ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

16. července 2009 *

Ve věci C-165/08,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 15. dubna 2008,

Komise Evropských společenství, zastoupená B. Dohertym a A. Szmytkowskou, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Polské republice, zastoupené M. Dowgielewiczem, jako zmocněncem,

žalované,

* Jednací jazyk: polština.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, K. Schiemann (zpravodaj), P. Kūris, L. Bay Larsen a C. Toader, soudci,

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Polská republika tím, že zavedla zákaz volného oběhu osiva geneticky modifikovaných odrůd, jakož i zákaz zápisu geneticky modifikovaných odrůd do vnitrostátního katalogu odrůd, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS (Úř. věst. L 106, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 77) jako celku, a zejména z jejích

článků 22 a 23, jakož i ze směrnice Rady 2002/53/ES ze dne 13. června 2002 o Společném katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin (Úř. věst. L 193, s. 1; Zvl. vyd. 03/36, s. 281), a zejména z jejího čl. 4 odst. 4 a článku 16.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

Směrnice 2001/18

2 Směrnice 2001/18 byla přijata na základě článku 95 ES. Cílem této směrnice je podle jejího článku 1 sblížit, v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, právní a správní předpisy členských států a chránit lidské zdraví a životní prostředí jednak pro případy záměrného uvolňování geneticky modifikovaných organismů (dále jen „GMO“) do životního prostředí z důvodů jiných, než je uvádění na trh Společenství, a jednak pro případy uvádění GMO nebo produktů, které geneticky modifikované organismy obsahují, na trh Společenství.

3 Devátý bod odůvodnění směrnice 2001/18 stanoví:

„Je zvláště důležité, aby byly respektovány etické zásady každého jednotlivého členského státu. Členské státy mohou k těmto etickým zásadám přihlížet při záměrném uvolňování GMO do životního prostředí nebo při uvádění na trh GMO nebo produktů, které geneticky modifikované organismy obsahují.“

4 Podle padesátého šestého až padesátého osmého bodu odůvodnění této směrnice:

„(56) Je-li produkt sestávající z GMO nebo s jejich obsahem uveden na trh a je-li tento produkt příslušně autorizován podle této směrnice, pak členský stát nesmí zakázat nebo omezit uvedení na trh GMO nebo produktů s jejich obsahem, které splňují požadavky této směrnice, ani jim bránit. V případě rizika pro lidské zdraví nebo životní prostředí by měl být využit ochranný postup.

(57) Měl by být zjišťován názor Evropské skupiny pro etiku ve vědě a v nových technologiích, zřízené Komisí, na etická hlediska podstaty záměrného uvolňování nebo uvádění na trh GMO. Tyto konzultace by neměly omezit pravomoci členských států v oblasti etiky.

(58) Členské státy by měly mít možnost zjišťovat názor kteréhokoli z jimi zřízených výborů na otázky etických důsledků biotechnologií.“

5 Část B uvedené směrnice se týká podmínek pro vydání autorizací záměrného uvolňování GMO pro jiné účely, než je jejich uvádění na trh.

6 Část C této směrnice, která zahrnuje články 12 až 24, upravuje vydání autorizací k uvádění na trh GMO a produktů s jejich obsahem.

7 Článek 22 směrnice 2001/18, nazvaný „Volný oběh“, stanoví:

„Aniž je dotčen článek 23, nesmějí členské státy zakázat či omezit uvádění na trh GMO nebo produktů s jejich obsahem, které vyhovují požadavkům této směrnice, ani tomu nijak bránit.“

8 Článek 23 této směrnice, nazvaný „Ochranná doložka“, stanoví:

„1. Jestliže členský stát získá na základě nových nebo dodatečných informací, které mohou ovlivnit hodnocení rizik pro životní prostředí, nebo na základě přehodnocení stávajících informací v souvislosti s novými nebo dodatečnými vědeckými poznatky dostatečný podklad pro názor, že GMO nebo produkt s jeho obsahem, který byl řádně oznámen a kterému již byl udělen písemný souhlas, představuje riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí, může tento členský stát používání nebo prodej tohoto GMO nebo produktu na svém území dočasně omezit nebo zakázat.

Členský stát zajistí, aby byla v případě vážného rizika použita opatření pro mimořádné situace, jako je odklad nebo ukončení uvádění na trh, a aby byla informována veřejnost.

Členský stát neprodleně uvědomí Komisi a ostatní členské státy o činnostech, které podnikl podle tohoto článku, udá důvody svého rozhodnutí, předloží přezkum hodnocení rizik pro životní prostředí a uvede, zda a jak je zapotřebí pozměnit podmínky souhlasu nebo zda má být souhlas odebrán, popřípadě uvede i nové nebo dodatečné informace, na nichž je jeho rozhodnutí založeno.

2. Rozhodnutí o této věci je třeba přijmout do 60 dnů postupem podle čl. 30 odst. 2. […]“

9 Článek 29 uvedené směrnice stanoví:

„1. Aniž jsou dotčeny pravomoci členských států týkající se etických otázek, Komise buď z vlastního podnětu, nebo na žádost Evropského parlamentu nebo Rady požádá o konzultaci kterýkoli z ustavených výborů, např. Evropskou skupinu pro etiku ve vědě a nových technologiích, aby získala jeho názor na etické důsledky biotechnologií z hlediska obecných otázek etiky.

Tato konzultace může být též uskutečněna na žádost členského státu.

[…]

3. Odstavec 1 se nevztahuje na správní postupy vyžadované touto směrnicí.“

10 Článek 36 směrnice 2001/18 stanoví:

„1. Směrnice 90/220/EHS se dnem 17. října 2002 zrušuje.

2. Odkazy na zrušenou směrnici se považují za odkazy na tuto směrnici v souladu se srovnávací tabulkou uvedenou v příloze VIII.“

Směrnice 2002/53

11 Jak vyplývá z jejího čl. 1 odst. 1, směrnice 2002/53 „se vztahuje na zapisování do Společného katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin těch odrůd řepy, pícnin, obilovin, brambor, olejnin a přadných rostlin, jejichž osivo nebo sadbu lze uvádět na trh podle směrnic o uvádění na trh osiva řepy (2002/54/ES [Směrnice Rady ze dne 13. června 2002 o uvádění osiva řepy na trh (Úř. věst. L 193, s. 12; Zvl. vyd. 03/36, s. 292)]), osiva pícnin (66/401/EHS [Směrnice Rady ze dne 14. června 1966 o uvádění osiva pícnin na trh (Úř. věst. 1966, 125, s. 2298; Zvl. vyd. 03/01, s. 55)]), osiva obilovin (66/402/EHS [Směrnice Rady ze dne 14. června 1966 o uvádění osiva obilovin na trh (Úř. věst. 1966, 125, s. 2309; Zvl. vyd. 03/01, s. 66)]), sadby brambor (2002/56/ES [Směrnice Rady ze dne 13. června 2002 o uvádění sadby brambor na trh (Úř. věst. L 193, s. 60; Zvl. vyd. 03/36, s. 340)]) a osiva olejnin a přadných rostlin (2002/57/ES [Směrnice Rady ze dne 13. června 2002 o uvádění osiva olejnin a přadných rostlin na trh (Úř. věst. L 193, s. 74; Zvl. vyd. 03/36, s. 354)])“. Podle odstavce 2 tohoto článku bude uvedený společný katalog „sestaven na základě katalogů členských států“.

12 Článek 4 směrnice 2002/53, který upravuje několik podmínek, jež musí členské státy dodržet pro účely povolení odrůdy, stanoví ve svém odstavci 4 následující:

„Geneticky modifikované odrůdy ve smyslu čl. 2 odst. 1 a 2 směrnice 90/220/EHS lze povolit pouze tehdy, pokud byla přijata veškerá vhodná opatření, aby se zabránilo nepříznivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí.“

13 Článek 16 směrnice 2002/53 stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby od okamžiku zveřejnění podle článku 17 nepodléhalo uvádění na trh osiva odrůd, které byly povoleny podle této směrnice nebo podle zásad této směrnice, žádným omezením na základě odrůdy.

2. Členský stát může být na žádost, o níž se rozhodne postupem podle čl. 23 odst. 2 nebo čl. 23 odst. 3, jedná-li se o geneticky modifikované odrůdy, zmocněn zakázat používání určité odrůdy na celém svém území nebo na jeho části, anebo může stanovit přiměřené podmínky pro pěstování odrůdy a v případě uvedeném v písmenu c) stanovit podmínky pro využití produkce pěstování této odrůdy:

a) pokud se prokáže, že by pěstování této odrůdy mohlo z rostlinolékařského hlediska nepříznivě ovlivňovat pěstování jiných odrůd nebo druhů;

b) pokud úřední pěstitelské zkoušky prováděné v žádajícím členském státě za přiměřeného použití čl. 5 odst. 4 prokáží, že odrůda v žádné části jeho území nepřináší výsledky odpovídající výsledkům dosaženým u srovnatelné odrůdy povolené na území tohoto členského státu, nebo pokud je všeobecně známo, že tato odrůda není v důsledku své formy nebo třídy zralosti vhodná k pěstování na žádné části jeho území. Žádost je třeba podat do konce třetího kalendářního roku po vydání povolení;

c) pokud existují pádné důvody, jiné než ty, které již byly nebo mohly být uplatněny v průběhu postupu podle čl. 10 odst. 2, pro domněnku, že odrůda ohrožuje lidské zdraví nebo životní prostředí.“

14 Článek 17 této směrnice zní:

„Komise průběžně zveřejňuje na základě sdělení členských států v *Úředním věstníku Evropských společenství*, řadě C pod názvem ‚Společný katalog odrůd druhů zemědělských rostlin' seznam všech odrůd, jejichž osivo a sadba nepodléhá podle článku 16 žádným omezením při uvádění na trh na základě odrůdy […]"

Vnitrostátní právní úprava

15 Článek 5 odst. 4 zákona o osivech ze dne 26. června 2003 (Dz. U č. 137, částka 1299), ve znění zákona ze dne 27. dubna 2006 (Dz. U č. 92, částka 639, dále jen „zákon o osivech"), stanoví, že „geneticky modifikované odrůdy se nezapisují do vnitrostátního katalogu".

16 Článek 57 odst. 3 zákona o osivech stanoví, že „osiva geneticky modifikovaných odrůd nemohou být uváděna na trh na území Polské republiky". Na základě čl. 67 odst. 1 téhož zákona osobě, která uvádí na trh osivo v rozporu s uvedeným čl. 57 odst. 3, hrozí peněžitá sankce.

Postup před zahájením soudního řízení

17 Po první výměně korespondence s Polskou republikou, ke které došlo ve dnech 19. června a 19. července 2006, zaslala Komise dne 18. října 2006 tomuto členskému státu výzvu dopisem podle článku 226 ES. Komise v ní uvedla, že čl. 5 odst. 4 a čl. 57 odst. 3 zákona o osivech (dále jen „sporná vnitrostátní ustanovení“) porušují směrnici 2001/18, a zejména její články 22 a 23, jakož i směrnici 2002/53, a zejména její čl. 4 odst. 4 a článek 16.

18 Dopisem ze dne 20. prosince 2006 zpochybnila Polská republika tvrzení Komise, že nesplnila své povinnosti. Odkázala mimo jiné na zásadu předběžné opatrnosti a na rizika nevratných následků pro biodiverzitu a životní prostředí obecně, jakož i konkrétně pro polský zemědělský sektor, jejichž existence přetrvává kvůli ne zcela jasným zásadám, nedostatečným kontrolám a zárukám, a nedokonalým pravidlům v oblasti koexistence plodin obsaženým ve směrnici 2001/18. Tento členský stát rovněž uvedl, že odrůdy zapsané do společného katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin zavedeného směrnicí 2002/53 nebyly vyzkoušeny ve specifickém polském životním prostředí, a neposkytují tedy dostatečné záruky, že nedojde k dlouhodobým negativním účinkům.

19 Polská republika navíc poukázala na obavy z poškození veřejného zdraví a životního prostředí, jakož i na skutečnost, že GMO jsou v Polsku silně odmítány ze strany široké veřejnosti, a na nezbytnost dodržovat etické zásady v souladu s devátým bodem odůvodnění směrnice 2001/18, přičemž v této souvislosti tvrdila, že zavedení ustanovení, se kterými nesouhlasí většina polské společnosti, do polského právního řádu je v rozporu s etikou.

20 Jelikož se Komise s touto odpovědí nespokojila, zaslala Polské republice dne 29. června 2007 odůvodněné stanovisko, ve kterém ji vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od obdržení tohoto stanoviska přijala opatření, která jsou nezbytná k tomu, aby vyhověla tomuto stanovisku.

21 Ve své odpovědi ze dne 28. srpna 2007 Polská republika v podstatě zopakovala argumenty, které již použila v odpovědi na výzvu dopisem. Navíc uvedla, že jednomyslné přijetí rezoluce v roce 2006 sejmy polských vojvodství prohlašující, že na území vojvodství by se neměly pěstovat geneticky modifikované plodiny a GMO, svědčí o tom, že sporná vnitrostátní ustanovení spadají do oblasti problematiky veřejné mravnosti, a dodala, že taková opatření jsou proto přípustná na základě samotného článku 30 ES, aniž by bylo nezbytné uplatňovat za tímto účelem zvláštní řízení zaváděná sekundárním právem, jichž se dovolává Komise.

22 Za těchto podmínek se Komise rozhodla podat tuto žalobu.

K žalobě

Argumentace účastnic řízení

23 Ve své žalobě Komise tvrdí, že čl. 57 odst. 3 zákona o osivech je neslučitelný se systémem volného oběhu zavedeným směrnicí 2001/18, a to v celém rozsahu a zejména s jejími články 22 a 23. Článek 22 této směrnice totiž vyžaduje, aby veškeré GMO, jejichž uvádění na trh bylo povoleno v souladu s uvedenou směrnicí, mohly být volně používány v celém Společenství. Článek 23 směrnice 2001/18, který zakotvuje možnost, aby byla u jednotlivých GMO na základě analýzy provedené případ od případu přijata ochranná opatření, podle Komise počítá s tím, že členské státy nemohou na svém území všeobecně zakázat uvádění na trh celé kategorie GMO, a to navíc mimo řízení upravené uvedeným ustanovením.

24 Článek 16 odst. 1 směrnice 2002/53 ukládá členským státům rovněž povinnost, aby zajistily, že od okamžiku zápisu odrůdy do společného katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin nebudou osiva těchto odrůd podléhat žádným omezením uvádění na trh. V současnosti přitom existuje přibližně 70 geneticky modifikovaných odrůd, které byly povoleny podle směrnice 2001/18 a které byly zapsány do uvedeného společného katalogu.

25 Krom toho Komise tvrdí, že směrnice 2002/53, jejímž předmětem je stanovení jednotných požadavků na kvalitu, které podporují volný oběh odrůd, neumožňuje členským státům zakázat obecně zápis geneticky modifikovaných odrůd do jejich vnitrostátního katalogu. Jelikož je GMO schválen zejména na základě důkladného vědeckého hodnocení, které předepisuje směrnice 2001/18, nelze se navíc domnívat, že představuje riziko pro zdraví nebo životní prostředí, které může na základě čl. 4 odst. 4 směrnice 2002/53 odůvodnit nezapsání tohoto GMO do vnitrostátního katalogu odrůd.

26 Co se týče výhrad vznesených Polskou republikou během postupu před zahájením soudního řízení, Komise uvádí, že obavy, které vyjádřil tento členský stát ohledně údajných nedostatků směrnice 2001/18 týkajících se ochrany životního prostředí a zdraví, nemohou mít tyto obavy vliv na výklad jejích ustanovení, a že jsou každopádně neopodstatněné. Podle Komise totiž postupy zavedené směrnicí 2001/18 v souladu se zásadou předběžné opatrnosti zaručují, že u každého jednotlivého GMO budou přísně zhodnocena případná rizika pro životní prostředí a veřejné zdraví a počítají s účinnými kontrolními a ochrannými mechanismy.

27 Obecný odkaz na etické zásady obsažený v odpovědi na výzvu dopisem není podle Komise doprovozen žádným konkrétním argumentem týkajícím se etiky ve vztahu k šíření GMO. Z devátého bodu odůvodnění směrnice 2001/18 navíc vyplývá, že etické úvahy neleží mimo oblast její působnosti, takže o zákazu produktů autorizovaných na základě uvedené směrnice nelze rozhodnout jinak než postupy, které zavádí. Komise navíc uvádí, že z ustálené judikatury vyplývá, že se na článek 30 ES nelze odvolávat

tehdy, pokud ustanovení práva Společenství upravují oblast, která se považuje za podrobnou a harmonizovanou, což je případ směrnic 2001/18 a 2002/53, pokud jde o uvádění GMO na trh.

28 Ve své žalobní odpovědi zpochybňuje Polská republika přípustnost žaloby z důvodu, že jí příliš nepřesně formulované žalobní důvody Komise neumožňují přesně identifikovat, co je jejím předmětem, a tudíž ani účelně vystavět svoji obhajobu. Ačkoli Komise mimo jiné navrhuje, aby Soudní dvůr konstatoval, že Polská republika porušila směrnice 2001/18 a 2002/53 „jako celek", jsou konkrétnější ustanovení citovaná v žalobě zjevně uvedena jen příkladmo, přičemž Komise v tomto ohledu neposkytuje žádné upřesnění.

29 Pokud jde o věc samou, Polská republika uvádí, že judikatura v rozporu s tím, co tvrdí Komise, potvrzuje, že použití článku 30 ES přestává být možné až tehdy, když provedená harmonizace Společenství zahrnuje opatření nezbytná pro uskutečnění specifického cíle, kterého má být dosaženo uvedeným ustanovením Smlouvy ES. Přitom právě etické úvahy jsou směrnicím 2001/18 a 2002/53, které podle Polské republiky usilují výlučně o ochranu životního prostředí a veřejného zdraví, cizí. Padesátý sedmý bod odůvodnění a čl. 29 odst. 1 směrnice 2001/18 navíc výslovně zachovávají pravomoc členských států upravit etická hlediska spojená s GMO.

30 V daném případě bylo přijetí sporných vnitrostátních právních ustanovení vedeno zásadami křesťanské a humanistické etiky, které sdílí většina polské veřejnosti.

31 V této souvislosti poukázala Polská republika nejprve na křesťanskou koncepci života, která brání tomu, aby živé organismy vytvořené Bohem byly přetvářeny a přeměňovány na materiál, který je předmětem práv průmyslového vlastnictví, dále křesťanskou a humanistickou koncepci pokroku a rozvoje, která přikazuje, aby byla respektována myšlenka stvoření, jakož i hledání harmonie mezi člověkem a přírodou, a konečně

křesťanské a humanistické zásady sociálního charakteru, jelikož snižování hodnoty živých organismů na úroveň produktů pro čistě komerční účely může mimo jiné podrývat základy společnosti.

32 Komise ve své replice zpochybňuje tvrzení, že žaloba je nepřípustná. Její výtky a argumenty byly totiž jasně a shodně vysvětleny ve výzvě dopisem, v odůvodněném stanovisku i v žalobě.

33 Co se týče směrnice 2001/18 mimo jejích článků 22 a 23, které byly výslovně uvedeny, protože představují základ zavedeného systému volného oběhu, je podle Komise porušen uvedený systém a samotný duch této směrnice, jakož i její veškerá ustanovení. Pokud jde o směrnici 2002/53, Komise naopak upřesňuje, že se její žaloba týká konkrétně čl. 4 odst. 4 a článku 16 tohoto aktu, a nikoli směrnice celé.

34 Pokud jde o věc samou, Komise zopakovala své tvrzení, že otázky spojené s povolením a uváděním osiv GMO na trh, byly vyčerpávajícím způsobem harmonizovány, přičemž směrnice 2001/18 navíc, zejména ve svém článku 29, zohledňuje etické otázky, takže již není možné, aby se některý členský stát dovolával článku 30 ES.

35 Komise má krom toho pochybnosti ohledně faktických důvodů, které vedly k přijetí sporných vnitrostátních ustanovení. Polská republika jednak nepředložila důkazy způsobilé prokázat, že se při přijetí dotyčných zákazů opírala o etické a náboženské úvahy, kterých se před Soudním dvorem dovolávala. Dále podle ní nebyly podrobné důvody náboženského a etického charakteru v žalobní odpovědi uplatňovány v průběhu fáze před soudním řízením, během níž Polská republika především zdůrazňovala hlediska životního prostředí a veřejného zdraví.

36 Podle Komise nemůže navíc členský stát vycházet z názorů části veřejného mínění s cílem jednostranně zpochybnit harmonizační opatření Společenství.

37 Ve své duplice Polská republika tvrdí, že vysvětlení, která Komise předložila s cílem odůvodnit přípustnosti žaloby a která hovoří o údajném porušení systému a ducha směrnice 2001/18, jsou nepřípustná, neboť jsou opožděná a příliš vágní. Uvedená vysvětlení jsou každopádně nepodložená již z toho důvodu, že uvedená směrnice zavádí několik systémů pro uvádění GMO na trh, jejich záměrné uvolňování anebo, konečně, jejich neúmyslné uvolňování.

38 Polská republika k věci samé uvádí, že pokud určitá směrnice pomíjí zásadní aspekty charakterizující určitou kategorii produktů, nelze provedenou harmonizaci považovat za dovršenou. Teze obhajovaná Komisí by podle Polské republiky měla v projednávaném případě za následek, že etické aspekty spojené s GMO, třebaže zákonodárce Společenství uznal jejich význam v bodech odůvodnění a v ustanoveních směrnice 2001/18, již nemohou být zohledněny ani v rámci postupů zavedených uvedenou směrnicí, ani na základě pravomocí, které si členské státy ponechaly.

39 Podle Polské republiky mohou být sporná vnitrostátní ustanovení vzhledem ke svým etickým cílům ve skutečnosti posuzována pouze z hlediska článků 28 ES a 30 ES, a nikoli podle směrnic 2001/18 a 2002/53. Jelikož však Komise netvrdila, že byl porušen uvedený článek 28 ES, ani nezpochybnila, že uvedená vnitrostátní ustanovení mohou splňovat požadavky, a to zejména požadavek proporcionality, uvedené v článku 30 ES, může se diskuze před Soudním dvorem týkat pouze otázky, zda je členský stát nadále oprávněn dovolávat se etických hledisek v oblasti uvádění GMO na trh.

40 Krom toho je Polská republika toho názoru, že Komise, která nese břemeno důkazu o tvrzeném nesplnění povinností, neprokázala, že vysvětlení etických hledisek podaná tímto členským státem jsou nesprávná. Ačkoli Komise tvrdí opak, má členský stát před

Soudním dvorem volnost přisoudit různý význam jednotlivým důvodům, které na svoji obranu uplatňoval během fáze před soudním řízením, jakož i rozvinout některé z nich na úkor jiných.

41 Polská republika navíc tvrdí, že je obecně známo, že v době schválení sporných vnitrostátních ustanovení byla většina poslanců členy politických stran, pro které představuje katolická víra hlavní hodnotu, takže není nijak udivující, že se nechali vést spíše všudypřítomnými křesťanskými a humanistickými hodnotami, které sdílí jejich voliči, než hledisky životního prostředí nebo veřejného zdraví, která jsou vědecky složitější a která je obtížnější pochopit.

Závěry Soudního dvora

K předmětu žaloby a k přípustnosti

42 Úvodem je třeba připomenout, že z článku 38 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora a související judikatury vyplývá, že každý návrh na zahájení řízení musí uvádět předmět sporu a stručný popis žalobních důvodů a že tyto údaje musí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obhajobu a Soudnímu dvoru vykonávat přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a že návrhová žádaní žaloby musí být formulována jasně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů (viz zejména rozsudek ze dne 12. února 2009, Komise v. Polsko, C-475/07, bod 43 a citovaná judikatura).

43 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že v žalobě podané podle článku 226 ES musí být výtky uvedeny souvisle a přesně, aby členský stát a Soudní dvůr mohly přesně pochopit rozsah vytýkaného porušení práva Společenství, což je podmínka nezbytná k tomu, aby zmíněný stát mohl užitečně uplatnit důvody na svou obhajobu a Soudní dvůr ověřit existenci tvrzeného porušení povinnosti (viz zejména výše uvedený rozsudek Komise v. Polsko, bod 44 a citovaná judikatura).

44 Zaprvé, pokud jde v daném případě o tu část žaloby vztahující se ke směrnici 2002/53, postačí připomenout, že bez ohledu na relativní nejednoznačnost návrhových žádání žaloby v tomto bodě, Komise ve své duplice potvrdila, že se uvedenou žalobou domáhá toho, aby bylo konstatováno, že Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají pouze z ustanovení výslovně označených v uvedených návrhových žádáních, tedy čl. 4 odst. 4 a článku 16 uvedené směrnice. Jelikož navíc Komise jasně popsala, jak během postupu před zahájením soudního řízení, tak ve své žalobě, důvody, na základě kterých se domnívá, že sporná vnitrostátní ustanovení porušují tato dvě ustanovení, a že tedy Polská republika měla dostatek času, aby v této souvislosti užitečně uplatnila důvody na svou obhajobu, nemůže být tato část žaloby považována za nepřípustnou.

45 Co se týče zadruhé přípustnosti té části žaloby, která se vztahuje ke směrnici 2001/18, musí být konstatováno, že, pokud jde o články 22 a 23 uvedené směrnice, Komise vyjádřila své výtky srozumitelně a dostatečně přesně. Avšak na druhou stranu nepopsala s požadovanou jasností důvody, na základě kterých měla za to, že Polská republika nesplnila všechny své povinnosti na základě téže směrnice.

46 Žaloba Komise se totiž nejprve omezuje na to, že přebírá pouze ustanovení čl. 2 odst. 2 směrnice 2001/18, které obsahuje definici GMO, jakož i ustanovení čl. 19 odst. 1 a 2, článku 22 a čl. 23 odst. 1 této směrnice, která jsou obsažena v její části C týkající se uvádění GMO na trh. Tato žaloba dále obsahuje přesná vysvětlení pouze u uvede-

ných článků 22 a 23 a poté uvádí závěr, že sporná vnitrostátní ustanovení nejsou slučitelná „se systémem volného oběhu zavedeným uvedenou směrnicí v celém rozsahu a zejména články 22 a 23“.

47 Jak správně tvrdí Polská republika, takovéto lapidární tvrzení nijak nevysvětluje důvody, proč byla směrnice 2001/18, která obsahuje mimo jiné část B věnovanou záměrnému uvolňování GMO pro jiné účely, než je jejich uvedení na trh, nebo část D obsahující ustanovení týkající se důvěrnosti, označování nebo výměny informací, porušena „jako celek“, jak je uvedeno v návrhových žádáních žaloby.

48 Z výše uvedeného vyplývá, že žaloba je ve své části, která se týká směrnice 2001/18, přípustná pouze v rozsahu, v němž se týká tvrzeného nesplnění povinností plynoucích z článků 22 a 23 uvedené směrnice, avšak nikoli v rozsahu, v němž požaduje, aby bylo konstatováno, že stejná směrnice byla porušena „jako celek“.

K věci samé

49 Polská republika ve své obhajobě a duplice zaměřila svou argumentaci výlučně na etické nebo náboženské důvody, na kterých jsou založena sporná vnitrostátní ustanovení.

50 Polská republika, aniž by zpochybnila, že zákazy, které obsahují sporná vnitrostátní ustanovení, porušují směrnice 2001/18 a 2002/53, pokud by se potvrdilo, že obchodování s osivy geneticky modifikovaných odrůd a jejich zápis do společného katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin mají upravovat pouze tyto směrnice, tvrdí, že tak tomu v projednávaném případě není. Vzhledem k tomu, že uvedená vnitrostátní ustanovení sledují etické účely, které jsou odlišné od cílů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, jakož i volného oběhu, které jsou pro uvedené směrnice

charakteristické, nespadají tak podle ní do působnosti těchto směrnic, takže narušení volného oběhu GMO, které způsobují, čímž potenciálně porušují článek 28 ES, může být v daném případě odůvodněno na základě článku 30 ES.

51 V této souvislosti se Soudní dvůr nicméně domnívá, že pro účely rozhodnutí této věci není nezbytné vyjádřit se k otázce, zda a v jakém rozsahu a za jakých případných podmínek mají členské státy možnost uplatňovat argumenty etického nebo náboženského charakteru k odůvodnění toho, že přijaly vnitrostátní opatření, která se stejně jako sporná vnitrostátní ustanovení odchylují od směrnic 2001/18 a 2002/53.

52 V daném případě totiž postačí konstatovat, že Polská republika, které by v takovém případě příslušelo důkazní břemeno, v žádném případě neprokázala, že sporná vnitrostátní ustanovení skutečně sledovala tvrzené účely náboženského a etického charakteru, o jejichž existenci Komise ostatně pochybuje.

53 Je třeba připomenout, že z judikatury vyplývá povinnost členských států prokázat, že jsou splněny podmínky, které dovolují použít výjimku z článku 28 ES (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie, C-110/05, Sb. rozh. s. I-519, bod 62). Zejména pak, pokud se členský stát, proti kterému je podána žaloba na určení nesplnění povinností, v rámci své obhajoby dovolává odůvodnění plynoucího z článku 30 ES, má Soudní dvůr posuzovat obdobné odůvodnění pouze pokud je nesporné nebo náležitě prokázáno, že dotčená vnitrostátní právní úprava sleduje skutečně účel, který mu v této souvislosti poskytuje žalovaný stát (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 8. února 1983, Komise v. Spojené království, 124/81, Recueil, s. 203, bod 35; ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko, C-320/03, Recueil, s. I-9871, bod 71, a ze dne 11. září 2008, Komise v. Německo, C-141/07, Sb. rozh. s. I-6935, bod 47).

54 Pokud jde konkrétně o odůvodnění založené na ochraně veřejné morálky, které se dovolává Polská republika v rámci projednávané věci, je třeba mít zaprvé za to, že takový důkazní požadavek nemohou uspokojit tak obecná tvrzení, jaká předložil tento členský stát před zahájením soudního řízení, která odkazují na obavy z poškození životního prostředí a veřejného zdraví a na silné odmítání GMO ze strany polské veřejnosti nebo na skutečnost, že sejmy polských vojvodství přijaly rezoluce prohlašující, že na území vojvodství by se neměly pěstovat geneticky modifikované plodiny a GMO.

55 Za těchto podmínek se totiž zdá, že veřejná morálka není ve skutečnosti uplatňována samostatně, ale splývá s odůvodněním týkajícím se ochrany životního prostředí a zdraví, které jsou v daném případě právě předmětem směrnice 2001/18 (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 19. března 1998, Compassion in World Farming, C-1/96, Recueil, s. I-1251, bod 66).

56 Členský stát se přitom nemůže opírat o názor části veřejného mínění k tomu, aby jednostranně zpochybnil harmonizační opatření přijaté orgány Společenství (viz výše uvedený rozsudek Compassion in World Farming, bod 67). Jak připomněl Soudní dvůr ve věci, která se týkala právě směrnice 2001/18, členský stát zejména nemůže namítat aplikační obtíže, které vyvstaly při provádění aktu Společenství, včetně obtíží souvisejících s odporem jednotlivců, aby tak odůvodnil nesplnění povinností a nedodržení lhůt vyplývajících z právních předpisů Společenství (viz rozsudek ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie, C-121/07, Sb. rozh. s. I-9159, bod 72).

57 Zadruhé, pokud jde o argumenty, které mají konkrétně náboženský nebo etický charakter a které Polská republika předložila Soudnímu dvoru poprvé v rámci své žalobní odpovědi a dupliky, je třeba konstatovat, že uvedený členský stát neprokázal, že takové úvahy byly skutečně základem pro přijetí sporných vnitrostátních ustanovení.

58 Polská republika se totiž v podstatě odvolávala spíše na určitou formu všeobecné domněnky, podle níž nelze považovat za udivující, že tomu v daném případě bylo právě takto. Jednak se dovolává okolnosti, že je všeobecně známo, že polská veřejnost přikládá křesťanským a katolickým hodnotám prvořadý význam. Dále Polská republika tvrdí, že se politické strany, které v době přijetí sporných vnitrostátních ustanovení disponovaly většinou v polském parlamentu, hlásily právě k takovýmto hodnotám. Za těchto podmínek je podle uvedeného členského státu důvodné mít za to, že poslanci, kteří obvykle nemají vědecké vzdělání, jsou náchylnější k tomu, že budou inspirováni spíše náboženskými nebo etickými úvahami, které je ovlivňují obecně v jejich politické činnosti, než jinými úvahami, které jsou spojeny zejména s vědecky složitými posouzeními, jež se týkají ochrany životního prostředí nebo veřejného zdraví.

59 Takové úvahy však nemohou postačovat k prokázání toho, že přijetí sporných vnitrostátních ustanovení bylo skutečně vedeno důvody etického a náboženského charakteru, které byly popsány v žalobní odpovědi a v duplice, a to tím spíše, že Polská republika v průběhu postupu před zahájením soudního řízení založila svou obhajobu hlavně na nedostatcích, kterými je údajně stižena směrnice 2001/18 z hlediska zásady předběžné opatrnosti a rizik, která z ní podle Polské republiky plynou jak pro životní prostředí, tak veřejné zdraví.

60 Za těchto podmínek nezbývá pro účely rozhodnutí o žalobě Komise než konstatovat, že takové obecné zákazy, jaké jsou obsahem sporných vnitrostátních ustanoveních, porušují, jak tvrdila Komise, povinnosti vyplývající pro Polskou republiku jak z článků 22 a 23 směrnice 2001/18, tak z čl. 4 odst. 4 a článku 16 směrnice 2002/53.

61 Jednak je třeba připomenout, že články 22 a 23 směrnice 2001/18 ukládají členským státům povinnost nezakazovat, neomezovat nebo nebránit uvádění na trh GMO nebo produktů s jejich obsahem, které vyhovují požadavkům této směrnice, s výjimkou využití možnosti přijmout ochranná opatření, která tato směrnice předvídá, za předpokladu, že budou dodrženy konkrétní podmínky, které v tomto ohledu stanoví druhé z těchto ustanovení. Takové jednostranné vnitrostátní opatření spočívající

v obecném zákazu uvádění osiv GMO na trh, jaké předvídá čl. 57 odst. 3 zákona o osivech, tak zjevně porušuje ustanovení uvedených článků 22 a 23.

62 Takový obecný zákaz rovněž zjevně porušuje čl. 16 odst. 1 směrnice 2002/53, který ukládá členským státům povinnost nepodrobovat osiva odrůd schválených v souladu s uvedenou směrnicí žádnému omezení uvádění na trh, kromě případů, kdy využije výjimek uvedených v odst. 2 tohoto článku, které nejsou v projednávaném případě použitelné. Jak připomněla Komise, je v této souvislosti nesporné, že určitý počet odrůd, které byly schváleny v souladu s uvedenou směrnicí, a které tedy figurují ve společném katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin uvedeném v článku 17 této směrnice, jsou geneticky modifikovanými odrůdami.

63 Dále zejména z čl. 4 odst. 4 směrnice 2002/53 vyplývá, že zápis geneticky modifikovaných odrůd do vnitrostátního katalogu odrůd nemůže být předmětem takového obecného zákazu, jaký předvídá čl. 5 odst. 4 zákona o osivech. Z uvedeného čl. 4 odst. 4 totiž zejména vyplývá, že případné zamítnutí zápisu určité odrůdy do uvedeného vnitrostátního katalogu z pouhého důvodu, že má vlastnosti geneticky modifikovaného organismu, je odůvodněno pouze tehdy, pokud nebyla přijata veškerá přiměřená opatření k zabránění rizik pro lidské zdraví, přičemž, jak uvedla právem Komise, tomu tak nemůže být zejména v případě, kdy byla určitá odrůda schválena na základě ustanovení směrnice 2001/18.

64 Vzhledem k výše uvedenému, je třeba učinit závěr, že Polská republika tím, že zavedla zákaz volného oběhu osiva geneticky modifikovaných odrůd, jakož i zákaz zápisu geneticky modifikovaných odrůd do vnitrostátního katalogu odrůd, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 22 a 23 směrnice 2001/18/ES, jakož i z čl. 4 odst. 4 a článku 16 směrnice 2002/53/ES.

65 Naopak, jak vyplývá z bodu 48 tohoto rozsudku, musí být uvedená žaloba zamítnuta jako nepřípustná v rozsahu, v němž se Komise touto žalobou domáhá, aby bylo určeno, že Polská republika nesplnila povinnosti, které jí ukládá směrnice 2001/18 chápaná jako celek.

K nákladům řízení

66 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. Podle čl. 69 odst. 3 jednacího řádu může Soudní dvůr rozdělit náklady mezi účastníky řízení nebo rozhodnout, že každý z nich nese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch. Ačkoli v projednávaném případě Polská republika neměla z převážné části ve věci úspěch, je třeba zohlednit skutečnost, že žaloba Komise byla částečně prohlášena za nepřípustnou. S ohledem na okolnosti projednávaného případu je namístě rozhodnout, že Polská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí dvě třetiny nákladů vynaložených Komisí. Komise ponese třetinu vlastních nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) **Polská republika tím, že zavedla zákaz volného oběhu osiva geneticky modifikovaných odrůd, jakož i zákaz zápisu geneticky modifikovaných odrůd do vnitrostátního katalogu odrůd, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 22 a 23 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS, jakož i z čl. 4 odst. 4 a článku 16 směrnice Rady 2002/53/ES ze dne 13. června 2002 o Společném katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin.**

2) Ve zbývající části se žaloba zamítá.

3) Polská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí dvě třetiny nákladů vynaložených Komisí.

4) Komise ponese třetinu vlastních nákladů řízení.

Podpisy.