

SOUDNÍ DVŮR ES – ZÁŘÍ 2007

V srpnu měl Soudní dvůr, podobně jako jiné unijní instituce, prázdniny. Přestože však předkládaný výběr zahrnuje rozsudky za jediný měsíc, lze mezi nimi nalézt mnoho zajímavého. Předkládaný přehled tentokrát obsahuje i informace o některých důležitých rozsudcích Soudu prvního stupně a bohužel také odsuzující rozsudky proti České republice.¹

MANGOLD V OPAČNÉM GARDU - ZÁKAZ DISKRIMINACE NA ZÁKLADĚ VĚKU ZE STRANY ORGÁNŮ SPOLEČENSTVÍ A ROZSAH APLIKACE TOHOTO PRINCIPU

Rozsudek ze dne 11. září 2007, Lindorfer v. Rada, C-227/04 P (velký senát, generální advokát F. Jacobs a generální advokátka E. Sharpston)

Úředníci – Převod nároků na starobní důchod – Výdělečná činnost vykonávaná před nástupem do služby Společenství – Výpočet let služby započítatelných pro důchod – Článek 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu – Obecná prováděcí ustanovení – Zásada zákazu diskriminace – Zásada rovného zacházení

Rozsudek byl vybrán proto, co v něm Soudní dvůr neříká. Proto zde na tomto místě není možné reprodukovat jeho relevantní pasáž.

Skutkový základ řízení: V pravidelném přehledu judikatury Soudního dvora se s případem žaloby úředníka Společenství nesetkáme příliš často. Rozsudek ve věci *Lindorfer v. Rada* je však natolik významný pro další vývoj práva Společenství, že jej nebylo možné pominout. Žalobkyně v něm totiž napadala rozhodnutí o výpočtu let služby započítatelných pro důchod po převodu paušální odkupní hodnoty nároků na starobní důchod, které nabyta v rakouském systému, do systému Společenství. Jedním z důvodů, které v řízení uplatňovala, byla také diskriminace na základě věku. Uváděla, že při převodu příspěvků, zaplacených do důchodového systému v členském státě do důchodového systému Společenství, znevýhodňování úředníci nižšího věku, přičemž pro toto rozdílné zacházení neexistuje objektivní zdůvodnění.

Případ původně rozhodoval první senát Soudního dvora, složený z pěti soudců. Poté, co Soudní dvůr vynesl svůj rozsudek v případě *Mangold*,² však tento senát rozhodl v souladu s čl. 44 odst. 4 a článkem 118 jednacího řádu Soudního dvora o vrácení věci Soudnímu dvoru s tím, aby byla znovu přidělena kolegiu složenému z většího počtu soudců. O věci rozhodoval velký senát, který usnesením ze dne 26. dubna 2006 svolal nové ústní jednání. V tomto usnesení Soud účastníky mj. vyzval, aby se vyjádřili k dopadu rozsudku *Mangold* na projednávaný případ a k relevanci zákazu diskriminace na základě věku.

Připomeňme, že v případě *Mangold* Soudní dvůr rozhodl, že je zásada nediskriminace na základě věku obecnou zásadou práva Společenství, jež se uplatňuje nezávisle na tom, zda k jejímu provedení přijme zákonodárce Společenství podrobnější právní úpravu. Zejména pak „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“ (bod 76 rozsudku *Mangold*). Rozsudek vyvolal obrovskou vlnu kritiky, jak ze strany právní akademie, tak i z nitra Soudního dvora.³

¹ Poslední přehled aktuální judikatury Soudního dvora (za měsíce duben a květen 2007) viz *Soudní rozhledy* č. 9/2007.

² Rozsudek ze dne 22. listopadu 2005, C-144/04, Sb. rozh. s. I-9981.

³ Srov. velmi kritické stanovisko GA J. Mazáka zde dne 15. února 2007 ve věci *Palacios de la Villa*, C-411/05, dosud nepublikováno, body 79 až 100. Rozsudek ve věci bude vyneseno 16. října 2007.

Případ *Lindorfer v. Rada* je tak skutečně „*Mangoldem* v opačném gardu“: tentokrát se zákazu diskriminace na základě věku nedovolává jednotlivec vůči členskému státu, ale vůči orgánu Společenství. Soudní dvůr se tak měl vyjádřit k tomu, jak dalece je princip nediskriminace na základě věku skutečně „obecným principem“.

Poznámky k rozsudku: V této rubrice jsme již argumentační postupy Soudního dvora podrobili kritice několikrát.⁴ V případě *Lindorfer v. Rada* však zatím Soudní dvůr, zdá se, ve své bohorovné mlčenlivosti zašel nejdál. Poté, kdy k projednání relevance zákazu diskriminace na základě věku, stanoveného rozsudkem *Mangold*, svolal nové ústní jednání a ve svých stanoviscích se k němu vyjádřili dva generální advokáti, se o něm v samotném rozsudku neobjeví ani zmínka (kromě rekapitulace přezkoumávaného rozsudku Soudu prvního stupně).

Soudní dvůr svoji argumentaci zahájil obecnou připomínkou, která předurčuje jeho mlčenlivost ve vztahu k zákazu diskriminace na základě věku: „Úvodem je namístě připomenout, že podle ustálené judikatury z článku 225 ES, čl. 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora a čl. 112 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora vyplývá, že kasační opravný prostředek musí přesně vymezovat kritizované části rozsudku, jehož zrušení je navrhováno, jakož i právní argumenty, které tento návrh konkrétně podporují“ (bod 45 s odkazy na další rozsudky).

Bez možnosti přístupu k podáním stran v řízení se můžeme jen dohadovat, do jaké míry se paní Lindorfer dovolávala zde diskutovanému principu či nikoliv. Jak bylo uvedeno výše, z obou stanovisek generálního advokáta lze usuzovat spíše na kladnou odpověď (i když nad argumentací obsaženou v kasačním opravném prostředku projevuje generální advokát Jacobs určité rozpaky - srov bod 59 jeho stanoviska). Navíc: pokud nebyl dotčený princip vůbec namítán, proč kvůli projednání jeho relevance Soudní dvůr svolával zvláštní ústní jednání?

Zdá se, že v případě *Mangold* zašel Soudní dvůr dále, než bylo vhodné a nyní se mu jeho závěr vrátil jako bumerang zpět. Skutečně se zdá obtížné posuzovat v rámci právní argumentace, zda je určité odlišné zacházení na základě rozdílného věku ještě odůvodněno, či nikoliv. Není bez zajímavosti, že v průběhu projednávání případu paní Lindorfer přijala Rada nová pravidla, jež nahradila pravidla napadaná v řízení před Soudním dvorem. Zatímco z nich bylo odstraněno odlišné zacházení s úředníky na základě jejich pohlaví (kvůli kterému Soudní dvůr tato pravidla také nakonec zrušil a v tomto směru shledal pochybení Soudu prvního stupně), odlišné zacházení na základě věku komunitární zákonodárce v právní úpravě zachoval. Rozsudek Soudního dvora tak lze číst i jako projev respektu ke komunitárnímu zákonodárci. Zda tak však muselo být učiněno se zamlčením argumentů předložených v řízení, je více než pochybné.

OBČANÉ UNIE MAJÍ PRÁVO NA ODPOČET ŠKOLNÉHO, ZAPLACENÉHO ZAHRANIČNÍ ŠKOLE, ZE SVÉHO DAŇOVÉHO ZÁKLADU (POKUD TAKOVÝ ODPOČET VNITROSTÁTNÍ PRÁVO PŘEDPOKLÁDÁ U DOMÁCÍCH ŠKOL)

Rozsudek ze dne 11. září 2007, Schwarz a Gootjes-Schwarz, C-76/05 (velký senát, generální advokátka C. Stix-Hackl)

Článek 18 ES (Evropské občanství) – Článek 49 ES (Volný pohyb služeb) – Právní předpisy v oblasti daně z příjmů – Školné – Omezení práva na odpočet ze základu daně na školné placené ve prospěch vnitrostátních soukromých institucí

⁴ Komplexněji v tomto směru srov. J. Komárek: “In the Court(s) We Trust?” On the need for hierarchy and differentiation in the preliminary ruling procedure’, (2007) 32 European Law Review 467 na s. 481-483.

[Z výrokové části:]

1) V případě, že daňoví poplatníci jednoho členského státu nechají vzdělávat své děti ve škole v jiném členském státě, jejíž financování je zajišťováno z podstatné části ze soukromých prostředků, je třeba článek 49 ES vykládat v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která stanoví možnost, aby poplatníci uplatnili platby školného určitým tuzemským soukromým školám jako zvláštní výdaje zakládající nárok na snížení zdanitelných příjmů, ale obecně tuto možnost vylučuje u plateb školného soukromé škole v jiném členském státě.

2) V případě, že daňoví poplatníci jednoho členského státu nechávají své děti vzdělávat ve škole v jiném členském státě, jejíž činnost nespadá pod článek 49 ES, brání článek 18 ES právní úpravě členského státu, která stanoví možnost, aby poplatníci uplatnili platby školného určitým tuzemským soukromým školám jako zvláštní výdaje zakládající nárok na snížení zdanitelných příjmů, ale obecně tuto možnost vylučuje u plateb školného soukromé škole v jiném členském státě.

Skutkový základ řízení: Manželé Schwarzovi měli nadané děti, které vyslali studovat do elitní Cademuir International School působící ve Skotsku. Platili za ně poměrně vysoké školné (podle výpočtu provedeného ve vnitrostátním řízení dosahovalo deseti tisíc německých marek, tj. přibližně 5.000 eur). Podle německého zákona o dani z příjmů je možné provést odpočet školného z daňového základu. Podmínkou ovšem je, aby rodiče školné platili škole existující v Německu - ať už na základě ustanovení relevantních spolkových zákonů, nebo škole zřízené v souladu s předpisy některé spolkové země. Finanční soud v Kolíně nad Rýnem pochyboval o souladu takové právní úpravy s několika ustanoveními práva Společenství: s články 39 a 43 SES, upravující volný pohyb pracovníků, respektive svobodu usazování, s ustanovením článku 49 SES, zakotvující volný pohyb služeb a konečně s ustanovením článku 18 SES, jenž upravuje občanství Evropské unie.

Poznámky k rozsudku: Soudní dvůr nejprve vyloučil relevanci ustanovení o volném pohybu pracovníků a svobodě usazování v projednávaném případě: „Rodiče, kteří stejně jako manželé Schwarzovi mají daňovou povinnost v členském státě a nechají své děti vzdělávat v soukromé škole v jiném členském státě, když v tomto jiném členském státě nejsou zaměstnání nebo nevykonávají sami žádnou hospodářskou činnost, totiž tímto nevyužívají svého práva výkonu zaměstnání v jiném členském státě ani svého práva usadit se v něm jako samostatně výdělečně činné osoby, takže články 39 ES a 43 ES nejsou v jejich situaci použitelné“ (bod 33 rozsudku).

Dále Soud konstatoval, že i když v projednávané situaci poskytovatel služby nevykonává sám o sobě aktivním způsobem svobodu pohybu, tato svoboda rovněž „zahrnuje svobodu příjemců služeb odebrat se za účelem jejich využití do jiného členského státu, ve kterém se nachází poskytovatel“ (bod 36, zvýraznění doplněno). K omezení svobody volného pohybu služeb na vnitřním trhu tedy může dojít i omezením možnosti příjemců služeb za těmito službami cestovat. V případě Schwarzových spočívá omezení ve vyloučení jejich možnosti odejít si platbu za poskytnutí služby (tedy školné) ze své daňové povinnosti, ač by podobnou možnost měli v případě služby poskytnuté v jejich vlastním členském státě.

V další části rozsudku se Soudní dvůr zabýval tím, zda je poskytování vzdělání službou ve smyslu článku 49 SES. S odkazem na svoji předchozí judikaturu připomněl, že „vzdělávání poskytované vzdělávacími institucemi financovanými z podstatné části ze soukromých prostředků, zejména žáky a jejich rodiči, představuje službu ve smyslu článku 50 ES, jelikož tyto instituce sledují cíl, který [...] spočívá v nabízení služeb za úplatu“ (bod 40, zvýraznění doplněno). Dodal, že „není nutné, aby toto soukromé financování bylo zajišťováno hlavně žáky nebo jejich rodiči. Podle ustálené judikatury totiž článek 50 ES nevyžaduje, aby služba byla placena osobami, které z ní mají prospěch“ (bod 41). Co je důležité zdůraznit, při

posuzování existence překážky svobody volného pohybu služeb „není relevantní otázka, zda školy v členském státě příjemce – v projednávaném případě ve Spolkové republice Německo, [...], poskytují či neposkytují služby ve smyslu čl. 50 prvního pododstavce ES. Záleží pouze na tom, že soukromá škola nacházející se v jiném členském státě může být považována za poskytovatele služeb za úplatu“ (bod 44). Tím se chce říci, že i kdyby německé soukromé školy byly financovány jiným způsobem, než „z podstatné části ze soukromých prostředků“ (a nebyly by tedy považovány za poskytovatele služeb), nic to nemění na posouzení zahraniční školy jako poskytovatele služby. Posouzení charakteru zahraniční školy jako poskytovatele služby v konkrétním případě pak Soudní dvůr ponechává vnitrostátnímu soudu (bod 47).

Soudní dvůr poté konstatoval, že německá právní úprava představuje překážku volného pohybu služeb a nemůže být ani odůvodněna. Německá vláda argumentovala, že by se udílení podpor v souvislosti s platbami školného mohlo stát nepřiměřenou zátěží, která by mohla mít důsledky na celkovou úroveň podpory. Rozšíření daňového zvýhodnění na platby školného zahraničním školám, by totiž znamenalo mnohem větší odpočty od daní. Uvedené zahraniční školy se totiž musejí samofinancovat prostřednictvím vysokého školného - na rozdíl od německých soukromých škol, které jsou ze značné části podporovány z veřejných prostředků, a nemají tedy tak vysoké školné. K tomu ale Soudní dvůr odpověděl, uplatňující princip proporcionality, že namísto úplného vyloučení možnosti odpočtu školného placeného v jiném členském státě, dotčený členský stát může stanovit maximálně možnou výši podpory. Německo tedy mohlo uplatnit méně restriktivní opatření.

V závěrečné části rozsudku pak Soudní dvůr značným způsobem zrelativizoval důležitost určení, zda je vzdělávací instituce poskytovatelem služby či nikoliv. K stejnému výsledku lze totiž dospět odkazem na zásadu volného pohybu občanů Unie. Podle Soudního dvora je „status občana Unie předurčen být základním statusem státních příslušníků členských států, aby těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, bylo umožněno požívat v rámci věcné působnosti Smlouvy o ES stejného právního zacházení bez ohledu na jejich státní příslušnost, s výhradou výjimek, které jsou výslovně stanoveny“ (bod 86). Děti manželů Schwarzových jsou také unijními občany, kteří využili své svobody volně se pohybovat na území Unie. Německá právní úprava je přitom znevýhodňuje vůči německým občanům, kteří této svobody nevyužili, studují na vnitrostátních soukromých školách a jejich rodiče si mohou (na rozdíl od manželů Schwarzových) provést odpočet školného ze základu své daně z příjmů. Toto znevýhodnění přitom nelze odůvodnit, podobně jako nebylo možné odůvodnit vytvoření překážky ve volném pohybu služeb. Soudní dvůr tedy dospívá k závěru uvedenému ve druhém odstavci výrokové části, citovaném výše.

ÚČINKY DOHODY TRIPS VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU A PRAVOMOC SOUDNÍHO DVORA K JEJÍMU VÝKLADU

Rozsudek ze dne 11. září 2007, Merck Genéricos - Produtos Farmacêuticos, C-431/05 (velký senát, generální advokát D. Ruiz-Jarabo Colomer)

Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace⁵ – Článek 33 dohody TRIPS⁶ – Patenty – Minimální doba

⁵ Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace (WTO), podepsaná v Marrákeši dne 15. dubna 1994 a schválená rozhodnutím Rady 94/800/ES ze dne 22. prosince 1994 o uzavření dohod jménem Evropského společenství s ohledem na oblasti, které jsou v jeho pravomoci, v rámci Uruguayského kola mnohostranných jednání (1986–1994), Úř. věst. L 336, s. 1; Zvl. vyd. 11/21, s. 80, dále jen „Dohoda o WTO“.

⁶ Dohoda o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (dále jen „Dohoda TRIPS“), která je přílohou 1 C Dohody o WTO.

ochrany – Právní předpisy členského státu stanoví kratší dobu – Článek 234 ES – Pravomoc Soudního dvora – Přímý účinek

(30) *Úvodem je třeba připomenout, že podle čl. 300 odst. 7 ES „[d]ohody uzavřené za podmínek stanovených tímto článkem jsou závazné pro orgány Společenství i pro členské státy“.*

(31) *Dohoda o WTO, jejíž součástí je Dohoda TRIPS, byla podepsána Společenstvím a poté schválena rozhodnutím 94/800. Podle ustálené judikatury jsou tedy ustanovení Dohody TRIPS nyní nedílnou součástí právního řádu Společenství (viz zejména rozsudek ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA, C-344/03, Sb. rozh. bod 36, a ze dne 30. května 2006, Komise v. Irsko, C-459/03, Sb. rozh. s. I-4635, bod 82). V rámci tohoto právního řádu má tedy Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách ohledně výkladu této dohody (viz zejména rozsudky ze dne 30. dubna 1974, Haegeman, 181/73, Recueil, s. 449, body 4 až 6, a ze dne 30. září 1987, Demirel, 12/86, Recueil, s. 3719, bod 7).*

(32) *Dohoda o WTO byla uzavřena Společenstvím a všemi jeho členskými státy na základě sdílené pravomoci a, jak Soudní dvůr poznamenal již v bodě 24 [rozsudku ze dne 16. června 1998, Hermès, C-53/96, Recueil, s. I-3603], bez toho, aby mezi ně byly rozděleny jejich příslušné povinnosti vůči druhým smluvním stranám.*

(33) *Z toho vyplývá, že jelikož Dohoda TRIPS byla uzavřena Společenstvím a jeho členskými státy na základě sdílené pravomoci, Soudní dvůr, kterému byla věc předložena na základě ustanovení Smlouvy o ES, zejména článku 234 ES, má pravomoc vymezit povinnosti, které na sebe Společenství takto vzalo, a vykládat za tím účelem ustanovení Dohody TRIPS (viz v tomto smyslu [rozsudek ze dne 14. prosince 2000, Dior a další, C-300/98 a C-392/98, Recueil, s. I-11307, bod 33]).*

(34) *Krom toho, jak Soudní dvůr již rozhodl, pokud se jedná o oblast, v níž Společenství dosud nepřijalo právní předpisy, a která tedy spadá do pravomoci členských států, ochrana práv duševního vlastnictví a opatření přijatá za tímto účelem soudními orgány nespádají do práva Společenství, takže toto právo nevyžaduje ani nevylučuje, aby právní řád členského státu přiznával jednotlivcům právo opírat se přímo o normu obsaženou v Dohodě TRIPS nebo ukládal soudci povinnost uplatnit tuto normu z úřední povinnosti (viz výše uvedený rozsudek Dior a další, bod 48).*

(35) *Naproti tomu, je-li zjištěno, že v dotyčné oblasti existuje právní úprava Společenství, použije se právo Společenství, což znamená povinnost provést výklad v co největším možném rozsahu v souladu s Dohodou TRIPS (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Dior a další, bod 47), aniž by však mohl být dotčenému ustanovení této dohody přiznán přímý účinek (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Dior a další, bod 44).*

(36) *Odpověď na otázku, o který z případů uvedených v obou předchozích bodech se jedná, pokud jde o příslušnou oblast, do níž náleží dohoda TRIPS dotčená v původním řízení, přitom předpokládá přezkum otázky rozdělení pravomocí mezi Společenství a členské státy.*

(37) *Tato posledně uvedená otázka vyžaduje jednotnou odpověď na úrovni Společenství, kterou může dát pouze Soudní dvůr.*

(38) *Existuje tedy jasný zájem Společenství na tom, aby byl Soudní dvůr považován za příslušný k výkladu článku 33 Dohody TRIPS s cílem určení, jak to od něj žádá v projednávaném případě předkládající soud, zda právo Společenství brání tomu, aby byl tomuto ustanovení přiznán přímý účinek.*

Skutkový základ řízení: Před portugalským Nejvyšším soudem vyvstal patentový spor dvou farmaceutických společností. Společnost Merck Genéricos uvedla na trh lék, který obsahoval

látky patentované společností Merck & Co. Podle portugalského vnitrostátního práva již doba ochrany uplynula. Článek 33 dohody TRIPS však stanoví dobu ochrany delší a v případě jeho aplikace by byl patent společnosti Merck & Co. stále chráněn. Předkládající soud přitom uvedl, že podle vnitrostátního práva je dotčené ustanovení možné aplikovat přímo v portugalském právním řádu. Měl však pochybnosti, zda je tento postup možný s ohledem na to, že dohodu TRIPS uzavřelo vedle členských států také Společenství jako smíšenou smlouvu. Soudní dvůr přitom přímý účinek ustanovení dohody TRIPS, jež spadají do pravomoci Společenství, vyloučil. Zároveň se předkládající soud dotázal, zda na tuto otázku má Soudní dvůr vůbec pravomoc odpovídat, pokud by dotčené ustanovení článku 33 dohody TRIPS spadalo do pravomoci členských států a nikoliv Společenství.

Poznámky k rozsudku: Soudní dvůr upřesnil svoji existující judikaturu v oblasti účinků dohody WTO v právním řádu Společenství a členských států. Celkem logicky dovodil, že aby vůbec bylo možné posoudit, do jaké oblasti sdílených pravomocí dotčené ustanovení smíšené smlouvy spadá (zda do pravomoci Společenství nebo členských států), musí mít pravomoc toto posouzení provést. Poté upřesnil, že v případě ustanovení smíšené smlouvy, která náleží do pravomoci členských států, je v zásadě na těchto členských státech, aby si určily jejich účinky. Právo Společenství ani nevyžaduje, ale ani nebrání jejich přímému účinku.

V části rozsudku, která není reprodukována výše, pak Soudní dvůr provedl analýzu toho, zda článek 33 spadá do oblasti pravomocí Společenství, či nikoliv. Konstatoval, že „Společenství dosud v oblasti patentů neuplatnilo své pravomoci, anebo přinejmenším, že na vnitřní úrovni není dosud toto uplatnění dostatečně významné, aby bylo možné mít za to, že tato oblast za současného stavu náleží do práva Společenství“ (bod 46). V této souvislosti je dobré připomenout, že se nejedná o závěr definitivní. Záleží pouze na tom, do jaké míry se zákonodárce Společenství rozhodne regulovat další aspekty patentové ochrany. V tom tkví podstata sdílených kompetencí: členským státům zůstávají pouze potud, pokud je nevykoná Společenství.

PRÁVO NA OBHAJOBU ČLENSKÉHO STÁTU A ZÁSADA KONTRADIKTORNOSTI V ŘÍZENÍ O POVOLENÍ OPATŘENÍ ODCHYLJÍCÍCH SE OD HARMONIZOVANÉ ÚPRAVY

Rozsudek ze dne 13. září 2007, Land Oberösterreich, C-439/05 P a C-454/05 P (třetí senát, generální advokátka E. Sharpston)

Směrnice 2001/18/ES⁷ – Rozhodnutí 2003/653/ES⁸ – Záměrné uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí – Článek 95 odst. 5 SES – Vnitrostátní předpisy odchylné od harmonizačního opatření, které jsou odůvodněny novými vědeckými poznatky a zvláštním problémem členského státu – Zásada kontradiktornosti

(43) V konečném výsledku vzhledem ke zvláštnostem postupu podle čl. 95 odst. 5 [SES], k podobnostem, které tento postup vykazuje s postupem podle čl. 95 odst. 4 [SES], a ke společnému cíli obou uvedených odstavců, jímž je poskytnout členským státům možnost získání výjimky z harmonizačních opatření, není důvod rozhodnout se pro jiné řešení než to, jež bylo přijato ohledně čl. 95 odst. 4 [SES]. Před vydáním rozhodnutí podle čl. 95 odst. 5 [SES] není tudíž Komise povinna uplatnit zásadu kontradiktornosti (ohledně čl. 95 odst. 4

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS, Úř. věst. L 106, s. 1, Zvl. vyd. 15/06 s. 77.

⁸ Rozhodnutí Komise 2003/653/ES ze dne 2. září 2003 o vnitrostátních předpisech, kterými se zakazuje používání geneticky modifikovaných organismů ve spolkové zemi Horní Rakousko, jež byly oznámeny Rakouskou republikou na základě čl. 95 odst. 5 Smlouvy o ES, Úř. věst. L 230, s. 34.

[SES] viz v tomto smyslu [rozsudek ze dne 20. března 2003, *Dánsko v. Komise*, C-3/00, *Recueil*, s. I-2643], bod 50).

Skutkový základ řízení: Uvedený případ dobře ukazuje, jakým způsobem může členský stát zavést přísnější opatření k ochraně životního prostředí, než které předpokládá harmonizovaná úprava. Spolková země Horní Rakousko zamýšlela přijmout zákon, který by prakticky vyloučil pěstování jakýchkoliv geneticky modifikovaných plodin či chov transgenních zvířat na jejím území. Jednalo by se tedy o odchylku od harmonizovaného režimu zavedeného směrnicí 2001/18.

Aby členský stát takové opatření mohl přijmout, musí, na základě pátého odstavce článku 95 SES, splnit *kumulativně* následující podmínky:

- opírat se o nové vědecké poznatky k ochraně životního prostředí nebo pracovního prostředí,
- prokázat existenci důvodu zvláštního problému,
- tento problém se musí objevit v dotčeném členském státě až po přijetí harmonizačních opatření.

Navrhované opatření musí členský stát oznámit Komisi, která jej v souladu s šestým odstavcem článku 95 SES ve lhůtě šesti měsíců zamítne nebo schválí. Pokud Komise v této lhůtě nerozhodne, považuje se oznámené opatření za schválené. Komise však může lhůtu pro posouzení prodloužit o dalších šest měsíců, pokud to opodstatňuje složitost věci a neexistuje nebezpečí pro lidské zdraví.

V případě Rakouska Komise navrhované opatření zamítla, opírajíce se o stanovisko Evropského úřadu pro bezpečnost potravin. V žalobách na neplatnost, podaných jak Rakouskem, tak spolkovou zemí Horní Rakousko, Soud prvního stupně napadané rozhodnutí přezkoumal a neshledal jej v rozporu s právem Společenství. Proti jeho rozsudkům pak žalující země podaly kasační opravný prostředek k Soudnímu dvoru. Jedním ze sporných bodů v řízení před Komisí i Soudem prvního stupně bylo porušení kontradiktornosti řízení. Rakousko namítalo, že se v rámci rozhodování o navrhovaném opatření nemohlo dostatečným způsobem před Komisí vyjádřit.

Poznámky k rozsudku: Soudní dvůr nejprve uznal, že „zásada kontradiktornosti, jejíž zachování zajišťuje Soudní dvůr, zavazuje orgán veřejné moci, aby před přijetím svého rozhodnutí vyslechl osoby, kterých se bude toto rozhodnutí dotýkat“ (bod 35), přičemž se tato zásada vztahuje i na členské státy (srov. bod 36). Pokud se však týká konkrétně článku 95 SES, podle Soudního dvora „ze znění čl. 95 odst. 5 [SES] předně nevyplývá, že by Komise měla povinnost před přijetím rozhodnutí o schválení nebo zamítnutí dotyčných vnitrostátních právních předpisů vyslechnout oznamující členský stát. Zákodárce Společenství s přihlédnutím ke zvláštnostem tohoto postupu upravil v článku 95 [SES] pouze podmínky, které musí být splněny, aby Komise mohla rozhodnout, lhůty, v nichž je povinna vydat své kladné nebo zamítavé rozhodnutí, jakož i případné prodloužení lhůt“ (bod 38).

Řízení se navíc podle Soudního dvora zahazuje na návrh členského státu, který tak podle jeho názoru má možnost oznámit své důvody pro svoji žádost (srov. bod 39). O tomto argumentu Soudního dvora však lze poněkud pochybovat: vyplývalo by z něj, že v podstatě v každém řízení, které je zahájeno na návrh, nemá mít navrhovatel právo na to, aby se vyjádřil, poněvadž k tomu má dosti prostoru už ve svém návrhu.

Soud ale přidává i pragmatickou úvahu: Komise musí být schopna rozhodnout v krátké lhůtě: „Je třeba zdůraznit, že podle čl. 95 odst. 6 druhého pododstavce [SES] se odchýlné vnitrostátní předpisy pokládají za schválené, nerozhodne-li Komise v určité lhůtě. Navíc

nemůže být tato lhůta podle třetího pododstavce téhož odstavce ES prodloužena, není-li otázka složitá a existuje-li nebezpečí pro lidské zdraví. Tvůrci Smlouvy zamýšleli jak v zájmu žádajícího členského státu, tak i řádného fungování vnitřního trhu, aby byl postup stanovený v tomto článku rychle ukončen. Tento cíl by byl obtížně slučitelný s požadavkem, který by ukládal delší výměnu informací a argumentů“ (bod 41 a 42).

Soudní dvůr tedy potvrdil závěr Soudu prvního stupně, že se v rámci článku 95 SES zásada kontradiktornosti neuplatňuje. Jen pro úplnost je třeba dodat, že Soudní dvůr uvedené rozsudky Soudu prvního stupně potvrdil i pokud se týká dalších důvodů, uplatňovaných žalujícími zeměmi v kasačním opravném prostředku.

PŘÍSTUP K PODÁNÍM KOMISE PŘED SOUDNÍM DVOREM

Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 12. září 2007, API v. Komise, T-36/04 (velký senát)⁹

Přístup k dokumentům – Spisy účastníka řízení předložené Komisi v rámci řízení před Soudním dvorem a Soudem – Rozhodnutí odepírající poskytnutí přístupu

(51) Je třeba na prvním místě připomenout, že účelem článku 1 nařízení č. 1049/2001, vykládaného zejména ve světle čtvrtého bodu odůvodnění téhož nařízení, je v co nejvyšší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům, kterými disponují orgány [...].

(52) Z uvedeného nařízení, zejména z jeho bodu 11 odůvodnění, z jeho článku 1 písm. a) a z jeho článku 4, který upravuje v tomto ohledu režim výjimek, nicméně rovněž vyplývá, že právo na přístup k dokumentům přesto podléhá některým omezením založeným na důvodech vycházejících z veřejného či soukromého zájmu [...].

(53) Jelikož se takové výjimky odchylují od zásady zpřístupnění dokumentů veřejnosti v co největší míře, musejí být vykládány a použity restriktivně [...].

(54) Je rovněž třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí být přezkum vyžadovaný k vyřízení žádosti o přístup k dokumentům konkrétní. Jednak totiž pouhá okolnost, že se dokument dotýká zájmu chráněného určitou výjimkou, nemůže stačit k odůvodnění uplatnění této výjimky [...]. Takové uplatnění může být v zásadě odůvodněné pouze za předpokladu, že orgán dříve posoudil zaprvé, zda by přístup k dokumentu konkrétně a skutečně porušil chráněný zájem, a zadruhé, zda v případech uvedených v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001 neexistuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění daného dokumentu. Kromě toho nebezpečí porušení chráněného zájmu musí být přiměřeně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické. V důsledku toho musí být přezkum, ke kterému má orgán za účelem uplatnění výjimky přistoupit, proveden konkrétně a musí z něj vyplynout důvody rozhodnutí [...].

(57) Povinnost orgánu přikročit ke konkrétnímu a individuálnímu posouzení obsahu dokumentů uvedených v žádosti o přístup představuje principiální řešení [...], které se použije na všechny výjimky uvedené v odstavcích 1 až 3 článku 4 nařízení č. 1049/2001, ať je oblast, k níž se vztahují požadované dokumenty jakákoli. Jelikož uvedené nařízení neobsahuje žádné zvláštní ustanovení ohledně výjimky týkající se ochrany soudního řízení, použije se uvedené principiální řešení i na tuto výjimku.

(58) Toto principiální řešení nicméně neznamená, že je takový přezkum požadován za všech okolností. Jestliže je totiž cílem konkrétního a individuálního přezkumu, který musí orgán v

⁹ O rozsudku podrobněji referuje P. Bříza na blogu Jiné právo: „Soud prvního stupně přikázal Komisi odhalit její tajemství“, <http://jinepravo.blogspot.com/>, příspěvek ze dne 17. září 2007.

zásadě provést v rámci odpovědi na žádost o přístup podanou na základě nařízení č. 1049/2001, umožnit dotčenému orgánu jednak posoudit, do jaké míry se uplatní výjimka z práva na přístup, a jednak posoudit možnost částečného přístupu, nemusí být předmětný přezkum nezbytný, pokud je z důvodu zvláštních okolností projednávaného případu zřejmé, že přístup musí být odepřen nebo právě naopak poskytnut. Tak by tomu bylo zejména v případech, kdy by se na některé dokumenty buď zjevně vztahovala v celém rozsahu výjimka z práva na přístup, nebo naopak by tyto dokumenty byly zjevně v celém rozsahu přístupné nebo konečně, kdyby byly již dříve předmětem konkrétního a individuálního posouzení Komise provedeného za podobných okolností [...].

(59) Na druhém místě, pokud jde o výjimku týkající se ochrany soudního řízení, je třeba zaprvé připomenout, že z široké definice pojmu „dokument“, tak jak je uvedena v článku 3 písm. a) nařízení č. 1049/2001, jakož i z formulace a samotné existence výjimky týkající se ochrany soudního řízení vyplývá, že zákonodárce Společenství nezamýšlel vyloučit činnosti orgánů související se soudními řízeními z práva občanů na přístup, ale že v tomto ohledu stanovil, aby orgány odepřely zpřístupnění dokumentů týkajících se soudního řízení v případech, kdy by takové zpřístupnění vedlo k narušení řízení, k němuž se dané dokumenty vztahují.

(60) Zadruhé měl Soud již příležitost rozhodnout, že pojem „soudní řízení“, jenž byl vyložen v rámci kodexu chování z roku 1993 jako pokrývající předložené spisy účastníka řízení a podání, vnitřní dokumenty týkající se šetření v projednávané věci a komunikaci mezi dotýčným generálním ředitelstvím a právní službou nebo advokátní kanceláří týkající se dané [...]. Spisy účastníka řízení předložené Komisi soudům Společenství tedy spadají do působnosti výjimky týkající se ochrany soudního řízení, a to v tom smyslu, že se týkají chráněného zájmu.

(61) Zatřetí, okolnost, že působnost uvedené výjimky pokrývá veškeré dokumenty sepsané pouze pro účely konkrétního soudního řízení [...], a zejména spisy účastníka řízení předložené orgány, sama o sobě nestačí k odůvodnění uplatnění dovolávané výjimky. Jak totiž již Soudní dvůr rozhodl ohledně kodexu chování z roku 1993, výjimku vycházející z ochrany veřejného zájmu v rámci soudního řízení nelze vykládat v tom smyslu, že by Komisi zavazovala odepřít přístup ke všem dokumentům, které sepsala pouze pro účely takového řízení [...].

[...]

(63) Začtvrté je namístě upřesnit, že účelem výjimky z obecné zásady přístupu k dokumentům týkající se ochrany soudního řízení je zejména zajistit dodržování práva každého na to, aby byl spravedlivě vyslechnut nezávislým soudem, které je základním právem upraveným v článku 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) a je nedílnou součástí obecných zásad práva Společenství, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, přičemž vychází z ústavních tradic společných členským státům, jakož i z poznatků, které skýtá zejména EÚLP [...], jakož i zaručit řádný chod spravedlnosti. Tato výjimka pokrývá tedy nejen zájmy účastníků v rámci soudního řízení, ale obecněji jeho řádný průběh.

(64) Soudu proto přísluší, aby ve světle zásad stanovených v bodech 51 až 63 výše ověřil, zda se v projednávané věci Komise nedopustila nesprávného posouzení, když se domnívala, že na odepření zpřístupnění spisů účastníka řízení, které předložila v rámci věci *Honeywell v. Komise*, T-209/01, *General Electric v. Komise*, T-210/01, *Komise v. Rakousko*, C-203/03, a *Airtours v. Komise*, T-342/99, se vztahuje výjimka týkající se ochrany soudního řízení.

Skutkový základ řízení: Nezisková organizace zahraničních novinářů *Association de la presse internationale ASBL (API)*, jejímž cílem je napomáhat svým členům v informování o Evropské unii, napadla rozhodnutí Komise, kterým jí byl odepřen přístup k dokumentům

týkajících se několika řízení před Soudním dvorem. Soud prvního stupně tak měl možnost vyložit nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.¹⁰ To obsahuje ustanovení čl. 4 o výjimkách z práva na přístup k dokumentům: „Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany [...] soudního řízení a právního poradenství, [nebo] cílů inspekce, vyšetřování a auditu. [...] Pokud se některá z výjimek vztahuje pouze na části požadovaného dokumentu, zbývající části dokumentu se zpřístupní. Výjimky [...] se uplatňují jen po dobu, po kterou je ochrana odůvodněna obsahem dokumentu. [...]“

Poznámky k rozsudku: Bohužel zde nemáme prostor k podrobnější diskusi rozhodnutí Soudu prvního stupně. K výše reprodukované části jen doplníme, že Soud rozlišil odlišné režimy výjimek pro odlišné druhy řízení, v závislosti na tom, aby širokým veřejným přístupem ke spisové dokumentaci nebyl ohrožen řádný chod řízení a jejich smysl.

Obecnou hranicí, po kterou může Komise odmítnout přístup ke spisu bez toho, aby to odůvodňovala konkrétními důvody, je okamžik konání ústního jednání. Na tyto dokumenty se „zjevně vztahuje v celém rozsahu výjimka z práva na přístup“ ve smyslu bodu 59 rozsudku citovaného výše.

Tato hranice platí bez dalšího pro řízení o předběžné otázce. Pokud by tedy Komise chtěla odepřít přístup ke svým podáním v řízení o předběžné otázce po dni konání ústního jednání, musela by své rozhodnutí již opřít o konkrétní důvody, nikoliv o pouhý odkaz, že se jedná o dokumenty z probíhajícího soudního řízení. Naopak před tímto datem leží břemeno prokázání, že je na zveřejnění „převažující veřejný zájem“ (ve smyslu čl. 4 nařízení č. 1049/2001, na žadatel).

Komise podle Soudu nemůže odepřít přístup ke svým podáním z důvodu, že jsou relevantní v jiném probíhajícím řízení (v námi diskutovaném případě Komise nechtěla zpřístupnit svoje podání v řízení o žalobě na neplatnost, neboť po jejím zamítnutí následovala žaloba na náhradu škody, která s předchozím řízením úzce souvisela).

V řízeních o porušení Smlouvy pak je rozhodujícím datem, po kterém se břemeno přesouvá na Komisi, datum vnesení rozsudku. Až do tohoto data je totiž možné, že spolu najdou členský stát a Komise smírné řešení, kterému by naopak veřejný přístup ke spisu mohl bránit.

Je otázkou, zda se s takto vymezenými pravidly hry Komise spokojí, či zda podá kasační opravný prostředek k Soudnímu dvoru. Nicméně, zdá se, že ve světle neprůhledných argumentačních postupů Soudního dvora, které jsme kritizovali výše, by co nejširší přístup k dokumentům z řízení před unijními soudy byl jistě vhodný.

ZA POVŠIMNUTÍ STOJÍ

Jenom velice krátce upozorníme na dva rozsudky v řízení o porušení povinnosti proti České republice. Ve věci C-115/07 byla Česká republika odsouzena za neprovedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/27/ES ze dne 31. března 2004, kterou se mění směrnice 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků (Úř. věst. L 136, s. 34; Zvl. vyd. 13/34, s. 262) ve stanovené lhůtě. Věc C-117/05 se pak týká téhož prohřešku ve vztahu ke směrnici Komise 2005/28/ES ze dne 8. dubna 2005, kterou se stanoví zásady a podrobné pokyny pro správnou klinickou praxi týkající se hodnocených humánních

¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331.

léčivých přípravků a také požadavky na povolení výroby či dovozu takových přípravků, Úř. věst. L 91, s. 13.

Na úplný závěr našeho přehledu ještě doplníme informaci, která byla široce diskutována světovými médii: Soud prvního stupně v rozsudku ve věci T-201/04 *Microsoft v. Komise* potvrdil rozhodnutí Komise o uložení pokuty ve výši 497 miliónů eur společnosti Microsoft za zneužívání dominantního postavení (porušení článku 82 SES).¹¹

Jan Komárek, Oxford

¹¹ Odkazy na diskuse mezi právníky, týkající se předmětného rozhodnutí, lze nalézt v příspěvku J. Kindla na blogu Jiné právo, „Rozhodnutí SPS v kauze *Microsoft*“, <http://jinepravo.blogspot.com/>, příspěvek ze dne 6. října 2007.