STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 6. dubna 2006 [1]

1. Tento kasační opravný prostředek vznáší otázku – která je zde kladena do určité míry v nových souvislostech –, co se rozumí aktem přezkoumatelným podle článku 230 ES.

2. Souvisí s rozhodnutími přijatými Komisí o podání žalob na náhradu škody ve Spojených státech proti některým podnikům vyrábějícím tabák.

3. Soud žalobu proti těmto rozhodnutím zamítl jako nepřípustnou, v zásadě z toho důvodu, že dotčená rozhodnutí nemají pro uvedené společnosti právně závazné účinky. Účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelky) nyní uplatňují nesprávné posouzení uvedených účinků, porušení jejich práva na účinnou soudní ochranu, nesprávné použití judikatury týkající se zjevně protiprávních aktů a nezohlednění článku 292 ES.

1 — Původní jazyk: angličtina.

4. Další aspekt této otázky zmiňuje Rada, která jako vedlejší účastník uvádí, že ačkoli rozhodnutí takového druhu, jaké je dotčeno v projednávané věci, sice nemůže být napadeno dotčenými jednotlivci, avšak může být napadeno privilegovanými žalobci podle článku 230 ES za předpokladu, že má pro ně právně závazné účinky.

K článku 230 ES

5. První čtyři pododstavce článku 230 ES stanoví:

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

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

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

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

Skutkové okolnosti

6. V rámci boje proti pašování cigaret do Společenství Komise dne 19. července 2000 schválila princip občanskoprávní žaloby ve Spojených státech proti některým americkým podnikům vyrábějícím tabák. Rozhodla se informovat členské státy a zmocnila svého předsedu a jednoho ze svých členů, aby vydali pokyn právnímu oddělení k přijetí nezbytných opatření.

7. Dne 3. listopadu 2000 Komise, jménem Evropského společenství a členských států, které byla zmocněna zastupovat, podala řádnou žalobu k United States District Court, Eastern District of New York (obvodní soud Spojených států pro východní obvod New Yorku) (dále jen „District Court") proti společnostem náležejícím ke skupině Reynolds Tobacco a proti Japan Tobacco, Inc. (dále společně jen „podniky vyrábějící tabák") [2]. Uplatňovala, že se podniky vyrábějící tabák účastní pašování cigaret do Společenství a jejich distribuce na tomto území a domáhala se náhrady ušlých cel a daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH"). District Court žalobu zamítl.

8. Dne 25. července 2001 Komise schválila princip nové občanskoprávní žaloby ve Spojených státech, podané Společenstvím a alespoň jedním členským státem proti stejným výrobcům cigaret, a znovu zmocnila svého předsedu a jednoho ze svých členů, aby vydali pokyn právnímu oddělení k přijetí nezbytných opatření. Na tomto základě

2 — Další společnost, Philip Morris International Inc., byla rovněž žalovanou v uvedeném řízení, žalobkyní před Soudem a původně i navrhovatelkou v tomto řízení. Svůj kasační opravný prostředek ovšem vzala zpět.

Komise, jménem Společenství a členských států, které byla zmocněna zastupovat, a 10 členských států podaly před District Court další dvě žaloby, jednu v srpnu 2001 a jednu v lednu 2002. Tyto žaloby byly opět zamítnuty [3].

Napadený rozsudek

9. Ke konci roku 2000 a v roce 2001 podaly podniky vyrábějící tabák u Soudu žaloby [4], jimiž se domáhaly zrušení rozhodnutí Komise o schválení podání žalob proti prvně jmenovaným ve Spojených státech (dále jen „sporná rozhodnutí") [5].

10. Komise, podporovaná Parlamentem a devíti členskými státy, tvrdila, že rozhodnutí o podání žalob není přezkoumatelné podle čtvrtého pododstavce článku 230 ES.

11. Soud s tím souhlasil a rozsudkem ze dne 15. ledna 2003 žalobu zamítl jako nepřípustnou [6].

12. Soud konstatoval, že předmětem žaloby na neplatnost mohou být pouze opatření s právně závaznými účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce a která podstatným způsobem mění jeho právní postavení [7]. Poté přezkoumal, zda sporná rozhodnutí odpovídají uvedené definici.

13. Soud měl za to, že předložení věci soudu má obecně [8] právní účinky. Tyto účinky se však týkají především řízení před příslušným soudem. Předložení věci soudu je aktem nezbytným pro získání závazného soudního rozhodnutí, jako takové však neurčuje povinnosti stran: to může vyplývat pouze z vlastního soudního rozhodnutí. Takové důsledky – jako je přerušení promlčecí lhůty nebo povinnost platit úroky z nárokované částky – sice mohou podle práva vyplývat z předložení věci soudu, nejsou však právními účinky pro účely článku 230 ES. Po předložení věci soudu může příslušný soud

3 — Komise a 10 členských států podalo navíc čtvrtou žalobu dne 30. října 2002, tedy po jednání před Soudem v projednávané věci.

4 — Následně dne 31. ledna 2002 předseda druhého rozšířeného senátu Soudu spojil usnesením všech pět uvedených žalob.

5 — Dne 9. ledna 2003 podala Reynolds další žalobu proti rozhodnutí Komise, „které vedlo k podání třetí žaloby dne 30. října 2002, veřejně oznámené Komisí v její tiskové zprávě IP/02/1592 ze dne 31. října 2002" (věc T-6/03), která je dosud projednávána před Soudem a která není předmětem kasačního opravného prostředku v projednávané věci.

6 — Rozsudek Philip Morris International a další v. Komise (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 a T-272/01, Recueil, s. II-1, dále jen „napadený rozsudek").

7 — Viz bod 77 napadeného rozsudku, ve kterém je uveden zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise (60/81, Recueil, s. 2639, bod 9), a usnesení Soudního dvora ze dne 4. října 1991, Bosman v. Komise (C-117/91, Recueil, s. I-4837, bod 13).

8 — Viz body 79 až 82 napadeného rozsudku.

přijmout rozhodnutí, které se dotýká právního postavení žalovaného, takový účinek však nelze přičítat účastníku předkládajícímu věc soudu. Konečně účelem rozhodnutí o předložení věci soudu není v zásadě vyvolávat jiné účinky – jinými slovy, jeho účelem není, aby samo o sobě vyvolávalo účinky rozsudku.

14. Vzhledem k tomu, že se sporná rozhodnutí týkala řízení před cizím soudem (konkrétně soudem Spojených států), a nikoli řízení ve Společenství, však [9] bylo rovněž nutné posoudit, zda mohla mít jiné konečné právní účinky, jež by podstatným způsobem měnily právní postavení podniků vyrábějících tabák, buď podle právního řádu Společenství nebo podle práva Spojených států.

15. Podniky vyrábějící tabák zaprvé [10] tvrdily, že sporná rozhodnutí představovala zásah do institucionální rovnováhy tím, že vyvolávala právní účinky s ohledem na rozdělení pravomocí podle Smlouvy.

16. Soud připustil, že Komise přijetím dotčených rozhodnutí zaujala stanovisko týkající se její pravomoci. To však nemělo žádnou autonomní působnost ve vztahu k přijatým rozhodnutím, a tedy žádné právně závazné účinky. Na rozdíl od aktu, jímž jsou udělovány pravomoci, se tedy nedotýkalo rozdělení pravomocí. Doporučení a stanoviska také předpokládají zaujetí stanoviska, pokud jde o pravomoc, ale ani ta nevyvolávají právní účinky sama o sobě, a nejsou tedy napadnutelná.

17. Ani sporné akty nemohly mít právně závazné účinky, pokud Komise jednoduše neměla potřebnou pravomoc. Závažnost údajného protiprávního jednání nebo jeho údajných účinků na základní práva nemůže odůvodnit výjimku z pravidel Smlouvy týkajících se přípustnosti [11]. Totéž platí i pro údajné narušení institucionální rovnováhy.

18. Výjimečně, pokud chybí dokonce jakékoli zdání legality, je možné připustit i soudní přezkum přípravného aktu. Judikatura podporující tuto hypotézu [12] však předcházela jednoznačnému rozhodnutí Soudního dvora ve věci FNAB a další v. Rada,

9 — Viz bod 83 rozsudku.

10 — Viz body 85 až 91 rozsudku.

11 — Usnesení ze dne 10. ledna 2001, FNAB a další v. Rada (C-345/00 P, Recueil, s. I-3811, body 39 až 42).

12 — Rozsudek IBM v. Komise, uvedený výše v poznámce 7, bod 23, a rozsudek Soudu ze dne 18. prosince 1992, Cimenteries CBR a další v. Komise (T-10/92 až T-12/92 a T-15/92, Recueil, s. II-2667, bod 49).

přičemž žádná jiná judikatura [13] nepřipouští přezkoumání jakýchkoli aktů postrádajících právní účinky. Jako přezkoumatelné sice bylo shledáno rozhodnutí zmocňující místopředsedu Komise, aby podepsal mezinárodní dohodu [14], dotčená dohoda však měla vyvolávat právní účinky na základě stanovení vzájemných povinností, zatímco v projednávané věci se udělená pravomoc týká pouze podání žalob u District Court.

19. Podniky vyrábějící tabák zadruhé [15] tvrdily, že sporná rozhodnutí vyvolávají právně závazné účinky tím, že byla přijata mimo postupy podle práva Společenství a postupy členských států upravující výběr daní a cel a opatření pro boj proti podvodům, přičemž je zbavila záruk vyplývajících z takových postupů a podřídila je pravidlům jiného právního řádu.

20. Soud konstatoval, že každý soud musí používat své vlastní procesní právo a hmotné právo stanovené podle jeho kolizních právních norem; usoudil však, že právní důsledky, které z toho vyplývají, nemohou být přičteny účastníku řízení, který věc soudu předložil. Předložení věci soudu, který používá jiná pravidla, samo o sobě nemění podstatným způsobem právní postavení účastníků.

21. Některá procesní rozhodnutí mohou měnit hmotněprávní práva a povinnosti. Příkladem takových rozhodnutí v rámci právní úpravy Společenství jsou rozhodnutí o zrušení imunity, pokud jde o pokuty v oblasti hospodářské soutěže a rozhodnutí zahájit vyšetřovací řízení ve věci státních podpor, která mohou od členských států vyžadovat, aby změnily své jednání. Neexistence postupu podle práva Společenství v oblasti vymáhání daní a cel však nemůže být postavena na roveň výslovně přiznané imunitě a ačkoli sporná rozhodnutí s sebou mohou nést to, že Komise předběžně vyhodnotila jednání podniků vyrábějících tabák, nedošlo tím ke změně jejich povinností ani nebyly nuceny upravit své jednání.

22. Jiná rozhodnutí procesní povahy jsou napadnutelná v důsledku toho, že se dotýkají procesních práv účastníků – například rozhodnutí o přerušení správního řízení podle nařízení č. 17 a o zahájení řízení pro nesplnění povinnosti. V projednávané věci by však podniky vyrábějící tabák neměly žádná procesní práva v rámci řízení týkajícího se nesplnění povinnosti. Nemohly být

13 — Podniky vyrábějící tabák se dovolávají rozsudků ze dne 13. listopadu 1991, Francie v. Komise (C-303/90, Recueil, s. I-5315), a ze dne 12. května 1998, Komise v. Rada (C-170/96, Recueil, s. I-2763).

14 — Rozsudek ze dne 9. srpna 1994, Francie v. Komise (C-327/91, Recueil, s. I-3641)

15 — Viz body 92 až 106 rozsudku.

tedy žádných takových práv zbaveny. Navíc, v případě neexistence pravomoci Společenství pro vymáhání dotyčných cel a daní neexistují ani záruky Společenství, jichž by mohly být zbaveny.

23. Ačkoli postupy stanovené členskými státy pro vymáhání daní a cel nebo postupy v boji proti podvodům mohou omezovat odpovědnost nebo přiznat určité procesní záruky, podniky vyrábějící tabák netvrdily, že v řízení před District Court se nepoužily nebo obešly jakékoli zvláštní postupy nebo že by takové postupy byly vůči nim vůbec zahájeny.

24. Je pravda, že District Court nemohl požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 234 ES. To je ovšem důsledkem jeho vlastních procesních pravidel, a nikoli právním účinkem z hlediska článku 230 ES. V každém případě se článek 234 ES týká práva nebo povinnosti soudů členských států předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Uvedený článek nepřiznává účastníkům sporu žádné právo na předložení věci Soudnímu dvoru.

25. Sporné akty tedy nevyvolaly právně závazné účinky podle právního řádu Společenství tím, že by podniky vyrábějící tabák podřídily jinému právnímu řádu, nebo tím, že by změnily jejich právní postavení z hmotněprávního nebo procesního hlediska.

26. Soud poté posoudil účinky předložení věci soudu podle právního řádu Spojených států [16].

27. Uznal, že podání žalob k District Court mělo důsledky tvrzené podniky vyrábějícími tabák ve smyslu procesního i hmotného práva. Tyto důsledky vyhodnotil následovně.

28. Soud měl za to, že procesní účinky se buď nelišily od důsledků, které jsou nezbytně spojeny s předložením věci jakémukoli soudu, nebo byly čistě skutkové povahy: podniky vyrábějící tabák tedy například musely vynaložit náklady na svou obhajobu.

16 — Viz body 109 až 118 rozsudku.

29. Usnesení vyžadující zpřístupnění skutkových okolností nebo dokumentů by mělo právně závazné účinky, avšak tyto účinky by vyplývaly z autonomního výkonu pravomocí vlastních District Court, a nikoli ze sporných rozhodnutí jako takových. Společenství nebylo právně vázáno zněním žalob prostě proto, že District Court mohl uložit sankce v případě, že by byly takové žaloby hanlivé, neodůvodněné či šikanózní – jednání sankcionované soudem není srovnatelné s přijetím aktu se závaznými účinky.

30. Podniky vyrábějící tabák by byly dotčeny rozsudkem vydaným v jejich neprospěch, avšak rozhodnutí o předložení věci soudu sama o sobě nestanovila existenci odpovědnosti. Ačkoli rozhodnutí upozornila podniky vyrábějící tabák na to, že proti nim může být vydán rozsudek, nejednalo se o právní účinek, nýbrž o skutkovou okolnost, stejně jako obvinění z trestného činu a jakékoli možné důsledky takového obvinění pro ceny akcií.

31. Imunita před žalobou na ochranu osobnosti týkající se pomlouvačných tvrzení učiněných v rámci řízení byla účinkem podle práva Spojených států a nemohla být přičítána Komisi. Skutečnost, že District Court zveřejnil v rámci výkonu svých vlastních pravomocí žaloby Komise na internetu, nelze rovněž srovnávat s rozhodnutím Komise o zrušení zákazu použití dokumentu ve vnitrostátním soudním řízení.

32. Soud konečně [17] přezkoumal argumenty podniků vyrábějících tabák týkající se nutnosti účinné soudní ochrany.

33. Podniky tvrdily, že pokud by byly jejich žaloby nepřípustné, neměly by žádné právní prostředky pro zpochybnění sporných rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že soud, jemuž byla věc předložena, je soudem třetího státu, a nebude tedy vydán žádný další akt orgánem Společenství, nebudou moci ani soudy Společenství, ani soudy členských států rozhodnout o legalitě jednání Komise.

34. Soud připomněl, že přístup k soudu je jedním ze základních prvků právního společenství, který je zaručen uceleným systémem procesních prostředků a řízeními k přezkoumání legality opatření Společenství [18] a který vychází z ústavních tradic společných členským státům a z Evropské

17 — Viz body 120 až 124 rozsudku.

18 — Rozsudek ze dne 23. dubna 1986, Les Verts v. Parlament (294/83, Recueil, s. 1339, bod 23).

úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [19], a že právo na účinný procesní prostředek je potvrzeno v Listině základních práv [20].

35. Procesní subjekty však nejsou zbaveny přístupu k soudu v důsledku toho, že jednání postrádající rozhodovací charakter nemůže být předmětem žaloby na neplatnost, neboť je možné podat žalobu na náhradu škody [21].

36. Ačkoli by existence procesního prostředku proti jednání orgánů postrádajícímu rozhodovací charakter, jež se dotýká zájmů jednotlivců, mohla být žádoucí, není Smlouvou stanovena. Soudnímu dvoru nepřísluší, aby nahradil ústavodárnou moc Společenství za účelem provedení úpravy systému procesních prostředků a řízení [22].

Posouzení kasačního opravného prostředku

37. Podniky vyrábějící tabák na podporu svého kasačního opravného prostředku uplatňují pět důvodů: nesprávný výklad článku 230 ES v tom směru, že i) sporná rozhodnutí a ii) podání občanskoprávních žalob ve Spojených státech nemělo právní účinky; iii) porušení základního práva na účinnou soudní ochranu; iv) nesprávné použití a nesprávný výklad judikatury týkající se možnosti zpochybňovat zjevně protiprávní opatření; a v) porušení článku 292 ES.

38. Komise, podporovaná osmi členskými státy [23], Parlamentem a Radou uplatňuje, že důvody kasačního opravného prostředku jsou nepřípustné nebo neopodstatněné.

Přípustnost kasačního opravného prostředku

39. Komise a Finsko vznášejí námitky nepřípustnosti prvního, druhého a čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku. Budu se jimi zabývat později.

19 — Rozsudek ze dne 15. května 1986, Johnston (222/84, Recueil, s. 1651, bod 18); články 6 a 13 uvedené úmluvy.

20 — Úř. věst. 2000, C 364, s. 1, článek 47.

21 — Podle článku 235 ES a článku 288 druhého pododstavce ES.

22 — Rozsudek Soudu ze dne 27. června 2000, Salamander a další v. Parlament a Rada (T-172/98, T-175/98 až T-177/98, Recueil, s. II-2487, bod 75).

23 — Finsko, Francie, Německo, Řecko, Itálie, Nizozemsko, Portugalsko a Španělsko.

40. Potenciálně závažnější problém se však objevil při jednání, kdy v odpovědi na otázku Soudního dvora ohledně aktuálního stavu řízení ve Spojených státech zmocněnec Komise uvedl: „Je po všem. Vyhrály."

41. Zdá se, že řízení zahájená na základě sporných rozhodnutí byla ukončena [24]. Žaloby Komise byly zamítnuty a po vydání rozhodnutí United States Supreme Court ze dne 9. ledna 2006 již není možné podat žádné další opravné prostředky.

42. Čeho je tedy možno kasačním opravným prostředkem dosáhnout? Pokud by byly podniky vyrábějící tabák úspěšné, věc by musela být vrácena Soudu. Žaloby v prvním stupni se však domáhají pouze zrušení rozhodnutí o předložení věci soudu. Všechny účinky uvedených rozhodnutí byly nyní vyčerpány, ať už jsou právně závazné pro účely článku 230 ES, či nikoli. I pokud by výsledek řízení ve Spojených státech nepřinesl podnikům vyrábějícím tabák úplnou náhradu nákladů, předmětem žalob v prvním stupni není náhrada žádných takových ztrát a zrušení sporných rozhodnutí by nebylo nutným předpokladem získání takové náhrady [25].

43. Soudní dvůr může i bez návrhu rozhodnout, že účastník nemá žádný zájem na podání kasačního opravného prostředku nebo na dalším řízení o takovém opravném prostředku, ledaže by kasační opravný prostředek, pokud by byl úspěšný, mohl navrhovateli poskytnout určitou výhodu [26]. V projednávané věci se na první pohled jeví, že žádná taková výhoda neexistuje.

44. Soudní dvůr však rovněž rozhodl, že zájem na zpochybnění rozhodnutí nelze odmítnout z důvodu, že rozhodnutí již bylo v době podání žaloby provedeno; zrušení může samo o sobě mít právní důsledky, zejména s ohledem na zabránění opakování vytýkaného jednání [27].

45. I pokud tedy sporná rozhodnutí jako taková již vyčerpala všechny možné účinky pro podniky vyrábějící tabák, nemám za to, že by kasační opravný prostředek měl být z tohoto důvodu odmítnut jako nepřípustný. Stále může existovat zájem zabránit budou-

24 — Z tvrzení učiněných při jednání vyplývá, že řízení zahájené dne 30. října 2002 dosud probíhá, i když není zřejmé, zda bylo založeno na některém ze sporných rozhodnutí (viz výše poznámky 3 a 5).

25 — Viz dále bod 73 a násl. tohoto stanoviska.

26 — Viz například rozsudky ze dne 19. října 1995, Rendo a další v. Komise (C-19/93 P, Recueil, s. I-3319, bod 13), a ze dne 13. července 2000, Parlament v. Richard (C-174/99 P, Recueil, s. I-6189, bod 33), jakož i usnesení ze dne 19. ledna 2006, Audi v. OHIM (C-82/04 P, bod 19 a násl.).

27 — Rozsudek ze dne 24. června 1986, AKZO Chemie v. Komise (53/85, Recueil, s. 1965, bod 21).

cím řízením, a před Soudem navíc dosud probíhá řízení o další žalobě Reynolds, kterým posledně jmenovaná napadá rozhodnutí o předložení věci soudům Spojených států [28].

46. Budu se tedy postupně zabývat jednotlivými důvody kasačního opravného prostředku. Obecně je třeba vyjasnit, zda podniky vyrábějící tabák nezpochybňují ustálenou zásadu, že žaloba na neplatnost může být podána pouze proti opatřením s právně závaznými účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce a která podstatným způsobem mění jeho právní postavení. Domáhají se spíše toho, aby bylo stanoveno, že takové účinky existovaly nebo že nové okolnosti věci vyžadovaly, aby jejich žaloba byla prohlášena za přípustnou z jiných, výjimečných důvodů.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku: nesprávný výklad článku 230 ES v tom směru, že sporná rozhodnutí nemají právní účinky

47. Tento důvod kasačního opravného prostředku je rozdělen do pěti částí, které jsou podle názoru Komise a (pokud jde o čtyři části) Finska nepřípustné, neboť pouze opakují argumenty předložené v prvním stupni.

28 — Viz výše poznámka 5.

48. Ačkoli tvrzení podniků vyrábějících tabák mohou být do značné míry shodná s jejich tvrzeními v prvním stupni, tato skutečnost sama o sobě nemůže mít za následek jejich nepřípustnost v řízení o kasačním opravném prostředku. Rozhodující otázkou je, zda uplatňují konkrétní právní pochybení v jasně označených částech napadeného rozsudku [29]. Mám jasně za to, že v projednávané věci uvedené argumenty toto kritérium splňují a navrhuji přezkoumat jejich podstatu.

Přezkoumání rozhodnutí podat žalobu

49. Podniky vyrábějící tabák tvrdí, že Soud pochybil, když měl v bodě 79 svého rozsudku za to, že rozhodnutí podat žalobu nelze v zásadě napadnout. Je tak tomu podle nich pouze tehdy, když jsou dotyčná opatření součástí postupu, jenž vyústí v pozdější rozhodnutí, které může být samo předmětem soudního přezkumu v rámci Společenství, kdy lze posoudit otázky týkající se dřívější protiprávnosti nebo nepříslušnosti [30].

29 — Viz například rozsudky ze dne 4. července 2000, Bergaderm a Goupil v. Komise (C-352/98 P, Recueil, s. I-5291, body 34 a 35), a ze dne 30. září 2003, Eurocoton a další v. Rada (C-76/01 P, Recueil, s. I-10091, body 46 a 47).

30 — Viz rozsudek IBM v. Komise, uvedený výše v poznámce 7, bod 20, a rozsudek ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo (C-191/95, Recueil, s. I-5449, bod 44).

50. Mám však za to, že Soud takto svůj závěr uvedený ve zmíněné části neodůvodnil. Tento závěr přijal na základě skutečnosti, že takové rozhodnutí „samo o sobě nemění [...] sporné právní postavení". V této souvislosti souhlasím s tvrzením Španělska a Německa, že přípravné akty nejsou napadnutelné právě z uvedeného důvodu, a nikoli proto, že jsou součástí probíhajícího postupu – stejná zásada platí i pro potvrzující akty, sdělení, stanoviska, zprávy a akty o vnitřní organizaci.

51. Je navíc zjevné, že Soud dále podrobně posoudil, zda sporná rozhodnutí vyvolávají relevantní právní účinky.

Nesprávné použití judikatury na zvláštní situaci

52. Uvedený argument je tedy neopodstatněný.

53. Podniky vyrábějící tabák tvrdí, že Soud nepřizpůsobil použití judikatury bezprecedentním okolnostem věci, kdy po přijetí sporných rozhodnutí nemohl již být žádný akt ani jiný důsledek přezkoumán soudy Společenství, s čímž je spojeno nebezpečí, že by orgány Společenství mohly zahájit řízení mimo právní řád Společenství ohledně jakékoli otázky a za jakýchkoli okolností.

54. Jeví se však, že je tento argument pouze úvodem k dalším třem částem tohoto důvodu kasačního opravného prostředku a nevyžaduje samostatný rozbor.

Neexistence řízení o předběžné otázce

55. Podniky vyrábějící tabák mají za to, že Soud nesprávně vyložil judikaturu, když měl v bodu 105 svého rozsudku za to, že žádný právní účinek nevyplývá ze skutečnosti, že již není možno získat rozhodnutí v rámci řízení o předběžné otázce ohledně příslušnosti Komise k přijetí sporných rozhodnutí, na rozdíl od situace, kdy by Komise měla v úmyslu předložit věc soudům některého členského státu.

56. Stejně jako Soud mám za to, že skutečnost, že District Court musí postupovat v rámci svých vlastních postupů a pravomocí, nelze považovat za právní účinek rozhodnutí předložit věc výše uvede-

nému soudu. Mám za to, že vytýkaná skutečnost, která je základem tohoto argumentu, může mít větší význam s ohledem na třetí důvod kasačního opravného prostředku týkající se práva na účinnou soudní ochranu.

Volba postupu

57. Podniky vyrábějící tabák mají za to, že Soud nesprávně použil judikaturu – zejména rozsudek Španělsko v. Komise [31] – v tom smyslu, že byla-li s konečnou platností učiněna volba zahájit některé řízení (v projednávané věci řízení ve Spojených státech) spíše než jiné (řízení ve Společenství), rozhodnutí konkretizující tuto volbu vyvolává právní účinky.

58. Souhlasím se španělskou vládou, že rozsudek Španělsko v. Komise se netýkal volby určitého postupu, nýbrž skutečnosti, že zahájení takového postupu vyžadovalo posouzení Komise, které pro žalobce [32] vyvolalo právní účinky. Totéž platí i pro věc Cimenteries a další v. Komise [33], která je rovněž uváděna v kasačním opravném prostředku.

59. Tento argument je tedy založen na nesprávném předpokladu.

Určení příslušnosti s konečnou platností

60. Podniky vyrábějící tabák tvrdí, že Soud neuznal, že přijetí stanoviska Komisí, co se týče její příslušnosti, mělo právní účinky. Komise mohla jednat pouze v případě, kdyby akt sekundárního práva zmocnil dotyčného k zahájení soudního řízení. Sporná rozhodnutí tak vyvolávala tytéž právní účinky jako akt sekundárního práva. Uvedená rozhodnutí rovněž povolila výdaje pro účely soudního řízení [34]. Vzhledem k tomu, že tato rozhodnutí tak ve skutečnosti nahradila akty primárního nebo sekundárního práva měnící rozdělení pravomocí podle Smlouvy, bylo jejich účelem změnit toto rozdělení pravomocí, což je situace srovnatelná se situací v rozsudku Francie v. Komise [35].

61. V argumentu, že jakékoli rozhodnutí má právní účinky, neboť konkludentně přiznává svému autorovi pravomoc jej přijmout, nacházím určitý důvtip. Tento důvtip je však kruhové povahy, neboť Komise nepotřebuje žádnou pravomoc k přijetí rozhodnutí postrádajícího právní účinky. Nebo vyjád-

31 — Rozsudek ze dne 30. června 1992 (C-312/90, Recueil, s. I-4117).

32 — Viz zejména body 12 až 17 uvedeného rozsudku.

33 — Rozsudek ze dne 15. března 1967 (8/66 až 11/66, Recueil, s. 93).

34 — Porovnat s usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 24. září 1996, Spojené království v. Komise (C-239/96 R a C-240/96 R, Recueil, s. I-4475).

35 — Rozsudek ze dne 9. října 1990 (C-366/88, Recueil, s. I-3571).

řeno přesněji s ohledem na projednávanou věc, pokud je orgánu přiznána pravomoc přijmout rozhodnutí, které nemá právní účinky ve vztahu k určitému účastníkovi, ani takové přiznání pravomoci nemůže vůči tomuto účastníkovi mít žádné právní účinky. Východiskem (a v tomto případě překážkou) je rozhodnutí samotné, nikoli rozhodnutí o jeho přijetí.

62. Pokud jde o využití rozpočtových zdrojů, stejně jako Německo mám za to, že finanční aspekt je čistě vedlejším účinkem sporných rozhodnutí. Souhlasím s Parlamentem, že Komise má dostatečné oprávnění podle článku 211 ES vynaložit takový výdaj, aby bylo zajištěno použití práva Společenství a podle článku 274 ES plnit rozpočet na vlastní odpovědnost.

63. Ve věci Francie v. Komise byla navíc otázka údajného nedostatku pravomocí řešena v části rozsudku ve věci samé, a nikoli v rámci předběžného přezkoumání přípustnosti [36].

36 — Viz zejména body 7 až 13 rozsudku uvedeného výše v poznámce 14. Pokud jde o posouzení další otázky týkající se údajného nedostatku pravomoci, viz níže bod 94 a násl.

64. Mám tedy za to, že žádný z argumentů podniků vyrábějících tabák v rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku nenasvědčuje tomu, že v napadeném rozsudku došlo k jakémukoli nesprávnému právnímu posouzení.

K druhému důvodu kasačního opravného prostředku: nesprávný výklad článku 230 ES v tom směru, že podání občanskoprávních žalob ve Spojených státech nevyvolalo právně závazné účinky

65. Podniky vyrábějící tabák tvrdí, že Soud měl v bodě 105 svého rozsudku nesprávně za to, že District Court může odpomoci důsledkům neexistence řízení o předběžné otázce tím, že sám použije právo Společenství; ve skutečnosti z právní nauky „Act of State" – podle které soudům Spojených států nepřísluší přezkoumat úřední akty cizích svrchovaných mocností – vyplývá, že nebylo pravděpodobné, že by uvedený soud rozhodoval o otázce pravomoci Komise předložit věc soudu Spojených států.

66. Komise a finská vláda tvrdí, že tento argument je zcela nový, a tedy nepřípustný. Podniky vyrábějící tabák však tvrdí, že právní nauku „Act of State", či v každém případě její obsah, uplatnily již před Soudem. Mám za to,

že toto tvrzení je potvrzeno bodem 72 napadeného rozsudku [37], i když uvedenou právní nauku jako takovou nezmiňuje.

67. S ohledem na výše uvedené, použití slov „pravděpodobný" a „nepravděpodobný" samotnými podniky vyrábějícími tabák v jejich rozvíjení tohoto argumentu v rámci kasačního opravného prostředku zbavuje tento argument jeho podstaty. Existence určité míry pravděpodobnosti znamená, že bez ohledu na závaznost případných účinků se nemůže jednat o účinky původního rozhodnutí, nýbrž jedině o účinky pozdější události. Tímto důvodem kasačního opravného prostředku jsou nicméně výslovně uplatňovány právně závazné účinky vyplývající z podání občanskoprávních žalob.

Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku: porušení základního práva na účinnou soudní ochranu

68. Tento důvod kasačního opravného prostředku se týká konstatování uvedeného v bodu 123 napadeného rozsudku, že „procesní subjekty nejsou zbaveny přístupu k soudu v důsledku toho, že jednání postrádající rozhodovací charakter nemůže být předmětem žaloby na neplatnost, neboť je možné podat žalobu na uplatnění mimosmluvní odpovědnosti [...], pokud takové jednání může založit odpovědnost Společenství".

69. Podniky vyrábějící tabák tvrdí, že Soud se tím, že použil jako relevantní kritérium přístupu k soudu, a nikoli existenci účinných procesních prostředků, dopustil nesprávného právního posouzení [38]. Soudní dvůr navíc ve svém výčtu uceleného systému procesních prostředků [39] nezmiňuje žalobu na náhradu škody podle článku 288 ES. Ani existence žaloby na náhradu škody nemůže vždy poskytnout účinnou soudní ochranu. Podniky vyrábějící tabák se domáhají ochrany před podáním žaloby proti nim z důvodu, že Komise není příslušná takové žaloby podat. Taková nepříslušnost však sama o sobě nezakládá odpovědnost za škodu. V případě nemožnosti podání přímé žaloby obvykle existuje možnost řízení o předběžných otázkách. Tak tomu v projednávané věci není. I pokud by District Court rozhodl o příslušnosti Komise, nemohl by poskytnout účinnou soudní ochranu, neboť postrádá odborné schopnosti a zkušenosti nezbytné k rozhodnutí o zásadních otázkách ústavního práva Společenství.

37 — „Podle žalobkyň District Court postrádá příslušnost rozhodovat o otázce pravomoci Komise vznesené v tomto řízení."

38 — Rozsudek ze dne 25. července 2002, Unión de Pequeños Agricultores v. Rada (C-50/00 P, Recueil, s. I-6677, bod 39).

39 — Rozsudek ze dne 2. dubna 1998, Greenpeace Council a další v. Komise (C-321/95 P, Recueil, s. I-1651), a výše uvedený rozsudek Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, bod 40.

70. Komise tvrdí, že zásada účinné soudní ochrany se nevztahuje na akty, jako jsou sporná rozhodnutí, které nemohou porušit práva nebo svobody zaručené právem Společenství, a tedy ve vztahu k dotyčným osobám vyvolávat právní účinky. Pokud jde o jejich práva a svobody podle práva Spojených států, podniky vyrábějící tabák mohou uplatňovat veškeré záruky dostupné před District Court. V rozsudku Unión de Pequeños Agricultores v. Rada [40] Soudní dvůr konstatoval, že výklad podmínky osobního zájmu nemůže ve světle zásady účinné soudní ochrany vést k vyloučení této podmínky. Pokud jde o článek 288 ES, Komise tvrdí, že podniky vyrábějící tabák mohly zajisté podat žalobu na náhradu škody. Jejich obtíže by nespočívaly v prokazování přípustnosti, nýbrž v prokazování, že Komise jednala při podání občanskoprávních žalob protiprávně a že je vzniklá škoda přímým důsledkem podání takových žalob.

71. Španělsko doplňuje, že právo na účinnou soudní ochranu není natolik absolutní, aby jakýkoli akt musel být napadnutelný nebo aby mohl kdokoli podat žalobu. Připomíná, že řízení o žádosti o předběžné otázce vychází ze spolupráce mezi Soudním dvorem a soudy členských států s cílem zajistit jednotný výklad a použití práva Společenství. Jeho použití nesouvisí s možností podání žaloby na neplatnost.

72. Mám za to, že tento třetí důvod kasačního opravného prostředku je mezi otázkami vznesenými v rámci kasačního opravného prostředku nejdůležitější. Přístup k soudu a dostupnost účinného procesního prostředku jsou společně s dodržováním základních práv základními kameny právního společenství. Základním prvkem povinnosti Soudního dvora podle článku 220 ES při zajištění „dodržování práva při [...] provádění Smlouvy" je totiž zajištění dodržování těchto zásad [41]. S ohledem na výše uvedené úvahy souhlasím v projednávané věci s argumenty Komise i Španělska.

73. Pokud jde o argument podniků vyrábějících tabák, že Soudní dvůr nezmiňuje článek 288 ES ve své judikatuře zdůrazňující existenci uceleného systému procesních prostředků, mám za to, že je důležité uvést, že v uvedených rozsudcích Soudní dvůr odkazoval v převážné míře, ne-li výhradně, na ucelený systém přezkumu platnosti aktů

40 — Uvedený výše v poznámce 38, bod 44.

41 — Viz například usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88, Recueil, s. I-3365), pokud jde o velmi široké použití této pravomoci. V souvislosti s rozsahem a povahou přezkumných pravomocí Soudního dvora, viz například rozsudek ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, Recueil, s. I-8419, bod 84). Viz rovněž posudek C-1/92 ze dne 10. dubna 1992 (Recueil, s. I-2821) k návrhu Dohody o Evropském hospodářském prostoru.

Společenství, které mají právně závazné účinky. To je zjevné z rozsudku Les Verts v. Parlament [42] až do nedávno vydaného rozsudku Gaston Schul Douane-expéditeur [43].

74. Na žalobu na náhradu škody se nevztahuje systém soudního přezkumu. Jedná se spíše „o autonomní druh žaloby, jež plní zvláštní účel v rámci systému procesních prostředků a podléhá podmínkám odpovídajícím jejímu zvláštnímu účelu. Ačkoli účelem žalob na neplatnost [...] je určení, že právně závazné opatření je protiprávní [...], účelem žaloby na uplatnění odpovědnosti je náhrada škody vyplývající z opatření nebo z protiprávního jednání, které je přičitatelné orgánu nebo instituci Společenství" [44].

75. Existuje tedy ucelený systém procesních prostředků nebo soudní ochrana v případech, kdy je právní postavení účastníka dotčeno opatřením, které má právně závazné účinky. Existuje rovněž další, doplňkový procesní prostředek v případě, že účastníkovi vznikla škoda v důsledku protiprávního jednání. Za určitých okolností mohou být použitelné oba tyto procesní prostředky, nemusí tomu tak ovšem být v každém případě.

76. V napadené části svého rozsudku Soud jasně odkázal na širší „ucelený systém" zahrnující přezkoumání platnosti i uplatnění odpovědnosti za škody. Již dříve určil, že nelze přezkoumat platnost, neboť neexistují žádné právní účinky. Podotkl ovšem, že podniky vyrábějící tabák nebudou zbaveny procesních prostředků podle práva Společenství, pokud budou schopny prokázat, že jim vznikla v důsledku protiprávního jednání Komise újma. Mám za to, že takové úvahy nelze zpochybnit, ledaže by byl vyvrácen předpoklad – neexistence právně závazných účinků. Mám za to, že podniky vyrábějící tabák tento předpoklad ve svých prvních dvou důvodech kasačního opravného prostředku nevyvrátily.

77. Vlastní výsledek žaloby na náhradu škody je samozřejmě nejistý. Žádná taková žaloba dosud nebyla k Soudnímu dvoru podána, a nelze tedy vyjádřit stanovisko k tomu, zda by v případě podání byla přípustná či opodstatněná. Je zjevné, že pokud by podniky vyrábějící tabák nebyly schopny prokázat existenci protiprávního jednání ze strany orgánů Společenství [45], údajné škody nebo příčinné souvislosti mezi

42 — Uvedený výše v poznámce 18, bod 23.

43 — Rozsudek ze dne 6. prosince 2005 (C-461/03, Sb. rozh. s. I-10513, bod 22).

44 — Viz nedávno vydaný rozsudek ze dne 23. března 2004, Médiateur v. Lamberts (C-234/02 P, Recueil, s. I-2803, bod 59 a v něm uvedená judikatura). Tento a následující body rovněž potvrzují ustálenou judikaturu, jež stanoví, že přípustnost žaloby na náhradu škody nesouvisí s přípustností žaloby na neplatnost téhož, údajně protiprávního aktu. Žaloba na náhradu škody závisí na tom, zda opatření nebo protiprávní jednání má pro žalobce nepříznivé majetkové důsledky, zatímco žaloba na neplatnost závisí na jeho právních důsledcích.

45 — Nebo podle formulace rozsudku Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada, „dostatečně závažné porušení právního předpisu vyšší síly stanovícího ochranu jednotlivce" (rozsudek ze dne 2. prosince 1971, 5/71, Recueil, s. 975, bod 11).

takovým jednáním a takovou škodou, byly by ve sporu neúspěšné. Skutečnost, že za takových okolností by neměly nárok na náhradu, neznamená, že by jim byl odepřen přístup k účinné právní ochraně.

78. Lze si jistě představit ne zcela nepodobné okolnosti, za kterých by žaloba na náhradu škody mohla být úspěšná. Předpokládejme například, že Komise rozhodla bez jakéhokoli odůvodnění o zahájení agresivního soudního řízení proti jednomu nebo více malým zemědělským podnikům ve státu ACP, čímž je vystavila hrozbě hospodářského zániku ještě před tím, než spor mohl být vyřešen. Nejen že se jeví, že je poměrně jednoduché určit opodstatněnost žaloby na náhradu škody, ale mohou být rovněž dány podmínky pro vydání předběžného opatření[46] – například i v podobě pozastavení výkonu rozhodnutí o zahájení řízení[47].

79. Konečně nemohu přijmout tvrzení podniků vyrábějících tabák učiněné při jednání, že pětiletá lhůta pro podání žaloby na náhradu škody[48] může být příliš krátká. Uvedená lhůta platí ve všech případech a začíná běžet až poté, co jsou splněny tři podmínky pro podání žaloby[49].

80. Mám tedy za to, že podniky vyrábějící tabák neprokázaly žádné porušení svého práva na účinnou soudní ochranu.

Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku: nesprávné použití a nesprávný výklad judikatury Soudního dvora týkající se možnosti zpochybňovat zjevně protiprávní opatření

81. Tento důvod kasačního opravného prostředku se týká zejména bodů 87 a 88 napadeného rozsudku, jež jsou shrnuty výše v bodech 17 a 18. Podniky vyrábějící tabák uplatňují, že žádné ustanovení práva Společenství nezmocňuje Komisi k tomu, aby zahajovala soudní řízení mimo právní řád Společenství, ani Komisi neopravňuje k tomu, aby přijímala prováděcí opatření v oblasti vybírání cel a DPH. Sporná rozhodnutí jsou tedy zjevně protiprávní

46 — Podle článku 243 ES a čl. 104 odst. 1 druhého pododstavce jednacího řádu Soudu.

47 — Možnost nařízení pozastavení výkonu rozhodnutí v souvislosti se žalobou na náhradu škody nebyla nikdy výslovně potvrzena, zůstává ale otevřená; viz usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 23. května 1990, Comos Tank a další v. Komise (C-51/90 R a C-59/90 R, Recueil, s. I-2167, bod 33), a předsedy Soudu ze dne 12. prosince 1995, Connolly v. Komise (T-203/95 R, Recueil, s. II-2919, bod 23).

48 — Článek 46 statutu Soudního dvora.

49 — Viz například rozsudek ze dne 27. ledna 1982, Birra Wührer a další v. Rada a Komise (256/80, 257/80, 265/80, 267/80 a 5/81, Recueil, s. 85, body 9 a 10).

a žaloby měly být shledány přípustnými v souladu s formulací rozsudku IBM v. Komise [50], který se týkal soudního přezkumu přípravných opatření „postrádajících dokonce i jakékoli zdání legality" za výjimečných okolností. Soudní dvůr tím, že ve věci FNAB a další v. Rada [51] odkázal na „kritéria přípustnosti stanovená výslovně Smlouvou", měl na mysli kritéria týkající se bezprostředního a osobního zájmu, a nikoli výjimečné okolnosti uvedené v rozsudku IBM v. Komise.

82. Komise a Finsko mají za to, že tento důvod kasačního opravného prostředku je nepřípustný, neboť pouze opakuje argumenty vznesené v prvním stupni. Opět mám ale za to, že zjevně splňuje kritéria uvedená v rozsudcích Bergaderm a Goupil v. Komise a Eurocoton a další v. Rada [52], a je proto přípustný.

83. Komise zdůrazňuje, že privilegovaní žalobci, jejichž výsady by mohly být dotčeny jakýmkoli převzetím pravomoci z její strany, podporovali právo Komise přijmout sporná rozhodnutí. Podle zásady uvedené v článku 282 ES má Komise výhradní zmocnění k zastupování Společenství před soudy. Vzhledem k tomu, že má tedy přinejmenším *prima facie* odpovídající pravomoc, logicky z toho vyplývá, že sporná rozhodnutí nemohou postrádat „dokonce jakékoli zdání legality". Španělsko navíc tvrdí, že rozsudek IBM v. Komise nemá význam, který mu přikládají podniky vyrábějící tabák. Otázka, zda taková opatření mohou být výjimečně přezkoumána, byla v uvedené věci ponechána otevřená.

84. Zaprvé souhlasím se Španělskem, pokud jde o výklad rozsudku IBM v. Komise. Bod 23 stanoví: „Pro účely projednávané věci není nutné rozhodovat o tom, zda za výjimečných okolností, kdy dotyčná opatření postrádají dokonce jakékoli zdání legality, může být soudní žaloba v počáteční fázi, jak to tvrdí IBM, považována za slučitelnou se systémem procesních prostředků stanovených Smlouvou, neboť okolnosti dovolávané žalobkyní v projednávané věci nejsou v žádném případě takové, aby bylo možno považovat žalobu za přípustnou". Podobně v jediném dalším rozsudku Cimenteries CBR a další v. Komise uplatňovaném podniky vyrábějícími tabák na podporu jejich tvrzení je pouze uvedeno, že „v žádném případě [...] v této věci neexistují žádné výjimečné okolnosti". V obou rozsudcích tedy byla tato otázka ponechána výslovně otevřená [53]. Soud se nemohl dopustit právního pochybení tím, že nepoužil neexistující judikaturu.

50 — Uvedený výše v poznámce 7, bod 23; viz rovněž rozsudek Cimenteries CBR a další v. Komise, uvedený výše v poznámce 12.

51 — Uvedená výše v poznámce 11, bod 40.

52 — Viz bod 48 a poznámka 29 tohoto stanoviska.

53 — Ačkoli se podniky vyrábějící tabák rovněž dovolávaly rozsudku Komise v. Rada a rozsudku ze dne 13. listopadu 1991, Francie v. Komise (uvedené výše v poznámce 13), uvedené věci se týkaly opatření, která zjevně měla právní účinky.

85. V každém případě kritérium spočívající v tom, zda opatření „postrádá dokonce jakékoli zdání legality", ukládá velmi vysoký požadavek. Nelze jej považovat za splněné za okolností, kdy údajná protiprávnost spočívá v tvrzení, že Komise nebyla příslušná přijmout dotčené opatření, a kdy jiné orgány nebo členské státy, jež mají údajně takovou příslušnost namísto Komise, nejen nezpochybňují příslušnost Komise, nýbrž ji aktivně podporují.

86. Podpůrné argumenty podniků vyrábějících tabák v rámci tohoto důvodu kasačního opravného prostředku jsou rovněž neopodstatněné. Zaprvé tvrdí, že v rozsahu, ve kterém se tento důvod kasačního opravného prostředku týká věci samé, Soud měl rozhodnout o otázce přípustnosti spolu s věcí samou. Judikatura, které se dovolávají [54], se však netýká situací, kdy existovala jakákoli pochybnost o příslušnosti nebo zjevné protiprávnosti. Zadruhé uplatňují, že jelikož nerozhodl o otázce příslušnosti spolu s věcí samou, měl Soud posoudit přípustnost – tedy to, zda sporná rozhodnutí měla právní účinky – na základě tvrzených skutečností [55] – tedy na základě předpokladu, že Komise nebyla příslušná. Soud přitom právě tak učinil v bodu 87 svého rozsudku. Došel k závěru, že pouhý nedostatek příslušnosti nemůže mít právní účinky.

87. Mám tedy za to, že i tento důvod kasačního opravného prostředku nemůže obstát.

K pátému důvodu kasačního opravného prostředku: porušení článku 292 ES

88. Podniky vyrábějící tabák tvrdí, že závěr Soudu, že jakékoli spory ohledně příslušnosti Komise mohou být rozhodnuty District Court, je v rozporu s článkem 292 ES a systémem smluv. Autonomie právního řádu Společenství je ohrožena jakýmkoli systémem, který není systémem Společenství, který zavazuje Společenství a jeho orgány při výkonu jejich vnitřních pravomocí zvláštním výkladem pravidel práva Společenství [56]. K tomu by došlo v případě, kdyby District Court posuzoval otázku příslušnosti Komise k zahájení řízení ve Spojených státech za účelem vymáhání cel a DPH.

54 — Rozsudky ze dne 22. září 1988, Francie v. Parlament (358/85 a 51/86, Recueil, s. 4821); ze dne 9. října 1990, Francie v. Komise, uvedený výše v poznámce 35; ze dne 13. listopadu 1991, Francie v. Komise, uvedený výše v poznámce 13, a ze dne 16. června 1993, Francie v. Komise (C-325/91, Recueil, s. I-3283).

55 — Rozsudek ze dne 28. ledna 1986, Cofaz a další v. Komise (169/84, Recueil, s. 391, bod 20).

56 — Posudek 1/91 ze dne 14. prosince 1991 (Recueil, s. I-6079, body 41 až 46), a 1/00 ze dne 18. dubna 2002 (Recueil, s. I-3493, bod 45).

89. Zaprvé souhlasím v tomto ohledu s Komisí, že znění článku 292 ES – „Členské státy se zavazují, že spory o výklad nebo provádění této smlouvy nebudou řešit jinak, než jak stanoví tato smlouva" – jasně naznačuje, že uvedené ustanovení představuje závazek členských států, a nikoli omezení rozsahu působnosti orgánů.

90. Zadruhé rozhodnutí o příslušnosti učiněné soudem, ke kterému orgán Společenství podá žalobu [57], není srovnatelné s podpisem ze strany Společenství mezinárodní smlouvy zavazující orgány při výkonu jejich vnitřních pravomocí nebo zavádějící větší počet právních norem do právního řádu Společenství, jako jsou ty, jichž se týkají uvedené dva posudky. Rozhodnutí o příslušnosti učiněné District Court by bylo závazné pouze v rámci určitého řízení. Bylo by možno jej zpochybnit dokonce i před tímtéž soudem v rámci jiného řízení zahájeného na základě jiného rozhodnutí Komise, a *a fortiori* před jinými soudy a v jiných soudních obvodech.

91. Souhlasím rovněž s Komisí, že District Court, soud příslušný v obvodu, v němž má většina podniků vyrábějících tabák své sídlo a v němž došlo k nedovoleným činnostem, je soudem, u něhož je nejlépe možné dosáhnout účinného výkonu rozsudku, o nějž Komise usiluje, a s Německem, že pojetí článku 292 ES uplatňované podniky vyrábějícími tabák zahrnuje nebezpečí, že řízení legitimně zahájené u soudu mimo Společenství by mohlo být zmařeno jakýmkoli žalovaným pouhým vznesením stejné námitky.

92. Navíc mi, stejně jako Německu, není jasné, jak by zjištěné porušení článku 292 ES, pokud by bylo prokázáno, mohlo samo o sobě vytvářet právně závazné účinky umožňující napadnout sporná rozhodnutí.

Závěry k důvodům kasačního opravného prostředku

93. Po přezkoumání pěti důvodů kasačního opravného prostředku uplatňovaných podniky vyrábějícími tabák mám za to, že posledně jmenované neprokázaly nesprávné právní posouzení v rámci rozsudku Soudu, a že v důsledku toho je třeba kasační opravný prostředek zamítnout.

57 — Německo uvádí, že to předpokládá, že se právní nauka „Act of State" *nepoužije*, zatímco druhý důvod kasačního opravného prostředku vychází z předpokladu, že se uvedená nauka *použije*.

Vyjádření Rady jako vedlejšího účastníka

Problém

94. Na další problém poukázala Rada. Týká se postavení privilegovaných a neprivilegovaných žalobců, pokud jde o kritérium právně závazného účinku v uspořádání článku 230 ES. Rada v zásadě tvrdí, že Soud správně shledal žalobu nepřípustnou, neboť sporná rozhodnutí pro podniky vyrábějící tabák nevyvolala právně závazné účinky. Podotýká však, že postavení privilegovaných žalobců uvedených v druhém pododstavci článku 230 ES je třeba odlišit od postavení neprivilegovaných žalobců, jako jsou podniky vyrábějící tabák. Rada má za to, že privilegovaným žalobcům by nemělo být z důvodů přípustnosti zabráněno napadnout rozhodnutí stejného druhu (ačkoli Rada doplňuje, že v projednávané věci neměla žádný důvod takové rozhodnutí napadnout).

95. Komise a Parlament souhlasí se stanoviskem Rady. Částečně s ním souhlasí i podniky vyrábějící tabák. Z tvrzení Rady však dovozují další argument, že mohou-li být sporná rozhodnutí napadena privilegovanými žalobci, musí tedy vyvolávat právně závazné účinky pro účely článku 230 ES. Navíc vzhledem k tomu, že je nepochybné, že uvedená rozhodnutí se bezprostředně a osobně dotýkají podniků vyrábějících tabák, žaloby měly být prohlášeny za přípustné.

Posouzení

96. Rada toto tvrzení zdánlivě předkládá na podporu návrhových žádání Komise, aby byl kasační opravný prostředek zamítnut částečně pro nepřípustnost a částečně pro neopodstatněnost. Nevyvrací však žádné z argumentů předložených v kasačním opravném prostředku. Zdá se tedy, že je z hlediska tohoto řízení nerelevantní.

97. V rozsahu, ve kterém toto tvrzení zpochybňuje odůvodnění Soudu týkající se existence právně závazných účinků pro účely článku 230 ES, bylo by vhodnější spíše podat samostatný kasační opravný prostředek podle článku 56 třetího pododstavce statutu Soudního dvora. Nejsem ovšem přesvědčena o tom, že by dotčené odůvodnění bylo v rozporu se stanoviskem Rady.

98. Je pravdou, že body 85 až 91 napadeného rozsudku odkazují na závazné účinky pouze obecně. Z toho by bylo možno dovozovat, že Soud uplatňoval obecné kritérium, jehož

nesplnění vylučuje jakékoli napadení kterýmkoli účastníkem. Jeví se nicméně jako jasné, že přezkoumání bylo provedeno s ohledem na kritérium právních účinků závazných pro konkrétního žalobce, které je uvedeno jako obecná zásada v bodu 77, a že Soud došel k závěru, že pro podniky vyrábějící tabák žádné takové závazné účinky nevznikly. V tomto směru není tvrzení Rady, že posouzení práva privilegovaných žalobců podat žalobu by mělo vést k odlišnému výsledku, neslučitelné s přístupem Soudu.

99. Jeví se tedy, že toto tvrzení nespadá do rámce kasačního opravného prostředku a Soudní dvůr by se jím nemusel zabývat. Budu však této otázce věnovat určitou pozornost, neboť může napomoci vyjasnit jiné aspekty kasačního opravného prostředku.

100. Předcházejícím zněním prvních tří pododstavců článku 230 ES [58] byl první pododstavec článku 173 Smlouvy o EHS, který stanovil, až do novelizace Maastrichtskou smlouvou z roku 1992, která zavedla současné znění:

„Soudní dvůr přezkoumává legalitu aktů Rady a Komise, s výjimkou doporučení a stanovisek. Za tím účelem má pravomoc rozhodovat o žalobách podaných členskými státy, Radou nebo Komisí pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení této smlouvy nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejího provádění, anebo pro zneužití pravomoci."

Znění následujícího pododstavce, který se týká práva fyzických nebo právnických osob, které jsou bezprostředně a osobně dotčeny, podat žalobu, zůstalo nezměněno.

101. V tomto kontextu Soudní dvůr rozvinul svou judikaturu týkající se kritéria právně závazného účinku (a bezprostředního a osobního zájmu).

102. V prvních věcech, ve kterých byla tato otázka vznesena, Soudní dvůr obecně odkázal na závazná opatření nebo opatření, která mají mít nebo vyvolávat právní účinek [59].

58 — Viz výše bod 5.

59 — Rozsudky ze dne 1. března 1966, Lütticke v. Komise (48/65, Recueil, s. 27); ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada (22/70, Recueil, s. 263, bod 42), a ze dne 27. března 1980, Sucrimex Westzucker v. Komise (133/79, Recueil, s. 1299, bod 17).

Poté v rozsudku IBM v. Komise [60] uvedl (v užším smyslu, ale v žádném případě v rozporu se svými předchozími formulacemi): „Podle ustálené judikatury Soudního dvora akty nebo rozhodnutími, které mohou být předmětem žaloby na neplatnost, mohou být pouze opatření s právně závaznými účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce a která podstatným způsobem mění jeho právní postavení". Uvedené kritérium právního účinku pro žalobce bylo důsledně uplatňováno, naposledy v rozsudku Komise v. Greencore [61], kde je doplněno obecnější formulací. Bylo rovněž důsledně uplatňováno Soudem, počínaje rozsudkem Marcopoulos v. Soudní dvůr [62] až po rozsudek Infront WM v. Komise [63].

103. Zdá se tedy, že prvním kritériem přípustnosti podle článku 230 ES je existence právně závazného účinku, a to *jak* obecně, *tak* pro dotčeného či dotčené žalobce. V případě neexistence jakéhokoli takového účinku není nutné zkoumat existenci osobního účinku.

104. Zdá se, že toto kritérium je navíc použitelné bez ohledu na to, zda se jedná o „privilegovaného" žalobce, či nikoli pro účely článku 230 ES, jak vyplývá ze dvou nedávných věcí, ve kterých se členský stát, jmenovitě Nizozemsko, domáhal zrušení opatření Komise a ve kterých byla žaloba odmítnuta jako nepřípustná z důvodu neexistence právně závazných účinků *pro žalobce* [64].

105. V tomto ohledu představuje kritérium bezprostředního a osobního zájmu uvedené ve čtvrtém pododstavci článku 230 ES samostatné a logicky následné kritérium, jež se uplatní pouze pro neprivilegované žalobce. Právní předpis s obecnou účinností tedy může vyvolávat právně závazné účinky pro takové žalobce, podle judikatury se jich však zpravidla nebude osobně dotýkat. Tuto situaci je možno přirovnat k – znovu samostatnému – kritériu „ochrany výsad", které se uplatní pro „částečně privilegované" žalobce podle třetího pododstavce článku 230 ES. Žádné z těchto samostatných a následných kritérií se neuplatní pro „plně privilegované" žalobce vyjmenované ve druhém pododstavci.

60 — Uvedený výše v poznámce 7, bod 9.

61 — Rozsudek ze dne 9. prosince 2004 (C-123/03 P, Sb. rozh. s. I-11647, bod 44).

62 — Rozsudek ze dne 22. června 1990 (T-32/89 a T-39/89, Recueil, s. II-281, bod 21).

63 — Rozsudek ze dne 15. prosince 2005 (T-33/01, Sb. rozh. s. II-5897, bod 89).

64 — Rozsudek ze dne 5. října 1999, Nizozemsko v. Komise (C-308/95, Recueil, s. I-6513, body 26 a 29), a usnesení ze dne 28. ledna 2004, Nizozemsko v. Komise (C-164/02, Recueil, s. I-1177, body 18 a 22).

106. Pokud tedy Rada nebo jakýkoli jiný žalobce uvedený v posledně jmenovaném pododstavci má v úmyslu napadnout takové rozhodnutí Komise, jaké bylo zpochybněno v tomto řízení, musí prokázat existenci účinků, které jsou pro ni právně závazné a které se mohou dotknout jejich zájmů tím, že podstatným způsobem mění její právní postavení.

107. Generální advokát Jacobs ale nedávno vznesl otázku, zda byl přístup Soudního dvora ve dvou uvedených rozsudcích týkajících se Nizozemska správný, když vyjádřil názor, že se jeví, že požadavek účinků právně závazných pro žalobce má smysl jen v případě jednotlivců, tedy neprivilegovaných žalobců [65]. Měl za to, že členský stát nemusí prokázat žádný zvláštní právní zájem na výsledku žaloby podle článku 230 ES.

108. Avšak vzhledem k tomu, že tato otázka neměla podstatný význam pro uvedenou věc (a Soudní dvůr ve svém rozsudku odkázal pouze na právní účinky, aniž by určil, zda se musí jednat o účinky pro daný členský stát), a vzhledem k tomu, že není relevantní pro rozhodnutí o kasačním opravném prostředku v projednávané věci, je vhodnější, aby o této otázce bylo rozhodnuto později ve věci, kdy bude plně relevantní.

65 — Stanovisko k věci Itálie v. Komise (rozsudek Soudního dvora ze dne 1. prosince 2005, C-301/03, Sb. rozh. s. I-10217), body 52 a 53 a rovněž poznámka 15 v uvedeném stanovisku.

K nákladům řízení

109. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. V souladu s čl. 69 odst. 4 členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady.

110. V projednávané věci mám za to, že by kasační opravný prostředek měl být zamítnut. Komise požadovala náhradu nákladů řízení. Parlament, Rada a osm členských států vstoupilo do tohoto řízení jako vedlejší účastníci.

111. Podniky vyrábějící tabák by tedy měly nést vlastní náklady řízení a náklady řízení vynaložené Komisí. Vedlejší účastníci by měli nést vlastní náklady řízení.

Závěry

112. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr:

— kasační opravný prostředek zamítl;

— rozhodl, že navrhovatelky ponesou vlastní náklady řízení a uložil jim rovněž náhradu nákladů řízení vynaložených Komisí;

— rozhodl, že vedlejší účastníci ponesou vlastní náklady řízení.