

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA**

KATEDRA EVROPSKÉHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Locus Standi soukromých subjektů při přezkumu
platnosti komunitárních aktů**

Konzultant:

Prof. JUDr. Luboš Tichý, CSc.

Diplomant:

Jan Krampera

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svoji diplomovou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 21. 6. 2007

Jan Krampera

Poděkování:

*Rád bych na tomto místě vyjádřil poděkování panu profesorovi
Luboši Tichému za jeho cenné připomínky a ochotu při vedení mé
diplomové práce.*

Obsah

<i>Obsah</i>	1
<i>Seznam použitých zkratk</i>	3
<i>Předmluva</i>	4
<i>Úvod</i>	5
1. Žaloba na neplatnost – přímá žaloba	6
1.1. Rozsah přezkoumatelných aktů	7
1.2. Aktivní legitimace podle článku 230 SES	7
1.2.1. Privilegovaní žalobci.....	8
1.2.2. Neprivilegovaní žalobci	8
1.3. Napadnutelnost rozhodnutí adresovaného jiné osobě	8
1.4. Napadnutelnost nařízení	11
1.4.1. Odmítavý přístup Soudu	11
1.4.2. Codorniu.....	13
1.4.3. Post Codorniu.....	15
1.4.4. Substantial adverse effect.....	19
1.5. Napadnutelnost směrnice	25
1.6. Důvody restriktivního přístupu	27
1.7. Přímý dopad	28
1.8. Důvody pro zrušení a míra kontroly	29
1.8.1. Nedostatek příslušnosti	30
1.8.2. Porušení podstatných formálních náležitostí	30
1.8.3. Porušení Smlouvy nebo jakékoli právní normy vztahující se k jejímu provádění.....	31
1.8.4. Zneužití pravomoci	31
1.8.5. Míra kontroly	31
1.9. Účinky rozsudku	32
1.10. Shrnutí	33

2. Řízení o předběžné otázce – nepřímá žaloba	35
2.1. Vymezení pojmu soud	36
2.2. Omezení povinnosti předložit ESD předběžnou otázku	37
2.3. Otázky platnosti	40
2.4. Nepřípustnost předběžné otázky	42
2.5. Rozhodnutí o předběžné otázce	43
2.6. Shrnutí	44
3. Přímá a nepřímá žaloba	46
3.1. Komparace	50
3.1.1. Výhody nepřímé žaloby	50
3.1.2. Nevýhody nepřímé žaloby	51
Závěr	54
Seznam použitých pramenů	56

Seznam použitých zkratek

ESD/Soud	Evropský soudní dvůr
EU	Evropská unie
SES/Smlouva	Smlouva o založení Evropského společenství
Společenství	Evropské společenství (původně Evropské hospodářské společenství)
SPS	Soud prvního stupně

Upozornění týkající se číslování článků

Amsterodamská smlouva změnila číslování článků Smlouvy o založení Evropského společenství. V citovaných judikátech ESD a stanoviscích generálních advokátů, vydaných před 1. květnem 1999, je uváděno dříve platné číslování. Článek 230 SES je tedy ve straší judikatuře uváděn pod číslem 173 a článek 234 SES pod číslem 177.

Předmluva

Evropské právo představuje v současné době nesmírně rozsáhlý a spleťitý právní systém. Primární, ale především sekundární právo, upravuje právní poměry v různých oblastech spadajících do kompetence Evropské unie a stává se tak pro fyzické i právnické osoby realitou všedního dne. Evropská unie musí, tak jako každý vyspělý právní systém, mít mechanismy kontroly legality opatření přijímaných jejími institucemi. Žaloba na neplatnost představuje hlavní mechanismus, kterým je zajišťován soulad práva sekundárního s právem primárním.¹

Cílem této práce je nabídnout čtenáři výklad o tomto institutu, především pak o jeho dostupnosti a otevřenosti pro soukromé subjekty. Dále tato práce nabízí srovnání žaloby na neplatnost a řízení o předběžné otázce jako alternativního způsobu, kterým mohou soukromé subjekty napadat platnost komunitárních aktů.

Doufám, že moje práce bude přínosem zejména pro studenty, kteří se chtějí o problematice spojené s přezkumem platnosti komunitárních aktů dozvědět více.

¹ Jinými kontrolními prvky v evropském právu jsou např. žaloba na náhradu škody způsobené protiprávním jednáním institucí EU, žaloba na nečinnost institucí EU, předběžná otázka zaměřená na (ne)platnost evropské legislativy nebo předběžný soudní přezkum kompatibility mezinárodních smluv, které hodlá ES uzavřít, s primárním právem.

Úvod

Jak jsem již naznačil v předmluvě, účelem mé práce je analýza žalobní způsobilosti soukromých subjektů v řízení o žalobě na neplatnost komunitárního aktu podle článku 230 SES a její porovnání s přezkumem platnosti komunitárního aktu v řízení o předběžné otázce podle článku 234 SES. Výklad je systematicky rozdělen do třech hlavních částí. Jednotlivé části obsahují i originální citace z judikatury Soudu. Právě podrobné seznámení s argumentací Soudu v jednotlivých případech je pro hlubší studium a pochopení evropského práva nezbytné, neboť judikatura poskytuje narozdíl od statického učebnicového výkladu možnost porozumět výkladu a aplikaci evropského práva v praxi.

V první části je výklad zaměřen na žalobu na neplatnost (přímá žaloba) podle článku 230 SES. Je zde představena problematika spojená s žalobní způsobilostí soukromých subjektů, především pak postupný vývoj judikatury Soudu v této otázce, ale také názory odborné veřejnosti včetně stanovisek generálních advokátů.

Druhá část čtenáře stručně seznamuje s řízením o předběžné otázce podle článku 234 SES, které je často užíváno jako tzv. nepřímá žaloba k napadnutí platnosti komunitárních aktů. Výklad je zaměřen, v souladu s předmětem této práce, především na aspekty spojené s předložením předběžné otázky týkající se platnosti aktu Společenství.

Stěžejní je výklad obsažený v části třetí, který porovnává výše zmíněné instituty sloužící k přezkumu platnosti komunitárních aktů z hlediska jejich otevřenosti pro soukromé subjekty.

V samotném závěru se čtenáři nabízí úvaha nad možným vývojem v otázce locus standi soukromých subjektů při přezkumu platnosti komunitárních aktů.

1. Žaloba na neplatnost – přímá žaloba

Právní systém Společenství, nabízí řadu možností, kterými mohou být komunitární akty napadány. Stěžejní ustanovení však obsahuje článek 230 SES, který stanoví, že:

Soudní dvůr přezkoumává legalitu aktů přijímaných společně Evropským parlamentem a Radou, aktů Rady, Komise a ECB, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu, které mají právní účinky vůči třetím osobám.

Za tím účelem má pravomoc rozhodovat o žalobách podaných členskými státy, Evropským parlamentem, Radou nebo Komisí pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení této smlouvy nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejího provádění anebo pro zneužití pravomoci.

Soudní dvůr má za stejných podmínek pravomoc rozhodovat o žalobách podaných Účetním dvorem a ECB k ochraně jejich práv.

Každá fyzická nebo právnická osoba může za stejných podmínek podat žalobu proti rozhodnutím, která jsou jí určena, jakož i proti rozhodnutím, která, byť vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se jí bezprostředně a osobně dotýkají.

Žaloby uvedené v tomto článku musí být podány ve lhůtě dvou měsíců, a to podle okolností ode dne vyhlášení příslušného aktu, ode dne jeho oznámení navrhovateli nebo ode dne, kdy se o něm navrhovatel dozvěděl.

Z textu článku 230 SES vyplývá, že k úspěšnosti žaloby na neplatnost je nutné, aby byly splněny čtyři základní předpoklady. Musí se jednat o akt, který je způsobilý k přezkumu, žalobce musí být aktivně legitimován, akt musí trpět některou z uvedených vad a žaloba musí být podána ve stanovené lhůtě.

1.1. Rozsah přezkoumatelných aktů

Je zřejmé, že článek 230 SES umožňuje Soudu přezkoumávat platnost aktů jako jsou nařízení, směrnice a rozhodnutí, zatímco z přezkumu vylučuje akty, které mají charakter doporučení a stanoviska, tedy akty právně nezávazné. ESD však ve své judikatuře stanovil, že výčet aktů uvedených v článku 230 SES není taxativní, a že žalobou na neplatnost jsou napadnutelná veškerá ustanovení přijatá institucemi bez ohledu na jejich povahu a formu, která mají vyvolávat právní účinky vůči třetím osobám.²

Akty zůstávají v zásadě závazné až do doby rozhodnutí ESD nebo SPS,³ neboť požívají presumpce správnosti. Výjimku tvoří případy, kdy je akt stížen vadou tak silnou, že se na něj nahlíží, jako by nebyl nikdy vydán, tedy jako na akt nicotný. Nicotnost aktu nemůže být zhojena časem, tudíž žaloba může být podána i po uplynutí lhůty. Nicotný akt rovněž nezpůsobuje žádné právní následky.

1.2. Aktivní legitimace podle článku 230 SES

Článek 230 SES rozlišuje mezi tzv. žalobci privilegovanými (privileged applicants) a žalobci nepřilegovanými (non-privileged applicants). Zatímco první skupina žalobců může podávat žalobu proti všem napadnutelným aktům, aniž by musela prokazovat žalobní zájem, aktivní legitimace druhé skupiny je v tomto směru značně omezena (viz. níže). Další rozdíl mezi jednotlivými skupinami spočívá v tom, že se privilegovaní žalobci mohou se svými žalobami obracet přímo na ESD, na druhou stranu nepřilegovaní žalobci se musí v první instanci obracet na SPS.⁴

² Rozsudek ESD č. 22/70 ze dne 31.3.1971 ve věci Komise v. Rada

³ Rozsudek ESD č. C-137/92 ze dne 15.6.1994 ve věci Komise v. BASF AG

⁴ poznámka autora: Až do roku 1989, kdy svou činnost zahájil SPS, rozhodoval o všech žalobách ESD.

1.2.1. Privilegovaní žalobci

Privilegovanými žalobci jsou členské státy, Evropský parlament, Rada a Komise. Jak již bylo zmíněno výše, tito žalobci mohou napadnout platnost kteréhokoli přezkoumatelného aktu a to i v případě, že se jedná o rozhodnutí, které je adresováno jinému subjektu.

1.2.2. Neprivilegovaní žalobci

Možnosti neprivilegovaných žalobců (soukromé subjekty), jak se obrátit na Soud s žalobou na neplatnost, jsou v porovnání s možnostmi privilegovaných žalobců značně omezené. Článek 230 SES neposkytuje neprivilegovaným žalobcům neomezený přístup na Soud. Řízení na neplatnost tak mohou neprivilegovaní žalobci podle článku 230 SES iniciovat v podstatě jen ve třech různých případech. První kategorie případů zahrnuje situace, kdy je k podání žaloby aktivně legitimován adresát rozhodnutí. Druhou skupinou jsou případy, kdy proti rozhodnutí adresovanému jiné osobě podává žalobu osoba, která tvrdí, že žalované rozhodnutí na ni má bezprostřední a osobní dopad (direct and individual concern). Třetí kategorii případů pak tvoří situace, kdy žalovaným aktem je rozhodnutí vydané ve formě nařízení, které má na žalobce bezprostřední a osobní dopad. Je zřejmé, že judikatura Soudu se převážně zabývá posuzováním aktivní legitimace žalobců v druhé a třetí kategorii.

1.3. Napadnutelnost rozhodnutí adresovaného jiné osobě

Přípustnost žaloby proti rozhodnutí, které je adresované jiné osobě, podané neprivilegovaným žalobcem bude Soud posuzovat podle existence bezprostředního a individuálního dopadu na konkrétního žalobce. Rozhodující kritéria pro posouzení žalobní způsobilosti soukromých subjektů byla stanovena judikaturou Soudu. Stěžejní je především rozsudek ESD ve věci Plaumann. Dovozce mandarinek Plaumann se domáhal zrušení rozhodnutí Komise, kterým se zamítal návrh SRN na zrušení dovozních dávek při dovozu mandarinek z nečlenských zemí EU. Ačkoliv byla

adresátem rozhodnutí SRN, Plaumann argumentoval, že jako profesionální dovozce ovoce, které bylo předmětem napadeného rozhodnutí, je rozhodnutím individuálně dotčen. ESD tuto argumentaci odmítl, když konstatoval, že:

„Persons other than those to whom a decision is addressed may only claim to be individually concerned if that decision affects them by reason of certain attributes which are peculiar to them or by reason of circumstances in which they are differentiated from all other persons and by virtue of these factors distinguishes them individually just as in the case of the person addressed. In the present case the applicant is affected by the disputed Decision as an importer of clementines, that is to say, by reason of a commercial activity which may at any time be practised by any other person and is not therefore such as to distinguish the applicant in relation to the contested Decision as in the case of the addressee“⁵.

Protože se do postavení dovozce mandarinek mohl dostat jakýkoli obchodník, který by se pro tento obor podnikání ve SRN rozhodl, nebyl požadavek ESD v tomto případě splněn⁶ a žalobce nebyl shledán rozhodnutím Komise individuálně dotčen.

Splnění podmínek tzv. Plaumannova testu je dodnes hlavním kritériem pro posuzování přípustnosti žaloby na neplatnost. Soukromé subjekty jsou tak stavěny do složité situace, neboť Plaumannův test vykládá obsah pojmu osobní dopad velmi restriktivně. Klíčovou je zde uzavřenost skupiny nepriviligovaných žalobců. Tento výklad je pochopitelně předmětem četné kritiky. Především je mu vytýkáno, že opomíjí ekonomickou realitu a že šance soukromých subjektů na přijetí jejich žaloby činí s výjimkou velmi úzké kategorie časově ohraničených případů téměř nulové.

Z hlediska fungování trhu je zřejmé, že v dané oblasti působí určitý počet firem, který je dán nabídkou a poptávkou. Je tedy velmi nepravděpodobné, že by se počet těchto firem (v tomto případě dovozců mandarinek) „zázračně“ rozrostl ze dne na den. Zjednodušeně řečeno firem je tolik, kolik jich užíví trh. Je nutné vzít v potaz i nutné náklady na vstup do daného odvětví, které by musely nové subjekty vynaložit, a

⁵ Rozsudek ESD č. 25/62 ze dne 21.12.1962 ve věci Plaumann & Co. v. Komise

⁶ Šlosarčík, I., Postavení nepriviligovaných subjektů v žalobě na neplatnost před soudy Evropské unie – současný stav, trendy a implikace pro Českou republiku; Evropské a mezinárodní právo, 2/2004

keré tak tvoří přirozenou ekonomickou bariéru vstupu. I kdyby tedy vzrostla poptávka po mandarinkách, byla by především saturována stávajícími dovozci. Argument, že se do postavení dovozce mandarinek mohl dostat jakýkoli obchodník, který by se pro tento obor podnikání v SRN rozhodl, je proto nepřesvědčivý.⁷

Malý počet subjektů na trhu či možnost přesně určit jejich počet a identitu sám o sobě nezaručuje splnění požadavku individuálního dopadu⁸, rozhodující je (ne)možnost jejich rozšíření v budoucnosti.⁹ Tento výklad je však značně problematický a téměř znemožňuje soukromým osobám obracet se na Soud. Z judikatury Soudu přitom vyplývá, že přípustnost žaloby se posuzuje podle stavu, který je v době jejího podání.¹⁰ Na druhou stranu Soud žalobu na základě Plaumannova testu zamítne pro nedostatek aktivní legitimace žalobce z důvodu, že se do postavení žalobce může dostat kdykoliv v budoucnu jakýkoli obchodník, který by se rozhodl pro podnikání v příslušném oboru. I toto odůvodnění obsažené v rozsudku případu Plaumann je tedy značně rozporuplné. Na základě této argumentace může Soud kdykoli zamítnout žalobu, byť i jediného podnikatele v daném oboru, s tím, že je tento obor otevřen i dalším podnikatelům, kteří by do něj mohli, někdy v budoucnu, vstoupit. Tím se stává locus standi pro soukromé žalobce téměř nedosažitelným.¹¹

Locus standi byl žalobci přiznán v případech, kdy se jednalo o člena skupiny, jejíž rozsah byl zafixován v minulosti tak, jako je tomu například v případě Toepfer. Žalobci byli obchodníci s pšenicí, kteří 1. října 1963 zažádali u německých orgánů o dovozní licenci. V době podání žádosti nebyl dovoz zatížen žádnou daň. Vzhledem k situaci na trhu se německé orgány rozhodly zavést dovozní daň a do doby jejího zavedení se rozhodly odmítat žádosti o udělení licence. Německé orgány se obrátily na Komisi, aby potvrdila jejich rozhodnutí. Komise 2. října zavedla daň a 3. října potvrdila postup německých orgánů. Obchodníci podali žalobu na neplatnost rozhodnutí Komise. ESD v otázce přípustnosti žaloby rozhodl, že:

⁷ Craig, P., De Búrca, G., EU Law, 3. vydání, Oxford: Oxford university press, 2003, str. 489

⁸ Rozsudek ESD č. 789 a 790/79 ze dne 17.6.1980 ve věci Calpak SpA a Società Emiliana Lavorazione Frutta SpA v. Komise

⁹ Šlosarčík, I., Postavení nepriviligovaných subjektů v žalobě na neplatnost před soudy Evropské unie – současný stav, trendy a implikace pro Českou republiku; Evropské a mezinárodní právo, 2/2004

¹⁰ Rozsudek SPS č. T-16/96 ze dne 30.4.1998 ve věci Cityflyer Express Ltd. v. Komise

¹¹ Craig, P., De Búrca, G., EU Law, 3. vydání, Oxford: Oxford university press, 2003, str. 494

„It is clear from the fact that on 1 October 1963 the Commission took a decision fixing new free-at-frontier prices for maize imported into the Federal Republic as from 2 October, that the protective measures retained by the Commission were to guard against no longer existed as from this latter date.

Therefore the only persons concerned by the said measures were importers who had applied for an import licence during the course of the day of 1 October 1963. The number and identity of these importers had already become fixed and ascertainable before 4 October, when the contested decision was made. The Commission was in a position to know that its decision affected the interests and the position of the set importers alone.

*The factual situation thus created differentiates the said importers, including the applicants from all other persons and distinguishes them individually just as in case of the person addressed.*¹²

Vzhledem k tomu, že byl okruh dotčených osob vymezen přesným časovým úsekem a nemohl být v budoucnu rozšířen, ESD žalobcům locus standi přiznal.

1.4. Napadnutelnost nařízení

1.4.1. Odmítavý přístup Soudu

Článek 230 SES umožňuje rovněž podat žalobu na neplatnost rozhodnutí, byť vydaného ve formě nařízení, pokud se žalobce bezprostředně a osobně dotýkají. Judikatura Soudu zpočátku zavedla dvě různé metody hodnocení přípustnosti takto podaných žalob: test uzavřenosti okruhu adresátů (closed category test) a abstraktní test (abstract terminology test).¹³ Obě metody sloužily k posouzení, zda se jedná či nejedná o „skutečné“ nařízení. Především abstraktní test byl až donedávna hlavním pravidlem, podle kterého Soud posuzoval přípustnost žaloby. Klasickou ukázkou aplikace této metody nabízí případ Calpak.

¹² Rozsudek ESD č. 106 a 107/63 ze dne 1.7.1965 ve věci Alfred Toepfer and Getreide-Import Gesellschaft v. Komise

¹³ Craig, P., De Búrca, G., EU Law, 3. vydání, Oxford: Oxford university press, 2003, str. 493

„6. The Commission ' s main contention is that as the disputed provisions were adopted in the form of regulations their annulment may only be sought if their content shows them to be , in fact , decisions . But in the Commission ' s view the provisions in question , which lay down rules of general application , are truly in the nature of regulations within the meaning of Article 189 of the Treaty

7. The second paragraph of Article 173 empowers individuals to contest , *inter alia* , any decision which , although in the form of a regulation , is of direct and individual concern to them . The objective of that provision is in particular to prevent the Community institutions from being in a position , merely by choosing the form of a regulation , to exclude an application by an individual against a decision which concerns him directly and individually ; it therefore stipulates that the choice of form cannot change the nature of the measure .

8. By virtue of the second paragraph of Article 189 of the Treaty the criterion for distinguishing between a regulation and a decision is whether the measure at issue is of general application or not ...

9. A provision which limits the granting of production aid for all producers in respect of a particular product to a uniform percentage of the quantity produced by them during a uniform preceding period is by nature a measure of general application within the meaning of Article 189 of the Treaty . In fact the measure applies to objectively determined situations and produces legal effects with regard to categories of persons described in a generalized and abstract manner . The nature of the measure as a regulation is not called in question by the mere fact that it is possible to determine the number or even the identity of the producers to be granted the aid which is limited thereby .

10. Nor is the fact that the choice of reference period is particularly important for the applicants , whose production is subject to considerable variation from one marketing year to another as a result of their own programme of production , sufficient to entitle them to an individual remedy . Moreover , the applicants have not established the existence of circumstances such as to justify describing that choice...as a decision adopted specifically in relation to them and , as such , entitling them to institute proceedings under the second paragraph of Article 173 .

11. *It follows that the objection raised by the commission must be accepted as regards the applications for the annulment of the provisions in the two regulations in question.*¹⁴

Dle ESD byla posuzovaná norma skutečným nařízením, a ne pouze shlukem individuálních rozhodnutí, protože se aplikovala na situaci určenou objektivním způsobem a zakládá právní důsledky pro kategorie osob vymezených zobecňujícím a abstraktním způsobem. Takto použitá interpretace byla kritizována jako umožňující institucím ES snadnou právní cestu, jak zamezit neprivilegovaným navrhovatelům přístup k přezkumu podle článku 230 SES; instituci k tomu stačilo formulovat svá nařízení v abstraktní podobě, byť v praxi přijatá právní norma postihla velmi úzkou skupinu subjektů.¹⁵

Tzv. test uzavřenosti okruhu adresátů byl užíván v případech, kdy se nařízení vztahovalo pouze na určitý časový úsek v minulosti a na přesně označenou a uzavřenou skupinu osob. V případě International Fruit Company ESD rozhodl, že nařízení Komise o podmínkách vydávání dovozních licencí pro jablka, které se vztahovalo pouze na skupinu dovozců, jež již před přijetím nařízení individuálně požádali u udělení dovozní licence, není ve své podstatě nařízením, ale balíček individuálních rozhodnutí shromážděných do jedné právní normy označené jako „nařízení“.¹⁶ Dle ESD norma označená formálně jako nařízení, přestože v podstatě šlo o skupinu rozhodnutí, spadala do kategorie norem přezkoumatelných podle článku 230 SES.

1.4.2. Codorniu

Soud se tedy dlouhou dobu držel striktně znění článku 230 SES a nepřipouštěl možnost, že by soukromí žalobci mohli napadnout platnost skutečného nařízení. Hlavním aplikačním pravidlem byl abstraktní test a pokud Soud dospěl k závěru, že žalovaný akt není disimulovaným rozhodnutím, ale skutečným nařízením, žalobu

¹⁴ Rozsudek ESD č. 789 a 790/79 ze dne 17.6.1980 ve věci Calpak SpA a Società Emiliana Lavorazione Frutta SpA v. Komise

¹⁵ Šlosarčík; I., Postavení neprivilegovaných subjektů v žalobě na neplatnost před soudy Evropské unie – současný stav, trendy a implikace pro Českou republiku; Evropské a mezinárodní právo, 2/2004

¹⁶ Rozsudek ESD č. 41-44/70 ze dne 13.5.1971 ve věci International Fruit Company a další v. Komise

zamítl. Test uzavřenosti okruhu adresátů pak byl používán pouze v případech, kdy se nařízení vztahovalo na v minulosti uzavřený okruh událostí.

Zlomovým rozhodnutím v přístupu Soudu k otevřenosti přezkumu jednotlivých komunitárních aktů se stal rozsudek v případě Codorniu. Španělský výrobce šumivého vína označovaného přízviskem „crémant“ napadl žalobou na neplatnost nařízení Rady, které vyhrazovalo používání tohoto označení pouze pro vína pocházející z Francie a Lucemburska. Ačkoliv napadené nařízení bylo skutečným nařízením podle kritéria abstraktnosti a generalizující povahy pojmů použitých v právní normě, ESD umožnil jeho přezkum i z iniciativy neprivilegovaného žalobce:

„18. As the Court has already held, the general applicability, and thus the legislative nature, of a measure is not called in question by the fact that it is possible to determine more or less exactly the number or even the identity of the persons to whom it applies at any given time, as long as it is established that it applies to them by virtue of an objective legal or factual situation defined by the measure in question in relation to its purpose (see most recently the judgment in Case C-298/89 Gibraltar v Council [1993] ECR I-3605, paragraph 17).

19. Although it is true that according to the criteria in the second paragraph of Article 173 of the Treaty the contested provision is, by nature and by virtue of its sphere of application, of a legislative nature in that it applies to the traders concerned in general, that does not prevent it from being of individual concern to some of them.

20. Natural or legal persons may claim that a contested provision is of individual concern to them only if it affects them by reason of certain attributes which are peculiar to them or by reason of circumstances in which they are differentiated from all other persons (see the judgment in Case 25/62 Plaumann v Commission [1963] ECR 95).

21. Codorniu registered the graphic trade mark "Gran Cremant de Codorniu" in Spain in 1924 and traditionally used that mark both before and after registration. By reserving the right to use the term "crémant" to French and Luxembourg producers, the contested provision prevents Codorniu from using its graphic trade mark.

22. *It follows that Codorniu has established the existence of a situation which from the point of view of the contested provision differentiates it from all other traders.*"¹⁷

Přestože ESD konstatoval, že se podle abstraktního testu jedná o skutečné nařízení, připustil, že je způsobilé mít osobní dopad na konkrétní osoby. Obecnost aktu tedy nevyklučuje individuální zájem. Soud tak umožnil neprivilegovaným žalobcům napadat platnost skutečných nařízení. Bezpochyby se jedná o vstřícný krok, nicméně v praxi žalobci stále narážejí na těžko zdolatelnou překážku spočívající v prokazování osobního dopadu. Ten bude Soud posuzovat na základě Plaumannova testu.

1.4.3. Post Codorniu

Omezení vycházející z povahy aktů, které mohou individuální žalobci žalobou na neplatnost napadnout, bylo novější judikaturou postupně odstraněno.¹⁸ Výraznou překážkou však nadále zůstává kritérium subjektivní, především pak kritérium osobního dopadu. Judikatura, která následovala po vydání rozhodnutí ve věci Codornium, přistupuje k otázce osobního dopadu v zásadě třemi různými způsoby.

První kategorii případů, kdy Soud uzná žalobcovu aktivní legitimaci, budou situace, kdy dochází k zásahu do práv (infringement of rights or breach of duty) žalobce. Codorniu je typickou ukázkou tohoto přístupu. Žalobce byl v tomto případě osobně dotčen, protože byl vlastníkem ochranné známky a jeho práva tak mohla být napadeným nařízením přímo ohrožena.

Druhým přístupem Soudu je posuzování otázky osobního dopadu s ohledem na rozsah vzniklé škody (degree of factual injury), kterou utrpěl žalobce v souvislosti s aplikací komunitárního aktu. Rozhodující bude velikost škody a samozřejmě existence souvislosti mezi žalovaným rozhodnutím a škodou, která žalobci vznikla. V případě Extramet ESD uznal aktivní procesní způsobilost největšího dovozce

¹⁷ Rozsudek ESD č. C-309/89 ze dne 18.5.1994 ve věci Codorniu SA v. Rada

¹⁸ Simon D., Komunitární právní řád, Praha: ASPI publishing, 2005, str. 553

komodity (vápníku), postiženého antidumpingovým opatřením Rady, protože byl zároveň největším konečným spotřebitelem dovážené komodity:

„17. The applicant has established the existence of a set of factors constituting such a situation which is peculiar to the applicant and which differentiates it, as regards the measure in question, from all other traders. The applicant is the largest importer of the product forming the subject-matter of the anti-dumping measure and, at the same time, the end-user of the product. In addition, its business activities depend to a very large extent on those imports and are seriously affected by the contested regulation in view of the limited number of manufacturers of the product concerned and of the difficulties which it encounters in obtaining supplies from the sole Community producer, which, moreover, is its main competitor for the processed product.“¹⁹

Třetím, stále nejrozšířenějším přístupem Soudu k posuzování osobního dopadu aktu na žalobce je tzv. „ryzí Plaumann“ (pure Plaumann).²⁰ Aktivní legitimace tak bude zkoumána striktně podle kritérií uvedených v rozsudku Plaumann. K uvolnění úzké interpretace Plaumannova testu, naznačené rozhodnutím v případě Codorniu, tedy nedošlo. Příkladem návratu k restriktivní interpretaci požadavků článku 230 SES je rozhodnutí ESD v případě Buralux,²¹ kdy ESD odmítl uznat žalobní způsobilost skupiny firem dopravujících odpad mezi Francií a Německem napadnout platnost nového nařízení zpřísnujícího podmínky pro přepravu odpadu v Evropské unii. Ke splnění požadavku individuálního dopadu nepostačilo ani to, že navrhovatelé byli schopni stanovit přesný počet a identitu firem, které zpochybňované nařízení postihne. Zásah do práv žalobce ani rozsah vzniklé škody nebudou znamenat, že je žalobce aktem osobně dotčen, pokud bude obor, ve kterém působí, otevřen i dalším subjektům, kteří by do něj mohli kdykoli v budoucnu vstoupit.

Vstřícnější přístup Soudu, který byl uveden v prvních dvou případech, je typický pouze pro některé specifické oblasti, jako jsou antidumpingové spory²², právo hospodářské soutěže (ESD uznal procesní způsobilost firmy, na jejíž podnět zahájila

¹⁹ Rozsudek ESD č. C-358/89 ze dne 16.5.1991 ve věci Extramet v. Rada

²⁰ Craig, P., De Búrca, G., EU Law, 3. vydání, Oxford: Oxford university press, 2003, str. 497

²¹ Rozsudek ESD č. C-209/94 ze dne 15.2.1996 ve věci Buralux v. Rada

²² Rozsudek ESD č. C-358/89 ze dne 16.5.1991 ve věci Extramet v. Rada

Komise šetření, zda je distribuční systém konkurenční firmy kartelem zakázaným evropským právem. Poté, co Komise rozhodla, že posuzovaný případ evropské právo neporušuje, ESD umožnil iniciátorovi šetření, aby napadl rozhodnutí Komise, jež konstatovalo neporušení evropského práva vyšetřovanou firmou, i když iniciátorovi řízení Komise své rozhodnutí přímo neadresovala)²³, otázky veřejných podpor (ESD uznal procesní způsobilost firem, na jejichž návrh Komise zahájila řízení o kompatibilitě poskytnuté státní pomoci s evropským právem, podat žalobu na neplatnost proti rozhodnutí Komise, kterým se kontrola státní pomoci zakončila a byla konstatována slučitelnost poskytnuté státní pomoci s evropským právem)²⁴ a spory týkající se lidských práv (ESD uznal procesní způsobilost jedné z neparlamentních politických stran, jež se cítila být diskriminována a pokusila se rozhodnutí EP o rozdělení fondů zrušit).²⁵

Soud tedy v některých oblastech vykládá Plaumannův test vstřícněji než je jeho obvyklá praxe. Nabízí se otázka, zda-li stejně, jako existují určité oblasti, existují i určité skupiny nepriviligovaných žalobců, k jejichž návrhům Soud při posuzování způsobilosti přistupuje s větší benevolencí. Jednotlivým regionům, občanským sdružením či nevládním organizacím by tak mohl být například umožněn přístup k Soudu za předpokladu splnění podmínek méně striktních, než jaké vyžaduje Plaumannův test. Nicméně i v těchto případech zachovává Soud svůj odmítavý postoj. SPS např. odmítl způsobilost Greenpeace International a několika místních organizací na ochranu životního prostředí zahájit přezkum rozhodnutí Komise o financování stavby dvou elektráren na Kanárských ostrovech, které dle názoru Greenpeace porušovalo principy ochrany životního prostředí v EU.

„49. ... As noted above (see paragraphs 30 and 32), the applicants stress here that their interests affected by the contested decision are not economic, as has been the case in almost all the judgments delivered in relation to Article 173 of the Treaty, but of a quite different kind, relating to environmental and health protection.

...

²³ Rozsudek ESD č. 26/76 ze dne 25.10.1977 ve věci Metro-SB-Grossmarkte GmbH & Co KG v. Komise

²⁴ Rozsudek ESD č. 169/84 ze dne 28.1.1986 ve věci Compagnie Francaise de l'Azote (COFAZ) SA v. Komise

²⁵ Rozsudek ESD č. 294/83 ze dne 23.4.1986 ve věci Parti Ecologiste 'Les Verts' v. Parlament

51. Consequently, the criterion which the applicants seek to have applied, restricted merely to the existence of harm suffered or to be suffered, cannot alone suffice to confer locus standi on an applicant, since such harm may affect, generally and in the abstract, a large number of persons who cannot be determined in advance in a way which distinguishes them individually in the same way as the addressee of a decision, in accordance with the case-law cited above. That conclusion cannot be affected by the fact, put forward by the applicants (see paragraph 33 above), that in the practice of national courts in matters relating to environmental protection locus standi may depend merely on their having a "sufficient" interest, since locus standi under the fourth paragraph of Article 173 of the Treaty depends on meeting the conditions relating to the applicant's being directly and individually affected by the contested decision (see paragraph 48 above).

52. The applicants' argument that their locus standi in this case should be assessed in the light of criteria other than those already set down in the case-law cannot, therefore, be accepted.

...

59 It has consistently been held that an association formed for the protection of the collective interests of a category of persons cannot be considered to be directly and individually concerned for the purposes of the fourth paragraph of Article 173 of the Treaty by a measure affecting the general interests of that category, and is therefore not entitled to bring an action for annulment where its members may not do so individually ...²⁶

Soud zde výslovně varoval před rizikem, že by bylo možné obejít podmínky článku 230 SES ad hoc založením občanského sdružení, nadace či jiné formy zájmové organizace pro účely podání žaloby, pokud by těmto subjektům bylo poskytnuto ze strany soudů EU preferenční zacházení.²⁷ A tak ani zvláštní zájmové skupiny, nevládní organizace, regiony či jiné instituce nejsou nijak upřednostňovány při posuzování jejich žalobní způsobilosti.

²⁶ Příkaz SPS č. T-585/93 ze dne 9.8.1995 ve věci Greenpeace a další v. Komise

²⁷ Šlosarčík, I., Postavení neprivilegovaných subjektů v žalobě na neplatnost před soudy Evropské unie – současný stav, trendy a implikace pro Českou republiku; Evropské a mezinárodní právo, 2/2004

1.4.4. Substantial adverse effect

Možnou alternativu k Plaumannově testu nabídl ve svém stanovisku v případě Unión de Pequeños Agricultores (UPA) generální advokát Jacobs. Španělské sdružení výrobců olivového oleje žalovalo nařízení č. 1638/98 měnící trh s olivovým olejem v EU, a to zejména v neprospěch malých producentů této komodity. Generální advokát Jacobs navrhoval Soudu, aby posuzoval žalobcovu způsobilost podle toho, zda žalované nařízení „nepříznivě ovlivňuje zájmy žalobce“ (substantial adverse effect):

„102.

It may be helpful to summarise the reasons for that view, as follows:

(1) The Court's fundamental assumption that the possibility for an individual applicant to trigger a reference for a preliminary ruling provides full and effective judicial protection against general measures is open to serious objections:

- under the preliminary ruling procedure the applicant has no right to decide whether a reference is made, which measures are referred for review or what grounds of invalidity are raised and thus no right of access to the Court of Justice; on the other hand, the national court cannot itself grant the desired remedy to declare the general measure in issue invalid;

- there may be a denial of justice in cases where it is difficult or impossible for an applicant to challenge a general measure indirectly (e.g. where there are no challengeable implementing measures or where the applicant would have to break the law in order to be able to challenge ensuing sanctions);

- legal certainty pleads in favour of allowing a general measure to be reviewed as soon as possible and not only after implementing measures have been adopted;

- indirect challenges to general measures through references on validity under Article 234 EC present a number of procedural disadvantages in comparison to direct challenges under Article 230 EC before the Court of First Instance as regards for example the participation of the institution(s) which adopted the measure, the delays and costs involved, the award of interim measures or the possibility of third party intervention.

(2) Those objections cannot be overcome by granting standing by way of exception in those cases where an applicant has under national law no way of

triggering a reference for a preliminary ruling on the validity of the contested measure. Such an approach

- has no basis in the wording of the Treaty;*
- would inevitably oblige the Community Courts to interpret and apply rules of national law, a task for which they are neither well prepared nor even competent;*
- would lead to inequality between operators from different Member States and to a further loss of legal certainty.*

(3) Nor can those objections be overcome by postulating an obligation for the legal orders of the Member States to ensure that references on the validity of general Community measures are available in their legal systems. Such an approach would

- leave unresolved most of the problems of the current situation such as the absence of remedy as a matter of right, unnecessary delays and costs for the applicant or the award of interim measures;*
- be difficult to monitor and enforce; and*
- require far-reaching interference with national procedural autonomy.*

(4) The only satisfactory solution is therefore to recognise that an applicant is individually concerned by a Community measure where the measure has, or is liable to have, a substantial adverse effect on his interests. That solution has the following advantages:

- it resolves all the problems set out above: applicants are granted a true right of direct access to a court which can grant a remedy, cases of possible denial of justice are avoided, and judicial protection is improved in various ways;*
- it also removes the anomaly under the current case-law that the greater the number of persons affected the less likely it is that effective judicial review is available;*
- the increasingly complex and unpredictable rules on standing are replaced by a much simpler test which would shift the emphasis in cases before the Community Courts from purely formal questions of admissibility to questions of substance;*
- such a re-interpretation is in line with the general tendency of the case-law to extend the scope of judicial protection in response to the growth of powers of the Community institutions (ERTA, Les Verts, Chernobyl);*

(5) The objections to enlarging standing are unconvincing. In particular:

- the wording of Article 230 EC does not preclude it;*

- to insulate potentially unlawful measures from judicial scrutiny cannot be justified on grounds of administrative or legislative efficiency: protection of the legislative process must be achieved through appropriate substantive standards of review;

- the fears of over-loading the Court of First Instance seem exaggerated since the time-limit in Article 230(5) EC and the requirement of direct concern will prevent an insuperable increase of the case-load; there are procedural means to deal with a more limited increase of cases.

(6) The chief objection may be that the case-law has stood for many years. There are however a number of reasons why the time is now ripe for change. In particular:

- the case-law in many borderline cases is not stable, and has been in any event relaxed in recent years, with the result that decisions on admissibility have become increasingly complex and unpredictable;

- the case-law is increasingly out of line with more liberal developments in the laws of the Member States;

- the establishment of the Court of First Instance, and the progressive transfer to that Court of all actions brought by individuals, make it increasingly appropriate to enlarge the standing of individuals to challenge general measures;

- the Court's case-law on the principle of effective judicial protection in the national courts makes it increasingly difficult to justify narrow restrictions on standing before the Community Courts.²⁸

Přesto ESD ve svém rozsudku navázal na svou dřívější judikaturu a označil žalobu za nepřipustnou. Názor ESD nezměnilo ani riziko, že v důsledku nové regulace trhu s olivovým olejem hrozí mnoha drobným farmářům, členům UPA, úpadek. Procesní způsobilost UPA před ESD nezajistila ani nemožnost dosáhnout přezkumu napadeného nařízení v řízení před vnitrostátními soudy prostřednictvím předběžné otázky položené španělským soudem ESD. Napadené nařízení ke svému působení uvnitř španělského právního systému nevyžadovalo přijetí vnitrostátních implementačních předpisů a nemohlo se tak (dle španělských procesních předpisů) stát předmětem soudního sporu před španělským soudem. Ve svém rozsudku sice

²⁸ stanovisko generálního advokáta Jacobse v případě Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, C-50/00

ESD konstatoval, že by členské státy měly zajistit účinnou právní ochranu subjektů podléhajících jejich jurisdikci, zároveň se ale ESD omezil na konstatování, že nemůže absenci odpovídající vnitrostátní právní ochrany suplovat extenzí soudní ochrany na úrovni EU.²⁹

Mezitím se ovšem SPS opřel o výše uvedený názor generálního advokáta Jacobse v rozsudku Jégo-Quéré.³⁰ Francouzská rybářská společnost při svém podnikání používala sítě, které byly v rozporu s nařízením Komise č. 1162/2001. Jégo-Quéré proto podala k SPS žalobu na zrušení dvou ustanovení tohoto nařízení. Komise však namítla, že tato společnost nemá k podání žaloby aktivní legitimaci, a proto je žaloba nepřijatelná. Na základě výše zmíněného stanoviska generálního advokáta Jacobse a s ohledem na to, že nedostatečná ochrana jednotlivců může být porušením práva na spravedlivý proces a účinné právní prostředky, které bylo stanoveno čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Evropské úmluvy o lidských právech a opětovně potvrzeno čl. 47 Charty základních práv EU, dospěl SPS k závěru, že „dosavadní úzký výklad pojmu individuálně dotčené osoby ve smyslu článku 230 SES je již překonaný“.³¹

„27. Next, as regards the question whether the applicant is individually concerned within the meaning of the fourth paragraph of Article 230 EC, it should be recalled that, according to settled-case law dating back to the judgment of the Court of Justice in Case 25/62 Plaumann v Commission [1963] ECR 95, 107, for natural and legal persons to be regarded as individually concerned by a measure not addressed to them, it must affect their position by reason of certain attributes peculiar to them, or by reason of a factual situation which differentiates them from all other persons and distinguishes them individually in the same way as the addressee.

28. It is therefore necessary to consider whether, in the light of that case-law, the applicant may be regarded as individually concerned by the contested provisions.

...

²⁹ Šlosarčík, I., Postavení neprivilegovaných subjektů v žalobě na neplatnost před soudy Evropské unie – současný stav, trendy a implikace pro Českou republiku; Evropské a mezinárodní právo, 2/2004

³⁰ Rozsudek SPS č. T-177/01 ze dne 3.5.2002 ve věci Jégo-Quéré & Cie SA v. Komise

³¹ Šturma, P., Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva, Bulletin advokacie, 7-8/2004

38. Consequently, it follows that the applicant cannot be regarded as individually concerned within the meaning of the fourth paragraph of Article 230 EC, on the basis of the criteria hitherto established by Community case-law.

...

39. However, the applicant asserts that, were its action to be dismissed as inadmissible, it would be denied any legal remedy enabling it to challenge the legality of the contested provisions. Since the regulation does not provide for the adoption of any implementing measures by the Member States, the applicant maintains that, in the present case, it would have no right of action before the national courts.

...

41. In that regard, it should be borne in mind that the Court of Justice itself has confirmed that access to the courts is one of the essential elements of a community based on the rule of law and is guaranteed in the legal order based on the EC Treaty, inasmuch as the Treaty established a complete system of legal remedies and procedures designed to permit the Court of Justice to review the legality of acts of the institutions... The Court of Justice bases the right to an effective remedy before a court of competent jurisdiction on the constitutional traditions common to the Member States and on Articles 6 and 13 of the ECHR..

42. In addition, the right to an effective remedy for everyone whose rights and freedoms guaranteed by the law of the Union are violated has been reaffirmed by Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union proclaimed at Nice on 7 December 2000 (OJ 2000 C 364, p. 1).

43. It is therefore necessary to consider whether, in a case such as this, where an individual applicant is contesting the lawfulness of provisions of general application directly affecting its legal situation, the inadmissibility of the action for annulment would deprive the applicant of the right to an effective remedy.

44. In that regard, it should be recalled that, apart from an action for annulment, there exist two other procedural routes by which an individual may be able to bring a case before the Community judicature - which alone have jurisdiction for this purpose - in order to obtain a ruling that a Community measure is unlawful, namely proceedings before a national court giving rise to a reference to the Court of Justice for a preliminary ruling under Article 234 EC and an action based on the non-contractual liability of the Community, as provided for in Article 235 EC and the second paragraph of Article 288 EC.

...

47. *On the basis of the foregoing, the inevitable conclusion must be that the procedures provided for in, on the one hand, Article 234 EC and, on the other hand, Article 235 EC and the second paragraph of Article 288 EC can no longer be regarded, in the light of Articles 6 and 13 of the ECHR and of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights, as guaranteeing persons the right to an effective remedy enabling them to contest the legality of Community measures of general application which directly affect their legal situation.*

...

50. *In those circumstances, and having regard to the fact that the EC Treaty established a complete system of legal remedies and procedures designed to permit the Community judicature to review the legality of measures adopted by the institutions (paragraph 23 of the judgment in *Les Verts v Parliament*, cited in paragraph 41 above), the strict interpretation, applied until now, of the notion of a person individually concerned according to the fourth paragraph of Article 230 EC, must be reconsidered.*

51. *In the light of the foregoing, and in order to ensure effective judicial protection for individuals, a natural or legal person is to be regarded as individually concerned by a Community measure of general application that concerns him directly if the measure in question affects his legal position, in a manner which is both definite and immediate, by restricting his rights or by imposing obligations on him. The number and position of other persons who are likewise affected by the measure, or who may be so, are of no relevance in that regard.*³²

Na základě odvolání Komise se však věc dostala k ESD, který potvrdil svoje původní stanovisko k této otázce. Znovu zopakoval, že SES založila úplný systém právních prostředků nápravy, které jsou určeny k zaručení účinné ochrany práv občanů v rámci komunitárního právního pořádku. Podle ESD však soukromé subjekty, které sice z důvodu zmiňovaných podmínek pro aktivní legitimaci k podání žaloby nemohou napadnout obecně aplikovatelný komunitární akt přímo, mají v závislosti na konkrétním případě buď možnost nepřímo tvrdit neplatnost takových aktů v řízení před soudy ES v řízení dle článku 241 SES, nebo tak učinit v řízení před

³² Rozsudek SPS č. T-177/01 ze dne 3.5.2002 ve věci *Jégo-Quéré & Cie SA v. Komise*

národními soudy a požádat takový soud o položení předběžné otázky k ESD dle článku 234 ES ohledně platnosti takového komunitárního aktu. Každý členský stát je dle ESD povinen zřídit takový systém právních náprav a procesních pravidel, který zajistí respektování práva jednotlivců na účinnou soudní ochranu..³³

Přestože ESD opakovaně odmítl liberalizovat svůj přístup k otázce žalobní způsobilosti, znamená vývoj posledních let značný posun. SPS svým rozhodnutím v případě Jégo-Quéré jasně signalizoval ochotu přistupovat k žalobní způsobilosti neprivilegovaných subjektů vstřícněji, než činí dosavadní praxe. SPS zdůraznil, v souladu se stanoviskem generálního advokáta Jacobse a s odkazem na Evropskou úmluvu o lidských právech a Chartu základních práv EU, potřebu oprostít se od současných požadavků kladených na posuzování osobního dopadu dosavadní judikaturou. Ačkoliv tyto názory ESD dosud nepřijal, možných změn v postoji ESD může postupně dosáhnout tlak v podobě opakovaných stanovisek generálních advokátů a zejména vliv působení Charty základních práv EU.³⁴

1.5. Napadnutelnost směrnice

Článek 230 SES explicitně neumožňuje neprivilegovaným žalobcům napadat platnost aktu vydaného v podobě směrnice. Judikatura Soudu však dospěla k názoru, že taková žaloba je přípustná za podmínky, že směrnice obsahuje ustanovení rozhodovací povahy a že žalobce splňuje subjektivní podmínky.³⁵ V případě Paul Vannieuwenhuyze-Morin, ve kterém se Paul Vannieuwenhuyze-Morin domáhal zrušení směrnice 2002/58/EC upravující způsob zpracování osobních dat v oblasti elektronických komunikací, SPS jasně stanovil, že:

„20. Under the fourth paragraph of Article 230 EC, [a]ny natural or legal person may ... institute proceedings against a decision addressed to that person or

³³ Rozsudek ESD č. C-263/02 ze dne 1.4.2004 ve věci Jégo-Quéré & Cie SA v. Komise

³⁴ Šlosarčík; I., Postavení neprivilegovaných subjektů v žalobě na neplatnost před soudy Evropské unie – současný stav, trendy a implikace pro Českou republiku; Evropské a mezinárodní právo, 2/2004

³⁵ Rozsudek ESD č. C-298/89 ze dne 29.6.1993 ve věci Vláda Gibraltarů v. Rada

against a decision which, although in the form of a regulation or a decision addressed to another person, is of direct and individual concern to the former.

21. Although the fourth paragraph of Article 230 EC makes no express provision regarding the admissibility of actions brought by private persons for the annulment of a directive, it is none the less clear from the case-law that that fact in itself is not sufficient for such actions to be declared inadmissible (Case T-135/96 *UEAPME v Council* [1998] ECR II-2335, paragraph 63; order of 10 September 2002 in Case T-223/01 *Japan Tobacco and JT International v Parliament and Council* [2002] ECR II-3259, paragraph 28). In addition, the Community institutions cannot, merely by their choice of the form of the measure at issue, deprive individuals of the judicial protection which is afforded them by that provision of the Treaty (orders of 14 January 2002 in Case T-84/01 *Association contre l'heure d'été v Parliament and Council* [2002] ECR II-99, paragraph 23, and *Japan Tobacco and JT International*, cited above, paragraph 28). Therefore it is necessary to ascertain whether the contested directive is a decision of direct and individual concern to the applicant within the meaning of the fourth paragraph of Article 230 EC.

22. In the present case, it is common ground that Directive 2002/58 is indeed a legislative measure. The rules which it contains, in particular the first three paragraphs of Article 13, laying down provisions intended to regulate unsolicited electronic communications, are set out in general terms, apply to objectively determined situations and produce legal effects in relation to categories of persons considered generally and objectively, namely any natural or legal person providing electronic communications services and any user of or subscriber to those services.

23. However, the fact that the contested measure is, by nature, legislative and is not a decision within the meaning of Article 249 EC is not in itself sufficient to make it impossible for the applicant to bring an action for its annulment.

24. In certain circumstances, even a legislative measure which applies to economic operators generally may be of direct and individual concern to some of them (Case C-358/89 *Exramet Industrie v Council* [1991] ECR I-2501, paragraph 13; Case C-309/89 *Codorniu v Council* [1994] ECR I-1853, paragraph 19, and order in *Japan Tobacco and JT International*, cited above, paragraph 29).

25. *It follows that the plea of inadmissibility based on the legislative nature of the contested measure must be dismissed and therefore it is necessary to determine whether the contested directive is of individual and direct concern to the applicant.*³⁶

SPS tak stanovil, že přezkumu jsou otevřeny veškeré akty Společenství, pokud mají na žalobce přímý a osobní dopad. Nicméně i v tomto případě SPS pro posouzení subjektivních kritérií použil Plamannův test, na základě kterého žalobcovu žádost odmítl pro nedostatek žalobní způsobilosti. Soukromí žalobci narazí opět na téměř nepřekonatelnou překážku spočívající v restriktivním přístupu Soudu k otázce, zda je žalobce individuálně dotčen či nikoli. Je velmi obtížné, aby žalobce prokázal přímou souvislost, už proto, že je poněkud akrobatickým úkonem prokázat, že směrnice může ovlivnit právní postavení jednotlivců, pokud podle ustálené judikatury nemůže nikdy zakládat právní povinnosti ve vztahu k těmto jednotlivcům, protože nemá horizontální účinek.³⁷

1.6. Důvody restriktivního přístupu

Je zřejmé, že se ESD vytrvale brání větší otevřenosti soukromým subjektům. K tomuto odmítavému postoji ESD se pochopitelně vyjadřuje řada odborníků, kteří se snaží objasnit důvody, pro které ESD vytrvale odmítá zmírnit svůj restriktivní přístup vůči nepriviligovaným žalobcům. Bude proto zajímavé se alespoň s některými z nich ve stručnosti seznámit.

Jednou z domněnek je, že se ESD snaží systematicky vytvořit systém, ve kterém by vystupoval jako nejvyšší odvolací soud ve věcech komunitárního práva a jednotlivé vnitrostátní soudy by tak působily jako soudy první instance. Soukromí žalobci by se tak na ESD mohli obracet pouze nepřímo, prostřednictvím řízení o

³⁶ Příkaz SPS č. T-321/02 ze dne 6.5.2003 ve věci Paul Vannieuwenhuyze-Morin v. Evropský parlament

³⁷ Simon D., Komunitární právní řád, Praha: ASPI publishing, 2005, str. 551

předběžné otázce. Zájem na fungování takového systému převažuje zájem nad umožněním přímého přístupu k ESD pro soukromé subjekty.³⁸

Jiní autoři spatřují restriktivní přístup Soudu jednoduše v tom, že sama SES neposkytuje prostor pro vstřícnější přístup. SES v článku 230 jasně stanoví podmínky, za kterých se mohou soukromé subjekty obracet přímo na Soud. Tyto podmínky tak zároveň tvoří limit přípustnosti takových žalob.³⁹ Vzhledem k judikatuře Soudu ve věcech jako je Codorniu a další, je však tento názor již těžko obhajitelný,⁴⁰ neboť Soud svou judikaturou dokázal otevřít přezkumu i akty, u kterých to Smlouva výslovně neumožňovala. Samotné znění jednotlivých ustanovení Smlouvy tedy nebrání Soudu v jejich extenzivnímu výkladu.

Snaha zabránit větší otevřenosti pro neprivilegované subjekty může být také spatřována v obavě z prudkého soudního nápadu SPS (a nepřímo ESD), pokud by byly podmínky článku 230 SES výrazně zmírněny.⁴¹ SPS i ESD se již v současné době potýkají s problémem přehlcení soudní agendy. V případě, že by došlo k náhlému zmírnění podmínek kladených na způsobilost soukromých subjektů, hrozilo by ochromení efektivního fungování obou Soudů.

1.7. Přímý dopad

Podají-li se žalobci prokázat, že je komunitárním aktem individuálně dotčen, bude muset ještě prokázat existenci přímého dopadu (direct concern). V této otázce platí jednoduché pravidlo, které nečiní v praxi větší problémy. Žalobce bude přímo dotčen, pokud mu v důsledku komunitárního aktu, který napadá, bezprostředně vzniká povinnost nebo pokud pozbývá práva, aniž by na jeho postavení měl vliv nějaký další diskreční zásah vnitrostátního nebo komunitárního orgánu. Žalobce tedy není ve smyslu článku 230 SES individuálně dotčen, pokud je jeho postavení ovlivněno

³⁸ Rasmussen H., Why is Article 173 Interpreted against Privat Plaintiffs, *European Law Review*, 5/1980, str. 112

³⁹ Harding C., The Private Interest in Challenging Community Action, *European Law Review*, 5/1980, str. 355

⁴⁰ Craig, P., De Búrca, G., *EU Law*, 3. vydání, Oxford: Oxford university press, 2003, str. 513

⁴¹ Arnall, A., *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford 1999, str. 49

vnitrostátními opatřeními, jimiž se komunitární akt provádí.⁴² V již zmiňovaném případě International Fruit Company Soud o otázce přímého dopadu stanovil, že:

„23. Moreover, it is clear from the system introduced by Regulation No 459/70, and particularly from article 2 (2) thereof, that the decision on the grant of import licences is a matter for the Commission .

24. According to this provision, the Commission alone is competent to assess the economic situation in the light of which the grant of import licences must be justified .

25. Article 1 (2) of Regulation No 459/70, by providing that " the member states shall in accordance with the conditions laid down in article 2, issue the licence to any interested party applying for it ", makes it clear that the national authorities do not enjoy any discretion in the matter of the issue of licences and the conditions on which applications by the parties concerned should be granted .

26. The duty of such authorities is merely to collect the data necessary in order that the Commission may take its decision in accordance with article 2 (2) of that regulation, and subsequently adopt the national measures needed to give effect to that decision .

27. In these circumstances as far as the interested parties are concerned, the issue of or refusal to issue the import licences must be bound up with this decision .

28. The measure whereby the Commission decides on the issues of the import licences thus directly affects the legal position of the parties concerned .

*29. "The applications thus fulfil the requirements of the second paragraph of Article 173 of the Treaty, and are therefore admissible ."*⁴³

1.8. Důvody pro zrušení a míra kontroly

Pokud se žalobci podaří prokázat aktivní legitimaci a žalobu podá ve lhůtě k tomu stanovené, bude muset prokázat existenci některého z důvodů, se kterými je spojována neplatnost aktu. Tyto důvody jsou specifikovány v článku 230 (2) SES a jsou jimi nedostatek příslušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí,

⁴² Simon D., Komunitární právní řád, Praha: ASPI publishing, 2005, str. 557

⁴³ Rozsudek ESD č. 41-44/70 ze dne 13.5.1971 ve věci International Fruit Company a další v. Komise

porušení Smlouvy nebo jakékoli právní normy vztahující se k jejímu provádění a zneužití pravomoci. Žaloba musí obvykle obsahovat uvedení důvodů, kterých se žalobce dovolává, Soud je ale v případě nedostatečné přesnosti může sám vyvodit. Nepřípustné jsou nové důvody, které by byly namítnuty po uplynutí lhůty k podání žaloby.⁴⁴ Zkoumání jednotlivých důvodů se provádí podle skutkových a právních prvků, které existují k datu přijetí aktu, což v zásadě vylučuje možnost brát v úvahu, že dodatečně dojde k jeho nápravě.⁴⁵

1.8.1. Nedostatek příslušnosti

Nedostatek příslušnosti orgánu Společenství pro vydání aktu není obecně příliš častým žalobním důvodem.⁴⁶ Je to způsobeno především tím, že Soud se ve své praxi přiklání k poměrně extenzivnímu výkladu příslušnosti jednotlivých orgánů Společenství. Tento žalobní důvod bude nejčastěji použit v případech, kdy dochází k neoprávněné delegaci pravomocí Společenství na jiné instituce. V případě Meroni Soud stanovil, že delegace pravomocí orgánem Společenství na jiný orgán je možná, ale jen za předpokladu splnění určitých podmínek. Delegující orgán nemůže svěřit delegovanému pravomoci odlišné od těch, které sám získal. Výkon pravomocí svěřených delegovanému musí být dále podroben stejným podmínkám, jako jsou ty, kterým by podléhal, pokud by je delegující orgán vykonával přímo, zejména pokud jde o požadavky odůvodnění a zveřejnění. Konečně i když je delegující orgán oprávněn delegovat své pravomoci, musí přijmout výslovně rozhodnutí o jejich přenesení a delegace se může týkat pouze prováděcích pravomocí přesně definovaných.⁴⁷

1.8.2. Porušení podstatných formálních náležitostí

V případech porušení podstatných formálních náležitostí nepovede k prohlášení neplatnosti aktu jakákoli formální vada, ale pouze vada podstatná. Bude tomu

⁴⁴ Článek 42 odst. 2 Jednacího řádu Soudního dvora a článek 48 odst. 2 Jednacího řádu Soudu prvního stupně

⁴⁵ Simon D., *Komunitární právní řád*, Praha: ASPI publishing, 2005, str. 566

⁴⁶ Craig, P., De Búrca, G., *EU Law*, 3. vydání, Oxford: Oxford university press, 2003, str. 533

⁴⁷ Rozsudek ESD č. 9/56 ze dne 13.6.1958 ve věci Meroni a Co. Industrie Metallurgiche SpA v. ECSC

většinou v případech, kdy se vada týká některého ze základních procesních požadavků požadovaných při přijímání aktu. Těmito požadavky jsou především dodržování povinnost konzultace⁴⁸, povinnost odůvodnění, umožnění přístupu k dokumentům a zajištění práva být slyšen.⁴⁹

1.8.3. Porušení Smlouvy nebo jakékoli právní normy vztahující se k jejímu provádění

Je zřejmé, že právě tvrzené porušení Smlouvy nebo jakékoli právní normy vztahující se k jejímu provádění bude nejčastějším žalobním důvodem, protože poskytuje poměrně širokou možnost subsumce. Neplatnost může vyplívat nejen z porušení Smlouvy, ale i z porušení veškerého primárního práva a obecných právních zásad Společenství.⁵⁰ Důvodem neplatnosti bude rovněž porušení sekundárního práva, tedy například situace, kdy jeden akt bude v rozporu s aktem jemu nadřazeným.⁵¹

1.8.4. Zneužití pravomoci

Prohlášení aktu za neplatný z důvodu zneužití pravomoci lze dosáhnout pokud akt z hlediska veřejného zájmu zcela postrádá jakýkoli účel, pokud akt sleduje jiný cíl, než pro který byly zakotveny příslušné pravomoci, anebo pokud je akt přijat v rozporu se zvláštními postupy, k nimž zavazují ustanovení korespondující se sledovanými cíli, tedy v případě, který se shoduje s tradičním porušením procesních norem.⁵² Ani tento žalobní důvod, vzhledem k obtížnosti jeho prosazování před Soudem, nepatří mezi příliš časté.

1.8.5. Míra kontroly

Jakkoli je soudce v principu oprávněn ověřovat jak vnější, tak vnitřní legalitu aktů, jejichž platnost je napadána, a mohl by tedy vykonávat „maximální kontrolu“,

⁴⁸ Rozsudek ESD č. 138/79 ze dne 29.10.1980 ve věci *Roquette Freres SA v. Rada*

⁴⁹ Craig, P., De Búrca, G., *EU Law*, 3. vydání, Oxford: Oxford university press, 2003, str. 534

⁵⁰ Rozsudek ESD č. 4/73 ze dne 4.5.1974 ve věci *Nold KG v. Komise*

⁵¹ Rozsudek ESD č. 74/74 ze dne 14.5.1975 ve věci *CNTA v. Komise*

⁵² Simon D., *Komunitární právní řád*, Praha: ASPI publishing, 2005, str. 571

byl nucen najít rovnováhu mezi nutností kontrolovat případy neplatností a snahou respektovat rozsah uvážení, které instituce mají bez toho, že by svým vlastním úsudkem nahrazoval posouzení, které přísluší politickým orgánům Společenství.⁵³ Postihována jsou tedy jen zjevná a závažná porušení.

1.9. Účinky rozsudku

Pokud Soud shledá důvody uvedené v žalobě za opodstatnělé, prohlásí akt na základě článku 231 SES za od počátku neplatný. Zrušení aktu má v zásadě retroaktivní účinek. Pokud však Soud rozhoduje o neplatnosti nařízení, považuje-li to za nezbytné, uvede v souladu s článkem 231 SES ty jeho účinky, které jsou nadále považovány za zachované. Možnost omezit účinek rozsudků o neplatnosti, která má snížit dopady retroaktivity na nabytá práva, ale rovněž i zaručit právní jistotu a kontinuitu práva, byla jednak rozšířena nad rámec litery článku 231 SES i na jiné akty než nařízení,⁵⁴ a jednak byla použita jako základ pro odklad účinků zrušení aktu do okamžiku, než je k tomu pravomocnými institucemi přijat nový právní akt, který nahradí akt dřívější.⁵⁵ Zachování účinků aktu až do přijetí nového právního aktu může kromě toho vést k paradoxnímu důsledku, že členský stát může být odsouzen pro porušení povinnosti, která je stanovena ve zrušeném aktu.⁵⁶

Článek 233 SES pak ukládá orgánům, jejichž akt byl prohlášen za neplatný nebo jejichž nečinnost byla prohlášena za odporující SES, povinnost přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudu. Především to znamená odstranění následků zrušeného aktu a vyvarování se přijetí stejného aktu.⁵⁷

⁵³ Simon D., *Komunitární právní řád*, Praha: ASPI publishing, 2005, str. 572

⁵⁴ Rozsudek ESD č. 34/86 ze dne 3.7.1986 ve věci Rada v. Evropský parlament; Rozsudek ESD č. C-295/90 ze dne 7.7.1992 ve věci Evropský parlament v. Rada

⁵⁵ Rozsudek ESD č. C-60/90 ze dne 16.7.1992 ve věci Evropský parlament v. Rada

⁵⁶ Simon D., *Komunitární právní řád* Praha: ASPI publishing, 2005, str. 575

⁵⁷ Craig, P., De Búrca, G., *EU Law*, 3. vydání, Oxford: Oxford university press, 2003, str. 541

1.10. Shrnutí

Žaloba na neplatnost podle článku 230 SES umožňuje privilegovaným a neprivegovaným žalobcům napadat platnost komunitárních aktů, které mají vyvolávat právní účinky vůči třetím osobám. Aby byl takový akt prohlášen za neplatný, musí být žaloba podána oprávněnou osobou ve lhůtě k tomu určené a akt musí být stížen jednou z vad, které uvádí článek 230 SES.

Zatímco privilegovaní žalobci mohou podávat žalobu proti všem napadnutelným aktům, aniž by museli prokazovat žalobní zájem, postavení neprivegovaných žalobců (soukromých subjektů) je v tomto ohledu podstatně složitější. Poměrně dlouhou dobu trvalo, než judikatura vymezila okruh aktů, které mohou soukromé subjekty napadat. Ze samotné Smlouvy totiž vyplývaly pouze omezené možnosti.⁵⁸ Postupným vývojem v judikatuře, především v případě Codorniu, Soud dospěl k závěru, že kromě rozhodnutí (ať už pravých nebo přijatých ve formě nařízení) mohou neprivegovaní žalobci napadat žalobou na neplatnost i „pravá“ nařízení a směrnice za předpokladu, že prokáží, že jsou těmito akty přímo a osobně dotčeni. Omezení vycházející z povahy aktu tak byla judikaturou Soudu postupně odstraněna.

Největší a ve většině případů nepřekonatelnou překážkou tedy pro neprivegované žalobce stále zůstává prokázání toho, že jsou komunitárním aktem osobně dotčeni. Splnění podmínek tzv. Plaumannova testu, jehož kriteria Soud pro posuzování osobního dopadu užívá, je ve většině případů pro soukromé subjekty nemožné. Požadavky osobního dopadu tak mohou splnit pouze žalobci, jejichž okruh je v minulosti fixně uzavřen. Existují však určité oblasti, jako je hospodářská soutěž, anti-dumpingové spory, veřejné podpory a spory s lidsko-právní problematikou, ve kterých je přístup Soudu k této otázce poněkud benevolentnější.

Možnou alternativu k Plaumannově testu předestřel v případě UPA generální advokát Jacobs, který navrhl posuzovat otázku osobního vztahu podle toho, zda žalovaný komunitární akt nepříznivě ovlivňuje žalobcovy zájmy. Přestože SPS v případě Jégo-Quéré použil Jacobsovu argumentaci a na jejím základě žalobní

⁵⁸ viz. výklad o neprivegovaných žalobcích

způsobilost soukromého subjektu uznal, ESD v obou případech Jacobsovi argumenty smetl ze stolu a opět použil pro posuzování žalobní způsobilosti Plaumannův test.

Přímá žaloba podle článku 230 SES je tedy v současné době pro neprivilegované žalobce trnitou cestou k prohlášení neplatnosti komunitárního aktu. Jednou z alternativ je možnost napadnout platnost komunitárního aktu nepřímou žalobou podle článku 234 SES, tedy v řízení o předběžné otázce.

2. Řízení o předběžné otázce – nepřímá žaloba

Řízení o předběžné otázce je hlavním nástrojem Společenství, kterým zajišťuje správnou a jednotnou aplikaci práva Společenství. Jeho význam při upevňování a rozvoji právního systému Společenství je nezpochybnitelný. Bylo to právě v rámci tohoto řízení, kdy ESD formuloval zásadní princip aplikační přednosti práva ES před vnitrostátním právem členských států⁵⁹ nebo podmínky, za kterých je právo ES bezprostředně aplikovatelné v členských státech EU. V kontextu předcházejícího textu je podstatná skutečnost, že řízení o předběžné otázce může být mimo jiné použito také jako prostředek k napadnutí platnosti komunitárního aktu.⁶⁰ Proto je pro další výklad nezbytné alespoň základní seznámení s tímto institutem. Řízení je upraveno v článku 234 SES, který stanoví:

Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:

- a) výkladu této smlouvy;*
- b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství a ECB;*
- c) výkladu statutů subjektů zřízených aktem Rady, pokud tak tyto statuty stanoví.*

Vyvstane-li taková otázka před soudem⁶¹ členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr.

ESD rozhoduje o výkladu SES, o platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství a ECB a o výkladu statutů subjektů zřízených aktem Rady, pokud tak tyto statuty stanoví. ESD rozhoduje o otázkách spojených s výkladem a platností aktů

⁵⁹ Rozsudek ESD č. 6/64 ze dne 15.7.1964 ve věci *Costa v. E.N.E.L.*

⁶⁰ tzv. nepřímá žaloba

⁶¹ poznámka autora: české znění SES je v porovnání s anglickým textem odlišné, neboť anglický text namísto soudu hovoří o „any court or tribunal“; jak bude vysvětleno níže, právo resp. povinnost předkládat předběžné otázky ESD nejsou vyhrazeny pouze soudům jako takovým, ale i orgánům majícím soudní povahu

Společenství bez ohledu na to, zda tyto akty mají přímý účinek. Před ESD může být předložena i otázka týkající se výkladu a platnosti aktů, které nejsou právně závazné, jako jsou například stanoviska a doporučení.⁶²

2.1. Vymezení pojmu soud

Vymezení soudu je významné především z hlediska odstavce třetího článku 234, který ukládá povinnost obracet se na ESD s předběžnou otázkou. V praxi se ukázalo, že obsah pojmu soudní orgán není jednoznačný a že v některých případech mohou vzniknout pochybnosti o tom, zda určitý orgán, který není řádným soudem, je soudem ve smyslu citovaného ustanovení.⁶³ Je pouze na posouzení ESD, zda je příslušný orgán soudem či nikoli. To, jakým způsobem členský stát daný orgán označuje, není pro ESD žádným způsobem závazné.⁶⁴ ESD bude při posuzování otázky, zda se jedná či nejedná o soudní orgán, přihlížet zejména k tomu, zda se jedná o orgán zřízený na základě zákona, zda má trvalý charakter, zda je řízení před tímto orgánem pro účastníky obligatorní, zda se jedná o nezávislý a nestranný orgán a zda se jedná o orgán, který se řídí v rozhodování zákonnými předpisy. V případě Broekmeulen zkoumal ESD povahu dánského orgánu „Appeals Committee for General Medicine“, který rozhodoval o odvoláních podaných proti rozhodnutím jiného orgánu, který vyřizoval registraci lékařů, kteří chtěli působit v Dánsku. ESD rozhodl, že:

„17. As a result of all the foregoing considerations and in the absence, in practice, of any right of appeal to the ordinary courts, the Appeals Committee, which operates with the consent of the public authorities and with their cooperation, and which, after an adversarial procedure, delivers decisions which are recognised as final, must in a matter involving the application of Community law, be considered as a court or tribunal of a Member State within the meaning of Article 177 of the Treaty...“⁶⁵

⁶² Rozsudek ESD č. 322/88 ze dne 13.12.1989 ve věci Salvatore Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles

⁶³ Týč V., Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 3. vydání, Praha: Linde Praha a.s., 2001, str. 124

⁶⁴ Rozsudek ESD č. 43/71 ze dne 14.12.1971 ve věci Politi v. Ministerstvo financí

⁶⁵ Rozsudek ESD č. 246/80 ze dne 6.10.1981 ve věci C. Broekmeulen v. Huisarts Registratie Commissie

Pouhá skutečnost, že orgán není členským státem považován za soudní, tedy neznamená, že jej za takový nebude považovat ESD. Za soud bude tedy ESD považovat orgán, který má pravomoc závazně rozhodovat na základě práva otázky týkající se práv a povinností jednotlivců.⁶⁶

Článek 234 SES rozlišuje soudy na ty, které se na ESD mohou obracet s předběžnou otázkou a na ty, které se na ESD s předběžnou otázkou obracet musí. Prejudiciální řízení je podle článku 234 SES povinné pro soudy, proti jejichž rozhodnutí není podle vnitrostátního práva řádného opravného prostředku. Nabízí se otázka, zda-li jsou tímto ustanovením míněny soudy, proti jejichž rozhodnutí se nelze odvolat vůbec (abstraktní teorie), nebo soudy, proti jejichž rozhodnutí se nelze odvolat pouze v daném konkrétním případě (konkrétní teorie). Zdá se, že se ESD přiklání spíše ke konkrétní teorii, jak naznačuje jeho rozhodnutí v případě Costa.⁶⁷

2.2. Omezení povinnosti předložit ESD předběžnou otázku

Řízení o předběžné otázce slouží k zajištění jednotnosti aplikace komunitárního práva. Podává odpovědi na otázky, týkající se předmětu vymezeného v článku 234 SES. Za určitých okolností však vyjádření ESD není zapotřebí a vnitrostátní soudy se tak na ESD nemusí obracet, i když jim to článek 234 SES jinak ukládá. Jedná se především o situaci, kdy ESD o stejném nebo velmi podobném problému již v minulosti rozhodl. V případě Da Costa byla ESD předložena identická otázka jako v případě Van Gend en Loos⁶⁸ a ESD rozhodl takto:

„Although the third paragraph of Article 177 unreservedly requires courts or tribunals of a member state against whose decisions there is no judicial remedy under national law - like the tariffcommissie - to refer to the court every question of interpretation raised before them, the authority of an interpretation under article 177 already given by the court may deprive the obligation of its purpose and thus empty it of its substance . Such is the case especially when the question raised is materially

⁶⁶ Týč V., Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 3. vydání, Praha: Linde Praha a.s., 2001, str. 125

⁶⁷ Rozsudek ESD č. 6/64 ze dne 15.7.1964 ve věci Costa v. E.N.E.L.

⁶⁸ Rozsudek ESD č. 26/62 ze dne 5.2.1963 ve věci Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen

identical with a question which has already been the subject of a preliminary ruling in a similar case .

...

It is no less true that Article 177 always allows a national court, if it considers it desirable, to refer questions of interpretation to the court again . This follows from Article 20 of the Statute of the Court of Justice, under which the procedure laid down for the settlement of preliminary questions is automatically set in motion as soon as such a question is referred by a national court .

...

The questions of interpretation posed in this case are identical with those settled as above and no new factor has been presented to the court .

In these circumstances the tariefcommissie must be referred to the previous judgment . ”⁶⁹

Na rozsudek Da Costa pak ESD navázal i v dalších případech a postupně tak vytvořil systém precedentních rozhodnutí. Zásady tohoto systém pak shrnul v rozsudku ve věci CILFIT.⁷⁰

Dalším případem, kdy se nemusí vnitrostátní soudy obracet na ESD, jsou situace, kdy je odpověď na předběžnou otázku natolik jasná, že její rozhodnutí je předem bez jakékoli pochybnosti zřejmé. Jedná se o tzv. „acte clair“. Důvody, které zbavují vnitrostátní soudy povinnosti obrátit se na ESD, specifikoval ESD v rozhodnutí ve věci CLIFIT. Italský zákon stanovil, že k dovozu vlny je třeba provést určitá šetření z důvodu zdravotní politiky. Za to museli platit dovozci určité poplatky. Některé společnosti dovážející vlnu včetně společnosti CILFIT se domnívaly, že tento zákon je v rozporu se společným trhem a v důsledku přednosti evropského práva by neměl být používán. Žalovaly proto italské Ministerstvo zdravotnictví na vrácení zaplacených poplatků. V řízení před nejvyšším soudem byla tato otázka nastolena a italský nejvyšší soud se obrátil na ESD. Soud se k případu vyjádřil takto:

⁶⁹ Rozsudek ESD č. 28/62 ze dne 27.3.1963 ve věci Da Costa en Schaake NV v. Nederlandse Balastingadministratie

⁷⁰ Rozsudek ESD č. 283/81 ze dne 6.10.1982 ve věci CILFIT v. Ministerstvo zdravotnictví

„8. In this connection , it is necessary to define the meaning for the purposes of Community law of the expression ' ' where any such question is raised ' ' in order to determine the circumstances in which a national court or tribunal against whose decisions there is no judicial remedy under national law is obliged to bring a matter before the Court of Justice .

9. In this regard , it must in the first place be pointed out that Article 177 does not constitute a means of redress available to the parties to a case pending before a national court or tribunal . Therefore the mere fact that a party contends that the dispute gives rise to a question concerning the interpretation of community law does not mean that the court or tribunal concerned is compelled to consider that a question has been raised within the meaning of Article 177 . On the other hand , a national court or tribunal may , in an appropriate case , refer a matter to the Court of Justice of its own motion .

10. Secondly , it follows from the relationship between the second and third paragraphs of Article 177 that the courts or tribunals referred to in the third paragraph have the same discretion as any other national court or tribunal to ascertain whether a decision on a question of Community law is necessary to enable them to give judgment . Accordingly , those courts or tribunals are not obliged to refer to the court of justice a question concerning the interpretation of community law raised before them if that question is not relevant , that is to say , if the answer to that question , regardless of what it may be , can in no way affect the outcome of the case .”⁷¹

Soud poukazuje, že článek 234 SES nezakládá právní nárok účastníků řízení před vnitrostátním soudem na postoupení předběžné otázky. Tudíž skutečnost, že účastník řízení tvrdí, že ve sporu vyvstala předběžná otázka výkladu komunitárního práva neznamená, že by vnitrostátní soud musel tuto otázku považovat za předběžnou. Vnitrostátní soud musí v rámci své vlastní pravomoci prozkoumat, zda vyvstala otázka se týká výkladu komunitárního práva. Pokud má soud za to, že postoupení předběžné otázky je nezbytné k rozhodnutí ve věci samé, potom podle ESD, není vnitrostátní soud povinen tuto otázku postoupit, pokud správná aplikace

⁷¹ Rozsudek ESD č. 283/81 ze dne 6.10.1982 ve věci CILFIT v. Ministerstvo zdravotnictví

komunitárního práva je tak zřejmá, že zde není žádný prostor pro jakoukoli rozumnou pochybnost ohledně toho, jak dotčená otázka bude rozhodnuta.⁷²

Existence ustálené judikatury nebo rozhodnutí učiněného ohledně podobné otázky umožňuje vnitrostátnímu soudu nepostoupit ESD předběžnou otázku, nicméně tyto okolnosti nebrání vnitrostátnímu soudu, aby možností postoupení předběžné i v těchto případech využil. ESD rovněž blíže upřesňuje, kdy je možno komunitární právo považovat za zcela zřejmé a jasné. Podle ESD může vnitrostátní soud předpokládat, že předběžná otázka má zcela zřejmé a jasné řešení pokud je přesvědčen, že daná otázka je stejně zřejmá a jasná i soudům ostatních členských států a ESD.⁷³

2.3. Otázky platnosti

Situace je poněkud odlišná v případech týkajících se posuzování platnosti aktů Společenství. Doslovným výkladem článku 234 SES by povinnost předkládat otázky platnosti komunitárního práva měly pouze soudy posledního stupně, zatímco nižší soudy by v této otázce, stejně jako v otázkách interpretace, měly možnost uvážení.⁷⁴ Představa, že by soudy nižších stupňů měly pravomoc prohlašovat komunitární akty za neplatné, je ovšem stěží slučitelná s principem jednotné aplikace komunitárního práva. V případě Foto-Frost, ve kterém se německý soud obrátil na ESD s otázkou, zda může prohlásit rozhodnutí Komise za neplatné, protože je v rozporu s nařízením Společenství, ESD jednoznačně stanovil, že:

„14. Those courts may consider the validity of a Community act and, if they consider that the grounds put forward before them by the parties in support of invalidity are unfounded, they may reject them, concluding that the measure is

⁷²

<http://isap.vlada.cz/Dul/JUDIKATY.nsf/012158a9b9f7a38380256dd00033eec6/c4ebfb8059152d1480256ba500330013?OpenDocument>

⁷³<http://isap.vlada.cz/Dul/JUDIKATY.nsf/012158a9b9f7a38380256dd00033eec6/c4ebfb8059152d1480256ba500330013?OpenDocument>

⁷⁴ Bobek M., Komárek J., Passer J.M., Gillis M., Praha: Linde Praha a.s., 2005, str. 74

completely valid . By taking that action they are not calling into question the existence of the Community measure .

15. On the other hand, those courts do not have the power to declare acts of the Community institutions invalid . As the court emphasized in the judgment ...The main purpose of the powers accorded to the court by Article 177 is to ensure that Community law is applied uniformly by national courts . That requirement of uniformity is particularly imperative when the validity of a Community act is in question . Divergences between courts in the Member States as to the validity of Community acts would be liable to place in jeopardy the very unity of the Community legal order and detract from the fundamental requirement of legal certainty .

...

17. Since Article 173 gives the Court exclusive jurisdiction to declare void an act of a Community institution, the coherence of the system requires that where the validity of a community act is challenged before a national court the power to declare the act invalid must also be reserved to the Court of Justice .

...

19. It should be added that the rule that national courts may not themselves declare community acts invalid may have to be qualified in certain circumstances in the case of proceedings relating to an application for interim measures; however, that case is not referred to in the national court' s question .

*20. The answer to the first question must therefore be that the national courts have no jurisdiction themselves to declare that acts of Community institutions are invalid.*⁷⁵

Na základě případu Foto-Frost jsou všechny národní soudy, bez ohledu na instanci a možnost opravných prostředků proti jejich rozhodnutí, povinny předložit předběžnou otázku týkající se platnosti komunitárního práva ESD.⁷⁶ Pouze a jedině ESD, resp. SPS, přísluší rozhodovat o platnosti komunitárních aktů. Akty Společenství jsou platné, dokud jejich neplatnost není vyslovena Soudem. Pokud vnitrostátní soud dospěje k názoru, že není důvodu o platnosti aktu pochybovat, nemusí se pochopitelně na Soud obracet. Jestliže tedy účastník řízení namítá neplatnost komunitárního aktu, se kterou se národní soud neztotožňuje, může tento

⁷⁵ Rozsudek ESD č. 314/85 ze dne 22.10.1987 ve věci Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost

⁷⁶ Bobek M., Komárek J., Passer J.M., Gillis M., Praha: Linde Praha a.s., 2005, str. 75

soud námitky účastníka bez dalšího zamítnout a pokračovat v řízení.⁷⁷ Soud členského státu je však povinen zahájit řízení o předběžné otázce, kdykoli během řízení dospěje k pochybnostem o platnosti komunitárního aktu, bez ohledu na to, zda některý z účastníků řízení tuto neplatnost namítá.

2.4. Nepřípustnost předběžné otázky

V počátečních stadiích vývoje komunitárního práva byl přístup ESD k otázce přípustnosti předběžných otázek velmi otevřený a vstřícný. ESD nechtěl zbytečným formalismem a přísností „zastřít“ národní soudy. To se ukázalo jako velice přínosné, protože právě díky rozhodnutím o předběžných otázkách ESD dotvářel a formuloval zásadní principy komunitárního práva.⁷⁸

Postupem času se však přístup ESD změnil a požadavky kladené na přípustnost předložení předběžné otázky se začaly zvyšovat.⁷⁹ ESD se v mnoha případech odmítl předběžnou otázkou zabývat, neboť nepovažoval její zodpovězení za relevantní vzhledem k účelům SES. Postupně tedy judikatura stanovila podmínky, za kterých se ESD odmítne předběžnou otázkou zabývat.

V první řadě se jedná o otázky hypotetické či příliš obecné. Takovými otázkami se ESD nebude zabývat z řady důvodů. Nejzřejmějším je zájem na hospodárnosti fungování Soudu a snaha ochránit jej před zavalením stovkami hypotetických otázek a hledáním odpovědí, které by v praxi stejně nenašly své uplatnění.

ESD se také odmítne zabývat předběžnou otázkou, pokud není pro vyřešení sporu projednávaného před vnitrostátními soudy relevantní. Soud stanovil, že má pravomoc rozhodovat o předběžné otázce pouze v případě, že tato souvisí s projednávaným sporem a její zodpovězení je zapotřebí pro jeho správné posouzení.⁸⁰

⁷⁷ Bobek M., Komárek J., Passer J.M., Gillis M., Praha: Linde Praha a.s., 2005, str. 76

⁷⁸ Craig, P., De Búrca, G., EU Law, 3. vydání, Oxford: Oxford university press, 2003, str. 460

⁷⁹ např. rozsudek ESD č. 104/79 ze dne 11.3.1980 ve věci Pasquale Foglia v. Mariella Novello

⁸⁰ např. příkaz ESD č. C-428/93 ze dne 16.5.1994 ve věci Monin Automobiles-Maison du Deux-Rouse

Dalším důvodem k odmítnutí je skutečnost, že předmět vznesené otázky není specifikován dostatečně jasně, aby se k němu mohl ESD smysluplně vyjádřit. Vzhledem k časovému vytížení Soudu je nemyslitelné, aby plýtval časem zkoumáním skutečného obsahu otázky. Tato situace však nesmí být zaměňována s případy, kdy otázka není pouze dostatečně přesně formulována, ale její obsah je srozumitelný.⁸¹

Poměrně úzce s důvodem předcházející souvisí i důvod čtvrtý, pro který se ESD odmítne otázkou zabývat. Bude to v případech, kdy předkládající soud dostatečně neobjasnil skutkové či právní posouzení předběžné otázky.⁸² ESD, ve snaze předcházet zbytečným odmítnutím předběžných otázek, vydal v roce 1996 nezávazný dokument „Guidance on References by National Courts for Preliminary Rulings“, ve kterém vnitrostátním soudům poskytuje přehled, jak řádně formulovat předběžné otázky včetně náležitostí, jež by dotaz od vnitrostátního soudu měl obsahovat.

2.5. Rozhodnutí o předběžné otázce

Rozsudek o předběžné otázce je pravomocný. Zavazuje soudce národního soudu, který předložil předběžnou otázku. Nicméně soudce národního soudu se může na ESD obrátit znovu s další otázkou ještě před tím, než rozhodne ve věci samé, pokud má obtíže s porozuměním nebo s aplikací rozsudku ESD nebo pokud má k dispozici nové skutečnosti, které by mohly zásadně ovlivnit obsah tohoto rozsudku. Tato nová žádost národního soudce nicméně nesmí ohrozit platnost rozsudku, kterým ESD o předběžné otázce již rozhodl. Proti rozsudku ESD o předběžné otázce se nelze odvolat.

Odmítnutí národního soudce řídit se rozsudkem ESD o předběžné otázce se považuje za „porušení povinnosti vyplývající ze Smlouvy“. To znamená, že je možné zahájit řízení o porušení Smlouvy. Navíc odmítnutí řídit se rozsudkem ESD může být

⁸¹ Rozsudek ESD č. C-88/99 ze dne 28.11.2000 ve věci, Roquette Frères SA v. Direction des Services Fiscaux du Pas-de-Calais

⁸² Rozsudek ESD č. C-320/90 ze dne 26.1.1993 ve věci Telemarsicabruzzo a ostatní v. Circostel a ostatní

sankcionováno postihy podle národního práva. Ostatní vnitrostátní soudy (tedy jiné, než je soud, který předložil ESD předběžnou otázku), jsou vázány rozsudkem o předběžné otázce, jen pokud tento rozsudek řeší právní otázky.⁸³

Kromě toho se tyto národní soudy mohou obrátit na ESD s novou žádostí o přezkoumání platnosti normy komunitárního práva, a to i přesto, že rozsudek ESD již potvrdil platnosti této normy, pokud předloží jiné důvody neplatnosti než ty, které již byly před ESD vzneseny.⁸⁴

2.6. Shrnutí

S předběžnou otázkou týkající se platnosti komunitárních aktů se tedy musí vnitrostátní soudy obracet na ESD. ESD rozhoduje o otázkách spojených s výkladem a platností aktů Společenství bez ohledu na to, zda tyto akty mají přímý účinek. Před ESD může být předložena i otázka týkající se výkladu a platnosti aktů, které nejsou právně závazné, jako jsou například stanoviska a doporučení.

Soudem je takový orgán, který za soud považuje ESD podle kritérií vyplývajících z jeho judikatury. Způsob, jakým je daný orgán označen právem členského státu, není pro ESD závazný. Povinnost takového orgánu obrátit se na ESD s předběžnou otázkou týkající se platnosti komunitárního aktu je daná bez ohledu na to, zda tento orgán rozhoduje v poslední instanci či zda existuje precedentní rozhodnutí nebo je neplatnost aktu bezpochyby zřejmá. Neplatnost komunitárního aktu může prohlásit pouze ESD. Nikdy soudní orgán členského státu.

Článek 234 SES nedělí strany sporu na žádné kategorie. Je to vždy soudní orgán členského státu, který se obrací na ESD. Povaha stran sporu, kterého se předběžná otázka týká, nehraje při rozhodování ESD o přípustnosti předběžné otázky žádnou roli. Existují však některé důvody, vyplývající z povahy předběžné otázky, pro které

⁸³ Rozsudek ESD č. 28/62 ze dne 27.3.1963 ve věci *Da Costa en Schaake NV v. Nederlandse Balastingadministratie*

⁸⁴ Šimerdová M., Praktický průvodce komunitárním právem, Bulletin advokacie, zvláštní číslo - únor 2001, str. 62

se jí ESD odmítne zamítnat. Nepřípustnost předběžné otázky však nikdy nesouvisí s tím, jaké kategorie jsou jednotlivé strany sporu.

Strany sporu nemají na předložení předběžné otázky ESD právní nárok. Je proto vždy jen záležitostí příslušného soudu, zda-li se rozhodne předběžnou otázku položit či nikoliv. Pokud tedy některá ze stran sporu namítá neplatnost komunitárního aktu, ale vnitrostátní soud neshledá žádný důvod, který by mohl vyvolávat pochybnosti o platnosti takového aktu, nemusí se tento soud na ESD s předběžnou otázkou obracet.

3. Přímá a nepřímá žaloba

Jak vyplývá z předchozího textu, právní systém Společenství nabízí soukromým subjektům dva hlavní způsoby, kterými mohou napadat platnost komunitárních aktů. Jedná se o žalobu přímou podle článku 230 SES a žalobu nepřímou podle článku 234 SES. S ohledem na prozatím stále restriktivní přístup Soudu k otázce žalobní způsobilosti soukromých subjektů v případech přímé žaloby, stává se článek 234 SES významným a často i jediným dostupným prostředkem k napadnutí platnosti aktu Společenství.

Praxe nabízí soukromým žalobcům několik možností, jak využít nepřímé žaloby k prosazení neplatnosti komunitárního aktu. Například žalobci často napadají nepřímou žalobou nařízení, která by nemohli napadnout prostřednictvím článku 230 SES. Tato nařízení obvykle provádí na národních úrovních jednotlivé organizační složky členských států. Nařízení může například stanovit, že za určitých okolností propadnou složené zálohy poskytnuté obchodníky. Pokud tedy obchodníkům zálohy propadnou, mohou se obrátit na vnitrostátní soudy a domáhat se zahájení řízení o předběžné otázce s tím, že nařízení, na jehož základě jim zálohy propadly, je v rozporu se zněním Smlouvy. Bude pak na posouzení příslušného soudu, zda se obrátí na ESD či nikoliv. V jiných případech pak může nařízení ukládat obchodníkům povinnost odvádět určité poplatky. Pokud se obchodníci budou domnívat, že je takové nařízení neplatné, mohou odmítnout poplatky odvést. Příslušné orgány členských států je pro to budou samozřejmě žalovat a během soudního řízení před vnitrostátním soudem se mohou obchodníci dožadovat předložení předběžné otázky týkající se platnosti komunitárního aktu. Opět však bude na posouzení příslušného soudu, jestli se na ESD obrátí.⁸⁵

Článek 234 SES umožňuje přezkoumání platnosti všech komunitárních aktů, ze stejných důvodů jako je tomu podle článku 230 SES. V případech rozhodnutí, která jsou určena jiné osobě (např. členskému státu), se mohou soukromí žalobci obracet na vnitrostátní soudy, které pak následně předloží předběžnou otázku ESD. V případě, že je rozhodnutí adresováno členskému státu a ukládá mu např. učinit určitá opatření,

⁸⁵ Craig, P., De Búrca, G., *EU Law*, 3. vydání, Oxford: Oxford university press, 2003, str. 529

mohou soukromí žalobci tato opatření napadnout u vnitrostátního soudu a tvrdit neplatnost rozhodnutí, na jehož základě byla opatření učiněna. Bude pak záležet na daném soudu, zda námitku neplatnosti shledá relevantní a předloží otázku ESD. Soukromí žalobci se tak vyhnou posuzování jejich žalobní způsobilosti na základě Plaumannova testu.

Pro porozumění vzájemného vztahu mezi přímou a nepřímou žalobou je zajímavé rozhodnutí Soudu ve věci TWD. V tomto případě shledala Komise dotaci, kterou poskytla německá vláda společnosti TWD za neslučitelnou se zásadami jednotného trhu. Dotaci tedy musela společnost vrátit. Německá vláda o tom informovala TWD a upozornila ji, že proti rozhodnutí Komise může TWD podat žalobu na neplatnost podle článku 230 SES. TWD tak neučinila a na místo toho iniciovala řízení u německých soudů, kde se dožadovala předložení předběžné otázky týkající se platnosti zmiňovaného rozhodnutí. ESD rozhodl, že:

„ 11. The national court emphasizes that the Commission's decision was not challenged by the applicant in the main proceedings, the recipient of the aid with which the decision was concerned, although a copy of that decision had been sent to it by the Federal Ministry of Economic Affairs and that Ministry had explicitly informed it that it could bring an action against that decision before the Court of Justice.

...

16. That case-law, according to which it is impossible for a Member State which is the addressee of a decision taken under the first paragraph of Article 93(2) of the Treaty to call in question the validity of the decision in the proceedings for non-compliance provided for in the second paragraph of that provision, is based in particular on the consideration that the periods within which applications must be lodged are intended to safeguard legal certainty by preventing Community measures which involve legal effects from being called in question indefinitely.

17. It follows from the same requirements of legal certainty that it is not possible for a recipient of aid, forming the subject-matter of a Commission decision adopted on the basis of Article 93 of the Treaty, who could have

challenged that decision and who allowed the mandatory time-limit laid down in this regard by the third paragraph of Article 173 of the Treaty to expire, to call in question the lawfulness of that decision before the national courts in an action brought against the measures taken by the national authorities for implementing that decision.

...

19. *It is true that in its judgment in Joined Cases 133 to 136/85 Rau v BALM [1987] ECR 2289, on which the French Government relies in its observations, the Court held that the possibility of bringing a direct action under the second paragraph of Article 173 of the EEC Treaty against a decision adopted by a Community institution did not preclude the possibility of bringing an action in a national court against a measure adopted by a national authority for the implementation of that decision, on the ground that the latter decision was unlawful.*

20. *However, as is clear from the Report for the Hearing in those cases, each of the plaintiffs in the main proceedings had brought an action before the Court of Justice for the annulment of the decision in question. The Court did not therefore rule, and did not have to rule, in that judgment on the time-barring effects of the expiry of time-limits. It is precisely that issue with which the question referred by the national court in this case is concerned.*

...

24. *In the present case, it is common ground that the applicant in the main proceedings was fully aware of the Commission's decision and of the fact that it could without any doubt have challenged it under Article 173 of the Treaty.*

25. *It follows from the foregoing that, in factual and legal circumstances such as those of the main proceedings in this case, the definitive nature of the decision taken by the Commission pursuant to Article 93 of the Treaty vis-à-vis the undertaking in receipt of the aid binds the national court by virtue of the principle of legal certainty.*

26. *The reply to be given to the first question must therefore be that the national court is bound by a Commission decision adopted under Article 93(2) of the Treaty where, in view of the implementation of that decision by the national*

authorities, the recipient of the aid to which the implementation measures are addressed brings before it an action in which it pleads the unlawfulness of the Commission's decision and where that recipient of aid, although informed in writing by the Member State of the Commission's decision, did not bring an action against that decision under the second paragraph of Article 173 of the Treaty, or did not do so within the period prescribed."⁸⁶

Nepřímou žalobu tedy Soud v tomto případě nepřipustil, neboť společnost byla včas informována o možnosti napadnout platnost aktu prostřednictvím přímé žaloby podle článku 230 SES a nebylo pochyb o tom, že byla aktivně legitimovaná. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že nepřímá žaloba podle článku 234 SES nebude možná v případech, kdy je žalobce oprávněn napadnout akt prostřednictvím žaloby přímé podle článku 230 SES, avšak za předpokladu, že byl s aktem seznámen před uplynutím lhůty pro podání přímé žaloby.⁸⁷

V případech, kdy není jasné, zda by byla přímá žaloba přípustná, je Soud více nakloněn akceptovat žalobu nepřímou. Soud tak například v případě *Accrington Beef* rozhodl o přípustnosti nepřímé žaloby na neplatnost nařízení a zabýval se předběžnou otázkou, protože narozdíl od případu *TWD* nebylo zřejmé, že by byla žalobci přiznána aktivní legitimace podle článku 230 SES. Soud stanovil že:

„14. The Government of the United Kingdom raises the question whether in the light of the judgment in Case C-188/92 TWD Textilwerke Deggendorf v Germany [1994] ECR I-833 the applicants' indirect challenge before the High Court of Articles 1(2) and 2(2) of Commission Regulation No 214/94 is out of time because they failed to bring an action for annulment of those provisions within the time-limit provided for in Article 173 of the EC Treaty, as they were entitled to.

15. It is sufficient, on that point, to note that, since the contested provisions are contained in a Community regulation and are addressed in general terms to categories of persons defined in the abstract and to situations determined objectively, it is not obvious that an action by the applicants challenging that regulation under Article 173 of the Treaty would have been admissible.

⁸⁶ Rozsudek ESD č. C-188/92 ze dne 9.3.1994 ve věci *TWD v. Spolková republika Německo*

⁸⁷ Craig, P., De Búrca, G., *EU Law*, 3. vydání, Oxford: Oxford university press, 2003, str. 530

16. *The reference to TWD (Textilwerke Deggendorf), which concerned a company which was undoubtedly entitled, and which had been informed that it was entitled, to bring an action for annulment of the Community act whose validity it was indirectly challenging before a national court, is therefore irrelevant.*"⁸⁸

3.1. Komparace

Soud často v případech, kdy odmítá žalobcovu způsobilost k podání žaloby podle článku 230 SES, odkazuje na možnost napadnout příslušný akt prostřednictvím nepřímé žaloby podle článku 234 SES. Nabízí se ovšem otázka, zda-li je nepřímá žaloba pro neprivilegované žalobce rovnocennou alternativou k žalobě přímé. Nepřímá žaloba poskytuje soukromým subjektům v některých aspektech nepochybně lepší pozici, než jakou mají v řízení o neplatnosti podle článku 230 SES. Na druhou stranu jsou s nepřímou žalobou pro soukromé subjekty spojeny i určité komplikace.

3.1.1. Výhody nepřímé žaloby

Nespornou výhodou a hlavním důvodem, proč soukromé subjekty volí nepřímou žalobu, je skutečnost, že v řízení o předběžné otázce nezkoumá ESD jejich žalobní způsobilost právě proto, že se na něj neobrací přímo, ale nepřímo prostřednictvím vnitrostátního soudu. Mohou touto cestou tedy napadat platnost komunitárních aktů i v případech, kdy by jim Soud v řízení podle článku 230 SES locus standi nepřiznal. ESD totiž rozhoduje o přípustnosti předběžné otázky bez ohledu na povahu stran sporu. Nepřímá žaloba podle článku 230 SES tedy umožňuje soukromým subjektům, aby se vyhnuly přísným požadavkům kladeným na žalobní způsobilost subjektů v řízení přímém.

Další výhoda, kterou poskytuje nepřímá žaloba neprivilegovaným žalobcům, spočívá v možnosti přezkumu platnosti libovolného komunitárního aktu. V řízení o předběžné otázce lze narozdíl od řízení podle článku 230 SES napadnout platnost

⁸⁸ Rozsudek ESD č. C-241/95 ze dne 12.12.1996 ve věci *The Queen v. Intervention Board for Agricultural Produce, ex parte Accrington Beef*

všech aktů Společenství, bez ohledu na to, zda způsobují právní účinek.⁸⁹ To umožňovalo soukromým žalobcům napadat platnost „pravých“ nařízení a směrnic především v dobách, kdy Soud odmítal nepriviligovaným žalobcům přiznat způsobilost k podání žaloby na neplatnost takových aktů v řízení podle článku 230 SES.⁹⁰

Také otázka lhůt k podání jednotlivých žalob objasňuje, proč je nepřímá žaloba tak často využívaným a oblíbeným prostředkem k napadání platnosti komunitárního aktu. Zatímco článek 230 SES stanoví pro podání žaloby na neplatnost lhůtu dvouměsíční, článek 234 SES žádnou lhůtu nestanoví. Neplatnost komunitárního aktu tak může být předmětem předběžné otázky kdykoli, bez ohledu na to, jak dlouho je napadaný akt platný a účinný. Soukromé subjekty tak nejsou stavěny do pozice jakéhosi hlídacího psa Společenství,⁹¹ který bedlivě střeží legalitu komunitárních aktů. V praxi většinou soukromé subjekty budou namítat neplatnost komunitárního aktu až v okamžiku, kdy jím budou ohroženy jejich vlastní zájmy, tedy v okamžiku, kdy se dostanou s takovým aktem do konfliktu. To však může v řadě případů nastat až po uplynutí lhůty, kterou stanoví článek 230 SES. Přímá žaloba v těchto případech pro soukromé subjekty nepřichází v úvahu. Naopak žaloba nepřímá v takové situaci nabízí soukromým subjektům možnost napadnout platnost komunitárního právě v okamžiku, kdy se s ním dostanou do konfliktu, aniž by musely úzkostlivě hlídat jednotlivé žalobní lhůty.

3.1.2. Nevýhody nepřímé žaloby

Veškeré výše uvedené přednosti nepřímé žaloby však mohou nepriviligovaní žalobci využít pouze za předpokladu, že se jejich námitka týkající se platnosti komunitárního aktu dostane k ESD. Jinými slovy jsou žalobci závislí na tom, zda se vnitrostátní soud, před kterým vedou spor, rozhodne obrátit na ESD s předběžnou otázkou. Jak již bylo zmíněno výše, jednotlivé strany sporu před vnitrostátním soudem nemají na předložení předběžné otázky právní nárok. Akty Společenství

⁸⁹ např. rozsudek ESD č. 322/88 ze dne 13.12.1989 ve věci *Salvatore Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles*

⁹⁰ viz. výklad v kapitole *Napadnutelnost nařízení*

⁹¹ *Harding C., The Impact of Article 177 of the EEC Treaty on the Review of Community Action, YBEL, 1/1981, str. 93*

požívají presumpce správnosti. Záleží tedy vždy na posouzení vnitrostátního soudu, zda se ztotožní se vznesenou námitkou neplatnosti a rozhodne se obrátit s předběžnou otázkou na ESD. Pokud však vnitrostátní soud neshledá žádný důvod, který by mohl způsobovat neplatnost komunitárního aktu, na ESD se s předběžnou otázkou neobráť.

Další neopomenutelnou nevýhodou nepřímé žaloby je její zdlouhavost. Soukromý subjekt bude muset nejprve iniciovat řízení před vnitrostátním soudem. Teprve pokud se vnitrostátní soud rozhodne předložit ESD předběžnou otázku, bude zahájeno řízení podle článku 234 SES. Po rozhodnutí ESD bude ještě následovat další řízení před vnitrostátním soudem.

Velmi často může také dojít k situaci, kdy ve vnitrostátním soudním systému neexistuje soud či tribunál, před kterým by se vedl spor, v jehož rámci by bylo možné položit předběžnou otázku. Toto riziko je obzvláště aktuální v případě těch evropských právních norem, které nevyžadují či dokonce zakazují přijetí vnitrostátních implementačních opatření. I v takovém případě se sice většinou otevírá možnost, aby (potenciální) navrhovatel normu Společenství porušil a námitku neplatnosti vznesl v následném sankčním řízení vedeném proti němu. Nicméně požadovat od subjektu, který má pochybnosti o legalitě konkrétní evropské normy, její porušení jako jedinou cestu k soudnímu přezkumu, by bylo dosti absurdním přístupem kolidujícím s principy právní jistoty a standardů soudní ochrany.⁹²

Další nevýhody spojené s nepřímou žalobou charakterizuje ve svém stanovisku v případě Extramet generální advokát Jacobs. Přestože se stanovisko týkalo anti-dumpingového sporu, mohou být jeho závěry zobecněny:

„70. ... Article 173 contains no suggestion that the availability of the action for annulment depends on the absence of an alternative means of redress in the national courts of the Member States. If it did, the result would be far from satisfactory, for the existence and scope of any domestic remedy will depend on national law.

⁹² Šlosarčík; I., Postavení neprivilegovaných subjektů v žalobě na neplatnost před soudy Evropské unie – současný stav, trendy a implikace pro Českou republiku; Evropské a mezinárodní právo, 2/2004

71. *In any event, as an alternative to a direct action before this Court, proceedings before the national courts present serious disadvantage to an importer in the anti-dumping context. National courts, without special expertise in the subject and without the benefit of the participation of the Council and Commission, are not the most appropriate forum for dealing with challenges to anti-dumping regulations. Their decisions are likely to lack uniform character which could be achieved by this Court...Even with the use of article 177, the decision of this Court is available only on the specific points which are referred to it. It is true that this Court has the advantage, in deciding such cases, of obtaining the views of the Community institutions and the Member States if they choose to take part, but the final disposition of the case rests with the national court.*

72. *Proceedings in the national courts, with the additional stage of reference under Article 177, are likely to involve substantial delays and extra costs. In addition the national courts have no jurisdiction to declare the Community regulations invalid, since, according to ... Foto-Fros t... a ruling to that effect can be given only by this Court. The potential for delay inherent in proceedings before domestic courts, with the possibility of appeals within the national system, makes it likely that interim measures will be necessary in anti-dumping cases, but the national courts do not seem the appropriate forum for granting such measures...*

73. *Moreover, a reference from a national court on the validity of regulation does not always give the Court as full an opportunity to investigate the matter as a direct action against the adopting institution...*

74. *...even if the issues were fully identified in the order for reference, proceedings under Article 177 might not provide an effective remedy in anti-dumping cases because of the nature of the procedure. Where complex issues of law and fact are raised, only a full exchange of pleadings, as in a direct action, is likely to be adequate, if those issues are to be properly considered. Moreover, it is only in a direct action before the Court that all the parties concerned by the imposition of the duty, including the Community industry, will be able to participate.*⁹³

⁹³ stanovisko generálního advokáta Jacobse v případě *Extramet Industrie SA v. Rada*, C-358/89

Závěr

Hlavním institutem evropského práva, který má sloužit ke kontrole legality komunitárních aktů, je žaloba na neplatnost podle článku 230 SES. Zatímco ustanovení tohoto článku poskytuje privilegovaným žalobcům téměř neomezenou možnost iniciovat řízení o neplatnosti, přístup nepriviligovaných žalobců (soukromých subjektů) je tímto ustanovením, ale především stávající judikaturou, značně limitován. Přestože postupným vývojem v judikatuře Soudu došlo k otevření okruhu přezkoumatelných aktů, klíčovým problémem a hlavní překážkou pro soukromé subjekty zůstává rigidní přístup Soudu k posuzování individuálního dopadu aktu na žalobce. Ten je již přes 40 let vykládán restriktivně na základě Plaumannova testu.

Nejčastěji využívanou alternativou k přímé žalobě podle článku 230 SES se tak stala žaloba nepřímá v podobě řízení o předběžné otázce podle článku 234 SES. Nepřímá žaloba umožňuje soukromým subjektům „obejít“ Plaumannův test tím, že námitku neplatnosti komunitárního aktu vznesou před vnitrostátním soudem a ten se pak, pokud se s takovou námitkou ztotožní, obrátí na ESD. Nepřímá žaloba na druhou stranu nezaručuje, že bude řízení o předběžné otázce skutečně zahájeno, neboť záleží pouze na posouzení vnitrostátního soudu, zda shledá důvody k tomu, aby se na ESD obrátil. Obě dvě řízení mají jak své výhody, tak i své nevýhody. Zdlouhavost spojená s nepřímou žalobou je vyvážena krátkou prekluzivní lhůtou k podání žaloby přímé atd. Je tedy zřejmé, že přístup soukromých subjektů k Soudu je omezený a má své hranice.

V posledních letech je markantní stále sílící tlak na změnu přístupu ESD při posuzování žalobní způsobilosti nepriviligovaných subjektů v řízení podle článku 230 SES. Přezkum komunitárních aktů se tak může stát pro soukromé subjekty v budoucnu otevřenější v podstatě ve dvou případech. V prvním případě by změna nastala, pokud by se členské státy dohodly na změně ustanovení článku 230 SES a nepriviligovaní žalobci by se tak dostali do stejného postavení jako žalobci privilegovaní. Další možností je, že ESD vydá zlomové rozhodnutí, ve kterém změní svou interpretaci osobního dopadu.

Stávající restriktivní přístup Soudu bude v budoucnu stále méně a méně únosný. Stanoviska generálních advokátů,⁹⁴ ale i judikatura SPS,⁹⁵ jasně naznačují potřebu a především ochotu ke změně. Otázkou zůstává, jak dlouho bude ESD schopen tomuto tlaku odolávat. Zřejmě největší obavou je v současné době strach z náhlého zahlcení SPS, a nepřímo tak i ESD, obrovským množstvím žalob, které by vedlo k dramatickému zpomalení práce obou soudů, což by zejména pro obchodníky mnohdy znamenalo značné komplikace. Paradoxně by tak mohlo dojít k situaci, kdy by krok, který měl směřovat k zajištění ochrany práv soukromých subjektů, vedl k jejich faktické nevymahatelnosti.

⁹⁴ stanovisko generálního advokáta Jacobse v případě *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada*, C-50/00

⁹⁵ Rozsudek SPS č. T-177/01 ze dne 3.5.2002 ve věci *Jégo-Quére & Cie SA v. Komise*

Seznam použitých pramenů

1. Vysokoškolské učebnice

Arnold, A., *The European Union and its Court of Justice*, Oxford: Oxford University Press, 1999

Bobek, M., Komárek, J., Passer, J. M., Gillis, M., *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Praha: Linde Praha a.s., 2005

Craig, P., De Búrca, G., *EU Law*, 3. vydání, Oxford: Oxford university press, 2003

Fiala, P., Pitrová, M., *Evropská unie*, Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003

Lenaerts, K., Arts, D., *Procedural law of the European Union*, London: Sweet&Maxwell, 1999

Tichý, L., a kolektiv, *Dokumenty ke studiu evropského práva*, Praha: Linde Praha, a.s., 1999

Tichý, L., Rainer, A., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R., *Evropské právo*, 3. vydání, Praha: C.H.Beck, 2006

Týč, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 3. vydání, Praha: Linde Praha, a.s., 2001

Simon, D., *Komunitární právní řád*, Praha: ASPI publishing, 2005

2. Odborné články

Harding C., The Impact of Article 177 of the EEC Treaty on the Review of Community Action, YBEL, 1/1981

Harding C., The Private Interest in Challenging Community Action, European Law Review, 5/1980

Rasmussen H., Why is Article 173 Interpreted against Privat Plaintiffs, European Law Review, 5/1980

Šimerdová M., Praktický průvodce komunitárním právem, Bulletin advokacie, zvláštní číslo – únor, 2001

Šlosarčík; I., Postavení neprivilegovaných subjektů v žalobě na neplatnost před soudy Evropské unie – současný stav, trendy a implikace pro Českou republiku; Evropské a mezinárodní právo, 2/2004

Šturma, P., Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva, Bulletin advokacie, 7-8/2004

3. Judikatura

Evropský soudní dvůr

Rozsudek ESD č. 9/56 ze dne 13.6.1958 ve věci Meroni a Co. Industrie Metallurgiche SpA v. ECSC

Rozsudek ESD č. 25/62 ze dne 21.12.1962 ve věci Plaumann & Co. v. Komise

Rozsudek ESD č. 26/62 ze dne 5.2.1963 ve věci Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen

Rozsudek ESD č. 28/62 ze dne 27.3.1963 ve věci Da Costa en Schaake NV v.
Nederlandse Balastingadministratie

Rozsudek ESD č. 106 a 107/63 ze dne 1.7.1965 ve věci Alfred Toepfer and Getreide-
Import Gesellschaft v. Komise

Rozsudek ESD č. 6/64 ze dne 15.7.1964 ve věci Costa v. E.N.E.L.

Rozsudek ESD č. 22/70 ze dne 31.3.1971 ve věci Komise v. Rada

Rozsudek ESD č. 41-44/70 ze dne 13.5.1971 ve věci International Fruit Company a
další v. Komise

Rozsudek ESD č. 43/71 ze dne 14.12.1971 ve věci Politi v. Ministerstvo financí

Rozsudek ESD č. 4/73 ze dne 4.5.1974 ve věci Nold KG v. Komise

Rozsudek ESD č. 74/74 ze dne 14.5.1975 ve věci CNTA v. Komise

Rozsudek ESD č. 26/76 ze dne 25.10.1977 ve věci Metro-SB-Grossmarkte GmbH &
Co KG v. Komise

Rozsudek ESD č. 104/79 ze dne 11.3.1980 ve věci Pasquale Foglia v. Mariella
Novello

Rozsudek ESD č. 138/79 ze dne 29.10.1980 ve věci Roquette Freres SA v. Rada

Rozsudek ESD č. 789 a 790/79 ze dne 17.6.1980 ve věci Calpak SpA a Società
Emiliana Lavorazione Frutta SpA v. Komise

Rozsudek ESD č. 246/80 ze dne 6.10.1981 ve věci C. Broekmeulen v. Huisarts
Registratie Commissie

Rozsudek ESD č. 283/81 ze dne 6.10.1982 ve věci CILFIT v. Ministerstvo zdravotnictví

Rozsudek ESD č. 169/84 ze dne 28.1.1986 ve věci Compagnie Francaise de l'Azote (COFAZ) SA v. Komise

Rozsudek ESD č. 314/85 ze dne 22.10.1987 ve věci Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost

Rozsudek ESD č. 34/86 ze dne 3.7.1986 ve věci Rada v. Evropský parlament

Rozsudek ESD č. 322/88 ze dne 13.12.1989 ve věci Salvatore Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles

Rozsudek ESD č. C-298/89 ze dne 29.6.1993 ve věci Vláda Gibraltarů v. Rada

Rozsudek ESD č. C-309/89 ze dne 18.5.1994 ve věci Codorniu SA v. Rada

Rozsudek ESD č. C-358/89 ze dne 16.5.1991 ve věci Extramet v. Rada

Rozsudek ESD č. C-60/90 ze dne 16.7.1992 ve věci Evropský parlament v. Rada

Rozsudek ESD č. C-295/90 ze dne 7.7.1992 ve věci Evropský parlament v. Rada

Rozsudek ESD č. C-320/90 ze dne 26.1.1993 ve věci Telemarsicabruzzo a ostatní v. Círcostel a ostatní

Rozsudek ESD č. C-137/92 ze dne 15.6.1994 ve věci Komise v. BASF AG

Rozsudek ESD č. C-188/92 ze dne 9.3.1994 ve věci TWD v. Spolková republika Německo

Příkaz ESD č. C-428/93 ze dne 16.5.1994 ve věci Monin Automobiles-Maison du Deux-Rouse

Rozsudek ESD č. C-209/94 ze dne 15.2.1996 ve věci Buralux v. Rada

Rozsudek ESD č. C-241/95 ze dne 12.12.1996 ve věci The Queen v. Intervention Board for Agricultural Produce, ex parte Accrington Beef

Rozsudek ESD č. C-88/99 ze dne 28.11.2000 ve věci, Roquette Frères SA v. Direction des Services Fiscaux du Pas-de-Calais

Rozsudek ESD č. C-50/00 ze dne 25.7.2002 ve věci Unión de Pequeños Agricultores v. Rada

Rozsudek ESD č. C-263/02 ze dne 1.4.2004 ve věci Jégo-Quééré & Cie SA v. Komise

Soud prvního stupně

Příkaz SPS č. T-585/93 ze dne 9.8.1995 ve věci Greenpeace a další v. Komise

Rozsudek SPS č. T-16/96 ze dne 30.4.1998 ve věci Cityflyer Express Ltd. v. Komise

Rozsudek SPS č. T-177/01 ze dne 3.5.2002 ve věci Jégo-Quééré & Cie SA v. Komise

Příkaz SPS č. T-321/02 ze dne 6.5.2003 ve věci Paul Vannieuwenhuyze-Morin v. Evropský parlament

Stanoviska generálních advokátů

Stanovisko generálního advokáta Jacobse v případě Extramet Industrie SA v. Rada, C-358/89

Stanovisko generálního advokáta Jacobse v případě Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, C-50/00

4. Internetové zdroje

<http://www.curia.europa.eu/>

<http://www.epravo.cz/>

<http://europa.eu/>

<http://isap.vlada.cz/>