužití procesních mechanismů před Ústavním soudem, zneužití, které by se přičilo samotnému účelu tohoto řízení. O tom, že nejde o hypotetickou úvahu, svědčí i veřejná, obecně známá vyjádření některých ze skupiny senátorů, která v tomto řízení vystupuje jako navrhovatel, naznačující, že se k této skupině připojili s obstrukční motivací ve snaze zabránit ratifikaci mezinárodní smlouvy z jiných než ústavněprávních důvodů. Podávání nevážných nebo obmyslných návrhů na zahájení řízení a zneužívání soudní procedury ochrany ústavnosti lze nepochybně postihovat též odmítnutím takových návrhů pro zjevnou neopodstatněnost, resp. pro zneužití práva podat návrh na zahájení řízení, případně též cestou pořádkových opatření (§ 61 zákona o Ústavním soudu), avšak toto řešení nemusí být vždy použitelné.

116. Účelem řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem je preventivně eliminovat riziko, že Česká republika převezme mezinárodní závazek, který by byl v rozporu s ústavním pořádkem, resp. odstranit pochybnosti o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem ještě předtím, než se smlouva stane pro Českou republiku mezinárodněprávně a uvnitř České republiky vnitrostátně právně závaznou, neboť poté jsou možnosti řešení jejího konfliktu s ústavním pořádkem výrazně omezeny (srov. Wagnerová E., Dostál M., Langášek T., Pospíšil I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 298, 309-310). Z povahy věci je třeba takové pochybnosti odstranit bez zbytečného odkladu. V rovině mezinárodního práva totiž platí, že již sjednáním mezinárodní smlouvy na sebe smluvní strany berou závazek, že nebudou nepřiměřeně protahovat své definitivní rozhodnutí o přijetí či nepřijetí smlouvy, což vyplývá ze zásady dobré víry (srov. Potočný, M. Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část. 1. vyd. Praha, C. H. Beck, 1996, s. 161). K tomu se přidružuje v rovině práva vnitrostátního, resp. ústavního, povinnost prezidenta republiky bez zbytečného odkladu ratifikovat (tzn. formálně navenek potvrdit řádný průběh vnitrostátní schvalovací procedury) mezinárodní smlouvu, která byla řádně prezidentem republiky nebo vládou z jeho pověření sjednána a s jejíž ratifikací vyslovil souhlas demokraticky zvolený zákonodárný sbor, zejména jde-li o mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy schvalované kvalifikovanou ústavní většinou poslanců a senátorů. Je to jenom a pouze jenom řízení před Ústavním soudem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy, které s ohledem na kvalifikovaně vznesené pochybnosti o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem ex constitutione odkládá okamžik ratifikace až na dobu po jejich odstranění autoritativním rozhodnutím Ústavního soudu, případně, byl-li shledán rozpor, po odstranění nesouladu změnou ústavního pořádku (§ 71e odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

117. Požadavek na neodkladné odstranění pochybností o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem se procesně projevuje v ustanovení § 71d odst. 1 zákona o Ústavním soudu, podle něhož je Ústavní soud povinen projednat návrh jako naléhavý, tj. bez zbytečného odkladu a mimo pořadí, ve kterém jej obdržel, požádá-li o to kterýkoliv z účastníků řízení, a dále v posílení principu oficiality tohoto řízení, což vyplývá z ustanovení § 71d odst. 2 zákona o Ústavním soudu, podle něhož je Ústavní soud povinen návrh projednat a rozhodnout o něm i bez dalších návrhů. Tím samozřejmě není dotčeno oprávnění pléna Ústavního soudu dospět k závěru o nutnosti projednat tuto věc jako naléhavou na základě vlastní úvahy podle § 39 zákona o Ústavním soudu, což se také v tomto případě stalo usnesením Ústavního soudu ze dne 29. září 2009.

118. Pokud jde o lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, zákon o Ústavním soudu upravuje explicitně pouze jejich počátek pro jednotlivé potenciální navrhovatele [srov. § 71a odst. 1 písm. a) a d) zákona o Ústavním soudu, arg. "... od okamžiku, kdy ..."]; nejzazší konec těchto lhůt je pak z povahy věci vymezen okamžikem ratifikace mezinárodní smlouvy [usnesení [sp. zn. Pl. ÚS 1/04](#) ze dne 4. 3. 2004 (U 11/32 SbNU 519)], neboť jde o přezkum preventivní, před její ratifikací (srov. čl. 87 odst. 2 Ústavy); explicitní vyjádření nejzazšího konce lhůty v textu zákona o

Ústavním soudu je v tomto smyslu nadbytečnou konstatací samozřejmého [srov. § 71a odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu ve srovnání s § 71a odst. 1 písm. b) a c)]. Tato lhůta tedy definitivně časově ohraničuje prostor, v němž má Ústavní soud pravomoc se mezinárodní smlouvou preventivně zabývat, a tedy i prostor, v němž může návrh na zahájení řízení obdržet od kteréhokoliv z možných navrhovatelů.

119. Výklad, že návrh na zahájení řízení podle § 71a písm. b), c) a d) zákona o Ústavním soudu není omezen lhůtou žádnou, že tito navrhovatelé mohou podání návrhu libovolně odkládat, by se dostal do neřešitelného konfliktu s požadavkem, aby prezident republiky mezinárodní smlouvu - jakmile jsou odstraněny všechny překážky - ratifikoval bez zbytečného odkladu. S ohledem na výše vymezený účel řízení Ústavní soud musel nutně dospět k závěru, že zahájení řízení o souladu mezinárodních smluv ze strany skupiny senátorů, skupiny poslanců a prezidenta republiky musí být omezeno stejnou lhůtou, v jaké je třeba mezinárodní smlouvu ratifikovat, tzn. lhůtou bez zbytečného odkladu.

120. Lhůta bez zbytečného odkladu pochopitelně neznamenaá ihned; jinak by totiž nikdy nebylo možné řízení před Ústavním soudem efektivně zahájit a celá preventivní kontrola ústavnosti by se omezila na případy, kdy se na Ústavní soud obrátí komora Parlamentu ještě předtím, než s ratifikací sama vyslovila souhlas. Takový výklad by šel zcela zjevně proti smyslu vymezení účastenství v § 71a odst. 1 zákona o Ústavním soudu a konečně též proti jeho širokému pojetí, k jakému dospěl v předchozím nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) Ústavní soud sám. Přiměřený odklad ratifikace, tzn. odklad okamžiku, kdy se již nelze na Ústavní soud obracet, proto nelze označit za odklad zbytečný. Je také zcela, z hlediska Ústavy, korektní, odloží-li prezident republiky ratifikaci mezinárodní smlouvy o přiměřenou dobu tak, aby v této době mohla názorová menšina poslanců nebo senátorů efektivně uplatnit své právo před Ústavním soudem, s cílem vyloučit pochybnosti o ústavnosti sjednané mezinárodní smlouvy. Totéž platí, měl-li by o ústavnosti mezinárodní smlouvy pochyby sám prezident republiky a odložil-li by ratifikaci mezinárodní smlouvy o přiměřenou dobu tak, aby sám mohl v této době mezinárodní smlouvu před Ústavním soudem zpochybnit. Posouzení přiměřenosti takového odkladu však musí odrážet skutečnost, že text mezinárodní smlouvy je fixován již v okamžiku, kdy je předložena Parlamentu k vyslovení souhlasu s ratifikací, takže všichni poslanci a všichni senátoři se s ní mohou detailně seznámit; od tohoto okamžiku je také možné předpokládat, že se objeví oponentní názory na její ústavnost (srov. nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#), bod 75). Ve vztahu k prezidentu republiky dlužno doplnit, že on sám zná obsah mezinárodní smlouvy ještě dříve, neboť ji sjednal, případně ji z jeho zmocnění sjednala jako jeho alter ego vláda.

121. V daném případě byla Lisabonská smlouva sjednána vládou České republiky dne 13. prosince 2007 v Lisabonu, Poslanecké sněmovně i Senátu byla předložena s žádostí o souhlas s její ratifikací dne 29. ledna 2008. Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy dne 18. února 2009, Senát 6. května 2009. Od tohoto dne tedy byly možné skupiny poslanců a senátorů (a prezident republiky od okamžiku, kdy mu byla Lisabonská smlouva předložena k ratifikaci) oprávněny navrhnout Ústavnímu soudu posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Navrhovatel - skupina senátorů - svůj návrh učinil až dne 29. září 2009, tj. po uplynutí více než jednoho a půl roku od předložení Lisabonské smlouvy senátorům a po uplynutí téměř pěti měsíců po vzniku aktivní procesní legitimace této skupiny. Taková doba - pohybující se v řádu měsíců, a nikoli pouze týdnů - nepochybně přiměřená není, a návrh na zahájení tohoto řízení proto nebyl podán bez zbytečného odkladu. Ústavní soud však návrh na zahájení řízení z tohoto důvodu pro tentokrát neodmítl, neboť navrhovatelé nechce zpětně klást k tíži výklad procesních pravidel upravujících přístup k Ústavnímu soudu a lhůty, které Ústavní soud našel v tomto rozhodnutí.

122. Ústavní soud považuje dále za vhodné zdůraznit, že řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem je co do metody přezkumu a procesního režimu analogické řízení o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu pro rozpor (nesoulad) s ústavním pořádkem, resp. se zákonem. Uplatní se zde proto obdobná procesní pravidla. V tomto řízení se uplatňuje princip oficiality, jak byl popsán výše [viz bod 117 tohoto nálezu a nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 7/03](#) ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165, s. 185-186; 512/2004 Sb.)]. Ústavní soud je povinen návrh projednat a řízení o něm dokončit bez ohledu na další návrhy. Navrhovatel po podání návrhu na zahájení řízení již návrhem dále nedisponuje. Zpětvzetí návrhu na zahájení řízení z tohoto důvodu není stejně jako v řízení o zrušení zákonů možné, bez vlivu na již jednou řádně zahájené řízení zůstávají jakékoliv domnělé či skutečné změny ve skupině senátorů, zánik mandátu jedněch či změna názoru nebo dodatečně ohlášená podpora a "připojení se" jiných. Zásadně nepřipustná je z tohoto důvodu i změna návrhu, ať už v podobě rozšíření či zúžení návrhového žádání (petitu). Rozšíření návrhu by bylo nutno kvalifikovat jako další nový návrh, který musí splňovat všechny náležitosti a podmínky řízení jako návrh samostatný. V části, kdy se nový návrh na zahájení řízení překrývá s původním návrhem, o němž již řízení běží, by byl namísto postup podle 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, tj. odmítnutí této části pro nepřipustnost vzhledem k překážce litispendence s tím, že odmítnutý navrhovatel má pak právo účastnit se dříve zahájeného řízení jako vedlejší účastník.

123. Doplnění návrhu, které skupina senátorů předložila dodatečně, po uplynutí dalších dvou týdnů, a rovněž druhé doplnění, předložené dokonce až na ústním jednání před Ústavním soudem, jsou svým obsahem rozšířením návrhu, neboť se navrhovatel domáhá posouzení dalších ustanovení mezinárodní smlouvy (nejde tedy jen o rozvedení, prohloubení argumentace, k čemuž může dojít v průběhu celého řízení včetně závěrečných řečí). Ústavní soud však v daném případě doplnění návrhu procesně akceptoval z obdobných důvodů, z jakých akceptoval již původní návrh, přestože byl podán dávno po uplynutí lhůty pro jeho podání. Za této situace by částečné odmítnutí tohoto doplnění (v rozsahu původního návrhu) pro nepřipustnost vzhledem k překážce litispendence (§ 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) a posouzení nového rozšiřujícího petitu jako návrhu zcela nového, který by nakonec stejně musel být - pro obsahovou souvislost - spojen s původním řízením, postrádalo procesní ekonomii. Napříště by však i takové doplnění nutně stíhal závěr o jeho opožděnosti a k odmítnutí takového návrhu by Ústavní soud přistoupil bez dalšího.

124. V té souvislosti Ústavní soud zdůrazňuje, že opakovaná vyjádření navrhovatele o časové tísní, ve které byl návrh připravován, jež mají odůvodňovat dvojí doplnění návrhu, není možné akceptovat. Jak již Ústavní soud uvedl výše, Lisabonská smlouva byla Poslanecké sněmovně i Senátu předložena s žádostí o souhlas s její ratifikací dne 29. ledna 2008. Jak vyplývá z vyjádření zástupců obou komor Parlamentu (body 37 a 38 tohoto nálezu), otázky možného rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem byly na jednáních těchto komor intenzivně diskutovány a v případě Senátu dokonce vyústily v podání návrhu na přezkum této smlouvy Ústavním soudem (379. usnesení Senátu ze 13. schůze dne 24. dubna 2008; Ústavní soud rozhodl nálezem [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) dne 26. listopadu 2008). Ústavní soud pokládá za samozřejmé, že senátoři, kteří později podali jako skupina tento návrh, v souladu se svými ústavními povinnostmi nezačali zvažovat možné důvody rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem (podložené relevantní ústavněprávní argumentací, která by obstála v řízení před Ústavním soudem) až teprve v okamžiku, kdy s ratifikací Lisabonské smlouvy Senát vyslovil souhlas, ale dávno před tím, totiž od okamžiku, kdy byla smlouva Senátu předložena. Jinak by o smlouvě nemohli kvalifikovaně vést rozpravu a později hlasovat. V této souvislosti Ústavní soud upozorňuje, že v řízeních, která před ním probíhají, jakkoliv se dotýkají politických otázek, je třeba uplatňovat ústavněprávně relevantní argumentaci, a nikoliv pouhé dojmy, jak navrhovatel např. činí při hodnocení předchozího nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) a standardu přezkumu, který v něm Ústavní soud uplatnil (viz bod 32 tohoto nálezu). Za zcela nepřijatelné a na pokraji hrubě urážlivého podání ve smyslu § 61 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je třeba označit nijak neodůvodněný "dojem" navrhovatele, že je "rozhodnuto už předem" (tamtéž).

V.

Vlastní přezkum

A.

Zákaz retroaktivity

125. Navrhovatelé tvrdí, že je Lisabonská smlouva jako celek v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, konkrétně s principem zákazu retroaktivity (jehož vlastní chápání navrhovatelé rozvíjejí v bodu 18 svého návrhu), jelikož orgány Evropské unie, odpovědné za vydávání Úředního věstníku EU, budou moci provádět ještě dodatečně a během schvalování Lisabonské smlouvy změny za účelem napravení chyb, které v ní anebo ve stávajících smlouvách budou nalezeny (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 6 tohoto nálezu).

126. Na prvním místě Ústavní soud připomíná, že jediné znění Lisabonské smlouvy, které bude po jejím případném vstupu v účinnost závazné na území České republiky, bude publikováno, v souladu s čl. 10 ve spojení s čl. 52 odst. 2 Ústavy a zákonem č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve Sbírce mezinárodních smluv, nikoliv Úředním věstníku EU. Tomu odpovídá i skutečnost, že jak Lisabonská smlouva, tak konsolidované znění SEU a SFEU, byly publikovány v řadě C Úředního věstníku EU, kde jsou zveřejňovány pouze informace a oznámení, nikoliv závazné právní předpisy (srov. Bobek, M.: K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států, Soudní rozhledy, roč. 2006, č. 12, s. 449-462, s. 450).

127. Jakékoliv změny provedené ve znění Lisabonské smlouvy publikovaném v Úředním věstníku EU se nemohou bezprostředně (bez dalšího) dotknout znění publikovaného ve Sbírce mezinárodních smluv. Pokud by ve znění Lisabonské smlouvy v době, kdy tato již případně bude účinná, byly skutečně provedeny jazykové úpravy, k jejich účinnosti na území České republiky by byla nutná jejich publikace ve Sbírce mezinárodních smluv. Takové změny jsou navíc prováděny formou protokolu, se kterým musí všechny signatářské státy souhlasit, a řídí se postupem předvídaným čl. 79 Vídeňské úmluvy. Tak se ostatně stalo několikrát v případě jazykových úprav provedených v textu Smlouvy o přistoupení – srov. např. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 64/2009 Sb. m. s. Otázku časových účinků takových změn by případně musel Ústavní soud posoudit ve vztahu k charakteru provedených úprav a s ohledem na povahu adresátů norem, kterých by se úprava znění příslušného ustanovení smlouvy týkala.

128. Obdobně nelze spatřovat rozpor s principem zákazu retroaktivity (lze-li u mezinárodní smlouvy, která ještě ani není závazná, o takovém rozporu vůbec hovořit), pokud k jazykovým úpravám dochází ještě v průběhu schvalování smluv. I v takovém případě jsou o navržených úpravách signatářské státy vyrozuměny a musí s nimi souhlasit. Je povinností vlády informovat Parlament o těchto změnách. Navrhovatelé nikde neuvádějí, že by ke změnám, o kterých Parlament informován nebyl, skutečně došlo.

129. Lisabonská smlouva jako celek tudíž není v rozporu se zákazem retroaktivity.

B.

Formální požadavky kladené na ustanovení smluv

130. Lisabonská smlouva jako celek má být podle navrhovatelů v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy rovněž proto, že "nevyhovuje požadavkům dostatečné srozumitelnosti a přehlednosti právního předpisu". Navrhovatelé především namítají absenci "autentického konsolidovaného znění" SEU a SFEU během schvalování Lisabonské smlouvy Parlamentem a rovněž upozorňují na rozsah změn, které tato smlouva zavádí (bliže k tomuto tvrzenému důvodu bod 6 tohoto nálezu). Výhrady ohledně rozporu s požadavky "dostatečné srozumitelnosti a přehlednosti právního předpisu", založené na čl. 1 odst. 1 Ústavy, navrhovatelé vznášejí i ohledně čl. 7, 8, čl. 17 odst. 1 a 3 a čl. 21 odst. 2 písm. h) SEU a rovněž čl. 78 odst. 3 SFEU (bliže k těmto tvrzeným důvodům body 11, 12, 14, 16 a 19 tohoto nálezu).

131. V bodech 14 až 26 svého návrhu predestinují navrhovatelé svoje chápání principů právního státu, obsažených v čl. 1 odst. 1 Ústavy, ze kterých odvozují nesoulad Lisabonské smlouvy jako celku, jakož i výše uvedených ustanovení s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Odvolávají se přitom i na nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 77/06](#) ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), ve kterém Ústavní soud zrušil některá ustanovení zákona č. 443/2006 Sb., jelikož se jednalo o nepřipustné tzv. legislativní přílepký (jezdce), tj. pozměňovací návrhy, které s legislativní předlohou nesouvisí (právě obsahová nesouvislost pozměňovacího návrhu a legislativní předlohy byla důvodem pro derogaci napadených ustanovení zákona č. 443/2006 Sb.).

132. Z uvedeného nálezu však nelze bez dalšího dovozovat požadavek, aby Parlament disponoval během schvalování mezinárodní smlouvy jejím "autentickým konsolidovaným zněním" (pokud lze o něčem takovém vůbec hovořit ve vztahu ke smlouvě, která ještě nevstoupila v platnost), popř. dokonce zněním s vyznačenými změnami, jak navrhovatelé požadují v bodu 69 svého návrhu. V uvedeném nálezu Ústavní soud vyslovil určité zásady, které musí zákonodárný proces z ústavního hlediska splňovat (zejm. v bodech 36 až 48). V tomto ohledu však neshledal, že by v rámci schvalování Lisabonské smlouvy Parlamentem byly porušeny. Navíc, jak je ze sněmovního tisku č. 407 (dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=407>) patrné, vláda Parlamentu předložila nejen text samotné Lisabonské smlouvy, ale i konsolidované znění smluv, které Lisabonská smlouva novelizuje. V tomto ohledu nemohl být proces schvalování smlouvy Parlamentem stížen vadami, které by zpochybňovaly soulad ratifikace smlouvy s ústavním pořádkem České republiky. Navíc, jak uvádí vláda v bodu 12 svého vyjádření (srov. bod 44 tohoto nálezu), "absence oficiálního konsolidovaného znění zakládacích smluv se zapracovanými změnami podle Lisabonské smlouvy závěr navrhovatelů nepodporuje, ale naopak se jeví jako zcela logická, neboť předmětem ratifikace v členských státech je právě Lisabonská smlouva měnící zakládací smlouvy". Ústavní soud se s vládou ztotožňuje v závěru, že "pokud by oficiální konsolidované znění existovalo, vznikla by naopak nejistota v tom smyslu, co má být předmětem ratifikace ve všech členských státech, a který z obou textů má přednost v (hypotetickém) případě jejich rozporu".

133. Rovněž nelze z uvedeného nálezu dovozovat požadavek na "přiměřenou obecnost a srozumitelnost" právního předpisu tak, jak jej formulují navrhovatelé ve vztahu ke zpochybňovaným ustanovením Lisabonské smlouvy. Zpochybňovaná ustanovení SEU jsou součástí smluv, které tvoří samotné základy Evropské unie, popř. vyjadřují její hodnoty a cíle. Z povahy věci jsou tedy vyjádřeny ve vyšší stupni obecnosti - obdobně jako např. ustanovení ústavního pořádku České republiky, jimž dávají konkrétní obsah v konkrétních situacích až orgány aplikace práva, na což rovněž reagují specifické interpretační postupy a metody (srov. např. Holländer, P. Ústavněprávní argumentace. Praha, Linde, 2003, s. 24-61). V této souvislosti je třeba navíc zdůraznit, že předmětem přezkumu je mezinárodní smlouva, na kterou nelze beze zbytku uplatňovat požadavky, které v souladu s ústavními principy klade Ústavní soud na vnitrostátní právní předpisy. Pro mezinárodní smlouvy je naopak příznačná podstatně větší míra obecnosti, deklarativnosti a neurčitosti, jak Ústavní soud konstatoval již v bodu 186 svého nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#). Ústavní soud tedy neshledal, že by zpochybňovaná ustanovení porušovala ustanovení ústavního pořádku, kterých se navrhovatelé dovolávají.

C.

Demokracie v Evropské unii

134. K otázce "demokratického deficitu" rozhodovacích procesů v rámci Evropské unie, jeho rozporu s principy demokratického státu a dělby moci, jež navrhovatelé hledají v čl. 1 odst. 1 Ústavy, a jeho možného odstranění cestou zakotvení "vázaného mandátu" (bližší k tomuto tvrzenému důvodu bod 7 tohoto nálezu) je třeba v první řadě poznamenat, že Lisabonská smlouva nijak nebrání členským státům tyto instituty na vnitrostátní úrovni upravit, což ostatně dokazuje praxe jednotlivých členských států v otázkách kontroly jednání vlády v rámci Evropské unie ze strany vnitrostátních zákonodárných sborů (k tomu srov. např. Kiiver, P. The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building. Kluwer Law International, Haag, 2006). Obdobně jako Ústavní soud nepodmínil ústavnost ratifikace Lisabonské smlouvy přijetím vnitrostátních procedur k rozhodnutím případně přijatým na základě čl. 48 odst. 6 a 7 SEU (přestože výslovně formuloval svoje výhrady ohledně jejich absence), nemůže být důvodem rozporu samotné Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky absence kontrolních mechanismů, které samotná Lisabonská smlouva nijak neomezuje.

135. Zároveň Ústavní soud nepřehlíží tendenci postavení parlamentů členských států v rámci rozhodovacích procesů na úrovni Evropské unie posilovat, čehož je ostatně Lisabonská smlouva příkladem (srov. např. důvodovou zprávu k návrhu zákona přijatého jako zákon č. 162/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 742, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=742> a rovněž jeho vlastní nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#), body 153 a 173-175).

136. Konečně Ústavní soud dodává, že je právě podstatou přenosu pravomocí orgánů České republiky to, že namísto Parlamentu (ale i dalších orgánů České republiky) tyto pravomoci vykonává mezinárodní organizace, na kterou tyto pravomoci byly přeneseny. Podmínky souladu takového přenosu s ústavním pořádkem Ústavní soud vymezil komplexně v bodech 88 až 120 svého nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#), kde rovněž neshledal, že by tyto podmínky byly v případě Lisabonské smlouvy porušeny. Zároveň na několika místech tohoto nálezu zdůraznil, že je v krajním případě připraven při porušení těchto podmínek zasáhnout (srov. zejména body 120, 139, 196 a 197 citovaného nálezu).

137. S výše uvedenou výhradou proti Lisabonské smlouvě lze spojit i argument navrhovatelů týkající se rozporu čl. 10 odst. 1 SEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy (viz bod 13 tohoto nálezu). Pokud totiž toto ustanovení SEU stanoví, že je "fungování Unie založeno na zastupitelské demokracii", nemyslí se tím, že by měly naplnění tohoto principu zajišťovat výlučně procesy na evropské úrovni. Uvedené ustanovení míří jak na procesy na evropské, tak na vnitrostátní úrovni, nikoliv pouze na Evropský parlament, jak uvádí německý Spolkový ústavní soud v bodu 280 svého rozhodnutí citovaného výše, jehož se navrhovatelé dovolávají v bodu 112 svého návrhu (ačkoliv sami odkazují na bod 271 uvedeného rozhodnutí).

138. V obdobném smyslu se nedávno vyjádřil i generální advokát Soudního dvora Evropských společenství Poiares Maduro ve svém stanovisku ze dne 26. března 2009 ve věci Komise v. Parlament a Rada, C-411/06, dosud nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, pozn. č. 5:

"Demokracie [...] má, zejména ve Společenství, několik podob. Na úrovni Společenství má demokratická legitimita hlavně dva zdroje: buď je zajištěna v rámci Rady, kde vychází z evropských národů skrze postoje přijaté jejich příslušnými vládami, pod kontrolou národních parlamentů, nebo je zajištěna Parlamentem, což je evropský orgán s přímou reprezentací, a Komisí, která je tomuto orgánu přímo odpovědná. Přímá demokratická reprezentace je nepopíratelně relevantní měřítko evropské demokracie, ale není jediné. Evropská demokracie rovněž zahrnuje zejména citlivou rovnováhu mezi národním a evropským rozměrem demokracie, aniž by jeden nezbytně převažoval nad druhým. Proto Parlament nemá v zákonodárném procesu stejnou pravomoc jako národní parlamenty, a ačkoli by bylo možné obhajovat zvýšení jeho pravomocí, je ponecháno na evropských národech, aby rozhodly samy skrze revizi smluv. Časem se vyvinula rovnováha mezi pravomocemi svěřenými Parlamentu a dalším orgánům, která je dle vůle evropských národů vyjádřena různými normativními postupy a reflektuje rovnováhu mezi národními a evropskými prostředky opravňujícími k výkonu moci na evropské úrovni."

139. Jinými slovy, demokratické procesy na unijní a vnitrostátní úrovni se vzájemně doplňují a podmiňují. Navrhovatelé se ostatně mylí, když tvrdí, že "zastupitelská demokracie může existovat pouze uvnitř států, uvnitř svrchovaných subjektů". Princip zastupitelské demokracie je jedním z běžných principů organizace větších entit jak mezistátního typu, tak organizací nestátních. Existence prvků zastupitelské demokracie na unijní úrovni nevylučuje realizaci těchto prvků předvídaných ústavním pořádkem České republiky, ani neznamená překročení hranic přenosu pravomocí, daných čl. 10a Ústavy.

140. Z obdobných důvodů nelze spatřovat rozpor čl. 14 odst. 2 SEU, jenž upravuje počet členů Evropského parlamentu, s principem rovnosti stanoveným v čl. 1 Listiny, jak tvrdí navrhovatel (k tomuto tvrzenému důvodu bod 85 tohoto nálezu). Jak bylo poukázáno výše, Evropský parlament není exkluzivním zdrojem demokratické legitimacy rozhodnutí přijatých na úrovni Evropské unie. Ta se odvozuje od kombinace struktur existujících jak na vnitrostátní, tak na evropské úrovni, přičemž nelze trvat na požadavku absolutní rovnosti mezi voliči v jednotlivých členských státech. Tak by tomu bylo pouze v případě, kdyby rozhodnutí v Evropské unii byla přijímána s vyloučením legitimačních vazeb na vlády a především pak zákonodárné sbory v jednotlivých členských státech. Jak ovšem Ústavní soud poukázal výše v tomto oddílu nálezu, opak je pravdou.

D.

"Politická neutralita"

141. Navrhovatelé poukazují na čl. 3 SEU, který vymezuje cíle Evropské unie, a tvrdí, že odporuje "principu politické neutrality", který navrhovatelé hledají v čl. 1 odst. 1 Ústavy a rovněž v čl. 2 odst. 1 Listiny (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 8 tohoto nálezu). Ačkoliv se těchto norem ústavního pořádku navrhovatelé dovolávají jako důvodu rozporu SEU jako celku s ústavním pořádkem, z jejich samotné argumentace je patrné, že zpochybňují pouze samotný článek 3 SEU, nikoliv SEU jako celek. Obdobné argumenty navrhovatelé předkládají ve vztahu k čl. 17 odst. 3 SEU (stanoví cíle mezi požadavky na členy Komise jejich "evropanství"; blíže k tomuto argumentu srov. bod 14 tohoto nálezu) a ve vztahu k čl. 21 odst. 2 písm. h) SEU (jenž jako cíl politiky Evropské unie v oblasti mezinárodních vztahů stanoví i podporu mezinárodního systému založeného na posílené mnohostranné spolupráci a na řádné správě věcí veřejných v celosvětovém měřítku; blíže k tomuto argumentu bod 16 tohoto nálezu).

142. S takovým chápáním jmenovaných ustanovení se však Ústavní soud neztotožňuje. Zákaz vazby státu na ideologie nebo náboženství neznamená hodnotovou a ideovou vyprázdňenost Ústavy a celého ústavního pořádku, popřípadě norem, které se uplatňují na jeho základě - jako je například právní řád Evropské unie. Ústavní soud konstatoval již v samých počátcích své činnosti, že "Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti" [nálezný [sp. zn. Pl. ÚS 19/93](#) ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1, 5; 14/1994 Sb.)]. Pokud tedy čl. 3 SEU vymezuje regulativní ideje vyjádřené prostřednictvím cílů Evropské unie, Ústavní soud na tom neshledává nic, co by odporovalo ústavnímu pořádku České republiky.

143. Obdobně Ústavní soud neshledává obsahový rozpor mezi hodnotovou orientací ústavního pořádku a hodnotami, které jsou vyjádřeny jako cíle EU. V tomto smyslu odkazuje na svůj předchozí nálezný [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#), body 208 a 209, kde Ústavní soud konstatoval zásadní soulad mezi hodnotami vyjádřenými v čl. 2 SEU

a hodnotami, na kterých je vybudováno samotné materiální ohnisko ústavního pořádku České republiky.

144. Konečně Ústavní soud připomíná význam explicitní formulace cílů Unie pro vymezení přenesených pravomocí, zejména ve vztahu k ustanovení čl. 352 SFEU. I zde odkazuje na svůj předchozí náleze ve věci Lisabonské smlouvy, bod 149. Jak v tomto bodu svého nálezu ukázal, právě cíle vymezené v relevantních ustanoveních SEU a SFEU slouží ke kontrole výkonu přenesených pravomocí orgány EU, nikoliv jako vyjádření určité ideologické doktríny (kterou v nich beztak nelze spatřovat).

E.

Suverenita České republiky a státní moc

145. Navrhovatelé se rovněž domnívají, že jak SEU jako celek, tak SFEU jako celek jsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, konkrétně charakteristikou České republiky jako svrchovaného státu. Důvodem podle navrhovatelů je, že tyto smlouvy připouštějí jako dílčí cíl evropské integrace vznik společné evropské obrany, přičemž vlastní obrana je pravomoc, která musí vždy zůstat svrchovanému státu zachována, má-li zůstat svrchovaným. Dalším důvodem předestřeným navrhovateli je též to, že tyto smlouvy jako konečný cíl evropské integrace nevylučují vznik společného evropského federálního státu (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 9 tohoto nálezu). Shodně navrhovatelé uvádějí, že je v rozporu s ustanoveními čl. 1 odst. 1 a rovněž čl. 10a Ústavy ustanovení čl. 42 odst. 2 SEU (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 17 tohoto nálezu) a také čl. 78 odst. 3 a 79 odst. 1 SFEU, kde navrhovatelé tvrdí, že z těchto ustanovení vyplývá, že "o složení a počtu uprchlíků na svém území již nebude vždy rozhodovat jen Česká republika. Evropská unie tak získá pravomoc podílet se na rozhodnutích, která mohou poměrně významným způsobem ovlivnit složení obyvatelstva České republiky a jeho kulturní a společenský charakter" (bod 148 návrhu; blíže k tomuto tvrzenému důvodu body 19 a 20 nálezu). Konečně ve vztahu k čl. 83 SFEU, který upravuje opatření přijímaná na unijní úrovni v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech, se navrhovatel domnívá, že "rozhodování o tom, co je trestným činem a jaké tresty mají být za trestné činy uloženy, patří k těm pravomocem orgánů státu, které nemohou být přeneseny podle článku 10a Ústavy" (bod 11 doplnění, odkazuje se na bod 54 návrhu, resp. bod 6 doplnění); "z textu [zpochybňovaného ustanovení] je zřejmé, že Evropské unii se má dostat vlastní trestněprávní pravomoc", což má "samo o sobě" odporovat jmenovaným ustanovením Ústavy (bod 13 doplnění). Konečně se uvádí, že "tato pravomoc nemá jasné kontury, Rada spolu s Evropským parlamentem může oblast své trestní jurisdikce dále rozšiřovat. I přenos pravomocí ve smyslu [čl. 83 SFEU] proto není ohraničený, rozpoznatelný a dostatečně určitý" (bod 14 doplnění; k tomuto tvrzenému důvodu bod 30 tohoto nálezu).

146. V prvé řadě Ústavní soud odkazuje na závěry vyslovené v jeho předchozím nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) ohledně charakteru Evropské unie, podmínek zachování základů suverenity České republiky a rovněž kontroly, kterou si nad vývojem evropské integrace členské státy udržují.

147. Připomíná, že (jak v bodu 209 nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) konstatoval) suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce demokratického právního státu stojí. V bodu 107 pak dovedl (s odkazem na úvahy vyslovené v bodech 98 až 107 téhož nálezu), že přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku. Ústavní soud rovněž uvedl v bodu 104 citovaného nálezu, že Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené - "slité" - suverenity a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.

148. Pokud prezident republiky s tímto vymezením suverenity polemizuje tvrzením, že "pojem sdílená svrchovanost se sice v poslední době poměrně často používá, ale pouze v nerigorózních debatách", přičemž je tento pojem podle názoru prezidenta republiky "sám o sobě protimluvem", poněvadž, jak se prezident republiky domnívá, "nejen, že náš právní řád pojem "sdílená svrchovanost" nezná, ale nezná ho ani právo Evropské unie" (viz bod 61 tohoto nálezu), považuje Ústavní soud za vhodné v té souvislosti připomenout text memoranda připojeného k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie (dostupný na http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/neverejne/205891-memorandum).

html):

"Český národ teprve nedávno opětovně nabyl plné státní svrchovanosti. Vláda České republiky však nezvratně dospěla k témuž závěru, k jakému dospěly v minulosti vlády dnešních členských států, že v moderním evropském vývoji je výměna části vlastní státní suverenity za sdílený podíl na suverenitě nadstátní a na spoluzodpovědnosti nevyhnutelná jak pro prospěch vlastní země, tak i celé Evropy".

149. Usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1995 č. 732 k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie přitom pověřilo tehdejšího předsedu vlády (a dnešního prezidenta republiky) Václava Klause, aby žádost a memorandum (které bylo v souladu s usnesením vlády nedílnou součástí žádosti) předal v lednu 1996 vládě Italské republiky jako předsednickému státu Evropské unie pro 1. pololetí 1996. Je tedy nepochybné, že prezidentu republiky, ale i dalším politickým činitelům odpovědným za přijetí citovaného memoranda, musel být koncept sdílené suverenity dobře znám již v době, kdy Česká republika ještě nebyla členem Evropské unie. Tuto skutečnost prokázal i sám právní zástupce prezidenta republiky, který z memoranda na ústním jednání obsáhle citoval na podporu tvrzení, že se charakter Evropské unie má Lisabonskou smlouvou zásadně proměnit.

150. Ústavní soud také v bodu 120 nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) uvedl, že

- obecně uznává funkčnost institucionálního rámce EU pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí; jeho stanovisko se však může v budoucnu změnit, pokud by se ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční;

- z hlediska ústavního pořádku České republiky - a v rámci něho zejména se zřetelem na materiální ohnisko Ústavy - je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace;

a konečně že

- i Ústavní soud České republiky bude (může) - být se zřetelem na předchozí zásady - působit jako ultima ratio a může zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla. Ústavní soud však předpokládá, že taková situace může nastat jen v případech zcela výjimečných; za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a již uvedené překročení rozsahu svěřených kompetencí.

151. Nad tento rámec pak ke konkrétním argumentům uvedeným navrhovatelem doplňuje následující.

152. Argumentace navrhovatelů o protiústavnosti dílčího cíle Evropské unie nazvaného "společná evropská obrana", podle níž pouze "vlastní obrana je pravomoc, která musí být svrchovanému státu zachována", je zcela nepřipadná. Vytvářením mezistátních systémů kolektivní obrany není nijak narušena svrchovanost států, které se na těchto systémech podílejí. Představa navrhovatelů o ztrátě svrchovanosti České republiky v důsledku smluvního závazku ke společné obraně by pak byla naplněna již dnem 12. března 1999, kdy Česká republika přistoupila k Severoatlantické alianci (NATO), jejímž základem je čl. 5 Washingtonské smlouvy (vyhlášena pod č. 66/1999 Sb.): "Smluvní strany se dohodly, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem, a proto odsouhlasily, že dojde-li k takovému ozbrojenému útoku, každá z nich uplatní právo na individuální nebo kolektivní obranu, uznané čl. 51 Charty Spojených národů, pomůže smluvní straně nebo stranám takto napadeným tím, že neprodleně podnikne sama a v souladu s ostatními stranami takovou akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly, s cílem obnovit a udržet bezpečnost severoatlantické oblasti."

153. Stejně tak tvrzená neústavnost změn provedených Lisabonskou smlouvou v SEU a SFEU "jako celku", spočívající dle tvrzení navrhovatelů v tom, že tyto smlouvy "nevyklučují jako konečný cíl vznik společného federálního státu", neobstojí. Obě smlouvy obsahují výčet společných cílů výlučně v pozitivní poloze, což samo o sobě nemůže zakládat rozpor s českým ústavním pořádkem. V dalším Ústavní soud odkazuje na bod 132 nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#). Na tomto místě Ústavní soud považuje za důležité upřesnit, že v tomto bodu nepodrobil svému přezkumu samotnou SEU a SFEU (což učinit nemohl - viz bod 108 tohoto nálezu), ale to, jakým způsobem Lisabonská smlouva tyto smlouvy mění - v tomto ohledu je také třeba vztahovat zde provedený přezkum k výroku I tohoto nálezu, tedy jako vztahující se k přezkumu Lisabonské smlouvy jako celku (a nikoliv SEU a SFEU jako celku).

154. Navrhovatel zpochybňuje i čl. 78 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 SFEU, týkající se politik kontrol na hranicích, přistěhovalectví a azylu. Interpretuje tuto část smlouvy jako "právní základ pro budoucí rozhodování orgánů Unie, která země přijme kolik a jakých uprchlíků z třetích zemí". Ústavní soud shodně s vyjádřením vlády (body 62 až 65 vyjádření) poukazuje na to, že jde v podstatě o převzetí dosavadního článku 64 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství, přičemž změna vyvolaná Lisabonskou smlouvou spočívá v posílení participace Evropského parlamentu na unijních rozhodnutích. Ustanovení čl. 79 odst. 5 SFEU explicitně členským státům navíc zaručuje právo stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících na jejich území s cílem hledat práci či podnikat, takže napadená smlouva naopak ponechává regulační mechanismus pohybu osob z třetích zemí v pravomoci členských států. Napadená ustanovení tedy představují zvláštní formu společné regulace cestou dočasných opatření v případě nenadálého přílivu osob žádajících o azyl. Zpřesnění tohoto mechanismu považuje Ústavní soud za převážně politickou otázku, která je primárně věcí vlády, která smlouvu ujednala, a komor Parlamentu, které s její ratifikací vyslovily souhlas. Ústavní soud považuje takové ujednání za přípustné v rámci čl. 10a Ústavy a neodporující ústavnímu pořádku (viz v tomto smyslu též bod 111 tohoto nálezu).

155. Konečně k navrhovatelově výhradě týkající se domnělého rozporu čl. 83 SFEU s čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy připomíná Ústavní soud závěry vyslovené v jeho nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 66/04](#) ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.), bodech 70 a 71. Podle nich nelze pominout, že současná doba je spojena s mimořádně vysokou mobilitou lidí, se zvyšující se mezinárodní spoluprací a rostoucí důvěrou mezi demokratickými státy Evropské unie. Občané členských států mají, vedle občanských práv svých států, také práva občanů Unie, která jim mj. zaručují svobodný pohyb v rámci celé Unie. Vyšetřování a potírání trestné činnosti, k níž dochází v evropském prostoru, není možno úspěšně realizovat v rámci jednotlivého členského státu, ale vyžaduje širokou mezinárodní spolupráci. Současný standard ochrany základních práv uvnitř Evropské unie nezavdává podle Ústavního soudu žádné příčiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv, skrze uplatňování principů z nich plynoucích, má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice. Pravomoci přenesené čl. 83 SFEU na Unii v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech jsou odrazem tohoto vývoje.

156. Nelze pominout, že čl. 83 odst. 1 SFEU umožňuje tato opatření přijmout, pouze pokud trestná činnost, které se přijímaná opatření týkají, má přeshraniční rozměr a zároveň to její povaha, dopady anebo potřeba ji potírat na společném základě vyžadují. Následující pododstavec dokonce trestnou činnost takového charakteru explicitně vymezuje (terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost). Nejedná se tedy o blanketní normu, která by dávala Unii všeobecnou pravomoc v oblasti trestního práva, ale o pravomoc, jejíž uplatňování na úrovni Evropské unie je, v souladu se závěry vyslovenými v předchozím bodu tohoto nálezu, v zájmu samotné České republiky a jejích občanů.

157. Obdobně opatření přijímaná na základě druhého odstavce čl. 83 SFEU musí být "nezbytná pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření", a omezují se tak na oblasti, kde jednotlivé státy z povahy věci musí postupovat společně, aby zajistily efektivní prosazování společně přijatých pravidel.

158. Toto ustanovení je také třeba vnímat v kontextu judikatury Soudního dvora Evropských společenství. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 23. října 2007, Komise v. Rada ("Znečištění moří"), C-440/05, Sb. rozh. s. I-9097 [v němž upřesnil závěry formulované Soudním dvorem v rozsudku ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, ("Trestní právo životního prostředí"), C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879] konstatoval, že "je sice pravda, že trestní právo hmotné ani trestní právo procesní zásadně nejsou v pravomoci Společenství [...], to však nemění nic na tom, že zákonodárce Společenství může v případě, že použití účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí příslušnými vnitrostátními orgány představuje nezbytné opatření pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí, rovněž uložit členským státům povinnost zavést takovéto sankce k zajištění plné účinnosti norem, které přijal v této oblasti". Čl. 83 odst. 2 SFEU tuto judikaturu modifikuje v tom smyslu, že poskytuje zvláštní právní základ (*lex specialis*) pro přijímání opatření v oblasti trestního práva a dopady citovaných rozsudků zužuje. Pokud totiž Lisabonská smlouva vstoupí v účinnost, nebude možné tuto judikaturu nadále použít jako oporu pro používání ustanovení smluv, která umožňují přijímat harmonizační opatření, k přijímání opatření v oblasti trestního práva [k tomuto závěru dospívá např. zpráva House of Lords, European Union Committee, 10th Report of Session 2007-08, "The Treaty of Lisbon: an impact assessment" v bodu 6.188]. To je důležité především s ohledem na pojistku upravenou v čl. 83 odst. 3 SFEU. V tomto směru tedy představuje navrhovatelem zpochybněné ustanovení SFEU spíše krok k silnější ochraně ústavních principů, kterých se dovolává, než jejich porušení.

159. S uvedenými výhradami lze spojit i tvrzení navrhovatele o rozporu čl. 7 SEU s ustanovením čl. 2 odst. 3 Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu body 11 a 81 tohoto nálezu). Navrhovatel uvádí, že "budou-li pozastavena členská práva, s předpokládanými důsledky dokonce i pro soukromé osoby, pak česká státní moc fakticky nebude moci svým občanům sloužit, protože bude dočasně zbavena určitých práv, bez kterých se služba občanům neobejde" (bod 105 návrhu). V tomto ohledu Ústavní soud připomíná závěry, které vyslovil v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#). V bodu 209 konstatoval, že porušení základních hodnot Evropské unie, na které čl. 7 SEU míří, "by muselo současně znamenat i porušení těch hodnot, na kterých spočívá samotná materiálně chápáná ústavnost České republiky; té by prvotně sám Ústavní soud, jakož i vnitrostátní obecné soudy v mezích své jurisdikce, musely poskytnout maximální možnou ochranu.". Výkon státní moci, který by tyto hodnoty porušoval, jen těžko může sloužit občanům. Čl. 7 je tak třeba vnímat jako doplnění mechanismu ochrany principů, na kterých stojí ústavnost České republiky, a nikoliv jako prostředek jejich porušení.

160. Taktéž je možné v této části nálezu reagovat na tvrzení navrhovatele o rozporu čl. 9 SEU s čl. 1 odst. 1 Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu bod 83 tohoto nálezu), jelikož se primárně vztahuje k tvrzenému rozporu mezi institutem občanství Evropské unie a principem svrchovanosti obsaženým v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Zde Ústavní soud upozorňuje, že institut občanství Evropské unie byl zaveden již Maastrichtskou smlouvou v roce 1993 (kdy tato smlouva vstoupila v účinnost), a nikoliv teprve nyní smlouvou Lisabonskou, přičemž k oprávněním občanů členských států, která Soudní dvůr Evropských společenství dovodil z existujících ustanovení práva Společenství, dodává občanství Evropské unie jen minimum nového normativního obsahu (k tomu srov. zejm. Weiler, J. H. H. *The Constitution of Europe*. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration. Cambridge, Cambridge University Press, 1999, s. 324-357). Občanství Evropské unie nijak nepopírá občanství členského státu, naopak je obohacuje o evropský rozměr (srov. nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 66/04](#), bod 70). Ústavní soud navíc již ve svém nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 66/04](#), bodu 71 konstatoval, že jsou-li čeští občané poživatelé výhod spojených se statutem občanství Evropské unie, je v tomto kontextu přirozené, že s těmito výhodami je nutno akceptovat též jistou míru odpovědnosti. V tomto ohledu tedy Ústavní soud rozpor mezi čl. 9 SEU a čl. 1 odst. 1 Ústavy neshledal.

161. Konečně je třeba odmítnout tvrzení navrhovatele o rozporu čl. 13 odst. 1 SEU a čl. 47 SEU s čl. 10a Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu bod 84 tohoto nálezu), a to s ohledem na důvody uvedené v bodu 147 tohoto nálezu.

F.

Požadavek "evropanství" členů Komise

162. Vedle výhrad vznesených navrhovatelem proti souladu čl. 17 odst. 3 SEU, stanovícího, že jsou členové Komise vybíráni "podle celkové způsobilosti a evropanství z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti", jimiž se Ústavní soud zabýval výše v oddílech B a D této části nálezu, navrhovatelé rovněž tvrdí, že toto ustanovení odporuje čl. 1 odst. 1 Listiny (sic!), podle kterého jsou si lidé rovni v právech, a čl. 21 odst. 4 Listiny, podle něhož mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Podle navrhovatelů spočívá neústavní nerovnost ve stanovení podmínky dostatečného evropanství (bližší k tomuto tvrzenému důvodu body 14 a 86 tohoto nálezu).

163. Určení, zda požadavek "evropanství", kladený čl. 17 odst. 3 SEU na členy Komise, zakládá neústavní nerovnost, se nutně opírá o hodnotový a politický úsudek ohledně toho, zda se jedná o relevantní rozlišovací kritérium (srov. např. Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. *Rovnost a diskriminace*. Praha, C. H. Beck, 2007, s. 12 až 14). Jak nedávno uvedl Ústavní soud ve svém nálezu [sp. zn. II. ÚS 1609/08](#) ze dne 30. 4. 2009 (N 105/53 SbNU 313), "V právu je [...] zcela běžné, že se rozlišuje mezi různými subjekty práv, a proto ne každé rozlišení je automaticky diskriminací ve smyslu, jaký tomuto pojmu přisuzuje současné právo. Jestliže [...] ústavní zásadu rovnosti nelze chápat absolutně jako abstraktní kategorii, ale jako rovnost relativní, pak za diskriminaci nelze považovat jakýkoliv rozdíl v právech a povinnostech různých subjektů práva, ale pouze rozdíly neodůvodněné.". Ústavní soud tak musí posoudit, zda je jmenovaný požadavek odůvodněný.

164. V tom ohledu je nutné vycházet i z cílů, které si Evropská unie klade, a z toho, že jsou tyto cíle z ústavního hlediska plně v souladu s hodnotovou orientací ústavního pořádku České republiky (viz oddíl D této části nálezu). Člen Komise, jakožto instituce, která má podle čl. 17 odst. 1 mj. podporovat obecný zájem Evropské unie, musí být zájmem Unie a jejím cílům oddán - tomu také odpovídají formulace zkoumaného požadavku obsažené v jiných jazykových verzích Lisabonské smlouvy, např. jako požadavek "evropské angažovanosti" ve verzi slovenské, "European commitment" ve verzi anglické, "engagement européen" ve

verzi francouzské, "Einsatzes für Europa" ve verzi německé anebo "zaangażowanie w sprawy europejskie" ve verzi polské (v podobném smyslu argumentuje i vláda v bodu 39 svého vyjádření - srov. bod 49 tohoto nálezu). V tomto ohledu je tedy jmenovaný požadavek legitimní a plně slučitelný s požadavkem rovnosti, stanoveným jmenovanými ustanoveními českého ústavního pořádku.

G.

Posílená spolupráce

165. Podle navrhovatelů odporuje článek 20 SEU čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy tím, že podmiňováním posílené spolupráce souhlasem orgánů EU brání výkonu určitých pravomocí jak na evropské úrovni, tak na úrovni členských států, a odporuje tak principu vlády lidu a principu svrchovanosti České republiky (blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 15 tohoto nálezu).

166. Zmíněné ustanovení Lisabonské smlouvy podle názoru Ústavního soudu neodporuje uvedeným ustanovením ústavního pořádku. Možnost spolupráce členských zemí Unie nad rámec již dosažené integrace je z hlediska mezinárodního práva samozřejmě zcela legitimní formou realizace svrchovanosti každého státu jako subjektu mezinárodního práva. Podmínka schválení Radou má základní smysl v dodržení pravidel subsidiarity a rozhranění výlučných a sdílených kompetencí tak, aby byly současně zachovány závazky plynoucí z členství v Unii. Podstatným pro posuzování tohoto institutu, který se může jevit jako základna pro případnou "víceerychlostní Evropu", je současně zakotvený princip otevřenosti všem členským státům (čl. 20 odst. 1 SEU) a podmínka jednomyslnosti všech členů Rady s rozhodnutím o posílené spolupráci (čl. 329 odst. 2 SFEU). Souhlas České republiky se zakotvením institutu posílené spolupráce - aniž by se v této fázi jakkoli realizoval - se nedotýká principu vlády lidu a svrchovanosti České republiky, neboť ponechává pro futuro na vůli jejích ústavních orgánů, včetně obou komor Parlamentu, zda, kdy a v jaké formě se Česká republika zapojí do posílené spolupráce, anebo zda naopak využije svého práva a takové formě rozdílného tempa integračních procesů uvnitř Unie zabrání. Když navrhovatelé tvrdí, že čl. 20 SEU "obchází a zcela převrací smysl jednoho ze základních principů vztahů mezi státy, totiž že co není zakázáno mezinárodním právem anebo na jeho základě například evropským právem, zůstává dovoleno" a také že v "důsledku toho by pak platil mezi státy EU princip, že státy mohou spolupracovat jen tehdy, když jim to EU dovolí", tak zcela pomíjí, že právě bez speciální úpravy vnitřních integračních procesů v Unii by se tyto mohly zcela vymknout kontrole ze strany svrchovaných členských států.

H.

Vystoupení členského státu z Evropské unie

167. Obdobně lze vyvrátit pochyby navrhovatelů vznesené ohledně čl. 50 odst. 2 až 4 SEU, který upravuje proces případného vystoupení členského státu z Evropské unie. Navrhovatelé tvrdí, že je tato úprava "v rozporu s principem svrchovanosti", zakotveným v čl. 1 odst. 1 Ústavy, a rovněž odporuje "principům retroaktivity a legitimních očekávání, tedy základnímu principu právního státu, že každá pravidla musí být známa dopředu" (bod 143 návrhu). Podle navrhovatelů neurčitost budoucích podmínek vystoupení z EU odporuje i čl. 10a Ústavy, jelikož podle navrhovatelů "přenos pravomocí musí být určitý, a určitý musí být i způsob zpětvzetí přenesených pravomocí na národní úroveň. Zpětvzetí pravomocí nesmí podléhat ani faktické nutnosti souhlasu ze strany EU" (bod 144 návrhu; blíže k tomuto tvrzenému důvodu bod 18 tohoto nálezu).

168. Svrchovanost však neznamená svévoli anebo možnost volně porušovat existující závazky v podobě mezinárodních smluv, jakými jsou i smlouvy, na jejichž základě je Česká republika členem Evropské unie. České republice z těchto smluv vyplývají nejen oprávnění, ale i závazky vůči ostatním členským státům. Bylo by v rozporu se zásadou pacta sunt servanda, kodifikovanou v ustanovení čl. 26 Vídeňské úmluvy, kdyby Česká republika mohla v jakémkoliv okamžiku začít tyto závazky ignorovat s odvoláním na to, že se opět ujímá svých pravomocí. Česká republika by musela při svém případném vystoupení z Evropské unie, a to i za současného právního stavu, respektovat požadavky kladené na odstoupení od smlouvy s jinými členskými státy mezinárodním právem. To vyplývá z ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, podle kterého "Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.". Je tedy plně v souladu s tímto ústavněprávním požadavkem, aby Česká republika musela při svém případném vystoupení z Evropské unie dodržovat předem určený postup (k omezením vyplývajícím z práva mezinárodního i práva Evropské unie srov. Zbíral, R. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. Právník, roč. 2008, č. 7, s. 752-773).

169. Navíc, odstavec 3 zpochybňovaného ustanovení stanoví, že "Smlouvy přestávají být pro dotýčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo, nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení [záměru členského státu vystoupit z Evropské unie], nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotýčným členským státem o prodloužení této lhůty.". Není tedy pravda, že by "zpětvzetí pravomocí" (jak vystoupení z Evropské unie charakterizují navrhovatelé) nutně podléhalo souhlasu ze strany EU. Naopak, toto ustanovení vyjadřuje rovnováhu mezi požadavkem suverenity České republiky a požadavkem na dodržování závazků, do kterých Česká republika vstoupila s ostatními členskými státy. Obdobně ostatně posoudil zpochybňované ustanovení i Ústavní soud Lotyšské republiky ve svém rozhodnutí ze dne 7. dubna 2009 č. 2008-35-01 (anglický překlad rozhodnutí dostupný na http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg_2008_35.htm) v části 16.2.

170. Tvrzeň rozpor uvedeného ustanovení s čl. 2 odst. 3 Ústavy (k tomuto tvrzenému důvodu bod 89 tohoto nálezu) pak plyne z nepochopení procesu vystoupení členského státu z Evropské unie. Navrhovatel tvrdí, že "jestliže se dle odst. 4 [čl. 50 SEU] člen Evropské rady nebo Rady, který zastupuje vystupující stát, nesmí podílet na jednáních, týkajících se jeho státu, tak tím tzv. "Lisabonská smlouva" po dobu zmíněného procesu omezuje i potenciál vystupujícího státu sloužit jeho občanům. A zároveň i jejich právo v tomto směru. Tím odporuje [čl. 2 odst. 3 Ústavy], podle něhož, cit.: "státní moc slouží všem občanům."" Navrhovatel zcela přehlíží, že v rámci těchto jednání probíhá určení obsahu případné dohody o podmínkách vystoupení členského státu Evropskou radou (popř. Radou) jako jednou ze smluvních stran, přičemž vystupující členský stát se má stát smluvní stranou druhou. Je tak zcela přirozené, že se nepodílí na rozhodnutích druhé smluvní strany dohody, která s ním má být uzavřena. Navíc má vystupující členský stát vždy možnost na dohodu nepřistoupit a postupovat v souladu s ustanovením čl. 50 odst. 3 SEU.

I.

Pravomoci Soudního dvora Evropské unie

a řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem

171. Jádrem tvrzeného rozporu čl. 19 odst. 1 SEU s čl. 87 odst. 2 Ústavy, jak vyplývá ze samotného ustanovení Ústavy, kterého se navrhovatel dovolává, má být znemožnění toho, aby si Ústavní soud učinil "nezávislý úsudek, týkající se výkladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49, bude-li rozhodovat o jejím souladu s ústavním pořádkem ČR". Podle navrhovatelova názoru právní norma obsahující toto pravidlo v ustanovení čl. 19 odst. 1 SEU (navrhovatel má na mysli přednost práva Společenství) nadřazuje Soudní dvůr při výkladu "tzv. "Smluv" (míněna Lisabonská smlouva) i v případech jejich výkladu ústavním soudem členského státu EU. A to při jeho rozhodování o souladu Lisabonské smlouvy ve znění případných změn a dodatků mezinárodní smlouvy s ústavou, resp. ústavním pořádkem členského státu" (k tomuto tvrzenému důvodu bod 88 tohoto nálezu).

172. Takové tvrzení však přímo odporuje závěru, který Ústavní soud vyslovil ve svém nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#), bodu 94, když dovodil nutnost použití celého ústavního pořádku jako referenčního hlediska přezkumu Lisabonské smlouvy, a nikoliv pouze jeho materiálního ohniska. Ústavní soud nejprve připomněl, že v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 66/04](#) nevyloučil zásadní přednostní aplikaci práva Společenství, která má, jak uvedl, své hranice pouze v materiálním ohnisku Ústavy, což stanoví náleze [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#). Zároveň však Ústavní soud implicitně připustil možný nesoulad odstraňovat nikoliv pouze přednostní aplikací norem práva Společenství, ale i cestou ústavních změn. Z hlediska navrhovatelem uplatňovaného důvodu rozporu čl. 19 odst. 1 SEU s čl. 87 odst. 2 Ústavy je klíčová tato pasáž: "Tu je namístě dodat, že aby však jejich nutnost mohl ústavodárce rozpoznat, je třeba, aby měl Ústavní soud možnost přezkoumávat ustanovení evropského práva z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem jako celkem, nikoliv pouze s jeho materiálním ohniskem. V rámci takového přezkumu pak může vymezit ta ustanovení ústavního pořádku, která nelze vyložit za použití domácí metodologie výkladu v souladu s požadavky evropského práva a jež by bylo nutné upravit. Předběžný přezkum mu k tomu dává vhodnou příležitost, neboť nevyvolává problémy na aplikační úrovni. Ústavní soud tím navíc získává možnost do určité míry posoudit ústavnost výkladu již existujících norem práva EU Soudním dvorem, aniž by se s ním ocitl v přímém konfliktu."

173. Jinými slovy, přednostní aplikace práva Společenství se v případě přezkumu smluv, které ještě nejsou účinné (a nemohou tedy ani být aplikovány a případně být na aplikační úrovni v rozporu s ustanoveními práva vnitrostátního), neuplatní.

VI.

Návrh na spojení s řízením ve věci [sp. zn. Pl. ÚS 26/09](#)

174. V bodu IV petitu návrhu navrhovatel žádá, aby Ústavní soud oba návrhy spojil ke společnému řízení.

175. V uvedeném řízení však Ústavní soud již rozhodl usnesením [sp. zn. Pl. ÚS 26/09](#) ze dne 6. 10. 2009 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) o odmítnutí návrhu v této věci a návrh na spojení obou řízení se tak jako tak stal bezpředmětným, bez ohledu na to, že již od počátku nebyl přípustný (viz usnesení [sp. zn. Pl. ÚS 26/09](#), body 14 a 27).

VII.

Rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád zasedajících v Evropské radě

ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy

176. V bodu IV petitu návrhu nejprve navrhovatelé "žádají, aby Ústavní soud konstatoval, že rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy, kterým ve dnech 18. a 19. června 2009 doplnila některá ustanovení Lisabonské smlouvy, je mezinárodní smlouvou podle článku 10a Ústavy, a jako takové vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu daný ústavní většinou, jinak není ve vztahu k České republice aplikovatelné.". Takto formulovaný petit pak rozvádějí v bodech 151 až 165 návrhu.

177. Předmětem řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy mohou být pouze mezinárodní smlouvy, přičemž ustanovení § 71a zákona o Ústavním soudu stanoví podmínky pro zahájení řízení, týkající se jeho předmětu, okruhu aktivně legitimovaných subjektů a rovněž okamžiku, ve kterém mohou podat svůj návrh. Nesplnění jakékoliv z těchto procesních podmínek zákon o Ústavním soudu spojuje v § 71b odst. 1 se speciálním případem nepřipustnosti návrhu na zahájení řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem. Předmětem tohoto řízení je Lisabonská smlouva, nikoliv akt přijatý na úrovni Evropské unie v její souvislosti. Aniž by se Ústavní soud zabýval povahou předmětného rozhodnutí, musel konstatovat, že návrh je v této části nepřipustný podle § 71b odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť navrhovatel není k takovému návrhu legitimován a Ústavní soud není k takovému rozhodnutí příslušný.

VIII.

Závěr

178. Ústavní soud s ohledem na výše uvedené rozhodl o návrhu skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem, v řízení podle čl. 87 odst. 2 Ústavy, tak, že

- návrh, aby Ústavní soud posoudil soulad Smlouvy o Evropské unii jako celku a Smlouvy o založení Evropského společenství jako celku s ústavním pořádkem, Ústavní soud výrokem II tohoto nálezu odmítl pro nepřipustnost podle § 71b odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu (k odůvodnění bod 108 tohoto nálezu),

- návrh, aby Ústavní soud posoudil soulad čl. 2, čl. 4 a čl. 216 Smlouvy o fungování Evropské unie s ústavním pořádkem, Ústavní soud výrokem III tohoto nálezu odmítl pro nepřipustnost jako věc již nálezem Ústavního soudu rozhodnutou podle § 35 odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu (k odůvodnění bod 101 tohoto nálezu),

- návrh, aby Ústavní soud konstatoval, že "rozhodnutí hlav států nebo předsedů vlád zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy, kterým ve dnech 18. a 19. června 2009 doplnila některá ustanovení Lisabonské smlouvy, je mezinárodní smlouvou podle článku 10a Ústavy a jako takové vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu daný ústavní většinou, jinak není ve vztahu k České republice

aplikovatelné", Ústavní soud výrokem IV tohoto nálezu odmítl podle § 71b odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu pro nepřipustnost (k odůvodnění bod 177 tohoto nálezu),

- návrh, aby Ústavní soud s tímto návrhem na zahájení řízení o souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem spojil návrh skupiny senátorů na zrušení vybraných ustanovení jednacíh řádů obou komor Parlamentu, vedený pod [sp. zn. Pl. ÚS 26/09](#), Ústavní soud výrokem V tohoto nálezu odmítl podle § 71b odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu pro nepřipustnost (k odůvodnění bod 175 tohoto nálezu),

- a konečně výrokem I tohoto nálezu podle § 71e odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavní soud vyslovil, že Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství

- jako celek (k odůvodnění body 125 až 129 společně s body 130 až 133 tohoto nálezu),

- v čl. 7 (k odůvodnění body 130 až 133 společně s bodem 159 tohoto nálezu),

- čl. 8 (k odůvodnění body 130 až 133 tohoto nálezu),

- čl. 9 (k odůvodnění bod 160 tohoto nálezu),

- čl. 10 odst. 1 (k odůvodnění body 137 až 139 tohoto nálezu),

- čl. 13 odst. 1 (k odůvodnění bod 161 tohoto nálezu),

- čl. 14 odst. 2 (k odůvodnění bod 140 tohoto nálezu),

- čl. 17 odst. 1 a 3 (k odůvodnění body 130 až 133 společně s body 141 až 144 a body 162 až 164 tohoto nálezu),

- čl. 19 odst. 1 (k odůvodnění bod 171 až 173 tohoto nálezu),

- čl. 20 (k odůvodnění body 165 a 166 tohoto nálezu),

- čl. 21 odst. 2 písm. h) (k odůvodnění body 130 až 133 společně s body 141 až 144 tohoto nálezu),

- čl. 42 odst. 2 (k odůvodnění body 145 až 150 společně s bodem 152 tohoto nálezu),

- čl. 47 (k odůvodnění bod 161 tohoto nálezu)

- a čl. 50 odst. 2 až 4 (k odůvodnění body 167 až 170 tohoto nálezu)

obsažených ve Smlouvě o Evropské unii,

- v čl. 3 (k odůvodnění bod 101 tohoto nálezu),

- v čl. 78 odst. 3 (k odůvodnění body 130 až 133 společně s body 145 až 150 a bodem 154 tohoto nálezu),

- čl. 79 odst. 1 (k odůvodnění body 145 až 150 společně s bodem 154 tohoto nálezu)

- a čl. 83 (k odůvodnění body 145 až 150 společně s body 155 až 158 tohoto nálezu)

obsažených ve Smlouvě o fungování Evropské unie

a její ratifikace nejsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

179. Ústavní soud konstatuje, že tímto jeho nálezem jsou vyvráceny pochybnosti o souladu Lisabonské smlouvy s českým ústavním pořádkem a odstraněny formální překážky její ratifikace.

Nález Pl. ÚS 5/12 Slovenské důchody

Pl.ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012

N 24/64 SbNU 237

Slovenské důchody XVII - aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Nález

pléna Ústavního soudu ve složení Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická ze dne 31. ledna 2012 [sp. zn. Pl. ÚS 5/12](#) ve věci ústavní stížnosti K. H. proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011 č. j. 6 Ads 52/2009-88 a rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 29. ledna 2009 č. j. 52 Cad 35/2008-40 o stanovení stěžovatelova starobního důchodu, za účasti České správy sociálního zabezpečení, se sídlem 225 08 Praha 5, Křížová 25, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011 č. j. 6 Ads 52/2009-88, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 29. ledna 2009 č. j. 52 Cad 35/2008-40 a rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 8. února 2008 č. j. 450 811 075/428 se zrušují.

Odůvodnění

I.

Vymezení	věci	dle	ústavní	stížnosti
----------	------	-----	---------	-----------

Návrhem podaným k doručení Ústavnímu soudu dne 25. listopadu 2011, tj. ve lhůtě stanovené v § 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se stěžovatel domáhá zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011 sp. zn. 3 Ads 52/2009 a rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 29. ledna 2009 č. j. 52 Cad 35/2008-40 o stanovení starobního důchodu. Uvedenými rozhodnutími obecných soudů se cítí být dotčen v základním právu na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří dle čl. 30 Listiny základních práv a svobod (dále také jen "Listina"), v základním právu plynoucím z principů rovnosti a zákazu diskriminace dle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a v základním právu na soudní a jinou právní ochranu dle čl. 36 Listiny.

II.

Rekapitulace	věci	v	řízení	před	obecnými	soudy
--------------	------	---	--------	------	----------	-------

Stěžovatel, občan České republiky s trvalým pobytem na jejím území, byl ode dne 20. července 1964 zaměstnancem Československých státních drah (dále jen "ČSD"), přičemž jeho pracovní poměr byl sjednán pracovní smlouvou s ČSD - Správou severozápadní dráhy v Praze, jež byla organizační složkou

ČSD. Na základě této smlouvy vykonával práci strojvůdce v lokomotivním depu Nymburk. Ode dne 4. listopadu 1969 byl převeden pod ČSD - Správu východní dráhy, jež byla od roku 1989 přejmenována na ČSD - Bratislavská oblast a jež byla rovněž organizační složkou ČSD. V lokomotivním depu Bratislava od tohoto termínu pracoval rovněž jako strojvůdce, a to do 31. května 1993, kdy rozvázal pracovní poměr dohodou. Dnem 1. června 1993 na základě pracovní smlouvy vznikl jeho pracovní poměr s Českými drahami opět na pracovní místo strojvůdce.

Rozhodnutím ze dne 8. února 2008 č. j. 450 811 075/428 Česká správa sociálního zabezpečení podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a čl. 46 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (dále také jen "nařízení") přiznala stěžovateli od 11. července 2007 starobní důchod ve výši 3 409 Kč měsíčně s tím, že podle nařízení vlády č. 256/2007 Sb., o zvýšení důchodů v roce 2008, mu od ledna 2008 náleží starobní důchod ve výši 3 537 Kč měsíčně. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že pro stanovení výše důchodu byla započtena doba pojištění získaná v českém systému důchodového pojištění v délce 5 062 dní a ve slovenském systému důchodového pojištění v délce 11 961 dní. Nárok na starobní důchod pak dle vedlejšího účastníka v řízení před Ústavním soudem stěžovateli vznikl pouze s přihlédnutím k dobám pojištění získaným ve slovenském systému důchodového pojištění a ve smyslu čl. 46 odst. 2 nařízení se základní a procentní výměra důchodu stanoví v částce odpovídající poměru délky dob pojištění získaných podle českých právních předpisů k celkové době pojištění ve všech členských státech.

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích v rozsudku ze dne 29. ledna 2009 č. j. 52 Cad 35/2008-40 žalobu stěžovatele do uvedeného rozhodnutí vedlejšího účastníka zamítl. Argumentoval předně tvrzením, dle něhož ze skutečnosti, že organizační složky dle v relevantní době platné právní úpravy jednaly jménem podniku a neměly právní subjektivitu, neplyne důsledek, dle něhož nelze jejich sídlo považovat za sídlo zaměstnavatele podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, publikované pod č. 228/1993 Sb., (dále jen "Smlouva") a čl. 15 Správního ujednání o provádění Smlouvy, publikovaného pod č. 117/2002 Sb. m. s., (dále jen "Správní ujednání"). Dle uvedeného ustanovení Správního ujednání sídlem zaměstnavatele se rozumí adresa, která je jako sídlo zapsána v obchodním rejstříku, přičemž je-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, rozumí se sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky. Na okraj judikatury Ústavního soudu [zejména nálezy [sp. zn. II. ÚS 405/02](#) ze dne 3. 6. 2003 (N 80/30 SbNU 245), [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#) ze dne 20. 3. 2007 (N 54/44 SbNU 665)], na niž stěžovatel ve správní žalobě odkázal, soud uvedl, že dopadá na právně i skutkově odlišné případy, kdy byl důchod přiznán před vstupem České republiky do Evropské unie (dále též jen "EU"), a tedy jejím předmětem nebylo posouzení vztahu vnitrostátních předpisů k sekundárnímu evropskému právu. V předmětné věci ale dle krajského soudu byl stěžovateli přiznán důchod až po vstupu České republiky do Evropské unie, protože je nutno při posouzení jeho přiznání vycházet z přílohy č. III nařízení, v níž je dle soudu čl. 20 Smlouvy obsažen. Toto ustanovení je součástí bezprostředně aplikovatelných norem práva Evropských společenství (dále též jen "ES"), protože v tomto postupu nelze podle Krajského soudu v Hradci Králové spatřovat porušení Ústavy či Listiny, naopak, postup jiný by byl dle jeho názoru v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny.

Kasační stížnost stěžovatele do předmětného rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. srpna 2011 sp. zn. 6 Ads 52/2009 zamítl. Předně v jeho odůvodnění zrekapituloval relevantní judikaturu Ústavního soudu týkající se obdobných případů [zejména pak nálezy [sp. zn. III. ÚS 252/04](#) ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173), [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#) (viz výše), [sp. zn. IV. ÚS 301/05](#) ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#) ze dne 3. 3. 2009 (N 41/52 SbNU 417)]. Poukázal dále na usnesení ze dne 23. září 2009 č. j. 3 Ads 130/2008-107, jímž ve skutkově obdobné věci předložil Soudnímu dvoru Evropské unie (dále také jen "ESD") předběžné

otázky týkající se jejího podřazení pod rámec úpravy evropského práva.

Nejvyšší správní soud ve věci, v níž předložil ESD předběžné otázky, pak rozhodl rozsudkem ze dne 25. srpna 2011 č. j. 3 Ads 130/2008-204, v němž dospěl k závěru, dle něhož pro posouzení nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu [sp. zn. II. ÚS 1009/08](#) ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57) a v důsledku rozhodnutí ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 neexistuje žádné vnitrostátní pravidlo, jež by bylo možno považovat za závazné a na jehož základě by měl nositel pojištění povinnost provádět zápočet dob zaměstnání získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového pojištění ve větším rozsahu, než určuje čl. 20 Smlouvy, na základě státního občanství a trvalého pobytu žadatele o důchod. Jinými slovy vyjádřeno, Nejvyšší správní soud dospěl v předmětném rozsudku k závěru, že se v daný okamžik neuplatní vnitrostátní pravidlo konstituované Ústavním soudem, které umožňuje při posouzení nároku na dávku ve stáří i stanovení její výše nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy plně započítat doby zaměstnání získané v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 na základě českého občanství a trvalého pobytu na území České republiky. Zároveň tento judikát odkázal na nálezy Ústavního soudu [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) a [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), v nichž se Ústavní soud přihlásil k doktríně zastávané Spolkovým ústavním soudem (Solange) a na jejím základě dovodil, že může zasáhnout i do věci, která byla řešena v rámci výkonu pravomocí přenesených na Evropskou unii. Podle Ústavního soudu nemůže delegace pravomocí vnitrostátních orgánů trvat v případě, kdy je vykonávající nad rámec pravomoci Evropské unie. V těchto případech by komunitární akty byly na území České republiky neaplikovatelné a příslušných pravomocí by se opětovně ujaly české vnitrostátní orgány. Proto podle Nejvyššího správního soudu není nikterak dotčeno oprávnění Ústavního soudu v rámci případného řízení o ústavní stížnosti znovu posoudit spornou právní otázku, která byla předmětem rozhodování o předběžných otázkách, a na požadavku uplatňování svého pravidla i nadále trvat. To je dle Nejvyššího správního soudu jeho nesporná a na vnitrostátní úrovni nikým nezpochybňovaná pravomoc, vyplývající z jeho role strážce ústavnosti a suverenity České republiky. Takový nálezn by pak byl přímo i precedenčně závazný jak pro českého nositele důchodového pojištění, tak i pro všechny obecné soudy.

V posuzované věci stěžovatele K. H. z uvedeného Nejvyšší správní soud dovozuje, že závěr o neaplikovatelnosti rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 podle zmíněných nálezů [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) a [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) může učinit pouze Ústavní soud. Stejně jako ve věci vedené pod sp. zn. 3 Ads 130/2008 proto v nyní projednávaném případě musí Nejvyšší správní soud z tohoto unijního aktu vycházet, přičemž od něho by se nemohl odchýlit ani rozšířený senát v případě, že by mu byla sporná právní otázka postoupena k rozhodnutí podle § 17 soudního řádu správního. Za dané situace by při posouzení nároku na dávku ve stáří i stanovení její výše nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy bylo možné plně započítat doby zaměstnání získané do zániku federace pouze tehdy, kdyby se toto pravidlo uplatnilo nejenom na české občany s trvalým pobytem na území České republiky, nýbrž také na české státní příslušníky s trvalým pobytem mimo území České republiky a především na občany dalších členských států Evropské unie. I toto pravidlo by totiž odpovídalo závěrům vysloveným v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09. Takový postup by však ještě daleko více zacházel nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy než vnitrostátní pravidlo konstituované Ústavním soudem, a proto Nejvyšší správní soud v posuzované věci pro jeho užití neshledal žádné argumenty. Naopak se za dané situace ztotožnil se závěrem vysloveným v rozsudku ze dne 25. 8. 2011 č. j. 3 Ads 130/2008-204, podle kterého se pravidlo vytvořené Ústavním soudem v daný okamžik neuplatňuje. Při posouzení nároku stěžovatele na starobní důchod a jeho výši z českého systému důchodového pojištění nemohly být dle Nejvyššího správního soudu z výše uvedených důvodů doby zaměstnání získané do 31. 12. 1992 považovány za české doby zaměstnání toliko na základě stěžovatelova českého státního občanství a jeho trvalého pobytu na území České republiky.

III.

Rekapitulace stížnostních bodů a petitu ústavní stížnosti

Stěžovatel předem namítá, že Nejvyšší správní soud, jakož i Krajský soud v Hradci Králové v ústavní stížnosti napadených rozhodnutích dospěly k nesprávnému závěru, podle něhož jeho zaměstnavatel v předmětné době měl sídlo na území Slovenské republiky, přičemž vycházely z čl. 15 odst. 1 Správního ujednání. Dle jeho názoru uvedené ustanovení ve smyslu přílohy III nařízení nezůstalo v platnosti, výklad, dle něhož je ono použitelné kromě článků výslovně zde uvedených, považuje za rozporný s dikcí nařízení i s jeho intencí. Poukazuje v této souvislosti na nálezy [sp. zn. III. ÚS 939/10](#) ze dne 3. 8. 2010 (N 153/58 SbNU 295), v němž se Ústavní soud podrobně zabýval interpretací čl. 15 Správního ujednání ve vztahu k čl. 20 Smlouvy a k § 61 zákona č. 155/1995 Sb. a shodně s názorem veřejného ochránce práv dospěl k závěru, že organizační jednotka Československé státní dráhy, Správa přepravních tržeb se sídlem v Bratislavě, neměla právní subjektivitu, a tudíž nebyla ani subjektem oprávněným uzavírat pracovní smlouvy. Polemizuje v této souvislosti s názorem Nejvyššího správního soudu, dle něhož nelze na základě izolovaného čl. 20 Smlouvy dovozovat, že sídlo zaměstnavatele stěžovatele se nenacházelo ke dni rozdělení federace na "adresu ústředí ČSD v Praze", neboť svoji pracovní činnost nevykonával na ústředí ČSD v Praze, což ani nikdy netvrdil - jako strojvůdce lokomotivy vykonával svoji pracovní činnost běžně a pravidelně na území České republiky, když řídil vlakové soupravy zejména na trasách Komárno - Bratislava - Brno - Praha - Ústí nad Labem a zpět nebo na trase Košice - Praha a zpět. Zastává názor, dle něhož argument faktickým výkonem pracovní činnosti na celém území tehdejšího Československa umožňuje prolomit pravidlo plynoucí z čl. 20 odst. 1 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání.

Stěžovatel dále poukázal na ustálenou judikaturu Ústavního soudu [zejména pak na nálezy [sp. zn. IV. ÚS 228/06](#) ze dne 11. 3. 2008 (N 54/48 SbNU 619), [sp. zn. II. ÚS 405/02](#) ze dne 3. 6. 2003 (N 80/30 SbNU 245), [sp. zn. III. ÚS 252/04](#) ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173), [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#) ze dne 20. 3. 2007 (N 54/44 SbNU 665)] v obdobných věcech. V souvislosti s odlišením posouzení nároků občanů České republiky na dávky sociálního zabezpečení vzhledem k uznání dob pojištění plynoucích z pracovních vztahů se zaměstnavatelem, jenž měl do 31. 12. 1992 sídlo na území současné Slovenské republiky, uplatněných před a po vstupu České republiky do Evropské unie, stěžovatel odkazuje na nálezy Ústavního soudu [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#) ze dne 3. 3. 2009 (N 41/52 SbNU 417) - právní závěry z něj plynoucí dopadají dle jeho přesvědčení i na nároky uplatněné po vstupu České republiky do Evropské unie.

Ve vztahu ke stanovisku ESD vyjádřenému v jeho rozsudku ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 stěžovatel uvádí, že splňuje podmínky, jež z něj pro vyplácení vyrovnávacího příspěvku ke starobnímu důchodu vyplývají.

Pro uvedené, tj. pro porušení základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří dle čl. 30 Listiny, základního práva plynoucího z principu rovnosti a zákazu diskriminace dle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a základního práva na soudní a jinou právní ochranu dle čl. 36 Listiny, domáhá se stěžovatel zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011 sp. zn. 6 Ads 52/2009 a rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 29. ledna 2009 č. j. 52 Cad 35/2008-40.

IV.

Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka

Na základě výzvy Ústavního soudu podle § 42 odst. 4 a § 76 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podal k předmětné ústavní stížnosti vyjádření účastník řízení. Vyjádření bylo Ústavnímu soudu doručeno dne 20. prosince 2011. Uvádí se v něm, že v posuzované věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že doby zaměstnání získané stěžovatelem do 31. 12. 1992 nelze považovat za české doby důchodového pojištění. V tomto směru vycházel ve věci rozhodující senát 6 Ads z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011 č. j. 3 Ads 130/2008-204, který byl vydán ve věci, v níž byly položeny ESD předběžné otázky. Ve svém postupu zohlednil i to, že od závěru rozsudku ESD by se případně nemohl odchýlit ani rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v případě, že by mu byla sporná otázka postoupena k rozhodnutí. Za této situace je ve vyjádření vysloveno přesvědčení, že v řízení před soudy nebyla porušena základní práva stěžovatele uvedená v čl. 30 a 36 Listiny.

Účastník řízení stěžovateli přisvědčuje v tom, že podle rozsudku ESD: "jakmile byla konstatována diskriminace, která je v rozporu s právem Unie, a dokud nebyla přijata opatření k obnovení nerovného zacházení, lze dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že osobám patřícím do znevýhodněné kategorie jsou přiznány stejné výhody, jako jsou ty, jichž využívají osoby patřící do zvýhodněné kategorie, což je režim, který je v případě, že nedochází ke správnému uplatňování práva Unie, jediným platným referenčním systémem.". Nejvyšší správní soud však dle svého vyjádření v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí vycházel z toho, že pro posouzení nároku na dávky, které vznikly po 30. 4. 2004, v důsledku rozhodnutí ESD neexistuje žádné vnitrostátní pravidlo, jež by bylo možno považovat za závazné a na jehož základě by měl nositel pojištění povinnost provádět zápočet dob zaměstnání získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového pojištění ve větším rozsahu, než určuje čl. 20 Smlouvy, na základě státního občanství a trvalého pobytu žadatele o důchod. V důsledku neaplikace pravidla na nároky přiznávané ode dne 1. 5. 2004 zde také není ani žádná správní praxe, která by mohla u žadatelů o důchod vzbudit legitimní očekávání, že jejich požadavkům na zápočet dob zaměstnání získaných v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy bude vyhověno a vyrovnávací příspěvky budou přiznány. Ustálenou správní praxí z hlediska definice podané v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 88/2006-132 ze dne 21. 7. 2009 pak dle účastníka řízení nepředstavuje specifický případ bývalých zaměstnanců ČSD, správních tržeb, neboť zápočet dob jim byl přiznán ve zcela zanedbatelném počtu případů a praxe trvá relativně krátce od vydání nálezu Ústavního soudu [sp. zn. III. ÚS 939/10](#) ze dne 3. 8. 2010 (N 153/58 SbNU 295). Se zřetelem k závěrům rozsudku ESD, které rozhodující senát aplikoval ve shodě s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Ads 130/2008, se ve vyjádření vyslovuje přesvědčení, že vydaným rozhodnutím nedošlo ani k porušení základního práva plynoucího z principu rovnosti a zákazu diskriminace podle čl. 1 a 3 odst. 1 Listiny.

Za situace, kdy dle názoru Nejvyššího správního soudu rozsudek ESD označil pravidlo vycházející z nálezu Ústavního soudu za diskriminační (bod 50 rozsudku), nebylo možné požadavku stěžovatele na poskytnutí vyrovnávacího příspěvku vyhovět. Jakkoliv by bylo lze namítat například to, že ESD neměl k dispozici všechny rozhodné okolnosti (rozsudek v bodu 47 uvádí, že mu nebyla předložena žádná skutečnost, která mohla diskriminační zacházení odůvodnit), jeho závěry o tom, že v rámci výkladu příslušných ustanovení nařízení je kritérium státního občanství diskriminační a kritérium bydliště nepřímou diskriminační, jsou dle přesvědčení účastníka řízení jednoznačné.

Vycházejí z takto vyložených důvodů, Nejvyšší správní soud navrhuje, aby Ústavní soud předmětnou ústavní stížnost zamítl.

K výzvě Ústavního soudu podle § 42 odst. 4 a § 76 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, vedlejší účastník Česká správa sociálního zabezpečení ve svém vyjádření doručeném

Ústavnímu soudu dne 25. ledna 2012 po rekapitulaci průběhu věci, zejména pak jejího skutkového stavu, odkazuje na relevantnost čl. 20 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání pro její posouzení. Uvádí přitom, že "smyslem čl. 20 Smlouvy bylo vytvořit kritérium pro hodnocení dob důchodového zabezpečení získaných za existence federace tak, aby se rozdělily náklady na výplatu důchodů mezi nástupnické státy". Ustanovení čl. 15 odst. 1 Správního ujednání je pak dle vedlejšího účastníka reakcí na existenci podniků s celostátní působností a na nutnost v těchto případech stanovit jako hledisko rozložení nákladů sídlo organizační jednotky podniku. Z tohoto pohledu vznáší námitky vůči důsledkům plynoucím dle něj z právního názoru obsaženého v nálezu [sp. zn. III. ÚS 939/10](#) (viz výše), v důsledku nichž by v takovýchto případech nesl celé náklady na výplatu důchodů nástupnický stát, na jehož území bylo sídlo podniku s celostátní působností. Připojuje se dále plně k závěrům, k nimž dospěl v předmětné problematice účastník řízení (zejména pak v rozsudcích č. j. 6 Ads 14/2009-41, 3 Ads 37/2009-62, 4 Ads 80/2009-198, 6 Ads 25/2010-146, 3 Ads 130/2008-204).

K námitce stěžovatele, že by měl být přiznán vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, vedlejší účastník uvádí, že podmínky nároku na požadovaný vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří nejsou upraveny žádným právním předpisem a v současnosti je jeho přiznání, popř. přiznání obdobných dávek vyloučeno s ohledem na § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., podle něhož za doby důchodového zabezpečení (pojištění) získané podle československých právních předpisů přede dnem rozdělení ČSFR, tj. před 1. lednem 1993, které se podle čl. 20 Smlouvy považují za doby důchodového zabezpečení (pojištění) Slovenské republiky, nelze přiznat ani zvýšit důchod z českého důchodového pojištění (zabezpečení) a ani nelze s přihlédnutím k těmto dobám poskytnout vyrovnání, dorovnání, příplatky a obdobná plnění k důchodu nebo jeho části nebo poskytovaná místo důchodu nebo jeho části. Dále dle názoru České správy sociálního zabezpečení dosavadní judikatura Ústavního soudu nedopadá na případy, v nichž byl důchod přiznán po vstupu České republiky do Evropské unie, neboť "se do všech důsledků nezabývá vztahem vnitrostátních předpisů a koordinačních nařízení, především kolizí základních ústavních hodnot v podobě jednostranné ochrany státních občanů České republiky se zásadou rovného zacházení zakotvenou již v primárním právu Evropských společenství".

Závěrem je ve vyjádření vysloveno přesvědčení, dle něhož vedlejší účastník při posouzení důchodových nároků stěžovatele vycházel z respektu k "nezpochybnitelnému účelu čl. 15 odst. 1 Správního ujednání" a postupoval v souladu s českými právními předpisy.

V.

Atrakce	věci	plénem	Ústavního	soudu
---------	------	--------	-----------	-------

Dle čl. 1 odst. 1 písm. j) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 9. srpna 2011 č. Org. 40/11 o atrahování působnosti plénum Ústavního soudu podle § 11 odst. 2 písm. k) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, na návrh kteréhokoli soudce senátu příslušného k projednání a rozhodování věci, odůvodněného její mimořádnou závažností, rozhodne o její atrakci, a to se souhlasem všech soudců příslušného senátu, jakož i účastníků řízení.

K výzvě Ústavního soudu jak stěžovatel v podání doručeném Ústavnímu soudu dne 11. ledna 2012, tak i účastník řízení v podání doručeném Ústavnímu soudu téhož dne vyslovili s atrakcí souhlas. K návrhu všech soudců III. senátu, příslušného k projednání a rozhodnutí věci vedené pod [sp. zn. III. ÚS 3536/11](#) dle rozvrhu práce na rok 2012 (Org. 1/12), plénum Ústavního soudu rozhodlo o atrakci předmětné věci usnesením ze dne 24. ledna 2012 č. j. [Pl. ÚS 5/12-1](#).

VI.

Upuštění od ústního jednání

Dle ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, může Ústavní soud se souhlasem účastníků od ústního jednání upustit, nelze-li od něj očekávat další objasnění věci. Vzhledem k tomu, že účastníci, tj. stěžovatel konkludentně k výslovné výzvě Ústavního soudu, Nejvyšší správní soud v podání doručeném Ústavnímu soudu dne 18. ledna 2012, vyjádřili svůj souhlas s upuštěním od ústního jednání, a dále vzhledem k tomu, že Ústavní soud má za to, že od jednání nelze očekávat další objasnění věci, bylo od něj v předmětné věci upuštěno.

VII.

Posouzení věci dle evropského práva

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí napadeném předmětnou ústavní stížností vycházel z právních závěrů vyslovených v kauze sp. zn. 3 Ads 130/2008. Předně poukázal na usnesení ze dne 23. září 2009 č. j. 3 Ads 130/2008-107, jímž ve skutkově obdobné věci předložil Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

1. Je třeba vykládat přílohu III část A bod 6 v návaznosti na čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení, která ponechává použitelným kritérium pro určení nástupnického státu příslušného k zhodnocení dob pojištění získaných zaměstnanými osobami do 31. 12. 1992 v systému sociálního zabezpečení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky, tak, že brání aplikaci vnitrostátního pravidla, podle něhož česká instituce sociálního zabezpečení v plném rozsahu hodnotí pro nárok na dávku i pro stanovení její výše dobu pojištění získanou na území bývalé České a Slovenské Federativní Republiky do 31. 12. 1992, i když k jejímu zhodnocení je podle uvedeného kritéria příslušná instituce sociálního zabezpečení Slovenské republiky?

2. Bude-li odpověď na první otázku záporná, je třeba vykládat čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen "Smlouva o ES") ve spojení s čl. 3 odst. 1, čl. 10 a 46 nařízení tak, že brání tomu, aby doba pojištění získaná v systému sociálního zabezpečení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky do 31. 12. 1992, která již jednou byla ve stejném rozsahu zohledněna pro dávkové účely v systému sociálního zabezpečení Slovenské republiky, byla podle výše uvedeného vnitrostátního pravidla v plném rozsahu zhodnocena pro nárok na dávku ve stáří i pro stanovení její výše pouze státním příslušníkům České republiky s bydlištěm na jejím území?

ESD v rozsudku ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 uvedl, že podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení č. 1408/71 ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) tohoto nařízení brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle čl. 20 Smlouvy nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky. Připomenul, že výše uvedená ustanovení nařízení č. 1408/71 vedou k zachování platnosti čl. 20 Smlouvy, podle něhož kritériem pro určení použitelného režimu a příslušného orgánu pro přiznání dávek sociálního zabezpečení je kritérium státu sídla zaměstnavatele ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky. Z judikatury Ústavního soudu v obdobných věcech dle ESD jasně vyplývá, že nijak nezpochybňuje ani nemění pravidlo rozdělení pravomocí mezi českou a slovenskou instituci sociálního zabezpečení stran zohlednění dob pojištění získaných přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky, které bylo zavedeno čl. 20 Smlouvy, jelikož cílem judikatury Ústavního soudu je pouze českou dávku ve stáří přiznanou podle smlouvy zvýšit, aby bylo dosaženo výše dávky, která by byla přiznána pouze na základě vnitrostátního práva. Nejedná se

tedy o přiznání souběžné české dávky ve stáří ani o dvojí zohlednění jedné a téže doby pojištění, nýbrž pouze o odstranění objektivně zjištěného rozdílu mezi dávkami různého původu. ESD konstatoval, že takový přístup umožňuje zamezit "souběhu použitelných vnitrostátních právních předpisů" v souladu s cílem vyjádřeným v osmém bodě odůvodnění nařízení č. 1408/71 a není v rozporu s kritériem rozdělení pravomocí stanoveným v čl. 20 Smlouvy, které je zachováno čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1408/71 ve spojení s částí A bodem 6 přílohy III uvedeného nařízení. Vzhledem k výše uvedenému na první položenou otázku odpověděl tak, že ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení č. 1408/71 ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) tohoto nařízení nebrání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle čl. 20 Smlouvy nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky.

Druhá položená otázka předkládajícího soudu dle ESD v podstatě směřuje k tomu, zda nález Ústavního soudu, který umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze osobám s českou státní příslušností a bydlištěm na území České republiky, vede k diskriminaci neslučitelné s čl. 12 Smlouvy o ES, jakož i s čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 10 nařízení č. 1408/71. V tomto ohledu ESD připomíná, že cílem čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71 je zajistit v souladu s čl. 39 Smlouvy o ES ve prospěch osob, na které se toto nařízení vztahuje, rovnost v oblasti sociálního zabezpečení bez rozdílu státní příslušnosti odstraněním veškeré diskriminace v tomto ohledu vyplývající z vnitrostátních právních předpisů členských států (rozsudek ze dne 18. ledna 2007, Celozzi, C-332/05, Sb. rozh. s. I-563, bod 22). Ze spisu přitom dle ESD nepochybně vyplývá, že nález Ústavního soudu diskriminuje na základě státní příslušnosti příslušníky jiných členských států ve srovnání s českými státními příslušníky. Pokud jde o podmínku bydliště na území České republiky, připomíná dále, že zásada rovného zacházení, jak je vyjádřena v uvedeném čl. 3 odst. 1, zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti osob, kterým přísluší nároky ze systémů sociálního zabezpečení, ale také všechny skryté formy diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (výše uvedený rozsudek Celozzi, bod 23). Za nepřímou diskriminaci proto považuje podmínky vnitrostátního práva, které se sice uplatní nezávisle na státní příslušnosti, avšak dotýkají se především nebo ve velké většině migrujících pracovníků, jakož i podmínky, které se uplatní bez rozdílu, ale které mohou být snadněji splněny tuzemskými pracovníky než migrujícími pracovníky, nebo dále i ty podmínky, které by mohly působit zejména v neprospěch migrujících pracovníků (viz výše uvedený rozsudek Celozzi, bod 24). Tak je tomu v případě takové podmínky bydliště, jaká je dotčena v původním řízení, která se dotýká především migrujících pracovníků, kteří mají bydliště na území jiných členských států, než je jejich stát původu. Nadto ESD připomíná, že čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1408/71 stanoví zásadu zrušení ustanovení o bydlišti, neboť chrání dotčené osoby proti újmám, které by mohly vyplývat z přemístění jejich bydliště z jednoho členského státu do druhého. Z výše uvedeného ESD dovozuje, že nález Ústavního soudu s sebou nese přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, jakož i nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti vyplývající z kritéria bydliště vůči těm, kteří využili svého práva na volný pohyb. Pokud jde o důsledky nedodržení zásady rovného zacházení v takové situaci, o jakou jde v původním řízení, ESD konstatuje, že jakmile byla konstatována diskriminace, která je v rozporu s právem Unie, a dokud nebyla přijata opatření k obnovení rovného zacházení, lze dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že osobám patřícím do znevýhodněné kategorie jsou přiznány stejné výhody, jako jsou ty, jichž využívají osoby patřící do zvýhodněné kategorie, což je režim, který je v případě, že nedochází ke správnému uplatňování práva Unie, jediným platným referenčním systémem (rozsudek ze dne 26. ledna 1999, Terhoeve, C-18/95, Recueil, s. I-345, bod 57 a citovaná judikatura).

K možným retroaktivním dopadům svého rozhodnutí ESD uvádí, že pokud jde o důsledky konstatování diskriminační povahy nálezu Ústavního soudu pro osoby patřící do kategorie osob zvýhodněných pravidlem vyplývajícím z tohoto nálezu, ačkoli za současného stavu vnitrostátního práva orgán příslušný k přiznání důchodu nemůže legálně odmítnout nárok na vyrovnávací příspěvek znevýhodněným osobám, nic nebrání tomu, aby toto právo zachoval ve prospěch oné kategorie osob,

na které se již na základě vnitrostátního pravidla vztahuje. Právo Unie nebrání, s výhradou dodržení obecných zásad práva Unie, opatřením, která znovu nastolují rovné zacházení omezením výhod osob, které byly dříve zvýhodněny (viz rozsudek ze dne 28. září 1994, *Coloroll Pension Trustees*, C-200/91, Recueil, s. I-4389, bod 33). Nicméně před přijetím takových opatření žádná norma práva Unie nevyžaduje, aby kategorie osob, které již mají nárok na takový vyrovnávací příspěvek v rámci sociálního zabezpečení, o jaký jde v původním řízení, byla o tento příspěvek připravena. Vzhledem k výše uvedenému na druhou položenou otázku ESD odpověděl tak, že čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 10 nařízení č. 1408/71 brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.

Na základě těchto úvah Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 odpověděl na položené předběžné otázky takto:

1. Ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 629/2006 ze dne 5. dubna 2006, ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) téhož nařízení nebrání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle čl. 20 dvoustranné smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, uzavřené dne 29. října 1992 v rámci opatření určených k vyřešení situace po rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky dne 31. prosince 1992, nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky.

2. Ustanovení čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 10 nařízení č. 1408/71, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením č. 118/97, ve znění nařízení č. 629/2006, brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.

Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí vymezil ústavní rámec posuzování poměru České republiky a Evropské unie, a to zejména interpretací čl. 10 a 10a, jakož i čl. 1 odst. 1, 2 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Klíčovými jsou v této souvislosti nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), [sp. zn. Pl. ÚS 66/04](#) ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.), [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) a [sp. zn. Pl. ÚS 29/09](#) ze dne 3. 11. 2009 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.).

Pro posouzení vztahů práva České republiky a evropského práva stanovil následující principy:

Princip eurovstřícnosti vyslovil Ústavní soud v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 66/04](#) k ústavnosti právního institutu eurozatykače: "Z čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 Smlouvy o ES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně Ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy, jejíž součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje."

V nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) formuloval Ústavní soud princip dvojí vázanosti transformovaného evropského práva, tj. jeho nutného souladu jak s evropským právem, tak i s ústavním pořádkem. Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají normy ústavního pořádku, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel jsou bezprostředně navázány na komunitární právo.

Za určitou paralelu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN "Solange I", "Solange II" a "Maastricht-Urteil" lze pak považovat nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) vymezující základní hlediska posuzování vztahu Ústavy České republiky a evropského práva: "Je nepochybné, že přistoupením České republiky k Evropskému společenství, resp. Evropské unii, došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem Česká republika převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nahlížení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. odst. 3 Ústavy ... Současný standard ochrany základních práv uvnitř Společenství nezavdává podle Ústavního soudu žádné příčiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv skrze uplatňování principů z nich plynoucích má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice, resp. že standard ochrany se výrazně liší od ochrany doposud poskytované ve vnitrostátním prostředí Ústavním soudem.". Princip ochrany čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy je obsažen i v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 66/04](#): "Ústavní princip výkladu domácího práva souladně se závazky České republiky vyplývajícími z jejího členství v Evropské unii je omezen možným významem ústavního textu. Článek 1 odst. 2 Ústavy tedy není ustanovením způsobilým libovolně měnit význam jakéhokoli jiného výslovného ústavního ustanovení. Pokud domácí metodologie výkladu ústavního práva neumožňuje vyložit příslušnou normu souladně s evropským právem, je pouze na ústavodárci změnit ústavu. Tuto pravomoc může ovšem ústavodárce vykonávat jen za podmínky zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), jež nejsou v dispozici ústavodárce, protože pravomoc měnit tyto náležitosti nelze přenést ani smlouvou podle čl. 10a Ústavy.". Uvedený princip akcentoval Ústavní soud i v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) a následně i nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 29/09](#): "Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva, což také jasně odpovídá na zpochybňovanou otázku suverenity České republiky; je-li Ústavní soud vrcholným interpretem ústavních předpisů České republiky, které mají na českém území nejvyšší právní sílu, je zřejmé, že čl. 1 odst. 1 Ústavy nemůže být porušen. Pokud by totiž evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou České republiky chápány jako nedotknutelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy), potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako ultima ratio i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty. V tomto směru se tedy Ústavní soud v zásadě ztotožnil s některými závěry Spolkového ústavního soudu vyjádřenými v jeho tzv. Maastrichtském rozhodnutí (srov. výše), podle něhož má princip většiny dle příkazu vzájemného ohledu, vyplývajícího z věrnosti Společenství, svoji mez v ústavních principech a elementárních zájmech členských zemí; výkon svrchované moci svazkem států, jímž je Evropská unie, je přitom založen na zmocnění států, které zůstávají suverénními a které prostřednictvím svých vlád pravidelně jednají v mezistátní oblasti, a tím řídí integrační proces.". V nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) z pohledu procesního zdůraznil tezi, dle níž je myslitelná jeho ingerence zejména u aplikace evropského práva v konkrétních případech, jež mohou napadnout Ústavnímu soudu cestou individuálních ústavních stížností souvisejících s eventuálními (výjimečnými) excesy unijních orgánů a unijního práva do

základních práv a svobod. Rámec své kontroly výkonu přenesených kompetencí orgány Evropské unie přitom vymezil třemi oblastmi: nefunkčností jejích institucí, ochranou materiálního ohniska Ústavy, a to nejen ve vztahu k evropskému právu, nýbrž i k jeho konkrétní aplikaci, a konečně působením jako ultima ratio, tj. oprávněním zkoumat, zda některý akt orgánů Evropské unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, přičemž za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a překročení rozsahu svěřených kompetencí.

V předmětné věci je úkolem Ústavního soudu z pohledu takto vytyčených kautel posoudit dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na předmětnou věc.

Jádrem v něm obsažené argumentace je vztažení nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství na právní poměry upravené Smlouvou, jejímž účelem je úprava uplatnění nároků vzniklých ze sociálního zabezpečení do zániku České a Slovenské Federativní Republiky mezi nástupnické státy, Českou republiku a Slovenskou republiku.

Dle konsolidovaného znění nařízení je jeho účelem, vyjádřeným v jeho preambuli, koordinovat dopady systémů sociálního zabezpečení členských zemí Evropské unie vzhledem k principu volného pohybu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky členských států. Nařízení se ve smyslu jeho čl. 2 odst. 1 vztahuje na osoby (a to zejména na zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné a studenty), jež podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států a jež jsou státními příslušníky jednoho z členských států. Dle přílohy III bodu A/9 čl. 12, 20 a 33 Smlouvy zůstávají použitelné odchylně od čl. 6 a čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení. Uvedené ustanovení přílohy III bylo do nařízení vtěleno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 629/2006 ze dne 5. dubna 2006. Podle čl. 6 nařízení s výhradou čl. 7, 8 a čl. 46 odst. 4 nahrazuje toto nařízení v rámci osobní a věcné působnosti ustanovení jakékoli úmluvy o sociálním zabezpečení zavazující buď a) výhradně dva nebo více členských států, nebo b) alespoň dva členské státy a jeden nebo více ostatních států, pokud se na urovnání příslušných případů nepodílí žádná instituce některého z ostatních států. Dle čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení bez ohledu na ustanovení čl. 6 zůstávají použitelná určitá ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uzavřených členskými státy přede dnem použitelnosti tohoto nařízení, pokud jsou pro příjemce výhodnější nebo pokud vznikla na základě zvláštních historických okolností a jejich účinek je časově omezen a pokud jsou tato ustanovení uvedena v příloze III. Nutno na tomto místě připomenout, že ústavní stížností napadená rozhodnutí správních soudů se opírají právě o čl. 20 Smlouvy, jenž je dle přílohy III nařízení použitelný odchylně od čl. 6 a čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení. Jeho použitelnost je omezena - odchylně od nařízení - právě relevantní judikaturou Ústavního soudu. Ustanovení přílohy III mají přitom z hlediska unijního práva deklaratorní, a nikoli konstitutivní povahu: klíčovým hlediskem pro aplikaci nařízení je jeho účel a povaha posuzovaných právních vztahů, jež nutně musí obsahovat tzv. cizí prvek.

Podle čl. 12 Smlouvy důchody pozůstalých přiznává a vyplácí nositel zabezpečení toho smluvního státu, za jehož důchody se považují nebo by se považovaly důchody, z nichž se důchody pozůstalých vyměňují. Ustanovení čl. 20 odst. 1 Smlouvy stanoví, že doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky se považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem. Odstavec 2 uvedeného ustanovení pak určuje, že pokud občan neměl ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem zaměstnavatele se sídlem na území České a Slovenské Federativní Republiky, považují se doby zabezpečení získané před tímto dnem za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl občan trvalý pobyt ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem. Konečně dle čl. 33 Smlouvy důchody přiznané ode dne, který spadá do období před

rozdělením České a Slovenské Federativní Republiky, nositeli zabezpečení České republiky nebo Slovenské republiky se nadále považují za důchody toho smluvního státu, jehož nositel zabezpečení byl nebo by byl příslušným k výplatě těchto důchodů ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky.

Ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny, tj. právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, je základním právem vázaným na státní občanství České republiky, resp. jen občané České republiky, a nikoli jiné osoby, mohou být diferenční skupinou pro testování případného odlišného zacházení ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny. Tenorem judikatury Ústavního soudu dopadající v posuzované souvislosti na čl. 30 odst. 1 Listiny [viz [sp. zn. II. ÚS 405/02](#) ze dne 3. 6. 2003 (N 80/30 SbNU 245), [sp. zn. III. ÚS 252/04](#) ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173), [sp. zn. IV. ÚS 158/04](#) ze dne 4. 4. 2005 (N 72/37 SbNU 23), [sp. zn. IV. ÚS 301/05](#) ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), [sp. zn. IV. ÚS 298/06](#) ze dne 13. 12. 2007 (N 222/47 SbNU 921), [sp. zn. I. ÚS 365/05](#) ze dne 6. 3. 2008 (N 48/48 SbNU 567), [sp. zn. II. ÚS 156/06](#) ze dne 6. 3. 2008 (N 50/48 SbNU 585), [sp. zn. IV. ÚS 228/06](#) ze dne 11. 3. 2008 (N 54/48 SbNU 619), [sp. zn. I. ÚS 366/05](#) ze dne 22. 5. 2008 (N 98/49 SbNU 459), [sp. zn. I. ÚS 257/06](#) ze dne 4. 11. 2008 (N 187/51 SbNU 295), [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#) ze dne 3. 3. 2009 (N 41/52 SbNU 417), [sp. zn. III. ÚS 939/10](#) ze dne 3. 8. 2010 (N 153/58 SbNU 295) i [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#) ze dne 20. 3. 2007 (N 54/44 SbNU 665)] je respektování ústavního principu rovnosti, tj. vyloučení neodůvodněné nerovnosti, v daném případě mezi občany České republiky. K účelu Smlouvy se pak explicitně Ústavní soud vyslovil v nálezu [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#). Uvedl, že "smyslem uzavření mezinárodní smlouvy nemůže být krácení důchodových nároků vlastních občanů, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů". Za ústavně nepřípustnou diskriminaci jedné vůči jiným skupinám občanů České republiky označil nerovnost založenou "jen v důsledku specifické okolnosti mající svůj původ v zániku tehdejší československé federace".

Dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky v době existence společného československého státu přitom dle přesvědčení Ústavního soudu nelze zpětně považovat za dobu zaměstnání v cizině. Všichni státní občané České republiky mají právo na stejné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení s ohledem na odpracované roky do 31. 12. 1992 (čili do doby zániku České a Slovenské Federativní Republiky) bez ohledu na místo výkonu práce a sídlo zaměstnavatele v tehdejší Československu. Ani místo výkonu práce ani sídlo zaměstnavatele na území pozdější Slovenské republiky nelze pro tento účel považovat za nacházející se na území cizího státu. Nadto sociální zabezpečení po celou dobu existence československé federace spadalo do federální působnosti, přičemž ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, zakotvil kontinuitu českého a československého právního řádu. Území dnešní Slovenské republiky do 31. 12. 1992 jak z hlediska místa výkonu práce, tak sídla zaměstnavatele nelze pro účely sociálního zabezpečení pro české státní občany považovat za území cizího státu. Z uvedené maximy plyne, že vztahy sociálního zabezpečení a nároky z nich plynoucí v předmětné problematice neobsahují cizí prvek, jenž je podmínkou aplikace nařízení.

Státní občané České republiky, kteří v době do 31. 12. 1992 byli zaměstnání u zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky, mají z uvedených důvodů nárok na vyrovnávací přírůstek k úhrnu jejich (dílčího) starobního důchodu přiznaného českým nositelem pojištění a (dílčího) starobního důchodu přiznaného slovenským nositelem pojištění, a to do výše předpokládaného (teoretického) důchodu, který by jim byl přiznán, pokud by všechny doby pojištění z doby společného státu byly počítány jako doby české. Dané řešení je výsledkem předmětné mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou upravující rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnickými státy ve vztahu k nárokům založeným dobami zaměstnání do 31. 12. 1992.

Celá tato problematika není srovnatelná s posouzením nároků ze sociálního zabezpečení s ohledem na zápočet dob získaných v různých státech, nýbrž jde o problematiku důsledků rozdělení Československa

a posouzení nároků občanů České republiky s ohledem na rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnické země (což ostatně ve svém vyjádření konstatuje i vedlejší účastník). Stanoví-li, jak bylo již uvedeno, čl. 2 odst. 1 nařízení, že se vztahuje na osoby (a to zejména na zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné a studenty), jež podléhají nebo podléhaly právním předpisům jednoho nebo více členských států a jež jsou státními příslušníky jednoho z členských států, pak je ve smyslu nastíněné judikatury Ústavního soudu v případě státních občanů České republiky nutno všechny efekty plynoucí z jejich sociálního zabezpečení do 31. 12. 1992 posoudit jako podléhající právním předpisům téhož státu, jehož jsou státními příslušníky. Neodlišit právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v Evropských společenstvích, resp. Evropské unii, znamená nerespektovat evropské dějiny, znamená srovnávat nesrovnatelné.

Pro uvedené nelze na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 vztáhnout evropské právo, tj. nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, a vycházejí z principu explicitně vysloveného Ústavním soudem v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires.

Nadto Ústavní soud upozorňuje i na deficity týkající se kautel spravedlivého procesu v řízení před ESD ve věci sp. zn. C-399/09. Přestože Ústavní soud jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti České republiky nebyl účastníkem řízení o předběžné otázce před ESD a přestože ani nebyl ESD požádán o poskytnutí svého vyjádření, poskytl mu doplňující informace a argumentaci pro řízení ve věci sp. zn. C-399/09 o předběžné otázce, předložené Nejvyšším správním soudem ve věci Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení. Vyjádření ze dne 8. 3. 2011 sp. zn. Př. 31/11 podal s vědomím, že česká vláda jakožto účastník řízení o předběžné otázce bezprecedentně ve svém vyjádření uvedla, že judikatura českého Ústavního soudu porušuje právo Unie (srov. též stanovisko generálního advokáta Pedra Cruz-Villalóna z 3. března 2011, dále jen "stanovisko generálního advokáta", bod 3). K tomu podotkl, že uvedené stanovisko české vlády z pohledu Ústavy České republiky je v rozporu s jejím čl. 89 odst. 2, podle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby, tj. také pro vládu České republiky a jejího zmocněnce. Připomenul, že podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, vláda, resp. její člen v čele Ministerstva práce a sociálních věcí, přímo řídí Českou správu sociálního zabezpečení, jež byla účastníkem řízení před správními soudy České republiky a jež z tohoto titulu byla i (neúspěšným) vedlejším účastníkem řízení před Ústavním soudem. Neměla-li česká vláda za této situace zábrany vůbec vystupovat jako účastník řízení o předběžné otázce před ESD proti svému Ústavnímu soudu, Ústavní soud vyslovil v předmětném vyjádření očekávání, že alespoň pro zachování zdání objektivit se ESD seznámí i s argumenty respektujícími judikaturu Ústavního soudu a ústavní identitu České republiky, jež čerpá ze společné ústavní tradice se Slovenskou republikou, resp. z více než sedmdesátileté historie společného státu a jeho pokojného rozpadu, tj. ze zcela specifické a historicky podmíněné situace, která sama o sobě nemá v Evropě obdoby. Absence vysvětlujících argumentů, jež ESD ztížila orientaci v meritu věci, se promítla i do stanoviska generálního advokáta, jenž se nad touto skutečností na několika místech pozastavil (body 45, 47, 51, 52). Kromě uvedeného se ve vyjádření konstatuje, že stanovisko vlády obsahuje údaje, jež jsou v rozporu se skutečností. Poskytnutí vyrovnávacího přídatku bylo v judikatuře Ústavního soudu vázáno pouze na české státní občanství žadatele, nikoliv také na podmínku trvalého pobytu v České republice, jak zavádějícím a nekorektním způsobem uvádí předkládací usnesení Nejvyššího správního soudu v bodu 8 i. f. a v bodu 18 a jak shodně tvrdí česká vláda (uvedené přejímá stanovisko generálního advokáta - viz body 18, 39,

43, 48-52). V tam citovaném nálezu [sp. zn. III. ÚS 252/04](#) ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173) Ústavní soud pouze uvedl, že "[u]možňuje-li zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, uplatnění nároků z něj plynoucích bez ohledu na státní občanství, tj. ve vazbě na trvalý pobyt, z pohledu ochrany ústavněprávní Ústavní soud považuje za neodůvodněnou nerovnost toliko ve vazbě na odlišování státních občanů České republiky v jejich nárocích plynoucích ze sociálního zabezpečení, nikoli ale ve vazbě na další kategorie fyzických osob".

Podáním ze dne 25. 3. 2011 vedoucí oddělení soudní kanceláře ESD na základě pokynu předsedy čtvrtého senátu ESD předmětné vyjádření Ústavnímu soudu vrátil zpět s odůvodněním, dle kterého "dle zavedených zvyklostí si členové ESD nevyměňují korespondenci s třetími osobami ohledně věcí, které jsou ESD předloženy".

Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že ESD institutu amici curiae v řízení o předběžných otázkách pravidelně využívá, a to zejména ve vztahu k Evropské komisi. Za situace, kdy si ESD byl vědom, že Česká republika jako účastník řízení, jejímž jménem jednala vláda, se ve svém vyjádření odmítavě vymezila k právnímu názoru Ústavního soudu, jenž byl předmětem posouzení, nelze hodnotit konstatování ESD, dle něhož v předmětné kauze představoval Ústavní soud "třetí osobu", jinak než jako opuštění principu audiatur et altera pars.

VIII.

Posouzení ústavnosti interpretace a aplikace ve věci relevantního jednoduchého práva

Hodnocení ústavnosti zásahu orgánu veřejné moci do základních práv a svobod se skládá z několika komponentů [nález [sp. zn. III. ÚS 102/94](#) ze dne 15. 12. 1994 (N 61/2 SbNU 175), nález [sp. zn. III. ÚS 114/94](#) ze dne 16. 2. 1995 (N 9/3 SbNU 45), nález [sp. zn. III. ÚS 84/94](#) ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257), nález [sp. zn. III. ÚS 142/98](#) ze dne 4. 6. 1998 (N 65/11 SbNU 131), nález [sp. zn. III. ÚS 224/98](#) ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17) a další]. Prvním je posouzení ústavnosti aplikovaného ustanovení právního předpisu (což vyplývá z § 78 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Dalšími komponenty jsou hodnocení dodržení ústavních procesních práv a konečně posouzení ústavně konformní interpretace a aplikace hmotného práva.

Z pohledu jednoduchého práva relevantního v rozsahu ústavněprávního posouzení na předmětnou věc dopadají ustanovení § 61 zákona č. 155/1995 Sb. a dále čl. 20 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního újednání.

V předmětné věci Ústavní soud důvod pro postup dle § 78 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, u § 61 zákona č. 155/1995 Sb. neshledal, ve vztahu k bezprostředně aplikovatelným ustanovením mezinárodních smluv není nadán pravomocí posuzovat jejich ústavnost.

K problematice ústavnosti vztahu ustanovení § 61 zákona č. 155/1995 Sb. k čl. 20 Smlouvy vyjádřil se Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí [viz výše uvedené nálezy [sp. zn. II. ÚS 405/02](#), [sp. zn. III. ÚS 252/04](#), [sp. zn. IV. ÚS 158/04](#), [sp. zn. IV. ÚS 301/05](#), [sp. zn. IV. ÚS 298/06](#), [sp. zn. I. ÚS 365/05](#), [sp. zn. II. ÚS 156/06](#), [sp. zn. IV. ÚS 228/06](#), [sp. zn. I. ÚS 366/05](#), [sp. zn. I. ÚS 257/06](#), [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#), [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#), [sp. zn. III. ÚS 939/10](#), [sp. zn. III. ÚS 1012/10](#) ze dne 12. 8. 2010 (N 161/58 SbNU 383)].

Ústavní soud toliko připomíná a opakuje, že jejich tenorem je respektování ústavního principu rovnosti, tj. vyloučení neodůvodněné nerovnosti, v daném případě mezi občany České republiky. Již v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 31/94](#) ze dne 24. 5. 1995 (N 25/3 SbNU 175; 164/1995 Sb.) Ústavní soud deklaroval akceptaci mezinárodně uznávané zásady, dle které ratifikací mezinárodních smluv nejsou dotčena výhodnější

práva, ochrana a podmínky poskytované a zaručené vnitrostátním zákonodárstvím. V případě, v němž speciální inkorporační norma, obsažená v § 61 zákona č. 155/1995 Sb., zakládá přednost mezinárodní smlouvy před vnitrostátním právem, kdy je aplikace práva tudíž ovládána výkladovým pravidlem *lex specialis derogat legi generali*, jelikož Ústavní soud není nadán pravomocí posuzovat ústavnost ratifikovaných mezinárodních smluv, musí uvedený výkladový princip o přednosti speciální před obecnou úpravou ustoupit principu ústavnímu, dopadajícímu na aplikaci a interpretaci relevantního jednoduchého práva, a to principu jeho ústavně konformní interpretace a aplikace. V posuzované věci tímto ústavním principem je základní právo plynoucí z ústavního principu rovnosti občanů a vyloučení jejich neodůvodněného odlišování v právech. Jak bylo již uvedeno, k účelu Smlouvy se pak explicitně Ústavní soud vyslovil v nálezu [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#). Uvedl, že "smyslem uzavření mezinárodní smlouvy nemůže být krácení důchodových nároků vlastních občanů, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů". Za ústavně nepřipustnou diskriminaci jedné vůči jiným skupinám občanů České republiky označil nerovnost založenou "jen v důsledku specifické okolnosti mající svůj původ v zániku tehdejší československé federace". Podle nálezu [sp. zn. IV. ÚS 228/06](#) ze dne 11. 3. 2008 (N 54/48 SbNU 619) skutečnost, že Česká republika uzavřela se Slovenskou republikou smlouvu o provádění sociálního zabezpečení (Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, publikovaná pod č. 228/1993 Sb.), nemůže být na újmu českému občanovi ve výši jeho důchodových nároků, byť byl zaměstnán ke dni rozdělení ČSFR na Slovensku. V nálezu [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#) ze dne 3. 3. 2009 (N 41/52 SbNU 417) pak úvahy předchozí sumarizoval takto: "Otázkou aplikace této mezinárodní smlouvy se Ústavní soud zabýval již ve svých rozhodnutích [sp. zn. II. ÚS 405/02](#) a [III. ÚS 252/04](#). K těmto závěrům a zejména pak k jejich výkladu se Ústavní soud vyjádřil podrobně v nálezu pléna ze dne 20. 3. 2007 [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#). V uvedených rozhodnutích konstatoval, že Česká republika a Slovenská republika vznikly k 1. 1. 1993 rozdělením společného československého státu. Tento společný stát charakterizoval jednotný systém důchodového pojištění. Z hlediska tehdejšího práva bylo právně irelevantní, ve které části československého státu občan byl zaměstnán, resp. kde měl sídlo jeho zaměstnavatel."

Z tohoto pohledu se pak úvahy Ústavního soudu k interpretaci čl. 15 odst. 1 Správního ujednání obsažené v nálezu [sp. zn. III. ÚS 939/10](#) ze dne 3. 8. 2010 (N 153/58 SbNU 295) vztahují na právo podústavní a z pohledu argumentace týkající se poměru práva České republiky a evropského práva a výkladu čl. 30 odst. 1 Listiny z hlediska ústavního principu rovnosti se jeví pouze jako podpůrné.

Na okraj argumentace vedlejšího účastníka, dle níž by v případě stěžovatele a jemu obdobných případech nesl celé náklady na výplatu důchodů nástupnický stát, na jehož území bylo sídlo podniku s celostátní působností, Ústavní soud důrazně připomíná a opakuje právní názor, jenž vyslovil v nálezu [sp. zn. III. ÚS 939/10](#): "Ústavní soud zároveň zdůrazňuje, že přiznání důchodu v předmětné věci ve smyslu Dohody a ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, lze dle ústavněprávní interpretace čl. 20 Smlouvy, čl. 15 odst. 1 Správního ujednání a § 61 zákona č. 155/1995 Sb. akceptovat toliko ve významu nároku na zprostředkovanou výplatu dávky poskytované Sociální pojišťovnou v Bratislavě, doplněnou o rozdíl do výše důchodu, na který by měla oprávněná osoba nárok, pokud by byla Česká správa sociálního zabezpečení příslušná k hodnocení veškerých dob pojištění (zaměstnání) včetně náhradních dob, které tato osoba získala, tj. i dob před rozdělením společného státu. Za těchto okolností předmětná úprava představuje toliko úpravu rozdělení podílu obou nástupnických států na úhradě důchodu, nedotýká se ale chráněné ústavněprávní pozice občana České republiky, plynoucí z judikatury Ústavního soudu (viz nálezy [sp. zn. II. ÚS 405/02](#), [III. ÚS 252/04](#), [IV. ÚS 158/04](#), [IV. ÚS 301/05](#), [IV. ÚS 298/06](#), [I. ÚS 365/05](#), [II. ÚS 156/06](#), [IV. ÚS 228/06](#), [I. ÚS 366/05](#), [I. ÚS 257/06](#), [I. ÚS 1375/07](#) i Pl. ÚS 4/06 ...)."

Ústavní soud pro uvedené, tj. pro porušení čl. 30 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 a čl. 3 odst. 1 Listiny, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011 sp. zn. 3 Ads 52/2009, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 29. ledna 2009 č. j. 52 Cad 35/2008-40 a

rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 8. února 2008 č. j. 450 811 075/428 zrušil [§ 82 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Ústavní soud vztáhl důvody kasace i na rozhodnutí vedlejšího účastníka z důvodu procesní ekonomie, jakož i skutečnosti, že protiústavní zásah do základních práv a svobod stěžovatele byl založen již jeho rozhodnutím.

IX.

Obiter

dictum

Zákonem č. 428/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření, se článkem XII bodem 18 zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, mění a doplňuje tak, že se za § 106 vkládá nový § 106a, který včetně nadpisu zní:

"§ 106a

Hodnocení některých dob za období před rokem 1993

Za doby důchodového zabezpečení získané před 1. lednem 1993 podle československých právních předpisů, které se podle Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. října 1992 považují za doby důchodového zabezpečení nebo pojištění Slovenské republiky, nelze přiznat ani zvýšit důchod z českého důchodového pojištění (zabezpečení) a ani nelze s přihlédnutím k těmto dobám poskytnout vyrovnání, dorovnání, příplatky a obdobná plnění k důchodu nebo jeho části nebo poskytovaná místo důchodu nebo jeho části; k těmto dobám lze v souladu s čl. 4 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, přihlídnout pouze za podmínek a v rozsahu stanoveném touto smlouvou nebo tímto zákonem (§ 61)."

Dle přechodného ustanovení čl. XIII předmětného zákona pak platí: "Žádosti o poskytnutí vyrovnání, dorovnání, příplatků a obdobných plnění uvedených v § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se odloží a řízení o nich se nevede; byly-li tyto žádosti podány přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, řízení o nich se zastaví. Opatření učiněná přede dnem účinnosti tohoto zákona na základě těchto žádostí zůstávají nedotčena s tím, že příslušné plnění náleží po vyúčtování zálohové výplaty za rok 2011 ve výsledné výši beze změny, pokud trvá podle právních předpisů České republiky i Slovenské republiky nárok na důchod, který byl důvodem pro přiznání tohoto plnění; zánikem nároku na důchod podle právních předpisů některého z uvedených států zaniká trvale i nárok na příslušné plnění."

Ve smyslu čl. XXVI zákona č. 428/2011 Sb. ustanovení čl. XII bodu 18 a čl. XIII nabývají účinnosti dnem jeho vyhlášení, přičemž tímto dnem je den 28. prosinec 2011, kdy byla rozeslána částka 149/2011 Sbírky zákonů, v níž byl zákon č. 428/2011 Sb. publikován.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona přijatého pod č. 428/2011 Sb. zdůvodnění ustanovení čl. XII a XIII neobsahuje. Předmětné ustanovení bylo totiž navrženo ve druhém čtení sněmovního projednávání předmětného vládního návrhu (tisk 414) dne 30. srpna 2011 poslankyní Gabrielou Peckovou, a to jako reakce na rozsudek ESD ve věci Landtová: "Poskytování vyrovnávacího příspěvku vychází z dřívější judikatury Ústavního soudu České republiky. Soudní dvůr Evropské unie rozhodl, že dorovnání slovenských důchodů formou vyrovnávacího příspěvku není možné omezovat podmínkou českého občanství a bydliště v České republice, neboť takové omezení představuje z pohledu práva Evropské unie nepřípustnou diskriminaci. V návaznosti na toto rozhodnutí navrhuji přijetí zákonné

úpravy, která by dorovnávání slovenských důchodů obecně vylučovala."

(Viz <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/022schuz/s022029.htm>.)

Jak ve svém vyjádření správně uvádí vedlejší účastník, podmínky nároku na požadovaný vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří nejsou upraveny žádným právním předpisem. Ustanovení § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., tudíž zakotvuje zákaz vyplácení sociální dávky, kterou zákon neupravuje. To je určitě *contradictio in adiecto*, to je určitě zákonné ustanovení, jež bez dalšího nedává rozumný smysl. Nutno totiž zodpovědět otázku, zdali vyrovnávací příspěvek, jenž se váže na uplatnění Smlouvy, skutečně není založen žádným jiným právně relevantním titulem a zdali je zásah zákonodárce vůči němu zásahem relevantním.

Ze stenografického záznamu sněmovního projednání návrhu předmětného zákona plyne, že předkladatelka pozměňovacího návrhu k němu, a tím i celá sněmovna, si byly vědomy skutečnosti, že "poskytování vyrovnávacího příspěvku vychází z dřívější judikatury Ústavního soudu České republiky".

Byla-li účelem přijetí ustanovení § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., a čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb. reakce na důsledky rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 s "derogačními" důsledky vůči judikatuře Ústavního soudu, pak nelze než uzavřít, že nosným důvodem tohoto nálezu Ústavního soudu, jímž je konstatování postupu *ultra vires* ESD v předmětné věci, je založena obsolence uvedených zákonných ustanovení (§ 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., a čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb.), a to na základě právního principu *cessante ratione legis cessat lex ipsa* (odpadnutím účelu zákona zaniká samotný zákon).

Nepřikročil-li Ústavní soud k zahájení řízení o kontrole norem u § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., a čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb., stalo se tak z toho důvodu, že v posuzované věci nebyly naplněny podmínky postupu podle § 78 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, tj. předmětná zákonná ustanovení nebyla uplatněna v řízeních, z nichž vzešla ústavní stížností napadená rozhodnutí.

Odlišné	stanovisko	soudce	Jiřího	Nykodýma
---------	------------	--------	--------	----------

S většinovým názorem pléna rušícího rozsudek Nejvyššího správního soudu pro porušení ústavního principu rovnosti občanů a vyloučení jejich neodůvodněného odlišování v právech při poskytování přiměřeného hmotného zabezpečení dle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nesouhlasím. Důvody mého nesouhlasu navazují na argumentaci uplatněnou v odlišném stanovisku podaném k nálezu Ústavního soudu [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#) ze dne 20. 3. 2007 (N 54/44 SbNU 665), jejíž relevantní body níže rekapituluji a celkově na ně odkazuji.

Zaprvé. Za správný nepovažuji závěr, že na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do 31. 12. 1992 nelze vztáhnout evropské právo, tj. nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (dále též jen "nařízení"), a tudíž že předmětný rozsudek ESD ze dne 22. 6. 2011 č. j. C-399/09 dopadající na případy obdobné stěžovatelu je excesem unijního orgánu.

Česká republika vstoupila 1. 5. 2004 do Evropské unie (dále též jen "EU"). EU koordinuje prostřednictvím výše uvedeného nařízení národní důchodové systémy tak, aby bylo možno mj. zajistit

jednu ze čtyř základních svobod - volný pohyb osob. Smyslem úpravy je zajistit, aby osoba zaměstnaná ve více zemích neztratila své nároky na sociální dávky z důvodu jiného občanství, bydliště či proto, že v žádné zemi nesplnila potřebnou dobu pojištění stanovenou předpisy té které země. Koordinace má čtyři základní principy: zakazuje veškerou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti (čl. 7), uplatňuje se právní řád jediného státu - právní řád státu, kde zaměstnaná osoba pracuje, bez ohledu na místo bydliště (čl. 13), sčítají se doby pojištění ve všech členských státech (čl. 45 pro důchody), nároky na dávky lze uplatňovat bez ohledu na místo bydliště, dávky se vyplácejí do ciziny. Podle čl. 6 nařízení č. 1408/71 nahrazuje toto nařízení ustanovení kterékoli smlouvy o sociálním zabezpečení mezi dvěma členskými státy, čl. 7 pak částečně omezuje úpravu čl. 6, a to tak, že odchýlně od čl. 6 zůstávají použitelné úmluvy o sociálním zabezpečení uvedené v příloze III [čl. 7 odst. 2 písm. c)]. Obsah čl. 20 Smlouvy o převzetí závazků Českou a Slovenskou republikou v oblasti důchodového zabezpečení za dobu do zániku ČSFR pak byl v souvislosti se vstupem České a Slovenské republiky do Evropské unie zapracován do přílohy III nařízení č. 1408/71 (Smlouvou o přístupu k EU), stal se tedy právem ES a jde o ustanovení závazné pro všechny členské státy. Ve své dosavadní judikatuře k čl. 7 ESD prozatím nikterak nevybočil ze svého respektu k vůli členských států zachovat určité smluvní zvláštnosti pocházející z dob před vstupem do EU projevované právě v příloze III k nařízení č. 1408/71. V odlišném stanovisku k nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#) (viz výše) jsem již poukazoval na v tomto ohledu inspirující rozhodnutí ESD č. 305/92 Hoorn ze dne 28. 4. 1994. Ustanovení čl. 20 Smlouvy je tedy od 1. 5. 2004 součástí práva EU a jako takové je exekutivou aplikováno a bude aplikováno i na neskončené věci, které byly započaty před vstupem a nebyly doposud skončeny (čl. 118 nařízení č. 574/72).

Jde o pravidlo vypořádání závazků z důchodového zabezpečení mezi dvěma členskými státy, ESD proto měl pravomoc se k otázce vyslovit a pravidlo interpretovat. Ve svém rozsudku s ohledem na znění nařízení nevyloučil možnost, aby Česká republika zavedla takové pravidlo, na základě kterého bude vyplácen dorovnávací příspěvek, s tím ovšem, že nebude diskriminovat příslušníky ostatních členských států.

Zadruhé. Nesouhlasím dále s tím, že rušené rozsudky správních soudů nerespektovaly ústavní princip rovnosti, resp. nezajistily ve vztahu ke stěžovateli vyloučení neodůvodněné nerovnosti mezi občany České republiky. Právo na zabezpečení ve stáří je základním lidským právem, ale domáhat se ho lze jen v mezích zákona. Nerovnost ve výši dávky přitom nelze chápat v rovině ústavněprávní, neboť se nikomu nezaručuje, že bude mít stejný důchod jako jiný občan. Podstatou ústavní stížnosti, z níž nyní nález vzešel, je právě nespokojenost s výší vyměřeného důchodu. Rozdíl ve výši důchodu vypočteného dle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a českého předpisu a důchodu oproti výši, na kterou vznikne nárok při aplikaci čl. 20 Smlouvy o převzetí závazků Českou a Slovenskou republikou v oblasti důchodového zabezpečení za dobu do zániku ČSFR, je důsledkem zániku ČSFR, rozvržení jejích závazků mezi nástupnické státy a následného rozdílného právního a ekonomického vývoje těchto států. Nutno v této souvislosti poznamenat, že úroveň výše zabezpečení se sblíží a není vyloučeno, že bude v budoucnu ta slovenská příznivější, například ve vztahu k některým skupinám pojištěnců; znamená to, že osoby nyní pravidlem dotčené pak budou naopak ústavně nepřijatelně zvýhodněny? Smlouva o převzetí závazků Českou a Slovenskou republikou v oblasti důchodového zabezpečení za dobu do zániku ČSFR musela respektovat určité ústavní meze dané ústavním zákonem č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. Jako rozumnou vnímám snahu rozvrhnout břemeno závazků tak, aby povinným subjektem nebyla v převážné míře jen Česká republika, kde většina zaměstnavatelů působících na území celého tehdejšího Československa sídlila. Je možné, že mohlo být jako vhodnější zvoleno kritérium místa výkonu práce, nicméně to je v tuto chvíli již jen akademická otázka. V jednotlivých případech - a případ stěžovatele je evidentně jedním z nich - mohlo na některé pojištěnce toto opatření, resp. způsob rozvržení závazků zaniklého státu dopadnout tvrdě. K závěru o neústavnosti to ovšem nestačí. Principy jistoty a předvídatelnosti práva jsou nezpochybnitelnými znaky právního státu. Obecně byly tyto principy respektovány přihlášením se k právní kontinuitě, konkrétně v oblasti důchodového zabezpečení zachováním nároku jako takového

a započítáním získaných dob pojištění. To je z pohledu ústavních garancí podstatné. Nesouhlasím s tím, že by občané České republiky nemohli být ve svých důchodových právech odlišeni podle toho, kde pracovali. Existence Československa jako společného státu a jeho zánik neodůvodňuje z hlediska ústavních principů nutnost, aby každý občan České republiky obdržel za doby získané do roku 1992 tzv. český důchod.

Nález argumentuje tím, že státní občané České republiky zaměstnaní do 31. 12. 1992 u zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky mají nárok na vyrovnávací příspěvek k úhrnu dílčích důchodů přiznaných českým a slovenským nositelem pojištění. Zákon o důchodovém pojištění ovšem žádnou dorovnávací dávku nezná. Neupravuje techniku výpočtu takové dorovnávací dávky. Navíc zákon o důchodovém pojištění ve znění novely označované jako tzv. "malá důchodová reforma" dorovnávání výslovně zapovídá. Orgán rozhodující v důchodových věcech tak dostává protichůdné pokyny, jež je zavázán respektovat.

Zatřetí. Nesouhlasím s celkovou koncepcí přístupu Ústavního soudu k otázce tzv. "slovenských důchodů". Z předchozí rozhodovací činnosti týkající se této problematiky je zřejmé, že jde o skutkově širokou a pestrou škálu případů: od případu stěžovatele, kdy jakési obecně spravedlivé cítění vede k přesvědčení, že by byl "český důchod" adekvátní, po případy, kdy pojištěnec získal podstatnou část doby zaměstnání ve slovenské části společné republiky, na Slovensku celou dobu žil a v době rozpadu společného státu měl slovenské občanství. Čili případy, které by dokonce ani nevyžadovaly speciální smluvní režim a byly řešitelné dle základní zásady, totiž že Česká republika v oblasti veřejných subjektivních práv převzala jen závazky vůči těm osobám, které měly na jejím území ke dni zániku společného státu trvalý pobyt. Ústavní soud se pokouší přijetím obecného výkladu ve věci se zcela specifickým skutkovým rámcem nahradit zákonodárce, resp. vlády České republiky a Slovenské republiky, na nichž je eventuálně upravit režim dohodnutý při rozpadu společného státu zmiňovanou smlouvou. Teprve budoucí nápad žalob a ústavních stížností může odhalit rizika, která tento postup přináší.