

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Mgr. Jana Dobešová

**Žaloba na neplatnost s ohledem na jednotlivce po
Lisabonské smlouvě**

Rigorózní práce

Olomouc 2011

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma Žaloba na neplatnost s ohledem na jednotlivce po Lisabonské smlouvě vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 30.9.2011

Jana Dobešová

OBSAH

Seznam použitých zkratk.....	6
Úvod	7
1 Vývoj žaloby na neplatnost podle čl. 263 SFEU.....	10
1.1 Srovnání znění čl. 230 SES a čl. 263 SFEU	10
1.2 Cesta k současnému znění čl. 263 odst. 4 SFEU	12
1.2.1 Zavedení nového opravného prostředku	14
1.2.2 Navrhované změny znění čl. 230 odst. 4 SES	15
1.2.3 Diskusní kruh o Soudním dvoru	16
1.3 Judikatura, která ovlivnila současné znění čl. 263 odst. 4 SFEU	19
1.3.1 Stanovisko GA Jacobse.....	19
1.3.2 Případ <i>Jégo-Quéré</i> před Tribunálem	21
1.3.3 Případ <i>UPA</i>	23
1.3.4 Případ <i>Jégo-Quéré</i> před Soudním dvorem Evropské Unie	25
2 Obecné podmínky pro uplatnění žaloby na neplatnost.....	26
2.1 Důvody žaloby na neplatnost.....	26
2.1.1 Nedostatek příslušnosti.....	27
2.1.2 Porušení podstatných formálních náležitostí	27
2.1.3 Porušení Smluv nebo jiných právních předpisů týkajících se jejich provádění.....	29
2.1.4 Zneužití pravomoci.....	29
2.2 Právní akty, které je možné v rámci žaloby napadnout	30
2.2.1 Obecné vymezení	30
2.2.2 Organické kritérium.....	30
2.2.2.1 Legislativní a nelegislativní akty.....	31
2.2.2.2 Vyloučení aktů členských států.....	31
2.2.2.3 Vyloučení aktů smluvní povahy	32
2.2.2.4 Akty Parlamentu	32
2.2.2.5 Právní akty institucí a jiných subjektů Unie	32
2.2.2.6 Oblast Společné zahraniční a bezpečnostní politiky	33
2.2.3 Materiální a formální kritérium	33
2.2.3.1 Nařízení.....	34
2.2.3.2 Rozhodnutí.....	35

2.2.3.3	Rozdíl mezi rozhodnutím a nařízením	36
2.2.3.4	Směrnice	37
2.2.3.5	Akty <i>sui generis</i>	38
2.3	Lhůta	39
3	Postavení neprivilegovaných subjektů	41
3.1	Vymezení neprivilegovaných žalobců	41
3.2	Vymezení okruhu napadnutelných aktů neprivilegovanými žalobci	42
3.3	Pojem „regulatory act“	44
3.3.1	Názory komentátorů k pojmu „regulatory act“	46
3.3.2	Pojem „regulatory act“ v judikatuře	49
3.4	Žaloba proti nařízení před Lisabonskou smlouvou	52
3.5	Pojem „osobní dotčení“	55
3.5.1	Liberálnější přístup k pojmu „osobní dotčení“ v určitých oblastech	63
3.5.1.1	Anti-dumping	64
3.5.1.2	Hospodářská soutěž	65
3.5.1.3	Státní podpory	66
3.5.1.4	Posílení demokratické povahy Unie	66
3.5.1.5	Důvody liberálnějšího přístupu	67
3.6	Pojem „přímý účinek“	68
4	Účinky rozhodnutí v žalobě na neplatnost	71
5	Právo na účinnou soudní ochranu	76
5.1	Účinná soudní ochrana z pohledu Listiny	77
5.2	Právo na účinný opravný prostředek z pohledu Úmluvy	79
5.3	Otázka národní procesní autonomie a čl. 19 odst. 1 SEU	82
	Závěr	85
	Seznam použitých zdrojů	89
	Monografie	89
	Periodické publikace a jiné zdroje	90
	Smlouvy a právní předpisy	92
	Judikatura	93
	Shrnutí (abstrakt) rigorózní práce	98
	Abstrakt v českém jazyce	98
	Abstract in English	99

Seznam klíčových slov	101
Seznam klíčových slov v českém jazyce.....	101
Keywords	101

Seznam použitých zkratk

ECB Evropská centrální banka

ECHR Evropský soud pro lidská práva

ECR Sbírka soudních rozhodnutí

ES Evropské společenství

EU Evropská Unie

GA Generální advokát

SES Smlouva o založení Evropského společenství

SEU Smlouva o Evropské Unii

SD Soudní dvůr Evropské unie

SFEU Smlouva o fungování Evropské Unie

Úvod

Demokratické státy mají ve svých právních systémech mechanismy, prostřednictvím kterých lze kontrolovat legalitu právních aktů, které byly vydány jejími orgány. Jde především o soudní přezkum, zda jsou v souladu s právními předpisy daného státu, a pokud tomu tak není, prohlásí se za neplatné a vyloučí z právního řádu.

Proto i Evropská Unie zakotvuje ve svých zakládacích smlouvách právní prostředky, kterými lze kontrolovat soulad právních aktů vydaných jejími orgány s primárním právem. Mezi takové prostředky patří zejména přímá žaloba na neplatnost, která umožňuje určeným subjektům napadnout právní akt přijatý některým orgánem, institucí či jiným subjektem Unie.

Jelikož právní akty Unie upravují zejména pravidla jednotného vnitřního trhu, dotýkají se tak značně práv soukromých subjektů, kteří se na tomto trhu pohybují. Takové neplatné akty mohou mít dalekosáhlé důsledky pro postižené subjekty. Proto i fyzickým a právnickým osobám je poskytnuta možnost bránit se proti aktům, které nepříznivě ovlivňují jejich právní postavení, buď tím že jim ukládají povinnosti nebo tím, že jich zbavují určitých práv, pokud nejsou v souladu s primárním právem Unie.

Cílem mé práce je přehledné shrnutí problematiky žaloby na neplatnost s ohledem na jednotlivce dle čl. 263 odst. 4 SFEU ve světle Lisabonské smlouvy a dosavadní judikatury a poukázání na otevřené otázky s tímto tématem související. Na toto téma, pokud je mi známo, neexistuje ucelená literatura, která by obsahovala kompletní shrnutí a zhodnocení postavení jednotlivce v řízení o žalobě na neplatnost dle současného čl. 263 odst. 4 SFEU, a to jak jeho historický vývoj tak ve světle nejnovější judikatury komunitárních soudů, která již definuje nově zavedený pojem „regulatory act“, který byl toliko diskutován v odborných kruzích. Z tohoto důvodu bude mou snahou v této práci prozkoumat a zhodnotit postavení soukromých osob v žalobě na neplatnost, poukázat na úskalí při splnění podmínek aktivní legitimace i nastínit možný vývoj tohoto postavení. Vzhledem k tomu, že tato problematika je poměrně rozsáhlá, bude obsah mé práce omezen rozsahovými možnostmi této práce.

Svou práci jsem rozdělila do pěti kapitol, kdy v první z nich se budu věnovat vývoji současného znění článku 263 odst. 4 SFEU, který vznikl v souvislosti s reformní Lisabonskou smlouvou. Jelikož dikce tohoto článku byla zcela převzata z návrhu Smlouvy o Ústavě Evropské unie, zaměřila jsem svoji pozornost na proces vzniku tohoto neratifikovaného dokumentu. Názory a důvody, které daly podobu změně článku 230 SES, jsou navíc i často využívány jako výkladová pravidla pro nově zavedené pojmosloví „regulatory act“. Rovněž v této kapitole uvedu stěžejní rozhodnutí komunitárních soudů *Jégo-Quéré* a *UPA*, které, včetně stanoviska GA Jacobse, byly důležitým podnětem pro změnu dosavadního postavení jednotlivce.

V další kapitole se budu zabývat obecnými podmínkami čl. 263 SFEU, které se vztahují na všechny subjekty, soukromé žalobce nevyjímaje. Mezi ně patří důvody, pro které lze akty napadnout, jako jsou nepřislušnost orgánu, který akt vydala, porušení formálních náležitostí, které měly být orgány dodrženy, porušení Smluv a jiných aktů nebo zneužití pravomoci při přijímání aktu. Dále zde vymezím akty, které mohou být napadeny touto žalobou a v jaké lhůtě tak může být učiněno.

V následující kapitole „Postavení nepriviligovaných subjektů“, která je stěžejní částí mé práce, se budu zabývat samotným postavením soukromých subjektů v žalobě a úskalími, které na žalobce číhají při jejím podávání. Vysvětlím, které subjekty se zahrnují mezi fyzické a právnické osoby, pro které platí čl. 263 odst. 4 SFEU. V tomto odstavci Smlouvy jsou pro soukromé osoby stanovené jednotlivé podmínky, které musí splnit, aby jejich žaloba byla přípustná. Za objektivní požadavky se považují ty, jenž se vztahují na druh aktu, který mohou osoby napadnout, a za subjektivní ty, které se týkají jejich osobního vztahu k těmto aktům. Soustředím se i na definování nově zavedeného termínu „regulatory act“, který vyžaduje mírnější podmínky pro splnění aktivní legitimace než jiné napadené akty, které nejsou určeny přímo dotčenému žalobci. Provedu analýzu z pohledu názorů jednotlivých komentátorů, historického hlediska i nově přijatého rozhodnutí Tribunálu. Vymezím zde stěžejní pojmy jako „osobní a přímé dotčení“. Dále pohovořím o jednotlivých oblastech, ve kterých jsou žaloby přijímány komunitárními soudy vstřícněji a ve kterých se samotné subjektivní podmínky posuzují liberálněji než v jiných případech.

Ve čtvrté kapitole objasním účinky, které způsobí rozhodnutí komunitárního soudu, které vydá v žalobě na neplatnost.

Vzhledem k tomu, že v nedávné téměř průlomové judikatuře SD bylo zejména odkazováno na právo na účinnou soudní ochranu jednotlivců, nastíním v poslední kapitole své práce i toto právo jako základní lidské právo zakotvené v Listině základních práv Evropské unie, a to jak z pohledu judikatury komunitárních soudů, tak z pohledu judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která je pro komunitární soudy inspirací. Vzhledem k tomu, že odpovědnost za dosažení a naplnění tohoto práva na účinnou soudní ochranu je přenášena čl. 19 odst. 1 SFEU na členské státy, a tedy na jejich právní řády, bude toto taktéž součástí poslední kapitoly. Dle mého mínění by právě právo na účinnou soudní ochranu mohlo vést k dalšímu podnětu k otevřenějšímu přístupu jednotlivců k založení locus standi v žalobě na neplatnost.

Při zpracování této práce jsem využívala především metody analytické, a to zejména při analýze judikatury komunitárních soudů a v nich obsažených názorů, dále metody komparativní při srovnávání dosavadního primárního práva s novým zněním a také mezi jednotlivými názory

na danou problematiku, a také historického přístupu při zkoumání posunu v judikatuře v časovém horizontu.

Protože samotný článek 263 odst. 4 SFEU a jemu předcházející čl. 230 odst. 4 SES je poměrně vágní, zejména pokud jde o soukromé žalobce, není překvapující, že se zde vyvinula poměrně široká judikatura komunitárních soudů. Ta se především soustředila na výklad pojmů osobního a přímého dotčení, které jsou stěžejní pro přípustnost žaloby. Přestože původní čl. 230 SES dostal změny v podobě Lisabonské smlouvy, je i nadále dosavadní judikatura při výkladu těchto pojmů platná, jelikož ty byly změnou nedotčeny. Proto má práce bude vycházet především z analýzy jednotlivých judikátů a jejich následného srovnávání, kde se ukáže, zda je judikatura soudů jednotná ve svém výkladu postavení žalobce jako osobně a přímo dotčeného napadeným aktem Unie, zda se na ni může žalobce spolehnout při určení, zda bude žaloba v jeho případě přípustná, a jak se vyvíjí, popřípadě uvolňuje ve prospěch žalobce či nikoliv. Taktéž budu vycházet ze stanovisek Generálních advokátů, na nichž je rozhodnutí SD často založeno. Při analýze vývoje současného znění čl. 263 SFEU jsem využila dokumenty pracovních skupin a poradních orgánů ustanoveného Konventu a zejména v nich uvedených názorů soudců Tribunálů, SD, generálních advokátů a dalších odborníků. Také jsem vycházela z judikatury ECHR. Ke zpracování tohoto tématu jsme použila samozřejmě odbornou literaturu, periodickou publikaci, komentáře k dané problematice a samotné zakládající smlouvy a právní předpisy Unie.

1 Vývoj žaloby na neplatnost podle čl. 263 SFEU

Každý vyspělý právní systém, a tedy i Evropská Unie, musí mít určitý mechanismus, kterým ověřuje procesní a materiální legalitu aktů přijímaných jejími institucemi, orgány, či jinými subjekty. Jedním ze základních prostředků, jakým lze kontrolovat legislativu, je soudní přezkum. Ten umožňuje soudům přezkoumat, zda je závazný právní akt, tedy sekundární předpis komunitárního práva, v souladu s primárním právem, jestli ho akt neporušuje a nemá být proto prohlášen za neplatný. Přezkum aktů vydaných orgány Unie¹ může být učiněn různými způsoby, ale nejpřímější cestou je žaloba na neplatnost podle předchozího čl. 230 Smlouvy o založení Evropského společenství² a současného čl. 263 Smlouvy o fungování Evropské unie³.

Soudní dvůr Evropské unie nebo Tribunál⁴ při rozhodování o žalobě na neplatnost působí jako quasi-ústavní soudy, jelikož je jejich úkolem odstranit z *acquis communautaire* normy, které odporují „ústavnímu pořádku“ EU.⁵

1.1 Srovnání znění čl. 230 SES a čl. 263 SFEU

Lisabonskou smlouvou, která se stala platnou dne 1. prosince 2009 byl čl. 230 SES přečíslen na čl. 263. Podle právní úpravy, která předcházela současnému znění čl. 263 odst. 1 SFEU, mohl SD přezkoumat legalitu aktů, které byly přijímány společně Evropským parlamentem (dále jen „Parlament“) a Radou, dále aktů přijímaných Radou, Komisí a Evropskou centrální bankou, a to kromě doporučení a stanovisek. Přezkoumával rovněž legalitu aktů Parlamentu, jež mají mít právní účinky vůči třetím osobám. Nově došlo k přeformulování tohoto odstavce, kdy místo aktů přijímaných společně Evropským parlamentem a Radou je v důsledku změn postupů přijímání aktů a zavedení nového pojmosloví uvedený přezkum legality legislativních aktů, jedná se tedy spíše o formální změnu. Přezkum byl rozšířen také na akty Evropské rady, instituce a jiné subjekty Unie, mají-li právní účinky vůči třetím osobám. Otázkou rozšíření právních aktů se

¹ Lisabonskou smlouvu nahradila Unie Evropské společenství a stala se jeho nástupkyní (viz čl. 1 SEU). Primární právo se tak sjednocuje a rovněž orgány uvedené v SEU jsou shodné s těmi uvedenými v SFEU. Z tohoto důvodu nebude rozlišováno mezi akty orgánů EU a institucemi ES, jelikož jak z uvedeného vyplývá Evropské společenství bylo zcela nahrazeno Uníí, a to od 1. prosince 2009, kdy Lisabonská smlouva vstoupila v platnost.

² Viz STEINER, Josephine, WOODS, Lorna, TWIGG-FLESNER, Christian. *Textbook on EC law*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 593. Dále uváděno jako "Steiner, 2003".

³ V této práci bude dále používáno pouze nové číslování jednotlivých ustanovení dle reformní Lisabonské smlouvy, a to konkrétně čl. 263 SFEU, i v případech, kdy je v literatuře či judikatuře odkazováno na čl. 230 SES, není-li potřeba tyto články od sebe odlišit.

⁴ Soud prvního stupně byl Lisabonskou smlouvou přejmenován na Tribunál, který je nyní příslušný rozhodovat v prvním stupni, mj. i ve věcech žaloby na neplatnost. Na základě čl. 51 Statutu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Statut SD“) jsou z jurisdikce Tribunálu vyňaty žaloby na neplatnost podané privilegovanými žalobci, tj. členským státem a orgánem Unie. Dále v práci bude užíváno nové názvosloví dle Lisabonské smlouvy.

⁵ ŠLOSARČÍK, Ivo. Postavení neprivilegovaných subjektů v žalobě na neplatnost před soudy Evropské unie – současný stav, trendy a implikace pro Českou republiku. Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2004, č. 2 [cit. 16. září 2011]. Dostupné na <www.europeum.org>.

zabýval Diskusní kruh o Soudním dvoru (dále jen „Diskusní kruh“)⁶, kterým bylo doporučeno, aby byla zavedena úprava, tak že čl. 230 se bude vztahovat i na výše uvedené akty, jelikož jak vyplývá ze současné judikatury, princip účinné soudní ochrany vyžaduje, aby žádný z aktů instituce, agentury či jiného orgánu Unie neunikl soudnímu přezkumu platnosti.⁷ K samotnému výkladu týkajícímu se napadnutelných aktů viz níže kapitola 2.2.

Jak okruh privilegovaných a neprivilegovaných osob, tak důvody podání žaloby na neplatnost zůstaly nezměněny, kdy Soud rozhoduje o žalobách podaných členskými státy, Parlamentem, Radou nebo Komisí pro nedostatek příslušnost, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení Smluv⁸ nebo jiného právního předpisu týkajícího se jejího provádění anebo pro zneužití pravomoci.

Za splnění stejných podmínek rozhoduje o žalobách podaných Účetním dvorem nebo ECB, a to za účelem ochrany jejich práv, přičemž toto ustanovení rozšířilo aktivní legitimaci i pro Výbor regionů.

Odstavec čtvrtý, který je stěžejním analyzovaným předmětem této práce dostal změn, přičemž jejich vývoj a důvody budou rozebrány níže. Původní znění uvádělo, že každá fyzická nebo právnická osoba může za stejných podmínek podat žalobu proti rozhodnutím, která jsou jí určena, stejně jako proti rozhodnutím, která jsou vydána ve formě nařízení nebo ve formě rozhodnutí určeného jiné osobě, která se jí bezprostředně a osobně dotýkají. Nová úprava odpovídá textu, který byl navržen ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu (dále jen „Ústava“), kde je ustanoveno, že soukromé osoby mohou podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti aktům s obecnou působností⁹, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

Lisabonskou smlouvou byl vložen do tohoto článku pátý odstavec, který uvádí, že akty, které zřizují instituce a jiné orgány Unie mohou stanovit zvláštní podmínky a úpravy týkající se žalob podávaných fyzickými či právnickými osobami proti aktům těchto institucí či orgánů, které mají vůči třetím osobám právní účinky. Tyto podmínky by nicméně neměly být přísnější než

⁶ Diskusní kruh byl vytvořen Prezidiem Konventu jako poradní orgán, který se měl zabývat stanovenými otázkami, ke kterým ještě Konvent nezaujal fixní stanovisko. Závěrem měla být zpráva, která zodpovídá dané otázky příp. další oblasti, které členové SD a Tribunálu považovali za vhodné viz CERCLE I, CONV 636/03, ze dne 25. března 2003 [cit. 11. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00636en03.pdf>>.

⁷ PÍTROVÁ, Lenka. In SYLLOVÁ, Jindřiška (ed). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 831 (čl. 263 SFEU).

⁸ Označení pro SEU a SFEU.

⁹ V anglickém znění se jedná o „regulatory act“, přičemž tento termín byl použit jak v anglickém znění čl. III – 365 odst. 4 Ústavy, tak v Lisabonské smlouvě. Tento pojem byl nicméně odlišně přeložen do českého znění Ústavy jako „podzákoný právní akt“ a nyní je v SFEU jako „právní akt s obecnou působností“. Již tyto různé překlady napovídají o potížích při výkladu, co je obsahem pojmu „regulatory act“.

stanovené v samotné smlouvě považované za primární právo EU. Jedná se o možnost zachování zvláštních procesních pravidel v některých oblastech.¹⁰

Lhůta k podání žaloby zůstala zachována, kdy musí být podána do dvou měsíců, a to podle okolností, ode dne vyhlášení daného aktu, ode dne oznámení navrhovatelí, případně ode dne, kdy se o něm navrhovatel dověděl.

1.2 Cesta k současnému znění čl. 263 odst. 4 SFEU

Otázka změny postavení fyzických a právnických osob v žalobě na neplatnost je známá po nějakou dobu. Již v roce 1996 na IGC byla zmíněna zpráva o možné změně ustanovení vztahující se na soudní systém, která poukazovala na omezení dané v přímé žalobě na neplatnost pro soukromé osoby. Zabývala se otázkou, zda je právo na žalobu dle tohoto ustanovení, které mohou osoby využít jenom pokud jsou přímo a osobně dotčeny, dostatečnou zárukou pro účinnou ochranu proti možnému porušení jejich základních práv legislativní činností Evropského společenství. Bohužel se tímto problémem nezabývalo v Amsterdamu ani v Nice.¹¹

Těmito otázkami se zabýval Konvent o budoucnosti Evropy (dále jen „Konvent“)¹² zorganizovaný za účelem vytvoření návrhu Ústavy, rozdělený na 11 pracovních skupin dle jejich věcného zaměření. Otázkou znění současného článku 263 odst. 4 se zabývala pracovní skupina II., která v rámci svého mandátu¹³ týkajícího se otázky zda, inkorporovat Chartu EU základních lidských práv (dále jen „Listina“) do zakládajících smluv nebo přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“), řešila i otázku, přestože přímo nesouvisející s řešením základní agendy, nicméně přesto se často vyskytující v souvislosti s ochranou lidských práv v rámci Unie, a to zda

- rozšířit prostor jednotlivci pro přezkum úpravou bývalého znění čl. 230 odst. 4 SES, nebo
- přijmout nový opravný prostředek pro zajištění ochrany lidských práv nebo
- ponechat stávající dikci ustanovení, které bude následně judikaturou modifikováno dle potřeb.

¹⁰ PÍTROVÁ, Lenka. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 833 (čl. 263 SFEU).

¹¹ Steiner, 2003, s. 613.

¹² Na zasedání v Leakenu rozhodla Evropská rada prohlášením č. 26 ze dne 11. prosince 2001 o zřízení Konventu, který měl za cíl připravit příští mezivládní konferenci, jež měla řešit otázky budoucnosti Evropské unie, a zejména otázky lepšího rozdělení pravomocí, zjednodušení nástrojů činnosti Unie, posílení demokracie, transparentnosti a účinnosti a vypracování návrhu ústavy pro občany Evropy.

¹³ CONV 72/02 ze dne 31. května 2002 [cit. 5. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00072.en02.pdf>>.

Vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva přijala identické znění článku 263 odst. 4, tak jak bylo navrhováno v rámci Ústavy, domnívám se, že je s ohledem na řádnou interpretaci tohoto ustanovení důležité věnovat pozornost i procesům, které předcházely vzniku návrhu Ústavy, především jednotlivým odborným diskuzím a fóřům, které formulovaly znění předmětného ustanovení.

Z finální zprávy této pracovní skupiny vyplývá, že předmětem diskuze byla zejména otázka současného soudního systému opravných prostředků ve světle základního práva na účinnou soudní ochranu judikovaného judikaturou SD i zakotveným v čl. 47 Listiny.

Během diskuze byla zkoumána otázka, zda podmínky čl. 230 odst. 4 SES vyžadují reformu v zájmu zajištění této účinné soudní ochrany, přičemž zde byly prezentovány již tradiční názory zastánců obou protistran¹⁴. V tomto smyslu bylo poukázáno na skutečnost, že zde zřejmě existuje mezera v právu, je-li judikaturou vykládán pojem „přímo a osobně dotčen“ takovým způsobem, že tomu neodpovídají ani speciální případy samovykonávacích opatření, které ukládají přímo aplikovatelné zákazy jednotlivcům. Nicméně na druhé straně, byl dosavadní soudní systém opravných prostředků v rámci EU, včetně ochrany základních lidských práv, považován za celistvý, přičemž doplňuje přímou žalobu na neplatnost, a zároveň tak vyplňuje i případnou mezeru v právu, předběžnou otázkou. Zároveň tento systém vyžaduje rozdělení práce mezi národními a komunitárními soudy. Někteří členové pracovní skupiny zastávali názor, že i v návaznosti na nedávno judikované stanovisko SD¹⁵, by měla být zakotvena ve smlouvách povinnost členských států zajistit účinnou soudní ochranu pro práva plynoucí z práva EU, tak aby mohla být umožněna nepřímá kontrola aktů přijatých institucemi EU. Tento přístup má také své kritiky, kdy se jeví jako zdlouhavý a zejména tento prostředek není v rukou jednotlivce, kdy záleží na národním soudu, zda předběžnou otázku předloží SD.¹⁶

Z příspěvku GA Jacobse v rámci II. pracovní skupiny vyplývá, že v současném soudním systému dochází ke konfliktu mezi základními právy uznanými ve Smlouvách a ustanoveními o opravných prostředcích shodně se nacházejících v těchto Smlouvách. Jak již uváděno několika různými autory a k nimž se také připojují, základní práva, zůstanou pouhou prázdnou skořápkou, pokud zde nebude systém efektivních opravných prostředků, které by zajistily jejich účinnou ochranu. Navíc je zde úzké propojení mezi účinnou ochranou základních práv a legitimitou EU.¹⁷ Poukazuje na rozhodnutí *UPA* a jeho odůvodnění považuje za pobídnutí ke změně čl. 230

¹⁴ CONV 116/02 ze dne 18. června 2002 [cit. 5. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00116en2.pdf>>.

¹⁵ C-50/00 P *Union de Pequenos Agricultores v. Council* [2002] ECR I-6677, paras. 41, 42. Dále jen „C-50/00 UPA“.

¹⁶ Viz detailněji stanovisko GA Jacobse v případě C-50/00 UPA.

¹⁷ WG II, Working Document 20 ze dne 27. září 2002 [cit. 5. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wd2/3222.pdf>>.

odst. 4 SES. Současný systém soudních opravných prostředků považuje za nedostatečný vzhledem k tomu, že locus standi jednotlivce pro napadení aktu s obecnou působností v praxi neexistuje, přičemž se předpokládá, že jednotlivce dotčený na svých právech se dostane k vyřízení neplatnosti daného aktu skrze národní soudy, což je zdlouhavá a nejistá cesta, přičemž může dojít i k odepření spravedlnosti, pokud v právním řádu neexistuje procesní prostředek k přístupu k soudním orgánům. Dalším následkem je, že čím více osob je dotčeno aktem Unie tím méně je pravděpodobné, že soudní přezkum bude přístupný. Dále se zabývá otázkou rozšíření aktů, jichž se má přezkum týkat, kdy by tak mělo jít o akty napříč veškerých aktivit Unie a nikoliv jen na instituce, ale i všechny orgány EU. Jak již z výše uvedeného srovnání původního a současného znění článků vyplývá, jsou v současné době podrobeny i tyto akty soudní kontrole.

Jak již výše uvedeno problematická je otázka řešení případů aktů institucí Unie, které zavádí přímo aplikovatelné zákazy bez jakékoliv implementace národními orgány, tzv. samovykonávací akty.¹⁸ Proti těmto aktům jednotlivce většinou neprokáže individuální dotčení a jediným způsobem, jakým se proti němu může bránit, je vyvolání řízení před příslušným orgánem. Zahájit takové řízení vyžaduje porušení konkrétního komunitárního aktu, na základě čehož je uložena jednotlivci sankce, příp. zahájeno řízení za tímto účelem.¹⁹ Tento postup nastává i z toho důvodu, že ne všechny právní řády členských států umožňují přezkum legislativních aktů a je tak možno učinit jen v případě obdržení sankce, tj. v rámci nebo v důsledku jiného soudního řízení.

Ze závěrů Konventu, zejm. z diskuze Diskusního kruhu o Soudním dvoru, i přímo z dikce nového článku vyplývá, že právě problematické řešení těchto případů bylo rozhodujícím a přesvědčivým důvodem pro změnu původního čl. 230 odst. 4 SES směrem k uvolnění přístupu pro založení aktivní legitimace jednotlivce.

1.2.1 Zavedení nového opravného prostředku

Většina členů pracovní skupiny se shodla na tom, že není důvod vytvářet speciální proceduru za účelem ochrany lidských práv v již zavedeném soudním systému EU. Otázkou bylo, zda žaloba tzv. ústavního charakteru, která by umožnila napadnout legislativní nebo „regulatorní“²⁰ akty pouze z důvodu porušení základních práv jednotlivce, by byla dostatečně odlišitelná od běžné žaloby na neplatnost, resp. zda lze od sebe dostatečně přesvědčivě rozdělit důvody těchto žalob, tj. druh porušení práv. Téměř ve většině případů žalob je spatřována údajná

¹⁸ WG II, Working Document 21 ze dne 1. října 2002 [cit. 8. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wd2/3299.pdf>>.

¹⁹ Takový případ byl řešen v případě *Jégo-Quéré*, kdy bylo žalobci Tribunálem vyhověno z důvodu porušení základního práva na účinnou soudní ochranu.

²⁰ *Cit. op.* 18, s. 4. Termín „regulatory act“ se objevil v tomto dokumentu v bodě 5, který je v této souvislosti dán do vztahu s legislativním aktem, a tedy odlišným od legislativního aktu.

protizákonnost aktu v porušení základních lidských práv, a to i s ohledem na široký rámec těchto práv (př. právo na zaměstnání, podnikání atd.). Proto vztah mezi běžnou žalobou na neplatnost a ústavní žalobou by při jejich vymezení způsoboval značné potíže.²¹ Také GA Jacobs se k samostatnému opravnému prostředku zavedenému na ochranu základních práv stavěl spíše skepticky, z důvodu jeho nevhodnosti a nepotřebnosti, jelikož otázky týkající se základních práv vyvstávají spolu s použitím běžného opravného prostředku, většinou v kombinaci s další otázkou jako zásada proporcionality, stejného zacházení atd., a proto mohou být řešeny v zásadě v rámci obvyklého procesního rámce.²²

Nicméně někteří členové Diskusního kruhu a zastánci změny čl. 230 odst. 4 SES navrhovali, aby byl přijat opravný prostředek, který by umožnil přezkum komunitárního aktu, včetně aktů legislativní povahy, z důvodu porušení základních práv soukromých osob, obdobně jako je tomu v řízeních, které jsou zakotveny v právních řádech členských států.²³

1.2.2 Navrhované změny znění čl. 230 odst. 4 SES

Pracovní skupinou bylo zvažováno několik možností nového znění čl. 230 odst. 4 SES, které by odpovídalo požadovanému efektu, přičemž bylo bráno v potaz několik kritérií, zejména jak dalece otevřít přístup k soudu první instance a změnit tak současné rozdělení mezi komunitární jurisdikcí a národními soudy²⁴. Ve skupině byli zastánci obou směrů, jak otevřenějšího přístupu²⁵ k přímé žalobě tak ponechání dosavadních pravomocí. K negativním reakcím na rozšíření patřil i názor, že tímto přístupem by se otevřel prostor pro napadení legislativních aktů, přestože některé členské státy toto neumožňují nebo mají v právním řádu zavedeny speciální ústavní opravné prostředky, což je i případ České republiky.

V pracovním dokumentu²⁶ se vyskytl názor, aby při zachování stávajícího textu čl. 230 odst. 4 SES bylo pouze doplněno znění, které by umožnilo jednotlivci napadnout akt s obecnou působností, který již nevyžaduje dalšího provádění, a tudíž ho nelze napadnout prostřednictvím národních soudů. Navržený text je téměř totožný s přijatým zněním, a to „nebo proti aktu

²¹ V tomto smyslu bylo jako pro útěchu vyjádřeno, že v případě přistoupení k Úmluvě by se jednotlivcům dostalo „doplňkové“ ochrany proti předpisům Unie ve formě opravného prostředku, který tato Úmluva umožňuje, tj. stížnost.

²² *Cit. op. 17*, s. 3.

²³ CONV 116/02 ze dne 18. června 2002 [cit. 8. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00116.en02.pdf>>.

²⁴ Národní soudy jednají jako soudci komunitárního práva, když prozkoumají legalitu komunitárního aktu a v případě pochybností jsou oprávněni či dokonce povinni předložit předběžnou otázku SD, zatímco přístup k SD přímou žalobou na neplatnost je úzce vymezen.

²⁵ Jednotlivé návrhy změny čl. 230 odst. 4 SES k uvolnění přístupu jednotlivce viz blíže v dokumentu CONV 45/02, CONTRIBUT 25 ze dne 14. května 2002 [cit. 8. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00045.en02.pdf>>.

²⁶ Tento názor zastával člen pracovní skupiny Farnleitner, blíže v dokumentu *cit. op. 18*.

s obecnou působností, který se přímo dotýká jednotlivce aniž by vyžadoval prováděcí opatření“²⁷. Obdobným způsobem tak jednatel může napadnout akt přímo se ho dotýkající, kde není žádný opravný prostředek poskytnutý národním právním řádem. Vystává zde otázka, zda komunitární soud nebude nucen interpretovat národní procesní právo.²⁸ Cílem této formulace je ponechat dosavadní rozdělení pravomocí mezi evropskými a národními soudy a zároveň zajistit opravný prostředek v případech, kdy v současné době není ochrana na žádné úrovni.²⁹ Negativní postoj k tomu zaujal soudce SD Vassilios Skouris³⁰, který není zastáncem toho, aby se žaloba zpřístupnila jednotlivcům jednoduše z toho důvodu, že nemají k dispozici vhodný opravný prostředek na národní úrovni. Má za to, že takový přístup by vyžadoval, jak řečeno v případě *UPA* bodě 43, aby komunitární soudy interpretovaly národní právo, což již není v rámci jejich pravomocí.

1.2.3 Diskusní kruh o Soudním dvoru

Jelikož pracovní skupina II. nebyla schopna dát doporučení na změnu předmětného článku, byl vytvořen mandát pro Diskusní kruh. Z rozpravy vyplynulo, že jde především o politickou otázku. Z finálního dokumentu tohoto poradního orgánu vyplývá, že zde byly dva rozdílné názory na změnu čl. 230 odst. 4 SES.

Jedni zastávali názor, že současný stav postačuje základnímu požadavku na zajištění účinné soudní ochrany, bere-li se v úvahu, že současný decentralizovaný systém je založený na zásadě subsidiarity, a je tedy na národních soudech, aby zajistily ochranu práv jednotlivcům³¹ a které by tedy měly předložit předběžnou otázku týkající se neplatnosti komunitárního aktu. Baroness Scotland of Asthal³², zastávající ponechání dosavadního znění čl. 230 odst. 4 SES, tuto tezi doplnil a poukázal na to, že národní soudy by měly zvážit napadení aktu s obecnou působností bez ohledu na to, zda návrhové bylo osobně dotčeno, a podat předběžnou otázku. Dle jeho názoru takový postup byl i vyžadován SD v případě *UPA*, a to na základě zásady loajální spolupráce.

Tato skupina viděla řešení v kodifikaci povinnosti národních soudů interpretovat a aplikovat procesní předpisy vztahující se k výkonu práva na zahájení řízení takovým způsobem, který umožní jednotlivci napadnout platnost jakéhokoliv rozhodnutí či jiného národního opatření

²⁷ *Cit. op.* 18, bod 11, s. 6.

²⁸ Bylo vypořádáno, že v některých případech SD hodnotí procesní předpisy členských států, např. při kvalifikaci, zda jde o soud v rámci pojmu zakotveném v bývalém čl. 234 SES atd.

²⁹ *Cit. op.* 18, bod 12, s. 6.

³⁰ WG II, Working Document 19 ze dne 27. září 2002 [cit. 8. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wd2/3057.pdf>>.

³¹ Toto pojetí bylo základem pro zakotvení čl. 19 odst. 2 SEU.

³² CERCLE I, Working Document 19, ze dne 10. března 2003 [cit. 8. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wdcir1/8794.pdf>>.

vztahujícího se k aplikaci komunitárního aktu s obecnou působností. Bylo by tedy na členských státech, aby zajistily opravné prostředky pro jednotlivce.³³ Tento návrh významně podpořil i Evropský ombudsman Soderman.

Druhá skupina měla za to, že podmínky pro splnění locus standi jsou příliš restriktivní a navrhla několik možných řešení³⁴:

1. změna navržená Meyerem, aby v ustanovení došlo k alternativě mezi podmínkami bezprostředního a osobního dotčení, místo kumulace těchto dvou podmínek. Bez ohledu na zvýšený počet případů, kterýžto jako důsledek tohoto postupu nemůže být důvodem pro nepřijetí této varianty s tím, že by se mohly změnit procesní pravidla Tribunálu,
2. návrh od Farnleitnera a Racka, aby byl odstraněn požadavek na osobní dotčení a zároveň nahrazen požadavkem bezprostředního dotčení právního postavení jednotlivce. Také tito nepovažují důvod zahlcení soudů za opodstatněný s tím, že se domnívají že bude dostatečným filtrem prokázat zásah do právního postavení jednotlivce a nikoliv ekonomický dopad na jednotlivce,
3. ponechat současné znění a zároveň doplnit, aby jednotlivci mohli podat žalobu proti aktům Unie s obecnou působností, které se ho bezprostředně dotýkají a nevyžadují dalších prováděcích předpisů (jak komunitárních tak transpozice členskými státy, tj. národních právních předpisů),
4. ponechat dosavadní znění pro legislativní akty (dle Ústavy se to mělo týkat „laws and framework laws“, tj. zákonů a rámcových zákonů) a povolit napadnout „regulatory acts“, přičemž tyto by byly předmětem řízení v tom případě, pokud se bezprostředně nebo osobně dotýkají jednotlivce,
5. shodně jako u předchozího bodu s tím, že jednotlivci budou moct napadnout legislativní akty, které nevyžadují prováděcí opatření.

Většina kruhu požadovala změny znění, tak jak byla nakonec i přijata v současné podobě pod čl. 263 odst. 4 SFEU, s tím že zde bylo na výběr z pojmů „akt s obecnou působností“ a „regulatory act“. Dodatek, že jde o akt, který nevyžaduje prováděcí předpis, měl za cíl zajistit, aby jednotlivci mohli podat žalobu na neplatnost pouze v těch problematických případech, kdy osoba musí nejdříve porušit právo, aby vůbec získala přístup k soudu.³⁵

³³ Tento přístup se tedy shoduje s nedávnou judikaturou SD C-50/00 UPA.

³⁴ CERCLE I, Working Document 01, ze dne 26. února 2003 [cit. 8. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wdcir1/8563.pdf>>.

³⁵ CERCLE I, CONV 636/03, ze dne 25. března 2003, s. 7 [cit. 11. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00636en03.pdf>>.

Shora uvedená většina by rovněž preferovala pojem „akt s obecnou působností“. Nicméně, někteří, mezi nimi i soudci Tribunálu³⁶, považovali za vhodnější termín „regulatory act“, aby se vymezil rozdíl mezi legislativním aktem a regulatorním aktem, tak aby vůči legislativním aktům byl zachován restriktivní přístup pro jednotlivce a naopak aby vůči regulatorním aktům byl přístup otevřenější.³⁷ Také prezident SD Gil Carlos Rodríguez Iglesias, zastával tento přístup ke změně čl. 230 SES, přičemž poukázal i na návrh hierarchie sekundární legislativy³⁸. Upozornil rovněž na to, že SD není vhodným soudem pro výklad národního práva, a to v souvislosti s případy, které by zakládaly aktivní legitimaci pro jednotlivce za podmínky, že by neměli řádný opravný prostředek před národními soudy.

Nesouhlas s rozdělením na legislativní a „regulatory act“ projevil Reinhard Rack³⁹. Měl za to, že porušení práv jednotlivce může být způsobeno, jak legislativním tak „regulatory act“. Navíc v připravovaném znění Ústavy bylo řečeno, že prováděcí předpis nebude pokrývat podstatné prvky dané oblasti, jelikož tyto budou upraveny v evropském zákoně nebo rámcovém zákoně, což nyní odpovídá legislativním aktům. Rozlišování mezi legislativním a „regulatory act“, by tak zbavilo jednotlivce účinné soudní ochrany proti podstatným, stěžejním ustanovením s obecnou působností, která mohou porušit jejich práva. Rozdíl mezi těmito akty se mu navíc jevil jako uměle vykonstruovaný a v rozporu se zásadou efektivní soudní ochrany.

Dle názoru prezentovaného v pracovním dokumentu Diskusního kruhu⁴⁰, by mělo navržené znění čl. 230 odst. 4, které dává na výběr z možností napadnutelných aktů „akt s obecnou působností“ nebo „regulatory act“, vybrat třetí možnost, a to pouze „akt“, ve kterém by byl zahrnut i legislativní akt s obecnou působností. Tento kompromis dle jejich názoru nejlépe odpovídá účelu uzavření mezery v právu ve vztahu k účinné soudní ochraně. Z tohoto důvodu je nepřijatelné, aby se řešení aplikovalo pouze na „regulatory act“.

Z výše uvedeného vyplývá, že při tvorbě nového znění čl. 230 odst. 4 SES byla zvažována i dostupnost přezkumu pro legislativní akty, nicméně většina se přiklonila k názoru, že by se mělo skutečně jednat o akty, u nichž se nelze domoci ochrany před národními soudy, jediné za podmínky porušení práva. Z těchto úvah prezentovaných v rámci Diskusního kruhu i pracovní skupiny II. následně vychází i další komentátoři při hodnocení a výkladu obsahu pojmu

³⁶ CERCLE I, CONV 575/03, ze dne 10. března 2003, s. 5 [cit. 11. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00575en03.pdf>>.

³⁷ *Cit. op.* 35, s. 8.

³⁸ CONV 424/02 ze dne 29. listopadu 2002, Final Report of Working Group IX on Simplification [cit. 12. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00424en2.pdf>>.

³⁹ CERCLE I, Working Document 13, 14. března 2003 [cit. 11. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wdcir1/8728.pdf>>.

⁴⁰ CERCLE I, Working Document 18, 14. března 2003, s. 2, dokument prezentuje názory členů: Andrew Nicholas Surf, Maria Berger, Elena Paciotti, Reinhard Rack, a Joachim Wurmeling [cit. 11. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wdcir1/8783.pdf>>.

„regulatory act“, kdy pod tento pojem zahrnují pouze akty, které nejsou přijaty v rámci legislativního procesu stanoveného v čl. 289 SFEU (viz dále kapitola 3.2).

1.3 Judikatura, která ovlivnila současné znění čl. 263 odst. 4 SFEU

Závěrem nutno zmínit, že důvody pro změnu čl. 230 vycházely i z napětí mezi Tribunálem a SD v judikatuře, která časově bezprostředně předcházela Konventu, a to konkrétně z rozsudků *Jégo-Quéré* a *UPA*, na které bylo i v průběhu diskuzí několikrát odkazováno. Z tohoto důvodu a pro úplnost této práce oba tyto rozsudky, které lze považovat za průlomové v tom smyslu, že daly zásadní podnět pro přehodnocení otázek vztahujících se k čl. 230 odst. 4, a to nejen samotného výkladu *locus standi* jednotlivce, ale i otázky širšího rozsahu jako kompletnost soudního systému z pohledu účinné soudní ochrany, a jejich analýzu uvádím v této kapitole.

1.3.1 Stanovisko GA Jacobse

GA Jacobs ve svém stanovisku v případě *UPA* udělal odvážný první krok k tzv. sametové revoluci,⁴¹ s cílem změnit právní *status quo* vycházející z požadavku osobního dotčení. Revolucionářský prvek vycházel z pozice práva na účinnou soudní ochranu, jako hlavního kritéria pro potřebu změny testu osobního zájmu. Jeho stanoviskem byl ovlivněn i Tribunál v případě *Jégo-Quéré*,⁴² který pokračoval v této započaté revoluci. Jak již jsem uvedla, prvním v této řadě případů bylo stanovisko GA Jacobse v případě *UPA*, ním se inspirovalo rozhodnutí Tribunálu v případě *Jégo-Quéré*, poté bylo vydáno SD rozhodnutí *UPA* a následně rozhodnutí SD v odvolání v případě *Jégo-Quéré*.⁴³

V případě *UPA*, asociace farmářů napadla žalobou na neplatnost nařízení Komise, která byla zamítnuta z důvodů neprokázání osobního vztahu. Navíc Tribunál poukázal na to, že asociace mohla podat žalobu k národnímu soudu a poté přednést předběžnou otázkou svou pochybnost o legalitě nařízení. Žalobcův argument, že restriktivní výklad osobního vztahu brání účinné soudní ochraně jednotlivců, byl zamítnut.

V odvolacím řízení nebyl GA Jacobs přesvědčen důvody Tribunálu, a proto přezkoumal podrobně předložené argumenty. Podotkl, že přímá žaloba neplatnost by byla vhodnější než řízení o předběžné otázce a že tento restriktivní přístup aplikovaný na individuální žalobce byl

⁴¹ KOMBOS, Constantinos C. The recent case law on *locus standi* under art. 230 (4) EC: A Missed Opportunity or A Velvet Revolution? European Integration online Papers (EIoP), 2005, vol. 9, no. 17, s. 5 [cit. 15. července 2011]. Dostupné na: <<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-017.pdf>>.

⁴² T-177/01 *Jégo-Quéré et Cie SA v. Cimmission* [2002] ECR II-2365.

⁴³ C-263/02 *Commission v. Jégo-Quéré* [2004] ECR I-3425.

neobvyklý ve světle judikatury soudu na jiné aspekty soudního přezkumu a současného vývoje administrativního práva v členských státech.⁴⁴

Kritizoval základní soudní předpoklad, že možnost iniciovat postoupení předběžné otázky k Soudu poskytuje plnou a účinnou soudní ochranu před obecnými opatřeními. Nedostatky, které vytýkal řízení o předběžné otázce, byly zejména tyto:

- Žalobce musí podat návrh na zahájení řízení před národním soudem, který zváží, zda je dostatečná pochybnost, pokud jde o legalitu aktu, aby postoupil předběžnou otázku komunitárnímu soudu. Žalobce tak nemá právo rozhodnout, zda otázka bude opravdu postoupena Soudu, který akt bude předložen pro přezkum nebo na základě jakých důvodů neplatnosti. Tudíž zde není opravdové právo na přístup k soudu. Na druhé straně národní soudy nemohou prohlásit komunitární akt za neplatný,⁴⁵ a tedy poskytnout žádanou nápravu.
- Může dojít k odmítnutí výkonu spravedlnosti v případech, kde je těžké nebo dokonce nemožné napadnout obecný akt nepřímou. Jde o případy, kde není žádný prováděcí předpis nebo kdy musí žalobce porušit právo, aby mohl napadnout akt v následném sankčním řízení.
- Zásada právní jistoty mluví ve prospěch povolení přezkumu obecného aktu jak nejdříve je to možné a ne až po přijetí prováděcího aktu.
- Nepřímé napadení aktu přes poukázání na neplatnost aktu v řízení o předběžné otázce má i procesní nevýhody ve srovnání s přímou žalobou jako jsou například neúčast instituce, která akt přijala, průtahy a náklady, neudělení předběžného opatření nebo nemožnost vstupu třetí osoby.

Tyto námitky podle GA Jacobse nemohou být překonány udělením výjimky a založením postavení žalobce v těch případech, kdy není možné na základě národního práva vznést předběžnou otázku na neplatnost obecného aktu. Takový přístup nemá základ v znění Smlouvy a nevyhnutelně by zavazoval komunitární soudy k interpretaci národního práva, k čemuž nejsou vybaveny a ani kompetentní.

Nelze je ani zhojit požadavkem po členských státech, aby zajistily dostupnost prohlášení o platnosti obecných komunitárních předpisů v jejich právním systému. Tento přístup by byl složitý na dohled a vynucení, a vyžadoval by dalekosáhlý zásah do národní procesní autonomie.

Ve vztahu k testu osobního vztahu namítl, že nevidí důvod, proč by měl vyžadovat požadavek, aby individuální žalobce byl nějakým způsobem odlišný od všech jiných tímto

⁴⁴ GA Jacobs opinion, para. 37.

⁴⁵ C-314/85 Foto-Frost *v.* Hauptzollamt Lübeck-Ost [1987] ECR 4199.

opatřením ovlivněných osob. Pokud akt negativně ovlivňuje velký počet osob a způsobuje širokosáhlou škodu, potom je podstatný důvod pro přijetí takové žaloby podané jedním nebo více osobami.

Na základě těchto skutečností GA Jacobs navrhl test, „kde by žalobce splnil podmínku osobního dotčení, pokud by akt měl nebo by byl schopen mít podstatný nepříznivý účinek na jeho zájmy“⁴⁶. Toto řešení má následující výhody:

- Žalobce by získal skutečné právo přímého přístupu k soudu, který mu může poskytnout nápravu, a zabránilo by se odmítnutí výkonu spravedlnosti a taktéž soudní ochrana by byla zlepšena.
- Taký by se odstranila anomálie podle současné judikatury, kdy čím více ovlivněných osob tím menší pravděpodobnost dostupnosti soudního přezkumu.
- Stále více složitější a nepředvídatelnější pravidla pro postavení žalobců by byly nahrazeny jednodušším testem, který by přemístil důraz komunitárních soudů kladený na formální otázky přípustnosti žaloby k otázkám meritu věci.
- Takový výklad je v souladu s obecným trendem judikatury, který rozšiřuje rámec soudní ochrany v důsledku růstu pravomocí komunitárních institucí (*ERTA, Les Verts, Chernobyl*).

Pokud jde o argumenty proti rozšiřování postavení žalobce, GA Jacobs uvedl, že jsou nepřesvědčivé, a to především z následujících důvodů, které jsou aktuální i nyní:

- Ani samotné znění čl. 230 SES nevyklučuje takový výklad, což platí nadále i u nového znění čl. 263 SFEU.
- Izolování možných nezákonných aktů od soudního dohledu nemůže být ospravedlněno administrativní nebo legislativní výkonností. Ochrana legislativního procesu musí být dosažena prostřednictvím vhodných hmotněprávních norem přezkumu.
- Strach ze zahlcení Tribunálu se zdá být přehnaným, protože omezená lhůta i požadavek přímého vztahu zabránil nepřekonatelnému nárůstu celkového počtu případů.

1.3.2 Případ *Jégo-Quéré* před Tribunálem

Výše uvedený názor GA Jacobse vzbudil pozornost Tribunálu v případě *Jégo-Quéré*. V tomto případě šlo o rybářskou společnost, která používala typ sítě, který byl nařízením zakázán, a proto podala žalobu na zrušení dvou ustanovení z tohoto nařízení. Komise namítala, že jde o pravé nařízení. Naopak *Jégo-Quéré* prohlásil, že je největší rybářskou společností působící na jihu

⁴⁶ GA Jacobs opinion, paras. 59, 60.

Irska a že změna sítě, by vedla k významnému snížení úlovku tresek, což je jeho hlavní aktivitou. Proto namítal, že nařízení bylo přijato v rozporu se zásadami proporcionality a rovnosti a bude mít značný nepříznivý účinek na jeho podnikání. Poté, co Tribunál v tomto případě aplikoval *Plaumannův* test, žalobce nebyl shledán jako osobně dotčen, protože tímto aktem může být dotčený kterýkoliv jiný současný nebo potencionální podnikatel.

Žalobce ale namítal, že pokud bude jeho žaloba prohlášena za nepřijatelnou, bude mu tak odepřena jediná možnost, jak napadnout legalitu nařízení. Jelikož sporné nařízení neopravňuje k přijetí prováděcího opatření členským státem, nebude mít žalobce možnost napadnout akt před národním soudem.

Tribunál připomněl, že sám Soud potvrdil, že přístup k výkonu spravedlnosti je jedním ze základních zásad Unie a je zaručen v právním řádu založeném na Smlouvách, protože Smlouva zakotvuje kompletní systém právních náprav a řízení sestavených tak, aby SD mohl přezkoumat legalitu aktů institucí Unie. SD zakládá právo na účinnou nápravu před kompetentním soudem na ústavních tradicích společných členským státům a na čl. 6 a 13 Úmluvy. Právo na účinnou ochranu pro každého, jehož zaručená práva a svobody byly porušeny právem EU, bylo potvrzeno i v Listině.

Stěžejní otázkou, kterou se Tribunál zabýval, byla, zda tomuto žalobci, jehož postavení je přímo ovlivněno obecným opatřením, bude odepřena účinná náprava v případě nepřijatelnosti žaloby na neplatnost. Zvažoval hierarchickou pozici dvou sestav precedentů a umístil účinnou soudní ochranu nad judikaturu týkající se postavení žalobce.⁴⁷ Aby tento postoj ospravedlnil, odvolal se na výše uvedené argumenty a taky zkoumal další možnosti nápravy, a to předběžnou otázku a žalobu na náhradu škody vůči Unii.

Předběžná otázka v tomto případě nepřicházela v úvahu, jelikož zde není žádný prováděcí předpis, který by byl schopný založit žalobu před národním soudem. Fakt, že by žalobce mohl porušit stanovené povinnosti a tak následně v řízení napadnout legalitu aktu, nezakládá adekvátní prostředek soudní ochrany.

Pokud jde o žalobu na náhradu škody vůči Unii, neposkytuje řešení, které by uspokojivě chránilo dotčené zájmy žalobce. Taková žaloba nemůže vyústit v odstranění napadeného aktu z komunitárního právního řádu. Žaloba se zakládá i na jiných podmínkách než jsou nutné pro přípustnost žaloby na neplatnost, a proto nestaví komunitární jurisdikci do pozice, kde by mohla provést komplexní soudní přezkum, což je jejím úkolem.

⁴⁷ KOMBOS, Constantinos C. The recent case law on locus standi under art. 230 (4) EC: A Missed Opportunity or A Velvet Revolution? *European Integration online Papers (EIOP)*, 2005, vol. 9, no. 17, s. 6 [cit. 15. července 2011]. Dostupné na <<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-017.pdf>>.

Na základě výše uvedených důvodů Tribunál uzavřel, že výše uvedená řízení nemohou být, ve světle článků Úmluvy a Listiny, nadále považovány za zaručující právo na účinnou nápravu, které umožňuje osobám napadnout zákonnost obecně aplikovatelných komunitárních aktů, které přímo ovlivňují jejich právní postavení. Usoudil, že není možné připustit žalobu na neplatnost, pokud nejsou splněny podmínky stanoveny Smlouvou, ale také poukázal na názor GA Jacobse, že zde není závažný důvod, proč vykládat v pojmu osobně dotčen požadavek, aby byl žalobce odlišitelný od všech ostatních dotčených aktem stejným způsobem jako jeho adresát. Za těchto okolností a s ohledem na to, že komunitární právní řád poskytuje kompletní systém právní nápravy, musí být restriktivní výklad pojmu osobního dotčení znovu zvážen.

Proto, aby byla zajištěna účinná soudní ochrana, soud navrhl nový test, a to že „osoba by měla být považovaná za osobně dotčenou komunitárním opatřením s obecnou aplikovatelností, které se na něho přímo vztahuje, pokud tento akt ovlivňuje jeho právní postavení závazným a zároveň bezprostředním způsobem, tak že omezuje jeho práva nebo mu ukládá povinnosti. Počet a postavení dalších osob, které jsou nebo mohou být podobně dotčeny tímto aktem, nejsou podstatné.“⁴⁸

Mezi návrhem Tribunálu v případě *Jégo-Quéré* a návrhem GA Jacobse v případě *UPA*, na test osobního dotčení, byl určitý rozdíl. Tribunál se klonil k výkladu pojmu osobní dotčení, pokud akt zasahuje do žalobcova postavení, porušením jeho práv nebo uložením povinností. GA Jacobs se ve svém názoru vyjádřil, že žalobce by měl být úspěšný, pokud opatření mělo nebo by mohlo mít podstatný nepříznivý vliv na jeho zájmy. GA Jacobs podporuje všeobecnou napadnutelnost aktu, kdežto u Tribunálu se jeví, že se týká spíše porušení hmotných práv,⁴⁹ což lze považovat za užší test než navržený GA Jacobsem. Žalobce dle Tribunálu bude muset prokázat, že zde jsou závazné a bezprostřední prvky na rozdíl od podstatného nepříznivého účinku.

1.3.3 Případ *UPA*

V případě *UPA*,⁵⁰ se asociace farmářů snažila napadnout nařízení, které podstatně měnilo organizaci trhu s olivovým olejem. Asociace mimo jiné namítala, že ji nebyla umožněna účinná soudní ochrana, jelikož nemohla napadnout opatření přes předběžnou otázku. Tribunál zamítl žalobu, protože nebyli osobně dotčeni nařízením a pokud jde o soudní ochranu, uvedl, že to není důvodem pro přípustnost žaloby, jelikož je na členských státech, aby zajistily, v souladu

⁴⁸ T-177/01 *Jégo-Quéré et Cie SA v. Cimmission* [2002] ECR II-2365, paras. 44-51.

⁴⁹ SCHWARZE, Jürgen. The Legal Protection of the Individual against Regulations in European Union Law: Remarks on the ECJ judgment in the case *UPA* of 25 July 2002 in view of the European Constitutional Reform. *European Public Law*, 2004, vol. 10, issue 2, s. 291.

⁵⁰ T-173/98 *Unión de Pequeños Agricultores v. Council* [1999] ECR II-3359.

s principem loajality dle čl. 10 SES, kompletní systém právních náprav. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal.

Žalobce namítal, že právo na účinnou soudní ochranu vyžaduje specifické zkoumání jednotlivých okolností případu. Toto právo nemůže být skutečně účinné pokud není dán zřetel na jeho efektivitu v praxi, což znamená, že je nutné v konkrétním případě pohlížet i na alternativní právní nápravy. Na základě toho žalobce poukázal na případ *Greenpeace*,⁵¹ kdy Soud potvrdil, že pokud zde není národní právní prostředek, musí být žaloba na neplatnost přípustná. Naopak Rada a Komise argumentovaly, že v čl. 230 není žádná zmínka o tom, aby nedostatek národní právní nápravy odůvodnil přípustnost žaloby, a že je relevantní pouze test osobního a přímého dotčení.⁵²

SD potvrdil, že osoby jsou oprávněné k účinné soudní ochraně jejich komunitárních práv, a zároveň uvedl, že SES založila úplný systém ochranných prostředků. Osoby, které nemohou založit postavení žalobce v žalobě na neplatnost, mají možnost tvrdit neplatnost aktu před komunitárními soudy prostřednictvím námítky protiprávnosti, nebo před národními soudy prostřednictvím předběžné otázky. SD zdůraznil, že členské státy jsou povinny, s ohledem na princip loajality dle čl. 10 SES, zřídit takový systém právních náprav a procesních pravidel, který zajistí respektování práva jednotlivců na účinnou soudní ochranu. V této souvislosti mají národní soudy povinnost vykládat a uplatňovat národní procesní předpisy, které se týkají výkonu práva na podání žaloby, takovým způsobem, který fyzickým a právníckým osobám umožní před soudy napadnout zákonnost rozhodnutí či jiné národní opatření, které se týká uplatnění obecně aplikovatelného komunitárního aktu na jejich osobu, a to na základě námítky neplatnosti takového komunitárního aktu. Podle SD není vhodné, aby byla žaloba dle čl. 230 přípustná pro žalobce, i když by se ukázalo, po prošetření národních procesních předpisů, že tyto předpisy neumožňují žalobci podat žalobu na napadení platnosti sporného komunitárního aktu. Takový výklad by požadoval po komunitárním soudu v každém individuálním případě zkoumat a vykládat národní procesní předpisy, což by bylo mimo jeho jurisdikci.⁵³

SD zdůraznil, že ani interpretace čl. 230 odst. 4 orientovaná na princip soudní nápravy nemůže obejít požadavky stanovené ve Smlouvě. Tímto Soud výslovně neodmítl stanovisko GA Jacobse a Tribunálu, ale stanovil hranice výkladu, které nesmí být překročeny. Odklon od *Plaumannova* testu, který je výchozí pro stanovení osobního dotčení a tedy v případě nařízení, určuje zda může být napadeno, by nebyl v souladu s ustanovením Smlouvy. SD poukazuje na skutečnost, že není jeho úkolem změnit výklad čl. 230 odst. 4, ale na členských státech, aby

⁵¹ C-321/95 P *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and Others v. Commission of the European* [1998] ECR I-01651, paras. 32, 33.

⁵² C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores v. Council* [2002] ECR I-6677, paras. 28, 29.

⁵³ C-50/00 UPA, paras. 39-43.

prostřednictvím čl. 48 SEU změnil Smlouvu.⁵⁴ SD je tak v souladu s tradiční judikaturou a obecným principem možností a omezení při soudcovské tvorbě práva.

Na výše zmíněnou výzvu k reformě primárního práva reagovali členové II. pracovní skupiny Konventu a Diskusního kruhu, když zvažovali návrhy změn článku 230 SES. Jak již bylo shora uvedeno, členové těchto skupin se zabývali zejména případy, které byly demonstrovány v těchto kauzách, kdy ani jeden z žalobců neměl možnost napadnout legalitu aktu prostřednictvím národních soudů. Na základě těchto argumentů rozšířili prostor pro snadnější přístup žalobců k podání přímé žaloby na neplatnost, avšak dle mého názoru plně nevyužili příležitost, která jim byla nabídnuta v rámci reformního procesu zakládajících smluv. Je evidentní, že SD není nakloněn extenzivnějšímu výkladu pokud jde o „osobní dotčení“.

1.3.4 Případ *Jégo-Quéré* před Soudním dvorem Evropské Unie

Proti rozhodnutí *Jégo-Quéré*, kdy Tribunál umožnil žalobci založit postavení žalobce, se Komise odvolala, a jak šlo předvídat, SD zaujal odlišné stanovisko než Tribunál a přiklonil se ke své předchozí judikatuře, zejména ke stanoviskům, které zaujal v případě *UPA* a kterými zabrzdil „rebelii“ Tribunálu.

Opět zopakoval, že žaloba není přípustná ani tehdy, pokud je zjevné, že národní procesní pravidla nepovolí osobě napadnout akt pokud ho nejdříve neporuší.⁵⁵ Takový argument SD nepřipouští a hned poukazuje na to, že „je přijatelné pro národní právo povolit osobě přímo dotčené obecným legislativním aktem národního práva, který nemůže být přímo napaden před soudy, požadovat po národních úřadech vydání opatření na základě tohoto legislativního aktu, které již může být napadeno před soudy, takže osoba může napadnout nepřímo legislativní akt“⁵⁶. Soud se zmínil, že přístup, který navrhl Tribunál pro test osobního dotčení, odstranil všechnu význam z požadavku osobního dotčení, jak je stanovený ve Smlouvě.

Navržená konstrukce řešení SD se mi jeví poněkud kostrbatá a postrádá efektivní vyřešení situace, kdy do práva jednotlivce je nepříznivě zasaženo. Přestože SD trval na tom, že soudní systém je ucelený a ani uvedené případy ho nemohou v interpretaci čl. 230 odst. 4 SES obměkčit, byl nakonec výsledkem diskusí v Konventu návrh změny tohoto článku právě z důvodů těchto případů.

⁵⁴ C-50/00 *UPA*, paras. 44, 45.

⁵⁵ C-263/02 *Jégo-Quéré*, paras. 31-34.

⁵⁶ C-263/02 *Jégo-Quéré*, para. 35.

2 Obecné podmínky pro uplatnění žaloby na neplatnost

Jak z dikce čl. 263 SFEU vyplývá, jsou zde čtyři podmínky, které musí být splněny, aby proti právnímu aktu mohla být úspěšně podána žaloba na neplatnost a tento byl prohlášen za neplatný:

1. musí jít o procesněprávní nebo hmotněprávní vadu aktu, která je uvedena v článku,
2. právní akt musí být takového druhu, který může být zpochybňován,
3. podána v dvouměsíční lhůtě,
4. subjekt musí být aktivně legitimován.

V následujících částech této kapitoly se budu zabývat prvními třemi podmínkami, které se vztahují na všechny subjekty stejně.

2.1 Důvody žaloby na neplatnost

Důvody stanovené v čl. 263 SFEU⁵⁷, pro které je možné podat žalobu proti právním aktům, vycházejí z francouzského správního procesního práva⁵⁸ a omezují se na čtyři taxativně stanoveny kategorie, a to nepřislusnost, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smluv a právních předpisů týkajících se jejich provádění anebo zneužití pravomoci.

V návrhu na žalobu musí návrhovač zřetelně určit skutečnosti a právní důvody, na nichž zakládá žalobu.⁵⁹ Tribunál stanovil, že není úkolem soudu vyhledávat a identifikovat důvody, na nichž je žaloba založena, a to i vzhledem k postavení žalovaného, který se musí připravit na svou obhajobu.⁶⁰ Nabízí se zde otázka jak skloubit toto stanovisko Tribunálu s názorem SD, který uvedl, že soud se může zabývat porušením základních procedurálních požadavků z vlastního podnětu.⁶¹

Tyto důvody se nicméně navzájem prolínají a ani soudy je nezkoumají zvlášť odděleně. Ve svých odůvodněních jsou dokonce někdy dost vágní pokud jde o určení, jaký z těchto důvodu formuje základ jejich rozhodnutí. Jeví se tedy účelným namítat co nejvíce důvodů.⁶² Podle názoru jednoho komentátora „téměř jakékoliv dobře odůvodněné porušení komunitárního práva, jiné než opravdu malé, může způsobit neplatnost opatření a může vést k jeho anulaci. To je možné

⁵⁷ Důvody pro podání žaloby na neplatnost nebyly Lisabonskou smlouvou nikterak dotčeny a odpovídají tedy zcela původnímu znění. Z tohoto pohledu je rovněž judikatura v této oblasti nadále aktuální.

⁵⁸ TICHÝ, Luboš, ARNOLD, Rainer a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 367. Dále uváděno jako „Tichý, 2006“.

⁵⁹ čl. 21 Statutu SD.

⁶⁰ T-84/96 Cipeke-Comércio e Industria de Papel Lda v. Commission [1997] ECR P II-2081, paras. 29-38.

⁶¹ T-432-434/93 Socurte-Sociedade de Curtumes a Sul do Tejo Lda v. Commission [1995] ECR P II-503, para. 63.

⁶² STEINER, Josephine. *Textbook on EC law*. London: Blackstore Press Limited, 1995, s. 372. Dále uváděno jako „Steiner, 1995“.

díky skutečnosti, že jednotlivé důvody jsou zakotvené v tak širokých pojmech, že v sobě zahrnují téměř všechny představitelné případy illegality.⁶³

2.1.1 Nedostatek příslušnosti

Tento institut zajišťuje rovnováhu mezi jednotlivými institucemi Unie. Zabezpečuje horizontální dělbu moci mezi jednotlivými orgány Unie i vertikální dělbu moci mezi Uníí a členskými státy.⁶⁴ Je využíván spíše výjimečně, jelikož se strany více obrací na důvod porušení Smluv. Jsou přesto případy, kdy se Soud přiklonil k nedostatku pravomoci.⁶⁵

Pravomoc instituce vydat určitý právní akt se odvozuje z primárního nebo sekundárního práva. Pokud je právní akt vydán nepřislušným orgánem je vadný. V případě *Commission v. Council (ERTA)*,⁶⁶ Komise napadla příslušnost Rady, protože se účastnila na formování dohody o silniční přepravě. Komise byla podle SES oprávněná dojednat mezinárodní dohody a Rada je následně uzavírala. Přesto rozhodnutí znělo, že Rada nepřekročila svou pravomoc.

Soud doposud postupoval poměrně přísně, pokud jde o rozdělení pravomocí mezi institucemi Unie a jeho judikatura chránila především procesní práva Parlamentu.⁶⁷

Volba právního základu je velmi důležitá, jelikož bude určovat vhodnou proceduru, jež musí být postoupená, a formu hlasování vyžadovanou pro přijetí právního aktu.⁶⁸

2.1.2 Porušení podstatných formálních náležitostí

Týká se jak vnější formy právního aktu, tak i procesních předpisů, kterými je třeba se řídit při vydávání právního aktu. Formální předpisy mohou mít svůj základ v primárním i sekundárním právu, a to zejména v procesních rádech a obecných zásadách. Tyto předpisy lze kategorizovat do dvou skupin:

1. ustanovení a právní principy, které stanoví procesní postavení orgánů a institucí, včetně jejich spolupůsobení a práva konzultace (zahrnuje normy legislativního procesu),
2. normy, které stanoví pravidla pro tvorbu vůle při vydávání právního aktu, tedy rozhodovací proces (př. podmínky usnášedischopnosti).⁶⁹

⁶³ DASHWOOD, Alan, WYATT, Derrick. *European Community law*. London: Sweet and Maxwell, 1993, s. 131. Dále uváděno jako „Dashwood, 1993“.

⁶⁴ TICHÝ, Luboš, ARNOLD, Rainer a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, C. H. Beck, s. 378. Dále uváděno jako „Tichý, 2011“.

⁶⁵ SIMON, Denys. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 567. Dále uváděno jako "Simon, 2005".

⁶⁶ C-22/70 Commission of the European Communities v. Council of the European Communities. European Agreement on Road Transport (ERTA) [1971] ECR 263.

⁶⁷ Steiner, 2003, s. 616.

⁶⁸ Steiner, 1995, s. 370.

⁶⁹ Rozdělení uvedeno viz Tichý, 2006, s. 368.

Ne každá formální vada způsobuje neplatnost, ale Smlouvy přísně vyžadují dodržování tzv. podstatných formálních náležitostí.⁷⁰ Podstatná formální náležitost či předpis závisí na konkrétním případě, v zásadě jde o porušení podstatné náležitosti, pokud by to mělo vliv na obsah právního aktu.⁷¹

Instituce, které přijímají právní akty, tak musí tedy činit na základě stanoveného postupu. Podle čl. 296 SFEU musí být sekundární legislativa odůvodněná a musí odkazovat na návrhy, podněty, doporučení, žádosti nebo stanoviska, které byly požadovány Smlouvami. Přísně se požaduje odůvodnění aktu, a to především z důvodu garance práv, jelikož právě takto je umožněno subjektu, aby rozpoznal působnost aktu. Podle Simona D. je rovněž podmínkou pro tzv. vnější legalitu aktu, která se posuzuje v konkrétním případě podle povahy aktu a okolností jeho přijetí.⁷²

Soud judikoval, že důvody nesmí být vágní a nestálé, a musí navzájem logicky souviset. Odůvodnění musí uvádět podstatné skutečnosti, na nichž je založeno, a musí být dostatečně detailní pro přezkum soudu.⁷³ Důvodem pro tyto požadavky je tedy kromě garance práv dotčených osob i umožnění soudu řádně vykonávat svůj dohled. V současné době, kdy je součástí primárního práva i Listina, nevyplývá právo na odůvodnění individuálního právního aktu pouze z obecných zásad právního státu, ale i přímo z čl. 47 Listiny, kdy je součástí práva na spravedlivý proces, a také z čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny, kde je právo na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů explicitně vyjádřeno.⁷⁴

Soud nicméně nezruší právní akt bez významné vady. Ani ho neanuluje pokud žalobce neprokáže, že nebyť této vady, byl by výsledek jiný.⁷⁵ Pro ilustraci případů anulovaných kvůli porušení procesních náležitostí, uvádím například zrušení nařízení Rady, protože Rada nekonzultovala Parlament, ačkoliv tak měla povinnost učinit podle primárního práva nebo případ, kdy Rada sice konzultovala Parlament, ale neposkytla mu dostatečnou dobu, aby mohl vyjádřit své stanovisko k věci, jelikož tam kde není přesně uložena lhůta, musí být dána přiměřená.⁷⁶

⁷⁰ Simon, 2005, s. 568.

⁷¹ Steiner, 1995, s. 368 a také případ C-19/63 a C-65/63 Prakash *v.* Commission, [1965] ECR 677.

⁷² Simon, 2005, s. 569.

⁷³ C-24/62 Germany *v.* Commission (Re Tariff Quotas on Wine) [1963] ECR 131, rozhodnutí bylo zrušeno, kvůli neadekvátnosti, vágnosti, nebyly zde žádné údaje a výpočty.

⁷⁴ SVOBODOVÁ, Magdaléna. In SYLLOVÁ, Jindřiška (ed). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 893 (čl. 296 SFEU).

⁷⁵ C-30/78 Distillers Co. Ltd *v.* Commission [1980] ECR 2229, para 26.

⁷⁶ C-138/79 SA Roquette Freres *v.* Council [1980] ECR 3333, para. 27 a C-139/79 Maizena GmbH *v.* Council [1980] ECR 3393, para 37.

2.1.3 Porušení Smluv nebo jiných právních předpisů týkajících se jejich provádění

Tento důvod se vztahuje na porušení jakéhokoliv právního předpisu vyšší síly, kterým byl tvůrce aktu při tvorbě vázán. Jde o porušení ustanovení zakládajících smluv, jejich doplňků a příloh, porušení dohod zavazujících Unii, obecné zásady právní, lidská práva, autority *res iudicata* rozsudků SD nebo Tribunálu, norem derivativního práva, pokud jsou nadřazeny napadenému aktu.⁷⁷

Pokud je akt neplatný kvůli předešlým důvodům, tedy nedostatku pravomoci nebo porušení podstatných formálních náležitostí, mohou být samozřejmě zahrnuty i do důvodu porušení Smluv. Tento důvod má nejširší rozsah, protože se může navíc vztahovat ke kterémukoliv ustanovení Smluv.⁷⁸

Rozsah porušení právních pravidel vztahujících se k provádění Smluv má širší význam, jak uvedeno výše. Zde jsou podstatné i obecné zásady práva. Opatření může být zrušeno, pokud je v rozporu jak s obecnými zásadami práva potvrzenými Soudem, jako zásada rovnosti a proporcionality, ale i jinými zásadami, které jsou společné ústavám členských států⁷⁹ nebo dokonce zásady mezinárodních smluv v oblasti lidských práv, na kterých se státy podílejí.⁸⁰ V judikatuře se vyskytly případy, kdy bylo zrušeno nařízení kvůli porušení zásady rovnosti, v jiném zase kvůli zásadě právní jistoty, kdy rozhodnutí porušilo žalobcovo oprávněné očekávání.⁸¹

2.1.4 Zneužití pravomoci

Tento důvod značí, že je užito pravomoci k jinému účelu než byl dán. Překročení bývá častým důvodem žaloby, ale málokdy je soudem přijímán. Akt bývá prohlášen za neplatný, pokud sleduje jiný cíl, než za jakým byla stanovena pravomoc anebo pokud je přijat v rozporu s procesními postupy, které jsou zakotveny pro daný účel. Problematické prosazení tohoto důvodu spočívá, jednak v důkazním řízení a jednak v tom, že pokud orgán Unie může sledovat více cílů, považuje se za překročení pravomocí jen tehdy, pokud podle objektivních a relevantních skutečností byl akt přijat výlučně nebo přinejmenším v převážné míře za účelem dosažení jiného

⁷⁷ Výčet viz Simon, 2005, s. 570.

⁷⁸ Steiner, 1995, s. 371. C-145/83 *Adams v. Commission* [1985] ECR 3539, kdy Komise porušila svou povinnost mlčenlivosti, čl. 287 Smlouvy.

⁷⁹ C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125.

⁸⁰ C-4/73 *Nold KG v. Commission* [1974] ECR 491.

⁸¹ C-103 a 145/77 *Royal Scholten-Honig v. Intervention Board for Agricultural Produce* [1978] ECR 2037 a C-112/77 *August Topfer v. Commission* [1978] ECR 1019.

cíle nebo, aby obešel postup vyžadovaný Smlouvami⁸². Ve svém rozhodnutí Soud také uvedl, že akt nebude prohlášen za neplatný, pokud nesprávné užití pravomoci nemá vliv na podstatu věci.⁸³

Aby byla dána určitá míra uvážení orgánům Unie, soudce spíše zkoumá jeho proporcionalitu prostřednictvím kontroly odůvodnění aktu, na základě důvodu porušení Smluv, než aby postihoval domnělé překročení pravomoci.⁸⁴

2.2 Právní akty, které je možné v rámci žaloby napadnout

2.2.1 Obecné vymezení

V původním znění Římských smluv byly přezkoumatelné akty Rady a Komise, a to kromě doporučení a stanovisek. Maastrichtská smlouva to změnila, když stanovila v čl. 230, že jsou napadnutelné akty Parlamentu a Rady, Rady, Komise a ECB, opět s výjimkou doporučení a stanovisek, a akty Parlamentu, které mají vyvolávat účinky vůči třetím osobám. Lisabonská smlouva napadnutelné akty dále rozšířila, když za akty Parlamentu doplnila dále akty Evropské rady, mají-li účinky vůči třetím osobám. Dále byly doplněny i akty institucí a jiných subjektů Unie.

Jelikož Lisabonskou smlouvou došlo k novému názvosloví a určité hierarchie právních aktů přijímaných v rámci EU, je zapotřebí tuto strukturu náležitě vymežit, jelikož i samotný čl. 263 SFEU již s těmito pojmy počítá, když uvádí, že napadnutelnými jsou i legislativní akty, ačkoliv je dále nespecifikuje. Definice těchto legislativních aktů vyplývá ze samotné smlouvy konkrétně čl. 289 a násl. SFEU. V samotném odst. 4 je nově zavedený i kromě obecného pojmu „akt“ také akt s obecnou působností, resp. „regulatory act“, jejichž definicí se budu podrobně zabývat v kapitole 3.

Kvůli složitosti ustanovení je vhodné stanovit kritéria, za nichž je žaloba přípustná. Proto si propůjčím rozdělení podle Simona D., který rozlišuje na tzv. organické kritérium, které se týká původce aktu a tzv. materiální a formální kritérium, které se zaměřuje na povahu aktu.

2.2.2 Organické kritérium

Jak je zmíněno v samotném článku, musí jít o legislativní akty, které jsou společně přijímány Parlamentem a Radou, akty Rady, Komise nebo ECB a taktéž akty Parlamentu a dalších orgánů a subjektů Unie, jenž mají mít právní účinky vůči třetím stranám.

⁸² C-18, 35/65 Max Gutmann *v.* Commission [1967] ECR 61.

⁸³ Simon, 2003, s. 571.

⁸⁴ Simon, 2005, s. 571.

2.2.2.1 Legislativní a nelegislativní akty

Lisabonská smlouva zavedla po vzoru Ústavy dvě formy právních aktů, a to legislativní a nelegislativní akty. V článku 263 SFEU jsou výslovně uvedeny legislativní akty. Od sebe se odlišují tím, že legislativní akty jsou přijímány legislativním procesem ať řádným či zvláštním, a to legislativními orgány, kterými jsou Rada a Evropský parlament. Legislativním postupem jsou přijímány nařízení, směrnice a rozhodnutí. Rozhodnutí tak v tomto směru získává normativní povahu.

Legislativní akty mohou v souladu s čl. 290 přenést na Komisi pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, označené v názvu „v přenesené pravomoci“⁸⁵, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Mohou být ve formě nejčastěji rozhodnutí, ale i nařízení a směrnice. Obecnou působností se míní synonymum k normativní povaze těchto aktů.⁸⁶ Předpisy, které vydá Komise musí být v souladu s legislativním aktem. Prováděcí předpisy⁸⁷ slouží ke konkretizaci právně závazných aktů Unie, tj. jak legislativních, tak i dalších aktů, včetně nelegislativních právních aktů, delegovaných právních aktů. Tyto akty vydává buď Komise nebo v odůvodněných případech Rada. Slouží tedy nikoliv vůči EU, ale ve vztahu k harmonizační povinnosti členských států.

Takové předpisy odpovídají podzákonným předpisům národního práva členských států a jedná se tak o tzv. terciální právo.⁸⁸

2.2.2.2 Vyloučení aktů členských států

Napadnutelné jsou pouze akty orgánů či jiných subjektů Unie tak, jak to plyne z příslušného ustanovení Smlouvy. Pro žalobu jsou nepřijatelné akty přijaté členskými státy. Situace je komplikovanější v případě přijetí aktu všemi státy, což jsou např. „nepojmenované“ akty přijímané v Radě, které se mohou jevit, buď jako opatření přičitatelná Radě jako instituci, nebo jako přijaté dohody mezi členskými státy, a tedy nespádající pod jurisdikci Soudu. Tyto dvě kategorie nebylo možno rozlišit pomocí formálního kritéria, ale podle posouzení podstaty aktu, konkrétně podle povahy uplatněné pravomoci, zda-li je vnitrostátní nebo komunitární.⁸⁹ Pokud je akt přijímán v oblasti pravomocí Unie, má se za to, že byl přijat Radou, v opačném případě jde o mezinárodní dohodu, která nepodléhá pravomoci Soudu.⁹⁰

⁸⁵ Čl. 290 odst. 3 SFEU.

⁸⁶ SVOBODOVÁ, Magdaléna. In SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva ...*, s. 881.

⁸⁷ Čl. 291 SFEU.

⁸⁸ Tichý, 2011, s. 264.

⁸⁹ V souladu s řešením, které Soud přijal v případě ERTA. Viz Simon, 2005, s. 532.

⁹⁰ Např. dohoda o mimořádné pomoci Bangladéši, přijatá členskými státy shromážděnými v Radě, nespádala pod jurisdikci komunitárních soudů, jelikož humanitární akce nepatřily do oblasti výlučné komunitární pravomoci.

2.2.2.3 Vyloučení aktů smluvní povahy

Mezinárodní dohody sjednané Uníí nejsou akty orgánů Unie, ale Soud dohodám přiznává postavení komunitárního aktu a dokonce připouští jeho napadnutelnost žalobou. Podle Simona D. je toto pojetí nepřijatelné, jelikož dohoda vyplývá ze shody projevů a nelze ji proto považovat za výsledek výlučné vůle orgánů Unie. Lze podle něho naopak připustit, že je možno napadnout akt, kterým Unie souhlasí, aby bylo vázáno danou dohodou. Proti tomu je naopak Waelbroeck, pro něhož není možné oddělit rozhodnutí o uzavření dohody od vlastní dohody. V případě zrušení takového souhlasu po vzniku platnosti dané smlouvy by takové jednání zakládalo mezinárodní odpovědnost Unie. V praxi Soud neodmítl přezkoumat platnost rozhodnutí o uzavření dohody i v případě, kdy byla žaloba meritorně zamítnuta, a dokonce měl za to, že musí zrušit rozhodnutí Komise nebo Rady, kterým se uzavřela dohoda se třetí zemí.⁹¹ Vzhledem k tomu, že v této oblasti nedošlo k výrazným změnám, pokud jde o výše uvedené judikované postupy, lze předpokládat, že vývoj judikatury bude ve stejném duchu pokračovat.

2.2.2.4 Akty Parlamentu

V původním čl. 173 SES bylo možné zpochybnit pouze akty Rady a Komise. Soud poté, ještě před přijetím Maastrichtské smlouvy, připustil žalobu proti aktu Parlamentu, který má právní účinek ke třetím osobám.⁹² Takový přístup byl ospravedlněn vývojem Společenství a jeho institucí, kdy Parlament postupně získával pravomoc vydávat takové akty. Maastrichtská smlouva zakotvila tento princip v čl. 230, stejně jako jeho nově získané postavení v legislativním procesu, a to spolurozhodování, což znamená, že lze napadnout i akty přijaté společně Radou a Parlamentem. V tomto směru nebyla Lisabonskou smlouvou uskutečněná změna, nebereme-li v potaz formální úpravu, kdy jsou akty Rady a Parlamentu označeny jako legislativní akty.

2.2.2.5 Právní akty institucí a jiných subjektů Unie

Nově na základě Lisabonské smlouvy jsou přezkumu podřízeny výslovně i akty institucí a jiných subjektů Unie⁹³, přičemž akty, kterými jsou tyto instituce a subjekty Unie zřízeny mohou stanovit zvláštní postup pro podání žaloby vůči jejich aktům.

V dosavadních zřizovacích aktech subjektů Unie se obvykle nacházejí ustanovení, která řeší postup při kontrole legality jejich aktů, nicméně se často od sebe liší.⁹⁴ Nyní je tak explicitně

⁹¹ Podrobněji viz Simon, 2005, s. 532.

⁹² C-294/83 *Les Verts v. Parliament* [1986] ECR 1339.

⁹³ Lisabonská smlouva tak rozšířila rámec pro žaloby na neplatnost rovněž na orgány a úřady EU, jako např. Eurojust a EUROPOL.

⁹⁴ Viz Council Regulation (EC) No 2062/94 of 18 July 1994 establishing a European Agency for Safety and Health at Work, art. 22. Nařízení Rady (ES) č. 58/2003 ze dne 19. prosince 2002, kterým se stanoví statut výkonných agentur pověřených některými úkoly správy programů Společenství, čl. 22.

vyjádřeno, že i tyto akty jsou obecně podřízeny kontrole zákonnosti dle čl. 263 SFEU, což je nejen v souladu s dosavadní judikaturou Soudu, ale i právem na účinnou soudní ochranu zakotveném v čl. 47 Listiny. Tyto podmínky by nicméně neměly být přísnější než stanovené v samotné smlouvě považované za primární právo EU. Jedná se o možnost zachování zvláštních procesních pravidel v některých oblastech.⁹⁵

2.2.2.6 Oblast Společné zahraniční a bezpečnostní politiky

Dle čl. 275 SFEU má SD pravomoc kontrolovat dodržování čl. 40 SEU a rozhodovat o žalobách podaných za podmínek stanovených v čl. 263 odst. 4 SFEU, které se týkají přezkumu legality rozhodnutí, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým či právnickým osobám, přijatých Radou na základě hlavy V kapitoly 2 SEU, tj. v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. Tato omezující opatření, která mají svůj právní základ v ustanovení čl. 215 SFEU se budou týkat zejm. uložení sankcí konkrétním subjektům, obdobně jako v případě čl. 75 SFEU, který umožňuje v rámci předcházení terorismu a boji proti němu ukládat správní opatření týkající se omezení pohybu kapitál a plateb, př. zmražení peněžních prostředků.⁹⁶ Akty vzešlé z této oblasti, které budou způsobovat zásah do práv či jinou újmu soukromým osobám, budou podrobeny soudnímu přezkumu. V ostatním zde pravomoc SD dána není.

2.2.3 Materiální a formální kritérium

Žalobou napadnutelné akty jsou závazné právní akty a není přípustné žalovat akty, které nezpůsobí právní účinek. Mezi ně se zahrnují nařízení, rozhodnutí a směrnice, které se označují jako tzv. typické právní akty sekundárního práva, jak jsou uvedeny v čl. 288 SFEU.

V primárním právu se nachází zmocňovací právní normy, které vyžadují přijetí právních předpisů, které nejsou obsaženy ve výčtu čl. 288 SFEU, tj. nejde o nařízení, rozhodnutí, směrnici, doporučení ani stanovisko. Takové právní akty se nazývají atypické právní akty. Jsou to různá sdělení, právní programy, usnesení, opatření atd. Většinou působí dovnitř Unie, nicméně mohou ukládat povinnosti i jednotlivcům, přičemž v tomto případě musí projít legislativním postupem jako typické právní akty sekundárního práva a musí být zejména odůvodněny.⁹⁷ Povinnost odůvodnění rozhodnutí aktů orgánů Unie plyne i z čl. 41 Listiny, kde je zakotveno právo na řádnou správu, v němž je obsaženo i právo na odůvodnění rozhodnutí.

Společným charakteristickým rysem nařízení, směrnice a rozhodnutí je jejich závazný účinek. Podle judikatury Soudu jsou přezkoumatelnými akty, které mají úmysl vyvolat právní závazný

⁹⁵ PÍTROVÁ, Lenka. In SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva...*, s. 833.

⁹⁶ NĚMEC, Jan. In SYLLOVÁ, Jindřiška (ed). *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 748 (č. 215 SFEU).

⁹⁷ čl. 168 SFEU, dělení viz Tichý, 2011, s. 252.

účinek a byly přijaty orgány, institucemi či jinými subjekty Unie, tzv. akty *sui generis*.⁹⁸ Z toho taktéž vyplývá, a jak je již shora uvedeno, že výčet čl. 288 SFEU není konečný, a to i pokud jde o závazné právní akty. Cílem takového rozšíření je zajištění dodržování práva při interpretaci a provádění SFEU.⁹⁹

Závaznost právního aktu byla vyřešena opět judikaturou, kdy aktem způsobujícím právní účinky je takový, který ovlivňuje zájmy subjektu, tím že způsobuje změnu v jeho právním postavení nebo změnu jeho práv a povinností.¹⁰⁰

Soud stanovil, že pro určení závazného právního aktu, není podstatná právní povaha nebo forma aktu, pokud je právní akt schopen vyvolat právní následky jako závazný právní akt.¹⁰¹ Kvalifikace aktu se tedy provádí podle jeho obsahu a předmětu, jelikož označení nemusí vždy odpovídat jeho skutečné právní povaze.¹⁰² Označení aktu je důležité z hlediska právní jistoty, je však pouze určitým znakem pro zjištění objektivní právní povahy.¹⁰³

Nyní se budu zabývat jednotlivými formami právních aktů, které mohou být žalobou na neplatnost napadeny.

2.2.3.1 Nařízení

Nařízení je obecně závazný předpis, který obsahuje množinu obecných vztahů a neomezený počet adresátů. Nařízení může být přijato legislativním procesem i nelegislativním postupem. Může stanovit pouze základní principy určité úpravy a v dalším může být konkretizováno jiným právním předpisem. Takové nařízení se považuje za tzv. základní a liší se od prováděcího nařízení, které je vydáváno Komisí, na kterou Rada delegovala svoji pravomoc dle čl. 289 a 290 SFEU.¹⁰⁴ Právní akt označený jako nařízení může být považován za rozhodnutí, pokud počet adresátů je možné identifikovat, resp. jedná se o určitý počet osob.

Závazné jsou všechny jeho části a ode dne účinnosti platí ve všech členských státech. Všechny orgány členského státu, správní úřady i soudy jsou povinny ho aplikovat. Nařízení vytlačuje veškeré vnitrostátní právo, které je s ním v rozporu.¹⁰⁵ Mezi jeho základní rysy patří obecná závaznost a bezprostřední použitelnost.

⁹⁸ Například C-22/70 ERTA a C-60/81 International Business Corporation v. Commission (IBM) [1981] ECR 2639.

⁹⁹ ALBORS-LLORENS, Albertina. *Private Parties in European Community Law*. Oxford: Clarendon Press, 1996, s. 19. Dále uváděno jako "Albors-Llorens, 1996".

¹⁰⁰ C-60/81 IBM, para. 9.

¹⁰¹ C-22/70 ERTA.

¹⁰² C-789 a 790/79 Calpak SpA and Societa Emiliana Lavorazione Frutta SpA v. Commission [1980] ECR 1949, p. 7.

¹⁰³ Viz Tichý, 2006, s. 236.

¹⁰⁴ Tichý, 2011, s. 247.

¹⁰⁵ Viz Tichý, 2006, s. 238. Není v rozporu s pojmem nařízení, jestliže je určeno výslovně pro některý členský stát např. 541/70, o zemědělství Lucemburska (Úř. Věst. L 1970, 68, 3).

Obecná závaznost spočívá v tom, že je aplikovatelné na objektivně určené skutkové podstaty a způsobuje právní následky pro obecně a abstraktně definované skupiny osob.¹⁰⁶ Může v sobě zahrnovat i řešení konkrétních případů. Soud ve své judikatuře konstatoval, že nařízení neztrácí svou obecnou závaznost tím, že subjekty lze určit podle počtu a dokonce zjistit i jejich totožnost, pokud toto řešení vyplývá z aktu, který obecně a objektivně popisuje právní a skutkové okolnosti.¹⁰⁷ To platí i v případě, že v okamžiku vydání se týká pouze jednoho subjektu.¹⁰⁸

Bezprostřední použitelnost znamená, že se aplikuje již v důsledku své existence, aniž by bylo zapotřebí jakékoliv transformace, která by byla naopak v rozporu s jejím účelem. Jakékoliv vnitrostátní prováděcí předpisy, které nebyly nařízením předvídané jsou v rozporu s pojetím bezprostřední použitelnosti nařízení. Není třeba ani jejího oznámení podle vnitrostátního práva. Státům je zakázáno, aby jakkoliv působily proti této vlastnosti.¹⁰⁹

2.2.3.2 Rozhodnutí

Rozhodnutí se podobá správním aktům, jak je známe ve vnitrostátním právu. Lisabonskou smlouvou byl původní význam rozhodnutí změněn v tom smyslu, že nyní může mít i normativní charakter, což znamená, že již nemusí být určeno určitým adresátům (čl. 288 odst. 4 SFEU).¹¹⁰

Nicméně rozhodnutí slouží především k řešení konkrétní situace, je to akt aplikace práva. Protože nemá obecnou závaznost, není pramenem objektivního práva ve vlastním smyslu.¹¹¹ Je závazný pouze pro omezený, obvykle konkrétní okruh adresátů, kteří jsou v něm označeni.¹¹² Adresáty mohou být fyzické osoby i právnické osoby, jednotlivci, skupiny jednotlivců i členské státy. Je závazné pro toho, komu je určeno, osobě uvedené v rozhodnutí, tím se ale nerozumí pouhá zmínka v obsahu. Může vyvolat bezprostřední a konkrétní právní následky pro jinou osobu než je adresát a takto dotčena osoba může podat proti rozhodnutí žalobu na neplatnost, i když formálně není adresátem rozhodnutí. Rozhodnutí může mít bezprostřední účinky obdobně jako nařízení, a tudíž nevyžaduje žádné další prováděcí předpisy.

Mnohdy je problematické určit dle obsahu a formy, zda jde o rozhodnutí či nikoliv. Musí být určeno k tomu, aby ukládalo svým adresátům povinnosti nebo práva a musí být způsobilé vyvolat

¹⁰⁶ C-6/68 *Zuckerfabrik Watenstedt v. Council* [1968] ECR 409, para. 415.

¹⁰⁷ C-242/81 *Roquette Freres v. Council and Commission* [1982] ECR 3213, para. 6.

¹⁰⁸ C-250/86 *RAR v. Council* [1989] ECR 2045.

¹⁰⁹ Viz Tichý, 2006, s. 239.

¹¹⁰ BEST, Edward. *The Lisbon Treaty: A Qualified Advance for EU Decision-Making and Governance*. *EIPACOPE*, 2008, vol. 1, s. 9 [cit. 16. září 2011]. Dostupné na <http://aei.pitt.edu/11041/1/20080509183728_SCOPE2008-1-2_EdwardBest.pdf>.

¹¹¹ Tichý, 2011, s. 250.

¹¹² C-25/65 *Plaumann & Co. v. Commission* [1963] ECR 95.

právní následky.¹¹³ Prohlášení, které není zásahem do práv, ani nezakládá práva a povinnosti, není rozhodnutím.¹¹⁴

2.2.3.3 Rozdíl mezi rozhodnutím a nařízením

V bývalém znění čl. 230 odst. 4 bylo řečeno, že rozhodnutí může být ve formě nařízení. Přestože tato konstrukce již v současném znění čl. 263 odst. 4 SFEU není uvedena, a je zde uvedený pouze obecný pojem „akt“, domnívám se, že uvedené rozlišení těchto dvou právních aktů se uplatní i nadále, a to s ohledem na důsledky, které pro jednotlivce plynou v případě, že mu akt není přímo určený, kdy zde musí prokázat bezprostřední a osobní dotčení tímto aktem, nejedná-li se o „regulatory act“.

Pro určení, o který akt jde, je nutno přihlížet především k obsahu aktu než k jeho označení. Tento přístup zastává i Soud, který stanovil, že je nutno nejdříve vzít v úvahu jeho předmět a obsah.¹¹⁵

Při rozlišení mezi nařízením a rozhodnutím se posuzuje, zda akt je nebo není možné aplikovat obecně. Je proto nezbytné posuzovat povahu aktu a jeho právní účinek. Jak je již výše uvedeno opatření neztrácí svou povahu nařízení jenom kvůli tomu, že lze určit počet nebo někdy dokonce i identitu osob, pokud zde není žádná pochybnost o tom, že je prováděno na základě objektivních právních nebo jiných skutečností, které určují a které jsou v souladu s jeho konečným účelem.¹¹⁶

Pokud jde o rozhodnutí je jeho aplikace specifitější než u nařízení. Pro rozhodnutí je charakteristické, že je určeno pro omezený počet určitých adresátů. Je problematické určit, kdy tato skupina adresátů je ještě malá a kdy je už spíše konstruována jako obecná skupina, ale přesto s určitelnými osobami v době vydání aktu.¹¹⁷ Adresáty rozhodnutí musí být schopno přinejmenším individualizovat, měli by být známí alespoň podle počtu, kdy je zřejmé, že jejich počet je dán v danou chvíli a nemůže být dále v budoucnu rozšiřován¹¹⁸.

Je třeba zdůraznit, že v případě že se napadá jenom nějaké ustanovení z právního aktu, je důležitá kvalifikace zpochybňovaného ustanovení a ne celého aktu. Soud sám uznal, že i pravé nařízení může obsahovat ustanovení, které je svou povahou rozhodnutím. Přesto není možné, aby stejné ustanovení mělo povahu opatření obecně aplikovatelného i individuálního opatření.¹¹⁹

¹¹³ C-54/65 *Compagnie des forges de Châtillon, Commentry & Neuves-Maisons v. High Authority of the ECSC* [1966] ECR 185.

¹¹⁴ C-32 a 33/58 *SNUPAT v. ECSC High Authority* [1959] ECR 275.

¹¹⁵ Viz Dashwood, 1993, s. 123.

¹¹⁶ C-15/91 a C-108/91 *Buckl and Others v. Commission* [1992] ECR I-6061, paras. 24, 25.

¹¹⁷ Viz Dashwood, 1993, s. 124.

¹¹⁸ C-41 a 44/70 *NV International Fruit Company and others v. Commission of the European Communities* [1971] ECR 411.

¹¹⁹ C-45/81 *Moksel v. Commission* [1982] ECR 1129, para. 18.

2.2.3.4 Směrnice¹²⁰

Je to právní institut, který nemá obdobu ve vnitrostátním právu. Zavazuje pouze státy, a to buď určité nebo veškeré členské státy. Tato závaznost znamená absolutní objektivní povinnost směrnici provést a stát nezbavují této povinnosti ani vnitřní okolnosti. Je závazná pokud jde o výsledek, tedy cíl, jehož má být dosaženo. Formy a prostředky se ponechávají na volbě státům, které musí být adekvátní k cíli. Nemá povinnost provést směrnici ve formě zákona, ale nepostačí oběžník, který nemá závaznost právní normy a není obecně přístupný. Je nutné, aby se adresáti práv o ní mohly dovědět a měli tak možnost jejího vynucení.¹²¹

Podstata spočívá v tom, že směrnicí se stanoví určitý obsah úpravy, který je poté ve lhůtě stanovené směrnicí prováděn členskými státy, a to ve formách a prostředky vnitrostátního práva. Obsah může být stanoven zběžně ale i dost podrobně, a pak už státům zůstává jenom převzetí obsahu a reprodukovat ji vlastními prostředky vnitrostátního práva. Teprve implementace směrnice znamená její aplikaci. Vnitrostátní orgány poté aplikují vnitrostátní právo a nikoliv již směrnici. Bezprostřední účinek směrnice je spíše výjimečný.

Podstatné je tedy jednotné provedení ve všech právních řádech členských států. Národní právo je třeba vykládat s přihlédnutím k dikci a účelu směrnice.¹²²

V případě privilegovaných subjektů mohou být bez problémů směrnice napadeny. Pokud jde o neprivilegované subjekty, zde byl již samotný čl. 230 SES mlčenlivý a vyjadřoval se pouze o nařízení a rozhodnutí, a to za podmínek osobního a přímého dotčení. V současném znění článku, je obecně uvedeno „akt“, a tedy pod tento pojem lze zařadit i směrnici. Je však pravděpodobné, že vzhledem k tomu, že ze samotného smyslu směrnice vyplývá i její další implementace, bude muset žalobce prokázat přímé a osobní dotčení.

I tady jsou však nějaké příklady napadnutí ze strany fyzických a právnických osob. Protože směrnice jsou adresovány státům, mohou být svou podstatou považovány za bližší k rozhodnutím než k nařízením, a tedy více pravděpodobné k napadení soukromým žalobcem. Přes tuhle podobnost, v případě *Gibraltar*,¹²³ Soud odmítl připustit žalobu, jelikož směrnice je forma nepřímého regulačního a legislativního opatření, která není přípustná pro napadení soukromými osobami. Přestože směrnice ovlivňuje žalobce, aplikuje se na obecně určené situace a tím je žaloba nepřípustná. Žalobce zde neprokázal osobní a přímý vztah. V případě *Salamanca*,¹²⁴ kdy Tribunál naznačil, že směrnice jako taková může být předmětem žaloby na neplatnost, ale žalobce musí prokázat bezprostřední a osobní dotčení touto směrnicí, což se v

¹²⁰ Viz podrobně Tichý, 2006, s. 241.

¹²¹ C-208/90 Emmott v. Minister for Social Welfare and Attorney General [1991] ECR I-4269.

¹²² C-14/83 Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891.

¹²³ C-298/89 Gibraltar v. Council [1993] ECR I-3605 .

¹²⁴ T-172,175,177/98 Salamander AG v. Parliament nad Council [2000] ECR II-2487.

tomto případě nestalo. Přestože, zde vidíme liberálnější přístup, je zřejmé, že pro žalobce bude velice problematické prokázat své oprávnění. Domnívám se, že tato judikatura se uplatní i v rámci současného znění čl. 263 SFEU.

2.2.3.5 Akty *sui generis*

Jde o právní akty označené ve zmocňovacích právních normách primárního práva, které nejsou obsaženy ve výčtu čl. 288 Smlouvy. V těchto normách je obsažena celá řada takových právních aktů, které jsou přizpůsobeny konkrétnímu úkolu.

Jak bylo výše uvedeno, je důležité sledovat pravou povahu opatření a pokud je schopno ovlivnit právní postavení žalobce, jeho práva nebo povinnosti, je považováno za právně závazný akt.

V případě *ERTA* tímto aktem bylo zaprotokolované jednání, kterého se zúčastnila i Rada, předtím než dohodu o silniční přepravě podepsala. Komise toto jednání napadla, jelikož měla za to, že daná problematika nespadá do pravomoci Rady. Žaloba byla prohlášena za přípustnou, jelikož toto jednání způsobovalo právní účinek.

Dalším takovým napadeným aktem byl dopis zasláný Komisí žalobci v rámci soutěžní politiky Společenství v případě *Cementeries*,¹²⁵ jehož důsledkem bylo ukončení imunity společnosti před pokutami. I přesto, že tento dopis nebyl ve formě rozhodnutí, byl způsobilý pro vznesení žaloby, jelikož vyvolával právní účinky a měnil právní postavení jejím adresátům. Judikaturou bylo stanoveno, že i komunikace, která byla vedena v imperativní formě a měla úmysl způsobit právní účinky, může být žalovatelná.¹²⁶

Naproti tomu pouhá předběžná opatření, která směřují k závěrečnému rozhodnutí, nejsou přezkoumatelná žalobou.¹²⁷ V dalším obdobném případě *Philip Morris International*,¹²⁸ bylo rozhodnutí Komise zahájit řízení proti tabákovým výrobcům před americkými soudy napadeno obžalovanými touto žalobou. Tribunál žalobu nepřipustil, jelikož rozhodnutí nemělo závazný účinek na žalobce. Tento právní účinek, pokud vůbec, se bude odvozovat z rozhodnutí amerického soudu.

Tento princip, že pravá povaha a účinek opatření rozhodují o tom, zda je akt přezkoumatelný na základě čl. 263 SFEU, je velice významný. Pokud opatření není rozpoznáno, že má vlastnosti

¹²⁵ C-8-11/66 *Cementeries and others v. Commission* [1967] ECR 93.

¹²⁶ C-57/95 *France v. Commission (Re Pension Funds Communication)* [1997] ECR I-1627.

¹²⁷ C-60/81 *IBM*, para. 9-12.

¹²⁸ T-377/00 *Philip Morris International and others v. Commission* [2003] ECR II-1.

závazného aktu, a není napadeno včas, tedy do dvou měsíců, žaloba bude zamítnuta bez ohledu na skutkovou podstatu věci.¹²⁹

2.3 Lhůta

V ustanovení Smlouvy je pro podání návrhu žaloby stanovena lhůta dvou měsíců. Lhůta se počítá ode dne vyhlášení právního aktu, ode dne oznámení tohoto aktu navrhovateli nebo ode dne, kdy se o něm navrhovatel dověděl. Legislativní akty, nařízení a směrnice adresované všem členským státům a rozhodnutí, v nichž není uvedeno, komu jsou určena (rozhodnutí normativní povahy), vyžadují vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie, přičemž pro ně začne plynout lhůta od doby účinnosti těchto aktů, což je buď dvacátým dnem od publikace nebo dnem specificky stanoveným v ustanoveních aktu, dle čl. 297 SFEU. Ostatní rozhodnutí a směrnice se oznamují těm, kterým jsou určeny a nabývají účinnosti po tomto oznámení.¹³⁰

Na základě paušálního odkladu podle čl. 81 Jednacího řádu SD a čl. 102 Jednacího řádu Tribunálu ve skutečnosti začíná lhůta běžet až 15 dnem po zveřejnění v Úředním Věstníku Evropské Unie.

Může být posunuta o tzv. distanční lhůtu, tedy kvůli vzdálenosti k soudu, která činí od r. 2000 jednotně 10 dnů podle čl. 81 Jednacího řádu SD a čl. 102 Jednacího řádu Tribunálu. Je možné její další prodloužení, pokud dotčená osoba prokáže existenci nepředvídatelných skutečností nebo *vis major* podle čl. 45 Statutu.¹³¹ V judikatuře soud stanovil, aby bylo možno založit takový důvod musí žalobce prokázat, že nastaly abnormální těžkosti, nezávislé na jeho vůli a zjevně nevyhnutelné, i kdyby vynaložil veškerou péči k jejímu předejití.¹³²

Pokud se jedná o lhůtu, která plyne od doby, kdy se o opatření doví navrhovatel, nestačí pouhé dovědění se o aktu, ale navrhovatel musí vědět přesný obsah i odůvodnění, tedy základ na němž je akt založen. To je nezbytné pro zajištění, aby osoba byla schopna uplatnit své právo na zahájení řízení. Pouhé shrnutí opatření je nedostačující.¹³³ Jakmile ví o existenci takového aktu, je povinen si zjistit plné znění v přiměřené době.¹³⁴ Dnem dovědění se o opatření je den, kdy se doví o celém obsahu, a ne den, kdy si uvědomí, že může být zpochybněn. Proto je důležité rozpoznat akt jako akt způsobilý k žalobě na neplatnost.¹³⁵

¹²⁹ C-156/77 *Commission v. Belgium* [1978] ECR 1881. Nebyl úspěšný podle čl. 241, jelikož původní opatření nebylo napadeno včas.

¹³⁰ Viz Steiner, 2003, s. 613.

¹³¹ Viz Dashwood, 1993, s. 132. Je vykládán velice striktně.

¹³² C-195/91 *Bayer v. Commission* [1994] ECR I-5619.

¹³³ C-143/95 *Commission v. Socurte and others* [1997] ECR I-1.

¹³⁴ T-465/93 *Consorzio Gruppo di Azione Locale „Murgia Messapica“ v. Commission* [1994] ECR II-361.

¹³⁵ Viz Steiner, 2003, s. 614.

Uplynutí lhůty má povahu veřejného pořádku a přihlíží se k němu *ex officio*. Jakmile vyprší lhůta, nemůže se žalobce domáhat napadení aktu, třeba podáním námítky neplatnosti dle čl. 241¹³⁶ nebo údajnou nečinností, když dotčená instituce odmítne rozhodnutím doplnit nebo zrušit sporný akt.¹³⁷ Lhůta ani neplyne znovu, pokud adresát podává námítky proti původnímu zdůvodnění provedeného orgánem Unie a tento orgán pouze potvrdí své prvotní rozhodnutí.¹³⁸

Žalobci mohou v rámci řízení podat návrh na předběžné opatření, tj. například na odklad provádění napadaného aktu k zajištění účinné soudní ochrany v souladu s čl. 279 SFEU a ve spojitosti s čl. 104 a násl. Jednacího řádu Tribunálu, ve kterém jsou stanoveny další podmínky pro úspěšnost takového návrhu. Je na uvážení soudu, zda povolí předběžné opatření či nikoliv. Soud zvažuje, zda hrozí vážná a nenapravitelná újma, případ má rozumnou naději na úspěch, navrhovatelův zájem převáží nad zájmy ostatních účastníků apod.¹³⁹

¹³⁶ C-156/77 *Commission v. Belgium*. Belgie nepodala žalobu na neplatnost včas, ačkoliv tak mohla učinit. V případech, kdy není zcela jasné, že žaloba podána soukromým žalobcem bude přípustná, může být námítka podána i po lhůtě.

¹³⁷ C-10 a 18/68 *Societa „Eridania“ Zuccherifici Nazionali v. Commission* [1696] ECR 459, 792.

¹³⁸ Steiner, 2003, s. 615.

¹³⁹ PÍTROVÁ, Lenka. In SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva...*, s. 851 (čl. 279 SFEU).

3 Postavení neprivilegovaných subjektů

3.1 Vymezení neprivilegovaných žalobců

Aktivně legitimovaní žalobci se podle čl. 263 SFEU dělí na dvě skupiny, a to na tzv. privilegované a tzv. neprivilegované žalobce. Tyto skupiny se mimo jiné liší i v místě podání svých žalob. Neprivilegovaní žalobci zahajují své žaloby v prvním stupni u Tribunálu a privilegovaní u SD, který v případě žalob podaných neprivilegovanými subjekty vykonává roli odvolacího soudu, kdy může přezkoumat pouze právní otázky v rozhodnutí Tribunálu. Rozhodovací praxe obou soudů nebývá totožná, což způsobuje nejednotnost právního posouzení této problematiky. Navíc situaci komplikují stanoviska generálních advokátů, která jsou bedlivě sledována a komentována. Mnohdy mají ale odlišný názor, než je ten, který je v konečném rozhodnutí zaujat SD.¹⁴⁰

Neprivilegovaní žalobci a podmínky pro jejich aktivní legitimaci jsou vymezeny článkem 263 odst. 4 SFEU, který zakotvuje, že každá fyzická nebo právnická osoba může podat žalobu proti aktům, které jsou jí adresovány nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti „regulatory acts“¹⁴¹, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

Jak je již výše uvedeno, patří do této skupiny fyzické a právnické osoby, a to i územní celky a třetí státy. U fyzických osob není rozhodné občanství nebo obvyklý pobyt. Žalobu mohou podat i fyzické osoby z nečlenského státu. Zvláštní skupinou neprivilegovaných subjektů tvoří obchodní nebo jiná sdružení.

Soud se zpočátku zdráhal brát v úvahu žaloby podané jakýmkoliv sdružením, jelikož zastával názor, že obrana společného zájmu není dostatečným důvodem pro založení přípustnosti. Přesto Tribunál v rozhodnutí *AITEC*,¹⁴² povolil obchodnímu sdružení podat žalobu proti rozhodnutí adresovanému jiné osobě tam, kde sdružení reprezentovalo osobní zájmy některého ze svých členů, pokud ve stejnou dobu zastávalo zájmy sdružení jako celku. Výsledkem bylo, že italské a britské asociace výrobců cementu žalovaly rozhodnutí Komise určené řecké vládě, jež schvalovalo státní podporu pro řecké výrobce, a dosáhly jeho zrušení.

V případě *Federolio*¹⁴³ Tribunál určil tři situace, za kterých bude sdružení přiznána procesní způsobilost:

- a) pokud budou obchodnímu sdružení výslovně udělena procesní práva,
- b) jestliže reprezentuje jednotlivce nebo podniky, kteří by sami měli aktivní legitimaci,

¹⁴⁰ Steiner, 2003, s. 3.

¹⁴¹ Vzhledem k tomu, že pojem „regulatory acts“ dle mého názoru více naznačuje odlišnost této skupiny aktů od jiných aktů s obecnou působností budu v textu používat toto anglické označení.

¹⁴² T-447-9/93 *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento (AITEC) v. Commission* [1996] ECR II-1631.

¹⁴³ T-122/96 *Federolio v. Commission* [1997] ECR II-1559.

c) samo sdružení je ovlivněno, např. jeho právo na vyjednávání je dotčeno.

Takové rozčlenění ještě nadále ponechává dost sdružení nebo zájmových skupin bez procesních práv.¹⁴⁴

3.2 Vymezení okruhu napadnutelných aktů neprivegovanými žalobci

Předně je potřeba vymezit časovou působnost nového znění článku 263 odst. 4 SFEU, které zavedlo změnu, jde-li o vymezení napadnutelných aktů neprivegovanými žalobci. Dle ustálené judikatury¹⁴⁵ podmínky přípustnosti musí být řešeny dle procesních norem platných v době podání žaloby k soudu, což znamená že se nový čl. 263 odst. 4 SFEU bude aplikovat na případy, resp. žaloby podané až po 1. prosinci 2009, a tedy nové otevřenější podmínky pro locus standi jednotlivce se uplatní až po tomto datu, kdy vstoupila v platnost Lisabonská smlouva.

Z předchozího ustanovení SES vyplývalo, že neprivegovaní žalobci jsou omezeni jednak tím, že mohou podat žalobu jen proti některým právním aktům, a jednak tím, že musí prokázat, že jsou ve vztahu k napadenému aktu ve zvláštním postavení. Dosavadní článek umožňoval napadnout pouze rozhodnutí a rozhodnutí ve formě nařízení, nicméně judikatura se v tomto odchýlila, když pojala tyto akty v širším smyslu, a zdůraznila obsah daných aktů a jejich vliv na postavení jednotlivce a nikoliv jejich formu.

Současné znění odpovídající dosavadní judikatuře i principu účinné soudní ochrany již nespécifikuje napadnutelné akty a ponechává v textu pouze dva obecné výrazy a to „akt“ a „regulatory act“.

Soukromé osoby tak mohou zahájit řízení v těchto případech:

- 1) pokud právní akt napadne jeho adresát,
- 2) pokud právní akt napadne osoba, která tvrdí, že se jí bezprostředně a osobně dotýká,
- 3) pokud „regulatory act“ nevyžadující prováděcí předpis napadne osoba, jež tvrdí, že se jí bezprostředně dotýká.

U prvních dvou možností napadnutelných aktů lze využít stávající judikatury, ale třetí možnost „regulatory act“ již bude způsobovat komplikaci při jeho výkladu, což rozhodně nepřináší právní jistotu mezi účastníky sporu.

¹⁴⁴ Steiner, 2003, s. 599. Například T-585/93 Stichtig Greenpeace Council (Greenpeace International) *v.* Commission [1995] ECR II-2205.

¹⁴⁵ T-532/08 Norilsk Nickel Harjavalta and Umicore *v.* Commission, [2010] ECR II-0000, para. 70, a v T-539/08 Etimine and Etiproducs *v.* Commission [2010] ECR II-0000, para. 76, T-236/00 Gabriele Stauner and Others *v.* European Parliament and Commission of the European Communities [2002] ECR II-135, p. 49.

Pokud jde o adresáta právního aktu, přičemž se bude jednat zejména o rozhodnutí at' už legislativní či nelegislativní povahy, nejsou zde žádné potíže při podání žaloby, jelikož jeho postavení je jasně určeno ze samotné povahy rozhodnutí.

Vzhledem k nové dikci čl. 263 odst. 4 SFEU odpadnou žalobci potíže při prokazování, zda dané nařízení je ve formě rozhodnutí a zasahuje tak do jeho subjektivních práv, což v minulosti nebylo moc jednoduché.¹⁴⁶ Nicméně pokud jde o akt, který se přímo a osobně dotýká nějaké fyzické či právnické osoby, lze uvažovat o tom, jaké akty se dají pod tento pojem podřadit. Zda se jedná, tak jako v předchozím čl. 230 SES o nařízení a rozhodnutí určené jiné osobě, nebo tak jak vykládá judikatura, je stěžejní obsah a nikoliv forma aktu, a tudíž do nového čl. 263 SFEU jsou již zakomponovány i další možné akty, včetně směrnic, pokud nepřivilegovaný žalobce prokáže přímé a osobní dotčení. Přikláním se k druhé možnosti, kdy z obecného pojmu „akt“ lze dovodit jeho širší obsah, což by odpovídalo i dosavadní judikatuře.

Pokud bych měla přesněji vymezit druhou skupinu právních aktů dle výčtu aktů uvedených v čl. 288 a násl. SFEU, jež mohou být napadeny za splnění dvou dalších subjektivních podmínek, jednalo by se o legislativní akty obecné povahy (nařízení, rozhodnutí, směrnice) a rozhodnutí určené třetí osobě, nelegislativní akty v přenesené působnosti s obecnou působností dle čl. 290 SFEU vyžadující další provádění a prováděcí akty s obecnou působností, které také vyžadují další prováděcí opatření, a prováděcí individuální akty.

Také se jeví problematickým institut prováděcích předpisů, který je spojený s výkladem přímého účinku, avšak ne všechny otázky tím budou vyřešeny.¹⁴⁷

S ohledem na vágní formulaci dosavadního ustanovení bylo na komunitárních soudech, aby podrobněji vymezily rámec, ve kterém se soukromé subjekty mohou domáhat přímé žaloby na zrušení komunitární normy. Judikatura se zaměřila na výklad těchto otázek:

- vymezení okruhu právních norem, vůči kterým mohou podat žalobu,
- vymezení pojmu „přímé a individuální dotčení“,
- určení oblastí, ve kterých se při posouzení aktivní legitimace použijí mírnější či přísnější kritéria.

V současné době lze říci, že pojem přímého a osobního dotčení již má ustálenou judikaturu a výklad těchto pojmů se již nemění, ačkoliv v případě „osobního dotčení“ diskuze ke změně jeho interpretace doposud neustaly. Vývojem a výkladem těchto pojmů se zabývám v této kapitole.

Pokud jde o otázku vymezení právních norem, které jsou napadnutelné nepřivilegovanými subjekty, zde nově nastává požadavek na výklad poskytnutý komunitárními soudy, a to pokud jde

¹⁴⁶ Př. C-298/89 *Government of Gibraltar v. Council of the European Communities* [1996] ECR I-3605.

¹⁴⁷ ZBÍRAL, Robert. Ústavní smlouva a přístup jednotlivce ke spravedlnosti: vybrané problémy. *Jurisprudence*, 2006, roč. 15, č. 1, s. 32.

o v primárním právu nově zavedený termín „regulatory act“, který v právním řádu Unie není nikde definován. Z tohoto důvodu se v následující části této kapitoly zaměřím na v současné době odbornou veřejností diskutovaný pojem „regulatory act“, jelikož se domnívám, že vymezením tohoto pojmu získáme i bližší specifikaci „aktu“, u něhož neprivilogování žalobci budou muset nadále prokazovat bezprostřední a osobní dotčení.

3.3 Pojem „regulatory act“

Pro kompletnost posouzení tohoto pojmu provedu analýzu od jeho vzniku, a to přípravy návrhu Ústavy, kde byl prvně zmíněn a odsouhlasen pro text tohoto dokumentu.

Přestože samotnou hierarchií předpisů přijímaných institucemi a dalšími orgány EU, tak aby se tato problematika zjednodušila a byla srozumitelnější pro jednotlivce, se zabývala pracovní skupina pro Zjednodušení sestavená v rámci Konventu, není tento pojem uveden ani v jejím finálním dokumentu¹⁴⁸. Nově měl být zaveden evropský zákon (místo dosavadního nařízení) a rámcový zákon (místo směrnice), které by byly považovány za legislativními akty. Další nelegislativní akty měly být akty v přenesené působnosti a prováděcí akty. Ty zůstaly i v současném znění Lisabonské smlouvy. Naopak rozdělení na evropský zákon a rámcový zákon nebylo ponecháno. Pojmosloví jako nařízení, rozhodnutí, směrnice, tak zůstalo zachováno jako před přijetím Lisabonské smlouvy, přičemž se pouze jasněji vymezil postup pro řádný legislativní postup, který např. odlišuje nařízení od jiných nařízení, která nejsou přijata v legislativním procesu. Nicméně nejenže nebyla ani nastíněna možná odlišnost mezi legislativním aktem a pojmem „regulatory act“, ale tento pojem nebyl ve finálním dokumentu ani uveden.

Rozdíl mezi Ústavou a SFEU v čl. 263 odst. 1 je ten, že Ústava uváděla, že privilegování žalobci mohou napadnout legalitu evropského zákona (European laws) a rámcového zákona (framework laws)¹⁴⁹, přičemž další akty zakotvuje již shodně jako v SFEU. V čl. 263 odst. 1 SFEU nejsou specifikovány jednotlivé akty, ale jde o skupinu legislativních aktů. Pokud jde o předmětný odst. 4, ten je shodný, kdy je v obou dokumentech užito pojmu „regulatory act“. Tento pojem nebyl vysvětlen ani v rámci Ústavy a není specifikován ani v SFEU.¹⁵⁰

Použijeme-li historický výklad pro daný pojem, musíme nutně vycházet z argumentů, jež byly vyřčeny v rámci Diskusního kruhu, který tento pojem navrhl do současného primárního práva. Z diskuze členů této skupiny jasně vyplynulo, že tento pojem byl zaveden jako protiklad k legislativnímu aktu. Důvodem byla skutečnost, že otevřenější podmínky pro aktivní legitimaci

¹⁴⁸ *Cit. op.* 38, CONV 424/02.

¹⁴⁹ Čl. III-365 Ústavy.

¹⁵⁰ Pokud jde o překlad uvedených pojmů, v Ústavě byl pojem „regulatory act“ přeložen do českého znění jako podzákonný akt, ale v SFEU je již přeložen opisným způsobem, a to jako právní akt s obecnou působností.

soukromých osob měly být pouze v případech, kdy docházelo k situacím, že jednotlivce musel porušit právní normu, aby mohl získat přístup k soudům, a v tomto řízení napadnout protiprávní právní předpis, jež ovlivňoval negativně jeho subjektivní práva. Mělo by se tak jednat o akty „samovykonávací“, které nemohly být jinak napadeny.

Také v dokumentu II. pracovní skupiny Konventu¹⁵¹ je uvedený rozdíl mezi legislativním a „regulatory act“, kdy dle mého názoru se míní pojmem „regulatory act“ jako prováděcí předpis bez dalšího provádění. Rovněž je zde čl. 230 odst. 4 SEU považován za ustanovení zaměřující se na individuální akty administrativního charakteru.¹⁵²

Z pohledu gramatického výkladu je z použité terminologie v čl. 263 odst. 4 SFEU evidentní, že „akty“ a „regulatory acts“ nejsou totožné a lze z toho dovodit, že bylo i úmyslem tvůrců tohoto textu rozlišit tyto pojmy a dát tak jasně najevo, že „regulatory acts“ jsou samostatnou skupinou právních aktů, nicméně, která dle mého názoru, je zahrnuta i v širším pojmu „akty“. Vycházím-li i ze znění odst. 1, kde jsou vymezeny akty dosti široce, tak aby žádný z aktů neunikl soudnímu přezkumu, a současně z dosavadní judikatury vztahující se k čl. 230 odst. 4, která se zaměřuje na obsah daného předpisu, považuji „akt“ za zahrnující veškeré právní akty, které mohou nějakým způsobem zasáhnout do právního postavení jednotlivce, a to pokud jde o individuální či normativní právní akty. Z jiného kvalifikačního hlediska by tak mělo jít o legislativní i nelegislativní akty, tj. akty v přenesené působnosti či prováděcí akty.

Přestože souhlasím s níže uvedenými argumenty ve prospěch „teorie podzákoných předpisů“, neboli nelegislativních aktů, a zdají se mi logické a v souladu s jednotlivými metodami výkladu právních norem, nemohu se s takovým výkladem ztotožnit. Byly-li hlavním motivem této změny případy právních aktů, které již nebyly dále prováděny a měly nepříznivý účinek na soukromé osoby, měl by se mírnější přezkum týkat všech aktů bez ohledu na jejich povahu, resp. proces přijetí. Legislativní akty mohou stejně tak ovlivnit práva jednotlivců jako nelegislativní akty. Nelegislativní akty navíc nemají obsahovat podstatné prvky úpravy, které jsou ponechány na legislativních aktech. I z tohoto pohledu se tak nemůže jednat o účinnou soudní ochranu, když jsou dány další omezení při snaze napadnout podstatu právní normy obsaženou v legislativním aktu. Domnívám se tedy, že akt přijatý v řádném legislativním procesu, který nebude vyžadovat další prováděcí předpis a bude se bezprostředně jednotlivce dotýkat, by měl být podroben soudnímu přezkumu z podnětu soukromé osoby prostřednictvím přímé žaloby, aniž by jeho postavení bylo omezováno prokazováním osobního dotčení. V opačném případě bude nadále institut předběžné otázky sehrávat důležitou roli z pohledu legality právních aktů, a iniciace jednotlivců tak bude do značné míry omezena vůli soudních orgánů.

¹⁵¹ *Cit. op.* 18, WG II, Working Document 21.

¹⁵² *Cit. op.* 18, WG II, Working Document 21, bod 6, s. 4.

Tento názor zastávám i z toho důvodu, že instituce, orgány či jiné subjekty Unie nemají legitimitu adekvátní k národní legitimitě zákonodárných orgánů členských států. Domnívám se, že proces přijímání právních aktů v orgánech Unie a jeho výsledek je výrazem nespočetných kompromisů, a i z toho důvodu by měl být dán větší důraz na kontrolu jejich legality. Právní akty, a to i legislativní s obecnou působností mohou značnou měrou zasáhnout do základních práv jednotlivce, tak jak jsou zaručena Listinou, a proto se domnívám, že prostředek jiný než přímá žaloba na neplatnost není dostatečný k ochraně těchto práv.

3.3.1 Názory komentátorů k pojmu „regulatory act“

Snahou různých komentátorů bylo definovat „regulatory act“, přičemž majoritní názor byl, že se bude jednat nejspíše o nelegislativní akt.

Pokud se jedná o právní akty s obecnou působností, lze dle výčtu právních aktů stanovených v čl. 288 SFEU určit, že za akty s obecnou působností se považují nařízení a rozhodnutí, nejsou-li v něm uvedeny osoby, pro které je závazné. Směrnice pod tento pojem nelze podřadit, jelikož vyžadují další implementaci členskými státy.¹⁵³ Akty s obecnou působností lze přijímat jak legislativním postupem, tak nelegislativním postupem, přičemž tyto akty jsou označovány „v přenesené působnosti“ nebo „prováděcí“. Jak legislativní akty, tak nelegislativní akty¹⁵⁴ mohou být konečné a bez potřeby prováděcího opatření.

Podle GA Mazáka¹⁵⁵, jehož rozdělení si propůjčím, se dají rozlišit tři přístupy k definování pojmu „regulatory act“¹⁵⁶, a to jako

- všeobecný pojem, který vymezuje široké pojetí tohoto pojmu,
- vymezení pojmu jako legislativní i nelegislativní akty,
- ohraničení pojmu v rámci tzv. nelegislativních aktů.

Nejširší pojetí pojmu „regulatory act“ se zaměřuje především na slovo regulační, kterým se míní něco upravovat, regulovat a jako takové se jedná o obecně závazný právní akt. Zahrnuje tedy všechny legislativní i vykonávací akty, které jsou obecně závazné. Pro určení je tedy rozhodující, že se nejedná o individuálně závazný akt¹⁵⁷.

¹⁵³ Směrnice jsou závazné pokud jde o výsledek, ale pokud jde o obecnou závaznost, která se týká osobní působností, jsou určeny členským státům, či několika z nich, a tudíž ji nelze považovat v tomto smyslu za obecně závaznou.

¹⁵⁴ Jako nelegislativní akty budou označeny jak akty v přenesené působnosti, tak prováděcí akty, a to s ohledem na skutečnost, že jsou přijímány jiným postupem než legislativním.

¹⁵⁵ GA Soudního dvoru od 7. října 2006.

¹⁵⁶ MAZÁK, Ján. Locus standi v konaní o neplatnost: od Plaumannovho testu k regulačním aktom. *Právník*, 2011, č. 3, s. 223. Dále uváděno jako „GA Mazák“.

¹⁵⁷ HOFMANN, Herwig C. H. A Critical Analysis of the New Typology of Acts in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. *European Integration online Papers*, 2003, vol. 7, no 9, s. 14 [cit. 5. srpna 2011]. Dostupné na <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-009.htm>>.

Další přístup se zabývá tím, že na rozdíl od Ústavy Lisabonská smlouva již striktně nedodrží hierarchický systém právních aktů. Z tohoto důvodu není potřeba ani zásadně rozlišovat mezi legislativními a nelegislativními akty a v rámci „regulatory act“ přezkoumat oba typy obecně závazných právních aktů.¹⁵⁸

Třetí přístup považuje „regulatory act“ za nelegislativní akt, přičemž zastánci tohoto pojetí vycházejí z formování tohoto pojmosloví v průběhu vytváření textu Ústavy a následně Lisabonské smlouvy, jak již uváděno výše. Tento přístup nemá samozřejmě pouze zastánce¹⁵⁹, ale je také kritizován¹⁶⁰ a to zejména z toho důvodu, že není důvodu vyřazovat legislativní akty z přezkumu, pokud je možno je přezkoumat na základě předběžné otázky. Přestože formulace vycházela z vnitrostátních právních řádů, ve kterých jsou většinou stanoveny podstatně složitější podmínky pro úspěšné napadení obecných právních předpisů, není zde výchozí stav stejný, kdy akty přijímané orgány EU nemají demokratickou legitimitu shodnou jako legislativní orgány členských států. Nadto rozdíl mezi legislativním a nelegislativním aktem je většinou pouze formální.¹⁶¹

Nadto nutno podotknout, že ani legislativní akty nemusí být dále prováděny dalšími právními předpisy či jinými opatřeními. Z jakého důvodu je tedy „regulatory act“ považován za automaticky podzákoný předpis?

Tuto teorii, že pod tento pojem spadají pouze nelegislativní právní akty, a to nařízení v přenesené pravomoci a prováděcí nařízení, taktéž rozhodnutí s normativní povahou, zastává i GA Mazák, přičemž ji vysvětluje následovně. Jedním z důvodů je historie formování tohoto pojmu, což bylo výše demonstrováno. Za stěžejní názor považuje vyjádření předsedy SD¹⁶², který konstatoval kompromisní dohodu nad pojmem „regulatory act“, jehož význam spočívá v tom, že se odliší od legislativních aktů a bude se týkat pouze nelegislativních aktů, čímž se ponechá restriktivní přístup k přezkumu legislativních aktů, ale otevře se větší prostor pro napadení nelegislativních aktů. Toto uvolnění podmínek pro postavení locus standi je pouze v důsledku užšího vymezení napadnutelných aktů, jelikož v jiném případě by se uplatňoval nadále *Plaumannův* test.¹⁶³ Je to zřejmě potřeba chápat jako cenu za otevřenější přístup pro žalobce. Nutno podotknout, že někteří členové tohoto diskusního fóra měli zájem o zavedení pojmu „obecně

¹⁵⁸ Tento přístup zastával i bývalý soudce SD Everling a rovněž se k tomuto výkladu přiklonil i generální advokát Colomer ve věci C-110/03 bod. 14, viz GA Mazák, s. 225.

¹⁵⁹ Shodně vykládá pojem „regulatory act“ jako podzákoný předpis i PÍTROVÁ, Lenka. In SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva...*, s. 832 (č. 263 SFEU).

¹⁶⁰ Viz GA Mazák, s. 226, výčet komentátorů těchto postupů, kdy ze skupiny pro tento zúžený výklad jsou G. Schohe, R. Barents, F. De Witte, a proti tomuto restriktivnímu výkladu M. Dougan, A. A. De Parfourou.

¹⁶¹ Viz Mazák, s. 227.

¹⁶² *Cit. op.* 35, CERCLE I, CONV 636/03, bod 22.

¹⁶³ GA Mazák, s. 228.

závazný akt“. Takový výraz by určitě nebyl definován jako legislativní či nelegislativní akt a dle mého názoru by se jednalo o obecný akt přijímaný jakýmkoliv postupem v souladu se smlouvou.

Barents poukazuje na skutečnost, že vzhledem k tomu, že vyloučení pojmu „regulatory“ nebylo akceptovatelné, budou se pojmem „regulatory act“ zřejmě mínit nelegislativní akty s obecnou působností jako nařízení, směrnice a jiná obecná rozhodnutí, nimiž byly implementovány základní komunitární akty. S takovým výkladem tohoto pojmu by mohlo dojít k absurdním situacím, kdy by záleželo pouze na formě daného aktu, zda by se uplatnily přísnější či uvolněnější podmínky, což by bylo v rozporu s ustálenou judikaturou, kdy nezáleží na formě daného aktu, ale na jeho obsahu.¹⁶⁴

GA Mazák dále na základě systematického výkladu poukazuje na výslovně uvedené legislativní akty v odst. 1 tohoto článku, ze kterého vyplývá zřejmé odlišení mezi legislativními a jinými, nelegislativními akty. Vzhledem k tomu, že jsou legislativní akty již zvláště uvedeny lze, dle jeho názoru, stěží tvrdit, že „regulatory act“ zahrnuje i je.

Z pohledu účinné soudní ochrany, která byla také předmětem mnoha diskuzí při navrhované změně čl. 263 odst. 4 SFEU, odkazuje zejména na čl. 19 odst. 1 SEU, kdy je na členských státech, aby zajistily v rámci zásady loajality prostředky nápravy před vnitrostátními soudy. Toto ustanovení tak jenom potvrzuje decentralizaci systému soudní ochrany jednotlivce v oblastech upravených právem Unie, kdy soudní ochrana jednotlivce má být zajištěna především prostřednictvím předkládání předběžných otázek vnitrostátními soudy.¹⁶⁵

Je třeba zmínit, že čl. 263 odst. 4 zahrnuje i tzv. prováděcí opatření. Vzhledem k rozsáhlé škále administrativních procesů v EU, které jsou poté dále prováděny na úrovni vnitrostátních orgánů, je možné předpokládat, že komunitární soudy budou muset posuzovat vnitrostátní správní činnosti i procesní předpisy upravující její výkon. Takové posuzování vnitrostátních předpisů nebylo před Lisabonskou smlouvou přípustné.¹⁶⁶

Vzhledem k tomu, že definice není obsažena v žádném právním dokumentu bude na komunitárních soudech, aby tento pojem vyložily. V průběhu zpracovávání této práce došlo k vydání rozhodnutí Tribunálu, které daný pojem definuje.

¹⁶⁴ BARENTS, René. The Court of Justice after The Treaty of Lisbon. *Common Market Law Review*, 2010, č. 47, s. 725.

¹⁶⁵ Viz GA Mazák, s. 229.

¹⁶⁶ Viz GA Mazák, s. 230.

3.3.2 Pojem „regulatory act“ v judikatuře

Dne 6. září 2011 bylo Tribunálem přijato rozhodnutí ve věci *Inuit Tapiriit Kanatami*¹⁶⁷, ve kterém se soud zabýval definicí pojmu „regulatory act“.

Žalobci v tomto případě napadli nařízení přijaté Parlamentem a Radou, které na základě posouzení soudu bylo považováno za legislativní akt.

Soud usoudil, že vzhledem k tomu, že „regulatory act“ není ve Smlouvě definován musí vycházet z gramatického, historického a teleologického hlediska při interpretaci tohoto ustanovení.¹⁶⁸

Prvně soud poukázal na původní čl. 230 SES, kdy jednotlivec mohl napadnout rozhodnutí jako individuální akt a akty s obecnou působností, jako nařízení, pokud se přímo dotýkaly a ovlivňovaly ho z důvodu jeho jedinečných vlastností nebo z důvodu skutečností či okolností, které ho odlišovaly od všech ostatních subjektů, a to stejným způsobem jako adresáta daného rozhodnutí, tj. podmínka „osobního dotčení“. Přestože čl. 263 SFEU již neobsahuje pojem „rozhodnutí“, obsahuje dle soudu obě tyto možnosti a doplňuje třetí. Umožňuje zahájit řízení proti individuálnímu aktu, aktu s obecnou působností pokud se přímo a osobně dotýkají žalobce a proti „regulatory acts“, které se přímo dotýkají osoby a nevyžadují dalších prováděcích předpisů. Dle názoru soudu je zjevné, že z běžného významu slova „regulatory“ jde o akty s obecnou působností, což odpovídá i českému překladu tohoto ustanovení. Rovněž má za to, že z výše uvedeného vyplývá, že se nejedná o všechny akty s obecnou působností, ale o omezenější skupinu, jmenovitě „regulatory act“.

Ve spojitosti s prvním odstavcem článku, je povoleno, aby jednotlivci zahájily řízení proti:

1. aktům, které jsou jim určeny,
2. proti legislativním nebo regulatorním aktům s obecnou působností, který se jich přímo a osobně dotýkají,
3. proti určitým aktům s obecnou působností, jmenovitě „regulatory act“, které způsobují bezprostřední účinek a nevyžadují prováděcí předpisy.¹⁶⁹

Je otázkou, jak lze chápat bod druhý těchto definovaných napadnutelných aktů, jelikož z doslovného znění by se spíše jevilo, že Tribunál do svého výčtu nezahrnul rozhodnutí určené jiné osobě než té, která ho napadá. V případě výkladu legislativních aktů by šlo zahrnout legislativní rozhodnutí, avšak pokud jde o regulatorní akty, v tomto smyslu zřejmě míněno jako

¹⁶⁷ Rozhodnutí ze dne 6. září 2011 T-18/10 R *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Parliament and Council*, doposud nepublikované v ECR.

¹⁶⁸ *Cit. op.* 167, para. 40.

¹⁶⁹ *Cit. op.* 167, para. 45. „...permits a natural or legal person to institute proceedings against an act addressed to that person and also (i) against a legislative or regulatory act of general application which is of direct and individual concern to them and (ii) against certain acts of general application, namely regulatory acts which are of direct concern to them and do not entail implementing measures.“

podzákonné, nelegislativní akty, zde je již výčet stanoven jako akty s obecnou působností. Lze tedy napadnout i prováděcí rozhodnutí přijaté dle postupu uvedeném v čl. 291 SFEU určené třetí osobě? Dle mého názoru ano, jelikož v případě, že by tomu tak nebylo odporovalo by to úmyslu liberálnějšího přístupu, kdy mají být přezkumu podřízeny všechny akty, které zasahují od práv třetích osob. Navíc tato možnost zde již byla i před Lisabonskou smlouvou, kdy se nerozlišovalo na legislativní či nelegislativní rozhodnutí.

Soud také poukázal, že jím navržený výklad odst. 4 čl. 263 SFEU vyhází i z historického vývoje daného článku, kdy byl prvně navržen v rámci Ústavy jako čl. III-365, přičemž jeho znění vycházelo, jak již uvedeno výše v této práci, z výsledku Konventu, kdy byla místo pojmu „akt s obecnou působností“ vybrána možnost pojmu „regulatory act“. Zvolení tohoto pojmu mělo zachovat rozdíl mezi legislativním a „regulatory act“ a také restriktivní přístup pro jednotlivce v případě legislativních aktů.

Dle názoru soudu znění čl. 263 odst. 4 SFEU neumožňuje napadnout všechny akty, které splňují podmínku přímého dotčení a které nevyžadují prováděcí předpis nebo proti všem aktům s obecnou působností, které splňují tyto podmínky, ale pouze proti specifické kategorii aktů s obecnou působností, jmenovitě „regulatory acts“. Z tohoto důvodu jsou podmínky pro splnění aktivní legitimace v případě legislativních aktů nadále přísnější než ty, které se budou zkoumat v případě „regulatory act“.¹⁷⁰

Pokud žalobci poukazovali na právo na účinnou ochranu zakotvené v čl. 47 Listiny, Soud se pouze odkázal na svoji předešlou judikaturu, kdy by takové zkoumání znamenalo překročení jeho pravomocí, jelikož by spočívalo v obejití ustanovení výslovně uvedeného ve smlouvě. Opětovně také poukázal na skutečnost, že soudní systém Unie je kompletní, shodně jako v případě *UPA*.¹⁷¹

Soud výše uvedené odůvodnění uzavřel tím, že význam termínu „regulatory act“ musí být chápan jako pojem zahrnující všechny akty s obecnou působností, a to kromě legislativních aktů. V důsledku toho plyne, že legislativní akty mohou být předmětem žaloby na neplatnost zahájené soukromými osobami, pouze pokud se jich přímo a osobně dotýkají.¹⁷²

Vzhledem k tomu, že v tomto případě kvalifikoval soud napadené nařízení jako legislativní akt, který nespadá pod pojem „regulatory act“, následně zkoumal další podmínky přípustnosti, a to přímé a osobní dotčení. Pokud jde o přímé dotčení uvedl, že opatření musí mít přímý účinek na právní postavení jednotlivce a nesmí zde být ponecháno žádné uvážení adresátovi, který je odpovědný za implementaci daného opatření, taková implementace může být pouze

¹⁷⁰ *Cit. op.* 167, para. 50.

¹⁷¹ Dále i v C-402/05 P a C-415/05 P *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission* [2008] ECR I-6351, paras. 306 - 308, a T-201/04 *Microsoft v. Commission* [2007] ECR II-3601, para. 798.

¹⁷² *Cit. op.* 167, para. 56.

automatická.¹⁷³ Soud dále poznamenal, že ekonomické důsledky na žalobce v důsledku napadeného nařízení nejsou považovány za účinky na jejich právní postavení, ale pouze jako důsledek na jejich faktickou situaci.¹⁷⁴ Pro osobní dotčení byl aplikován *Plaumannův* test, jehož podmínky žalobci nesplnili, shodně jako přímé dotčení.

Ve shora uvedeném rozhodnutí Tribunál jasně uvedl definici „regulatory act“, která vychází zejména z historického výkladu, odpovídající tvorbě tohoto znění článku a diskusím, které mu předcházely. Definice jím uvedená byla předvídaná v akademických kruzích s ohledem na převládající názory na tuto problematiku. Nicméně soud i přes shora uvedené spíše rezervovanější přístupy k postavení jednotlivce měl možnost tento pojem vyjádřit v duchu otevřenějším a pro soukromé osoby příznivějším, a to jak již učinil několikrát v minulosti, kdy vyložil nedefinované pojmy značně extenzivně. Je evidentní, že např. nařízení přijaté v legislativním procesu nemusí a většinou ani nevyžaduje prováděcí opatření, či je takové dokonce členským státům zakázáno, a mohlo by být tedy také předmětem žaloby na neplatnost.

Tribunál také nepolevil ani pokud jde o interpretaci „osobního dotčení“, kdy aplikoval judikaturou ustálený *Plaumannův* test. Jeví se tak, že na liberálnější přístup ještě nedozrál čas a bude ponecháno možná až na další reformní smlouvu, aby do primárního práva zavedla přístupnější podmínky pro soukromé osoby.

Dané pojetí nastoluje i otázku, zda takový výklad není krokem zpět, kdy žalobce před podáním žaloby a v rámci zhodnocení svých možností na úspěch bude nucen učinit důkladní analýzu, zda daný akt byl přijat v řádném nebo zvláštním legislativním procesu, aby zjistil zda se jedná o legislativní akt, který je apriori vyloučen ze skupiny aktů s obecnou působností nevyžadujících prováděcí opatření, u nichž není nutné prokazovat osobní dotčení. Také v této souvislosti souhlasím s Barentsem, který poukázal na problém s formou právních aktů, která by mohla převládnout nad obsahem daného aktu.¹⁷⁵

Zastávám názor, že je nezbytné, aby podmínky pro založení aktivní legitimace v soudním řízení byly jasné, logické a běžně srozumitelné a nikoliv, aby jednotlivec byl na vážkách, zda vůbec splní podmínky své aktivní legitimace. Domnívám se, že novým zněním tohoto článku není tato otázka dostatečně jasně vyřešena a jednotlivci jsou tak nadále ponechání na pospas uvážení soudu. Zůstává zde tedy otevřena i otázka právní jistoty jednotlivců. Domnívám se, že taková právní nejistota není v souladu s právním státem, když tímto mohou dokonce vznikat jednotlivci nemalé finanční náklady, a to i v souvislosti s právním zastoupením, kdy v souladu s čl. 19 odst. 2 Statutu SD musí být před SD žalobce zastoupen advokátem, případně

¹⁷³ T-127/05 *Lootus Teine Osaühing v. Council* [2007] ECR II-00001, para. 39.

¹⁷⁴ T-172/98, T-175/98 - T-177/98 *Salamander and Others v. Parliament and Council* [2000] ECR II-2487, para. 62.

¹⁷⁵ BARENTS: *The Court of Justice ...*, s. 725.

zmocněncem či poradcem dle čl. 59 Jednacího řádu Tribunálu. I z pohledu advokátní praxe, tak advokát svému klientovi nejenže nemůže sdělit pravděpodobnost úspěšnosti žaloby co do věci samé, ale ani co do vůbec úspěšného zahájení řízení. Domnívám se, že soudy by se měly odklonit od přehnaného formalizmu a zaměřit se především na meritum věci.

3.4 Žaloba proti nařízení před Lisabonskou smlouvou

V současné době již neprivilegovaným žalobcům odpadnou potíže při prokazování, zda napadané nařízení je ve své podstatě rozhodnutím. Nicméně považuji za účelné tuto kapitolu do své práce zařadit z důvodu historického vývoje samotného soudního výkladu podmínek postavení neprivilegovaných osob.

Protože mnoho politik prosazovaných v rámci Unie, např. společná politika v oblasti zemědělství, jsou upraveny přímo aplikovatelnými nařízenými, které často široce a nepříznivě zasahují do zájmů jednotlivců,¹⁷⁶ bylo napadeno mnoho takových nařízených. Tato žaloba nebyla často úspěšná, protože je obtížné prokázat, že žalobce je opravdu osobně dotčen ve svém postavení. I přestože původní ustanovení SES výslovně umožňovalo napadnout takové nařízení, soud v minulosti trval na tom, aby fyzické a právnické osoby nemohly napadnout tzv. pravé nařízení. Tento pojem byl vysvětlen při aplikaci testu abstraktní terminologie.

Nejlepším příkladem testu abstraktní terminologie je případ *Calpak*,¹⁷⁷ kdy žalobci byli výrobci hrušek, kteří se stěžovali na výpočet udělené veřejné podpory pro výrobu. Na základě předešlého nařízení byl výpočet založen na průměrné produkci v předešlých třech letech, tak aby se zabránilo riziku nadvýroby. Žalobci dále tvrdili, že Komise přerušila tento způsob výpočtu a založila ho na jednom roku, ve kterém byla produkce mimořádně nízká. Prohlašovali také, že jsou omezenou, uzavřenou skupinou členů, jejichž identitu Komise znala.

Soud konstatoval, že volba formy opatření nemůže změnit skutečnou povahu aktu a že nemůže vyloučit možnost podat žalobu osobou, jež je opatřením bezprostředně a osobně dotčena.¹⁷⁸

Podle Soudu je rozdíl mezi nařízením a rozhodnutím ve všeobecné aplikovatelnosti. V tomto případě neshledal, že by opatření nemělo všeobecnou aplikovatelnost. Podle něj se opatření aplikuje na objektivně určené situace a má účinky na skupinu osob, jež je popsána všeobecným a abstraktním způsobem. To, že je možné určit přesný počet a dokonce i identitu osob, kterým má

¹⁷⁶ Například uložení odvodních dávek, odeprání podpor atd.

¹⁷⁷ C-789 a 790/79 *Calpak SpA and Societa Emiliana Lavorazione Frutta SpA v. Commission* [1980] ECR 1949.

¹⁷⁸ *Cit. op.* 177, para. 7.

být udělena podpora, ještě nezpochybňuje skutečnou povahu nařízení.¹⁷⁹ Tyto uvedené podmínky jsou vlastnostmi tzv. pravého nařízení.

Podobně v případě *Koninklijke Scholten-Honig*,¹⁸⁰ žalobce napadl nařízení, které požadovalo po výrobcích isoglukózy platit dávky z produkce, ve prospěch výrobců cukru. Soud stanovil, že pokud se nařízení vztahuje na objektivně určené situace a vyvolává právní účinek vztahující se na kategorii osob obecně a abstraktně vymezenou, jde o pravé nařízení. Fakt, že právní ustanovení má rozlišný skutečný účinek pro různé osoby, na které se vztahuje, není v rozporu s povahou nařízení, pokud je situace objektivně určena.

Zda je opatření, ve vztahu k žalobci, pravým nařízením nebo nikoliv byla velice obtížná otázka, což připustil i Soud, když uznal, že jednotlivec si při napadení nařízení nemůže být jistý, zda bude nebo nebude mít procesní způsobilost.¹⁸¹

Abstraktní pojmový test stavěl žalobce do nelehké situace, pokud jde o prokázání aktivní legitimace. Účelem, proč šlo vůbec nařízení napadnout bylo, jak již Soud řekl, zabránit institucím v ukrytí svých aktů před přezkumem pod určitý formální druh právního aktu, který nešlo neprivilegovanými subjekty podle znění původního ustanovení SES napadnout. Jak již bylo řečeno několikrát, je třeba se dívat pod formu na obsah právního aktu. Samotný test ale tomuto neodpovídal a spíše vedl k prohlášení za formu k formě.¹⁸² Instituce tedy k ochraně svých nařízení před žalobou mohly tvořit normy podle výše uvedených podmínek stanovených pro pravé nařízení. Mohly se dokonce vztahovat k osobám určeným početně i co do identity a přesto si zachovaly charakter nařízení.

Navíc je dost zřejmé, že mnohá taková pravá nařízení označovaná jako legislativní akt, jsou poměrně krátkodobá a jsou určena velmi omezené skupině osob. Neliší se moc od takových opatření, která jsou v národních právních řádech považována za správní opatření. Tímto názorem můžeme oponovat i pokud jde o nově zavedený pojem „regulatory acts“, který nebude dle výše uvedeného rozhodnutí *Kanatami* zahrnovat legislativní akty, ačkoliv tyto nemusí vyžadovat prováděcí opatření. Pouze z důvodu zvolení formy, tak neprivilegovaní žalobci budou muset prokazovat nejen přímé dotčení, ale i osobní dotčení.

Soud přijal také test uzavřené skupiny, přičemž se v těchto případech zabýval kompletní sestavou minulých událostí, tudíž tam, kde se nařízení aplikovalo na ustálenou, uzavřenou skupinu osob. Za uzavřenou skupinu v tom smyslu považoval, když se nařízení vztahovalo na události v minulosti a nemělo účinek do budoucnosti, čímž se zabránilo možnému rozšíření

¹⁷⁹ *Cit. op.* 177, para. 9.

¹⁸⁰ C-101/76 *Koninklijke Scholten-Honig NV v. Council and Commission* [1977] ECR 797.

¹⁸¹ Viz Steiner, 2003, s. 600. Např. C-241/95 *The Queen v. Intervention Board for Agricultural Produce*, ex parte *Accrington Beef* [1996] ECR I-6699.

¹⁸² Búrca, 2003, s. 494.

skupiny dotčených osob. V případě *International Fruit*,¹⁸³ dovozci jablek z nečlenských států požádali v předstihu o licenci národní orgány. Tyto orgány předaly informaci Komisi, která následně přijala kritéria pro tyto žadatele. Toto nařízení se vztahovalo na omezenou skupinu osob, které podaly v předešlém týdnu žádost o licenci. Soud žalobu připustil s tím, že charakterizoval opatření jako svazek individuálních rozhodnutí. Soud shledal, že se osobně dotýká žalobců, jelikož nařízení bylo vydáno na základě žádosti podaných předešlý týden a tedy se vztahovalo na žadatele v tomto týdnu, což lze kvalifikovat jako uzavřenou skupinu osob.

Judikatura komunitárních soudů se dále vyvíjela a začala připouštět, že i pravé nařízení dle výše uvedeného testu v případě *Calpak* může individuálně ovlivnit určitého žalobce. Šlo o tzv. „duální“ nebo „hybridní“ opatření, což znamená, že akt může být všeobecně aplikovatelný, nicméně ve své povaze může být rozhodnutím pro určité „určitelné osoby“.¹⁸⁴ Tento liberální přístup začal Soud uplatňovat v případech z oblasti anti-dumpingu, kde mohou být uloženy povinnosti subjektům pouze nařízením. Proto Soud připustil mnoho žalob, které se týkaly výrobců nebo vývozců, kteří byli schopni prokázat, že jsou v přijatém opatření identifikováni.

V judikátu *Japanese ball-bearings*,¹⁸⁵ byly čtyři hlavní výrobci oprávněni k podání žaloby proti anti-dumpingovému nařízení. Ačkoliv bylo nařízení ve své povaze všeobecným, některá ustanovení se výslovně vztahovala k žalobcům. Z tohoto důvodu mělo vůči těmto jmenovitě uvedeným adresátům povahu kolektivního rozhodnutí.

V judikátu *Allied*,¹⁸⁶ někteří ze žalobců, kteří se snažili o zrušení nařízení, byli obviněni z protiprávního dumpingu stanoveného v tomto nařízení. Soud prohlásil, že ačkoliv bylo toto nařízení všeobecné povahy, protože se vztahovalo na všechny obchodníky jako celku, mohlo způsobovat bezprostřední a individuální účinek na osoby, jež byly obviněny z praktikování dumpingu. Na základě tohoto argumentu byla žaloba shledána přípustnou. Soud zdůraznil, že pokud jsou osoby určeny v nařízení nebo ovlivněny předběžným řízením mohou být přímo a osobně dotčeny. V tomto případě soud neřešil, zda má nařízení povahu rozhodnutí či nikoliv, ale postačil mu důkaz přímého a individuálního dotčení.

V dalším případě *Timex*,¹⁸⁷ byl úspěšný žalobce, který prokázal svou aktivní legitimaci, jelikož byl zároveň stěžovatelem, který upozornil Komisi na určité nezákonné dumpingové praktiky. Nařízení bylo vydáno jako výsledek požadavků stěžovatele, který taky předkládal důkazy Komisi v průběhu anti-dumpingového procesu.

¹⁸³ C- 41-44/70 *International Fruit Company BV v. Commission* [1971] ECR 411.

¹⁸⁴ Steiner, 2003, s. 600.

¹⁸⁵ C-113 a 118-21/77 *NTN Toyo Bearing v. Council (Japanese ball-bearings)* [1979] ECR 1185.

¹⁸⁶ C-239 a 275/82 *Allied Corporation v. Commission* [1984] ECR 1005.

¹⁸⁷ C-264/82 *Timex Corporation v. Council and Commission* [1985] ECR 849.

Dalšími přípustnými žalobami se staly, jak již ukazuje případ *Timex*, ty, které byly podány osobami, jež se zúčastnily předběžného vyšetřování prováděného Komisí. V rozhodnutí *Extramet*¹⁸⁸ šel soud ve své interpretaci dále, když povolil žalobu nezávislým dovozcům, jejichž ceny ani obchodní jednání nebyly brány v potaz při stanovení dumpingu, ale byli schopni prokázat přímý a osobní vztah.

GA Jacobs poukázal na přístup v případě *Extramet*, který považoval za souhlasný s obecnou strukturou a účelem článku a za nezbytný k zajištění efektivní soudní ochrany pro ty, kteří jsou vážně ovlivněni nařízením a nemají žádný jiný prostředek ochrany, jímž by se mohli takovému nařízení bránit. Protože koncept osobního vztahu je Soudem vykládán dost striktně, je na místě argumentace, že sám o sobě postačuje k omezení přístupu jednotlivců k soudnímu přezkumu nařízení. Navíc pokud bychom se měli podívat na obě otázky, které mají být splněny, jako zda jde ve skutečnosti o rozhodnutí ve formě nařízení a zda je zde osobní vztah, vidíme, že obě často zahrnují stejný požadavek. Pokud musí být splněna podmínka osobního dotčení, potom už je prokázání požadavku, že jde o rozhodnutí, nadbytečné.¹⁸⁹

Domnívám se, že i tento přístup komunitárního soudu i generálního advokáta vedl k novému znění článku 263 SFEU, když již není dáno omezení pokud jde o typy aktů, ale bylo ponecháno prokázání vztahů takového aktu k jednotlivci, jak uváděno v následujících částech této kapitoly.

3.5 Pojem „osobní dotčení“

Jak vyplývá z výše uvedených kapitol, Lisabonskou smlouvou nedošlo k odstranění podmínky „osobního dotčení“, a proto je dosavadní judikatura týkající se výkladu tohoto pojmu nadále aktuální, a to v případech právních aktů, kde ji budou muset neprivilegovaní žalobci prokazovat, tj. aktů, které nebudou určeny dotyčnému žalobci a u právních aktů, které nebudou splňovat definici „regulatory act“ nevyžadující prováděcích předpisů, jak definováno výše.

Klíčovým judikátem pro definici tohoto pojmu je případ *Plaumann*,¹⁹⁰ kdy německá vláda žádala Komisi, aby ji zmocnila k zrušení povinností, které se týkaly dovážených klementinek ze třetích zemí. Komise tuto žádost odmítla a následně bylo toto rozhodnutí napadeno žalobou na neplatnost dovozcem klementinek. SD přijal následující test, který měl určit, zda je žalobce osobně dotčen rozhodnutím adresovaným německé vládě. Tento *Plaumannův* test byl užit v mnoha dalších případech a hraje pořád hlavní roli při určování osobního zájmu.

¹⁸⁸ C-358/89 *Extramet Industrie SA v. Council* [1991] ECR I-2501.

¹⁸⁹ Steiner, 1995, s. 360.

¹⁹⁰ C-25/65 *Plaumann & Co. v. Commission* [1963] ECR 95.

„Osobně dotčen je žalobce v případě, že ho rozhodnutí ovlivňuje z důvodů určitých vlastností, které jsou pro něho specifické, nebo z důvodů okolností, které ho odlišují od všech ostatních osob, a to v takové míře jako samotného adresáta.“

V tomto případě byl žalobce dotčen rozhodnutím jako dovozce klementinek, tedy z důvodů obchodní aktivity, kterou podle SD může vykonávat kdokoli, a tím tedy není dostatečně odlišen jako adresát, přičemž možnost více dotčených osob se připouští. Z těchto důvodů byla žaloba nepřijatelná.

Navzdory tomu, že sám soud stanovil v případě *Plaumann*, že ustanovení vztahující se k právu na soudní ochranu v čl. 263 odst. 4 nemá být vykládáno restriktivně, současně v něm přijal velmi omezující přístup pro osoby, které napadají akt určený jiné osobě.

Dalším významný případem byl *Piraiki-Patraiki*,¹⁹¹ kdy rozhodnutí povolilo Francii uložit kvóty na dovoz příze z Řecka v stanoveném období. Ve skutečnosti toto rozhodnutí směřovalo proti producentům příze. Rozhodnutí se snažilo napadnout sedm řeckých výrobců příze, protože ji nemohli vyvážet do Francie od listopadu 1981 do ledna 1982. Někteří z nich již uzavřeli smlouvy na dovoz příze v tomto období v množství, které přesahovalo danou kvótu.

Soud aplikoval *Plaumannův* test. K prokázání osobního dotčení žalobci argumentovali tím, že jsou hlavními řeckými výrobci a vývozci příze do Francie. Zdůraznili, že výroba a vývoz příze vyžaduje průmyslovou a komerční organizaci, kterou není možno založit v průběhu tak krátké doby, jak je stanovena v rozhodnutí.

Podle Soudu nebyla žaloba založená na těchto argumentech přípustná. Soud měl za to, že žalobci byli dotčeni pouze z pozice vývozce příze do Francie. Rozhodnutí nemá za cíl omezit výrobu, ani to není jeho důsledkem. Na základě těchto důvodů soud stanovil, že vývoz zboží je obchodní činnost, kterou může kdokoli a kdykoli vykonávat a být tedy stejně dotčen jako žalobci, a proto není dostatečným důvodem pro připuštění „osobního dotčení“.¹⁹²

Pokud jde o žalobce, kteří uzavřeli smlouvy na dané období před vydáním rozhodnutí, byli Soudem uznáni jako legitimní žalobci, protože tyto skutečnosti je odlišují od ostatních osob, tím že by jim rozhodnutí bránilo v splnění povinností na dovoz stanoveného množství zboží plynoucí ze smlouvy.¹⁹³

Přesto se na *Paraiki-Patraiki* musí názírat jako na případ spočívající na jeho vlastních specifických skutečnostech, který nezakládá obecný požadavek pro osobní dotčení založený na

¹⁹¹ C-11/82 A.E. *Piraiki-Patriaki v. Commission* [1985] ECR 207.

¹⁹² C-11/82, para. 13, 14.

¹⁹³ C-11/82, para. 19.

zásahu do smluvního vztahu. Legislativa Společenství často zasahuje do existujících kontraktů, a to samo o sobě není dostatečným důvodem pro založení individuálního zájmu.¹⁹⁴

Takový přístup může být kritizován, jak z věcného tak z koncepčního hlediska.¹⁹⁵

Z věcného pohledu je taková aplikace ekonomicky nemožná, jelikož pokud již na trhu existuje určitý počet společností obchodující se stejným sortimentem není to náhodná událost a není ani možné, aby během krátké doby vznikly nové takové společnosti. Tento počet podnikatelských subjektů je založený na základním pravidle trhu, nabídky a poptávky, a proto je nepravděpodobné, aby počet obchodníků výrazně vzrostl.

Podle koncepčního pojetí toto odůvodnění Soudu téměř znemožňuje úspěšnost žalobce, s výjimkou omezené kategorie retrospektivních případů, tedy událostí, které se vážou k minulosti. Pokud aplikujeme test na případ, musíme ho aplikovat k nějakému časovému bodu. Jsou tři možné varianty:

- k době, kdy byl napadený akt vydán,
- doba, kdy byla žaloba podána, nebo
- někdy v budoucnosti, v neurčitém čase.

Test pro aktivní legitimaci se má vztahovat k době podání žaloby, jak uvedeno i výše. V odůvodnění se ale soud nezabývá touto dobou, ale zaměřuje se na dobu „kdykoliv“ v budoucnu. To znamená, že pro žalobce je nemožné, i kdyby byl v té době jediný dovozce, aby byl úspěšný, protože je zde vždy otevřena možnost pro budoucí dovozce.

Podle GA Roemera, by bylo chybné počítat s budoucím účinkem rozhodnutí, protože by to způsobilo nemožnost uplatnit osobní dotčení k opatření, které má stálý účinek, a to i v případě, že by v době vydání tohoto aktu byla dotčena pouze jediná společnost.

Tento argument může být oponován teorií o otevřené a uzavřené kategorii žalobců. Za otevřenou kategorii se považuje taková, ve které je neuzavřené členství v době vydání rozhodnutí, což v případě *Plaumann* znamená, že kdykoliv někdo může začít podnikat s klementinkami, z čehož plyne, že není osobně dotčen. Oproti tomu uzavřená kategorie je taková, kdy počet členů je konečný.¹⁹⁶

Z věcného hlediska otevřená kategorie vylučuje přípustnost žalobce, jelikož je pořád možné, aby v budoucnu přibyli další žalobci. Tato kategorie pomyslných budoucích obchodníků ignoruje ekonomické pravidla trhu.

Z koncepčního hlediska to znamená, že rozhodnutí, které bude mít účinek i v budoucnosti je nenapadnutelné, jelikož se bude řadit do otevřené kategorie. *Plaumannův* test je založený na

¹⁹⁴ Steiner, 1995, s. 367.

¹⁹⁵ Búrca, 2003, s. 489.

¹⁹⁶ HARTLEY, Trevor C. The Foundations of European Community Law. In Búrca, 2003, s. 490.

předpokladu, že žalobce má určité vlastnosti, které ho odlišují od ostatních, a to v době vydání napadeného rozhodnutí. To že někdy v budoucnu přibudou další osoby, které budou mít tyto vlastnosti, ještě neznamená, že jsou součástí téže kategorie jako osoby, které již v této sféře činnost vykonávají.¹⁹⁷

Rozhodnutí v podstatě může směřovat přímo vůči žalobci, protože ti jako dovozci by mohli požadovat po vládě snížení povinností a následně by vláda mohla prezentovat tento požadavek před Komisí. Komise by ale své rozhodnutí adresovala vládě a ne původním iniciátorům.

Podle výše uvedených argumentů lze poznat, že *Plaumannův* test je problematický při aplikování, protože nespecifikuje, co přesně se skrývá pod vlastnostmi, které jsou mimořádné pro žalobce, nebo které skutečnosti ho odlišují od všech ostatních.

Nepostačí prokázat, že žalobcovy obchodní zájmy jsou nepříznivě ovlivněny, jako v případě *Plaumann* nebo že jsou jinak nebo závažněji ovlivněny než jiné subjekty, jako v případě *Calpak*, že identita je známá nebo zjistitelná Komisí při tvorbě opatření jako v rozhodnutí *UNICOME*.¹⁹⁸ Žaloba zde byla podána proti nařízení, které zmocnilo italskou vládu, aby uložila dočasné dávky na dovoz motorek z Japonska. Žalobci byli identifikovatelní v té době a mnoho z nich již požádalo o udělení importní licence. Soud ale stanovil, že není nezbytné posoudit, zda je nařízení pravým nebo nikoliv, protože zde není přímý a osobní vztah. Takový by byl, pokud by některému ze žalobců bylo odmítnuto udělení licence.

Příkladem úspěšné žaloby je případ *Toepfer*.¹⁹⁹ Žalobci byli obchodníci s obilím, kteří usilovali o získání dovozní licence od německé vlády od 1. října 1963. V této době byly nulové dávky za dovoz. Kvůli změně podmínek na trhu, německá vláda zaznamenala, že by obchodníci velice profitovali, a proto odmítla udělit licence, dokud nebude zvýšená dávka. Obchodníkům bylo sděleno toto odmítnutí a Komise byla požádána, aby to potvrdila. Komise zvedla dávky od 2. října a 3. října potvrdila zákaz na dobu od 1. do 4. října.

Soud přiznal, že Komise tím, že zvedla ceny od 2. října, udělala ochranné opatření a tedy rozhodnutí, které následně udělala nebylo zapotřebí, jelikož už nehrozilo žádné nebezpečí. Dotčení tímto opatřením byli obchodníci, kteří se ucházeli o licenci v průběhu 1. října. Počet i identita těchto obchodníků byla známá před 4. říjnem, kdy dané rozhodnutí bylo vydáno. Komise tedy věděla, že její rozhodnutí ovlivní zájmy a postavení těchto obchodníků. Proto soud uznal, že tato situace je odlišuje od všech ostatních a jsou tudíž osobně dotčeni. Žaloba byla přípustná.

¹⁹⁷ Búrca, 2003, s. 490.

¹⁹⁸ C-123/77 UNICOME v. Council [1978] ECR 845.

¹⁹⁹ C-106 a 107/63 Alfred Toepfer and Getreide-Import Gesellschaft v. Commission [1965] ECR 405.

Jak vidíme z judikatury, Soud přiznal přípustnost žaloby v případě, kdy se rozhodnutí vztahovalo k minulým událostem. Tedy zde nebyla žádná možnost založení nových podnikatelských subjektů, ale jenom časově ohraničená množina dotčených osob.

V případě *Codorniu*,²⁰⁰ kde žalobce napadl nařízení, které prohlašovalo označení „*crémant*“ pouze pro perlivá vína určité kvality pocházející z Francie nebo Lucemburska. Žalobce vyráběl takové vína ve Španělsku a byl držitelem obchodní známky, která obsahovala toto označení. Byl zde i jiný španělský výrobce, který rovněž užíval takové označení. Soud opět užitím testu abstraktní terminologie prohlásil, že může jít o pravé nařízení, i když lze určit více či méně přesně počet nebo dokonce identitu osob, na které je opatření aplikováno. Jedinci mohou prohlašovat, že napadené ustanovení se jich osobně dotýká, pokud je ovlivňuje z důvodů určitých vlastností, které jsou pro ně specifické nebo z důvodů skutečností, které je odlišují od všech ostatních, což je aplikace *Plumannova* testu. Soud uznal, že napadené ustanovení brání žalobci *Codorniu* v užívání jeho registrované obchodní známky a proto přiznal, že byla založena existence situace, která ho z pohledu napadeného ustanovení odlišuje od všech ostatních obchodníků.²⁰¹

Otázka, zda jde o osobní vztah, když lze prokázat příčinnou souvislost mezi opatřením a žalobcovým vlastním případem, byla řešena v judikátu *Spijker Kwasten*.²⁰² Zde Komise vydala rozhodnutí, na základě žádosti nizozemské vlády, umožňující vládě uložit zákaz dovozu čínských kartáčů na dobu šesti měsíců. Před touto žádostí žalobce požádal o licenci. Nebyla zde žádná pochybnost o příčinné souvislosti mezi jeho žádostí o licenci a žádostí vlády o dané rozhodnutí. Společnost byla jediná, která dovážela dané zboží do Holandska a pravděpodobně jediná, která chtěla v tomto období dovážet. Přesto bylo stanoveno, že zde není osobní vztah, a tudíž nebyla žaloba přípustná. Soud stanovil, že opatření má všeobecnou povahu a žádná okolnost nebránila ostatním v žádosti o licenci v stanovené době. Důvodem proč žalobce v případě *Spijker Kwasten* neuspěl bylo, že i když zde byla příčinná souvislost mezi jeho žádostí o licenci a rozhodnutím Komise, toto rozhodnutí bylo úmyslně konstruované tak, aby vyvolávalo účinek na období následující po podání žádosti o licenci. Žádosti již podané, proto nebyly dotčeny. Účinek do budoucnosti způsobil teoretickou možnost, že i další obchodníci mohou být stejně dotčeni.

Toto potvrzuje i dřívější případ *Glucoseries Réuniones*,²⁰³ kdy skutečnost, že žalobce je jedinou osobou, která bude pravděpodobně ovlivněna, není vlastností mimořádně se vztahující na žalobce, která by zakládala osobní vztah, pokud je zde teoretická možnost, že ostatní mohou do této oblasti vstoupit a budou stejným způsobem dotčeni.

²⁰⁰ C-309/89 *Codorniu SA v. Council* [1994] ECR I-1853.

²⁰¹ C-358/89, paras.18-22.

²⁰² C-231/82 *Spijker Kwasten BV v. Commission* [1983] ECR 2559.

²⁰³ C-1/64 *Glucoseries Réuniones v. Commission* [1964] ECR 813.

Ačkoliv zde není stejnorodost aplikace testu, jakási společná pomyslná nit prochází většinou případů, ve kterých byl osobní vztah prohlášen za existující. Pokud jde o rozhodnutí určené jiné osobě a to zároveň odkazuje určitým specifickým způsobem i na žalobcovu situaci. Navíc ho nejen ovlivňuje stejně jako adresáta, ale působí na něho samostatně nebo jako na člena uzavřené skupiny.

Například může jít o opatření, které bylo vydáno jako odpověď na žádost o licenci, jako to bylo ve výše popsaném judikátu *Toepfer*, kde Komise potvrdila rozhodnutím žádost Německa o odmítnutí žádosti o licence. Jediné osoby, které byly dotčeny tímto rozhodnutím byly ty, které již podaly žádost o licenci, takže zde bylo prokázáno osobní dotčení.

Podobně v případě *Werner A. Bock*,²⁰⁴ kdy společnost žádala o povolení dovozu čínských hub, pro kterou už měla nabídku. Jelikož v té době byly čínské houby již ve volném oběhu ve Společenství, musela mít německá vláda zmocnění Komise, pokud chtěla zakázat tento dovoz. Po žalobcově žádosti podala proto vláda žádost Komisi o pověření, které jí bylo uděleno. Soud na základě těchto skutečností prohlásil, že jde o osobní vztah, protože rozhodnutí bylo vydáno na základě žádosti žalobce. Podobné spojení existovalo v případě *Philip Morris Holland*.²⁰⁵ Zde sporné rozhodnutí požadovalo po Holandsku, aby neudělovalo státní podporu žalobcově tabákové společnosti.

Lze zde vzpomenout i případy, na které byl aplikován test uzavřené skupiny, který byl používán v případě napadení nařízení. Soud se v těchto případech zabýval kompletní sestavou minulých událostí, tudíž tam, kde se nařízení aplikovalo na ustálenou, uzavřenou skupinu osob. Za uzavřenou skupinu se v tom smyslu považuje, když se nařízení vztahuje na události v minulosti a nemá účinek do budoucnosti, čímž se zabrání možnému rozšíření skupiny dotčených osob. V případě *International Fruit*,²⁰⁶ Soud shledal, že se osobně dotýká žalobců, jelikož nařízení bylo vydáno důsledkem podaných žádostí těmito žalobci předešlý týden, což lze kvalifikovat jako uzavřenou skupinu osob.

Pokud šlo o pravé nařízení, tak jak je výše vysvětleno, mohou se taktéž individuálně dotýkat určitých osob. Úspěšný žalobce byl v případě *Sofrimport SARL*,²⁰⁷ dovozce ovoce, který požadoval zrušení několika nařízení, jež přerušily vydávání dovozních licencí na jablka z Chile a stanovily přesné množství dovozu z třetích zemí. Na základě jednoho nařízení bylo po Komisi požadováno, aby při výkonu své pravomoci vzala v úvahu speciální postavení přepravovaného zboží v době vstoupení v platnost nařízení. Žalobce měl takové zboží a byl Soudem shledán za

²⁰⁴ C-62/70 *Werner A. Bock v. Commission* [1971] ECR 897.

²⁰⁵ C-730/79 *Philip Morris Holland BV v. Commission* [1980] ECR 2671.

²⁰⁶ C- 41-44/70 *International Fruit Company BV v. Commission* [1971] ECR 411.

²⁰⁷ C-152/88 *Sofrimport SARL v. Commission* [1992] ECR I-153.

osobně dotčeného takovým nařízením, jelikož patřil do skupiny, která nemohla být po platnosti nařízení rozšířena.

O opatřeních vydaných v důsledku řízení iniciovaného žalobcem, jsem se již zmínila výše. Jde spíše o zvláštní situaci, kdy nezbytné pouto mezi žalobcem a napadeným opatřením, které zakládá osobní vztah, vzniká jeho vydáním v řízení, ve kterém má žalobce oprávněné postavení. V případě *Metro*²⁰⁸ žalobce napadl rozhodnutí, které směřovalo jiné společnosti SABA, v rámci soutěžní politiky Společenství. Toto rozhodnutí následovalo po stížnostech firmy Metro. Soud připustil tuto žalobu, protože pokud byl žalobce oprávněn k ochraně svých zájmu, tím že mohl požádat Komisi o vyšetření porušení nařízení jinou firmou, měl by být oprávněn k ochraně svých zájmů i prostřednictvím zahájení řízení podle čl. 230.²⁰⁹

Jak vyplývá z uvedených skutečností při prokázání aktivní legitimace je rozhodující, aby se určil obsah přisuzovaný osobnímu vztahu v judikatuře, kde mohou být nalezeny odlišné interpretace. Lze rozlišit na tři různé přístupy.²¹⁰

Prvním je přístup zvaný jako porušení práv nebo povinností. Pokud jde o porušení práv byl znázorněn v případě *Codorniu*, kdy jeho právo obchodní známky bylo přehlíženo napadeným nařízením. Porušení povinností nalezneme v případě *Antillean Rice*,²¹¹ kdy žalobce napadl rozhodnutí určující minimum ceny dovozu na určité zboží. Tribunál uvedl, že dané opatření mělo ve skutečnosti legislativní povahu, ale přesto byl žalobce osobně dotčen, jelikož rozhodnutí bylo založeno na článku, který požadoval po Komisi, aby vzala při přijímání opatření v úvahu negativní účinky na takové osoby, jakými byli žalobci.

Druhý přístup je označen jako stupeň faktické škody. Podle tohoto přístupu je osobní zájem žalobce posuzován na základě závažnosti napadeného nařízení ve vztahu k žalobci. Byl aplikován v případě *Extramet*, kde Soud uznal žalobu za přípustnou, jelikož žalobce byl největším dovozcem zboží, na něhož se vztahovalo anti-dumpingové nařízení. Byl posledním uživatelem zboží, jeho obchodní aktivity závisely ve velkém rozsahu na dovozu a bylo by pro něho velmi složité získat alternativní zdroje zásob.

Třetí přístup může být pojmenován jako **čistý Plaumannův test**. Žalobci nebudou způsobilí k žalobě, pokud bude aplikován *Plaumannův* test stejným způsobem jako v samotném případě *Plaumann*. Pokud bude žalobce obchodovat v odvětví, ve kterém je možné rozšíření počtu obchodníků, bude jeho postavení jako žalobce zamítnuto. Ani existence způsobení faktické škody není pro založení osobního vztahu podstatné jedině s tou výjimkou, že by se případ týkal

²⁰⁸ C-26/76 Metro-SB-Grossmarkte GmbH & Co. KG v. Commission [1977] ECR 1875.

²⁰⁹ Podobný případ *Timex*, kdy tato firma podala stížnost na základě anti-dumpingového nařízení a důkazy v průběhu řízení.

²¹⁰ Klasifikace podle Búrcey, 2003, s. 496-497.

²¹¹ T-480 a 483/93 *Antillean Rice Mills NV v. Commission* [1995] ECR II-2305.

ukončených minulých skutečností. Většina případů přijala tento přístup. V případě *Buralux*,²¹² Soud nepřipustil žalobu, jelikož šlo podle něho o nařízení formulované abstraktně. Po aplikaci *Plaumannova* testu, byli žalobci považováni za provozovatele přepravy odpadů v rámci EU stejně jako ostatní provozovatelé, a tudíž nebyli osobně dotčeni. Soud nereagoval ani na námitky, že jsou jedinými přepravci mezi Francií a Německem, jelikož nařízení se vztahovalo na všechny subjekty stejným způsobem.

V případě *Campo Ebro*,²¹³ byla žaloba na neplatnost nařízení vztahujícího se na ceny cukru ve Španělsku zamítnuta. Ani za předpokladu, že jsou žalobci jedinými výrobci isoglukózy na španělském trhu, jsou pouze dotčeni v jejich objektivním postavení, tedy jako výrobci, a to stejným způsobem jako jiný obchodník v tomto odvětví, který je skutečně nebo potencionálně ve stejné situaci.

Síla tohoto přístupu je očividná i v případě *Greenpeace*,²¹⁴ kdy žalobci žádali o anulaci rozhodnutí udělující finanční podporu na vybudování elektrárny. Mezi žalobci byli zájmové skupiny, farmáři, rybáři a obyvatelé dotčení vlivem na životní prostředí a na rozvoj turismu. Po aplikaci *Plaumannova* testu namítali, že soud by měl zaujmout liberálnější přístup, protože zde ztráta nebo újma bude způsobená škodlivými účinky na životní prostředí, které je způsobeno nezákonným chováním Komise. Soud přesto nedbal na povahu žalobcova zájmu, zda je ekonomický nebo jiný, a aplikoval tento test. Podle Soudu může taková újma ovlivnit kohokoliv a počet těchto osob nemůže být předem určen způsobem, jenž by je odlišil od ostatních. Žalobci se odvolávali na své postavení rybáře, obyvatele atd. jako dotčené osoby vybudováním elektrárny, která bude mít vliv na turismus a zdraví. Tyto následky se ale budou vztahovat i na kohokoliv jiného a nejsou zde proto založeny vlastnosti, které by je odlišovaly od ostatních. Výsledkem bylo neprokázání osobního vztahu.

Je na pohled zjevné, že první dva přístupy jsou pro žalobce příznivější. Za podmínky že je aplikován komunitárními soudy třetí přístup jsou šance pro žalobce, že bude úspěšný, velmi malé, téměř mizivé. Dokonce se jeví, že tento třetí přístup je jako „standardní postoj“ soudů, jelikož pokud žalobce neprokáže důvod zahrnutý v prvních dvou přístupech, budou soudy aplikovat tento.²¹⁵

Tento restriktivní přístup, který ve svém důsledku znamená odepření výkonu spravedlnosti Soudem, povede ke zvýšení odpovědnosti národních soudů, aby zajistily účinnou ochranu komunitárních práv. Tato povinnost členských států je i hlavním argumentem komunitárních soudů v současné judikatuře, zejm. v rozhodnutích *UPA a Jégo-Queré*, jak uvedeno výše. Dotčené

²¹² C-209/94P *Buralux SA v. Council* [1996] ECR I-615.

²¹³ T-472/93 *Campo Ebro Industrial SA v. Council* [1995] ECR II-421.

²¹⁴ T-585/93 *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) v. Commission* [1995] ECR II-2205.

²¹⁵ Viz Búrca, 2003, s. 500.

strany nemají jinou možnost než hledat nápravu před národními soudy prostřednictvím předběžné otázky, kde Soud slouží jako poslední rozhodce o otázce výkladu komunitárního práva. V praxi soud často překračuje teoretické hranice mezi pouhou interpretací a faktickým hodnocením a takto následně ponechává národnímu soudu málo prostoru pro uvážení při konečném rozhodování. Tento přístup se Rasmussenovi jeví jako obcházení jeho úkolu a řízení o předběžné otázce jako prostředku odvolacího přezkumu.²¹⁶

Jak z textu čl. 263 odst. 4 SFEU vyplývá, byl již učiněn malý krůček k otevřenějšímu přístupu pro neprivilegované subjekty, a to pokud jde o napadnutelné akty, tak i mírnější podmínky pro napadení tzv. „regulatory act“. Rozhodující otázkou tedy nemusí být, zda Smlouva ukládá limity na postavení žalobců, ale zda interpretace těchto limitů má být považována za příliš restriktivní.

Pojem „individuálního dotčení“ byl sice vyložen v případě *Plaumann*, nicméně není důvod, proč by jiná interpretace tohoto pojmu měla být považována za odchylnou nad rámec legitimní soudní interpretace. Rovněž ani SD v případě *UPA* nevysvětlil, z jakého důvodu považuje interpretaci GA Jacobse za neslučitelnou se zněním tehdejšího čl. 230 odst. 4 SES.²¹⁷

Kontrola legality individuálními žalobami je stejně důležitá v komunitárním právu jako v národních systémech. Soud se ukázal jako schopný tvarování ustanovení Smlouvy, aby vyhověl aktuálním potřebám Unie, a je proto otázkou, proč se tomu brání v případě čl. 263 SFEU, přičemž zahlcení komunitárních soudů nelze považovat za relevantní důvod.

3.5.1 Liberálnější přístup k pojmu „osobní dotčení“ v určitých oblastech

V minulosti existovaly určité oblasti, ve kterých bylo snadněji prokazatelné postavení neprivilegovaného žalobce než v jiných odvětvích. Po judikátu *Codorniu* se dá říct, že se tyto oblasti spojily v jednu a nyní se aplikuje stejný test osobního dotčení bez ohledu na povahu předmětu žaloby. Přesto pro úplnost této práce nyní stručně uvedu stěžejní judikáty v jednotlivých oblastech jako anti-dumping, hospodářská soutěž a státní podpora.

Společným znakem žalobců, kteří prokázali osobní dotčení je skutečnost, že se nějakým způsobem podíleli na tvorbě napadeného opatření, a to například buď tím, že vystupovali v řízení jako stěžovatelé, nebo se účastnili předběžného řízení či naopak oni byli subjekty, na něž byla podána stížnost. Jedná se o řízení, která jsou zakotvena v právních předpisech (čl. 101, 102 a 108 SFEU), a o zvláštní postavení stěžovatele, které způsobuje individualizaci žalobce, tak jako by

²¹⁶ RASMUSSEN, Helge. Why is Article 173 Interpreted against Private Plaintiffs? In Búrca, 2003, s. 510-511.

²¹⁷ CRAIG, Paul. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 342.

sám byl adresátem rozhodnutí. Judikaturou bylo dále upřesněno, že se nevyžaduje skutečná účast na řízení, ale postačí, aby byl subjekt nositelem procesních práv²¹⁸.

V těchto oblastech se nalézají dva rysy, které pomohou vysvětlit volnější přístup. Prvním je, že samotný proces v těchto oblastech předvídá určitou roli individuálního stěžovatele, který může upozornit instituce na porušení komunitárního práva. Ten se dále může významně zúčastnit na zjišťování, zda došlo ke skutečnému porušení práva. Povaha takového zjišťování byla popsána jako quasi-soudní.

Druhý rys se vztahuje k hmotněprávní povaze předmětu sporu. Společným rysem těchto oblastí je, že zájmy Unie mohou být stanoveny méně dvojznačně, nemusí se natolik rozhodovat o jejich vzájemné proporcionalitě. Například pokud jde o udělení státní podpory, je proti zájmům Unie, pokud je její příjemce zvýhodněn oproti ostatním soutěžitelům. Proto je Soud náchylnější k argumentu, jako v případě *COFAZ*, že se Komise zmýlila v úsudku, že proviněný Stát napravil své předchozí nezákonné jednání. Stejná poznámka patří dumpingu. Unie má jasný cíl, aby zboží z nečlenských států nebylo prodáváno za velmi nízké ceny. Proto i v judikátu *Timex*, uznal, že Komise stanovila velmi malé povinnosti a podnikatelé ve Společenství byly pořád poškozovány. Stalo se tak především i proto, že žalobce měl určité postavení v řízení při určování cen a nákladů, které byly v tomto případě zahrnuty.

Naproti tomu v jiných oblastech, př. zemědělské politiky, je více zájmů Unie a pokud je provedena volba některého z nich, je nemožné, aby byli uspokojeni všichni, kteří jsou dotčeni opatřením. Z tohoto důvodu Soud nechce být zatažen do pozice, kde by prováděl volbu odlišnou od původní.

3.5.1.1 Anti-dumping

V případě *Timex*²¹⁹ žalobce podal stížnost, ale nebyl spokojen s výsledkem řízení. Tato firma iniciovala řízení, na základě kterého byly stanoveny anti-dumpingové povinnosti pro dovozce hodinek z Ruska. Při stanovení této povinnosti byla vzata v úvahu škoda, kterou společnost utrpěla. *Timex* ale napadl nařízení, jelikož se mu zdála uložena povinnost příliš nízká a pořád byl dovozem poškozován. Argumentoval tím, že nařízení je ve skutečnosti rozhodnutí, kterým byl osobně dotčen, jelikož inicioval řízení a uložena povinnost byla stanovena s odkazem na jeho ekonomickou situaci.

Soud usoudil, že ustanovení nařízení mohou mít osobní a přímý účinek na některé obchodníky, a proto je nutno přihlížet k jejich postavení v anti-dumpingovém řízení a jejich postavení na trhu. Podle preambule nařízení soud uznal, že bylo založeno na žalobcově vlastní

²¹⁸ T-528/93 *Metropole Télévision v. Commission* [1996] ECR II-649, para. 61.

²¹⁹ C-264/82 *Timex Corporation v. Council and Commission* [1985] ECR 849.

situaci a tedy že bylo ve své podstatě rozhodnutím, které se individuálně a přímo vztahuje na *Timex*.

Dalším příkladem, kdy byla žaloba úspěšná, pokud se žalobce účastnil na předběžném řízení je případ *Enital*,²²⁰ kdy Soud stanovil, že nařízení se může individuálně vztahovat na osoby, jejichž maloobchodní ceny byly použity při stanovení rozsahu dumping nebo při výpočtu samotných anti-dumpingových povinností. Takové návrhy byly akceptovány Soudem, jelikož jednak byli žalobci přímo dotčeni a jednak, protože tyto skutečnosti byly považovány za zakládající individuální zásah.

V případě *Allied* Soud potvrdil, že výrobci nebo odvozci obvinění z dumpingu mohou být považováni za osobně dotčené žalobce, přinejmenším pokud byli identifikováni nařízením nebo byli zahrnuti v předběžném vyšetřování.

Případ *Extramet* je jedním z úspěšně podaných žalob, kdy žalobce nebyl zahrnut v předběžném řízení a ani jeho maloobchodní ceny a obchodní jednání nebyly brány v potaz při zjišťování existence dumpingu. *Extramet* dovážel kalcium z třetích zemí. V Unii byl pouze jeden výrobce kalcia, který mu odmítl dodávat surový materiál a který se stěžoval, že dovážené kalcium je dumpingované, a proto byly následně uloženy povinnosti. Proti nim podal *Extramet* žalobu. Žalobce založil postavení osobně a přímo dotčeného, jelikož byl největším dovozcem a současně i posledním spotřebitelem. Jeho obchodní aktivity závisely ve velkém rozsahu na dovozu zboží a byl velice ovlivněn sporným nařízením s ohledem na omezený počet výrobců tohoto produktu a s ohledem na potíže pokud by měl získávat zboží od jediného výrobce v Unii, který je navíc hlavním konkurentem výrobku. Tento judikát naznačil cestu nového trendu k liberálnějšímu přístupu k otázce individuálního vztahu, kde počet dotčených žalobců je omezený a účinek opatření je poměrně přísný.

3.5.1.2 Hospodářská soutěž

V již uvedeném případě *Metro* bylo rozhodnutí přijato na základě jeho stížnosti a vztahovalo se na distribuční systém firmy SABA. Toto rozhodnutí *Metro* napadlo a soud uznal jeho způsobilost k podání žaloby, protože pokud byl oprávněn k podání stížnosti a nebylo jeho žádosti vyhověno zcela ani z části, měl by být oprávněn k žalobě kvůli ochraně svých zájmů.

Pokud by byl aplikován standardně *Plaumannův* test byla by zde malá šance na úspěch. Rozhodnutí adresované firmě SABA by se považovalo za ovlivňující otevřenou kategorii, do které patří velkoobchodníci a osoby, které chtěly s firmou obchodovat. Kvůli specifickým

²²⁰ C-304/86 *Enital v. Commission* [1987] ECR 2257.

okolnostem hospodářské soutěže ale Soud postavení žalobce uznal. Výsledek by byl jiný i pokud by se žalobce neúčastnil řízení.²²¹

Dalším názorným případem liberálního postoje Soudu je *BEUC*,²²² kdy zájmové skupiny podaly stížnost na dohodu mezi Británií a japonským výrobcem aut, která se snažila omezit dovoz aut do EU. V případě *Vittel*,²²³ Tribunál uznal, že zástupci zaměstnanců mohou být osobně dotčeni a napadnout tak předpis o fúzi. Bylo tomu tak proto, že nařízení o fúzi je zahrnovalo mezi třetí stany, které mají značný zájem na tom, aby byly slyšeny v průběhu řízení o vyšetřování plánované úpravy. A to bez ohledu na to, zda se zúčastnili řízení.

3.5.1.3 Státní podpory

Při udělení státních podpor Komise určí v rozhodnutí adresovanému členskému státu, zda je v souladu se Smlouvou. Toto rozhodnutí může být napadeno státem, ale Smlouva je méně jasná pokud jde o postavení stěžovatelů. Soud projevil opět liberální přístup v úpravě jejich postavení. V případě *COFAZ*,²²⁴ se tři francouzské společnosti s hnojivem stěžovaly Komisi, že nizozemská vláda uděluje preferenční sazby na dodávku zemního plynu vlastnímu nizozemskému výrobcí hnojiv. Komise zahájila šetření, ve kterém hrál stěžovatel významnou roli. Vláda potom upravila svou cenovou politiku a Komise řízení zastavila. Stěžovatelé s rozhodnutím nesouhlasili a napadli rozhodnutí. Soud aplikoval *Plaumannův* test a usoudil, že podle judikatury je uznáno postavení žalobce, který mohl požadovat po Komisi prošetření porušování Smlouvy. Byla posouzena jeho pozice v řízení, kde podal podnět k řízení a kde byl slyšen v jeho průběhu. Poté bylo uznáno, že jeho pozice na trhu byla značně ovlivněna státní podporou, jež byla předmětem napadeného rozhodnutí, a proto měl i postavení žalobce v žalobě na neplatnost.

Žalobce musí hrát určitou roli v řízení a být ovlivněn státní podporou, která je předmětem rozhodnutí, aby mohl napadnout toto rozhodnutí. Nestačí mít pouze postavení soutěžitele vůči příjemci státní podpory.²²⁵

3.5.1.4 Posílení demokratické povahy Unie

Poslední typ případů, ve kterém je vidět mírnější přístup k procesní způsobilosti žalobce zahrnuje samotnou institucionální komunitární strukturu, a to v rozsahu všech stran napříč politickým spektrem. V případě *Les Verts*, Parlament rozdělil fond na pokrytí výdajů politických stran, které se zúčastnily voleb v r. 1984. Tyto fondy byly rozděleny způsobem předpojatým k stranám, které se již zúčastnily voleb v minulých letech, a nepříznivým k stranám, které se

²²¹ C-70/97 *Kruidvat v. Commission* [1998] ECR I-7183.

²²² T-37/92 *BEUC and NCC v. Commission* [1994] ECR II-285.

²²³ T-12/93 *CCE Vittel v. Commission* [1995] ECR II-1247.

²²⁴ C-169/84 *COFAZ v. Commission* [1986] ECR 391.

²²⁵ *Búrca*, 2003, s. 509.

ucházely o zastoupení v Parlamentu poprvé. Proto bylo toto rozhodnutí napadeno stranou nepříznivě ovlivněnou. Toto rozhodnutí se týkalo veřejných prostředků, které byly rozděleny nerovně, a proto nelze mít za to, že pouze strany, které byly již zastoupeny a tedy identifikovatelné před přijetím rozhodnutí jsou osobně dotčeni. Takový výklad by dal základ pro nerovnost v ochraně udělené Soudem pro různé skupiny soutěžící ve stejných volbách. Žalobci nemohli zabránit rozdělení fondu před započítáním voleb a proto byla žaloba přípustná a žalobci úspěšní.

3.5.1.5 Důvody liberálnějšího přístupu

V právním pojetí, čím větší účast na řízení před institucí vydávající původní opatření tím pravděpodobnější, že strany budou mít postavení žalobce při napadení původního aktu přes soudní přezkum. Důvod je zřejmý. Pokud jsou strany oprávněny mít účast na přípravě aktu, tak je pochopitelné, aby měli postavení i v řízení před Soudem. Strany mohou namítat, že ačkoliv byly v řízení vyslyšeny, instituce je přehlížela nebo že instituce přijala rozhodnutí, které bylo jednostranně nakloněno určitým zájmům, a rozhodnutí by mělo být proto zrušeno.

Právo na vstup do soudního přezkumu žaloby může být taktéž důležitým prostředkem podpory žalob veřejného zájmu. Toto právo vedlejšího účastenství je založeno v Statutu Soudu v čl. 40, kdy ho má každá osoba, která prokáže zájem na výsledku sporu řešeného Soudem, kromě sporů mezi členskými státy, institucí a členským státem a mezi institucemi Společenství navzájem, což znamená, že tak může dojít jenom v případech sporu mezi soukromými osobami. Vedlejší účastník musí dále prokázat přímý existující zájem na udělení soudního příkazu, o nějž je v řízení usilováno. Zájem se tedy musí vtahovat nejen pouze k abstraktním právním argumentům, ale ke konkrétnímu znění rozhodnutí, o které se hlavní účastník řízení snaží.²²⁶ Návrh na vstup je omezen jenom k podpoře návrhu rozhodnutí jedné ze stran. Vedlejší účastenství nemůže být náhražkou za postavení žalobce a pořad zde musí být někdo, komu bude uděleno postavení žalobce, aby mohlo vůbec vzniknout vedlejší účastenství. Toto právo umožňuje zájmovým skupinám prezentovat své názory, když se případ dostane před Soud. Rovněž zabraňuje potřebě podat zvlášť žalobu ve stejné věci, napomáhá hromadným žalobám a usnadňuje zájmovým skupinám nabízet své stanoviska.

V politickém pojetí, je účast považována za jeden ze způsobů, který vtěluje rozhodnutí větší legitimitu. Účastenství je chápáno jako cenný způsob při tvoření rozhodnutí, tvorba aktu je tak přístupnější pro ty, které ovlivňuje a umožňuje jim přímý vstup do dosaženého rozhodnutí. Je to i otázka transparentnosti aktu, která může být dosažena takovou účastí.²²⁷

²²⁶ CRAIG, Paul. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 335.

²²⁷ SHAPIRO, Martin. The Giving reasons Requirement. In Búrca, 2003, s. 517.

Proto je důležité vidět, jak moc bylo Soudem rozeznáno spojení mezi postavením žalobce, účastenstvím a právem vstupu. V judikatuře je několik případů tohoto propojení. Výše jsem uvedla příklady, kdy Soud uznal postavení žalobce v oblastech soutěže a státních podpor na základě jeho účasti v řízení, ve kterém vzniklo napadené opatření. Přesto všeobecný přístup Soudu je popírat spojení mezi faktem účasti v procesu tvorby předpisu a postavením žalobce. Taková účast nevede k založení oprávnění žalobce, kde příslušné ustanovení Smlouvy nezakotvuje právo vstupu do tvorby původního opatření. Soud je proti udělení jakéhokoliv obecného práva být slyšen před přijetím komunitárního předpisu. Kde je komunitární akt přijat na základě Smlouvy, jedinou povinnou konzultací je ta, která je stanovena Smlouvou.

3.6 Pojem „přímý účinek“

Pokud žalobce prokáže osobní dotčení, pořád ještě bude muset dokázat přímé dotčení, aby vyhověl požadavku aktivní legitimace stanoveném ve Smlouvě. Obecný princip uplatňovaný Soudem k prokázání bezprostředního účinku opatření, je pokud akt přímo ovlivňuje právní postavení žalobce a neponechává žádné uvážení adresátovi opatření, který je pověřen jeho provedením. Tato realizace musí být automatická a vycházet z komunitárních pravidel bez aplikace dalších pomocných pravidel. Může být problematické určit, zda je nějaký autonomní projev vůle vložený mezi původní rozhodnutí a jeho uskutečnění.²²⁸

Takto bude opatření působit, pokud zde nebude dána adresátu např. členskému státu možnost úvahy při jeho implementaci. Časté jsou případy, kdy Komise ve svém rozhodnutí po státu požaduje jednání určitého způsobu. Zda bude možno podat žalobu na neplatnost rozhodnutí bude záležet na tom, zda spadá pod oblast státní úvahy či nikoliv. V judikátu *Eridania*,²²⁹ italská společnost s cukrem požadovala zrušení rozhodnutí Komise, která udělila podporu jejím konkurentům. Tato žaloba byla nepřijatelná, jelikož i přestože rozhodnutí jmenovalo své adresáty, nemělo bezprostřední účinek na žalobce, protože alokace podpory, na kterou se rozhodnutí vztahovalo, byla stanovena státem Itálie. Což znamená, že to byla záležitost státní rozvahy.

Rovněž v případě *Municipality*,²³⁰ nebyla žaloba přípustná, jelikož žalobce nezaložil ani osobní ani přímé dotčení. Komise oprávnila Lucembursko, aby udělilo podporu ocelářským společnostem za podmínky, že tyto společnosti sníží objem produkce. Bylo ponecháno na státě a podnicích, která produkce bude omezena nebo ukončena a které továrny budou zavřeny. Proto

²²⁸ Búrca, 2003, s. 518.

²²⁹ C-10 a 18/68 Societa „Eridania“ Zuccherifici Nazionali *v.* Commission [1696] ECR 459, 792.

²³⁰ C-222/83 Municipality of Differdange *v.* Commission [1984] ECR 2889.

bylo toto rozhodnutí považováno za nezakládající přímý účinek, jelikož zde byla široká míra uvážení státu a podniků, jak provést rozhodnutí i jaké továrny zvolit pro uzavření.

Naproti tomu případ *International Fruit*, se vztahoval na dovoz jablek z nečlenských států, jak bylo již výše uvedeno. Žalované nařízení zavedlo systém licencí na dovoz, které byly udělovány do rozsahu povoleného komunitárním trhem. Na základě tohoto systému měly členské státy na konci týdne oznamovat množství žádostí o licence předložené v předešlém týdnu. Komise na základě této informace měla vydávat licence. Žalobci se ohradili proti tomuto systému, kde měl být aplikován tento vzorec podle jednotlivého týdne. Soud přiznal žalobcům osobní dotčení, jelikož jejich počet byl přesně stanovený a známý v době, kdy bylo nařízení přijato, tedy aplikoval test uzavřené skupiny. Vydání rozhodnutí o udělení licence bylo záležitostí Komise. Členské státy pouze vydávaly licence a neužívaly zde žádné uvážení, zda vydat licenci nebo za jakých podmínek má být žadateli vydána. Jedinou povinností státu bylo shromáždit data pro Komisi a následně přijat opatření, které by dalo účinek jejímu rozhodnutí. Proto rozhodnutí Komise přímo ovlivňovalo postavení žalobce.

Otázka zda dané rozhodnutí Komise poskytuje nějaký prostor státům pro jejich vlastní uvážení je přístupná různým interpretacím.²³¹ Široký výklad přímého účinku je nalezen v případě *Plaumann a Alcan*.²³² Když Komise pouze povolí nebo pověří stát k jednání, státu pořád zůstává volnost zda jednat nebo nikoliv. V *Alcanovi* soud souhlasil se stanoviskem GA Roemera v judikátu *Plaumann*, že dokonce když Komise odmítne vydat rozhodnutí povolující státu jednat určitým způsobem, stát se může rozhodnout na základě vlastní úvahy jednat. Musí si ale uvědomit, že za takových okolností může následně čelit žalobě za nesplnění povinností plynoucích ze Smlouvy.²³³

Úzký výklad je uveden například v judikátu *Japanese ball-bearings*, kdy bylo stanoveno, že implementace ustanovení obsaženého v nařízení členským státem nebrání takovému ustanovení působit přímo na fyzické nebo právnické osoby, pokud je tato implementace čistě automatická. Tento účinek je ještě jasnější, pokud je implementace provedena komunitárními pravidly. Úzký výklad tedy znamená, že pokud je implementace automatická nebo předem rozhodnutá věc, jak může být předpokládáno, když je rozhodnutí o povolení nebo zmocnění vyžadováno, žádné skutečné uvážení na straně státu neexistuje, a tedy se přímo týká žalobce.

Mnoho případů, ve kterých byli žalobci úspěšní jako *Toepfer a Werner A. Bock*, zahrnovaly potvrzující nebo pověřující rozhodnutí. V těchto případech se mělo za to, že měly přímý vztah k žalobci. V následujícím případě *Piraiki-Patraiki*, rozhodnutí pověřilo Francii uložit kvóty na dovoz

²³¹ Steiner, 2003, s. 603. Provedení kvalifikace na široký a úzký výklad.

²³² C-69/69 SA *Alcan Aluminium Raeren v. Commission* 1970 ECR 385.

²³³ Steiner, 2003, s. 603.

příze z Řecka, ve stanoveném období. Přestože se zde uplatnilo uvážení Francie, zda kvóty na dovoz uvalí nebo nikoliv, Soud stanovil, že jde o přímý účinek, protože možnost, že by Francie toto pověření nevyužila je pouze teoretické, a to vzhledem ke skutečnosti, že sama o něj Komisi požádala. GA VerLoren van Themaat navrhl, že komunitární opatření by mělo mít přímý vztah k subjektům, pokud jeho právní účinek na zainteresované strany a jejich identita mohou být s určitostí nebo s vysokým stupněm pravděpodobnosti vyvozeny.²³⁴

Podle soudní praxe lze vyvodit, že velkorysejší postoj k otázce přímého vztahu, alespoň pokud jde o rozhodnutí adresované členským státům, bude zaujat ve prospěch restriktivnějšího přístupu v případech *Plaumann* a *Alcan*.²³⁵

Rozhodnutí samozřejmě může být adresováno i fyzické nebo právnické osobě. V takovém případě Tribunál zastává užší pohled na přímé dotčení jiné osoby. V případě ***Comité Central d'Enterprise de la Société Générale des Grandes Sources***,²³⁶ nebylo rozhodnutí Komise, které schvalovalo převzetí jedné firmy druhou (Nestlé), považováno za přímo se dotýkající žalobce, tedy Rady zastupující zaměstnance. Nevýhody plynoucí z fúze podniků neplynou přímo z potvrzujícího rozhodnutí, ale až z aktivity samotného podniku.

Opět vidíme, že ani přímý účinek opatření není tak snadné prokázat neprivilegovanými žalobci a může vést k zamítnutí přípustnosti žaloby, ačkoliv se jím osoby cítí být dotčeny.

²³⁴ Steiner, 2003, s. 603.

²³⁵ Steiner, 1995, s. 362.

²³⁶ T-96/92 CCE de la Société générale des grandes sources and others v. Commission [1992] ECR II-2579.

4 Účinky rozhodnutí v žalobě na neplatnost

Za všeobecný princip platí, že přezkoumatelné akty jsou platné do doby prohlášení za neplatné příslušným soudem. Výjimkou z tohoto pravidla jsou akty, které trpí závažnou vadou legality a jsou proto považovány od počátku za nulitní. V tomto případě se neuplatní lhůta k podání žaloby, protože její vypršení nemůže způsobit platnost daného akt. Tento akt není ani předmětem řízení, protože již není co prohlásit za neplatné. Přesto ale, obecně, bude zapotřebí řízení k prohlášení takové neplatnosti.

V případech, kdy žalobce nestihne podat žalobu proti rozhodnutí, které mu bylo adresováno, stává se pro něho konečným.²³⁷

Soud žalobě buď vyhoví anebo ji zamítne. V případě že ji zamítne, tedy potvrdí daný akt, má rozsudek jenom relativní účinek, protože zde může být podána nová žaloba založena na jiných důvodech a taktéž může být uplatněna námitka protiprávnosti a předběžná otázka o platnosti daného aktu.²³⁸

Pokud byla žaloba úspěšná, jsou ve Smlouvě zakotvená dvě hlavní ustanovení, která určují následky neplatnosti.²³⁹ Podle čl. 264 odst. 1 SFEU, pokud je žaloba opodstatněná, prohlásí Soud napadený akt za neplatný. Toto ustanovení je modifikováno, pokud jde o nařízení. Soud může uvést ty jeho účinky, které jsou nadále považovány za zachované. Tento článek doplňuje čl. 266 SFEU, který stanovuje, že orgány, jejichž akt byl prohlášen za neplatný, jsou povinny přijmout opatření vyplývající z rozsudku Soudu, což může zahrnovat zahlazení účinků neplatného opatření nebo zdržení se vydání stejného opatření. Soud nemůže nahradit svým názorem stanovisko žalované instituce²⁴⁰, ale může uvést důsledky, jež mají být ze zrušeného aktu vyvozeny, ale v žádném případě nesmějí mít podobu příkazu.²⁴¹ Pokud instituce nerespektuje rozsudek, může být adresátem žaloby pro nečinnost a případně může být založena odpovědnost Unie.

Povinnost vydat v přiměřené lhůtě²⁴² nové opatření, nemá vliv na náhradu škody, která plyne z mimosmluvní odpovědnosti za škodu Unie dle čl. 340 SFEU jejím institucím a zaměstnancům. Žalobce se tedy může na základě zrušeného aktu z důvodu protiprávnosti domáhat i náhrady škody, která mu v souvislosti s tímto aktem vznikla.²⁴³

²³⁷ C-310/97 P *Commission v. AssiDomän Kraft Products and others* [1999] ECR I-5363, para. 57.

²³⁸ Simon, 2003, s. 574.

²³⁹ Soud může nařídit předběžná opatření i odložit provádění napadeného aktu dle čl. 278 a 279 SFEU.

²⁴⁰ C-164/98 P *DIR International Film Srl and others v. Commission* [2000] ECR I-447, paras. 48-49.

²⁴¹ Simon, 2003, s. 575.

²⁴² C-392/95 *European Parliament v. Council* [1997] ECR I-3213.

²⁴³ PÍTROVÁ, Lenka. In SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva ...*, s. 836.

Je zjevné, že je na Soudu aby posoudil, zda vada aktu opravňuje ke zrušení předmětného aktu. V případě *Hercules*²⁴⁴ Soud rozhodl, že přístup ke spisu v případech hospodářské soutěže je považováno za součást práva na obranu. Porušení práva na přístup ke spisu zakládá proto důvod pro zrušení daného aktu pokud by to vedlo k porušení jeho práv. Tato situace nemůže být zhojena skutečností, že právo na přístup ke spisu bylo umožněno v další fázi řízení, když je požadováno zrušení původního rozhodnutí prostřednictvím žaloby na neplatnost. Navzdory tomu k porušení práva na přístup ke spisu by došlo v případě, že by žalobce prokázal, že dokumenty, k nimž mu byl odepřen přístup by mohl použít na svoji obranu.²⁴⁵

Je dostatečně zřejmé, že komunitární soudy posuzují účinky vady na celkovou platnost napadeného opatření. V případě *Limburgse Vinyl*²⁴⁶, přestože Tribunál rozhodl o neplatnosti rozhodnutí Komise kvůli porušení soutěžních pravidel z důvodu procesního pochybení v poslední fázi přijetí rozhodnutí, zrušení neovlivnilo platnost opatření přijatých v přípravné fázi pro rozhodnutí, tj. do doby než se vyskytla vada.

Základní zásadou komunitárního práva je, že neplatnost je retroaktivní, což znamená, že pokud je akt prohlášen za neplatný podle čl. 263 SFEU, je neplatný od počátku²⁴⁷. Zásada retroaktivní neplatnosti může způsobovat v praxi obtížné, a to především pokud jde o nařízení, na které se mnozí spoléhali a na němž byly založeny další akty. Neplatnost aktu se totiž vztahuje i na všechna opatření a další právní akty vydané na základě tohoto neplatného aktu. To je důvodem pro čl. 264 odst. 2, který umožňuje Soudu určit rozsah neplatnosti a tím modifikovat časový účinek svého rozhodnutí. SD má tendenci k aplikaci druhého odstavce čl. 264 SFEU, aby tak zachoval v platnosti napadené opatření do doby než bude přijato nové a vyhnul se tak drastickým důsledkům, které mohou provázet retroaktivní neplatnost.²⁴⁸

V případě *Commission v. Council*,²⁴⁹ Soud anuloval část nařízení zahrnující zaměstnanecké platy. Nicméně pokud by bylo nařízení neplatné od počátku nebyli by zaměstnanci oprávněni k žádným platovým příplatkům do doby než by bylo přijato nové nařízení. Soud proto stanovil, že nařízení bude platit do doby vydání nového nařízení. Kromě časového omezení může Soud prohlásit za neplatnou pouze část sporného opatření.

I v případě *Timex*, soud povolil ponechání účinnosti určitého ustanovení do doby jeho nahrazení novým, jelikož Soud prohlásil ustanovení stanovující anti-dumpingové povinnosti za

²⁴⁴ C-52/92 P *Hercules Chemicals NV v. Commission* [1999] ECR I-4325.

²⁴⁵ CRAIG: *EU Administrative ...*, s. 756.

²⁴⁶ T-335/94 *Limburgse Vinyl Maatschappij NV and others v. Commission* [1999] ECR II-931.

²⁴⁷ např. C-228/92 *Roquette Frères SA v. Hauptzollamt Geldern* [1994] ECR I-1445, p. 17.

²⁴⁸ C-392/95 *European Parliament v. Council* [1997] ECR I-3213, paras. 25-27, C-1159/96 *Portugal v. Commission* [1998] ECR I-7379, paras. 52-53, C-445/00 *Austria v. Council* [2003] ECR I-8549, paras. 103-106.

²⁴⁹ C-81/72 *Commission v. Belgium* [1982] ECR 183.

neplatné. Cílem žaloby bylo poměr povinností zvýšit a zajistit uložení povinnosti na širší rozsah produktů.²⁵⁰

Tato časová modifikace byla rozšířena nad rámec znění Smlouvy i na jiné akty než nařízení, a to i na směrnice²⁵¹ a rozhodnutí²⁵², i pokud jde o rozhodnutí vztahující se k rozpočtům. Tato judikatura byla kodifikovaná v současném znění čl. 264 odst. 2 SFEU, kdy je zde již obecně vymezen pojem akt. Taková situace, kde by došlo k dalekosáhlým důsledkem z důvodu retroaktivní neplatnosti byla řešena v případě *European Parliament v. Council*²⁵³, kde soud shledal v rozhodnutí nezákonné prvky ve vztahu k rozpočtu na finanční rok, přičemž toto rozhodnutí bylo učiněno, když již většina z daného období uplynula. Potřeba zajistit kontinuitu ve veřejné správě EU ve spojení s právní jistotou vedla SD k využití pravomoci dle současného druhého odstavce čl. 264 SFEU, přičemž prohlásil předmětné části rozpočtu za definitivní. Potřeba omezit účinky neplatnosti byla zjevná i v případě *Commission v. European Parliament and Council*²⁵⁴, kdy bylo požadováno zachování platnosti nařízení, které bylo přijato místo procesu řídicího výboru na základě normotvorného výboru, z důvodu právní jistoty do doby jeho novelizace. Bylo to také za účelem ochrany opatření, která byla přijata na základě procesu normotvorného výboru, před přijetím samotného nařízení. Přesvědčujícím prvkem tak byla právní jistota.

Tento odklad účinku zrušeného aktu do doby přijetí nového může vést až k paradoxním důsledkům, jako např. odsouzení státu za nesplnění povinností z takového aktu plynoucí.²⁵⁵

Na základě čl. 266 SFEU je orgán, instituce nebo jiný subjekt přijmout opatření, která plynou z rozsudku soudu. V případě *Frères*²⁵⁶ Tribunál poukázal, že komunitární soudy neurčují směr pro instituce a orgány či jiný subjekt Unie, ani na sebe nepřebírají jejich roli, když zrušily jejich opatření na základě čl. 263 SFEU. Je na orgánech Unie, aby přijaly opatření na základě čl. 266 SFEU a uskutečnily tak soudní rozhodnutí. Shodně v případě *Holcim*²⁵⁷, žalobce požadoval náhradu nákladů na bankovní poplatky, které vznikly v důsledku zajištění platby sankce uložené Komisí, poté co bylo sankční rozhodnutí zrušeno pro neplatnost. Tento požadavek nemůže být založen na základě čl. 266 SFEU, jelikož toto ustanovení neposkytuje samostatný opravný prostředek. Vhodným způsobem pro zajištění splnění povinností plynoucích příslušným institucím z čl. 266 SFEU je prostřednictvím postupu podle ustanovení, které upravuje žalobu na neplatnost nebo žalobu na nečinnost s ohledem na okolnosti případu. Není na soudech, aby

²⁵⁰ Dashwood, 1993, s. 133.

²⁵¹ C-295/90 *European Parliament v. Council* [1992] ECR I-4193.

²⁵² C-360/93 *European Parliament v. Council (Government Procurement)* [1996] ECR I-1195, paras. 32-36.

²⁵³ C-41/95 *European Parliament v. Council* [1995] ECR I-4411, paras. 43-45.

²⁵⁴ C-378/00 *Commission v. European Parliament and Council* [2000] ECR I-937, paras. 73-77.

²⁵⁵ C-205/98 *Commission v. Rakousko* [2000] ECR I-7367.

²⁵⁶ T-104/02 *Société française de transports Gondrand Frères SA v. Commission of the European Communities* [2004] ECR II-03211.

²⁵⁷ T-28/03 *Holcim (Deutschland) AG v. Commission* [2005] ECR II-01357.

svým názorem nahradily názor institucí či orgánů EU a rozhodly o opatření, které má být přijato dle čl. 266, ačkoliv toto opatření může být následně podrobena přezkumu komunitárními soudy, příp. přezkumu na základě jejich nečinnosti. Následně jsou zde tedy opravné prostředky pro žalobce, pokud by byl nespokojen s přijatým opatřením²⁵⁸.

Přestože čl. 266 SFEU nestanoví samostatný opravný prostředek je vykládán extenzivně. Je zde stanovena povinnost ukončit nezákonný stav v přiměřené lhůtě²⁵⁹. Toto ustanovení v sobě zahrnuje likvidaci účinků neplatného aktu a přijetí adekvátního kroku k navrácení původního stavu, který předcházel neplatnému aktu. Může zde být i požadavek na Komisi, aby se zdržela přijetí obdobného opatření. Taková situace nastala v případě *Asteris*²⁶⁰, kdy soud vyzval instituce EU k tomu, aby zohlednili nejen výrok daného rozhodnutí, ale také důvody jeho odůvodnění, tak aby přesně identifikovaly ustanovení, které je nezákonné a jeho základní příčiny. Hlavní povinností instituce bylo přijmout nové opatření nahrazující to nezákonné, přičemž nové opatření by nemělo mít žádné ustanovení se stejným účinkem jako to nelegální. Navíc, jelikož zrušení působilo zpětně k datu přijetí neplatného aktu, bylo povinností instituce zajistit, aby žádná prováděcí opatření přijatá po datu vydání neplatného aktu, ale přede dnem prohlášení jeho neplatnosti, netrpěla stejnou vadou. V případě, že zrušený akt měl vady formálního charakteru, je orgán oprávněn přijmout opatření obsahem shodné, avšak již bez formálních vad.²⁶¹

Ve shora uvedeném případě se jednalo o nařízení. Situace je odlišná, pokud je napadeným aktem rozhodnutí. Evidentní to bylo v případě *Kraft Products*.²⁶² Zde byly uloženy pokuty některým podnikům za porušení soutěžního práva. Některé tyto firmy se proti tomuto rozhodnutí odvolaly a výsledkem bylo částečné zrušení rozhodnutí Komise, kdy jim byla snížena pokuta. Další firmy, kterým byla taky uložena pokuta, se proti rozhodnutí Komise neodvolaly a následně žádaly Komisi o přehodnocení jejich pozice ve světle nového rozhodnutí. To ale Komise odmítla a firmy podaly žalobu k Soudu. Ten řekl, že rámec neplatnosti nemůže být rozšířen mimo to, o co usiloval žalobce. A přestože se *erga omnes* účinek týká jak rozhodující částí tak odůvodnění rozhodnutí Soudu,²⁶³ nemůže způsobit neplatnost opatření, které je údajně narušené stejnou nezákonností, ale nebylo napadeno žalobou. Soud dále uvedl, že zatímco čl. 266 SFEU vyžaduje, aby byl původní neplatný akt nahrazen opatřením, které nebude trpět shodnými vadami, jaké byly zjištěny soudem, není tímto uložena povinnost příslušnému orgánu, aby na

²⁵⁸ T-387/94 *Asia Motor France SA v. Commission* [1996] ECR II-961.

²⁵⁹ C-21/94 *European Parliament v. Commission (Road Taxes)* [1995] ECR I-1827, p. 33.

²⁶⁰ C 97, 99, 193 a 215/86 *Asteris AE and Hellenic Republic v. Commission* [1988] ECR 2181.

²⁶¹ PÍTROVÁ, Lenka. In SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva ...*, s. 836.

²⁶² C-310/97P *Commission v. AssiDomän Kraft Products and others* [1999] ECR I-5363.

²⁶³ C-3/64 *ASSIDER v. High Authority* [1954 to 1956] ECR 63.

žádost dotčené osoby přezkoumal identické či obdobné rozhodnutí údajně trpící shodnými vadami, které bylo určeno osobě, jež není žalobcem.

Retroaktivní účinek je *erga omnes*, a to u neplatných opatření, která vyvolávají skutečný účinek *erga omnes*, tedy ovlivňují veřejnost obecně.²⁶⁴ Význam tohoto sdělení může být omezen, především pokud jde o rozhodnutí, jak bylo usouzeno Soudem ve výše uvedeném případě.

Nové opatření příslušného orgánu, jež je v souladu s rozhodnutím Soudu, by v rámci právní jistoty nemělo působit zpětně, ale ve výjimečných případech je to povoleno. V případě **Amylum**,²⁶⁵ Soud stanovil, že je to možné tam, kde to vyžaduje účel, který má být dosažen, a tam, kde jsou legitimní požadavky dotčených osob řádně respektovány.

Zrušení aktu má bezodkladný účinek, kromě rozhodnutí Tribunálu o neplatnosti nařízení, jehož účinek nastává až po uplynutí lhůty k odvolání nebo k datu zamítnutí odvolání.²⁶⁶

²⁶⁴ TOTH, A.G. The Authority of Judgements of the European Court of Justice: Binding Force and Legal Effects. In Búrca, 2003, s. 541.

²⁶⁵ C -108/81 *Amylum v. Council* [1982] ECR 3107.

²⁶⁶ čl. 60 Statutu SD.

5 Právo na účinnou soudní ochranu

Vzhledem k tomu, že otázka práva na účinnou soudní ochranu, byla důležitým podnětem při tvorbě nového znění čl. 263 odst. 4 SFEU, kdy se v judikatuře při stanovení podmínek locus standi u neprivilegovaných subjektů na ní nezřídka odkazuje, považuji za vhodné alespoň stručně nastínit, co toto právo obsahuje a jakým způsobem je vykládáno i ve světle Úmluvy.

Oproti návrhu Ústavy Listina není přímo vtělena do Lisabonské smlouvy. Nicméně článkem 6 odst. 1 SEU se stala součástí evropského práva. Evropské soudy nyní musí zajišťovat, aby práva, svobody a zásady plynoucí z Listiny, byly při interpretaci a aplikaci smluv respektovány. Před tímto katalogem základních práv byla lidská práva uznávána a rozvíjena v rámci judikatury SD²⁶⁷, který vycházel ze společné ústavní tradice členských států, jež zaručují ochranu základním lidským právům.

Na rozdíl od Úmluvy, která v sobě zahrnuje i procesní práva pro uplatnění stížnosti v případě porušení některých zakotvených lidských práv, Listina neobsahuje žádné takové normy. Pro vymahatelnost lidských práv kodifikovaných v Listině je tedy nutné vycházet přímo z procesních institutů stanovených v SFEU. Vzhledem k tomu, že ne všechny normy Listiny svojí konstrukcí mohou mít přímý účinek před národními soudy, přichází v úvahu jejich vynucení před soudy EU.²⁶⁸

Vzhledem k tomu, že orgány Unie mohou vydávat právní akty, které jsou právně závazné pro jednotlivce, čímž mohou zasáhnout do jejich práv, např. v podobě omezení svobody hospodářské aktivity nebo může být dotčeno jejich vlastnické právo, je proto důležité, aby založení jejich aktivní legitimity byla dosažitelná. Z tohoto důvodu je i zde na úrovni EU nutno dodržovat ochranu lidských práv co na nejširší možné úrovni.

Dle Barentse záleží zejména na interpretaci konceptu účinné soudní ochrany, aby mohl být zaujat postoj k tomu, zda čl. 263 odst. 4 je restriktivní pro zajištění účinné soudní ochrany²⁶⁹. Pokud je koncept účinné soudní ochrany chápán jako právo na přímý přístup k soudu, je zřejmé, že současný výklad pojmů přímého a osobního dotčení není adekvátní k zajištění tohoto práva. Avšak je také možné vykládat tento koncept jako právo na přístup k soudu všeobecně. Odůvodněním je, že účinná soudní ochrana je zajištěna tím, že jednotlivec může podat žalobu k národnímu soudu, který následně podá předběžnou otázku k SD k přezkumu platnosti aktu.

²⁶⁷ C-222/84 Marguerite Johnston *v.* Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [1986] ECR 01651, C-222/86 Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) *v.* Georges Heylens and others [1987] ECR 04097, C-97/91 Oleificio Borelli SpA *v.* Commission of the European Communities. [1992] ECR I-06313, C-131/03 P R.J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. and Others *v.* Commission of the European Communities [2006] ECR I-07795.

²⁶⁸ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde, 2008, s. 220.

²⁶⁹ BARENTS: *The Court of Justice ...*, s. 722.

Problém je v situaci, kdy nelze napadnout komunitární akt, jelikož nevyžaduje žádné další prováděcí předpisy národními orgány, což byly situace, které by měly být nyní ošetřeny novým zněním čl. 263 odst. 4 SFEU, konkrétně pojmem „regulatory act“. Přesto zůstává otázkou, zda tato změna je dostatečná.

5.1 Účinná soudní ochrana z pohledu Listiny

Listina obsahuje širší výčet základních lidských práv než Úmluva, jelikož reflektuje současný společenský a vědeckotechnický vývoj, který s sebou nese i požadavek na ochranu dalších práv. Mezi základní práva patří i tzv. procesní a jiná práva jako právo na účinnou soudní ochranu, které v čl. 47 Listiny zní následovně:

„Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.“ Tento článek je založený na čl. 13 Úmluvy, který stanoví, že „každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností“. Dle výkladových pravidel Listiny, je ochrana širší než v Úmluvě. Podle Soudu se tato zásada vztahuje nejen na orgány Unie, ale i na členské státy, pokud uplatňují právo Unie, přičemž chráněná jsou všechna práva zaručená právem Unie, nikoliv pouze základní lidská práva. Stanovuje tak povinnost členského státu zajistit kontrolu dodržování evropských a vnitrostátních právních předpisů. Právo na účinnou soudní ochranu v sobě zahrnuje i právo obrátit se na soud. Toto právo nicméně nemění nic na stávajícím systému soudního přezkumu zavedeném v SFEU, zejména pokud jde o přímé žaloby a především žalobu na neplatnost a její odst. 4 vztahující se k neprivilegovaným osobám.²⁷⁰

Bereme-li v potaz, že žaloba na neplatnost je i prostředkem ochrany porušení základních lidských práv zakotvených v Listině²⁷¹, jež je nyní součástí primárního práva, musí zde být dostatečný prostor pro to, aby jednotlivci mohli tento prostředek využít na svoji ochranu. Tuto nutnost rozšiřovat a dodržovat ochranu lidských práv podporuje i současný vývoj vládnutí, který odpovídá tzv. antropocentrickému pojetí, kdy středem státních a nadnárodních činností je podpora a zajištění existence člověka.²⁷² Pokud je komunitární soudní systém považován za kompletní, obsahující veškeré prostředky nápravy, je potom otázkou, zda výklad ustanovení primárního práva není restriktivní a omezující dotčené subjekty při ochraně svých základních

²⁷⁰ Viz Vysvětlení k Listině základních práv Úřední Věstník EU, C 303, ze dne 14. 12. 2007.

²⁷¹ Jak již bylo shora uvedeno, důvody žaloby na neplatnost se často týkají porušení základních práv žalobce a i z tohoto důvodu nebyl zaveden samostatný opravný prostředek pro ochranu práv zakotvených v Listině, jelikož jsou tyto práva stěžejí odlišitelná od ostatních namítaných v žalobách.

²⁷² Tichý, 2011, s. 115.

práv, pokud znemožňuje přístup k soudu, když podmínky pro locus standi jsou téměř nesplnitelné, čímž odporuje současnému trendu vládnutí.

Craig v souvislosti s čl. 47 Listiny podotýká²⁷³, že je zde neklidné napětí mezi právy dle Listiny a podmínkami aktivní legitimace pro přímou žalobu. V případě, že jsou porušena práva zakotvená v Listině musí žalobce nadále prokázat individuální dotčení v případě přímé žaloby. Je rozhodně zvláštní pokud individuální základní právo není bráno jako postačující k prokázání individuálního dotčení. Takový případ se vyskytl v rozhodnutí *Bactria*²⁷⁴, kdy žalobce namítal, že bylo porušeno jeho právo na majetek a osobní údaje, přesto soud rozhodl, že nebylo dostatečně prokázáno jeho osobní dotčení, jelikož příslušným nařízením, by takto mohlo být dotčeno vícero osob²⁷⁵. Rovněž žalobce uvedl, že mu není k dispozici ani jiný opravný prostředek na vnitrostátní úrovni, na což SD reagoval již svým typickým argumentem, že není v jeho pravomoci přezkoumat národní právní řády a neopravňuje ho to k založení podmínek locus standi dle čl. 230 SES²⁷⁶.

Všeobecný přístup soudů EU ignoruje případné komplikace, které mohou postiženým osobám nastat, pokud se pokouší využít nepřímý opravný prostředek.²⁷⁷ V případě *Asocarne*²⁷⁸ stěžovatel namítal, že soud by se měl při rozhodování o založení aktivní legitimace zabývat také soudním systémem ve Španělsku, kde jsou rozsáhle strukturální průtahy. Soud na tuto námitku reagoval negativně s tím, že se jednoznačně vyjádřil, že takové okolnosti nemohou ovlivnit systém opravných prostředků zavedených Smlouvou a nemohou ospravedlnit přímou žalobu, nejsou-li splněny podmínky pro aktivní legitimaci pro žalobu na neplatnost.

V případě, že si EU zakládá na tom, že jeho právní řád je založen na právních normách, je samozřejmé, že takový řád musí obsahovat mechanismy na kontrolu legality. Právní systém, který obsahuje procesní i hmotněprávní pravidla pro přezkum aktů orgánů či jiných subjektů, nebude pro jednotlivce dostatečný, pokud pravidla vztahující se k založení aktivní legitimace budou přehnaně omezená. Navíc je správné aby osoba, jejíž práva byla podstatně negativně ovlivněna, měla možnost přístupu k soudu.²⁷⁹

²⁷³ CRAIG: *EU Administrative...*, s. 343.

²⁷⁴ C-258/02 P *Bactria Industriehygiene-Service Verwaltungs GmbH v. Commission of the European Communities*, [2003] ECR I-15105, p. 48-51.

²⁷⁵ Např. C- 142/00 P *Commission v. Nederlandse Antillen* [2003] ECR II-3483, para. 65, opět zde mohou být i jiní obchodníci, kteří mohou být daným opatřením dotčeni.

²⁷⁶ Př. T-138/98 *ACAV and Others v. Council*, 2000 ECR II-341, para. 68, T-338/02 *Segi v. Council* 2004, ECR II-1647, T- 370/02 *Alpenhain-Camembert-Werk v. Commission* [2004] ECR II-2097, C-141/02 P *Commission v. T-Mobile Austria* [2005] ECR I-1283, T-231/02 *Gonnelli and AIFO v. Commission* [2004] ECR II-1051.

²⁷⁷ CRAIG: *EU Administrative...*, s. 334.

²⁷⁸ C-10/95 P *Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne) v. Council of the European Union* [1995] ECR I-04149, para. 26.

²⁷⁹ CRAIG: *EU Administrative...*, s. 343.

Listina také zakotvuje právo na dobrou správu v čl. 41, které zaručuje právo každé osoby na nestranné a spravedlivé projednání její věci v přiměřené lhůtě všemi institucemi a orgány Unie.²⁸⁰ Klíčovým samozřejmě je, aby ustanovení Listiny byly nejen závazné, ale také i vynutitelné.

Nicméně ustanovení čl. 51 odst. 2 Listiny, který uvádí, že Listina nezakládá novou pravomoc ani úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách, ani nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, spíše snižuje ochranu jednotlivce na původní úroveň, které předcházela přijetí této Listiny.²⁸¹

5.2 Právo na účinný opravný prostředek z pohledu Úmluvy

Vztah mezi Listinou a Úmluvou byl vymezen v čl. 52 odst. 3 Listiny, ze kterého vyplývá, že práva, která odpovídají právům zaručeným Úmluvou, mají stejný smysl a rozsah jako ty uvedené v Úmluvě. Nicméně toto ustanovení nebrání tomu, aby Unie poskytla těmto právům širší ochranu.

V současné době SD považuje Úmluvu za důležitý zdroj inspirace pro svá vlastní rozhodnutí v oblasti základních práv. Z tohoto důvodu je běžné, že komunitární soudy vychází z judikatury ECHR.²⁸² Proto se nyní zaměřím na stručný nástin, jakým způsobem je právo na účinnou soudní ochranu vykládáno ECHR.

Úmluva v čl. 13 zakotvuje právo na účinnou soudní ochranu před národním soudem na ochranu svých práv, která jsou stanovena touto Úmluvou. Systém ochrany lidských práv založený Úmluvou funguje na základě principu subsidiarity, kdy hlavní odpovědnost je na národních ústavních systémech.²⁸³ Právo na účinný opravný prostředek není absolutní a má svá omezení. Teorie vlastních limitů byla uplatněna na podporu argumentu, že čl. 13 v sobě nezahrnuje ústavní soudní přezkum, který by umožnil, aby zákony členských států byly napadeny před národními orgány jako neslučitelné s Úmluvou. V případech sekundárních předpisů, je však situace odlišná.²⁸⁴ Nicméně soud zdůrazňuje, že je třeba minimalizovat taková implicitní omezení. Jeví se, že omezení tohoto práva spočívá i na povaze porušeného základního práva, které je předmětem stížnosti.

²⁸⁰ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Evropská unijní ochrana lidských práv*. Praha: Linde, 2001, s. 30.

²⁸¹ ŠIŠKOVÁ: *Dimenze ochrany* ..., s. 218.

²⁸² CRAIG: *EU Administrative* ..., s. 525.

²⁸³ VAN DIJK, Pieter, VAN HOOFF, Fried a kol. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Fourth Edition. Antwerpen: Intersentia, 2006, s. 998. Princip subsidiarity je zakotven v Úmluvě na základě čl. 35 odst. 1, kdy soud může posuzovat věc až po vyčerpání všech vnitrostátních právních nápravných prostředků, a ve spojení s čl. 13, kdy je založeno právo na účinný právní prostředek nápravy před národním orgánem.

²⁸⁴ HARRIS, David, O'BOYLE, Michael a kol. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 560. V tomto smyslu by měl být umožněn přezkum i sekundárních komunitárních předpisů.

Doslovné znění článku vyžaduje, aby stěžovatel doložil skutečné porušení základního práva, což soud shledal za přehnaně přísné.²⁸⁵ Dle jeho názoru, který byl vyložen v případě *Silver v. United Kingdom*²⁸⁶, musí být prostředek nápravy, který by byl schopen rozhodnout o jeho nároku a pokud by bylo vhodné, zajistit nápravu, garantován každému, kdo tvrdí, že jeho práva a svobody uznané Úmluvou byla porušena.²⁸⁷ Tento přístup byl zaveden z důvodu, aby se pozornost zaměřila na meritum věci a nikoliv na doslovné znění článku. Avšak i v případě, že soud zjistí, že nedošlo k porušení žádného ze základních práv, jsou členské státy nadále povinni zajistit účinné opravné prostředky pro přezkum údajného porušení. V tomto smyslu, ačkoliv se tohoto práva může jednotlivec domáhat pouze ve spojitosti s jiným právem, je toto právo nezávislé.²⁸⁸

Test pravděpodobnosti nebyl zatím zcela vypracován a je ponecháván otevřený s ohledem na odlišnosti u jednotlivých případů, tak aby se z něho nestal pouze abstraktní pojem.²⁸⁹ Ze současné judikatury se nicméně již vytvořili směrnice pro definování tohoto pojmu. Soud opakovaně zdůraznil, že opravný prostředek nemá být přístupný pro jakékoliv údajné porušení práv dle Úmluvy.

Soud je povinen nejdříve učinit přezkum, zda stížnost není zjevně neopodstatněná, což znamená zaujmout stanovisko z pohledu právních i skutkových otázek.

Za účelem řádného uchopení této problematiky je potřeba zmínit přístupy ECHR ve dvou stěžejních případech *Boyle and Rice*²⁹⁰ a *Powell and Rayner*²⁹¹. Koncept zřejmé bezdůvodnosti byl brán jako širší rozmezí než koncept pravděpodobnosti. Soud poukázal na to, že je těžké pochopit, jak nárok, který je zjevně neopodstatněný může být nicméně prokazatelný a naopak. Při vyhodnocení stížnosti z pohledu porušení čl. 13 je potřeba vzít v potaz prokazatelnost požadavku na porušení základního práva, kdy rozhodnutí o přípustnosti může mít užitečný, či dokonce přesvědčivý charakter pro rozhodnutí o samotné prokazatelnosti nároku stěžovatele. V případě *Leander v. Sweden*²⁹², soud připustil stížnost jednotlivce s prokazatelným nárokem dokonce i když nakonec dospěl k názoru, že porušení žádného dalšího práva nebylo zjištěno.

Přístup soudu ponechává pochybnosti, zda daný práh je podmíněný porušením základního práva, zda test prokazatelnosti je smíchaný s otázkou porušení základního ustanovení. Konečným

²⁸⁵ REID, Karen. *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*. London: Sweet & Maxwell, 1998, s. 350.

²⁸⁶ Rozsudek ze dne 25.3.1983, *Silver and Others v. UK*, no. 5947/72, p. 113 a rozsudek ze dne 26.10.2000, *Kudla v. Poland*, no. 30210/96, p. 157.

²⁸⁷ Rozsudek ze dne 6.9.1978, *Klass and Others v. Germany*, no. 5029/71, p. 79.

²⁸⁸ VAN DIJK: *Theory and Practice ...*, s. 1000.

²⁸⁹ VAN DIJK: *Theory and Practice ...*, s. 1001.

²⁹⁰ Rozsudek ze dne 27.4.1988, *Boyle and Rice v. UK*, no. 9659/82, p. 52.

²⁹¹ Rozsudek ze dne 21.2.1990, *Powell and Rayner v. UK*, no. 9310/81, p. 33.

²⁹² Rozsudek ze dne 26.3.1987, *Leander v. Sweden*, no. 9248/81, p. 79, další rozsudek ze dne 17.3.2005, *Bubbins v. UK*, no. 50196/99, p. 170.

závěrem se nicméně jeví, že v případě, že stížnost je zjevně bezdůvodná z pohledu základních práv, soud tíhne k popření prokazatelnosti na základě čl. 13 se stejným odůvodněním.

Mezi podstatné náležitosti účinného právního prostředku nápravy patří následující²⁹³:

- účinný prostředek je pokud může zabránit porušení nebo pokračování v porušování práv, či v případě již porušeného práva poskytne adekvátní náhradu za toto porušení, přičemž ve výkonu či uplatnění domácích opravných prostředků nesmí být neúnosně bráněno zásahy, úkony či nečinností orgánů příslušného státu, tj. ani nepřiměřenými průtahy ve věci,²⁹⁴
- také peněžitá kompenzace sama o sobě může stačit pro účely čl. 13, také nevhodné překážky pro realizaci těchto kompenzací mohou být podkladem pro čl. 13,
- rozhodovat o věci by měl orgán, který má pravomoc řádně se zabývat klíčovými otázkami a udělit dotčené osobě náhradu škody.

Pokud je v textu Úmluvy stanovena povinnost států zajistit soudní ochranu, tato povinnost je modifikována čl. 47 Listiny, kdy má být ochrana poskytnuta nejen orgány členskými státy, ale i orgány a institucemi Unie, aplikují-li právo Unie.

S ohledem na výše uvedené se jeví, že v případě, že osoba byla pravděpodobně dotčena na svých právech stanovených v rámci Unie, měl by jí být umožněn opravný prostředek, který by tyto skutečnosti přezkoumal, a to zejm. pokud jde o podstatu věci. Výklad čl. 263 odst. 4 SFEU takový opravný prostředek neumožňuje, jelikož prokázání osobního dotčení je dle současné judikatury téměř nemožné. Je zde dána důležitost na podmínky přípustnosti žaloby než-li skutečného přezkumu merita věci. Domnívám se, že v některých případech před komunitárními soudy i samy soudy uznaly dotčení práv jednotlivců, nicméně s poukazem, že obdobně mohou být porušena práva dalším subjektům na trhu, byla jejich žaloba zamítnuta pro nesplnění podmínek aktivní legitimace.

Vycházím-li z výše uvedených kritérií účinného opravného prostředku, domnívám se, že národní právní řády ani nemohou mít prostředky efektivní soudní ochrany, vycházíme-li z toho, že nemohou ani rozhodnout o neaplikovatelnosti evropské právní normy, kdy musí národní soudy využít dalšího prostředku, a to předběžné otázky. V tomto smyslu se ani nemohou řádně zabývat stěžejní otázkou, kdy je teprve na komunitárním soudu, aby rozhodl o nezákonnosti daného aktu. V této souvislosti je dotěrná otázka, z jakého důvodu komunitární soudy nepřipouští otevřenější výklad pojmu „osobního dotčení“ tak, aby umožnily soukromým osobám disponovat s žalobou na neplatnost, když zároveň odkazují na předběžnou otázku, která jim má poskytnout stejnou nápravu, jakou mohou dosáhnout prostřednictvím žaloby na neplatnost, a

²⁹³ HARRIS: *Law of the European ...*, s. 562.

²⁹⁴ Rozsudek ze dne 1.6.2004, *Altun v. Turkey*, no. 24561/94, p. 70.

považují tak tento alternativní prostředek za postačující ve vztahu k právu na účinnou soudní ochranu? V případě, že je soukromým osobám umožněno a jsou i odkazováni na „napadení“ aktu prostřednictvím zdlouhavé cesty přes národní soudy, nevidím důvod, proč by tak nemohly učinit přímo. Argumentem by mohla být možná filtrace zcela neopodstatněných žalob, které jsou takto prověřeny národním soudem, který zváží, zda předběžnou otázku vůbec postoupí. Nicméně tento problém by mohl být vyřešen procesními pravidly komunitárních soudů.

5.3 Otázka národní procesní autonomie a čl. 19 odst. 1 SEU

Článkem 19 odst. 1 SEU byla nově založena povinnost členských států stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie. Toto ustanovení upozorňuje na skutečnost, že unijní soudní systém je decentralizovaný, přičemž národní soudy jsou jeho funkční součástí, nikoliv hierarchickou, a mají ve smyslu zásady loajální spolupráce dle čl. 4 odst. 3 SEU povinnost zajistit účinnou soudní ochranu práv a usnadnit výkon práva EU.²⁹⁵ Povinnost zajistit procesněprávní prostředky ochrany je kodifikací dosavadní judikatury SD, který ve své ustálené judikatuře²⁹⁶ zdůraznil právo na spravedlivý proces a účinnou soudní ochranu, přičemž tyto principy mají být zajišťovány nejen unijními soudy ale i vnitrostátními soudy při aplikaci práva EU.

Vzhledem k tomu, že unijní právo má přednost před vnitrostátním právem²⁹⁷, a to jak hmotněprávní tak procesněprávní, stává se toto ustanovení limitem národní procesní autonomie. Členské státy jsou povinné aplikovat nejen speciální procesní předpisy zavedené EU v určitých právních oblastech, ale i obecné zásady účinné soudní ochrany, které byly judikovány SD a zároveň plynou z čl. 6 a 13 Úmluvy a nyní nově současně z čl. 47 Listiny.

Tzv. národní procesní autonomie spočívá na níže uvedených judikovaných zásadách²⁹⁸:

- **Zásada rovnosti, rovněž nazývaná jako zásada zákazu diskriminace, příp. ekvivalence** – uplatňování nároku plynoucího z evropského práva nesmí nepříznivě ovlivnit procesní postavení osoby, naopak podmínky pro uplatnění tohoto nároku musí být stejné jako při uplatňování nároku vzniklého na základě vnitrostátního práva, příkladmo rozdílná výše soudních poplatků – lze zhodnotit, že náš právní řád dostává této zásadě, kdy není rozdílu mezi postavením účastníků řízení při uplatňování jejich práv z jakéhokoliv právního důvodu,

²⁹⁵ SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva ...*, s. 112.

²⁹⁶ C-222/84 Johnston, C-222/86 Heylens, C-97/91 Borelli, C-50/00 UPA, C-263/02 P Jégo-Queré.

²⁹⁷ Zásada přednosti práva EU byla potvrzena v 17. Prohlášení o přednosti práva, z něhož vyplývá povinnost respektovat tuto základní zásadu práva Společenství vzniklou na základě ustálené judikatury SD.

²⁹⁸ Výčet zásad jako podmínek pro fungování národní procesní autonomie shodně dle Tichý, 2011, s. 325.

- **Zásada účinné soudní ochrany, resp. zásada efektivit ochrany práv** – za účinnou se považuje taková ochrana, kdy procesní podmínky neznemožní ani neztíží dosažení výkonu práv,
- **Respektování harmonizace** – mimo výše uvedené zásady musí být procesní podmínky národního práva v souladu se standardy požadovanými společnou evropskou úpravou jako např. doručování, provádění důkazů v cizině atd., přičemž ale postup upraví národní právo (zásada národního zacházení²⁹⁹).

Domnívám se, že zakotvením tohoto článku do primárního práva, který přenáší povinnost zajistit účinnou soudní ochranu na národní soudy i v případě, že jde o komunitární předpisy, které zasahují do práv jednotlivce, způsobí, že komunitární soudy již nebudou mít vůli rozšířit svůj restriktivní výklad pro podmínky založení aktivní legitimace jednotlivců, a to ani z důvodu porušení práva na účinnou soudní ochranu. Tento článek komunitárním soudům umožňuje přenést zodpovědnost na členské státy.

Mohou tak být způsobeny absurdní situace, kdy legislativní akt ve formě rozhodnutí, bez prováděcích opatření, které nebude adresováno subjektu, jehož základní práva zaručená Listinou, jako např. právo na ochranu majetku, budou závažným způsobem porušena, nebude moct být přímo napaden, jelikož nesplní podmínky osobního dotčení. Bude tedy opět nucen postoupit zdoluhavou anabází prostřednictvím předběžné otázky v rámci soudního řízení před národními soudy.

GA Jacobs ve svém názoru v případě *UPA* poukázal na problémy související se zavedením povinnosti členských států k opravnému prostředku, a to že toto řešení ponechá nevyřešenou současnou situaci, kdy zde nebude opravný prostředek ve věci samé a budou tak způsobeny zbytečné průtahy a náklady. Navíc takové řešení by bylo složité na monitorování a vynucení, a vyžadovalo by dalekosáhlý zásah do národní procesní autonomie.³⁰⁰

Otázka, na kterých orgánech má ležet povinnost zajištění účinné soudní ochrany jednotlivce pokud se jedná o akt přijatý institucemi, orgány či jinými subjekty Unie, je poměrně složitá, a to i s ohledem na výše uvedené rozdělení kompetencí, kdy národní soudy jsou součástí soudního systému Unie a jsou vázány aplikovat evropské právo. Domnívám se, že důraz by měl být kladen na efektivitu. I v případě, že je nyní výslovná povinnost členských států zajistit účinnou právní ochranu, nemají národní orgány pravomoc prohlásit komunitární akt za neplatný. Pozastavuji se tedy také nad logikou, proč je požadováno, aby žalobci namítali neplatnost aktů přes národní

²⁹⁹ Zásada dle SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva ...*, s. 112.

³⁰⁰ C-50/00 *UPA*, para. 102.

soudy, a současně je zakázáno národním soudům rozhodovat o neplatnosti aktu.³⁰¹ Proto se někteří komentátoři domnívají, že pokud jde o postavení žalobce, přenést zodpovědnost na národní soudy „bez něčeho navíc“ není dobré řešení, jde-li o účinnou soudní ochranu.³⁰²

Z tohoto pohledu i v souladu se zásadou hospodárnosti řízení, která je našemu právnímu řádu dobře známa, by dle mého názoru měla být zvolena cesta přímé žaloby na neplatnost napadeného aktu. Souhlasím také s názorem GA Jacobse, že rychlé a konečné stanovisko o platnosti aktu povede k právní jistotě a jednotnosti aplikace komunitárního práva.

Je taktéž problematické sledovat národní opravné systémy, zda opravdu poskytují ochranu, tak aby žádná osoba nebyla ponechána bez prostředku napadnout platnost aktu Unie.

³⁰¹ Council of Bars and Law Societies of Europe. *CCBE Submission on Article 230(4) and on the need for the European Union to accede to the ECHR*. December 2002, s. 4 [cit. 4. května 2011]. Dostupné na <http://www.ccbe.org/doc/En/echr_and_appeals_en.pdf>.

³⁰² BROWN, Christopher, MORIJN, John. Case C-263/02 P, *Commission v. Jégo-Quéré & Cie SA*, judgment of the Sixth Chamber, 1 April 2004, nyr. *Common Market Law Review*, 2004, vol. 41, s. 1654.

Závěr

Cílem této rigorózní práce bylo poskytnout kompletní shrnutí problematiky postavení soukromých subjektů v žalobě na neplatnost podle čl. 263 odst. 4 SFEU, a to v rozsahu, který tato práce umožňuje. Zabývala jsem se historickým vývojem nového znění tohoto článku, podmínkami, které musí být splněny neprivilegovaným žalobcem, aby byla žaloba přípustná, vysvětlením pojmů, které jsou pro tuto žalobu stěžejní, a dotkla jsem se také problematiky práva na účinnou soudní ochranu, které bylo podnětem pro změnu původního článku a dle mého názoru by mohlo být i iniciátorem dalších změn k otevřenějšímu přístupu jednotlivce k tomuto prostředku nápravy.

V první části své práce jsem se zaměřila na analýzu dokumentů pracovních skupin Konventu a Diskusního kruhu, které obsahovaly názory soudců SD, Tribunálů, generálních advokátů a dalších odborníků, jež byly podkladem pro vznik současného znění článku 263 odst. 4 SFEU. Uvedené diskuze vnímám jako důležité pro pochopení změn, které nastaly oproti původnímu čl. 230 odst. 4 SES, a to zejména s ohledem na důvody vzniku a výklad nově zavedeného pojmu „regulatory act“, u něhož jsou podmínky přípustnosti žaloby pro neprivilegované subjekty mírnější. Podnětem k otevřenějšímu přístupu byly i poslední téměř průlomové judikáty ve věcech *Jégo-Quéré* a *UPA*, kdy se objevil důraz na dodržování práva na účinnou soudní ochranu, což mělo způsobit odklonění se od dosavadního restriktivního výkladu podmínek pro založení *locus standi* soukromých osob.

Ke změně došlo pokud jde o vymezení okruhu aktů, které lze napadnout postiženými osobami. Byl zaveden jednak obecný pojem akt, a tudíž zde žalobci odpadly potíže při prokazování, zda sporné nařízení je ve své podstatě rozhodnutím, což je vítanou změnou, a odpovídá to i judikatuře komunitárních soudů, která dává důraz na obsah aktu a nikoliv jeho formu. Dále nesmí být opomenuto, že i odst. 1 článku 263 SFEU rozšířil napadnutelné akty o akty Evropské rady a akty institucí a jiných subjektů Unie, čímž má dojít k rozšíření přezkumu na všechny akty, které mohou mít právní účinky vůči třetím osobám.

Stěžejní otázkou v rámci změny podmínek postavení neprivilegovaných žalobců byl výklad pojmu „regulatory act“. Jak z této práce vyplývá, nebyl jeho výklad jednotný, avšak většina komentátorů vycházela z historického vývoje tohoto termínu, čímž dospěla k nepříznivějšímu přístupu pro jednotlivce. Netrpělivě očekávaná interpretace soudu tento restriktivní postoj potvrdila, když Tribunál ve svém nedávném rozhodnutí *Kanatami*, považoval „regulatory act“ za akty nelegislativní jako protiklad k aktům přijatým v legislativním procesu. Přestože z pohledu vzniku tohoto pojmu je tento přístup logický, nemohu se s ním ztotožnit. Domnívám se, že soud

tak nevyužil možnost k usnadnění přístupu jednotlivce k oprávněnému prostředku a nedostal tak podmínkám práva na účinnou soudní ochranu.

Dalšími omezujícími podmínkami, které *de facto* určují přístupnost žaloby soukromých osob, jsou „osobní a přímé dotčení“ napadeným aktem. Obsah těchto pojmů vychází z rozsáhlé judikatury komunitárních soudů, přičemž v současné době nedoznal zásadních změn. Z tohoto důvodu je možné dosavadní judikaturu použít bez ohledu na nové znění odst. 4. čl. 263 SFEU.

V případě „osobního dotčení“ se nadále využívá restriktivní *Plaumannův* test, který požaduje po žalobci, aby měl specifické vlastnosti nebo aby prokázal jiné okolnosti, které ho odlišují od všech ostatních tak jako adresáta původního rozhodnutí. Vyhovět tomuto testu je velice obtížné protože, pokud se zde nachází nebo je možné, že zde bude nějaký další subjekt, který by mohl být stejným způsobem dotčen, už není vyhověno části, že se odlišuje od všech ostatních. Podle judikatury byl úspěšný ten žalobce, který je příslušníkem uzavřené skupiny osob, což znamená, že již není možnost, aby sem přistoupil další subjekt. Tomuto lze vyhovět, pokud se akt vztahuje na události ukončené v minulosti, tedy retrospektivně. Rovněž je zde mírnější přístup v případě, že se účastník nějakým způsobem podílel na tvorbě daného opatření, což je nejčastější v oblastech anti-dumpingu, hospodářské soutěže či státních podpor. Je evidentní, že v případě, že tento výklad nebude modifikován bude nadále téměř nemožné uspět v podané žalobě a žalobce tak bude odkázán na využití předběžné otázky, v rámci soudního řízení před národními soudy.

Žalobci musí kromě osobního dotčení prokázat i přímý vztah aktu. Judikatura se k tomuto staví tak, že jde o přímý vztah, pokud akt bezprostředně ovlivňuje postavení žalobce a neponechává žádné uvážení adresátovi pro jeho implementaci. I zde je více výkladů, a to široký a úzký. Za úzký se považuje takový, kdy implementace může působit přímo, pokud je vesměs automatická. Široký výklad je přísnější pro žalobce, kdy stanovuje, že i pokud Komise státu povolí určité jednání, je pořád na jeho vůli, zda toho využije. I v případě, že nějaké jednání naopak nepovolí, je pořád na státě jak se zachová, a zda při porušení tohoto rozhodnutí bude čelit žalobě za nesplnění povinností. Podle judikatury vyplývá, že se spíše uplatní tento postoj.

Mimo výše uvedené je omezující podmínkou i lhůta k podání žaloby, která je pouze dvouměsíční a posuzuje se *ex officio*. Pokud ji žalobce nevyužije, nezpůsobí si tak jenom ztrátu možnosti přímé žaloby, ale může přijít i o možnost podat nepřímou žalobu, námitku protiprávnosti, nebo iniciovat předběžnou otázku před národním soudem. Soud totiž stanovil, že pokud je zjevné, že by žalobce byl aktivně legitimní v žalobě na neplatnost a přesto ji nepodal, bylo by to obcházení podmínek podle čl. 263, pokud by mu byl povolen jiný oprávný prostředek. Proti tomuto stanovisku lze namítat, že ne vždy je situace natolik jasná, aby žalobce včas poznal,

že je zapotřebí napadnout sporný akt. Žalobci by tak bylo odepráno právo na účinnou soudní ochranu.

V této práci jsem poskytla i analýzu taxativně stanovených důvodů, pro které lze akt napadnout, ze které vyplývá, že důvody se navzájem prolínají a je výhodné tak uvést co nejvíce z nich.

Výsledkem, kterého lze dosáhnout, pokud je žalobce úspěšný, je prohlášení aktu za neplatný od počátku a vůči všem. I zde jsou však výjimky. Za některých okolností může být lhůta prodloužená do vydání nového aktu. Někdy je dokonce povoleno, aby nový akt působil zpětně, tam kde to vyžaduje účel a pokud jsou zde legitimní požadavky dotčených osob respektovány. Instituce či jiný orgán Unie je povinen přijmout nové opatření v souladu s rozhodnutím Soudu, a pokud tak neučiní může být žalován za nečinnost nebo na náhradu škody. Pokud jde o účinek *erga omnes*, je takový u opatření, která ovlivňují veřejnost obecně. Soudem bylo dále stanoveno, že nelze rozšiřovat účinek mimo to, co požadoval žalobce.

Jelikož právo na účinnou soudní ochranu bylo často diskutováno ve spojení s uvolněním podmínek pro přípustnost soukromých osob k žalobě na neplatnost, zaměřila jsem se stručně i na tuto problematiku, a to i s ohledem na skutečnost, že Listina je nyní součástí primárního práva. Vhledem k tomu, že judikatura komunitárních soudů se inspirovala i judikaturou ECHR při výkladu základních lidských práv, načrtla jsem i přístup tohoto soudu k právu na účinný opravný prostředek zakotvený v čl. 13 Úmluvy. Toto základní právo by mělo být dostupné za podmínek, že je pravděpodobné, že k porušení základního práva, ve světle čl. 47 Listiny práva chráněného právem Unie, došlo. Přezkum se tak přesouvá k meritu věci a nikoliv na podmínky přípustnosti. Účinný prostředek je takový, pokud o věci rozhoduje orgán, který je schopen věc náležitě prošetřit a rozhodnout o meritu věci a o případných kompenzacích. Domnívám se, že takovým prostředkem je přímá žaloba na neplatnost a nemůže ji v tomto smyslu nahradit předběžná otázka, která je zdlouhavá a nákladná. Domnívám se, že toto právo a jeho výklad v sobě skýtá možnost provedení změn čl. 263 odst. 4 SFEU ve prospěch soukromých osob.

Nicméně jsem skeptická pokud jde o zmírnění podmínek pro jednotlivce, a to i s odkazem na nově zavedený čl. 19 SEU, který komunitárním soudům poskytne základ pro přenášení povinnosti zajištění účinné právní ochrany na členské státy. Tento přístup vidím jako neefektivní, pokud národním soudům není umožněno prohlásit komunitární akt za neplatný. Bude i problematičtější dohlížet na to, zda opravdu členské státy plní tuto povinnost.

Domnívám se, že je efektivnější posuzovat aktivní legitimaci soukromého žalobce liberálněji a spíše než se zabývat jeho postavením, věnovat se skutečné podstatě věci. Jelikož lze předpokládat, že změna samotné dikce ustanovení se nyní nechystá, bylo by vhodné, aby

komunitární soudy přehodnotily svůj postoj k postavení soukromého žalobce, zejména co se týká restriktivního výkladu pojmu „osobní dotčení“.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- ALBORS-LLORENS, Albertina. *Private Parties in European Community Law*. Oxford: Clarendon Press, 1996. 312 s.
- BROWN, Lionel Neville., KENNEDY, Tom. *The court of justice of the European communities*. London: Sweet and Maxwell, 1994. 440 s.
- CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU LAW text, cases and materials*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 1241 s.
- CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU LAW text, cases and materials*. Oxford: Oxford University Press, 2008. 1148 s.
- CRAIG, Paul. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 984 s.
- DASHWOOD, Alan, WYATT, Derrick. *European Community law*. London: Sweet and Maxwell, 1993. 690 s.
- HARRIS, David, O'BOYLE, Michael a kol. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2009. 1058 s.
- REID, Karen. *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*. London: Sweet & Maxwell, 1998. 558 s.
- SIMON, Denys. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2005. 820 s.
- STEINER, Josephine. *Textbook on EC law*. London: Blackstore Press Limited, 1995. 846 s.
- STEINER, Josephine, WOODS, Lorna, TWIGG-FLESNER, Christian. *Textbook on EC law*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 690 s.
- SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 1344 s.
- TICHÝ, Luboš, ARNOLD, Rainer a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 928 s.
- TICHÝ, Luboš, ARNOLD, Rainer a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 1005 s.
- VAN DIJK, Pieter, VAN HOOFF, Fried a kol. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Fourth Edition. Antwerpen: Intersentia, 2006. 1205 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde, 2008. 255 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Evropská unijní ochrana lidských práv*. Praha: Linde, 2001. 217 s.

Periodické publikace a jiné zdroje

- BARENTS, René. The Court of Justice after The Treaty of Lisbon. *Common Market Law Review*, 2010, č. 47, s. 709 - 728.
- BEST, Edward. The Lisbon Treaty: A Qualified Advance for EU Decision-Making and Governance. *EIPACOPE*, 2008, vol. 1, s. 7 – 12 [cit. 16. září 2011] Dostupné na <http://aei.pitt.edu/11041/1/20080509183728_SCOPE2008-1-2_EdwardBest.pdf>.
- BIERNAT, Ewa. The Locus Standi of Private Applicants under article 230 (4) TEC and the Principle of Judicial Protection in the European Community. *Jean Monnet Working Paper*, 2003, č. 3, s. 1 – 66 [cit. 16. září 2011].
Dostupné na <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/03/031201.pdf>>.
- BROWN, Christopher, MORIJN, John. Case C-263/02 P, Commission v. Jégo-Quéré & Cie SA, judgment of the Sixth Chamber, 1 April 2004, nyr. *Common Market Law Review*, 2004, vol. 41, s. 1639 - 1659.
- KOCIÁN, Alexander, ŠOLC, Martin, BALAŠTÍK, Jiří. Aktivní legitimace jednotlivců k podání žaloby na zrušení nařízení. *European Community law news*, únor - květen 2004, č. 4 [cit. 20. srpna 2011]. Dostupné na <<http://www.ksb.cz/ecln/index.php>>.
- KOMBOS, Constantinos C. The recent case law on locus standi under art. 230 (4) EC: A Missed Opportunity or A Velvet Revolution? *European Integration online Papers (EIoP)*, 2005, vol. 9, no. 17 [cit. 15. září 2011]. Dostupné na <<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-017.pdf>>.
- MAZÁK, Ján. Locus standi v konaní o neplatnost': od Plaumannovho testu k regulačným aktom. *Právnik*, 2011, č. 3, s. 219 – 231.
- SCHWARZE, Jürgen. The Legal Protection of the Individual against Regulations in European Union Law: Remarks on the ECJ judgment in the case UPA of 25 July 2002 in view of the European Constitutional Reform. *European Public Law*, 2004, vol. 10, issue 2, s. 285 - 303.
- ŠLOSARČÍK, Ivo. Postavení nepriviligovaných subjektů v žalobě na neplatnost před soudy Evropské unie – současný stav, trendy a implikace pro Českou republiku. *Institut pro evropskou politiku EUROPEUM*, 2004, č. 2 [cit. 1. září 2011]. Dostupné na <www.europeum.org>.
- ŠLOSARČÍK, Ivo. Reforma soudního systému EU podle Lisabonské smlouvy ... a bez ní. *Jurisprudence*. 2008, roč. 17, č. 6, s. 17 - 25.
- ZBÍRAL, Robert. Ústavní smlouva a přístup jednotlivce ke spravedlnosti: vybrané problémy. *Jurisprudence*. 2006, roč. 15, č. 1, s. 31 – 34.

- Council of Bars and Law Societies of Europe. *CCBE Submission on Article 230(4) and on the need for the European Union to accede to the ECHR*. December 2002 [cit. 4. května 2011]. Dostupné na <http://www.ccbe.org/doc/En/echr_and_appeals_en.pdf>.

Dokumenty Evropského konventu

- CONV 72/02 ze dne 31. května 2002 [cit. 5. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00072en2.pdf>>.
- CONV 116/02 ze dne 18. června 2002 [cit. 5. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00116en2.pdf>>.
- CONV 116/02 ze dne 18. června 2002 [cit. 8. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00116.en02.pdf>>.
- CONV 424/02 ze dne 29. listopadu 2002, Final Report of Working Group IX on Simplification [cit. 12. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00424en2.pdf>>.
- WG II, Working Document 19 ze dne 27. září 2002 [cit. 8. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wd2/3057.pdf>>.
- WG II, Working Document 20 ze dne 27. září 2002 [cit. 5. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wd2/3222.pdf>>.
- WG II, Working Document 21 ze dne 1. října 2002 [cit. 8. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wd2/3299.pdf>>.
- CONV 45/02, CONTRIB 25 ze dne 14. května 2002 [cit. 8. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00045.en02.pdf>>.
- CERCLE I, Working Document 01, ze dne 26. února 2003 [cit. 8. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wdcir1/8563.pdf>>.
- CERCLE I, Working Document 19, ze dne 10. března 2003 [cit. 8. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wdcir1/8794.pdf>>.
- CERCLE I, CONV 575/03, ze dne 10. března 2003 [cit. 11. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00575en03.pdf>>.
- CERCLE I, CONV 636/03, ze dne 25. března 2003 [cit. 11. července 2011]. Dostupné na <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00636en03.pdf>>.

- CERCLE I, Working Document 13, 14. března 2003 [cit. 11. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wdcir1/8728.pdf>>.
- CERCLE I, Working Document 18, 14. března 2003 [cit. 11. července 2011]. Dostupné na <<http://european-convention.eu.int/docs/wdcir1/8783.pdf>>.

Smlouvy a právní předpisy

- Smlouva z Nice, Úřední Věstník, C 80, ze dne 10. 3. 2001
- Smlouva o založení Evropského společenství (konsolidované znění), Úřední Věstník EU, C 306, ze dne 17. 12. 2007
- Smlouva o Evropské Unii (konsolidované znění), Úřední Věstník, C 321E, ze dne 29. 12. 2006
- Smlouva o Ústavě pro Evropu, Úřední Věstník, C 310, ze dne 16. 12. 2004
- Smlouva o Evropské Unii ve znění Lisabonské smlouvy (konsolidovaná verze), Úřední Věstník EU, C 83, ze dne 30. 3. 2010
- Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění), Úřední Věstník EU, C 83, ze dne 30. 3. 2010
- Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (konsolidované znění), Úřední Věstník EU, C 84, ze dne 30. 3. 2010
- Listina základních práv Evropské Unie, Úřední Věstník EU, C 83, ze dne 30. 3. 2010
- Vysvětlení k Listině základních práv Evropské Unie, Úřední Věstník EU, C 303, ze dne 14. 12. 2007
- Protokol č. 3, o Statutu Soudního dvora Evropské unie, Úřední Věstník EU, C 83, ze dne 30. 3. 2010

Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/>>

- Jednací řád Tribunálu [cit. 7. května 2011]. Dostupné na <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/txt7_2008-09-25_10-02-49_205.pdf>.
- Jednací řád Soudního dvora Evropské unie [cit. 7. května 2011]. Dostupné na <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-07/rp_cjue_cs.pdf>.

- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod [cit. 7. května 2011].
Dostupné na
<<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/The+Convention+and+additional+protocols/The+European+Convention+on+Human+Rights/>>.

Judikatura

Judikatura Tribunálu. Dostupná na <<http://eur-lex.europa.eu/>>.

- T-37/92 BEUC and NCC *v.* Commission [1994] ECR II-285
- T-96/92 CCE de la Société générale des grandes sources and others *v.* Commission [1992] ECR II-2579
- T-12/93 CCE Vittel *v.* Commission [1995] ECR II-1247
- T-432-434/93 Socurte-Sociedade de Curtumes a Sul do Tejo Lda *v.* Commission [1995] ECR P II-503
- T-447-9/93 Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento (AITEC) *v.* Commission [1996] ECR II-1631
- T-465/93 Consorzio Gruppo di Azione Locale "Murgia Messapica" *v.* Commission [1994] ECR II-361
- T-472/93 Campo Ebro Industrial SA *v.* Council [1995] ECR II-421
- T-480 a 483/93 Antillean Rice Mills NV *v.* Commission [1995] ECR II-2305
- T-528/93 Metropole Télévision *v.* Commission [1996] ECR II-649
- T-585/93 Stichtig Greenpeace Council (Greenpeace International) *v.* Commission [1995] ECR II-2205
- T-335/94 Limburgse Vinyl Maatschappij NV and others *v.* Commission [1999] ECR II-931
- T-387/94 Asia Motor France SA *v.* Commission [1996] ECR II-961
- T-84/96 Cipeke-Comércio e Industria de Papel Lda *v.* Commission [1997] ECR P II-2081
- T-122/96 Federolio *v.* Commission [1997] ECR II-1559
- T-172,175,177/98 Salamander AG *v.* Parliament nad Council [2000] ECR II-2487
- T-138/98 ACAV and Others *v.* Council, 2000 ECR II-341
- T-173/98 Unión de Pequeños Agricultores *v.* Council [1999] ECR II-3359
- T-377/00 Philip Morris Intrenational and others *v.* Commission [2003] ECR II-1
- T-236/00 Gabriele Stauner and Others *v.* European Parliament and Commission of the European Communities [2002] ECR II-135

- T-177/01 Jégo-Quére et Cie SA *v.* Commission [2002] ECR II-2365
- T-338/02 Segi *v.* Council 2004, ECR II-1647
- T- 370/02 Alpenhain-Camembert-Werk *v.* Commission [2004] ECR II-2097
- T-104/02 Société française de transports Gondrand Frères SA *v.* Commission of the European Communities [2004] ECR II-03211
- T-231/02 Gonnelli and AIFO *v.* Commission [2004] ECR II-1051
- T-28/03 Holcim (Deutschland) AG *v.* Commission [2005] ECR II-01357
- T-201/04 Microsoft *v.* Commission [2007] ECR II-3601
- T-127/05 Looius Teine Osaühing *v.* Council [2007] ECR II-00001
- T-532/08 Norilsk Nickel Harjavalta and Umicore *v.* Commission, [2010] ECR II
- T-539/08 Etimine and Etiproducts *v.* Commission [2010] ECR II
- Rozhodnutí ze dne 6. září 2011 T-18/10 R Inuit Tapiriit Kanatami and Others *v.* Parliament and Council, není doposud publikováno v ECR.

Judikatura Soudního dvoru Evropské unie. Dostupná na <http://eur-lex.europa.eu/>.

- C-32 a 33/58 SNUPAT *v.* ECSC High Authority [1959] ECR 275
- C-24/62 Germany *v.* Commission (Re Tariff Quotas on Wine) [1963] ECR 131
- C-106 a 107/63 Alfred Toepfer and Getreide-Import Gesellschaft *v.* Commission [1965] ECR 405
- C-19/63 a C-65/63 Prakash *v.* Commission, [1965] ECR 677
- C-1/64 Glucoseries Réunies *v.* Commission [1964] ECR 813
- C-3/64 ASSIDER *v.* High Authority [1954 to 1956] ECR 63
- C-18, 35/65 Max Gutmann *v.* Commission [1967] ECR 61
- C-25/65 Plaumann & Co.*v.* Commission [1963] ECR 95
- C-54/65 Compagnie des forges de Châtillon, Commentry & Neuves-Maisons *v.* High Authority of the ECSC [1966] ECR 185
- C-8-11/66 Cementeries and others *v.* Commission [1967] ECR 93
- C-6/68 Zuckerfabrik Watenstedt *v.* Council [1968] ECR 409
- C-10 a 18/68 Societa „Eridania“ Zuccherifici Nazionali *v.* Commission [1696] ECR 459, 792
- C-69/69 SA Alcan Aluminium Raeren *v.* Commission [1970] ECR 385
- C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH *v.* Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125

- C-22/70 Commission of the European Communities *v.* Council of the European Communities. European Agreement on Road Transport (ERTA) [1971] ECR 263
- C- 41-44/70 International Fruit Company BV *v.* Commission [1971] ECR 411
- C-62/70 Werner A. Bock *v.* Commission [1971] ECR 897
- C-81/72 Commission *v.* Belgium [1982] ECR 183
- C-4/73 Nold KG *v.* Commission [1974] ECR 491
- C-26/76 Metro-SB-Grossmarkte GmbH & Co. KG *v.* Commission [1977] ECR 1875
- C-101/76 Koninklijke Scholten-Honig NV *v.* Council and Commission [1977] ECR 797
- C-103 a 145/77 Royal Scholten-Honig *v.* Intervention Board for Agricultural Produce [1978] ECR 2037
- C-112/77 August Topfer *v.* Commission [1978] ECR 1019
- C-113 a 118-21/77 NTN Toyo Bearing *v.* Council (Japanese ball-bearing) [1979] ECR 1185
- C-123/77 UNICOME *v.* Council [1978] ECR 845
- C-156/77 Commission *v.* Belgium [1978] ECR 1881
- C-30/78 Distillers Co. Ltd *v.* Commission [1980] ECR 2229
- C-138/79 SA Roquette Freres *v.* Council [1980] ECR 3333
- C-139/79 Maizena GmbH *v.* Council [1980] ECR 3393
- C-730/79 Philip Morris Holland BV *v.* Commission [1980] ECR 2671
- C-789 a 790/79 Calpak SpA and Societa Emiliana Lavorazione Frutta SpA *v.* Commission [1980] ECR 1949
- C-45/81 Moxsel *v.* Commission [1982] ECR 1129
- C-60/81 International Business Machines Corporation *v.* Commission (IBM) [1981] ECR 2639
- C -108/81 Amylum *v.* Council [1982] ECR 3107
- C-242/81 Roquette Freres *v.* Council and Commission [1982] ECR 3213
- C-11/82 A.E. Piraiki-Patriaki *v.* Commission [1985] ECR 207
- C-231/82 Spijker Kwasten BV *v.* Commission [1983] ECR 2559
- C-239 a 275/82 Allied Corporation *v.* Commission [1984] ECR 1005
- C-264/82 Timex Corporation *v.* Council and Commission [1985] ECR 849
- C-145/83 Adams *v.* Commission [1985] ECR 3539
- C-222/83 Municipality of Differdange *v.* Commission [1984] ECR 2889
- C-294/83 Les Verts *v.* Parliament [1986] ECR 1339

- C-14/83 Von Colson and Kamann *v.* Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891
- C-169/84 COFAZ *v.* Commission [1986] ECR 391
- C-222/84 Marguerite Johnston *v.* Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [1986] ECR 01651
- C-314/85 Foto-Frost *v.* Hauptzollamt Lübeck-Ost [1987] ECR 4199
- C-250/86 RAR *v.* Council [1989] ECR 2045
- C-304/86 Enital *v.* Commission [1987] ECR 2257
- C-97, 99, 193 a 215/86 Asteris AE and Hellenic Republic *v.* Commission [1988] ECR 2181
- C-222/86 Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) *v.* Georges Heylens and others [1987] ECR 04097
- C-152/88 Sofrimport SARL *v.* Commission [1992] ECR I-153
- C-298/89 Government of Gibraltar *v.* Council of the European Communities [1996] ECR I-3605
- C-309/89 Codorniu SA *v.* Council [1994] ECR I-1853
- C-358/89 Extramet Industrie SA *v.* Council [1991] ECR I-2501
- C-208/90 Emmott *v.* Minister for Social Welfare and Attorney General [1991] ECR I-4269
- C-295/90 European Parliament *v.* Council [1992] ECR I-4193
- C-15/91 a C-108/91 Buckl and Others *v.* Commission [1992] ECR I-6061
- C-195/91 Bayer *v.* Commission [1994] ECR I-5619
- C-97/91 Oleificio Borelli SpA *v.* Commission of the European Communities. [1992] ECR I-06313
- C-209/94P Buralux SA *v.* Council [1996] ECR I-615
- C-21/94 European Parliament *v.* Commission (Road Taxes) [1995] ECR I-1827
- C-57/95 France *v.* Commission (Re Pension Funds Communication) [1997] ECR I-1627
- C-228/92 Roquette Frères SA *v.* Hauptzollamt Geldern [1994] ECR I-1445
- C-52/92 P Hercules Chemicals NV *v.* Commission [1999] ECR I-4325
- C-360/93 European Parliament *v.* Council (Government Procurement) [1996] ECR I-1195
- C-392/95 European Parliament *v.* Council [1997] ECR I-3213
- C-143/95 Commission *v.* Socurte and others [1997] ECR I-1
- C-241/95 The Queen *v.* Intervention Board for Agricultural Produce, ex parte Accrington Beef [1996] ECR I-6699
- C-41/95 European Parliament *v.* Council [1995] ECR I-4411

- C-10/95 P Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne) *v.* Council of the European Union [1995] ECR I-04149
- C-321/95 P Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and Others *v.* Commission of the European [1998] ECR I-01651
- C-1159/96 Portugal *v.* Commission [1998] ECR I-7379
- C-70/97 Kruidvat *v.* Commission [1998] ECR I-7183
- C-310/97P Commission *v.* AssiDomän Kraft Products and others [1999] ECR I-5363
- C-205/98 Komise *v.* Rakousko [2000] ECR I-7367
- C-164/98 P DIR International Film Srl and others *v.* Commission [2000] ECR I-447
- C-50/00 P Union de Pequenos Agricultores *v.* Council [2002] ECR I-6677
- C-445/00 Austria *v.* Council [2003] ECR I-8549
- C-378/00 Commission *v.* European Parliament and Council [2000] ECR I-937
- C- 142/00 P Commission *v.* Nederlandse Antillen [2003] ECR II-3483
- C-263/02 Commission *v.* Jégo-Quére [2004] ECR I-3425
- C-258/02 P Bactria Industriehygiene-Service Verwaltungs GmbH *v.* Commission of the European Communities, [2003] ECR I-15105
- C-141/02 P Commission *v.* T-Mobile Austria [2005] ECR I-1283
- C-131/03 P R.J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. and Others *v.* Commission of the European Communities [2006] ECR I-07795
- C-402/05 P a C-415/05 P Kadi and Al Barakaat International Foundation *v.* Council and Commission [2008] ECR I-6351

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Dostupná na

<<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>>.

- Rozsudek ze dne 6.9.1978, Klass and Others v. Germany, no. 5029/71
- Rozsudek ze dne 25.3.1983, Silver and Others v. UK, no. 5947/72
- Rozsudek ze dne 26.3.1987, Leander v. Sweden, no. 9248/81
- Rozsudek ze dne 27.4.1988, Boyle and Rice v. UK, no. 9659/82
- Rozsudek ze dne 21.2.1990, Powell and Rayner v. UK, no. 9310/81
- Rozsudek ze dne 26.10.2000, Kudla v. Poland, no. 30210/96
- Rozsudek ze dne 1.6.2004, Altun v. Turkey, no. 24561/94
- Rozsudek ze dne 17.3.2005, Bubbins v. UK, no. 50196/99

Shrnutí (abstrakt) rigorózní práce

Abstrakt v českém jazyce

Záměrem této práce je poskytnout přehledné shrnutí problematiky týkající se postavení jednotlivce v žalobě na neplatnost ve světle Lisabonské smlouvy a dosavadní judikatury.

Práce se zabývá vývojem současného znění čl. 263 odst. 4 SFEU s důrazem na procesy, které předcházely jeho přijetí, a to zejména diskusím a názorům předneseným v rámci pracovních skupin Konventu, které se podílely na vytvoření textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, jejíž ustanovení týkající se žaloby na neplatnost bylo zcela převzato Lisabonskou smlouvou.

Dále jsou v práci podrobeny analýze jednotlivé obecné podmínky žaloby na neplatnost jako taxativně stanoveny důvody žaloby, lhůta, v níž je možno podat žalobu, a taktéž výčet aktů institucí, orgánů či jiných subjektů Unie, které mohou být napadnuty.

Podrobně práce pojednává o nově zavedeném pojmu „regulatory act“, který soukromým osobám poskytuje za určitých okolností otevřenější přístup k žalobě na neplatnost a stal se tak hlavní změnou v postavení jednotlivce. Tento pojem není definován v primárním právu, a proto poskytuje prostor pro různé interpretace, přičemž podstatný bude výklad komunitárních soudů. V této souvislosti je analyzováno nedávné rozhodnutí, ve kterém je tento pojem definován.

Důkladně jsou rozpracovány subjektivní podmínky, které musí žalobci splnit, abych jejich žaloba byla úspěšná, a to „osobní a přímé dotčení“. Vzhledem k tomu, že význam těchto pojmů je obsažen v rozsáhlé judikatuře, je tato kapitola založena zejména na stěžejních rozhodnutích komunitárních soudů, přičemž poukazuje i na vývoj interpretace termínu „osobní dotčení“.

Pro kompletnost práce jsou zde zkoumány i důsledky úspěšné žaloby na neplatnost, a to i s ohledem na platnou judikaturu.

Závěrem práce je stručně poukázáno na právo na účinnou soudní ochranu zakotvené v Listině základních práv Evropské unie a v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, které je toliko diskutované v souvislosti s žalobou na neplatnost jako opravného prostředku pro jednotlivce v případě, že jsou dotčena jeho práva chráněná právem Unie. V návaznosti na toto právo je odkazováno i na čl. 19 SEU, kterým byla zavedena povinnost členských států zajistit účinnou právní ochranu, přičemž jsou v této práci vedeny i úvahy o efektivitě této povinnosti pro členské státy ve srovnání s uvolněním podmínek pro přístup jednotlivce k přímé žalobě na neplatnost.

Abstract in English

The aim of the thesis is to provide a well-arranged summary of the issues regarding the locus standi of private litigants in the action for annulment in the light of the Lisbon Treaty and existing jurisprudence.

The thesis deals with the development of the current wording of Article 263 (4) TFEU with the emphasis on the procedures preceding its adoption, especially with respect to the discussions and opinions expressed within the working groups of the European Convention participating on the creation of the text of the Treaty establishing a Constitution for Europe whose provision relating to the action for annulment was completely incorporated in the Lisbon Treaty.

Moreover, each specific general condition of the action for annulment (such as exhaustive list of the grounds for action, time-limit to file an action as well as enumeration of the acts of institutions, bodies, offices or agencies of the Union that might be challenged) is subject of further analyses.

The thesis narrowly discusses newly established notion “a regulatory act” providing private litigants with more open access to the action for annulment under certain circumstances thus it becomes the main change in the locus standi of private litigants. That term has not been defined in the primary law of the EU and therefore it allows various interpretations. Nevertheless the key interpretation of that term should be rendered by the European courts and that’s why the analyses of the recently judgment of the Tribunal containing a definition of that notion is presented in this thesis.

The subjective conditions that must be fulfilled by the litigants in order to be successful in the proceedings, mainly “an individual and direct concern” are closely developed in the thesis. With regard to the fact that the meaning of both notions is contained in the extensive jurisprudence the actual chapter is based especially on fundamental judgments of the European courts. Herewith the development of the interpretation of the notion “an individual concern” is referred to in the thesis.

Also the consequences incurred in successful proceedings are scrutinized in the context of the court judicature.

At the end of the thesis it is shortly pointed out to the right to an effective remedy embedded in the Charter of fundamental rights of the European Union and the European Convention on Human rights that is often discussed in connection with the action for annulment as a judicial remedy for private litigants whose rights guaranteed by the law of the Union are violated. In concurrence with this right it is referred to Art. 19 TEU imposing obligations on the Member States to ensure effective legal protection. The considerations of the effectiveness of such a duty

of the Member States are introduced mainly in comparison with the liberalizing of the restrictive conditions of the locus standi of the private litigants.

Seznam klíčových slov

Seznam klíčových slov v českém jazyce

Žaloba na neplatnost, locus standi, neprivilegovaný žalobce, osobní a přímé dotčení, akt s obecnou působností, legislativní akty, nelegislativní akty, prováděcí předpisy, *Plaumannův* test, právo na účinnou právní ochranu.

Keywords

Action for annulment, locus standi, private litigants, individual and direct concern, regulatory act, legislative acts, non-legislative acts, executive acts, *Plaumann* test, the right to an effective remedy.

Mé poděkování patří doc. JUDr. Naděždě Šiškové, Ph.D., za odborný dohled a cenné připomínky, jimiž mi neocenitelně pomohla ke zpracování zadaného tématu.