

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Judikatura Soudního dvora k článku 95 SES

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.

Diplomant: Gabriela Jarošová

Vrbovecká 10, 635 00, Brno


2008

Ráda bych tímto poděkovala vedoucímu této diplomové práce JUDr. Ing. Jiřímu Zemánkovi, CSc. za jeho odborné rady a užitečné připomínky k mé práci.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svoji práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 15. 8. 2008



.....

Gabriela Jarošová

OBSAH

Obsah.....	1
Seznam použitých zkratk.....	3
1. Úvod.....	4
2. Harmonizace v EU.....	7
2. 1. „Harmonizační potřeby“ v čl. 3 odst. 1 písm. h SES.....	7
2. 2. Článek 95 SES.....	8
3. Dělbá pravomocí mezi ES a členskými státy.....	12
3. 1. Princip přenesení pravomocí.....	12
3. 2. Druhy pravomocí.....	13
3. 3. Princip subsidiarity.....	13
3. 4. Princip proporcionality.....	16
3. 5. Dělbá pravomocí v Lisabonské smlouvě.....	17
3. 6. Článek 308 – tzv. flexibilní klauzule.....	18
4. Volba vhodného právního základu (legal basis).....	21
5. Soudnictví v ES.....	24
5. 1. Role Evropského soudního dvora.....	24
5. 2. Složení Evropského soudního dvora.....	25
5. 3. Generální advokáti.....	25
5. 4. Vnitřní organizace Evropského soudního dvora, Velký senát.....	26
5. 5. Vedlejší účastenství členských států.....	27
5. 6. Struktura rozsudků Evropského Soudního dvora.....	28
6. Rozsudky ESD předcházející třem nedávným klíčovým rozhodnutím.....	29
6. 1. C-376/98 – „Tabáková reklama“.....	30
6. 2. C-377/98 – „Biotechnology case“.....	33
6. 3. C-491/01 – British American Tobacco („BAT“).	35

6. 4. C-210/03 – „Swedish Match“	39
6. 5. C-154/04 a C-155/04 – „Alliance for Natural Health“	43
6. 6. C-380/03 – „Tabáková reklama II“	44
7. Tři klíčová rozhodnutí ESD – C-66/04 „Smoke flavourings“, C-436/03 „SCE“ a C-217/04 „ENISA“	48
7. 1. „Smoke flavourings“	48
7. 1. 1. Skutkový stav	48
7. 1. 2. Argumentace účastníků řízení	50
7. 1. 3. Návrh generální advokátky	52
7. 1. 4. Závěry Soudního dvora	53
7. 2. „SCE“	56
7. 2. 1. Skutkový stav	56
7. 2. 2. Argumentace účastníků řízení	57
7. 2. 3. Návrh generální advokátky	59
7. 2. 4. Závěry Soudního dvora	61
7. 3. „ENISA“	64
7. 3. 1. Skutkový stav	64
7. 3. 2. Argumentace účastníků řízení	65
7. 3. 3. Návrh generální advokátky	68
7. 3. 4. Závěry Soudního dvora	70
8. Důsledky tří klíčových rozhodnutí	75
8. 1. „Opatření ke sblížení“ podle čl. 95 SES	75
8. 2. Zakládání subjektů Společenství na základě čl. 95 SES	79
8. 3. Vliv těchto rozhodnutí na rozdělení pravomoci mezi Společenstvím a členskými státy a na chápání principu subsidiarity a proporcionality	82
9. Závěr	87
10. Použitá literatura	89

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

EP	Evropský Parlament
ES	Evropské společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
EU	Evropská unie
GA	Generální advokát/ka
JEA	Jednotný evropský akt
Komise	Evropská komise
Rada	Rada Evropské unie
SCE	Evropská družstevní společnost
SEHS	Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
SEU	Smlouva o Evropské Unii (vstup v platnost 1. 1. 1993)
SES	Smlouva o založení Evropského společenství

1. Úvod

Tato práce rozebírá judikaturu Evropského soudního dvora vztahující se ke článku 95 Smlouvy o založení Evropského společenství. Tento článek je bezesporu považován za jeden z vůbec nejdůležitějších článků této smlouvy. Upravuje totiž to, kdy má Společenství pravomoc přijímat opatření ke sbližování předpisů členských států, jinými slovy pravomoc tyto předpisy harmonizovat.

Harmonizace se ukázala jako nutná součást procesu evropské integrace. Rozdíly v národních předpisech různých členských států vedly totiž k tomu, že bránily vytvoření vnitřního trhu, tedy „prostoru bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu“, tak jak jeho vytvoření předjímal Jednotný evropský akt.

Postupem času ale začaly vystávat otázky, co všechno lze považovat za „opatření ke sbližování“ o kterých článek 95 SES ve svém prvním odstavci mluví, jinými slovy jaká opatření ještě lze pod tento článek podřadit a jaká už překračují jeho rámec. Proto bylo nezbytné, aby Soudní dvůr tento článek postupem času interpretoval a vyjasňoval. Stále totiž docházelo k situacím, kdy vynalézavý zákonodárce Společenství přicházel s novými způsoby sbližování národních úprav a byly to především členské státy, které si kladly otázku, zda jsou tyto způsoby článkem 95 SES dovolené. V této oblasti tedy vystupuje do popředí nezastupitelná úloha Soudního dvora, který svou judikaturou vyplňuje „prázdná místa“ v komunitárním právu a významným způsobem ho dotváří.

Dříve, než se budu v této práci zabývat tím, jak Soudní dvůr řešil tyto problémy, považuji za potřebné přiblížit další právní aspekty, které se dané problematiky bezprostředně dotýkají. I když by se to mohlo zdát jako nadbytečné, domnívám se, že je to nutné pro plné pochopení toho, co přináší tři klíčové rozsudky ESD rozebírané v kapitole sedmé.

Kapitola druhá stručně přibližuje problematiku harmonizace v EU. Vysvětluje, že článek 95 SES není jediným právním základem pro harmonizaci, přestože je obecným harmonizačním základem a v praxi tedy také nejčastěji využívaný. Tento článek je tu dán do souvislosti, je popsán jeho vztah k článku 94

SES a jiným speciálním harmonizačním zmocněním. Také je zde řečeno, že tato práce se omezuje na rozbor prvního odstavce článku 95 SES.

Kapitola třetí se zabývá dělbou pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy. Vysvětluje zásadu subsidiarity a proporcionality a to z toho důvodu, že se k nim vrací kapitola osmá, která rozebírá dopady třech nedávných a velice důležitých rozsudků ESD. Stručně je zde i zmíněno to, jaké novinky v této oblasti přináší Lisabonská smlouva, protože jde o podstatné změny. Dále je v této kapitole rozebrán článek 308 SES, tedy tzv. flexibilní klauzule, protože ten se bude prolínat velkou částí případů řešených Soudním dvorem. Soud bude často zkoumat, zda může být dané harmonizační opatření založeno na článku 95 SES, nebo zda je nutno využít článku 308 SES.

Kapitola čtvrtá se zabývá volbou vhodného právního základu. Kontrola stanovení správného kompetenčního základu pro harmonizační opatření Společenství patří totiž k pravidelné náplni rozhodovací činnosti Soudního dvora. Nesprávný právní základ znamená protiprávnost harmonizačního aktu a může být důvodem jeho neplatnosti podle čl. 230 SES. Právě tento problém byl ústředním tématem tří případů rozebíraných v kapitole sedm.

V páté kapitole je stručně rozebrán systém soudnictví v ES. Je zde popsáno jak důležitá je úloha ESD při dotváření evropského práva, jakou důležitost mají stanoviska generálních advokátů, o jaké významnosti svědčí to, že je případ rozhodován velkým senátem, nebo to jak jsou strukturovány rozsudky ESD. To vše je důležité pro pochopení toho co bude následovat v samotném jádru této práce, tedy v kapitolách šest a obzvláště v kapitole sedm.

Pak už následuje samotný rozbor judikatury ESD k článku 95 SES. Kapitola šestá rozebírá významné rozsudky, které přispěly k vyjasnění tohoto článku a tím ho významně dotvořily. Kapitola sedmá potom podrobně rozebírá tři nedávné rozsudky, ve kterých se Soudní dvůr poprvé vyjádřil například k tomu, co všechno spadá pod „opatření ke sblížení“ podle článku 95 SES. Tyto tři judikáty významně přispěly k už tak rozsáhlé judikatuře zabývající se použitím tohoto článku. Ač jde podle mého názoru o otázku velmi významnou, není jí, zatím, v české literatuře věnována pozornost.

Kapitola osmá potom rozebírá, jaké důsledky s sebou přináší toto trio nedávných rozhodnutí.

2. Harmonizace v EU

2. 1. „Harmonizační potřeby“ v čl. 3 odst. 1 písm. h SES

Evropská Unie vytváří tzv. vnitřní trh, který definuje jako prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu¹. Tento pojem byl do Smlouvy o ES zaveden Jednotným evropským aktem v roce 1987. K uskutečnění toho, aby bylo vnitřního trhu dosaženo má EU dva druhy nástrojů – nástroje negativní integrace (opatření odstraňující překážky volného pohybu zboží mezi členskými státy) a nástroje pozitivní integrace (opatření harmonizační povahy, které přinášejí jednotný režim zacházení uvnitř členských států).

Tato práce se zabývá nástrojem pozitivní integrace – harmonizací. Tu si vyžádaly rozdíly mezi národními předpisy členských států upravující předpoklady vstupu zboží, služeb, osob a kapitálu na trh, jakými byly například standardy jakosti a označování zboží, úroveň odborné kvalifikace předepsané pro výkon tzv. regulovaných povolání, apod.² Harmonizace se tak stala nezbytnou součástí integračního procesu. V jistém slova smyslu je harmonizace zároveň modernizací, protože inspirací pro harmonizované řešení bývají ty nejpokročilejší úpravy.

Článek 3 odst. 1h zařazuje mezi činnosti Společenství „sblížování právních předpisů členských států v míře nutné pro fungování společného trhu“. To je pak rozvedeno v dalších ustanoveních Smlouvy ES. Především jde o článek 94 SES (bývalý článek 100 SEHS), který byl hlavní obecným ustanovením o harmonizaci v době do nabytí JEA, článek 308 SES (dříve 235 SEHS) tedy tzv. flexibilní klauzule (více viz kapitola 3. 6.), celá řada zvláštních harmonizačních ustanovení pro různé oblasti (např. čl. 37 SES pro společnou zemědělskou politiku, čl. 93 SES pro daňovou harmonizaci, čl. 47 SES pro vzájemné uznávání diplomů a jiných průkazů kvalifikace) a v neposlední řadě článek 95 SES (bývalý článek 100a SEHS), kterému je věnována tato práce a který se stal po přijetí JEA hlavním obecným ustanovením o harmonizaci.

¹ Článek 14 odst. 2 SES

² Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R., *Evropské právo*, 3. vydání, strana 265

2. 2. Článek 95 SES

Jak už bylo uvedeno, článek 95 SES přinesl Jednotný evropský akt v roce 1987. Ten definoval tzv. vnitřní trh a zároveň stanovil, že má být dokončen do 31. prosince 1992. Aby k tomu mohlo dojít, bylo potřeba zefektivnit proces sbližování právních úprav členských států EU. Proto článek 95 SES vychází ze zjednodušených podmínek pro přijetí harmonizačních opatření ve srovnání s článkem 94 SES.

Článek 95 zní:

1. Odchylně od článku 94 a není-li v této smlouvě stanoveno jinak, použijí se k dosažení cílů uvedených v článku 14 následující ustanovení. Rada postupem podle článku 251 po konzultaci s hospodářským a sociálním výborem přijímá opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.
2. Odstavec 1 se nevztahuje na ustanovení o daních, ustanovení týkající se volného pohybu osob, ani na ustanovení týkající se práv a zájmů zaměstnanců.
3. Komise bude ve svých podle odstavce 1 týkajících se zdraví, bezpečnosti, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitele vycházet z vysoké úrovně ochrany a přihlédne přitom zejména k novému vývoji založenému na vědeckých poznatcích. V rámci svých pravomocí usilují o tento cíl též Evropský parlament a Rada³.

³ Článek 95 SES dále pokračuje:

4. Pokládá-li členský stát poté, co Rada nebo Komise přijaly harmonizační opatření, za nezbytné ponechat si vlastní vnitrostátní předpisy ze závažných důvodů uvedených v článku 30 nebo vnitrostátní předpisy týkající se ochrany životního nebo pracovního prostředí, oznámí je Komisi spolu s důvody pro jejich ponechání.

5. Aniž je dotčen odstavec 4, pokládá-li členský stát poté, co Rada nebo Komise přijaly harmonizační opatření, za nezbytné zavést vnitrostátní předpisy, opírající se o nové vědecké poznatky k ochraně životního prostředí nebo pracovního prostředí, z důvodu zvláštního problému, který se objeví v tomto členském státě po přijetí harmonizačních opatření, oznámí zamýšlené předpisy Komisi spolu s důvody pro jejich zavedení.

6. Komise do šesti měsíců po oznámení podle odstavců 4 a 5 dotyčné vnitrostátní právní předpisy schválí nebo zamítne poté, co prověří, zda neslouží jako prostředek svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy a nenarušují fungování vnitřního trhu.

Největším rozdílem je to, že k přijetí harmonizačních opatření již není třeba jednomyslnosti v Radě, ale stačí **kvalifikovaná většina**. Rada totiž jedná spolu s Evropským parlamentem podle čl. 251 SES, tedy podle tzv. spolurozhodovacího procesu a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem. Důsledky této změny jsou velké, jak bude patrné z dalších kapitol této práce. Společenství totiž může přijmout harmonizační opatření i v případech, kdy některé členské státy nesouhlasí a jsou při hlasování v Radě přehlasovány. Ty potom často takový akt napadnou žalobou pro neplatnost před Evropským soudním dvorem. Důsledkem toho je pak judikatura rozebíraná v kapitolách pět a šest. Příkladem je případ Tabáková reklama (viz kapitola 6. 1.), kde Německo nesouhlasilo s tabákovou směrnicí a proto ji napadlo před Soudním dvorem. Jak se později ukázalo, Německo mělo velmi pádné argumenty, protože Soud směrnicí jako celek zrušil. Stalo se tak vůbec poprvé. I další případy kapitol pět a šest ukazují jasnou tendenci. Totiž tu, že členské státy, které nejsou spokojené s daným harmonizačním opatřením často před Soudem argumentují tak, že opatření mělo být založeno na jiném právním základě. Navrhují především článek 308 SES (viz kapitola 3. 6.), protože pro opatření přijaté na jeho základě je potřeba v Radě dosáhnout jednomyslnosti.

Další rozdíl oproti článku 94 SES spočívá v tom, že podle článku 94 SES může Společenství přijímat jen směrnice, zatímco článek 95 SES mluví o **opatřeních**. Jde tedy nejen o směrnice, ale třeba i o nařízení⁴. Byly to právě nařízení, které byly napadené ve všech třech klíčových rozhodnutích rozebíraných v kapitole sedm.

Důležitou podmínkou, aby mohlo být harmonizační opatření založeno na článku 95 SES je, že toto opatření musí vést „ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je **vytvoření a fungování**

Nerozhodne-li Komise v této lhůtě, pokládají se vnitrostátní předpisy uvedené v odstavcích 4 a 5 za schválené.

Je-li to opodstatněné složitostí věci a není-li to nebezpečné pro lidské zdraví, může Komise oznámit dotyčnému členskému státu, že lhůta uvedená v tomto odstavci může být prodloužena o další lhůtu až šesti měsíců...

⁴ Záleží právě na harmonizačním nástroji, jestli povinnosti vyplývají jednotlivcům přímo z něj (jako je tomu u nařízení), nebo jestli takové povinnosti vyplývají pouze poté, co tyto nástroje byly implementovány do národních právních řádů (jak je tomu u směrnic) – viz věc C-91/92 Faccini Dori, SbSD 1994, 3325, bod 24

vnitřního trhu“. Toto ustanovení bylo předmětem mnohých sporů před Soudním dvorem, respektive zkoumání, co všechno lze podřadit pod „opatření ke sblížení“ (tím se Soudní dvůr vůbec poprvé zabýval ve triu rozsudků z kapitoly sedm), nebo co všechno vede k vytvoření a fungování vnitřního trhu. Soud svými rozhodnutími tedy článek 95 SES významně dotváří. Právě tomu je věnována hlavní pozornost této práce.

Jak říká **druhý odstavec** článku 95 SES, z procesu harmonizace podle tohoto článku jsou vyjmuta ustanovení o harmonizaci daňové, ustanovení týkající se volného pohybu osob nebo ustanovení týkající se práv a zájmů zaměstnanců. To znamená, že v těchto oblastech bude harmonizace prováděna buďto podle článku 94 SES, nebo podle některého speciálního ustanovení.

Třetí odstavec článku 95 SES říká, že jsou orgány Společenství povinny brát za základ svého rozhodování v otázkách týkajících se zdraví, bezpečnosti, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitele vysokou úroveň takové ochrany.

Odstavce 4 a 5 potom upravují zvláštní případy, kdy si členské státy mohou ponechat jejich národní ustanovení, přestože Společenství již přijalo harmonizující opatření. Členské státy mohou, za prvé, ponechat v platnosti již existující vnitrostátní předpisy, které považují za nezbytné z důvodů uvedených v článku 30 SES, nebo pokud jde o ochranu životního nebo pracovního prostředí. Za druhé, mohou zavést nové vnitrostátní předpisy (i poté co Společenství vydalo harmonizační opatření), pokud to považují za nezbytné a opírají se o nové vědecké poznatky k ochraně životního nebo pracovního prostředí z důvodu zvláštního problému, který se u nich objeví po přijetí harmonizačních opatření. V tomto případě tedy neobstojí jiné důvody než ochrana životního nebo pracovního prostředí. V obou případech musí členské státy takový úmysl oznámit Komisi a zároveň své rozhodnutí odůvodnit. Komise má pak šest měsíců na to, aby tyto vnitrostátní právní předpisy schválila, nebo zamítnula. Pokud se v uvedené lhůtě nevyjádří, má se za to, že jsou tyto předpisy schválené.

Lisabonská smlouva přejímá článek 95 SES jen s drobnými úpravami spíše technického charakteru. Jedná se o článek 114. Po něm následuje článek 115 (bývalý článek 94 SES) – jejich pořadí je tedy zaměněno.

Tato práce je zaměřená na první odstavec článku 95 SES.

3. Dělbá pravomocí mezi ES a členskými státy

Především je třeba poznamenat, že termíny *pravomoci* a *kompetence* jsou používány jako synonyma. Rozumíme jimi způsobilost mít prostředky určené k plnění úkolů daného subjektu⁵. V evropském právu jde o problematiku velice významnou, které je v odborné literatuře tradičně věnována nemalá pozornost⁶.

3. 1. Princip přenesení pravomocí

První odstavec článku 5 SES říká, že „Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených“. To znamená, že Společenství má jen takové pravomoci, které na něj členské státy přenesly. Vše ostatní spadá do pravomoci členských států. Současně je Společenství ve svém jednání omezeno principy subsidiarity a proporcionality (viz dále). Společenství tedy nemá tzv. Kompetenz- kompetenz⁷ a pro každý legislativní akt, který přijme, musí mít ve Smlouvě právní základ (k tomu více viz kapitola 4). V případě, že by právní základ nebyl ve Smlouvě, ale v jiném aktu Společenství, pak tento akt musí mít svůj právní základ ve Smlouvě. Neexistuje tedy možnost vykonávat nějakou činnost bez existující pravomoci, protože jinak by došlo k nulitnímu jednání⁸. Pokud by orgán Společenství jednal bez řádného zmocnění, bylo by důsledky takového jednání možno napadnout žalobou podle článku 230 SES před Soudním dvorem. Ten může napadený akt, pokud se potvrdí jeho přijetí bez řádného zmocnění, prohlásit za neplatný.

⁵ strana 84 tamtéž

⁶ Z bibliografií je to například: *Craig P., de Búrca G.*, EU law, Text, Cases and Materials, 4th edition, Oxford 2007, strana 88n; *Lenaerts K., Van Nuffel P.*, Constitutional law of the European Union, Sweet and Maxwell, London 2005, strana 86n. Z odborných časopisů poslední doby například: *Udo di Fabio*, Some remarks on the allocation of competences between the European Union and its Member States, *Common Market Law Review*, prosinec 2002, strany 1289-1301; *Alan Dashwood*, The relationship between the Member States and the European Union/European Community, *Common Market Law Review*, duben 2004, strany 355-381; *Allard Knock*, The Court, the Charter, and the vertical division of powers in the European Union, *Common Market Law Review*, duben 2005, strany 367-398; *Jurgen Bast, Armin von Boydandy*, The European Union's vertical order of competences: the current law and proposals for its reform, duben 2002, strany 227-268; *N. W. Barber*, Subsidiarity in the Draft Constitution, *European Public Law*, červen 2005, strany 197-205

⁷ Jde o německý termín, který znamená, že Společenství má jen takové pravomoci, které na něj přenesly členské státy v zakládacích smlouvách. Společenství tedy nemá pravomoc udělit si další pravomoc.

⁸ *Blahož J., Klíma K., Skála J. a kolektiv*, Ústavní právo Evropské Unie, Dobrá voda 2003, strana 378

3. 2. Druhy pravomocí

Pravomoci můžeme rozdělit podle nejrůznějších hledisek. Můžeme je dělit na pravomoc zákonodárnou, výkonnou a soudní, dále na pravomoci explicitní a implicitní, na pravomoci výlučné a konkurující, na pravomoci originální a odvozené atd.⁹

Členské státy přenesly v některých oblastech své pravomoci na Společenství plně. V tom případě potom mluvíme o **výlučných pravomocích** Společenství. Naopak v oblastech, ve kterých došlo jen k částečnému přenesení pravomocí, vznikla **konkurující pravomoc** mezi Společenstvím a členskými státy. Co se týká výlučných (exkluzivních) pravomocí, je pro ně charakteristické to, že se v dané oblasti členské státy zcela zřekly činnosti ve prospěch Společenství. Členskými státům je tedy v takovýchto oblastech znemožněno působit. Příkladem jsou například pravomoci v oblasti společné obchodní politiky, společné dopravní politiky nebo v oblasti měnové unie. Častějšími jsou však pravomoci konkurující. V těchto oblastech mohou jednat jak členské státy, tak Společenství, platí ovšem, že pokud již jednalo Společenství, členské státy ztrácí své oprávnění v dané oblasti jednat. To zaručuje jednotnost právní úpravy jak na úrovni komunitární, tak na úrovni členských států.

Pro účely této práce je také důležité rozlišování mezi **pravomocemi výslovně stanovenými** (tedy výslovným katalogem kompetencí, kterými disponuje Společenství) na straně jedné a **pravomocemi implicitními** na straně druhé. Tyto implicitní pravomoci sice Smlouva výslovně nezmiňuje, ale jejich existenci potvrdil Soudní dvůr v několika svých rozsudcích. Některé ustanovení Smlouvy totiž výslovně nezmiňují všechny prostředky nezbytné k dosažení cílů toho kterého ustanovení. V takových případech proto Soud potvrdil, že i jiné prostředky mohou být použity, jestliže je to nutné k dosažení těchto cílů.

Z tohoto hlediska je velmi důležitá tzv. **flexibilní klauzule** (čl. 308 SES)¹⁰. Jde o důležitý nástroj Společenství používaný v případech, kdy je nutné, aby

⁹ Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R., Evropské právo, 3. vydání, 2006, strany 86-98

¹⁰ K tomu více viz kapitola 2. 3.

Společenství jednalo, i když k tomu nemá výslovné pravomoci. To umožňuje určitou pružnost v jednání Společenství.

3. 3. Princip subsidiarity

Druhý odstavec článku 5 SES říká: „V oblastech, které nespádají do jeho výlučné pravomoci, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto, z důvodu jejich rozsahu či účinků, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství“. Stanoví tím zásadu subsidiarity. Tato zásada byla do Smlouvy přidána Maastrichtskou smlouvou v roce 1993. Byla to reakce na to, že některé členské státy byly nespokojené se způsobem, jakým do té doby Společenství vykonávalo své pravomoci. Následně byl v roce 1997 Amsterdamskou smlouvou přidán Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Zásada subsidiarity znamená, že i když má Společenství v určité oblasti pravomoc jednat, přesto je omezeno tímto principem (v případě, že se nejedná o pravomoc výlučnou). Podle pátého odstavce zmíněného protokolu je činnost Společenství odůvodněná jen za kumulativního splnění obou podmínek zásady subsidiarity, tedy že cílů navrhované činnosti nelze dostatečně dosáhnout činností členských států v rámci jejich vnitrostátního ústavního pořádku, a lze jich proto lépe dosáhnout činností Společenství. Dále protokol stanoví, kterými hledisky by se mělo řídit zkoumání toho, zda jsou tyto podmínky splněny.

Tak například pokud je cílem navrhované činnosti dosáhnout jednotných pravidel v určité oblasti, nebo rovného zacházení s občany Unie, je zřejmé, že takovýchto cílů lze efektivněji dosáhnout činností na úrovni Společenství než na úrovni členských států. Činnost Společenství bude tedy v rozporu s principem subsidiarity jen v případech, kdy bude prokázáno, že požadovaný účel může být dosažen stejně tak členskými státy ať už jednajícími samostatně nebo když spolupracují¹¹.

¹¹ *Lenaerts K., Van Nuffel P., Constitutional Law of the European Union, Sweet and Maxwell, 2005, strana 104*

Instituce ES jsou při výkonu pravomocí, které jim byly svěřené, povinny zajistit soulad s principy subsidiarity a proporcionality. Všechny návrhy právních předpisů Společenství musí být odůvodněny, aby bylo prokázáno, že jsou v souladu s těmito dvěma principy¹².

Princip subsidiarity je spjat s principem demokracie. Zaručuje, že **rozhodnutí jsou přijímána co nejbližše těm, o kterých je rozhodováno**. Jak ale uvádí N. W. Barber¹³, Soudní dvůr ve své praxi příliš tohoto principu nevyužil. Důvody spatřuje ve dvou aspektech: za prvé princip subsidiarity není vhodný pro soudní vynucování a za druhé posouzení zda je činnosti Společenství v souladu s tímto principem vyžaduje složité technické a politické posouzení. Podle něj není překvapivé, že Soudní dvůr zatím plně nevyužil principu subsidiarity. Jak tvrdí, Soudní dvůr byl dlouho považován za motor integrace, který pomáhal tomuto cíli, i když členské státy z toho nebyly příliš nadšené. Proto není divu, že Soudní dvůr nevyužil principu subsidiarity, tedy principu, který slouží ochraně členských států proti centralizaci moci a podle tohoto autora není ani pravděpodobné, že se tento přístup v blízké budoucnosti změní.

Lisabonská smlouva však přináší velmi významné změny, co se týká principu subsidiarity. Její definice se sice nepatrně změnila¹⁴, celkový význam se však nezměnil. Za to velké změny přináší nový Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Největší novinkou je to, že protokol přináší naprosto nový mechanismus kontroly subsidiarity prováděný národními parlamenty. Návrhy legislativních aktů Unie se totiž zašlou národním parlamentům a ty budou mít 8 týdnů na to, aby zaslaly předsedům EP, Rady a Komise odůvodněné stanovisko, proč soudí, že dotýčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity¹⁵. Pokud taková odůvodněná stanoviska přesahují jednu třetinu hlasů národních parlamentů, musí být návrh přezkoumán. Po takovém

¹² Čtvrtý odstavec Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality

¹³ N. W. Barber, Subsidiarity in the Draft Constitution, European Public Law, červen 2005, strany 198-200

¹⁴ Nový článek 5 odst. 3 říká: „podle zásady 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 jejich rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“.

¹⁵ Článek 6 odst. 1 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeného k Lisabonské smlouvě

přezkoumání musí instituce, od které pochází návrh legislativního aktu rozhodnout, že návrh buď zachová, změní, nebo jej stáhne. Toto rozhodnutí musí odůvodnit¹⁶. Konečně, pokud EP nebo Rada zaujmou stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, není legislativní návrh dále zvažován¹⁷. Další novinkou je, že Soudnímu dvoru je svěřena pravomoc rozhodovat o žalobách týkajících se porušení zásady subsidiarity některým legislativním aktem¹⁸.

Přes všechny tyto změny vedoucí k posílení principu subsidiarity se najdou i kritici, kteří tvrdí, že jde sice o krok správným směrem, který ale nejde dostatečně daleko¹⁹.

Pokud jde o případy kdy má Společenství výlučnou pravomoc, tam se princip subsidiarity neuplatní. Na druhou stranu však bude vázáno principem proporcionality, o kterém hovoří následující kapitola.

3. 4. Princip proporcionality

Konečně třetí odstavec článku 5 SES hovoří o principu proporcionality (principu přiměřenosti). Doslova říká, že „činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy“. Vyžaduje tedy, aby byla vytvořena rovnováha mezi použitými prostředky a požadovanými cíli²⁰. V konkrétním případě se bude tedy zkoumat, zda je činnosti Společenství vhodná a také nezbytná k dosažení zamýšleného cíle a také zda tohoto cíle nelze dosáhnout nějakým méně zatěžujícím způsobem.

Aby tedy byla činnost Společenství v souladu s principem přiměřenosti, musí kumulativně splňovat dva požadavky – požadavek přiměřenosti a nezbytnosti. **Přiměřenost** znamená, že činnost Společenství je schopná dosáhnout zamýšleného cíle. Soudní dvůr nechává široké uvážení dané instituci a zkoumá jen, jestli se nedopustila zjevné chyby. **Nezbytnost** znamená, že činnost nemůže

¹⁶ Článek 7 odst. 2 tamtéž

¹⁷ Článek 7 odst. 3b tamtéž

¹⁸ Článek 8 tamtéž

¹⁹ N. W. Barber, Subsidiarity in the Draft Constitution, European Public Law, červen 2005, strany 197-205

²⁰ Lenaerts K., Van Nuffel P., Constitutional Law of the European Union, Sweet and Maxwell, 2005, strana 109

být nahrazena alternativní činností, která by měla stejnou účinnost (*effet utile*) s ohledem na požadovaný cíl a být méně škodlivá pro jiný cíl nebo zájem chráněný právem Společenství²¹. Činnost tedy nesmí být možno nahradit opatřeními, které mají menší dopad na pravomoci členských států.

Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality dále vysvětluje, že by měla být zvolena co nejjednodušší forma činnosti Společenství, která umožňuje uspokojivé dosažení cíle. Za jinak stejných podmínek by měla být při legislativní činnosti dáována přednost směrnicím před nařízeními a rámcovým směrnicím před podrobnými opatřeními²². Má tomu tak býti zejména proto, že směrnice ponechávají volbu forem a prostředků, jimiž má být dosaženo požadovaného cíle na členských státech.

Protokol také vyžaduje, aby evropské instituce braly princip přiměřenosti v úvahu při předkládání, projednávání a schvalování návrhů stejně tak jako princip subsidiarity. Všechny návrhy právních předpisů Společenství tak musí být odůvodněny, aby bylo prokázáno, že jsou v souladu s principy subsidiarity a proporcionality²³.

3. 5. Dělbá pravomocí v Lisabonské smlouvě

Novinkou, kterou přináší Lisabonská smlouva (a kterou obsahovala již Ústava pro Evropu) je výslovný výčet kompetencí Unie. Smlouva vypočítává jak kompetence výlučné, tak kompetence, které Unie sdílí spolu s členskými státy. Článek 3 Smlouvy o fungování Evropské unie vypočítává výlučné kompetence Unie²⁴. Článek 4 pak vypočítává oblasti, v nichž Unie sdílí pravomoc s členskými státy²⁵. Unie však bude mít možnost vykonávat i kompetence jí výslovně nesvěřené, pokud by bylo z hlediska účelu výhodnější, aby byla úprava provedena

²¹ Strana 111 tamtéž

²² Článek 6 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality

²³ Články 1-4 Protokolu

²⁴ Jsou jimi celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu, měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a společná obchodní politika.

²⁵ Sem patří například oblast vnitřního trhu, životní prostředí, ochrana spotřebitele, transevropské sítě, doprava, energetika nebo prostor svobody, bezpečnosti a práva.

na úrovni Unie. Takový výkon se pak samozřejmě bude řídit zásadou subsidiarity. Výkon všech kompetencí Unie bude podřízen zásadě proporcionality.

Tato změna je reakcí na současný stav, kdy není jisté, které oblasti spadají do působnosti Společenství a které ne.

3. 6. Článek 308 – tzv. flexibilní klauzule

Kromě pravomocí výslovných, které přímo vyplývají z konkrétních ustanovení Smlouvy je Společenství dána pravomoc také v případech, kdy orgánům Společenství chybějí výslovné nebo nevýslovné pravomoci a Společenství přesto považuje za nutné jednat. Vzhledem k tomu, že proces změny Smlouvy (ve kterém by mohly být Společenství přidány další pravomoci) je značně zdlouhavý²⁶, představuje tato klauzule obsažená v článku 308 SES velmi pružné řešení. Článek 308 SES říká: „Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření“.

K použití tohoto článku v praxi tedy musí být splněno několik podmínek. První podmínkou je to, že v Radě musí být dosaženo jednomyslnosti. Jinými slovy, s návrhem musí souhlasit všechny členské státy bez výjimky. Už to je poměrně velká záruka proti tomu, aby nebylo tohoto článku zneužíváno. Nicméně ani tato záruka není stoprocentní a mezi členskými státy panuje nedůvěra ohledně článku 308 SES. Často jsou totiž státy pod politickým tlakem a v důsledku dlouhého vyjednávání dají souhlas i k návrhu se kterým by jinak nesouhlasily. Druhou podmínkou, která musí být splněna, aby mohl být článek 308 SES použit je, že žádné jiné ustanovení Smlouvy nedává k takové činnosti výslovné nebo nevýslovné pravomoci. Navíc, tato činnost Společenství musí být nezbytná k tomu, aby bylo dosaženo některého z cílů Společenství (tyto cíle jsou obsaženy v článcích 2 a 3 SES).

²⁶ Viz článek 48 SEU

Soudní dvůr v rámci svého rozhodování přidal další dva limity použití tohoto článku. Poprvé se tak stalo v jeho slavném **posudku 2/94**. Řešila se v něm otázka, zda má Společenství pravomoc přistoupit k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Poté co ESD konstatoval, že Společenství k tomu nemá žádné výslovné pravomoci, zabýval se otázkou, zda může k této Úmluvě přistoupit na základě článku 308 SES. A odpověděl negativně. Podle něj nelze tohoto článku využít v případech, kdy by se podstatným způsobem změnila ochrana lidských práv v systému Společenství. Taková změna by totiž byla ústavního charakteru a jde tedy mimo rámec článku 308 SES. Takové změny by bylo možno dosáhnout jen cestou změny smluv²⁷. Jinými slovy Soud potvrdil, že flexibilní klauzule nelze použít k tomu, aby byl obcházen článek 48 Smlouvy o Evropské Unii, který upravuje jediný možný proces změny smluv.

Druhý limit použití článku 308 SES přidal Soud prvního stupně ve věci T-306/01 „Yusuf“ v bodě 156 když pronesl: „nezdá se, že článek 308 ES lze vykládat tak, že obecně dovoluje orgánům, aby se o toto ustanovení opíraly za účelem uskutečnění některého z cílů Smlouvy o EU“²⁸.

Důvodem, proč je na tomto místě o článku 308 SES pojednáno je především to, že v případech rozebíraných v kapitole sedmé se řeší především otázka, zda nařízení napadená v těchto případech před Soudním dvorem mají být založena na článku 95 SES, nebo na článku 308 SES. Soud se tedy kromě toho, že výrazným způsobem přispěl k vyjasnění limitů použití článku 95 SES vyjádřil také k použití článku 308 SES.

Lisabonská smlouva flexibilní klauzuli zachovává (upravuje ji nový článek 352), zpřísňuje však proces, podle kterého má být činnost na základě

²⁷ Stanovisko 2/94, bod 35

²⁸ „Soud se zejména domnívá, že koexistence Unie a Společenství coby spojených, ale odlišných právních řádů, jakož i ústavní architektura pilířů, jak je zamýšleli tvůrci v současnosti platných smluv, neumožňují ani orgánům, ani členským státům opírat se „doložku pružnosti“ článku 308 ES za účelem zhojení nedostatku pravomoci Společenství nezbytné k dosažení cíle Unie. Rozhodnout jinak by v konečném důsledku znamenalo, že by se toto ustanovení stalo použitelným na veškerá opatření náležející pod SZBP a policejní a soudní spolupráci v trestních věcech (SVV), takže Společenství by mohlo jednat k dosažení cílů těchto politik vždy. Takový výsledek by zbavil řadu ustanovení Smlouvy o ES jejich působnosti a nebyl by v souladu se zavedením vlastních nástrojů SZBP (společné strategie, společné akce, společné postoje) a SVV (společné postoje, rozhodnutí, rámcová rozhodnutí)“.

tohoto článku vykonávána. Kromě toho také rozšiřuje oblast použití klauzule, protože ho již neomezuje jen na „cíle Společenství v rámci společného trhu“, ale mluví obecně o „dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami“. Tím judikatura týkající se této klauzule (tedy i judikatura rozebraná v kapitole 7) nabývá na významu, protože se promítne do většího okruhu případů.

4. Volba vhodného právního základu (legal basis)

Problematika volby správného právního základu pro právní akty Společenství je velice důležitou kapitolou evropského práva. Považuji za nutné jí na tomto místě věnovat pozornost, protože judikatura rozebraná v kapitolách šest a sedm se zabývá právě tím, na kterém právním základě měly být napadené akty správně založeny.

Zákonodárce Společenství odvozuje svou pravomoc vydávat právní akty z různých právních základů ve Smlouvě o ES. Termínem „právní základ“ se rozumí různá ustanovení Smlouvy o ES, která dávají Společenství pravomoc přijímat právně závazné akty v rámci různých oblastech evropského práva. Tak například článek 95 SES jako právní základ dává Společenství pravomoc přijímat „opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu“. Volba správného právního základu je důležitá především proto, že tento právní základ určuje, jaký legislativní proces musí zákonodárce následovat, aby řádně přijal daný akt. Konkrétní legislativní proces totiž určuje které instituce mají při přijímání aktu jaký vliv²⁹. Důsledkem toho je, že různé instituce Společenství mezi sebou před Soudním dvorem svádí právní bitvy o určení správného právního základu pro ten který akt. Jedná se o tzv. **vnitřní dělbu kompetencí** mezi jednotlivými institucemi ES.

Tyto bitvy jsou však sváděny také mezi členskými státy a Společenstvím. Potom mluvíme o tzv. **vnější dělbě kompetencí**. Jedním z nejznámějších případů sporu tohoto typu je případ Tabáková reklama³⁰. Jak poznamenala GA Kokott ve svém stanovisku ve věci C-178/03, volba správného právního základu má značný praktický a ústavní význam. Určuje totiž nejen to jakým legislativním procesem se má přijetí daného aktu řídit (například jaká jsou práva Evropského Parlamentu,

²⁹ Tak například legislativní proces podle článku 251 SES.....

³⁰ V tomto případě se vedl spor mezi Spolkovou republikou Německo a institucemi Společenství o to, zda má Společenství pravomoc přijmout na základě článku 95 SES směrnici, která obsahuje úplný zákaz reklamy a sponzorování tabákových výrobků. ESD rozhodl, že úplný zákaz reklamy nemůže přispívat k vytvoření a fungování vnitřního trhu tak jak to požaduje článek 95 SES (který byl právním základem napadené směrnice) a z toho důvodu Společenství překročilo svou pravomoc. K tomu více viz kapitola 6. I.

nebo toho jestli je k přijetí v Radě potřeba jednomyslnosti nebo kvalifikované většiny), ale také to, zda má Společenství výlučnou zákonodárnou pravomoc, nebo zda se o ni dělí s členskými státy³¹. Většina sporů, které Soudní dvůr řešil se však týkala vnitřní dělby pravomocí, kde proti sobě stály různé instituce Společenství. Známý byl například spor mezi Komisí a Evropským Parlamentem, týkající se odpadových směrnic. Vedl se o to, zda mají být směrnice založeny na ustanoveních upravujících vnitřní trh nebo životní prostředí. Dříve totiž tyto ustanovení obsahovaly rozdílné hlasovací procesy v Radě a rozdílné stupně účasti EP.

Podle principu přenesených pravomocí musí Společenství jednat jen v rámci pravomocí, které na něj členské státy Smlouvou přenesly. To znamená, že **pro každý legislativní akt, který chce Společenství vydat musí být ve Smlouvě právní základ**. Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že výběr právního základu musí být založen na objektivních faktorech, které podléhají soudnímu přezkumu, především na cíli a obsahu konkrétního opatření³². Základním pravidlem přitom je, že legislativní akty mají být založeny na **jediném právním základě**. Jestliže prozkoumání konkrétního opatření odhalí, že sleduje dvojí účel, nebo se skládá ze dvou složek a jestliže jedna z těchto složek je hlavní nebo převážná, zatímco ta další je jen vedlejší, potom musí být opatření založeno na jediném právním základě, tedy na tom, který vyžaduje hlavní nebo převážná složka³³. Z toho ovšem existuje výjimka a proto výjimečně může být opatření založeno na dvou právních základech. Tak je tomu v případech, kdy je prokázáno, že opatření zároveň sleduje několik cílů, které jsou nerozdělitelně spolu spjaty, aniž by jeden byl pouze druhotný ve vztahu k tomu prvnímu. Nicméně nahromadění několika právních základů je vyloučeno, pokud procesy stanovené pro tyto ustanovení jsou spolu navzájem neslučitelné. Výsledkem potom je, že pokud ESD nemůže zjistit jaký je převážný cíl konkrétního opatření, zkoumá vztah mezi jednotlivými

³¹ Stanovisko GA Kokott ve věci C-178/03 Komise v. Parlament a Rada

³² Například ve věci C-491/01 „BAT“ v bodě 93

³³ „If examination of a Community measure reveals that it pursues a twofold purpose or that it has a twofold component and if one of these is identifiable as the main or predominant purpose or component, whereas the other is merely incidental, the act must be based on a single legal basis, namely that required by the main or predominant purpose or component“. Viz například C-491/01 „BAT“ v bodě 94

právními základy ve Smlouvě. Tak například, článek 37 SES jako právní základ pro opatření v oblasti společné zemědělské politiky má přednost před obecnými ustanoveními týkajícími se vytvoření společného a vnitřního trhu v člancích 94 a 95 SES. Navíc všechny ostatní právní základy mají přednost před článkem 308 SES, který se použije, jen když se žádaného cíle nedá dosáhnout na základě žádného jiného právního základu.

5. Soudnictví v ES

Dříve než bude rozebráno samotné jádro této práce, tedy rozbor rozsudků ESD týkajících se článku 95 SES, považuji za nutné alespoň stručně nastínit několik faktů týkajících se soudnictví v ES. Je to důležité zejména pro pochopení významnosti těchto rozsudků, které budou potom podrobněji rozebrány dále (viz kapitola 6, zejména pak kapitola 7).

5. 1. Role Evropského soudního dvora

Pro Evropské právo je typické, že soudnictví hraje významnou roli při jeho dováření. Jak říká první odstavec článku 220 SES, „Soudní dvůr a Soud prvního stupně zajišťují v rámci svých pravomocí dodržování práva při výkladu a provádění této smlouvy“. Soudy mají za úkol nalézat právo, tedy aplikovat obecné právní normy na konkrétní případy. Ne vždy (spíše téměř nikdy) ale právní normy obsahují pravidla, která do detailu postihují všechny možné situace, ke kterým může při jejich aplikaci dojít. Pro zákonodárce by byl samozřejmě nemožný úkol předvídat předem všechny situace a vytipovat všechny možné problémy. Proto je tak důležitá úloha soudů, zvláště pak ESD, která vystupuje do popředí v právě v případech, kdy dojde k situaci, kterou Smlouva (nebo jiný pramen práva) nepředvíдалa. V takovém případě totiž soudy, které jsou vázány zákazem odprání práva (*denegatio justitiae*), musí rozhodnout bez ohledu na to, že tu konkrétní situaci smlouva neupravuje. Soudy jsou tedy povolány k tomu, aby v konkrétních případech právo **dotvářely** (ovšem ne vytvářely³⁴), jinými slovy, aby ho „doplňovaly“. Soudce vlastně rozvíjí existující právní řád koncepční systematickou činností, která je v souladu s právním systémem³⁵.

Stejně tak tomu i je v případech rozsudků, které jsou rozebrány dále v kapitolách 6 a 7. Zákonodárce při tvorbě článku 95 SES nepomyslel na všechny situace, které mohou nastat při jeho aplikaci. Jako příklad je možno uvést rozsudek C-66/94 „Smoke flavourings“, kde Velká Británie podala žalobu na

³⁴ Mezi „vytvářením“ a „dotvářením“ práva je třeba rozlišovat, protože „vytváření“ práva náleží zákonodárci a úloha moci soudní se má omezovat jen na „dotváření“ práva v konkrétních případech.

³⁵ Tichý, L., Rainer, A., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 3. Vydání, C.H.BECK 2006, strana 244

neplatnost nařízení, které povolovalo „několikastupňovou“ harmonizaci (multi-staged harmonisation). Velká Británie byla toho názoru, že článek 95 SES nedává Společenství pravomoc k dvoustupňové harmonizaci a že tedy nařízení mělo být správně přijato na základě článku 308 SES. O několikastupňové harmonizaci článek 95 SES nehovoří, a tak bylo na ESD, aby takový případ rozhodl a tím i „dotvořil“ článek 95 SES³⁶.

5. 2. Složení Evropského soudního dvora

Soudní dvůr se skládá z jednoho soudce z každého³⁷ členského státu.³⁸ Smlouva dále stanoví, že Soudnímu dvoru je nápomocno osm generálních advokátů.³⁹ Ti jsou členy ESD stejně tak jako soudci. Vzhledem k tomu, že pro účely této práce je postavení generálních advokátů velice důležité (jak bude rozebráno zejména v kapitole sedm u konkrétních rozhodnutí ESD), považuji za užitečné se alespoň stručně na tomto místě o nich zmínit.

5. 3. Generální advokáti

Jak už bylo uvedeno, Soudu je nápomocno osm⁴⁰ generálních advokátů, kteří jsou jmenováni podle stejných kritérií a stejným způsobem jako soudci.⁴¹ Jejich úkolem je předkládat veřejně, zcela nestranně a nezávisle odůvodněné návrhy rozhodnutí ve věcech, které podle statutu Soudního dvora vyžadují jejich účast.⁴² Jak bude zmíněno dále, úloha generálních advokátů je velice důležitá.

³⁶ Více detailů k tomuto případu viz kapitola 7.1.

³⁷ Za současné situace se tedy skládá z 27 soudců.

³⁸ Článek 221 odst. 1 SES

³⁹ Článek 222 odst. 1 SES

⁴⁰ Za současné situace disponuje ESD osmi generálními advokáty. Co se týká jejich složení, je jeden generální advokát z Francie, Německa, Itálie, Španělska a Velké Británie, další tři generální advokáti pocházejí ze zbývajících 22 států podle rotačního systému (*Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I.: Procedural Law of the European Union, second edition, Sweet & Maxwell 2006, strana 5*). Smlouva ale stanoví, že na žádost Soudního dvora může Rada jednomyslným rozhodnutím zvýšit počet generálních advokátů (článek 222 odst. 1 SES). Součástí Lisabonské smlouvy je deklarace číslo 38, která říká, že počet generálních advokátů bude zvýšen o tři, tedy na jedenáct. V tom případě by Polsko získalo „stálého“ generálního advokáta.

⁴¹ Viz článek 223 odst. 1 SES

⁴² článek 222 odst. 2 SES

Mezi generálními advokáty je tzv. první generální advokát⁴³, jehož úkolem je přidělit případ ostatním generálním advokátům ihned poté co je prezidentem určen soudce zpravodaj. Když je generálnímu advokátu takto přidělen případ, jeho úkolem je vypracovat **odůvodněný návrh**. Ten má pak pomáhat soudcům v jejich rozhodnutí. Hlavním důvodem proč je tento návrh tak důležitý je to, že GA jsou povinni zkoumat věc ze všech právních aspektů, připomenout Soudu všechny relevantní otázky.⁴⁴ Na konci těchto návrhů pak GA Soudu doporučí, jak by podle něj měl rozhodnout. Výhodou těchto návrhů je, že jsou názorově jednotnější než rozsudky ESD, protože jsou psány jedním člověkem a nejsou tedy výsledkem kompromisu mezi soudci jako je tomu u rozsudků ESD.⁴⁵ Přes značnou důležitost těchto návrhů je ale třeba si uvědomit, že **nejsou** pro soudce při jejich rozhodování **závazné**. Mají sloužit především jako jakési vodítko a tím usnadnit soudcům jejich práci. Často mohou mít tyto návrhy GA velký vliv, přestože je Soud v rozsudku nenásleduje a nakonec rozhodne jinak⁴⁶.

Hlavní důvod proč je na tomto místě o této problematice pojednáno, je, že v klíčovém rozhodnutí, které je páteří této práce, v rozsudku C-217/94 „ENISA“ Soudní dvůr nenásledoval návrh generální advokáty Kokott a rozhodl přesně opačně, než navrhovala ona. Proto je v kapitole 7. 3. rozebráno co to vlastně znamená a jaký to má dopad v praxi.

5. 4. Vnitřní organizace Evropského soudního dvora, velký senát

Evropský soudní dvůr zasedá v senátech skládajících se z pěti (tak je tomu nejčastěji) nebo ze tří soudců, ve velkém senátu, nebo v plénu, stanoví-li tak

⁴³ První generální advokát je jmenován na jeden rok Soudem. Je *primus inter pares* mezi generálními advokáty. Viz článek 10 odst. 1 procesního řádu

⁴⁴ Návrh GA obsahuje velmi širokou diskusi o všech potenciale relevantních faktech, judikatuře, právních předpisech, argumentech stran, ale také otázek, které strany vůbec nezmínily.

⁴⁵ Také styl psaní těchto návrhů je značně odlišný od soudního rozhodnutí. Návrhy generálních advokátů jsou často mnohem detailnější a jsou psány více pedagogickým stylem, snaží se spíše vysvětlit. Proto je důležité číst tyto návrhy GA spolu s rozsudkem pro lepší pochopení toho kterého případu. Návrh GA často vysvětlí fakta, která potom už nejsou v rozsudku samotném obsažena atd. Proto se v části sedmé této práce kde jsou rozebrány konkrétní rozsudky Soudního dvora zabývám vždy i stanoviskem GA.

⁴⁶ Návrhy GA jsou stejně jako rozsudky ESD publikovány a jsou velmi důležité jak pro studenty, tak pro všechny ostatní kdo praktikují právo. Často také podněcují mnohé akademické debaty.

Statut ESD, nebo pokud se Soud domnívá, že věc, kterou se zabývá, má mimořádný význam⁴⁷.

Pro účely této práce je důležité se zmínit zejména o **velkém senátu**. Všechny tři klíčová rozhodnutí, které tato práce rozebírá, byly totiž rozhodnuty právě ve velkém senátu. Pokud Soud zasedá ve velkém senátu, je složen ze třinácti soudců a předsedá mu předseda Soudního dvora. Aby se zabránilo tomu, že důležité případy, které řeší tato velká komora rozhodovali pořád ti stejní soudci, jeho složení se mění. Přesto je zde jakési „tvrdé jádro“, které zůstává stejné. Jeho členy jsou předseda Soudního dvora a předsedové senátů složených z pěti soudců. Zbylá místa jsou pak doplněna soudcem zpravodajem a dalšími soudci, kteří jsou doplněni do počtu třinácti podle pravidel obsažených v Procesním řádu.⁴⁸

Velká komora tedy rozhoduje o zvláště důležitých případech. Fakt, že všechna tři rozhodnutí rozebraná v sedmé kapitole byla rozhodnuta velkou komorou tedy svědčí o jejich důležitosti.

5. 5. Vedlejší účastenství

Jen velmi stručně považuji za nutné zmínit procesní institut vedlejšího účastenství (intervention) a to opět z toho důvodu, že to vysvětluje některé problémy rozebírané v kapitole sedm. Především je nutno poznamenat, že intervence je v Evropském právu vždy dobrovolná. Umožňuje členským státům, orgánům Společenství, ale i fyzickým a právnickým osobám přistoupit do již zahájeného řízení.⁴⁹ Vedlejší účastníci mohou přistoupit jen na podporu některé ze strany řízení, není možné, aby tvořili jakousi „třetí stranu“. Není nutné, aby podporovali všechny body (například všechny žalobní důvody žalobce) vznesené

⁴⁷ Článek 221 odst. 3 SES a článek 16 odst. 4 a 5 Statutu ESD

⁴⁸ *Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I.*: Procedural Law of the European Union, second edition, Sweet & Maxwell 2006, strana 7

⁴⁹ Smlouva rozlišuje privilegované a neprivilegované vedlejší účastníky. Privilegovaní účastníci (členské státy a orgány Společenství) mohou přistoupit k řízení kdykoliv a to i bez udání důvodu. Naopak neprivilegovaní vedlejší účastníci (fyzické a právnické osoby), mohou přistoupit jen tehdy, jestliže prokáží svůj oprávněný zájem na výsledku sporu. (článek 40 odst. 2 Statutu ESD) K dalším podmínkám, které je třeba splnit, aby bylo možno přistoupit k řízení je, že se návrh na vstup podává ve lhůtě šesti týdnů ode dne zveřejnění oznámení uvedeného v čl. 16 odst. 6 Jednacího řádu ESD.(článek 93 odst. 1 jednacího řádu ESD).

stranou, ke které přistoupili. Zároveň není možné, aby přidávali některé další námitky, které strana, kterou ve sporu podporují, nevznesla. Účelem vedlejšího účastenství je totiž to, aby do sporu vnesli další argumenty, ale pouze na podporu již vznesených bodů. Tímto způsobem často vedlejší účastníci vnášejí do sporu velice důležité příspěvky.

To je i případ rozhodnutí, které jsou jádrem této práce, jak bude možno vidět v sedmé kapitole.

5. 6. Struktura rozsudků Evropského soudního dvora

Konečně je třeba v této kapitole věnovat i malou pozornost tomu, jak jsou strukturovány rozsudky Soudního dvora a to především z toho důvodu, že je tak strukturována i kapitola sedmá, která jednotlivé rozsudky rozebírá.

Na začátku každého rozsudku Soud nejdříve zmíní právní rámec, tedy předpisy, které jsou relevantní k danému případu. Jedná se jak o předpisy komunitární, tak i předpisy národní, případně mezinárodní. Druhá část rozsudku shrnuje argumenty účastníků řízení. Část třetí je pro naše účely nejdůležitější částí, protože tam se Soud vypořádá s argumenty stran a odůvodní, jak dospěl ke svému závěru. V této části zpravidla nalezneme ty nejvýznamnější pasáže, které jsou pak citovány například v dalších rozhodnutích zabývajících se podobným problémem. Na závěr pak Soud ve čtvrté části rozsudku sdělí, jak rozhodl.

6. Rozsudky ESD předcházející třem nedávným klíčovým rozhodnutím

Tato kapitola je věnovaná rozsudkům Soudního dvora, týkajících se článku 95 SES, které předcházely triu klíčových rozhodnutí o kterých je pojednáno v kapitole sedm. Jedním z nejvýznamnějších rozsudků ESD vůbec, který stanovil pevné limity pro pravomoci Společenství v případech, kdy jedná podle článku 95 SES (pokud ne pravomocí Společenství obecně) byl případ „**Tabáková reklama**“⁵⁰. ESD v tomto rozsudku zrušil směrnici 98/43/ES Evropského parlamentu a Rady o harmonizaci právních a jiných předpisů členských států ve vztahu k reklamě a sponzorování tabákových výrobků, protože zákonodárce použil nesprávný právní základ a z toho důvodu překročil své pravomoci. Bylo to úplně poprvé, kdy ESD zrušil komunitární právní předpis z toho důvodu, že zákonodárce Společenství jednal *ultra vires*⁵¹.

Dále následoval řetězec případů, kde ESD potvrdil a dále vyjasnil tyto limity kompetence Společenství ve věcech vnitřního trhu stanovené v „**Tabákové reklamě**“. Nejdříve přišel „**Biotechnology case**“⁵², kde Soud potvrdil platnost směrnice EP a Rady o právní ochraně biotechnologických vynálezů a rozhodl, že byla správně založena na čl. 95 SES (v té době 100a), dále to byl případ „**British American Tobacco**“⁵³, kde se Soud na základě předběžné otázky zabýval další tabákovou směrnicí (zde šlo o zpochybnění platnosti směrnice v rámci řízení o předběžné otázce z důvodu nevhodného právního základu), případ „**Swedish Match**“⁵⁴, kde ESD rozhodl, že článek 95 SES může být použit jako právní základ pro předpis, který stavoví absolutní zákaz prodeje určitých výrobků

⁵⁰ Rozsudek ESD ve věci C-376/98 Spolková republika Německo v. Evropský parlament a Rada, z 3. 4. 1998, SbSD 2000, 8419

⁵¹ To je rozdíl od předchozích rozsudků, které se týkaly volby mezi článkem 95 SES a jinými právními základy, nebo prohlášení za neplatné jen částí komunitárních předpisů z důvodu překročení pravomoci Společenství. Viz *De Búrca, G.: The Tobacco Advertising Saga: Political Aspirations and Constitutional Constraints*, strany 7-8 (University of Cambridge Centre for European Legal Studies, Occasional Paper No. 5, 2001)

⁵² Rozsudek ESD ve věci C- 377/98 Nizozemsko v. Evropský parlament a Rada, z 9. 10. 2001, SbSD 2000, 7079

⁵³ Rozsudek ESD ve věci C-491/01 *The Queen v. Secretary of State for Health ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd*, SbSD 2002, 11453

⁵⁴ Rozsudek ESD ve věci C-210/03 *Swedish Match AB & Swedish Match AB UK Ltd. V. Secretary of State for Health*, SbSD 2004, 11893

v Evropské Unii, případ **Alliance for Natural Health**⁵⁵, kde Soud poměřil směrnici týkající se doplňků stravy založenou na článku 95 SES s požadavky stanovenými v předchozí judikatuře pro použití článku 95 SES, a konečně to byl případ „**Tabáková reklama II**“⁵⁶, kde se ESD vyjádřil k další směrnici týkající se reklamy a sponzorování v oblasti tabákových výrobků. Tato směrnice byla vydána Evropským parlamentem a Radou v reakci na případ „Tabáková reklama“ a jak poznamenal generální advokát Léger v bodě 143 svého návrhu⁵⁷, zákonodárce si vzal ponaučení z lekce v případě „Tabáková reklama“ a tentokrát směrnice obstála v testu prováděném Evropským soudním dvorem. Následující řádky pojednají o těchto případech detailněji.

6. 1. C-376/98 – „Tabáková reklama“

V případě „Tabáková reklama“ podala Spolková republika Německo žalobu na neplatnost směrnice Evropského parlamentu a Rady číslo 98/43/ES ze dne 6. července 1998 o harmonizaci právních a jiných předpisů členských států ve vztahu k reklamě a sponzorování tabákových výrobků. Tato směrnice měla za cíl harmonizaci právních a jiných předpisů členských států týkající se reklamy a sponzorování v oblasti tabákových výrobků. Jejím právním základem byly články 47 odst. 2 SES, článek 66 SES a článek 100a SES (nyní články 47 odst. 2 SES, 55 odst. 1 SES a 95 SES). Kromě několika výjimek⁵⁸, směrnice obecně zakazovala všechny formy tabákové reklamy a sponzorování v oblasti tabákových výrobků uvnitř Společenství.

Žalobce navrhoval zrušení směrnice a to hlavně z důvodu⁵⁹, že článek 100a SES (nyní článek 95 SES) není správným právním základem pro danou

⁵⁵ Rozsudek ESD ve spojených věcech C-154/04 a C-155/04 *The Queen na žádost Alliance for Natural Health a dalších v. Secretary of State for Health a National Assembly for Wales*, z 12. 7. 2005, SbSD 2005, 6451

⁵⁶ Rozsudek ESD ve věci C-380/03 *Spolková republika Německo v. Evropský parlament a Rada*, z 12. 12. 2006 SbSD 2006, 11573

⁵⁷ Návrh GA Léger ve věci C-380/03 *Spolková republika Německo v. Evropský parlament a Rada*, z 12. 12. 206 SbSD 2006, 11573, bod 143

⁵⁸ Viz například článek 3 odst. 2 směrnice

⁵⁹ Dalších šest žalobních důvodů je uvedeno v bodě 9 rozsudku. Je to například tvrzení, že zde chyběla nezbytná spojitost s vnitřním trhem (viz body 13-31 rozsudku), nedostatečné odůvodnění směrnice, porušení principu subsidiarity a proporcionality, porušení základních práv, stejně tak jako zásadu volného pohybu zboží podle článků 28 a 30 SES

směrnici⁶⁰. V bodě 23 rozsudku Německo tvrdí, že článek 100a SES (nyní 95 SES) dává zákonodárci Společenství pravomoc harmonizovat národní legislativu do té míry, která je nutná pro podporu vnitřního trhu. Pouhý odkaz na tento článek v preambuli směrnice je nedostatečný... směrnice musí ve skutečnosti přispívat ke zlepšení vnitřního trhu⁶¹. V bodě 32 rozsudku Německo argumentovalo tím, že směrnice se zaměřila ne na zlepšení vnitřního trhu, ale na ochranu veřejného zdraví, které je Smlouvou výslovně vyloučeno v článku 152 odst. 4 SES (nyní článek 129 odst. 4 SES)⁶².

K tomu se Soudní dvůr vyjádřil v bodě 84 rozsudku: „opatření přijatá na základě článku 100a SES (nyní článek 95 SES) **musí mít svůj výlučný cíl ve zlepšení podmínek vytváření a fungování vnitřního trhu**. Pouhé zjištění rozdílu mezi národními přepisy a abstraktní riziko omezení výkonu základních svobod nebo narušení soutěže, které z toho může vyplývat, nejsou dostatečné k ospravedlnění výběru článku 100a (nyní 95) Smlouvy jako právního základu. Soudní přezkum právnosti vlastního právního základu by byl zpochybněn“⁶³. Soud tedy zdůraznil, že **Společenství nemá jakousi generální pravomoc k regulaci vnitřního trhu**, ale v souladu s principem přenesených pravomocí⁶⁴ jsou pravomoci Společenství omezeny jen na oblasti, které jsou ve Smlouvě výslovně zmíněny. Proto je článek 95 SES možno použít jen k „opatřením ke sblížování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu“⁶⁵.

⁶⁰ bod 12 rozsudku

⁶¹ Article 100a grants the Community legislature competence to harmonise national legislation to the extent to which harmonisation is necessary in order to promote the internal market. A mere reference to that article in the preamble to the measure adopted is not sufficient..... The measure must actually contribute to the improvement of the internal market.

⁶² The applicant submits that recourse to Article 100a is not possible where the centre of gravity of a measure is focused not on promoting the internal market but on protecting public health.

⁶³ A measure adopted on the basis of Article 100a of the Treaty must genuinely have as its object the improvement of the conditions for the establishment and functioning of the internal market. If a mere finding of disparities between national rules and of the abstract risk of obstacles to the exercise of fundamental freedoms or of distortions of competition liable to result therefrom were sufficient to justify the choice of Article 100a as a legal basis, judicial review of compliance with the the proper legal basis might be rendered nugatory

⁶⁴ Článek 5 SES: „ Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených“. Více viz kapitola 3. 1.

⁶⁵ Viz článek 95 odst. 1 SES

Pak Soud přistoupil ke stěžejní části rozsudku a stanovil **pět klíčových limitů**⁶⁶, jimiž vymezil pravomoci Společenství jednajícího podle článku 95 SES. Za prvé, opatření, které má za svůj právní základ článek 95 SES musí být určeno ke zlepšení podmínek pro zřízení a fungování vnitřního trhu⁶⁷. Za druhé, opatření založené na článku 95 SES musí mít za svůj cíl odstranění překážek volnému pohybu na vnitřním trhu nebo narušení soutěže na vnitřním trhu⁶⁸. Za třetí, článek 95 SES může být použit pro opatření, jejichž cílem je bránit budoucím omezením obchodu vyplývajícím z rozdílného vývoje národních právních řádů, pod podmínkou, že riziko takových omezení musí být pravděpodobné a opatření musí být určeno k zabránění takového rizika⁶⁹. Za čtvrté, článek 95 SES nebrání opatření, které je na něm založené, aby obsahovalo ustanovení, které nepřispívají k překážkám v uplatňování základních svobod pod podmínkou, že jsou nezbytné k tomu, aby zajistily, že určité zákazy zavedené při usilování o ten účel nejsou obcházeny⁷⁰. Konečně za páté, článek 95 SES může být použit na odstranění narušení soutěže jen když jsou zjevné⁷¹.

Když ESD poměřil směrnici s těmito požadavky, zjistil, že směrnice jim neodpovídá a proto **nemůže mít jako svůj právní základ článek 95 SES**. Jak Soud vysvětlil v bodě 117 rozsudku, částečné zrušení směrnice by vyžadovalo, aby Soud změnil některá její další ustanovení. To ale není možné, protože tato úloha náleží pouze zákonodárci. Proto není možné směrnici zrušit jen z části. Soud tedy rozhodl o jejím zrušení jako celku.

Toto rozhodnutí je významné především stanovením výše zmíněných limitů pravomoci Společenství, které pak rozvíjí další judikatura Soudního dvora. Zejména v kapitole 6. 5. pojednávající o případu „Tabáková reklama II“ budou opět zmíněny, protože po vynesení rozsudku ve věci „Tabáková reklama“

⁶⁶ Gutman, K.: *Case 66/04, Smoke Flavoring, Case C-436/03, SCE & Case C-217/04 ENISA*, Columbia Journal of European Law, Vol. 13, No.1, Winter 2006/2007, strana 150

⁶⁷ Bod 83 rozsudku

⁶⁸ Body 84, 95 a 108 rozsudku

⁶⁹ Bod 86 rozsudku

⁷⁰ Bod 100 rozsudku: „measure adopted on the basis of Articles 100a... Treaty may incorporate provisions which do not contribute to the elimination of obstacles to exercise of the fundamental freedoms provided that they are necessary to ensure that certain prohibitions imposed in pursuit of that purpose are not circumvented.“

⁷¹ Bod 106 rozsudku

Evropský parlament a Rada vydali novou směrnici číslo 2003/33/EC, při jejímž vydání se již řídili těmito limity a směrnice následně obstála v testu prováděném Evropským soudním dvorem.

6. 2. C-377/98 – „Biotechnology case“

V tomto případě to bylo Nizozemsko, které podalo žalobu na neplatnost směrnice Evropského parlamentu a Rady. Jednalo se o směrnici číslo 98/44/EC z 6. července 1998 o právní ochraně biotechnologických vynálezů. Také tato směrnice měla jako svůj právní základ uveden článek 100a SES (nyní článek 95 SES) a jejím cílem bylo požadovat od členských států, aby chránily biotechnologické vynálezy prostřednictvím svých patentových zákonů, zatímco splňují mezinárodní závazky⁷². Jedním z argumentů⁷³ Nizozemska bylo, že článek 100a SES (nyní 95 SES) není správným právním základem pro směrnici, protože rozdíl mezi předpisy a praktikami členských států buďto vůbec neexistují, nebo se týkají jen druhotných problémů, které neospravedlňují harmonizaci, a i kdyby takové rozdíly existovaly, měly by být odstraněny opětovným vyjednáváním mezinárodních úmluv jako je Evropská patentová úmluva⁷⁴ a ne směrnicí jako je tato⁷⁵.

Soud ale nedal Nizozemí za pravdu. V bodě 16 tohoto rozsudku popisuje, že interpretace této mezinárodní úmluvy týkající se patentovatelnosti (patentability) biotechnologických vynálezů se v různých členských státech liší a má tak tendenci způsobit rozdíly v praxi a v soudní judikatuře, které by byly na újmu řádnému fungování vnitřního trhu. Soud navíc dále poznamenal, že v době, kdy byla směrnice přijata tyto rozdíly se závažnými dopady už byly zjevné⁷⁶. Pokud se týká nizozemské námitky ohledně opětovného vyjednání relevantních mezinárodních úmluv, k čemuž mělo podle Nizozemí Společenství přistoupit spíše než k vydání směrnice, Soud podotknul, že nic nebrání komunitárnímu

⁷² Bod 2 rozsudku

⁷³ Dalšíh pět argumentů Nizozemsko viz bod 12 rozsudku

⁷⁴ Evropská patentová úmluva podepsaná v Mnichově 5. října 1973

⁷⁵ Body 14 a 19 rozsudku

⁷⁶ Bod 17 rozsudku

zákonodárci, aby přistoupil k harmonizaci pomocí směrnice spíše než nepřímou a nepředvídatelnou cestou změn Evropské patentové úmluvy⁷⁷.

Pro účely této práce je důležité zmínit se o tom, že se Soud v *Biotechnology case* zabýval také otázkou vztahu článku 95 SES a článku 308 SES, tedy tzv. flexibilní klauzule⁷⁸. Podle Nizozemí totiž směrnice překračovala to, co mělo spadat do pojmu „opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států“ jak o tom mluví článek 95 SES, protože ve skutečnosti vytváří nový druh vlastnického práva, který se v několika aspektech liší od práv upravených existujícím národním patentovým zákonodárstvím. Obzvláště v tom, že se týká produktů, které byly dříve v některých členských státech, jako je Nizozemské království, z patentovatelnosti vyloučeny⁷⁹. Nizozemí tedy tvrdilo, že směrnice je založená na nesprávném právním základě, protože překračovala sblížení práva.

Soud ale tento argument zamítnul. Jak zdůraznil v době 24 tohoto rozhodnutí, Společenství má kompetenci, v oblasti duševního vlastnictví harmonizovat národní legislativu podle článku 100 (nyní článek 94 SES) a článku 100a (nyní článek 95 SES) a může použít článek 235 (nyní článek 308 SES) jako základ pro vytvoření nových práv navržených na národní práva, jak tomu bylo s nařízením Rady (ES) č. 40/94 ze dne 20. prosince 1993 o ochranné známce Společenství⁸⁰. Od toho ale Soud odlišil současnou situaci, kdy **směrnice nevytvořila žádné nové právní formy** a kdy patenty vydané podle této směrnice byly národní patenty upravené národním právem⁸¹. V klíčovém bodě 25 pronesl, že vytvoření komunitárního patentu není ani účelem, ani efektem směrnice a že

⁷⁷ Bod 22 rozsudku: „there was nothing to prevent the Community legislature from having recourse to harmonisation by means of a directive in preference to the more indirect and unpredictable approach of seeking to amend the wording of the EPC.“

⁷⁸ Více podrobností k tomu viz kapitola 2. 3. této práce

⁷⁹ Bod 23 rozsudku: „according to the applicant, the Directive goes beyond what ought to fall within the definition of a measure for approximation of the legislation of the Member States, given that, in fact, it creates a new type of property right distinct in several respects from the rights covered by existing patent law... In particular,... it concerns products previously excluded from patentability in certain Member States such as the Kingdom of the Netherlands...“

⁸⁰ Bod 24 rozsudku

⁸¹ *Gutman, K.: Case 66/04, Smoke Flavoring, Case C-436/03, SCE & Case C-217/04 ENISA, Columbia Journal of European Law, Vol. 13, No.1, Winter 2006/2007, strana 152*

směrnice nepřináší žádné nové právo, které by vyžadovalo oporu v článku 308 SES jako v právním základu. Z tohoto důvodu Soud zamítnul žalobu Nizozemského království.

6. 3. C-491/01 – British American Tobacco („BAT“)

Na rozdíl od dvou předchozích případů, v případě British American Tobacco „BAT“ nešlo o přímou žalobu na neplatnost podle článku 230 SES, nýbrž o žádost anglického soudu (High Court of Justice – Queen's Bench Division) o zodpovězení předběžné otázky podle článku 234 SES. Soud měl problémy s další tabákovou směrnicí, tentokrát to byla směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2001/37/ES ze dne 5. června 2001 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků⁸². Tato směrnice měla jako svůj právní základ uveden článek 95 SES a článek 133 SES⁸³ a to proto, že se nevztahovala jen na tabákové výrobky, které byly obchodovány uvnitř Evropské Unie ale také na výrobky, které byly vyrobeny v Evropské unii a následně exportovány do třetích zemí⁸⁴. Jak ve svém stanovisku poznamenal Generální advokát Geelhoed, případ představoval příležitost pro Evropský soudní dvůr prozkoumat pravomoci zákonodárce Společenství podle článku 95 SES obecně. Bylo to obzvláště potřeba, protože v odborné literatuře se množily komentáře, že zákonodárce Společenství v tomto případě překročil pravomoci, které má podle článku 95 SES⁸⁵.

Podle článku 1 dané směrnice je jejím cílem „sblížit právní a správní předpisy členských států týkající se maximálního obsahu dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého v cigaretách a varování týkající se zdraví a jiných údajů, které musí být uvedeny na jednotlivých baleních tabákových výrobků, spolu s určitými opatřeními, které se týkají složení a popisu tabákových výrobků, přičemž je

⁸² Spolková republika Německo se pokusila podat žalobu na neplatnost proti této směrnici, ale žaloba byla zamítnuta z toho důvodu, že byla podána po vypršení časového limitu – viz případ C-406/01 Spolková republika Německo v. Evropský Parlament a Rada, usnesení ze 17. května 2002, SbSD 2002, 4561

⁸³ Článek 133 SES upravuje společnou obchodní politiku členských států EU

⁸⁴ Viz návrh GA Geelhoed ve věci C-491/01 British American Tobacco, SbSD 2002, 11453, bod 2

⁸⁵ Viz například Scott Crosby, *The new Tobacco Control Directive: an illeberal and illegal disdain for the law*, 27 *European Law Review* 177 (2002)

základem vysoká úroveň ochrany zdraví“. Dva britští výrobci tabáku British American Tobacco (Investments) Ltd a Imperial Tobacco Ltd napadli platnost této směrnice u národního soudu. Mezi předběžnými otázkami, které tento soud vznesl, byly otázky týkající se vhodnosti použití článku 95 a článku 133 SES jako právního základu, možnosti použití těchto dvou článků jako dvojího právního základu (dual legal basis), porušení principu subsidiarity a proporcionality a případného zneužití pravomoci⁸⁶.

Žalobci v hlavním řízení argumentují, že podle článku 152 odst. 4 SES nemá Společenství pravomoc harmonizovat právní předpisy v oblasti veřejného zdraví jako takové a že má pravomoc přijmout harmonizační opatření podle článku 95 SES jen pod podmínkou, že opatření má opravdu za svůj cíl zlepšení podmínek pro vytváření a fungování vnitřního trhu a skutečně přispívá k odstranění překážek volnému pohybu zboží nebo svobodě poskytování služeb nebo odstraňuje narušení soutěže (viz rozsudek ve věci C-376/98 Německo v. Parlament a Rada - „Tabáková reklama“, zejména body 84 a 95)⁸⁷. Podle žalobců směrnice navzdory tomu, co je napsáno v preambuli nebyla přijata kvůli tomu, aby zajistila volný pohyb tabákových výrobků, ale spíše na ochranu veřejného zdraví⁸⁸.

V bodě 59 rozsudku Soudní dvůr připomíná, že k tomu, aby rozhodl, jestli je článek 95, popřípadě článek 133 SES správným právním základem pro danou směrnici, je potřeba poměřit tuto směrnici s požadavky, které dříve stanovil ve své judikatuře týkající se článku 95 SES (tyto požadavky viz výše kapitola 6. 1.). V této souvislosti Soud zmínil především svůj rozsudek ve věci Tabáková reklama. Z bodů 83, 84, a 95 tohoto rozsudku je zřejmé, že smyslem opatření, založeném na článku 95 SES má být zlepšení podmínek pro zřízení a fungování vnitřního trhu a tato opatření musí ve skutečnosti mít takový cíl, aby opravdu přispívaly k odstranění překážek volnému pohybu zboží nebo svobodě poskytování služeb nebo odstranění narušení soutěže. Odkaz na článek 95 SES jako na právní základ je ale možný i tehdy, když je cílem toho konkrétního

⁸⁶ Bod 25 rozsudku

⁸⁷ Bod 43 rozsudku

⁸⁸ Viz tamtéž

opatření zabránit možnému budoucímu vzniku překážek obchodu, které by pramenily z rozmanitého vývoje právních předpisů. Vznik takových překážek však musí být pravděpodobný a dané opatření musí směřovat k tomu, aby jim zabránilo⁸⁹. Jestliže jsou tyto podmínky pro odvolání se na článek 95 SES jako na právní základ splněny, není možné zákonodárci Společenství bránit, aby tohoto právního základu využil s odůvodněním, že ochrana veřejného zdraví je při výběru rozhodujícím faktorem (bod 88 ve věci „tabáková reklama“).

Jak uvedl Generální advokát v bodě 61 svého stanoviska, obchod s tabákovými výrobky, zejména s cigaretami, v rámci Společenství, který je realizován mezi členskými státy, představuje relativně velkou část trhu a národní předpisy, které upravují označení, složení nebo balení těchto výrobků, představují při nedostatku harmonizace v této oblasti, možnost vzniku překážek volného pohybu zboží. Soud poznamenal, že navzdory harmonizačním opatřením, které Společenství již přijalo, rozdíly mezi zákonodárstvím členských států týkajících se výroby, prezentace a prodeje tabákových výrobků, které vytvářejí překážky obchodu, se již objevily nebo bylo pravděpodobné, že se objeví, v době kdy byla tato směrnice přijata⁹⁰.

Ve stěžejní části rozsudku Soud poznamenává, že přestože zákaz výroby ve směrnici není ustanovením směřujícím přímo ke zlepšení podmínek pro fungování vnitřního trhu, zůstává skutečností, že opatření přijaté na základě článku 95 SES může zahrnovat i takovéto ustanovení, pokud je jeho cílem zajistit, aby určitá omezení týkající se vnitřního trhu a směřující k tomuto cíli, nebyla obcházena⁹¹.

Soud navíc zdůraznil, že na rozdíl od směrnice týkající se tabákové reklamy⁹², směrnice v tomto případě obsahuje článek 13 odst. 1, který **zaručuje**

⁸⁸ Body 60 a 61 rozsudku

⁹⁰ Bod 65 rozsudku

⁹¹ Bod 82 rozsudku: „Although the prohibition of manufacture at issue is not a provision aimed directly at improving the conditions for the functioning of the internal market, the fact remains that a measure adopted on the basis of Article 95 EC may incorporate such a provision so long as its purpose is to ensure that certain prohibitions concerning the internal market and imposed in pursuit of that object are not circumvented“

⁹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady číslo 98/43/ES ze dne 6. července 1998, která byla Soudem zrušena v případě „Tabáková reklama“

volný pohyb produktů, které splňují její požadavky (klauzule o volném pohybu - free movement clause)⁹³.

Soud tedy došel k závěru, že v případě napadené směrnice byly podmínky odkazu na článek 95 SES jako právní základ splněny a navíc nebylo zjištěno, že by směrnice byla přijata jedině nebo převážně za účelem dosažení jiného cíle, než je zlepšení fungování vnitřního trhu v oblasti obchodu s tabákovými výrobky⁹⁴. Směrnice byla tedy **správně založena na článku 95 SES**.

Co se týká článku 133 SES, jako druhého právního základu, Soud rozhodl, že sice pouze článek 95 SES tvoří správný právní základ pro směrnici, ale že nesprávná zmínka o článku 133 SES jako dalším právním základě způsobuje jen formální defekt a z toho důvodu směrnice nebyla neplatná z důvodu absence správného právního základu⁹⁵.

Jak už je naznačeno výše, odborná veřejnost tento rozsudek očekávala s velkým napětím. Jedním z důvodů bylo, že to bylo dva roky poté, co ESD ve věci „Tabáková reklama“ zrušil směrnici 98/43/ES z důvodu nesprávného právního základu. Nyní měl Soudní dvůr znovu rozhodovat o hranici mezi kompetencí Společenství a členských států v oblasti vnitřního trhu. Jak už bylo několikrát uvedeno, článek 95 SES dává zákonodárci Společenství pravomoc přijímat opatření ke sblížení předpisů členských států za účelem vytvoření a fungování vnitřního trhu, cestou odstraňování překážek volného pohybu zboží, svobody služeb nebo odstraňováním narušení soutěže. Tento případ dále rozvinul kritéria pro posuzování platnosti komunitárních právních předpisů přijatých na základě tohoto článku, která Soud vytvořil v rozsudku „Tabáková reklama“ a přispěl tak k dalšímu osvětlení pojmu „opatření ke sblížení“ podle článku 95 SES. O významnosti tohoto případu a tom, že si i členské státy tuto významnost uvědomují, svědčí fakt, že v řízení intervenovalo deset členských států, Rada a Komise⁹⁶.

⁹³ Bod 74 rozsudku

⁹⁴ Bod 191 rozsudku

⁹⁵ Viz body 97 – 99 rozsudku

⁹⁶ K pojmu intervence více viz kapitola 5. 5.

V oblasti tabákových výrobků měly členské státy široké pole působnosti, komunitární úprava této oblasti byla jen omezená⁹⁷. Vzhledem k obecně známé škodlivosti kouření pro lidské zdraví bylo tedy možné očekávat, že členské státy samy přijmou předpisy, které by odradily spotřebitele od kouření⁹⁸. A tak se také v některých členských státech skutečně stalo. Buďto formou povinného varování nebo informací uvedených na obalu nebo formou nových pravidel týkajících se složení cigaret. Za těchto okolností došel Soudní dvůr k závěru, že daná směrnice může zabránit vzniku překážek při pohybu takových tabákových výrobků v rámci Společenství, které by byly způsobeny rozdílnou právní úpravou v různých členských státech. Zákaz výroby a prodeje cigaret, které nesplňují požadavky směrnice, a to i v případě, že jsou tyto výrobky určeny pro vývoz, přispívají podle názoru ESD k hladkému fungování vnitřního trhu a prevenci před nezákonným obchodem s tabákovými výrobky ve Společenství⁹⁹. Proto Soudní dvůr uzavřel, že tuto harmonizační směrnici lze přijmout na základě článku 95 SES.

6. 4. C-210/03 – „Swedish Match“

O dva roky později vydal Evropský soudní dvůr další rozhodnutí, týkající se článku 95 SES jako právního základu. Ústředním problémem zde bylo, jestli může být tento článek použit jako právní základ předpisu, který zavádí **úplný zákaz** (total ban) prodeje určitých produktů v rámci Evropské unie.

Toto rozhodnutí bylo vydáno dne 14. prosince 2004. Šlo opět o zodpovězení předběžné otázky položené anglickým soudem. Tento případ byl považován za pokračování případu *British American Tobacco*¹⁰⁰ a to z toho důvodu, že se týkal platnosti článku 8 té stejné směrnice¹⁰¹. Příklad *British American Tobacco* se však nezabýval konkrétně tímto článkem. Tento článek 8 nazvaný „tabák pro orální užití“ (*Tobacco for oral use*) stanoví: „Aniž je dotčen

⁹⁷ Směrnice 89/622/ES o označování tabákových výrobků a směrnice 90/239/ES o maximálním podílu dehtu v cigaretách

⁹⁸ Viz *Pítrová, L., Pomahač, R.*: Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, 4. díl, Linde Praha, 2006, strana 94

⁹⁹ tamtéž

¹⁰⁰ Jak poznamenal GA Geelhoed ve svém stanovisku – bod 3

¹⁰¹ směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2001/37/ES ze dne 5. června 2001 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků

článek 151 aktu o přistoupení [...], zakázal členské státy uvedení tabákových výrobků pro orální užití na trh.“ Tedy kromě Švédska, pro které je tento tabák pro orální užití (jinak také zvaný snus) tradiční, a které proto dostalo výjimku v článku 151 aktu o přistoupení Rakouska, Finska a Švédska, zakazuje směrnice uvedení těchto výrobků na trh v celé EU. Co směrnice myslí tabákem pro orální užití říká článek 2 odst. 4: „**tabákem pro orální užití**“ se rozumí všechny výrobky určené k užívání ústy kromě těch, které jsou určeny ke kouření nebo žvýkání, vyrobené zcela nebo částečně z tabáku, v prášku nebo ve formě jemnozrnných granulí nebo v jakékoli kombinaci těchto forem – zejména nabízený v jednotlivých sáčkových porcích nebo v porézních sáčcích – nebo ve formě připomínající potravinářský výrobek.“

Ve Spojeném království byl tento zákaz obsažený v článku 8 dané směrnice proveden do vnitrostátního práva (bezpečnostním) nařízením z roku 1992 týkajícím se tabáku pro orální užití¹⁰². Společnost Swedish Match tam chtěla uvádět na trh „snus“, tedy jemně drcený nebo řezaný tabák prodávaný volně nebo v malých porcovaných sáčcích a určený ke spotřebě umístěním mezi dáseň a ret¹⁰³. Proto podala návrh na soudní přezkum tohoto nařízení a tvrdila, že daný zákaz porušuje různá ustanovení práva Společenství. Britský soud (High Court of Justice) se proto rozhodl požádat Evropský soudní dvůr o zodpovězení několika předběžných otázek. Zajímalo ho, jestli je článek 8 dané směrnice zcela, nebo částečně neplatný mimo jiné z důvodu porušení zákazu diskriminace, porušení článku 28, nebo článku 29 SES, porušení zásady proporcionality, zneužití pravomoci, nebo z důvodu porušení povinnosti uvést odůvodnění. Pro účely této práce je obzvláště důležitá otázka týkající se správného právního základu směrnice, na kterou se anglický soud také dotazoval. Otázka zněla, jestli je článek 8 dané směrnice zcela nebo částečně neplatný z důvodu nenáležitosti článku 95 SES nebo článku 133 SES jako právního základu¹⁰⁴.

Soud tedy musel určit, **zda je článek 95 SES náležitým právním základem**, a pokud ano, zda je článek 133 SES jako druhý právní základ

¹⁰² Bod 19 rozsudku

¹⁰³ bod 20 rozsudku

¹⁰⁴ Bod 21 rozsudku

nezbytný a možný (necessary and possible)¹⁰⁵. Soud nejdříve zopakoval znění článku 95 SES, svou dosavadní judikaturu vztahující se k němu a požadavky, které postupně v této judikatuře formuloval a které musejí být splněny, aby mohl tento článek být použit jako správný právní základ daného předpisu. Konkrétně se zmínil o případě Tabáková reklama nebo British American Tobacco. V bodě 33 rozsudku dospěl Soud k důležitému závěru: „existují-li překážky obchodu, nebo je-li pravděpodobné, že tyto překážky vyvstanou v budoucnosti z důvodu, že členské státy přijaly nebo právě přijímají ve vztahu k výrobku nebo kategorii výrobků rozdílná opatření takového rázu, že zajišťují různou úroveň ochrany, a tím zabraňují dotčenému výrobku nebo výrobkům ve volném pohybu ve Společenství, článek 95 ES opravňuje zákonodárce Společenství, aby zasáhl tak, že přijme vhodná opatření“. Na to ESD navázal v bodě 34, když stanovil, že „V závislosti na okolnostech mohou tato vhodná opatření spočívat v uložení povinnosti všem členským státům ... i v dočasném či definitivním zákazu uvádění některého výrobku nebo výrobků na trh“. Ve světle těchto zásad pak Soud ověřoval, zda byly v případě článku 8 této směrnice splněny podmínky pro odkaz na článek 95 SES jako správný právní základ. A dospěl k závěru, že byly.

Soudní dvůr zdůraznil, že je obecně známo, že **pro tyto výrobky existovaly v době přijetí směrnice rozdíly** mezi právními a správními předpisy členských států. Dva členské státy uvádění těchto výrobků na trh již zakázaly, a třetí přijal podobná opatření, i když ještě nevstoupila v platnost¹⁰⁶. Soud také připomenul, co stálo za rozhodnutím zákonodárce vydat tuto směrnici. Směrnice byla určena k zastavení šíření spotřeby těchto výrobků, které jsou škodlivé pro zdraví a které byly na trhu členských států nové, a proto byly považovány za zvláště přitažlivé pro mladé lidi. I když je totiž „snus“ méně škodlivý pro zdraví než jsou cigarety, jeho nebezpečí spočívá v tom, že je návykový a pokud se na něm člověk stane závislým je velmi pravděpodobné, že začne kouřit. Navíc Soud zopakoval to, co už pronesl ve věci BAT a to, že trh s tabákovými výrobky je trhem, kde je obchod mezi členskými státy relativně značného rozsahu a proto opatření, která zakazují uvádění tabákových výrobků na trh (jak tomu je bylo v té

¹⁰⁵ Bod 27 rozsudku

¹⁰⁶ Bod 37 rozsudku

době nejméně ve dvou členských státech) brání volnému pohybu zboží¹⁰⁷. Navíc vzhledem k tomu, že ve společnosti roste uvědomění o škodlivosti tabákových výrobků pro lidské zdraví, je **pravděpodobné, že další překážky se v budoucnu objeví**, protože členské státy budou přijímat nové opatření z důvodu odrazování od spotřeby těchto výrobků¹⁰⁸. Soud tedy dospěl k závěru, že zásah zákonodárce Společenství založený na článku 95 ES byl, co se týče tabákových výrobků pro orální užití, odůvodněný a že **zákaz obsažený v článku 8 dané směrnice mohl být založen na tomto článku**¹⁰⁹. Nicméně co se týká článku 133 SES jako druhého právního základu, Soud připomněl svoje rozhodnutí ve věci BAT, tedy, že článek 95 SES je jediným správným právním základem pro danou směrnici a že tedy tato směrnice nesprávně zmiňuje také článek 133 SES. Zopakoval ale, že jde jen o čistě formální defekt a že tedy sám o sobě neznamená, že směrnice je neplatná¹¹⁰.

Soudní dvůr shrnul svou argumentaci v bodech 56-57 takto: „ke splnění své povinnosti vycházet z vysoké úrovně ochrany zdraví v souladu s čl. 95 odst. 3 ES zákonodárce Společenství mohl mít za to, aniž by překročil meze uvážení, které mu v této záležitosti přísluší, že takové opatření zakazující uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh, jaké je stanoveno v článku 8 směrnice (...) bylo nezbytné. Veškerá ostatní opatření směřující k uvalení technických norem na výrobce za účelem snížení škodlivosti výrobku nebo k úpravě označování obalů tohoto výrobku a podmínek jeho prodeje zejména nezletilým by totiž neměla stejný preventivní účinek pro ochranu zdraví, protože by dopustila, aby na trhu získal pozici výrobek, který v každém případě zůstává škodlivým“.

Soudní rozhodnutí ve věci Swedish Match posunulo judikaturu týkající se článku 95 SES zase o kus dále. Mnozí autoři před vynesením tohoto rozsudku pochybovali, že Soud zajde tak „daleko“, že dovolí založit na tomto článku úplný zákaz obchodování s určitými výrobky. A přesto se tak stalo. Soud podle mého názoru v především v bodech 33-45 předvedl mistrnou argumentaci, ve které

¹⁰⁷ Bod 38 rozsudku

¹⁰⁸ Bod 39 rozsudku

¹⁰⁹ Body 41 a 42 rozsudku

¹¹⁰ Bod 44 rozsudku

osvětil, proč bylo v tomto případě možné na základě článku 95 SES přistoupit k úplnému zákazu obchodování s tabákem pro orální užití a proč tento zákaz přispívá k fungování vnitřního trhu, tak jak to článek 95 SES vyžaduje.

6. 5. C-154/04 a C-155/04 – „Alliance for Natural Health“

Další z řady judikátů Evropského soudního dvora, který přispěl ke skupině rozsudků týkajících se použití článku 95 SES, jako správného právního základu byl případ Alliance for Natural Health. Šlo opět o zodpovězení předběžné otázky anglickému soudu (High Court of Justice) a tentokrát se tato předběžná otázka týkala platnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/46/ES ze dne 10. Června 2002 o sblížování právních předpisů členských států týkajících se doplňků stravy. Směrnice měla opět za svůj právní základ článek 95 SES. Soudu bylo předloženo k zodpovězení sedm předběžných otázek, pro účely této práce je důležitá jen jedna z nich – a to otázka, zda jsou některá ustanovení¹¹¹ směrnice neplatná z důvodu nevhodnosti článku 95 jako právního základu, což byla hned první položená otázka.

Soud opět zopakoval požadavky, které stanovil ve své předchozí judikatuře a které musí být splněny, aby mohl být článek 95 SES použit jako správný právní základ. Zmínil své rozhodnutí ve věci Tabáková reklama, Swedish Match a BAT a také to, že ve světle těchto principů má být zkoumána napadená směrnice. V bodě 35 konstatoval, že doplňky stravy byly před přijetím směrnice upraveny v členských státech **různými vnitrostátními pravidly, které mohly být překážkou jejich volného pohybu**, a tím přímo ovlivňovat fungování vnitřního trhu v této oblasti. Navíc se v bodě 37 uvádí, že služby Komise před předložením návrhu této směrnice obdržely „velký počet stížností od hospodářských subjektů“ z důvodu rozporů mezi právními předpisy členských států, k „jejichž překonání nedostačovalo použití zásady vzájemného uznání“. Soud shledal za těchto podmínek zásah zákonodárce Společenství na základě článku 95 SES odůvodněný¹¹². Proto ustanovení napadených článků směrnice, ze kterých vyplývá zákaz, nejpozději od 1. srpna 2005 obchodovat s výrobky, které

¹¹¹ Články 3, 4 odst. 1 a 15 písm. b směrnice

¹¹² Bod 38 rozsudku

nejsou v souladu s touto směrnicí, mohla být přijata na základě článku 95 SES¹¹³.

Soud dále vyjádřil k argumentům žalobkyň v hlavním řízení, které tvrdily, že jestliže jsou důvodem pro zákaz obsažený v dané směrnici ohledy na veřejné zdraví, pak se zákonodárce dopustil zneužití pravomoci, když jako právní základ použil článek 95 SES, protože Společenství nemá na základě článku 152 odst. 4 SES pravomoc harmonizovat vnitrostátní právní předpisy v oblasti lidského zdraví¹¹⁴. Soudní dvůr připomenul svou dřívější judikaturu (např. Tabáková reklama, BAT, Swedish Match) a konstatoval, že skutečnost, že ustanovení směrnice byla vymezena s ohledem na lidské zdraví, nemůže vyvrátit výše provedený rozbor (viz předchozí odstavec)¹¹⁵.

Proto je podle Soudu **jediným možným právním základem pro danou směrnici článek 95 SES**. Stejně tak argumentoval GA Geelhoed v bodě 32 svého stanoviska když prohlásil, že požadavky, které stanovil Soud v Tabákové reklamě byly bezpochyby splněny.

6. 6. C-380/03 – „Tabáková reklama II“

Posledním, ale přesto velmi důležitým rozsudkem, který předcházela triu klíčových rozhodnutí rozebraných v kapitole sedm je případ Spolková republika Německo v. Evropský parlament a Rada, který bývá v odborné literatuře nazýván jako „Tabáková reklama II“. Generální advokát Leger ho totiž ve svém stanovisku¹¹⁶ označil za **pokračování případu Tabáková reklama** a to proto, že to bylo opět Německo, které podalo žalobu na neplatnost směrnice a navíc se jednalo o směrnici se shodným názvem, jako byla směrnice napadená ve věci Tabáková reklama. Směrnice, o které se jednalo v případě Tabáková reklama II.¹¹⁷ byla totiž vydána v reakci na to, že Soudní dvůr ve věci Tabáková reklama zrušil první tabákovou směrnici jako celek (viz výše kapitola 6. 1.).

¹¹³ Bod 39 rozsudku

¹¹⁴ bod 25 rozsudku

¹¹⁵ Bod 40 rozsudku

¹¹⁶ Bod 2 stanoviska GA Leger ve věci C-380/03 ze 13. června 2006

¹¹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady číslo 2003/33/ES ze dne 26. Května 2003 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se reklamy na tabákové výrobky a sponzorství souvisejícího s tabákovými výrobky

Tato nová tabáková směrnice je založena na stejném právním základě jako první tabáková směrnice, kterou soud zrušil, tedy na člancích 47 odst. 2, 55 a 95 SES. Stejně jako první tabáková směrnice, upravuje i tato reklamu na tabákové výrobky a sponzorství související s tabákovými výrobky v jiných médiích, než je televize¹¹⁸. Spolková republika Německo, povzbuzená úspěchem v prvním případě Tabáková reklama, napadla novou tabákovou směrnicí žalobou na neplatnost podle článku 230 SES. Konkrétně navrhovala, aby Soudní dvůr zrušil články 3 a 4 dané směrnice. Žalobkyně se dovolává pěti žalobních důvodů. Hlavním důvodem je, že jak tvrdí Spolková republika Německo, článek 95 SES není náležitým právním základem směrnice a také, že směrnice byla přijata v rozporu s článkem 152 odst. 4 písm. c ES.

Soudní dvůr začal svůj rozbor podle už zavedeného schématu – nejprve připomněl co je obsahem článku 95 SES a dále zopakoval, jak tento článek rozvinul ve svých rozhodnutích a jaké jsou požadavky na to, aby byl článek 95 SES použit jako správný právní základ. V této souvislosti zopakoval především svá rozhodnutí ve věci Tabáková reklama, British American Tobacco, Swedish Match a Alliance for Natural Health¹¹⁹. Poté přistoupil ke zkoumání dané směrnice a k jejímu poměrování s těmito požadavky. Soud připomenul, že již v době přijetí první tabákové směrnice konstatoval existenci rozdílů ve vnitrostátních předpisech v oblasti reklamy na tabákové výrobky¹²⁰. První bod odůvodnění rozebírané směrnice říká, že existovaly rozdíly mezi právními a správními předpisy členských států o reklamě na tabákové výrobky a souvisejícím sponzorství¹²¹. Jak Soudní dvůr poznamenal v bodě 46, v okamžiku předložení návrhu směrnice byly reklama či sponzorství takovýchto výrobků částečně zakázány v šesti členských státech, úplně zakázány ve čtyřech a v dalších pěti byly předmětem legislativních návrhů směřujících k jejich úplnému zákazu. Navíc s ohledem na rozšíření EU o deset nových členských států existovalo patrné riziko, že se tyto rozdíly ještě zvětší¹²².

¹¹⁸ Bod 3 rozsudku, viz také článek 1 směrnice 2003/33/ES

¹¹⁹ Body 37 – 43 rozsudku

¹²⁰ Bod 45 rozsudku

¹²¹ Bod 1 odůvodnění směrnice 2003/33/ES

¹²² Bod 47 rozsudku

Soud dále podrobně rozebral dopady, jaké tato situace přináší. Zmínil to, že tyto rozdíly mohly narušit volný pohyb zboží, služeb, ale také, že je zde patrné riziko narušení hospodářské soutěže¹²³. Nakonec Soudní dvůr přistoupil k tomu, aby ověřil, zda články 3 a 4 dané směrnice skutečně přispívají k odstranění překážek volného pohybu zboží nebo služeb, či předcházení těmto překážkám, nebo odstranění narušení hospodářské soutěže¹²⁴. Po poměrně podrobné analýze dospívá k závěru, že ano. Na několik místech zdůrazňuje, **co odlišuje novou tabákovou směrnicí od té první**, která tímto testem neprošla. Tak například v bodě 72 Soudní dvůr konstatuje, že článek 3 odst. 1 směrnice výslovně připouští reklamu na tabákové výrobky v některých publikacích, konkrétněji v publikacích určených výlučně pro profesionály v oblasti obchodu s tabákem. Navíc podle článku 8 směrnice členské státy nezakáží ani neomezí volný pohyb zboží, nebo služeb, které jsou v souladu s touto směrnicí. Soudní dvůr připomněl, že „pro odůvodnění článku 95 SES jako právního základu je nutné, aby účelem aktu přijatého na tomto základě bylo skutečně zlepšení podmínek vytváření a fungování vnitřního trhu¹²⁵. V návaznosti na toto Soud konstatoval, že účelem článků 3 a 4 směrnice vskutku je zlepšení podmínek fungování vnitřního trhu¹²⁶. Konečně pak Soudní dvůr pronesl, že **zákaz uvedený v článcích 3 a 4 směrnice se omezuje na různé formy reklamy nebo sponzorství, a není tedy na rozdíl od toho, který obsahovala první tabáková směrnice, zákazem s obecnou působností**¹²⁷. Proto Soud rozhodl, že zákonodárce Společenství použil při tvorbě této směrnice správný právní základ a směrnice proto zůstává v platnosti.

Soudní dvůr tak dal za pravdu generálnímu advokátu Legerovi, který ve svém stanovisku situaci zhodnotil tak, že směrnice byla správně založena na článku 95 SES v souladu s požadavky, které formuloval Soud ve své předchozí judikatuře¹²⁸. Důvodem podle něj bylo to, že zákonodárce Společenství si vzal

¹²³ Body 55 – 66 rozsudku

¹²⁴ Bod 69 rozsudku

¹²⁵ Bod 80 rozsudku

¹²⁶ Bod 81 rozsudku

¹²⁷ Bod 87 rozsudku

¹²⁸ Bod 173 stanoviska AG Leger ve věci C-380/03 ze 13. června 2006

ponaučení z lekce v případě Tabáková reklama¹²⁹ a směrnici napsal přesně tak, aby zapadala do parametrů stanovených ESD.

Mám-li sesummarizovat důvody, které vedly ESD k tomu, aby odlišil druhou tabákovou směrnici od té první, vidím jako klíčové následující faktory. V případě první tabákové směrnice se jednalo o úplný zákaz (total ban) reklamy a sponzorství související s tabákovými výrobky. Tento zákaz se vztahoval na jakýkoliv druh reklamy, ať už byla umístěna kdekoliv. Je třeba si ale uvědomit, že ne každý billboard ve členských státech má vliv na mezistátní obchod. Komunitární zákonodárce musí věrohodně vysvětlit, zda a jak to konkrétní opatření, které přijímá, přispívá k vytvoření a fungování vnitřního trhu a že tedy odstraňuje překážky mezistátního obchodu, pokud ho chce založit na článku 95 SES. První tabáková směrnice byla ovšem vydána spíše z důvodu ochrany veřejného zdraví (což výslovně vylučuje článek 152 odst. 4 písm. c), než z důvodu zlepšení fungování vnitřního trhu. Nebylo totiž vysvětleno, jak by úplný zákaz reklamy a sponzorství souvisejícím s tabákovými výrobky mohl napomoci fungování vnitřního trhu.

Fakt, že daná směrnice napomáhá ochraně zdraví není sám o sobě důkaz, že se zákonodárce Společenství pokoušel obcházet zákaz uvedený v článku 152 odst. 4 SES. Na jedné straně sice článek 152 odst. 4 SES vylučuje jakoukoli harmonizaci právních a správních předpisů členských států, které mají za cíl ochranu a zlepšení lidského zdraví, na druhé straně ale, pokud má zákonodárce věrohodný argument, že existují překážky mezistátnímu obchodu nebo narušení hospodářské soutěže, pak může zakročit z důvodů stanovených v článku 95 SES, tedy za účelem vytvoření a fungování vnitřního trhu. A tento věrohodný argument komunitární zákonodárce v případě druhé směrnice měl. Druhá tabáková směrnice se omezovala jen na případy, kde bylo riziko překážek mezistátnímu obchodu (týkala se novin, časopisů a dalších médií, které mohou „putovat“ přes hranice a tím ovlivňovat obchod mezi členskými státy). Soud shledal tyto důvody jako dostatečné pro to, aby moha být druhá tabáková směrnice založená na článku 95 SES.

¹²⁹ Bod 143 tamtéž

7. Tři klíčová rozhodnutí ESD – C-66/04 „Smoke flavourings“, C-436/03 „SCE“ a C-217/04 „ENISA“

Tato část se zabývá třemi rozhodnutími, které tvoří jádro této práce. Jedná se o rozsudky „Smoke flavourings“, „SCE“ a „ENISA“. Všechny tři tyto rozsudky se zabývají výkladem pojmu „opatření ke sblížení“ tak jak ho obsahuje článek 95 SES a dále tak rozvíjí judikaturu ESD vztahující se k tomuto článku rozebranou v kapitole 6. Jak už bylo několikrát řečeno, případ Tabáková reklama a další případy, které potom následovaly, stanovily limity pro kompetenci zákonodárce Společenství jednajícího podle článku 95 SES. Přes jejich významnost se v nich však Soudní dvůr nezabýval tím, co všechno může být zahrnuto pod pojem „opatření ke sblížení“. Tak se stalo až v triu těchto judikátů, které, ačkoliv svým rozsahem nepatří k nejrozsáhlejším (závěry Soudního dvora čítají v případě Smoke flavourings 24 bodů, v případě SCE 13 bodů a v případě ENISA 26 bodů), vysvětlují některé velmi důležité otázky, které vyvstaly v souvislosti s aplikací článku 95 SES v praxi. Všechna tato rozhodnutí byla rozhodnuta velkým senátem Evropského soudního dvora, což, jak už je naznačeno v kapitole 5. 4. této práce, svědčí o jejich významnosti.

Nejpřínosnějším rozsudkem z tohoto tria je rozhodnutí ve věci ENISA, pro úplné pochopení jeho přínosu je však nutné, číst ho dohromady s dalšími dvěma rozhodnutími. Není náhodou, že případ SCE byl vynesena ve stejný den jako ENISA a doba mezi vydáním Smoke flavourings a následujících dvou rozsudků je také poměrně krátká (pět měsíců). Tyto rozsudky jak uvidíme dále v kapitole 8 se významně doplňují, dohromady do sebe zapadají a vytvářejí tak ucelený obraz.

7. 1. „Smoke flavourings“

7. 1. 1. Skutkový stav

Dne 11. února 2004 podalo Spojené království Velké Británie a Severního Irska žalobu na neplatnost na základě článku 230 SES proti nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 2065/2003 ze dne 10. listopadu 2003 o kouřových aromatických přípravcích používaných nebo určených k použití v potravinách

nebo na jejich povrchu¹³⁰. Toto nařízení mělo jako svůj právní základ článek 95 SES. A přece se toto nařízení lišilo od jiných opatření přijatých na základě tohoto článku.

Jak uvádí článek 1 tohoto sporného nařízení, jeho cílem je „zajistit účinné fungování vnitřního trhu, pokud jde o kouřové aromatické přípravky (smoke flavourings) používané nebo určené k použití v potravinách nebo na jejich povrchu, a současně zajistit základ pro zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví a zájmů spotřebitelů“.

Nařízení poukazuje na to, že rozdíly mezi předpisy členských států, které se týkají posuzování a povolování kouřových aromatických přípravků mohou být překážkou jejich volného pohybu a mohou vytvářet nerovné a nespravedlivé podmínky hospodářské soutěže. Podle autorů nařízení by tedy postup povolování měl být stanoven na úrovni Společenství¹³¹. Vědecký výbor pro potraviny dospěl k závěru, že v důsledku velkých fyzikálních a chemických rozdílů mezi kouřovými aromatickými přípravky používanými pro aromatizaci potravin není možné navrhnout jednotný postup pro posuzování jejich bezpečnosti a proto by se hodnocení mělo zaměřit na posuzování bezpečnosti **jednotlivých** kouřových kondenzátů¹³². Z těchto důvodů stanoví nařízení **postup, podle kterého bude Komise povolovat látky** používané k produkci kouřových aromatických přípravků **a následně z těchto povolených látek vypracuje seznam** primárních produktů, které jsou s vyloučením všech ostatních povoleny na úrovni Společenství jako takové nebo pro výrobu sekundárních kouřových aromatických přípravků¹³³.

Když se toto nařízení přijímalo, Spojené království se zdrželo hlasování v Radě a trvalo na tom, že článek 95 SES není správným právním základem pro toto nařízení. Jak už je ale zmíněno výše, pro přijímání opatření založených na článku 95 SES stačí v Radě kvalifikovaná většina. Proto bylo i tak napadené nařízení přijato. Spojené království se však rozhodlo podat žalobu na neplatnost

¹³⁰ Celý text tohoto nařízení - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:309:0001:01:CS:HTML>

¹³¹ Bod 5 odůvodnění nařízení č. 2065/2003

¹³² Bod 8 odůvodnění

¹³³ Článek 6 odst. 1 nařízení

tohoto nařízení a 11. února 2004 tak učinilo. Následně bylo Komisi povoleno, aby vstoupila do řízení jako vedlejší účastník na podporu Evropského Parlamentu a Rady¹³⁴.

7. 1. 2. Argumentace účastníků řízení

Spojené království se žalobou domáhá toho, aby Soud zrušil toto nařízení a uložil náhrady nákladů řízení Parlamentu a Radě, protože podle něj není článek 95 SES vhodným právním základem. Tvrdí, že nařízení mělo být přijato na základě článku 308 SES. Naopak Evropský Parlament a Rada, které jako vedlejší účastník podporuje i Komise, navrhuje, aby byla žaloba jako neopodstatněná zamítnuta a aby Spojené království nahradilo náklady řízení.

Celý spor je tedy veden o to, co vlastně Smlouva myslí pojmem „opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států“, tak jak je použit v článku 95 SES.

Spojené Království tvrdí, že článek 95 SES není správným právním základem pro dané nařízení, protože „toto nařízení nesblížuje vnitrostátní právní předpisy, ale stanoví centralizovaný postup na úrovni Společenství týkající se povolování kouřových aromatických přípravků pro potraviny“.¹³⁵ Podle Spojeného království je však legislativní **pravomoc udělená článkem 95 SES** pravomocí harmonizace vnitrostátních právních předpisů, ale **není pravomocí zřizovat instituce** Společenství nebo svěřovat takovým institucím úkoly, ani stanovovat postupy týkající se schvalování seznamu povolených produktů¹³⁶. Podobný argument uplatňovalo Spojené království v případě ENISA, proto uvidíme dále v kapitole 7. 3. jak se s ním Soud vypořádal. Za pozornost určitě stojí další argument Spojeného království, který se potom také objeví dále v dalších případech rozebraných v této kapitole a to, že nařízení, které má harmonizovat vnitrostátní právní předpisy má vést k výsledku, ke kterému by bylo možné dospět současným přijetím stejných právních předpisů v každém členském státě. Ovšem systém, který přináší dané nařízení představuje mechanismus

¹³⁴ K institutu vedlejšího účastnictví více viz kapitola 5. 5.

¹³⁵ Bod 18 rozsudku

¹³⁶ tamtéž

Společenství, který žádný členský stát, posuzovaný jednotlivě, nemohl stanovit. Proto podle Spojeného království nemůže být takový systém považován za harmonizační opatření jako takové¹³⁷. Jinými slovy, podle Spojeného království tedy **pod pojem „opatření ke sblížení“ spadají jen takové opatření, kterých by bylo možno dosáhnout, kdyby všechny členské státy přijaly stejné právní předpisy**. Kdežto v tomto případě nařízení přináší mechanismus Společenství, který by žádný členský stát samostatně neměl pravomoc zřídit. Proto podle žalobce nejde v tomto případě o harmonizační opatření a nemůže být tedy jako právní základ použit článek 95 SES. Místo toho by podle něj měl být použit článek 308 SES¹³⁸, který je jediným vhodným právním základem pro přijetí daného nařízení¹³⁹.

Evropské instituce naopak tvrdí, že článek 95 SES představuje vhodný a dostatečný právní základ pro dané nařízení. Jejich pohled na pojem „opatření ke sblížení“ podle článku 95 SES je podstatně širší než pohled žalobce. Jak tvrdí Evropský Parlament, článek 95 SES nevyžaduje, aby přijatá opatření sama harmonizovala relevantní vnitrostátní právní předpisy. **Zákonodárci Společenství je podle něj ponechán prostor pro uvážení jakou legislativní techniku si zvolí**. Proto je podle něj možné, aby sblížení předpisů bylo uskutečněno nejen samotnými právními předpisy (v tomto případě daným nařízením), ale i akty přijatými na základě těchto právních předpisů, nebo oběma způsoby¹⁴⁰. Parlament dále zdůrazňuje, že tento postup směřuje k určitému cíli, a sice sestavení harmonizovaného seznamu povolených primárních produktů platného v celém Společenství za účelem zlepšení fungování vnitřního trhu¹⁴¹. Jak tvrdí Evropské instituce, člověk se nemá na dané nařízení dívat izolovaně, ale dohromady s prováděcími předpisy přijatými na jeho základě. Výsledkem nařízení tak vskutku je sblížení právních předpisů ve formě pozitivního seznamu

¹³⁷ Bod 20 rozsudku

¹³⁸ Motivací Spojeného království pro použití flexibilní klauzule (článku 308 SES) je nepochybně to, že k při přijetí aktu podle tohoto článku je v Radě potřeba jednomyslnosti (na rozdíl od kvalifikované většiny při přijetí aktu podle článku 95 SES) a Spojené království by tak mohlo zabránit jeho přijetí

¹³⁹ Bod 26 rozsudku

¹⁴⁰ Bod 28 rozsudku

¹⁴¹ Bod 32 rozsudku

povolených primárních produktů, které vypracuje Komise na základě daného nařízení¹⁴².

7. 1. 3. Stanovisko generální advokátky

Generální advokátka Kokott ve svém stanovisku navrhla Soudnímu dvoru, aby dovolil použití „**několikastupňového sblížení**“ (multistage approximation) a rozhodl tak, že nařízení je správně založeno na článku 95 SES. V bodě 25 svého stanoviska připouští, že napadené nařízení samo o sobě nepřináší přímé sblížení předpisů členských států. Říká, že nařízení obsahuje standardy, podle kterých Komise pak vypracuje pozitivní seznam, pouze prováděcí opatření, které pak vydá Komise, založené na tomto nařízení je pak opatření ke sblížení ve formě pozitivního seznamu. Nařízení tedy představuje přechodný krok v cestě ke sblížení předpisů členských států týkajících se kouřových aromatických přípravků. Proto GA Kokott navrhuje **zjistit, jestli článek 95 SES dovoluje takovéto více**stupňové **legislativní metody**, nebo jestli dovoluje jen opatření, které samy a přímo sblíží předpisy členských států.

Generální advokátka připomíná argument Spojeného království, že Společenství má pravomoc přijímat jen ty opatření, které by bylo možno přijmout podle práv jednotlivých členských států¹⁴³. K tomuto závěru je možno dojít, podíváme-li se na přesné znění článku 95 SES a na pojem „členských států“. Podle tohoto výkladu by tedy mělo jít o „opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států“, jinými slovy by mělo jít o změnu předpisů členských států tím, že se jejich znění sblíží. GA připouští, že tento argument je přesvědčivý, ale na druhé straně poznamenává, že komunitární právo, které má přímý účinek a přednost před národním právem, a které nahrazuje národní právo, pokud se od něj liší má také spojitost s národním právem¹⁴⁴. Podle ní, jediné co vyplývá ze znění článku 95 SES je, že opatření musí sblížovat

¹⁴² Bod 24 stanoviska GA Kokott ve věci C-66/04 „Smoke flavourings“

¹⁴³ Bod 30 stanoviska GA Kokott ve věci C-66/04 „Smoke flavourings“

¹⁴⁴ Bod 31 stanoviska

předpisy členských států, ale jakým způsobem to má být provedeno není možno dovodit z tohoto článku¹⁴⁵.

Proto dává za pravdu Evropským institucím, které dovodily z pojmu „opatření ke sblížení“, že tyto opatření nemusí samy o sobě přímo sblížit právo členských států. Na rozdíl od výrazů „approximation measures“ (sblížovací opatření), „approximating measures“ (sblížovací opatření), nebo „measures which approximate“ (opatření, která sblíží), dovoluje znění pojmu, který je použit v článku 95 SES, tedy „measures for approximation“ (opatření ke sblížení), mezitímní kroky. Proto GA Kokott uzavírá, že **pod podmínkou, že takové opatření slouží jako celek ke sblížení předpisů členských států, může stanovit procesy, které sice samy přímo sblížení neumožňují, ale umožňují sblížení pomocí několikasupňového modelu nebo v mezitímních krocích**¹⁴⁶.

GA Kokott dále poznamenává, že argument Spojeného království, že nařízení vytváří instituci Společenství a že takovou pravomoc nelze dovodit z článku 95 SES musí být také odmítnut. V tomto případě jde o proces, který je prováděn institucí založenou Smlouvou a nejde tedy o vytvoření nové instituce Společenství. Přesto však GA odkazuje na očekávaný rozsudek ESD ve věci C-217/04 „ENISA“, kde bude vyjasněno, zda článek 95 SES umožňuje vytvoření nových institucí Společenství¹⁴⁷. K tomu viz dále kapitola 7. 3.

Nakonec tedy Generální advokátka Kokott shrnula, že **článek 95 SES je podle ní správným právním základem** pro napadené nařízení, protože toto nařízení umožňuje zavedení několikasupňového procesu, který má za *výsledek* sblížení předpisů členských států¹⁴⁸.

7. 1. 4. Závěry Soudního dvora

Jak už je uvedeno výše, stanovisko Generálního advokáta není pro Soudní dvůr závazné. Slouží spíše jako jakési vodítko. V tomto případě dal ale Soudní

¹⁴⁵ Bod 32 stanoviska

¹⁴⁶ Bod 33 stanoviska

¹⁴⁷ Bod 38 stanoviska

¹⁴⁸ Bod 40 stanoviska

dvůr Generální advokátce za pravdu a rozhodl, že článek 95 SES je opravdu správným právním základem daného nařízení a že tedy může být použit pro několikastupňové sblížení předpisů členských států.

Soud začal svůj rozbor tím, že připomněl svoji předcházející judikaturu týkající se rozsahu tohoto článku – Swedish Match a Alliance for Natural Heath a další¹⁴⁹. Následně poznamenal, že v době přijetí napadeného nařízení **existovaly rozdíly** mezi vnitrostátními právními a správními předpisy týkajícími se hodnocení a povolování kouřových aromatických přípravků, které **mohou být překážkou jejich volnému pohybu** a mohou vytvářet nerovné a nespravedlivé podmínky hospodářské soutěže¹⁵⁰. Soud tedy konstatoval, že zásah zákonodárce Společenství založený na článku 95 SES je za těchto podmínek odůvodněn¹⁵¹.

Soudní dvůr se pak zaměřil na samotné jádro problému a to na výklad pojmu „opatření týkající se sblížení“ podle článku 95 SES. Poukázal na to, že tímto pojmem „**chtěli autoři Smlouvy svěřit zákonodárci Společenství v závislosti na obecném kontextu a zvláštních okolnostech harmonizované oblasti určitý prostor pro uvážení**, pokud se týká nejhodnější techniky sblížení, za účelem dosažení požadovaného výsledku, zejména v oblastech, které jsou charakterizovány složitými technickými znaky“¹⁵². Soud dodal, že **takový prostor pro uvážení může být užíván zejména pro výběr nejhodnější techniky harmonizace**, vyžaduje-li zamýšlené sblížení fyzikální, chemické, nebo biologické analýzy, jakož i zohlednění vědeckého vývoje týkajícího se dotyčné oblasti. To podle něj odpovídá i cíli stanovenému v článku 95 odst. 3 SES, kterým je zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví¹⁵³.

Soud dodal, že „stanoví-li zákonodárce Společenství harmonizaci, která je charakterizována několika etapami spočívajícími například ve stanovení určitého počtu základních kritérií uvedených v základním nařízení, jakož i následně ve vědeckém hodnocení týkajícím se dotyčných látek a přijetí pozitivního seznamu

¹⁴⁹ Viz kapitoly 6. 4. a 6. 5. této práce

¹⁵⁰ Bod 42 rozsudku C-66/04

¹⁵¹ Bod 43 rozsudku

¹⁵² Bod 45 rozsudku

¹⁵³ Bod 46 rozsudku

látek povolených v celém Společenství, **musí být splněny dvě podmínky**¹⁵⁴. Za prvé musí zákonodárce Společenství v základním aktu určit podstatné prvky harmonizačního opatření, o které se jedná¹⁵⁵. Za druhé, mechanismus uskutečňování uvedených prvků musí být koncipován takovým způsobem, že vede k harmonizaci ve smyslu článku 95 SES¹⁵⁶. Co se týká té druhé podmínky, Soud dále vysvětluje, že je tomu tak v případě, kdy zákonodárce Společenství stanoví podrobné podmínky, za kterých musí být přijata rozhodnutí v každém stádiu takového postupu povolování a určí a přesně ohraničí pravomoci, které přísluší Komisi jakožto orgánu, kterému náleží přijmout konečné rozhodnutí. Tak je tomu podle Soudního dvora zejména v případě kdy dotčená harmonizace spočívá ve stanovení seznamu produktů povolených pro celé Společenství, s vyloučením jakéhokoli jiného produktu.

Následně Soud poměřil napadené rozhodnutí s těmito dvěma podmínkami a došel k závěru, že jsou v tomto případě **obě splněny**¹⁵⁷. Soud tak v závěru svého rozsudku konstatuje, že postup stanovený uvedeným nařízením představuje **vhodný prostředek pro dosažení požadovaného sblížení**, a sice stanovení pozitivního seznamu látek povolených v celém Společenství. Dodává, že nařízení je **správně založeno na článku 95 SES** a žaloba musí v důsledku toho být zamítnuta¹⁵⁸.

Význam tohoto rozsudku tedy spočívá především v tom, že se Soudní dvůr poprvé vyjádřil k rozsahu pojmu „opatření ke sblížení“, který je použit v článku 95 SES. Soud konkrétně rozhodl (stejně jako navrhovala Generální advokátka), že pod tento pojem spadá i tzv. několikastupňové sblížení (multistage approximation) předpisů členských států. Důležité je, že Soud přiznal zákonodárci Společenství prostor pro uvážení, aby se mohl v každém konkrétním případě rozhodnout, jaká legislativní technika je pro ten který případ nejvhodnější a mohl tak dosáhnout požadovaného výsledku s přihlédnutím ke zvláštnostem každého případu. To ale samozřejmě neznamená, že by měl zákonodárce neomezené pole

¹⁵⁴ Bod 47 rozsudku

¹⁵⁵ Bod 48 rozsudku

¹⁵⁶ Bod 49 rozsudku

¹⁵⁷ K tomu více viz body 51-63 rozsudku

¹⁵⁸ Body 63-64 rozsudku

působnosti, pořád samozřejmě platí podmínka, že opatření musí ve svém výsledku (tedy ne nutně přímo) přispívat ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu, navíc musí toto opatření, pokud jde o několikastupňové sblížení splnit dvě podmínky, které Soud stanovil v bodech 48 a 49 tohoto rozhodnutí. Soud tedy rozhodl, že **tzv. nepřímé sblížení** (indirect approximation) **je možné** a že článek 95 SES může být použit nejen k tomu, aby stanovil hmotné harmonizační ustanovení, ale aby také za určitých podmínek stanovil procedury¹⁵⁹. Argument Spojeného království, že napadené nařízení je neplatné, protože nesblíží ani neharmonizuje předpisy členských států, ale jen zřizuje centralizovanou proceduru na úrovni Společenství byl tedy zamítnut.

7. 2. „SCE“¹⁶⁰

7. 2. 1. Skutkový stav

Dne 14. října 2003 podal Evropský Parlament žalobu na neplatnost proti nařízení Rady (ES) č. 1435/2003 ze dne 22. července 2003 o statutu Evropské družstevní společnosti (SCE)¹⁶¹. Toto nařízení mělo jako svůj **právní základ článek 308 SES**, tak tomu ale nebylo od začátku. Když Komise toto nařízení iniciovala, navrhla jako jeho právní základ článek 100a (nyní článek 95 SES). Rada se však rozhodla tento právní základ změnit na článek 308 SES, proto se rozhodla poradit se o tom s Evropským Parlamentem. Ten sice požádal o setrvání na článku 95 SES (stejně tak jako Komise, která se k němu připojila), Rada však přesto nakonec nařízení přijala na základě článku 308 SES¹⁶².

Proto se Evropský Parlament rozhodl podat **žalobu na neplatnost** tohoto nařízení podle článku 230 SES a tvrdil, že článek 308 SES není vhodným právním základem tohoto nařízení a že místo toho měl být použit článek 95 SES, jak Parlament původně požadoval. Na podporu jeho argumentů přistoupila do řízení

¹⁵⁹ *Randazzo, V.*: Case C-214/04, United Kingdom v. European Parliament and Council of the European Union, Common Market Law Review, February 2007, strana 163

¹⁶⁰ Akronym SCE je odvozen z francouzského překladu „société coopérative européenne“

¹⁶¹ Celý text tohoto nařízení na [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:207:0001:01:CS:HTML)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:207:0001:01:CS:HTML

¹⁶² Body 10, 12-14 rozhodnutí

Komise Evropských společenství. Naopak na podporu argumentů Rady bylo povoleno vedlejší účastenství Španělskému království a Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku.

Napadené nařízení **zavádí jednotný statut použitelný na Evropskou družstevní společnost** (European Cooperative Society, dále jen SCE), zejména s cílem odstranit překážky pro příhraniční spolupráci společností při zohlednění zvláštností družstev¹⁶³. Jak se dočteme z třináctého bodu odůvodnění napadeného nařízení, jeho **cílem je** umožnit zřizování SCE fyzickými osobami s bydlištěm v různých členských státech nebo právníckými osobami zřízenými podle práva různých členských států. Co myslí nařízení pod pojmem družstvo upřesňuje v bodě 7 svého odůvodnění¹⁶⁴. V nařízení se dále tvrdí, že „příhraniční spolupráce mezi družstvy ve Společenství v současnosti brání právní a správní překážky, které by měly být na trhu bez hranic odstraněny“¹⁶⁵. V neposlední řadě se z odůvodnění nařízení dozvíme, že „zavedení evropské právní formy pro družstva, založené na společných zásadách, avšak zároveň zohledňující jejich zvláštnosti, by mělo družstvům umožnit rozvinout jejich činnost za hranicemi svých států, na celém území Společenství nebo jeho části“¹⁶⁶. Velice důležité je také zmínit článek 8 napadeného nařízení, který stanoví jakou právní úpravou se SCE řídí. Jde primárně o toto nařízení, dále pak o jejich stanovy (pokud je to výslovně povoleno nařízením) a předpisy přijaté členskými státy¹⁶⁷.

7. 2. 2. Argumentace účastníků řízení

Evropský Parlament jakožto žalobce uplatňuje jen jeden žalobní důvod a to, že napadené nařízení je nesprávně založeno na článku 308 SES. Jak už je zmíněno výše, správný právní základ by podle něj měl být článek 95 SES¹⁶⁸. Na podporu svého tvrzení argumentuje tím, že sblížení práv členských států může být rovněž provedeno doplněním vnitrostátního práva vytvořením evropských

¹⁶³ Bod 2 rozsudku

¹⁶⁴ „Družstva jsou především seskupení fyzický nebo právníckých osob se zvláštními zásadami činnosti, které se odlišují od zásad činnosti jiných hospodářských subjektů. Mezi tyto zásady patří demokratická struktura a kontrola a spravedlivé rozdělování čistého zisku za účetní období“.

¹⁶⁵ Bod 11 odůvodnění nařízení

¹⁶⁶ Bod 12 odůvodnění

¹⁶⁷ K tomu více viz článek 8 odst. 1 nařízení

¹⁶⁸ Bod 18 rozsudku

právních forem¹⁶⁹. Popírá argument Rady, podle kterého musí sblíživší opatření nezbytně zahrnovat úplné nebo částečné nahrazení vnitrostátních předpisů a v tomto směru se odvolává na dřívější rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Recueil*¹⁷⁰. Žalobce zdůrazňuje, že článek 308 není náležitým právním základem pro dané nařízení zejména proto, že použití tohoto ustanovení je podřízeno podmínce, že Smlouva neposkytuje nezbytné pravomoci k dosažení sledovaného cíle (k tomu více viz kapitola 2. 3.). Tak tomu podle EP v tomto případě není¹⁷¹. Odlišuje vytvoření evropské družstevní společnosti od vytvoření nového institutu překrývajícího se s vnitrostátními instituty, jak je tomu v oblasti duševního vlastnictví. Evropská družstevní společnost totiž podle něj není novou formou společnosti, nezávislou na právu členských států, protože napadené nařízení neupravuje vyčerpávajícím způsobem její organizaci, ale systematicky odkazuje na právo použitelné v členském státě kde má sídlo¹⁷².

Komise, která přistoupila jako vedlejší účastník na podporu argumentů Evropského Parlamentu, je stejného názoru. Přiklání se tedy taktéž k širokému pojmu „harmonizace“ obsaženého v článku 95 SES¹⁷³. Poukazuje především na to, že cílem napadeného nařízení je zlepšit podmínky pro vytvoření a fungování vnitřního trhu (to požaduje článek 95 SES) tím, že přispěje k odstranění překážek volného pohybu služeb. Zvláštní statut evropské družstevní společnosti jako subjektu práva Společenství doplňuje jednotlivé vnitrostátní statuty družstev a usnadňuje tak rozvoj jejich příhraničních činností¹⁷⁴.

Naopak **Rada** tvrdí, že napadené nařízení má být založeno na článku 308 SES jelikož vytváří **novou právní formu** evropského rozměru, která se připojuje k družstevním společnostem podle vnitrostátního práva¹⁷⁵. K tomu dodává, že pouhá skutečnost, že účelem nařízení je vytvoření a fungování vnitřního trhu, nestačí k tomu, aby mu byl jako právní základ nezbytně přiřazen článek 95 SES. Aby mohlo být totiž nařízení založeno na článku 95 SES, muselo by sblížovat

¹⁶⁹ Bod 20 rozsudku

¹⁷⁰ Bod 22 rozsudku

¹⁷¹ Bod 24 rozsudku

¹⁷² Body 25 a 26 rozsudku

¹⁷³ Bod 27 rozsudku

¹⁷⁴ Bod 28 rozsudku

¹⁷⁵ Bod 29 rozsudku

vnitrostátní právní předpisy a snažit se odstranit překážky, které rozdílností těchto předpisů vznikají, tvrdí dále Rada¹⁷⁶. Dodává, že harmonizační opatření musí nezbytně vést k výsledku, kterého by mohlo být dosaženo současným přijetím totožných právních předpisů v každém členském státě (všimněme si podobnosti tohoto argumentu s argumentem, který prezentovalo Spojené království v případě *Smoke flavourings* – viz kapitola 7. 1. 2.). V tomto případě však žádný členský stát uvažovaný individuálně nemá pravomoc upravit takový statut, jaký stanoví napadené nařízení, uzavírá Rada¹⁷⁷.

7. 2. 3. Stanovisko Generální advokátky

Generální advokátka Stix-Hackl hned v počátku svého stanoviska poznamenává, že ústředním problémem tohoto případu je, zda a za jakých okolností může Rada přijmout opatření na základě článku 308 SES. Proto jde podle ní v tomto případě především o interpretaci článku 95 SES¹⁷⁸. Poté co podrobně rozebrala podmínky použití článků 308 a 95 SES, zaměřila svou pozornost na to, **zda článek 95 SES dovoluje vytvoření zcela nových právních forem**, tak jak tomu je například v tomto nařízení¹⁷⁹.

Generální advokátka nejdříve připomněla předchozí judikaturu¹⁸⁰ Soudního dvora týkající se práv duševního vlastnictví, kde Soud rozhodl, že se Společenství může opírat o článek 308 SES při vytváření nových institutů duševního vlastnictví, které se překrývají s vnitrostátními instituty. Zároveň ale poznamenala, že není možné z této judikatury dovodit žádné jasné rozlišení mezi harmonizací ve smyslu zmírňování rozdílů na jedné straně a vytvářením nových právních forem, na straně druhé¹⁸¹. Poté co připustila, že se k této otázce (zda článek 95 SES dovoluje vytvoření zcela nových právních forem) nelze vyjádřit

¹⁷⁶ Body 30-32 rozsudku

¹⁷⁷ Bod 32 rozsudku

¹⁷⁸ Bod I stanoviska GA Stix-Hackl ve věci C-436/03 „SCE“ ze dne 12. května 2005

¹⁷⁹ Bod 63 stanoviska

¹⁸⁰ Viz posudek 1/94, věc C-350/92 Španělsko v. Rada a věc C- 377/98 Nizozemsko v. Parlament a Rada

¹⁸¹ Bod 71 stanoviska: „it is not possible to derive any clear distinction between harmonisation in the sense of reducing disparities, on the one hand, and the creation of new legal forms, on the other.“

obecně¹⁸² a že je předmětem rozsáhlé debaty mezi akademickou veřejností, rozhodla se zkoumat, zda toto *konkrétní* nařízení může být založeno na článku 95 SES¹⁸³.

Hned na začátku tohoto rozboru GA poznamenává, že je podstatné **určit jaký je opravdový obsah napadeného nařízení** a to v tom smyslu, že musí být zjištěno, jestli je SCE opravdu „národní společností s evropským charakterem“ („national company with a European character“), jak to tvrdí Komise a EP, nebo jestli je to spíše všeevropská forma společnosti, evropská právní forma, či právnická osoba upravená evropským komunitárním právem (pan-European form of company, European legal form, legal person governed by European Community law), jak tvrdí akademická veřejnost¹⁸⁴. GA se přiklání ke druhé variantě. Konstatuje, že v případě evropských družstevních společností nejde o národní družstevní společnosti založené podle národního práva, ale o společnosti založené podle tohoto nařízení. V této souvislosti odkazuje na body 12 a 14 odůvodnění tohoto nařízení. Proto uzavírá, že v případě SCE se **opravdu jedná o novou právní formu**¹⁸⁵.

Poté se GA dostává k tomu, aby prozkoumala argumenty, které se snaží ospravedlnit použití článku 95 SES jako právního základu přes to, že SCE je novou právní formou. Jedním z takových argumentů je, že nařízení neobsahuje úplný právní rámec a že SCE může existovat jen dohromady s národním právem¹⁸⁶. GA připouští, že napadené nařízení mnohokrát odkazuje na národní legislativy členských států (například co se týká podmínek pro registraci v článku 11, publikací dokumentů v článku 12 a ustanovení o sloučení v článku 28), ale na druhou stranu obsahuje nařízení článek 8 (zmíněný výše v kapitole 7. 2. 1.), který jasně stanoví pořadí právních úprav, které se na SCE vztahují a přiděluje napadenému nařízení přednostní místo¹⁸⁷. Kromě toho obsahuje značná část nařízení naprosto nové ustanovení (předně jde o ustanovení, upravující vznik

¹⁸² Mimo jiné proto, že je velice těžké určit, kde je hranice mezi zcela novými právními formami a těmi právními formami, ke kterým se vztahuje národní právo – bod 73

¹⁸³ Bod 74 stanoviska

¹⁸⁴ Bod 75 stanoviska

¹⁸⁵ Body 78-81 stanoviska

¹⁸⁶ Bod 82 stanoviska

¹⁸⁷ Bod 85 stanoviska

SCE, jmenovitě vznik *ex nihilo*, tedy vznik nové struktury aniž by došlo ke spojení již existujících právních subjektů). Rada i EP souhlasí, že jde o vytvoření struktury na úrovni Společenství, která **existuje paralelně vedle národních struktur**. Národní právo proto není dotčeno napadeným nařízením a právní forma SCE nenahrazuje právní formy, které existují v právních řádech členských států, proto dochází GA k závěru, že **článek 95 SES není správným právním základem** pro napadené nařízení¹⁸⁸.

Nakonec se GA vyjádřila k argumentu Evropského Parlamentu, podle kterého článek 95 SES může být použit jako právní základ napadeného nařízení, protože toto nařízení má za výsledek překonání překážek, které vyplývají z omezené teritoriální působnosti národních úprav¹⁸⁹. Zdůraznila, že je třeba rozlišovat mezi tím, co je hlavním znakem té které právní úpravy a tím, jaký cíl sleduje, přičemž to jaký cíl sleduje je druhotné¹⁹⁰. Tady je hlavním znakem napadeného nařízení to, že vytváří něco nového, naopak to, že má za cíl překonání překážek, které vznikají mezi národními úpravami je věc až druhotná. Podle GA nemůže být jediným kritériem to, jestli dané opatření sleduje cíl, který se vztahuje ke sbližování práva při zkoumání toho, zda může být založeno na článku 95 SES nebo ne. Bylo by tak nesprávné dovodit, že pokud jde o tento cíl pak je jakýkoliv způsob, tj. jakékoliv opatření povoleno. Generální advokátka Stix-Hackl na závěr zdůraznila, že článek 95 SES je jen jedním z právních základů na kterých může být sbližování práva založeno. Faktem zůstává, že určité cíle, jako je například vytvoření nových komunitárních právních forem, mohou být dosaženy jen na základě článku 308 SES¹⁹¹.

7. 2. 4. Závěry Soudního dvora

Stejně jako v předchozím případě, i tady Soudní dvůr rozhodl tak, jak to navrhovala generální advokátka ve svém stanovisku. Podobně jako ona začíná i ESD svůj rozbor tím, že připomíná svou předchozí judikaturu týkající se použití

¹⁸⁸ Body 86-90 stanoviska

¹⁸⁹ Bod 96 stanoviska

¹⁹⁰ tamtéž

¹⁹¹ Body 97a 98 stanoviska

článku 308 SES¹⁹² a článku 95 SES¹⁹³ jako právního základu. Připomněl také svou předchozí judikaturu týkající se práv duševního vlastnictví, ve které stanovil, že „Společenství se může opírat o článek 308 SES při vytváření nových institutů duševního vlastnictví překrývajících se s vnitrostátními instituty. Použití článku 308 SES jako právního základu je oproti tomu vyloučeno, pokud dotčený akt Společenství nestanoví zavedení nového ochranného institutu na úrovni Společenství, ale pouze harmonizuje pravidla stanovená v právu členských států pro poskytování a ochranu uvedeného institutu“¹⁹⁴.

Poté se Soud vyjádřil k jádru samotného problému a pronesl, že v tomto konkrétním případě **jde o zavedení nové právní formy**, jak to vyplývá z obsahu a cíle napadeného nařízení¹⁹⁵. Jako hlavní důvod uvedl to, že podle článku 8 napadeného nařízení (viz výše kapitola 7. 2. 1.) se právní forma evropské družstevní společnosti řídí přednostně tímto nařízením, jen pokud je to v nařízení výslovně stanoveno, může se řídit rovněž svými stanovami a pouze podpůrně, pokud jde o oblasti, které napadené nařízení nebo stanovy SCE neupravují, odkazuje nařízení na právo členského státu, ve kterém má SCE sídlo¹⁹⁶. Dále Soud dospěl k závěru, že evropská družstevní společnost **koexistuje** s formami vnitrostátních družstevních společností a to proto, že podle napadeného nařízení s ní musí být v každém členském státě zacházeno tak, jako by byla družstvem založeným v souladu s právními předpisy členského státu, ve kterém má sídlo¹⁹⁷.

Soudní dvůr tedy shrnul, že není možné dovodit, že by účelem napadeného nařízení, které **ponechává beze změny jednotlivé vnitrostátní předpisy**, bylo sblížení práv členských států upravující družstevní společnosti¹⁹⁸. Naopak jde o vytvoření nové právní formy koexistující s vnitrostátními družstvy. Tento závěr není dotčen ani tím, že napadené nařízení nestanoví vyčerpávajícím způsobem všechna pravidla použitelná pro SCE a že v některých bodech odkazuje na právo

¹⁹² V bodě 36 rozsudku zmiňuje případy C-45/86 Komise v. Rada a C-350/92 Španělsko v. Rada

¹⁹³ V bodě 38 a 39 rozsudku zmiňuje případy C-376/98 Německo v. Parlament a Rada (Tabáková reklama), C-491/01 British American Tobacco, C-350/92 Španělsko v. Rada a C-377/98

Nizozemsko v. Parlament a Rada

¹⁹⁴ Bod 37 rozsudku

¹⁹⁵ Bod 40 rozsudku

¹⁹⁶ Bod 41 rozsudku

¹⁹⁷ Bod 43 rozsudku

¹⁹⁸ Bod 44 rozsudku

členského státu, kde má SCE sídlo, protože tento odkaz má jen podpůrný charakter¹⁹⁹. Z toho vyplývá, že článek 95 SES nemůže být pro napadené nařízení náležitým právním základem a že bylo proto **správně založeno na článku 308 SES**. Proto Soud žalobu Evropského parlamentu zamítnul.

Význam tohoto rozsudku spočívá tedy především v tom, že se Soudní dvůr vyjádřil k dalším limitům použití článku 95 SES jako právního základu. Parlament, podporovaný Komisí, který argumentoval ve prospěch použití tohoto článku, se odvolával hlavně na to, že existují rozdíly mezi předpisy různých členských států týkajících se práva společností a že jako takové představují překážku pro činnost družstevních společností. Proto podle něj nic nebránilo použití článku 95 SES jako právního základu napadeného nařízení. Soud však s takto širokou interpretací nesouhlasil. Napadené nařízení ponechává různé národní předpisy beze změny, a proto není možné říct, že *sblížuje* právní a správní předpisy členských států. Místo toho vytváří Evropskou družstevní společnost, tedy novou právní formu, která existuje **paralelně** s vnitrostátními družstevními společnostmi. Právě to, že existuje vedle různých národních družstevních společností je rozhodující, proto, že Soud rozhodl, že článek 95 SES není možno použít. Proto považuji za zavádějící český překlad rozsudku, který v bodech 40 a 44 mluví o tom, že SCE představuje novou právní formu *překrývající se* s vnitrostátními formami²⁰⁰. Přitom podle mého názoru nejde o nějakou formální drobnost, naopak jde o fakt, na kterém celý rozsudek stojí a který tento případ odlišuje od případu ENISA o kterém bude pojednáno dále v kapitole 7. 3. Ten ESD vynesl ve stejný den jako případ SCE a to jistě ne náhodou, naopak jde o případy provázané, které se od sebe liší především tímto.

Jak je zmíněno v kapitole 7. 1., Soud v případě *Smoke flavourings* rozhodl, že pojem „opatření ke sblížování“ tak jak ho používá článek 95 SES dává zákonodárci Společenství prostor pro uvážení, co se týká výběru nejvhodnější

¹⁹⁹ Bod 45 rozsudku

²⁰⁰ Anglická verze rozsudku používá termín „new legal form in addition to the national forms“, což podle mého názoru vystihuje právě to, že SCE existuje vedle národních forem družstevních společností, tedy paralelně s nimi. Česká verze rozsudku, která mluví o tom, že se tato nová právní forma *překrývá* s vnitrostátními formami družstevních společností podle mě mylně navozuje dojem, že jde přece jen o sblížování právních předpisů a to je podle mého názoru velice nepřesné.

metody sblížení národních předpisů. V případě SCE však Soud ukázal, že tento prostor není neomezený. Konkrétně poukázal na to, že tento prostor pro uvážení není natolik široký, aby ospravedlnil použití článku 95 SES jako právní základu opatření, které vytváří nové právní formy a přitom ponechává rozdílné národní úpravy v platnosti.

7. 3. „ENISA“

7. 3. 1. Skutkový stav

Dne 20. května 2004 podalo Spojené království Velké Británie a Severního Irska (dále jen Spojené království) žalobu na neplatnost podle článku 230 SES proti nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 460/2004 ze dne 10. března 2004 o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost sítí a informací²⁰¹ (European Network and Information Security Agency, dále jen ENISA). Toto nařízení mělo jako svůj právní základ uveden článek 95 SES. Na podporu argumentů Evropského parlamentu a Rady vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci Finská republika a Komise ES.

Jak plyne z jeho prvního článku, napadené nařízení zřizuje Evropskou agenturu pro bezpečnost sítí a informací²⁰². Důvody k vytvoření této agentury najdeme ve třetím bodě odůvodnění napadeného nařízení. Ten říká, že „technická složitost sítí a informačních systémů, různorodost produktů a služeb, které jsou vzájemně provázány, a velké množství samostatně zodpovědných soukromých a veřejných subjektů mohou narušovat řádné fungování vnitřního trhu“. Úkolem této agentury je proto „být nápomocna Komisi a členským státům, a [spolupracovat] s průmyslem, aby mu pomáhala splňovat požadavky bezpečnosti sítí a informací, včetně požadavků stanovených současnými a budoucími právními předpisy Společenství, například směrnicí 2002/21/ES, a zajišťovala tím řádné fungování vnitřního trhu“²⁰³. V článku 2 napadeného nařízení se píše, že „Agentura poskytuje podporu a poradenství Komisi a

²⁰¹ Celý text tohoto nařízení: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:077:0001:01:CS:HTML>

²⁰² www.enisa.eu

²⁰³ Článek 1 odst. 1 napadeného nařízení

členským státům v otázkách, které souvisejí s bezpečností sítí a informací a které podle tohoto nařízení spadají do jeho působnosti²⁰⁴. Dále nařízení v článku 3 jmenuje 11 úkolů, které má ENISA vykonávat. Dvanáctý bod odůvodnění nařízení však zároveň stanoví, že „plnění úkolů agentury by nemělo být v rozporu s působností a nemělo by předjímat, omezovat, nebo křížit pravomoci a úkoly“ vnitrostátních regulačních orgánů, evropských a národních normalizačních orgánů a jiných orgánů působících v této oblasti²⁰⁵. Nařízení je rozděleno do šesti oddílů, upravujících hlavně organizaci a činnost agentury.

Vzhledem k tomu, že bylo napadené nařízení založeno na článku 95 SES, stačila k jeho přijetí v Radě kvalifikovaná většina států. Tak se stalo, že bylo přijato i přesto, že se Spojené království zdrželo hlasování. O dva měsíce později podalo žalobu na neplatnost, protože tvrdilo, že nařízení bylo nesprávně založeno na článku 95 SES a že měl být místo toho jako právní základ použit článek 308 SES.

7. 3. 2. Argumentace účastníků řízení

Hlavním argumentem **Spojeného království** jako žalobce je to, že článek 95 SES není správným právním základem napadeného nařízení, protože jak tvrdí, tento článek dává zákonodárci Společenství pravomoc „harmonizovat vnitrostátní právní předpisy, a nikoliv pravomoc zřizovat subjekty Společenství a přidělovat jim úkoly“²⁰⁶. Jak bylo zmíněno výše v kapitole 7. 1. (případ *Smoke flavourings*), je zajímavé povšimnout si argumentů Spojeného království v obou případech. Jsou si velice podobné. Podle žalobce je totiž potřeba provést „analýzu, která spočívá v určení, zda nástroj přijatý na základě článku 95 SES sleduje cíl, který by mohl být dosažen současným přijetím totožných právních předpisů v každém členském státě. Bylo-li tomu tak, harmonizovalo by nařízení vnitrostátní právo. Pokud oproti tomu nařízení „činí něco“, čeho by nemohlo být dosaženo současným přijetím totožných právních předpisů na úrovni členských států, tedy pokud upravuje právní poměry v oblastech, které nespádají do pravomoci

²⁰⁴ Článek 2 odst. 2 nařízení

²⁰⁵ Bod 12 odůvodnění nařízení

²⁰⁶ Bod 11 rozsudku

členských států uvažovaných individuálně, nejedná se o harmonizační opatření²⁰⁷. Spojené království dále tvrdí, že „žádné ustanovení nařízení nesbližuje, ani nepřímou a velmi omezeným způsobem, vnitrostátní pravidla“²⁰⁸. Žalobce sice uznává, že vytvoření agentury slouží žádoucímu cíli, a sice že Společenství zřizuje vlastní odborné středisko v oblasti bezpečnosti sítí a informací. Zároveň nemá námitky proti obsahu nařízení. Nicméně s ohledem na výše zmíněné argumenty dochází k závěru, že nařízení má být spíše než na článku 95 SES založeno na článku 308 SES²⁰⁹.

Naopak **Evropský parlament** argumentuje ve prospěch použití článku 95 SES jako právního základu. Domnívá se totiž, že „článek 95 SES nedefinuje, do jaké míry musí navrhovaný akt Společenství sblížovat právní řády členských států. Smlouva o ES nevyžaduje, aby opatření založená na tomto právním základě sblížovala věcná ustanovení vnitrostátních právních úprav, pokud by byl vhodnější nižší stupeň činnosti Společenství. Postačuje totiž, aby se opatření založené na uvedeném ustanovení týkalo sblížování vnitrostátních ustanovení, i když samo o sobě toto opatření takové sblížování neprovádí“²¹⁰. Parlament dodává, že „použití odlišeného a více omezujícího právního základu by bylo nekoherentní, jelikož nařízení musí být posuzováno jako doplnění souboru směrnic²¹¹ týkajících se vnitřního trhu sítí a služeb elektronických komunikací“²¹². Podle něj považoval zákonodárce za nutné „zaujmout společný

²⁰⁷ Bod 12 rozsudku

²⁰⁸ Bod 14 rozsudku

²⁰⁹ Bod 21 rozsudku

²¹⁰ Bod 22 rozsudku

²¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice); Směrnice 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); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice); směrnice 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); směrnice 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); směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/93/ES ze dne 13. prosince 1999 o zásadách Společenství pro elektronické podpisy (směrnice o elektronických podpisech); směrnice 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)

²¹² Bod 23 rozsudku

přístup k aktuálním a předvídatelným problémům týkajícím se bezpečnosti sítí a informací tím, že zřídí subjekt pro poskytování poradenství...²¹³. Parlament uzavírá, že „činnosti agentury jsou relativně skromné v tom smyslu, že nezahrnují pravomoc přijímat „standards“. Poskytování poradenství jediným odborným zdrojem, který je autoritou na evropské úrovni, totiž přispívá k zaujímání společných postojů v situacích, ve kterých hrozí, že Společenství a vnitrostátní subjekty obdrží nesourodé technické poradenství. Různé formy spolupráce podporované agenturou také usnadňují sblížování podmínek na trhu a přijímání opatření, která odpovídají na problémy bezpečnosti informací, členskými státy“²¹⁴.

Rada tvrdí, že opatření založené na článku 95 SES mohou obsahovat ustanovení, která „sama o sobě nejsou harmonizačními pravidly, avšak usnadňují sblížování vnitrostátních právních úprav. Znění uvedeného článku zejména nijak nebrání zákonodárci, aby vytvořil subjekt Společenství pro poskytování specializovaných kompetencí²¹⁵ v oblasti, která je již předmětem nástrojů harmonizace“²¹⁶. Rada dále uvádí, že „agentura tím, že podpoří Komisi v technické přípravné práci na tvorbě právních předpisů Společenství, bude poskytovat, byť prostřednictvím nezávazného poradenství, rozhodující příspěvek k harmonizaci vnitrostátních právních úprav a praxe v oblasti bezpečnosti sítí a informací, jakož i k aktualizaci, rozvoji a provádění uvedených právních předpisů“²¹⁷. Nařízení navíc podle Rady přispívá *přímo* ke sblížování vnitrostátních právních úprav tím, že agentura je nezávislý orgán poskytující technické poradenství na žádost Komise a členských států a tím usnadňuje provádění směrnic²¹⁸ přijatých v dané oblasti do vnitrostátního práva členských států²¹⁹.

Finská republika a Komise ES, které přistoupily do řízení jako vedlejší účastníci přinesly další důležité argumenty na podporu EP a Rady. **Finská**

²¹³ Bod 24 rozsudku

²¹⁴ Bod 27 rozsudku

²¹⁵ V anglické verzi rozsudku stojí „providing expertise“, proto se domnívám, že by bylo vhodnější přeložit daný výraz jako poskytování odborných znalostí. Český překlad rozsudku používající termín „poskytování specializovaných kompetencí“ nepovažuji za šťastný

²¹⁶ Bod 29 rozsudku

²¹⁷ Bod 31 rozsudku

²¹⁸ Viz poznámka pod čarou č. 211

²¹⁹ Bod 32 rozsudku

republika poukázala na to, že stupeň sblížení práva v této oblasti je již značně pokročilý a proto může právní úprava na úrovni Společenství vyžadovat opatření sahající dále než opatření v dané oblasti obvykle přijímaná²²⁰. **Komise** přidala argument, že „vytvoření agentury odpovídá širšímu pojetí harmonizace, zejména tím, že usnadňuje harmonizované uplatňování směrnic Společenství vnitrostátními regulačními orgány“²²¹.

7. 3. 3. Návrh generální advokátky

Ve svém návrhu došla generální advokátka Kokott k závěru, že nařízení je **nesprávně založeno na článku 95 SES a mělo by být proto zrušeno**. Soudní dvůr ji v následném rozsudku sice nenásledoval a rozhodl přesně opačně, přesto považují za důležité rozebrat také její stanovisko, protože v něm najdeme velice zajímavé argumenty.

GA začala svůj rozbor tím, že připoměla svůj návrh ve věci *Smoke flavourings* (viz kapitola 7. 1. 3.), kde navrhovala, aby byl článek 95 SES použit jako právní základ pro nařízení, které přinášelo harmonizaci v několika stupních. Poté se zaměřila na nařízení napadené v tomto případě a konstatovala, že obsahuje na jedné straně ustanovení, které by mohly představovat takovéto stupně, konkrétně ustanovení týkající se úkolů a pravomocí agentury, ale na straně druhé toto nařízení upravuje také založení a organizaci agentury. Tato druhá část, která podle GA převažuje, významně přímo nepřispívá ke sblížování ustanovení členských států²²². Otázkou podle GA je, zda nařízení představuje mezitímní krok na cestě ke sblížování předpisů podle článku 95 SES. GA Kokott konstatuje, že nařízení neprovádí žádné sblížení předpisů členských států. Agentura nemůže sama přijímat opatření ke sblížování práv, ani se neúčastní žádných speciálních postupů k přijetí takových opatření²²³. Přesto však GA nevyklučuje přínos agentury ke sblížování práv jinými způsoby. Jde především o to, že agentura může radit institucím Společenství, může podporovat jejich legislativní aktivitu a tím pádem i

²²⁰ Bod 36 rozsudku

²²¹ Bod 38 rozsudku

²²² Bod 26 stanoviska

²²³ Bod 28 stanoviska

sblížení ustanovení členských států²²⁴. Navíc je podle ní představitelné, že pouhá existence agentury jako jakéhosi evropského diskusního fóra a centra specialistů by podporovala sblížení úprav členských států dobrovolným paralelním působením národních orgánů²²⁵. Přesto však GA shledala tyto možné příspěvky agentury ke sblížení právních řádů členských států jako nedostatečné k tomu, aby na ně bylo pohlíženo jako na „opatření ke sblížení“, tak jak to vyžaduje článek 95 SES a to především proto, že **není předvídatelné zda, a v jaké formě bude agentura přispívat ke sblížení práv členských států**. To podle ní totiž záleží na mnoho faktorech²²⁶. Generální advokátka tvrdí, že nařízení není ani tak mezitímním krokem na cestě ke sblížení práva členských států jako spíše **krokem do neznáma**²²⁷.

Evropské instituce však přesto tvrdí, že nařízení by mělo být založeno na článku 95 SES bez ohledu na to, zda přispívá ke sblížení práva členských států či ne²²⁸. Jejich argumentem je, že založení agentury zasáhne pravomoci členských států mnohem méně, než například přijetí opatření, které by sblížovaly právní řády členských států²²⁹. Generální advokátka, sice poznamenala, že s tímto argumentem souhlasí, zároveň však dodává, že takový argument nemůže vést k tomu, aby byl rozšířen rozsah článku 95 SES i na opatření, která neslouží ke sblížení právních předpisů členských států. Proto je podle ní bezpředměté, že toto opatření zasahuje do pravomocí členských států méně, než jak by tomu bylo u opatření sblížujícího různé právní předpisy členských států²³⁰.

Dále se Generální advokátka Kokott vypořádala s velmi širokou interpretací článku 95 SES, tak jak ji navrhuje Komise. Podle GA, interpretace navržená Komisí by znamenala, že by mělo Společenství jakousi „generální

²²⁴ Bod 31 stanoviska

²²⁵ Bod 32 stanoviska

²²⁶ Body 33 a 34 stanoviska

²²⁷ Bod 36 stanoviska

²²⁸ Bod 37 stanoviska

²²⁹ Bod 38 stanoviska

²³⁰ Bod 39 stanoviska

pravomoc pro regulaci vnitřního trhu“, tedy něco, co už Soud ve své předchozí judikatuře odmítl. V této souvislosti zmínila případ Tabáková reklama²³¹.

Nakonec rozebrala argument obhajující širokou interpretaci článku 95 SES, podle kterého je možné sblížení cestou opatření, které nechávají právní předpisy členských států nedotčené a existují *vedle* nich²³². Došla k závěru, že tento výklad daného článku není slučitelný s jeho zněním, které mluví o „sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států“. Podle ní neexistuje žádná indikace, že by Soud chtěl povolit založení na článku 95 SES těch opatření, které nesblíží předpisy členských států. V této souvislosti připomenula rozhodnutí²³³, ve kterých Soud zdůraznil nutnost sblížovat předpisy členských států a proto zamítnul založení nových právních forem na článku 95 SES, pokud existují vedle předpisů členských států²³⁴.

Po této důkladné analýze dospěla GA Kokott k závěru, že **nařízení nedostatečně definuje příspěvek agentury ke sblížení právních předpisů členských států, a proto musí být zrušeno**²³⁵. Na základě principu právní jistoty však také navrhla, aby Soud omezil časové účinky tohoto rozsudku a ponechal nařízení v platnosti pro dobu potřebnou k jeho novému přijetí na základě článku 308 SES²³⁶.

7. 3. 4. Závěry Soudního dvora

Jak už bylo několikrát poznamenáno, Soudní dvůr se závěrem Generální advokátky nesouhlasil a rozhodl, že nařízení upravující ENISU bylo správně založeno na článku 95 SES. Soud jako obvykle začal připomenutím své předchozí judikatury vztahující se k tomuto článku. Tentokrát se zaměřil na případ *Smoke*

²³¹ Bod 41 stanoviska

²³² Zde si povšimněme podobnosti argumentu s argumentem v případě *SCE* rozebraného v kapitole 7. 2.

²³³ Zmínila rozhodnutí *C-377/98 – Nizozemsko v. Parlament a Rada*, případ *C-350/92 – Španělsko v. Rada*, stanovisko 1/94 týkající se pravomoci Společenství uzavírat mezinárodní smlouvy týkající se služeb a ochrany duševního vlastnictví). Nakonec také zmínila stanovisko GA *Stix-Hackl* v případě *C-436/03 Parlament v. Rada*, tedy v případě *SCE*)

²³⁴ Body 44 a 45 stanoviska

²³⁵ Bod 46 stanoviska

²³⁶ Body 47 – 50 stanoviska

flavourings (viz kapitola 7. 1.) rozhodnutý o pět měsíců dříve. Konkrétně připomenul, že v tomto rozsudku uvedl, že výrazem „opatření pro sblížení“ obsaženým v článku 95 SES chtěli autoři Smlouvy „**poskytnout zákonodárci Společenství v závislosti na obecném kontextu a zvláštních okolnostech harmonizované oblasti určitý prostor pro uvážení**“²³⁷, pokud jde o techniku sblížení, která je nejvhodnější pro dosažení požadovaného výsledku, zejména v oblastech, které se vyznačují složitými technickými znaky“²³⁸. Soud v tomto ohledu také doplnil, že „nic ve znění článku 95 SES neumožňuje dojít k závěru, že opatření přijatá zákonodárcem Společenství na základě tohoto ustanovení jsou určena pouze členskými státy. Podle uvážení uvedeného zákonodávce se totiž může ukázat nezbytné stanovit zřízení subjektu Společenství pověřeného přispívat k uskutečnění procesu harmonizace v situacích, kdy se zdá vhodné přijmout nezávazná doprovodná a usměrňující opatření pro usnadnění jednotného provádění a uplatňování aktů založených na uvedeném ustanovení“²³⁹.

To ale podle Soudního dvora neznamena, že zřízení komunitárních subjektů jako je ENISA je podle článku 95 SES možné vždy. Naopak, je třeba splnit některé požadavky. Proto ESD stanovil **dvoustupňový test**, kterým musí dané opatření projít, aby mohlo být založeno na tomto článku. Soud především zdůraznil, že „úkoly svěřené takovému subjektu musí úzce souviset s oblastmi, které jsou předmětem aktů sblížujících právní a správní předpisy členských států. Tak je tomu zejména v případě, kdy takto zřízený subjekt Společenství poskytuje služby vnitrostátním orgánům nebo operátorům, kteří mají vliv na sourodé provádění nástrojů harmonizace a kteří mohou usnadnit jejich uplatňování“²⁴⁰. Druhým požadavkem je to, aby cíle a úkoly agentury mohly být považovány za doprovázející nebo usměrňující provádění „současných právních předpisů Společenství“²⁴¹.

Po tomto obecném úvodu se ESD dostal k tomu, aby porovnal napadené nařízení s těmito požadavky a mohl tak dospět k závěru, že byly oba v daném

²³⁷ Tento prostor ale není neomezený, jak Soud ukázal v případě SCE rozhodnutý v ten samý den

²³⁸ Body 42 – 43 rozsudku

²³⁹ Bod 44 rozsudku

²⁴⁰ Bod 45 rozsudku

²⁴¹ Bod 47 rozsudku. Tím se myslí předpisy zmíněné v poznámce pod čarou číslo 211

případě splněny. Co se týká první podmínky, dospěl k závěru, že „úkoly, kterými je agentura pověřena na základě článku 3 nařízení, úzce souvisí s cíli, které sleduje rámcová směrnice a zvláštní směrnice v oblasti bezpečnosti sítí a informací“²⁴². Ohledně druhé podmínky Soudní dvůr poznamenal, že „**nařízení nepředstavuje izolované opatření**, ale je součástí normativního kontextu vymezeného rámcovou směrnicí a zvláštními směrnicemi, jehož cílem je uskutečnění vnitřního trhu v oblasti elektronických komunikací“²⁴³. Navíc ze všech údajů ve spisu vyplývá, že jde o problematiku, ve které se uplatňují technologie, které jsou nejen složité, ale také se rychle mění. Proto zákonodárce usoudil, že lze předvídat, že **provedení a uplatňování rámcové směrnice a zvláštních směrnic povede k rozdílům mezi členskými státy**. Za těchto okolností měl zákonodárce Společenství za to, že **zřízení agentury je vhodným prostředkem k předejití vzniku těchto rozdílů**²⁴⁴. Proto Soudní dvůr souhlasil s úsudkem zákonodárce Společenství, který shledal, že „stanovisko nezávislého orgánu poskytujícího technické poradenství na žádost Komise a členských států může usnadnit provedení uvedených směrnic do vnitrostátního práva členských států a jejich uplatňování na vnitrostátní úrovni“²⁴⁵. V neposlední řadě také ESD připomenul důležitý fakt, a to, že podle nařízení se agentura zřizuje na dobu pěti let a po této době provede Komise hodnocení, které posoudí vliv agentury na dosažení jejich cílů a úkolů a rovněž její způsob práce aby mohla rozhodnout, jestli bude její působení prodlouženo²⁴⁶. Po zvážení všech těchto faktorů tedy Soudní dvůr uzavřel, že **nařízení bylo správně založeno na článku 95 SES** a proto žalobu zamítnul.

V tomto případě šlo tedy především o to, že Spojenému království vadilo, že bylo nařízení založeno na článku 95 SES. Podle Spojeného království totiž pravomoc, kterou má zákonodárce Společenství svěřenou na základě tohoto článku je pravomoc harmonizovat národní právní úpravy a ne pravomoc zřizovat subjekty Společenství a svěřovat jim úkoly. Soudní dvůr však s takovou

²⁴² Bod 58 rozsudku. Co se týká zmíněných směrnic, opět odkazují na poznámku pod čarou číslo 211

²⁴³ Bod 60 rozsudku

²⁴⁴ Body 61-62 rozsudku

²⁴⁵ Bod 64 stanoviska

²⁴⁶ Články 27 a 25 odst. 1 a 2 napadeného nařízení

interpretací nesouhlasil. V tomto rozsudku zmínil několik velmi zajímavých poznámek ohledně použití článku 95 SES jako právního základu.

Připomenul svou judikaturu ve věci *Smoke flavourings*, kde rozhodl, že pojmem „opatření ke sblížení“ obsaženým v tomto článku zamýšleli autoři Smlouvy přenést na zákonodárce Společenství prostor pro uvážení (*discretion*) co se týká nejhodnější metody dosažení požadovaného cíle. To potom Soud dále v rozsudku ENISA rozvinul, když stanovil, že Společenství má pravomoc zřizovat subjekty na základě článku 95 SES za splnění dvou výše zmíněných podmínek.

Podle něj může být nezbytné zřídit takovýto subjekt Společenství, který bude přispívat k procesu harmonizace právních řádů členských států v situacích, kdy se zdá přijímání nezávazných doporučení a rad jako vhodné. Zákonodárce Společenství měl vskutku při návrhu této legislativy obavy z toho, že členské státy by mohly komunitární předpisy v této oblasti²⁴⁷ aplikovat a provádět rozdílně, a že je tedy vhodné zřídit agenturu, která by jim v těchto věcech byla nápomocna. Předpokládal, že by se tím předešlo narušení vnitřního trhu, což je jeden z předpokladů k tomu, aby mohl zákonodárce použít jako právní základ článek 95 SES. Soud mu dal v tomto za pravdu, když usoudil, že agentura je vhodným prostředkem k tomu jak předejít vzniku rozdílů, které by mohly vytvořit překážky hladkému fungování vnitřního trhu v této technologicky velmi složité oblasti. Doporučení a rady této nezávislé agentury, poskytované na žádost Komise nebo členských států mohou podle Soudu usnadnit transpozici směrnic v této oblasti do národních právních řádů a zajistit tak jejich jednotnost.

Soud přitom vzal do úvahy jak to, že nařízení nepředstavuje izolované opatření, ale úzce souvisí s již zmíněnými směrnicemi vydanými v této oblasti, tak to, že jde o oblast technologicky složitou a rychle se rozvíjející, tak i v neposlední řadě to, že byla agentura zřízena „na zkušební dobu“ pěti let.

Je však třeba také poznamenat, že tento rozsudek byl po svém vydání poměrně dost kritizován a to zejména proto, že jak poznamenala už Generální

²⁴⁷ Viz poznámka pod čarou číslo 211

advokátka Kokott ve svém stanovisku, šlo o „krok do neznáma“, protože nebylo přesně jasné, jestli toto nařízení opravdu v praxi povede ke sblížení předpisů členských států nebo ne.

8. Důsledky tří klíčových rozhodnutí

Poté co minulá kapitola rozebrala obsah těchto tří nedávných rozhodnutí, rozebírá tato kapitola jejich vzájemnou provázanost, to jak se doplňují, jak jsou jejich závěry vzájemně slučitelné (na rozdíl od toho co se může zdát na první pohled jako neslučitelné), to co se z jejich znění dá vyvodit a jaký to může mít dopad v praxi.

První část této kapitoly se věnuje pojmu „opatření ke sblížení“, který tyto tři rozsudky významně osvětlují (je to vlastně poprvé co se Soud v judikatuře vztahující se k článku 95 SES vyjadřuje k rozsahu tohoto pojmu), druhá část této kapitoly se věnuje problematice zakládání subjektů Společenství na základě článku 95 SES a konečně třetí část rozebírá vliv těchto tří rozsudků na rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy a na chápání principu subsidiarity a proporcionality.

8. 1. „Opatření ke sblížení“ podle článku 95 SES

Jak už bylo uvedeno výše, tyto tři rozhodnutí využil Soudní dvůr vůbec poprvé k tomu, aby se vyjádřil k rozsahu pojmu „opatření ke sblížení“, který obsahuje článek 95 SES. Ve své předchozí judikatuře k tomuto článku²⁴⁸ se Soud zabýval různými otázkami vztahujícími se k rozsahu tohoto článku. Obzvláště osvětlil to, ve kterých případech může zákonodárce Společenství přijmout opatření na základě článku 95 SES. Jak řekl v případě Tabáková reklama, opatření mohou být založena na článku 95 SES, pokud jsou určena ke zlepšení podmínek k vytváření a fungování vnitřního trhu. Zároveň však ESD poznamenal, že zákonodárce Společenství nemá jakousi generální pravomoc regulovat vnitřní trh, protože to by bylo v rozporu nejen se zněním článku 95 SES, ale i s principem přenesených pravomocí zakotveným v článku 5 SES²⁴⁹. Tímto případem tedy Soud omezil zákonodárce v jeho činnosti a stanovil tak jasné limity pro jeho

²⁴⁸ Viz judikatura rozebraná v kapitole šesté

²⁴⁹ Bod 83 případu Tabáková reklama; to potom Soud opakoval ve své další judikatuře (viz kapitola 6), zejména v případě Tabáková reklama II.

pravomoci (více viz kapitola 6. 1.). Tyto limity potom dále rozvinul ve své další judikatuře, jak je patrné z kapitoly šesté.

Až v nedávné době dostal Soudní dvůr možnost k tomu, aby mohl k tomuto svazku judikatury přidat další osvětlení a zabývat se konkrétně tím, co všechno se dá zahrnout pod pojem „opatření ke sblížování“. V rozmezí několika málo měsíců se před něj dostaly tři případy (*Smoke flavourings*, *SCE* a *ENISA* rozebrané v kapitole 7), které ačkoliv se zdají být velice rozdílné, mají jeden společný jmenovatel, a to právě ten, že je v nich ESD tázán, zda lze nařízení, která jsou těch případech napadená, subsumovat pod pojem „opatření ke sblížování“ podle článku 95 SES.

Jak upozorňuje ve svém článku Kathleen Gutman²⁵⁰, je zajímavé povšimnout si časového rámce, ve kterém byly případy Soudu předloženy a ve kterém se s nimi potom vypořádal. Navzdory faktu, že byl jako první Soudu předložen případ *SCE* a teprve po něm následovalo předložení případů *Smoke flavourings* a *ENISA* totiž Soud jako první vydal rozhodnutí ve věci *Smoke flavourings* a teprve pět měsíců poté vydal ve stejný den rozhodnutí ve věcech *SCE* a *ENISA*. To může podle autorky pomoci porozumět těmto rozsudkům.

V případě *Smoke flavourings* se totiž Soud nejdříve musel vypořádat s otázkou, zda může být pod pojem „opatření ke sblížování“ zahrnuto i několikastupňové sblížování (*multistage approximation*). A Soudní dvůr došel k závěru, že ano. Rozhodl, že je na zákonodárci Společenství jakou konkrétní techniku pro sblížování si zvolí, pokud ovšem splní dvě podmínky²⁵¹. Toto potom rozvinul ve svém rozsudku ve věci *ENISA* když potvrdil tuto diskreční pravomoc zákonodárce Společenství²⁵² a přidal k tomu, že má zákonodárce pravomoc také ke zřízení subjektů Společenství, pokud opět splní dvě podmínky²⁵³. V ten samý den ale v rozsudku *SCE* upřesnil, že tato pravomoc není neomezená, protože se nevztahuje na to, aby mohl zákonodárce zřizovat nové právní formy, které existují

²⁵⁰ Gutman, K.: Case 66/04, *Smoke Flavoring*, Case C-436/03, *SCE* & Case C-217/04 *ENISA*, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 13, No.1, Winter 2006/2007, strana 175

²⁵¹ K tomuto více viz kapitola 7. 3. 4.

²⁵² Bod 43 rozsudku ve věci *ENISA*

²⁵³ Body 45 a 47 rozsudku ve věci *ENISA*

vedle předpisů členských států, tedy ponechávají rozdílné národní úpravy v platnosti.

Na tomto místě je také třeba připomenout argument, který se prolínal všemi těmito případy. Šlo o argument Spojeného království, že opatření, aby mohlo být založeno na článku 95 SES, má vést k výsledku, ke kterému by bylo možné dospět současným přijetím stejných právních předpisů v každém členském státě. Podíváme-li se na závěry Soudního dvora v těchto rozhodnutích, zjistíme, že Soud s touto interpretací článku 95 SES vyjádřil nesouhlas²⁵⁴. Je to zřejmé už z toho, že vůbec připustil, že zákonodárce Společenství může mít za určitých podmínek podle článku 95 SES pravomoc zřizovat subjekty Společenství, protože takové subjekty by nikdy nemohly být zřízeny jen členskými státy samotnými (současným přijetím stejných právních předpisů). Stejně tak fakt, že Soud připustil v případě *Smoke flavourings* několikastupňovou harmonizaci, poukazuje na to, že to je procedura, která by se nedala uskutečnit jinak, než na komunitární úrovni.

Vizenzo Randazzo ve svém článku²⁵⁵ připomíná rozbor, který ve svém stanovisku v případě *Smoke flavourings* provedla Generální advokátka Kokott²⁵⁶. Ta rozlišila pojem „opatření ke sblížování“, „sblížování“, popřípadě „sblížovací opatření“. Pokud se totiž jedná o pojem „sblížování“ (approximation), pak by interpretace navrhovaná Spojeným královstvím obstála. V tom případě by totiž sblížování opravdu muselo zahrnovat změnu národních předpisů. Článek 95 SES však obsahuje pojem „opatření ke sblížování“ (measures for approximation), namísto například pojmu „sblížovací opatření“ (approximation measures), který je užší. Nemohu než nesouhlasit s interpretací J. Kokott, podle které se článek 95 SES zdá jako schopný ospravedlnit přijetí opatření, které samy o sobě nesblížují národní pravidla, ale které dosahují harmonizace v několikastupňovém procesu.

²⁵⁴ To potvrzuje i článek Vincenza Randazza (*Randazzo, V.: Case C-214/04, United Kingdom v. European Parliament and Council of the European Union, Common Market Law Review, February 2007, strana 163*) nebo Kathleen Gutman (*Gutman, K.: Case 66/04, Smoke Flavoring, Case C-436/03, SCE & Case C-217/04 ENISA, Columbia Journal of European Law, Vol. 13, No.1, Winter 2006/2007, strana 175*)

²⁵⁵ *Randazzo, V.: Case C-214/04, United Kingdom v. European Parliament and Council of the European Union, Common Market Law Review, February 2007, strana 164*

²⁵⁶ Viz kapitola 7. 1. 3.

Ty konkrétní opatření tedy nemusejí nutně samy o sobě sblížovat národní předpisy, stačí, když vedou k tomu cíli.

Zdá se, že Soudní dvůr na tento argument reagoval v rozsudku ENISA, když řekl, že „nic ve znění v článku 95 SES neumožňuje dojít k závěru, že opatření přijatá zákonodárcem Společenství na základě tohoto ustanovení jsou určena pouze členským státům“²⁵⁷. Spojené království totiž argumentovalo, že opatření přijatá na základě článku 95 SES musí být namířeny přímo proti právním řádům členských států.

Podíváme-li se tedy na techniku Soudu naprosto obecně, vidíme, že se snaží pojem „opatření ke sblížování“ postupně osvětlovat ve své judikatuře a formulovat ho na základě posuzování okolností každého konkrétního případu. Na jedné straně je ochotný vykládat tento pojem velmi široce, tak aby zahrnoval i opatření, které i nepřímo nebo potencionálně přispívají k harmonizaci (ať už se jedná o ustanovení procedur, které vedou ke sblížování, nebo o zakládání komunitárních subjektů, jejichž úkolem je sblížovat národní pravidla například poradenskou činností). Tady je třeba připomenout, že Soudní dvůr připouští také jakési preventivní sblížování, jak se uvádí například v rozsudku Tabáková reklama, kde se připouští, že „odvolání na článek 95 SES jako na právní základ je možné, jestliže cílem je zabránit budoucím omezením obchodu vyplývajícím z rozdílného vývoje národních právních řádů“²⁵⁸. Na straně druhé však zároveň Soudní dvůr omezuje takto široký výklad tím, že klade podmínky, které formuluje v každém konkrétním případě. Takto se Soud snaží vytvořit rovnováhu mezi dvěma požadavky: snaží se zajistit určitý stupeň flexibility a zároveň neporušit princip přenesených pravomocí, zakotvený v článku 5 SES, který klade důraz na to, že „Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených“. Takovýto přístup s sebou samozřejmě přináší jisté nevýhody²⁵⁹. Formulování podmínek za jakých lze použít článek 95 SES jako právní základ toho kterého opatření tímto *ad hoc* přístupem zasahuje do principu právní jistoty, protože tu neexistují žádné obecné a definitivní podmínky za

²⁵⁷ Bod 44 rozsudku ve věci ENISA

²⁵⁸ Bod 86 rozsudku Tabáková reklama

²⁵⁹ Jak argumentuje V. Randazzo v již zmíněném článku na str. 165

jakých lze založit to které opatření na tomto velice důležitém článku. Otázkou však podle mého názoru je, zda existuje nějaká alternativní varianta. Kdyby Soud, nebo dokonce zákonodárce Společenství, přišel s nějakými pevnými limity platnými obecně pro všechny případy, byl by princip právní jistoty sice uspokojen, na druhou stranu však by to bylo na újmu určité pružnosti Soudu, kterou nyní disponuje. Domnívám se, že praxe přináší nepřeborné množství různých situací, které nelze předem předvídat, a proto se mi tento způsob práce Soudu zdá jako velmi vhodný. Může tak zohlednit u každého konkrétního případu jeho specifika, čehož jsou dokladem právě tyto tři nedávné rozsudky Soudního dvora.

Soud tedy těmito třemi rozsudky značným způsobem přispěl k objasnění pojmu „opatření ke sblížení“, který je obsažen v článku 95 SES. To však samozřejmě neznamena, že tímto je vše vysvětleno a od této chvíle existují pevné limity, podle kterých je jasné zda v tom či onom případě může být harmonizující opatření založeno na článku 95 SES či nikoliv. Existuje ještě spousta míst, které by bylo potřeba zaplnit případnou další judikaturou ESD²⁶⁰. Vzhledem k tomu, že jak případ *Smoke flavourings*, tak případ *ENISA* přinesly dva nové způsoby jak použít článek 95 SES jako právní základ pro harmonizační opatření (konkrétně možnost několikanásobného sblížení a možnost zakládat komunitární subjekty), je pravděpodobné, že se počet těchto způsobů v budoucnosti ještě rozšíří, protože zákonodárce Společenství přijde na nové formy sblížovacích opatření. V každém případě, další rozsudky Soudního dvora k této problematice budou vítány.

8. 2. Zakládání subjektů Společenství na základě článku 95 SES

Druhá problematika, které bych se v souvislosti s vydáním těchto tří rozsudků chtěla věnovat, se týká zakládání komunitárních subjektů na základě článku 95 SES. Vyjasnily ji především **rozsudky SCE a ENISA**. Přestože by se mohlo na první pohled zdát, že si tyto dva judikáty navzájem protirečí (první

²⁶⁰ Kathleen Gurman upozorňuje ve výše zmíněném článku (strany 176 – 177) na několik takovýchto míst. Například zmiňuje otázku, zda se judikatura Soudního dvora k článku 95 SES vztahuje také na článek 94 SES, který se také týká harmonizace

z nich dochází k závěru, že nařízení zavádějící jednotný statut pro Evropskou družstevní společnost je správně založeno na článku 308 SES a nemůže tedy být založeno na článku 95 SES, druhý pak k závěru, že nařízení ustanovující ENISU na tomto článku být založeno může), opak je pravdou. Naopak, Soud si byl dobře vědom obou těchto případů (jak už bylo několikrát zmíněno, oba rozsudky vydal velký senát v ten samý den) a proto se z jejich znění dají při pozorné četbě vyvodit klíčové rozdíly a pochopit, proč bylo v každém z těchto případů rozhodnuto jinak.

Pokud se podíváme na případ SCE, dalo by se říct, že tento je ze všech případů nejméně překvapivý. Je tomu tak především proto, že byl rozhodnut v souladu s předchozí judikaturou Soudního dvora týkající se práv duševního vlastnictví. Na tu ostatně ve svém stanovisku odkazovala už Generální advokátka Stix-Hackl²⁶¹. Soud v ní rozhodl, že vytvoření nových právních forem v oblasti práv duševního vlastnictví je možné pouze na základě článku 308 SES. Navzdory této judikatuře však tato otázka týkající se toho, zda může být článek 95 SES použit jako právní základ pro nové právní formy zůstala kontroverzní²⁶². Samotná GA Stix-Hackl poukazuje ve svém stanovisku k případu SCE na to, že tento spor přetrvával ve vědecké literatuře.

V případě SCE Soudní dvůr vskutku potvrdil, že článek 95 SES nemůže být použit jako právní základ pro vytvoření nových právních forem, které existují vedle národních úprav členských států (paralelně s nimi). Problémem však přesto zůstává to, jak v praxi rozlišit vytváření nových právních forem a sblížovacích opatření (které na článku 95 SES založeny být mohou). Proto Generální advokátka upozorňuje na to, že není přesně stanoveno, kde je „dělicí čára“ mezi zcela novými právními formami a těmi právními formami, na které se vztahují také národní úpravy²⁶³. Z tohoto důvodu dochází k závěru, že **použití článku 95**

²⁶¹ bod 65 a následující jejího stanoviska ve věci SCE

²⁶² Jak uvádí ve svém článku (strana 177) Kathleen Gutman

²⁶³ Bod 73 stanoviska GA Stix-Hackl ve věci SCE

SES v těchto případech musí být vždy zkoumáno případ od případu s ohledem na detaily konkrétního opatření²⁶⁴.

Po přečtení obou judikátů (SCE a ENISA) může vyvstat otázka, kde je vlastně mezi nimi rozdíl, a proč v případě ENISA Soudní dvůr povolil založit dané nařízení na článku 95 SES. Odpověď nám poskytne pozorná analýza obou judikátů. Zatímco v případě SCE Soud zdůraznil, že napadené nařízení ponechává beze změny jednotlivé vnitrostátní předpisy a koexistuje vedle nich (paralelně s nimi) a proto nevede ke sblížení předpisů členských států upravující družstevní společnosti, v případě ENISA upozornil na velmi rozdílné skutkové okolnosti. Přihlédl především k tomu, že napadené nařízení úzce souvisí s cíli, které sledují předpisy ES v této oblasti (odkazoval především na rámcovou směrnici a další směrnice v oblasti bezpečnosti sítí a informací²⁶⁵). Nařízení je tak potřeba posuzovat jako součást tohoto normativního komplexu a ne pouze izolovaně. Cílem tohoto komplexu je uskutečnění vnitřního trhu v oblasti elektronických komunikací a napadené nařízení má usnadnit provedení výše zmíněných směrnic do vnitrostátního práva členských států a jejich uplatňování na vnitrostátní úrovni. Toto usnadňování se má uskutečnit tak, že ENISA, jako expertní agentura na danou problematiku má sbírat a následně poskytovat informace, analýzy a technickou asistenci národním orgánům působícím v této oblasti s cílem předejít vzniku rozdílů, které by mohly vytvořit překážky řádnému fungování vnitřního trhu v dané oblasti. Důležitým faktorem, který vedl Soudní dvůr k takovému rozhodnutí také bylo, že se jedná o oblast technologicky složitou a rychle se rozvíjející. Proto lze podle něj předvídat, že by to v budoucnu vedlo k rozdílům mezi členskými státy a mohlo to tak narušovat řádné fungování vnitřního trhu. Roli hrálo také to, že byla agentura zřízena na zkušební dobu pěti let, po které bude provedeno hodnocení toho, zda agentura opravdu dosahuje cílů stanovených v nařízení, které ji zřizuje.

Dalším relevantním aspektem při posuzování toho, zda může být subjekt Společenství založen na článku 95 SES se týká povahy a rozsahu úkolů svěřených

²⁶⁴ Bod 74 zmíněného stanoviska

²⁶⁵ Viz poznámka pod čarou číslo 211

takovýmto subjektům²⁶⁶. V případě ENISA totiž Spojené království argumentovalo tím, že agentura jako je ENISA nemůže významně přispět ke sblížení národních úprav, protože její pravomoci jsou značně omezené. S tímto vyslovila souhlas i Generální advokátka Kokott, která upozornila na to, že příspěvky agentury ke sblížení právních řádů členských států jsou nedostatečné k tomu, aby na ně bylo pohlíženo jako na „opatření ke sblížení“, tak jak to vyžaduje článek 95 SES a to především proto, že není předvídatelné zda, a v jaké formě bude agentura přispívat ke sblížení práv členských států. To podle ní totiž záleží na mnoha faktorech, a proto je podle ní nařízení krokem do neznáma²⁶⁷. Soudní dvůr s ní v tomto nesouhlasil a namísto toho nevyločil, že agentura, která je nadána jen podpůrnými pravomocemi může usnadnit sblížení národních pravidel členských států a usnadnit tak řádné fungování vnitřního trhu. Za toto rozhodnutí byl v odborné literatuře kritizován, protože někteří autoři dali za pravdu spíše GA Kokott. Já však souhlasím s argumentací Soudního dvora, která se mi zdá jako propracovaná a mající svou logiku. Nejde však o černobílý problém a těžko by se dalo říci, že má pravdu jeden, nebo druhý tábor. Jde o komplexní věc, ve které nalezneme na obou stranách velmi přesvědčivé argumenty. Který z těchto dvou táborů byl blíže skutečnosti se ukáže teprve v budoucnu.

Jak tedy uzavřela již GA Stix-Hackl, při odpovědi na otázku, zda může být to které opatření založeno na článku 95 SES či nikoliv, je nutné vždy posuzovat konkrétní opatření případ od případu s ohledem na všechny okolnosti. To vyplývá i z rozboru obou rozsudků Soudního dvora. V budoucnu tedy jistě dojde ještě k mnoha pestrým situacím, se kterými se bude muset Soudní dvůr vypořádat.

8. 3. Vliv těchto tří rozhodnutí na rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy a na chápání principu subsidiarity a proporcionality

Poslední oblastí, které bych v souvislosti s těmito rozsudky chtěla věnovat pozornost je oblast dělby pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy (tzv.

²⁶⁶ *Randazzo, V.: Case C-214/04, United Kingdom v. European Parliament and Council of the European Union, Common Market Law Review, February 2007, strana 167*

²⁶⁷ Bod 34 stanoviska GA Kokott ve věci ENISA

vertikální dělba pravomocí) a s tím souvisejícími principy subsidiarity a proporcionality.

Podíváme-li se na rozsudky ve věcech *Smoke flavourings* a *ENISA*, je z jejich závěru na první pohled patrné, že v nich **Soud rozšířil rozsah článku 95 SES**, protože dospěl k závěru, že pod tento článek spadají nové způsoby sbližování předpisů členských států. V případě *Smoke flavourings* povolil Soud na článku 95 SES založit proceduru skládající se z několikastupňového sbližování (multi-stage approximation), v případě *ENISA* potom povolil na základě zmíněného článku zřizování komunitárních subjektů napomáhajících procesu sbližování poradenstvím a asistencí národním orgánům působícím v oblasti (popřípadě členských státům či Komisi na jejich žádost). Navíc tím, že se Soud poskytnul zákonodárci Společenství prostor pro to, aby si mohl zvolit nejvhodnější způsob harmonizace (samozřejmě za dodržení podmínek vyplývajících z judikatury ESD), nevyločil ani to, že v budoucnu zákonodáree přijde s dalšími možnými způsoby sbližování. Toto rozšíření rozsahu článku 95 SES je tedy úzce spjato s problematikou rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy a principem subsidiarity a proporcionality. Jde vlastně o otázku do jaké míry má Společenství pravomoc vydávat harmonizační opatření na regulaci vnitřního trhu podle článku 95 SES.

Článek 5 Smlouvy o ES obsahuje tři základní principy, na kterých je Společenství založeno. Jde o princip přenesených pravomocí, princip subsidiarity a princip proporcionality. **Princip přenesených pravomocí** znamená, že „Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených“²⁶⁸. Jinak řečeno, že Společenství má jen takové pravomoci, které na něj členské státy dobrovolně přenesly. Ty mají tedy tzv. originární pravomoci a rozhodují o rozsahu pravomocí Společenství.

Článek dále pokračuje vysvětlením **principu subsidiarity**: „v oblastech, které nespádají do jeho výlučné pravomoci, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných

²⁶⁸ Článek 5 odst. 1 SES

cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto, z důvodu jejich rozsahu či účinků, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství²⁶⁹. Poslední odstavec pátého článku Smlouvy stanoví **zásadu proporcionality**: „činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy“²⁷⁰. Znamená tedy, že činnost Společenství musí být vhodná a také nutná k tomu, aby bylo dosaženo požadovaného cíle. Jak už vyplývá se samotného znění článku 5 SES, princip subsidiarity se nepoužije v případě výlučných pravomocí Společenství, zatímco princip proporcionality se použije při jakékoliv činnosti Společenství. Více informací k těmto třem principům viz kapitoly 3. 2. a 3. 3.

Zaměříme-li se nyní na judikaturu vztahující se k článku 95 SES, zjistíme, že v akademických kruzích propukla debata o tom, zda pravomoc daná Společenství na základě článku 95 SES je pravomocí výlučnou (a tím pádem se princip subsidiarity nepoužije), nebo ne²⁷¹. Zastáncem prvního názoru byl například Generální advokát Fenelly, který se pro to vyslovil ve svém stanovisku ve věci Tabáková reklama²⁷². Naopak v rozsudku ve věci BAT Soud rozhodl, že pravomoc Společenství na základě článku 95 SES není pravomocí výlučnou a proto se princip subsidiarity použije²⁷³. Zároveň však podotkl, že v případě směrnice napadené ve věci BAT nebyl princip subsidiarity porušen²⁷⁴. V každém případě, vzhledem k tomu, že žádný členský stát nemůže dosáhnout harmonizace vnitřního trhu sám o sobě, je Společenství automaticky v lepší pozici splnit tento úkol²⁷⁵. Ve stejném duchu se Soud vypořádal i s principem proporcionality²⁷⁶.

²⁶⁹ Článek 5 odst. 2 SES

²⁷⁰ Článek 5 odst. 3 SES

²⁷¹ K tomu více viz *Gutman, K.*: Case 66/04, Smoke Flavoring, Case C-436/03, SCE & Case C-217/04 ENISA, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 13, No.1, Winter 2006/2007, strany 183-184

²⁷² Stanovisko GA Fenellyho ve věci C-376/98 Tabáková reklama, body 142-145

²⁷³ Rozsudek C-491/01 BAT, bod 179

²⁷⁴ K této problematice se podrobněji ve svém článku vyjadřuje N. W. Barber. Staví se k interpretaci principu subsidiarity prováděné ESD velmi kriticky a upozorňuje na to, že až do doby vydání zmíněného článku (červen 2005), Soud ve své judikatuře nevyužil tohoto principu. Autor poukazuje na to, že ESD byl dlouho považován za „motor integrace“ a že je pro něj těžké se transformovat do orgánu, který by nestranně rozhodoval mezi členskými státy a Společenstvím. Proto podle něj není překvapivé, že Soudní dvůr ve své judikatuře zatím velice málo využil principu subsidiarity, který má chránit členské státy před centralizací moci a je podle něj nepravděpodobné, že se tento přístup v blízké budoucnosti změní. *N.W.Barber*: „Subsidiarity in the Draft Constitution“, *European Public Law*, Volume 2, Issue 1, červen 2005, strany 198-200

²⁷⁵ Dochází k závěru K. Gutman ve výše zmíněném článku, strana 184

Případy Smoke flavourings a ENISA objasnily více vztah článku 95 SES a principu subsidiarity a proporcionality. Připomeňme si, že v případě ENISA argumentovala Finská republika, jako vedlejší účastník na straně Evropského parlamentu a Rady, tím, že vzhledem k tomu, že je harmonizace v dané oblasti už dosti pokročilá, může právní úprava na úrovni Společenství vyžadovat opatření sahající dále, než opatření v dané oblasti obvykle přijímaná (viz kapitola 7. 3. 2.)²⁷⁷. Podle mého názoru s tímto argumentem Soudní dvůr implicitně vyslovil souhlas, přestože se konkrétně k tomu ve svém rozboru nevyjádřil. Dá se tak dovozovat z toho, jak rozhodl, i z toho, jak toto své rozhodnutí odůvodnil.

V případě **Smoke flavourings** dal Soudní dvůr za pravdu Komisi, která tvrdila, že dvoufázový proces, který přinášelo napadené nařízení, představuje jak přiměřený, tak vědecky podložený postup, protože je nezbytné stanovit „seznam, který je zároveň podrobný, otevřený a měnitelný v závislosti na vědeckém a technickém vývoji“²⁷⁸. V případě ENISA pak evropské instituce argumentovaly tím, že napadené nařízení, tím, že ustavuje agenturu jako jakési odborné středisko poskytující poradenství a informace, přináší „sblížování nízké intenzity“, které zasahuje do pravomoci členských států mnohem méně než jak by tomu bylo například v případě přijetí klasických harmonizačních opatření. GA Kokott tento argument odmítla s tím, že takový argument nemůže vést k rozšíření rozsahu článku 95 SES tak, aby se vztahoval i na opatření, která neslouží sblížování práv členských států. To je podle ní v rozporu s již zmíněným článkem 5. Podle ní je nedůležité, že napadené nařízení zasahuje do pravomocí členských států méně, než jak by tomu bylo u klasického harmonizačního opatření²⁷⁹. Jak už je ale zmíněno výše, Soudní dvůr s ní v tomto nesouhlasil. A já se v tomto také přikláním spíše na stranu Soudu. Je pravda, že Soud v těchto dvou případech rozšířil rozsah článku 95 SES, protože dovolil sblížování práv členských států i jinými způsoby než jak tomu bylo zvykem do té doby. Povolil mechanismy, které

²⁷⁶ Rozsudek ve věci C-491/01 BAT, body 123, 124-141; rozsudek ve věci C-210/03 Swedish Match, body 47-48; rozsudek ve spojených věcech C-154/04 a C-155/04 Alliance for Natural Health, body 109-112

²⁷⁷ Rozsudek ve věci C-217/04 ENISA, bod 36

²⁷⁸ Rozsudek ve věci C-66/04 Smoke flavourings, bod 39

²⁷⁹ Stanovisko GA Kokott ve věci ENISA, bod 39

sice přímo nesbližují, ale vedou k těmž cíli jinak. Ať už tím, že se stanoví dvoustupňová procedura pro schvalování určitých produktů, nebo tím, že se ustanoví agentura poskytující nezávazné poradenství a napomáhající tak implementaci směrnic v dané oblasti do národních právních řádů. Oba tyto rozsudky však mají společné to, že představují jakési umírněnější způsoby harmonizace, podporují právní řády jednotlivých členských států, a tím reflektují zásadu subsidiarity a proporcionality. Jak poznamenává K. Gutman, tyto rozsudky pomáhají demonstrovat, že rozšíření rozsahu článku 95 SES nemusí nutně vést k potlačení principů subsidiarity a proporcionality, ale naopak je může naplňovat²⁸⁰.

²⁸⁰ Výše zmíněný článek K. Gutman, strana 186

9. Závěr

Přestože byl článek 95 SES (tehdy ještě jako článek 100a SEHS) přidán do Smlouvy Jednotným evropským aktem již v roce 1986, trvalo celých dvacet let, než se Evropský soudní dvůr vyjádřil k některým aspektům jeho rozsahu.

Již v roce 2000 učinil Soudní dvůr velice důležitý příspěvek k tomuto článku v případě Tabáková reklama. Zde zdůraznil klíčové limity, kterými se zákonodárce musí řídit, pokud chce harmonizační opatření založit na článku 95 SES. Směrnice napadená v tomto případě Německem tyto požadavky nespĺňovala, a proto byla zrušena jako celek, což se stalo vlastně poprvé. O významnosti tohoto případu svědčí už fakt, že ho Soudní dvůr ve své následné judikatuře velmi často cituje. Je to tedy jakýsi odrazový můstek pro následnou judikaturu. Dalo by se říci, že slouží k prvotnímu testu napadeného aktu. Pokud akt jeho podmínky nespĺňuje, je Soudem zrušen, pokud podmínky spĺňuje, je pak zkoumán dále.

Případy rozebírané v šesté kapitole tento trend potvrzují a postupně dále přispívají k výkladu článku 95 SES. Za zmínku stojí zejména případ, který bývá nazýván Tabáková reklama II, kde se Soudní dvůr zabýval tou stejnou směrnicí jako tomu bylo v případě Tabáková reklama. Zákonodárce byl ale tentokrát opatrný a dal si záležet na tom, aby při jejím psaní nepřekročil výše uvedené limity stanovené Soudním dvorem. Proto směrnice obstála a Soud ji ponechal v platnosti.

Tři nedávné judikáty Soudního dvora (Smoke flavourings, SCE a ENISA) jsou důkazem toho, že je v souvislosti s článkem 95 SES stále co vyjasňovat. Praxe totiž přináší stále nové situace, které jsou bez pomoci Soudního dvora takřka neřešitelné, protože znění tohoto článku nevystihuje, a ani nemůže vystihovat, všechny rozmanité situace, které aplikace článku v praxi přinese.

Tyto tři rozsudky se poprvé zabývaly tím, co všechno lze podřadit pod pojem „opatření ke sblížení“, který je použit v článku 95 SES. Soud se podle mého názoru s touto problematikou velice citlivě vypořádal. Rozhodl, že pod

tento pojem můžeme zařadit sblížení právních řádů členských států v několika stupních. Stejně tak je možné na základě článku 95 SES zřídit komunitární agenturu, která má svými nezávaznými doporučeními a radami napomáhat implementaci směrnic Společenství ve velmi složité oblasti jakou je oblast služeb a sítí elektronických komunikací. Naopak však vyloučil, že by bylo možné na tomto článku založit nařízení zřizující nové právní formy existující vedle předpisů členských států (paralelně s nimi), aniž by je měnily.

Tyto tři případy dokazují, že i zdánlivě jemné nuance můžou být v konkrétním případě velmi důležité a můžou tak ovlivnit rozhodnutí ve věci jedním směrem, nebo směrem naprosto opačným.

Snažila jsem se v této práci ukázat, jak významným způsobem přispěl Soudní dvůr těmito třemi rozsudky k vymezení toho, v jakých situacích je možno založit na článku 95 SES harmonizační opatření a v jakých situacích to možné již není. Bylo řečeno, že Soudní dvůr hraje v tomto ohledu nezastupitelnou roli. Jeho interpretace komunitárního práva je potřeba především proto, že na jedné straně usměrňuje Společenství, které se v některých případech snaží na zmíněném článku zakládat i harmonizační opatření, která překračují jeho rámec a na druhé straně velice flexibilním způsobem interpretuje ustanovení smluv tak, aby odpovídalo pokroku evropské integrace a současným potřebám.

10. Použitá literatura

Monografie

- *Craig, P., De Búrca, G.:* EU LAW (Text, cases and materials), fourth edition, Oxford 2007
- *Lenaerts, K., Van Nuffel, P.:* Constitutional Law of the European Union, second edition, Sweet & Maxwell, 2005
- *Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I.:* Procedural Law of the European Union, second edition, Sweet & Maxwell 2006
- *Tichý, L., Rainer, A., Svoboda, P., Zemánek J., Král, R.:* Evropské právo, 3. vydání, C.H.BECK 2006
- *Tichý, L. a kol.:* Dokumenty ke studiu evropského práva, 3. přepracované vydání, Linde 2006
- *Anton, F., Boudot, G., de Borca, H.:* Commentaire article par article des traités UE et CE, Bale: Helbing & Lichtenhahn 2000
- *Pítrová, L., Pomahač, R.:* Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, 4. díl, Linde Praha, 2006
- *Blahož J., Klíma K., Skála J. a kolektiv, Ústavní právo Evropské Unie,* Dobrá voda 2003

Periodika:

- *Gutman, K.:* Case 66/04, Smoke Flavorings, Case C-436/03, SCE & Case C-217/04 ENISA, Columbia Journal of European Law, Vol. 13, No.1, Winter 2006/2007, strany 147-187
- *Randazzo, V.:* Case C-214/04, United Kingdom v. European Parliament and Council of the European Union, Common Market Law Review, February 2007, strany 155-169
- *De Búrca, G.:* The Tobacco Advertising Saga: Political Aspirations and Constitutional Constraints, strany 7-8 (University of Cambridge Centre for European Legal Studies, Occasional Paper No. 5, 2001)

- *Crosby, S.*, The new Tobacco Control Directive: an illeberal and illegal disdain for the law, 27 *European Law Review* 177 (2002)
- *Barber, N.W.*: Subsidiarity in the Draft Constitution, *European Public Law*, Volume 2, Issue 1, June 2005, strany 197-205
- *Usher, John A.*: Case C-376/98, Germany v. EP and Council („Tobacco advertising“), *Common Market Law Review*, December 2001, strany 1520-1543
- *Hervey, Tamara K.*: Community and National Competence in Health After Tobacco Advertising, *Common Market Law Review*, December 2001, strany 1421-1446
- *Di Fabio, Udo*: Some Remarks on the Allocation of Competences Between the European Union and its Member States, *Common Market Law Review*, December 2002, strany 1289-1301
- *Vandanme, Thomas*: Joined Cases C-154/04 and 155/04, Alliance for National Health...., *Legal Issues of Economic Integration*, August 2006, strany 305-318
- *Biondi, Andrea, Maletic, Isidora*: Recent Developments in Luxembourg: The Activities of the Community Courts in 2006, *European Public Law*, December 2007, strany 569-585
- *Ludwigs, Markus*: Case C-380/03 Federal Republic of Germany v. EP and Council of the European Union (Tobacco Advertising II), *Common Market Law Review*, August 2007, strany 1159-1176
- *Dashwood, A.*: The Relationship Between the Member States and the European Union/European Community, *Common Market Law Review*, April 2004, strany 355-381
- *Weekes, Robert N.*: Challenging the Biotechnology Directive, *European Business Law Review*, 2003, strany 325-350
- *Knock, Allan*: The Court, the Charter, and the Vertical Division of Powers in the European Union, *Common Market Law Review*, April 2005, strany 367-398
- *Weatherill, Stephen*: Harmonization: How Much, How Little?, *European Business Law Review*, June 2005, strana 533-545

Legislativa:

- Smlouva o založení Evropského společenství
- Protokol připojený ke Smlouvě o Evropské unii, ke Smlouvě o založení Evropského společenství a ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii – Statut Soudního dvora
- Procesní řád Evropského soudního dvora
- Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality

Použitá judikatura:

- „**Tabáková reklama**“ - Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-376/98 Spolková republika Německo v. Evropský parlament a Rada EU, [2000] ECR I-8419
- „**Biotechnology case**“ – Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-377/98 Holandsko v. Evropský parlament a Rada EU, [2001] ECR I-7079
- British American Tobacco („**BAT**“) - Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-491/01 The Queen v. Secretary of State for Health ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd, [2002] ECR I-11453
- „**Swedish Match**“ - Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-210/03 Swedish Match AB & Swedish Match AB UK Ltd. V. Secretary of State for Health, [2004] ECR I-11893
- „**Alliance for Natural Health**“ – Rozsudek ESD ve věci C- 154/04 a 155/04 The Queen na žádost Alliance for Natural Health a dalších v. Secretary of State for Health a National Assembly for Wales, [2005] ECR I-6451
- „**Tabáková reklama II**“ - Rozsudek ESD ve věci C-380/03 Spolková republika Německo v. Evropský parlament a Rada EU, [2006] ECR I-11573

- „Smoke flavourings“ – Rozsudek ESD ve věci C-66/04 Spojené království Velké Británie a Severního Irsko v. Evropský Parlament a Rada EU, [2005] ECR I-10553
- „SCE“ – Rozsudek ESD ve věci C-436/03 Evropský Parlament v. Rada, [2006] ECR I-3733
- „ENISA“ – Rozsudek ESD ve věci C-217/04 Spojené království v. Evropský Parlament a Rada, [2006] ECR I-3771
- **Stanovisko 2/94** – O přistoupení ES k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, [1996] ECR I-1759

Stanoviska generálních advokátů:

- stanovisko GA Geelhoed ve věci C-491/01 British American Tobacco ze dne 10. prosince 2002, [2002] ECR I-11453
- stanovisko GA Kokott ve věci C-66/04 „Smoke flavourings“ ze dne 8. září 2005, [2005] ECR I-10553
- stanovisko GA Stix-Hackl ve věci C-436/03 „SCE“ ze dne 12. května 2005, [2006] ECR I-3733
- stanovisko GA Kokott ve věci C-217/04 „ENISA“ ze dne 22. září 2005, [2006] ECR I-3771
- stanovisko GA Kokott ve věci C-178/03 Komise v. Evropský Parlament a Rada ze dne 26. května 2005