STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
M. POIARESE MADURA
přednesené dne 1. března 2007 [1]

I – Úvod

1. Podstata předběžných otázek položených College van Beroep voor het bedrijfsleven (správní soud pro hospodářské věci) (Nizozemsko) v projednávané věci je totožná s podstatou otázek položených tímtéž soudem ve věci Dokter a další [2]. Týkají se výkladu směrnice Rady 85/511/EHS ze dne 18. listopadu 1985, kterou se zavádějí opatření Společenství pro tlumení slintavky a kulhavky [3]. Nicméně v projednávané věci žádá předkládající soud o stanovisko Soudního dvora ohledně problému, který má méně společného se slintavkou a kulhavkou než s procesními pravidly.

2. Ve věci Dokter a další žalobci v původním řízení napadli legalitu rozhodnutí o porážce zvířat v jejich hospodářstvích z toho důvodu, že uvedené rozhodnutí se zakládalo na analýze provedené laboratoří, která nebyla uvedená na seznamu v příloze B uvedené směrnice. V projednávané věci žalobci v původním řízení rovněž napadli rozhodnutí o porážce jejich zvířat. Nicméně ve svých návrhových žádáních před vnitrostátním soudem se neopírali o argument, že uvedená laboratoř nebyla uvedena na seznamu v příloze B směrnice, ačkoli se věci týkaly přesně téže laboratoře. Předkládající soud se proto táže, zda právní řád Společenství vyžaduje, aby uplatnil tento důvod bez návrhu, přestože běžně by tomu vnitrostátní procesní pravidla bránila.

3. Ve svém stanovisku Dokter a další jsem již přednesl svůj názor ohledně meritorních otázek týkajících se uvedené směrnice. Zde se soustředím na otázky procesního práva položené předkládajícím soudem a pokusím se zasadit projednávané věci do struktury judikatury, již zahájily rozsudky ve věci Peterbroeck [4] a Van Schijndel a Van Veen [5]. Nicméně poznamenávám, že je obtížné uniknout dojmu, že relevance uvedené otázky k vyřešení věcí v původním řízení je

1 — Původní jazyk: portugalština.

2 — Rozsudek ze dne 15. června 2006, Dokter a další, C-28/05, Sb. rozh. s. I-5431.

3 — Úř. věst. L 315, s. 11, ve znění směrnice Rady 90/423/EHS ze dne 26. června 1990 (Úř. věst. L 224, s. 13).

4 — Rozsudek ze dne 14. prosince 1995, C-312/93, Recueil, s. I-4599.

5 — Rozsudek ze dne 14. prosince 1995, spojené věci C-430/93 a C-431/93, Recueil, s. I-4705.

vedlejší. Žádost předkládajícího soudu o pokyny totiž zdá se pramení z obecnějšího zájmu o vyjasnění judikatury Soudního dvora v této oblasti.

II – Skutkový stav a předběžné otázky

4. Řízení před College van Beroep voor het bedrijfsleven bylo zahájeno v důsledku epidemie slintavky a kulhavky v roce 2001, jež se dotkla řady členských států. V odpověď na tuto epidemii přijaly odpovědné orgány v Nizozemsku opatření za účelem zamezení dalšímu šíření nemoci [6]. Uvedená opatření zahrnovala preventivní porážku sudokopytníků v hospodářstvích nalézajících se v blízkosti kontaminovaného hospodářství.

5. Na základě výsledků testů provedených laboratoří ID-Lelystad BV (dále jen „ID-Lelystad") Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Státní inspekce dobytka a masa; dále jen „RVV") dospěl k závěru, že hospodářství žalobců v původních řízeních se nacházejí v blízkosti kontaminovaného hospodářství. RVV proto nařídil preventivní porážku zvířat v hospodářstvích žalobců.

6. V řízeních před předkládajícím soudem žalobci napadli legalitu rozhodnutí o porážkách svých zvířat z několika důvodů. Předkládající soud uvedené důvody zamítl. Žalobci však v řadě podobných věcí probíhajících rovněž před uvedeným soudem napadli legalitu podobných rozhodnutí na základě dalšího důvodu, a to že ID-Lelystad nebyl uveden na seznamu v příloze B směrnice 85/511. Tento argument vyvolal předběžnou otázku, na základě které byl vydán rozsudek ve věci Dokter a další [7].

7. Otázky ve věci Dokter a další se týkaly článků 11 a 13 směrnice 85/511. Na základě čl. 11 odst. 1 první odrážky a čl. 13 odst. 1 druhé odrážky členské státy musejí zajistit, aby manipulace s virem slintavky a kulhavky pro diagnostické účely byla prováděna pouze ve schválených laboratořích uvedených na seznamu v příloze B uvedené směrnice. Laboratoř uvedená pro Nizozemsko byla CIDC-Lelystad. ID-Lelystad byl vytvořen z CIDC-Lelystad po řadě sloučení

6 — Viz rovněž rozsudky ze dne 12. července 2001, Jippes, C-189/01, Recueil, s. I-5689; a ze dne 10. března 2005, Tempelman a Van Schaijk, spojené věci C-96/03 a C-97/03, Sb. rozh. s. I-1895.

7 — Uvedené v poznámce pod čarou 2.

a převzetí, ale nikdy nebyl zapsán do přílohy B. Předkládající soud tedy požádal o názor Soudního dvora ohledně následků určení referenční laboratoře v uvedené směrnici. Mimoto se táže, zda podle práva Společenství musí být rozhodnuto, že vnitrostátní soud je vázán výsledky poskytnutými laboratoří, která provedla testy.

8. Zatímco řízení o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci Dokter a další dosud probíhalo, College van Beroep voor het bedrijfsleven se rozhodl položit Soudnímu dvoru tytéž otázky v právě projednávaných věcech. Nicméně se tentokrát otázal také na to, zda má podle práva Společenství povinnost bez návrhu uplatnit důvody týkající se statusu ID-Lelystad.

9. Soudní dvůr vydal rozsudek ve věci Dokter a další dne 15. června 2006. S ohledem na uvedený rozsudek Soudní dvůr zaslal vnitrostátnímu soudu dopis s otázkou, zda si přeje setrvat na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávaných věcech. Dopisem ze dne 27. července 2006 uvedený soud odpověděl kladně.

10. V tomto stanovisku se budu zabývat pouze otázkou, zda právo Společenství vyžaduje, aby vnitrostátní soud překročil rámec sporu vymezený účastníky řízení za tím účelem, aby bez návrhu přezkoumal důvody založené na směrnici 85/511. Ohledně dalších položených otázek žádám Soudní dvůr, aby znovu zohlednil mé stanovisko ve věci Dokter a další a, netřeba říkat, své rozhodnutí v uvedené věci.

III – Posouzení

K přípustnosti

11. Vnitrostátní pravidla, která brání soudu uplatnit bez návrhu důvody neuplatněné účastníky řízení, nemohou bránit položení předběžné otázky Soudnímu dvoru za účelem určení, zda jsou taková pravidla slučitelná s právem Společenství [8]. Taková žádost by však byla nepřípustná, pokud by nebyla nezbytná k řešení sporu v původním řízení [9].

8 — Peterbroeck, uvedený výše v poznámce pod čarou 4, bod 13. Viz rovněž rozsudky ze dne 16. ledna 1974, Rheinmühlen (166/73, Recueil, s. 33, body 2 a 3) a ze dne 14. prosince 2000, Fazenda Pública (C-446/98, Recueil, s. I-11435, bod 48).

9 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 3. února 1983, Robards (149/82, Recueil, s. 171, bod 19); ze dne 16. července 1992, Meilicke (C-83/91, Recueil, s. I-4871, bod 25); a ze dne 21. března 2002, Cura Anlagen (C-451/99, Recueil, s. I-3193, bod 26).

12. Lze pochopit názor, že otázka, na kterou momentálně předkládající soud hledá odpověď, hraničí s hypotetickým problémem. Komise totiž v průběhu jednání argumentovala, že s ohledem na rozhodnutí ve věci Dokter a další odpověď na uvedenou otázku neovlivní výsledek původních řízení. Ačkoli sympatizuji s tímto názorem, nepovažuji tento argument za dostatečně přesvědčivý, abych učinil závěr, že otázka předkládajícího soudu je nepřípustná. V zásadě je věcí předkládajícího soudu „určit jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru“ [10]. Mimoto účinek rozhodnutí ve věci Dokter a další není dosud zcela jistý, neboť uvedené rozhodnutí ponechalo jistý prostor pro uvážení předkládajícího soudu. Z uvedených důvodů bych považoval otázku za přípustnou.

Požadavky práva Společenství ohledně vnitrostátních procesních pravidel

13. Soudní dvůr opakovaně zdůraznil „zásadu procesní autonomie“, která znamená, že vnitrostátní soudy mohou uplatňovat právo Společenství na základě vlastních vnitrostátních procesních pravidel. V případě neexistence harmonizace takových pravidel „přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z přímého účinku práva Společenství“ [11].

14. Tím však nejsou vnitrostátní procesní pravidla zcela vyňata z požadavků práva Společenství. Podle ustálené judikatury musejí být vnitrostátní procesní pravidla v souladu se zásadou rovnocennosti a zásadou efektivity [12].

15. Zásada rovnocennosti vyžaduje, aby se tatáž procesní pravidla uplatnila na žaloby na základě práva Společenství, jakož i na srovnatelné žaloby na základě vnitrostátního práva [13].

10 — Sanz de Lera, ze dne 14. prosince 1995, spojené věci C-163/94, C-165/94 a C-250/94, Recueil, s. I-4821, bod 15. Viz rovněž věc Mangold, ze dne 22. listopadu 2005, (C-144/04, Sb. rozh. s. I-9981, body 32 až 38).

11 — Van Schijndel a Van Veen, výše uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 17. Viz rovněž například rozsudky ze dne 16. prosince 1976, Rewe-Zentralfinanz (33/76, Recueil, s. 1989, bod 5); a Comet (45/76, Recueil, s. 2043, bod 13); ze dne 28. září 1994, Fischer (C-128/93, Recueil, s. I-4583, bod 39); ze dne 6. prosince 1994, Johnson (C-410/92, Recueil, s. I-5483, bod 21); a ze dne 11. prosince 1997, Magorrian and Cunningham (C-246/96, Recueil, s. I-7153, bod 37).

12 — Viz například rozsudek ze dne 15. září 1998, Edis (C-231/96, Recueil, s. I-4951, bod 34); ze dne 20. září 2001, Courage (C-453/99, Recueil, s. I-6297, bod 29); ze dne 17. června 2004, Recheio – Cash & Carry (C-30/02, Sb. rozh. s. I-6051, bod 17); a ze dne 5. října 2006, Nádasdi (spojené věci C-290/05 a C-333/05, Sb. rozh. s. I-10115, bod 69).

13 — Viz například Rewe-Zentralfinanz, výše uvedený v poznámce po čarou 11, bod 6, a rozsudek ze dne 16. května 2000, Preston a další (C-78/98, Recueil, s. I-3201, bod 31).

16. Zásada efektivity znamená, že přiznání práv na základě právního řádu Společenství musí mít praktický smysl. V zásadě ve vztahu k právům přiznaným právem Společenství vyjadřuje známé pravidlo, že kde je právo, tam musí být procesní prostředek [14]. Slovy generálního advokáta Jacobse: „jedinec, který se domnívá, že byl poškozen opatřením, jež ho zbavuje práva nebo výhody vyplývající z právního řádu Společenství, musí mít přístup k opravnému prostředku proti uvedenému opatření a musí se mu dostat plné soudní ochrany“ [15]. Zásada efektivity tedy vylučuje procesní pravidla, která v praxi znemožňují nebo nadměrně ztěžují výkon práv přiznaných právním řádem Společenství [16].

17. Zatímco tedy zásada efektivity stanoví minimální úroveň procesního zacházení, jež musí být držitelům práv Společenství zaručena, zásada rovnocennosti zajišťuje, že procesní zacházení s držiteli práv Společenství nesmí být méně příznivé než procesní zacházení s držiteli obdobných práv zaručených vnitrostátním právem.

18. Tento soubor zásad rovněž poskytuje měřítko pro posouzení vnitrostátního procesního pravidla omezujícího možnost soudu uplatnit důvody bez návrhu účastníků. V souladu se zásadou procesní autonomie Soudní dvůr rozhodl, že právo Společenství obecně nepožaduje, aby vnitrostátní soud mohl bez návrhu uplatnit důvody vycházející z práva Společenství, pokud tak opomněli učinit účastníci řízení [17]. Nicméně judikatura rovněž ukazuje, že z tohoto pravidla existují výjimky ve smyslu zásady efektivity a zásady rovnocennosti.

19. Dosud načrtnutý teoretický rámec se může zdát jednoduchý. Avšak použití zásady efektivity a zásady rovnocennosti vedlo k řadě rozhodnutí, jež se mohou na první pohled zdát do jisté míry nesourodá. Pokusím se popsat, jak tato různá rozhodnutí – jakož i právě posuzované věci – mohou být nicméně utříděna v souladu s dotčenou zásadou, počínaje věcmi týkajícími se zásady efektivity.

14 — Rozsudky ze dne 19. června 1990, Factortame a další (C-213/89, Recueil, s. I-2433); ze dne 19. listopadu 1991, Francovich (spojené věci C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357); a Courage, výše uvedený v poznámce pod čarou 12.

15 — Stanovisko generálního advokáta Jacobse přednesené dne 21. března 2002 ve věci Unión de Pequeños Agricultores v. Rada (rozsudek ze dne 25. července 2002, C-50/00 P, Recueil, s. I-6677), bod 38. Viz rovněž rozsudek ze dne 15. října 1987, Heylens (222/86, Recueil, s. I-4097, body 15 až 17).

16 — Viz například Peterbroeck, výše uvedený v poznámce pod čarou 4, bod 14, a Courage, výše uvedený v poznámce pod čarou 12, body 25 až 29.

17 — Van Schijndel a Van Veen, výše uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 22. Právo Společenství dokonce *nebrání* vnitrostátním soudům zohlednit ustanovení práva Společenství ani v případě, že se o ně účastníci řízení neopírali (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 11. července 1991, Verholen a další, spojené věci C-87/90, C-88/90 a C-89/90, Recueil, s. I-3757, body 12 až 16; a ze dne 19. června 2003, GAT, C-315/01, Recueil, s. I-6351, body 46 a 50.

Zásada efektivity

20. První z uvedených věcí, Peterbroeck [18], okamžitě nastoluje otázku, jak lze řádně vysvětlit použití zásady efektivity Soudním dvorem, zejména s ohledem na rozsudek Soudního dvora z téhož dne, ve věci Van Schijndel a Van Veen [19]. Ve věci Peterbroeck Soudní dvůr odmítl procesní pravidlo, které bránilo vnitrostátnímu soudu bez návrhu posoudit, zda ustanovení vnitrostátního práva bylo slučitelné s právem Společenství, zatímco ve věci Van Schijndel a Van Veen Soudní dvůr zdánlivě srovnatelné pravidlo připustil.

21. Obě věci spočívaly na zásadě efektivity: ztížilo dotčené procesní pravidlo nadměrně výkon práva přiznaného právním řádem Společenství? Soudní dvůr provedl skutkové posouzení s ohledem na řízení jako celek. Ve věci Van Schijndel a Van Veen žalobci žádali Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska), aby zrušil dvě rozhodnutí Rechtbank Breda (regionální soud, Breda) z toho důvodu, že uvedený soud měl i bez návrhu zohlednit pravidla Smlouvy týkající se hospodářské soutěže a volného poskytování služeb. V odpovědi na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podané Hoge Raad Soudní dvůr určil, že za daných okolností právo Společenství nestanovilo povinnost vnitrostátních soudů odchýlit se od vnitrostátních procesních pravidel a překročit rámec sporu vymezený účastníky.

22. Situace ve věci Peterbroeck však byla odlišná. Týkala se žaloby proti rozhodnutí belgických daňových úřadů. V zásadě se soudní přezkum uvedeného rozhodnutí omezil na důvody, které žalobce uplatnil v průběhu správního řízení. Po skončení uvedeného řízení měl žalobce šedesát dnů na vznesení nových žalobních důvodů – včetně těch na základě práva Společenství – před příslušným soudem. Soudní dvůr rozhodl, že tato omezená lhůta ve svém právním a praktickém kontextu byla překážkou pro výkon práv přiznaných právním řádem Společenství.

23. Otázka, zda je v praxi nadměrně ztížen výkon práva, může být posuzována různě – což vysvětluje, proč bylo ve věcech Peterbroeck a Van Schijndel a Van Veen dosaženo odlišného výsledku pouze na základě několika málo činitelů. Nicméně existují okolnosti, za kterých je zjevné, že bez možnosti vnitrostátního soudu bez návrhu uplatnit

18 — Výše uvedený v poznámce pod čarou 4.

19 — Výše uvedený v poznámce pod čarou 5.

důvod vycházející z práva Společenství by pro účastníky řízení bylo obzvláště obtížné dosáhnout soudní ochrany tam, kde jim právní řád Společenství přiznává právo. Rozsudky ve věcech Océano Grupo Editorial [20] a Cofidis [21] jsou toho příkladem.

24. Ve věcech Océano Grupo Editorial a Cofidis Soudní dvůr rozhodl, že možnost soudu uplatnit bez návrhu důvod neuplatněný účastníky lze vyvodit ze znění směrnice, jestliže je nezbytným prostředkem pro dosažení účelu uvedené směrnice [22]. Konkrétněji Soudní dvůr rozhodl, že pravomoc vnitrostátního soudu určit bez návrhu, že ujednání o soudní příslušnosti ve spotřebitelské smlouvě je nepřiměřenou podmínkou, byla nezbytná pro dosažení účelu směrnice Rady 93/13/EHS [23]. Uvedeným účelem přece bylo chránit spotřebitele před nepřiměřenými podmínkami ve spotřebitelských smlouvách. Soudní dvůr vyložil směrnici v souladu se zásadou efektivity. Pokud by to Soudní dvůr učinil jinak, „vznikla by paradoxní situace, v níž by byl spotřebitel povinen dostavit se k soudu v jiném místě, než je místo jeho bydliště, právě za účelem uplatnění argumentu, že smluvní podmínka, na jejímž základě je k tomu povinen, je nepřiměřená!“ [24].

25. Judikaturu lze pravděpodobně nejlépe shrnout takto: zásada efektivity neukládá povinnost vnitrostátním soudům bez návrhu uplatnit důvody vycházející z práva Společenství, kromě okolností, za kterých je to nezbytné k zajištění soudní ochrany tam, kde právní řád Společenství přiznává právo. Vnitrostátní soudy tedy mají povinnost zasáhnout tam, kde je to nezbytné k zajištění ochrany práv přiznaných právním řádem Společenství. Zásada efektivity však neukládá obecnou povinnost vnitrostátních soudů zajistit za všech okolností uplatnění pravidel vycházejících z právního řádu Společenství.

26. Mění se něco v případě, je-li dotčené pravidlo Společenství pravidlem základním? V projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládající soud zvažuje možnost, že některá pravidla mohou mít tak zásadní význam, že na ně právní řád Společenství pohlíží jako na pravidla „nepo-

20 — Rozsudek ze dne 27. června 2000, Océano Grupo Editorial (spojené věci C-240/98 až C-244/98, Recueil, s. I-4941).

21 — Rozsudek ze dne 21. listopadu 2002, Cofidis (C-473/00, Recueil, s. I-10875).

22 — Océano Grupo Editorial, výše uvedený v poznámce pod čarou 20, bod 26, a Cofidis, výše uvedený v poznámce pod čarou 21, body 32 a 33.

23 — Směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách (Úř. věst. L 95, s. 29).

24 — Stanovisko generálního advokáta Saggia ve věci Océano Grupo Editorial, bod 24.

minutelná", a tedy požaduje, aby je vnitrostátní soudy uplatňovaly bez návrhu. V této souvislosti předkládající soud uvádí rozsudek Eco Swiss [25]. Uvedená věc se týkala žaloby na neplatnost rozhodčího nálezu. Rozhodce přiznal náhradu škody způsobené ukončením licenční smlouvy. V průběhu rozhodčího řízení nebyla vznesena otázka platnosti smlouvy podle článku 81 ES. Soudní dvůr rozhodl, že vnitrostátní soud měl vyhovět žalobě na neplatnost rozhodčího nálezu, pokud měl za to, že byl v rozporu s článkem 81 ES a pokud vnitrostátní procesní pravidla ukládají povinnost vyhovět žalobě na neplatnost založené na nedodržení vnitrostátních nepominutelných pravidel [26].

Totéž ustanovení však bylo dotčeno rovněž v rozsudku Van Schijndel a Van Veen, a v něm Soudní dvůr neshledal povinnost použít článek 81 ES. Z toho vyplývá, že otázka, zda dotčené ustanovení je ustanovením nepominutelným, není určující pro účely uplatnění zásady efektivity. Jak vysvětlím níže, Eco Swiss totiž především patří do kategorie věcí, v nichž Soudní dvůr uplatnil zásadu rovnocennosti.

27. Bylo by však nesprávné na základě rozsudku Eco Swiss učinit závěr, že zásada efektivity vyžaduje, aby některá ustanovení práva Společenství byla z důvodu jejich významu pro právní řád Společenství povinně uplatněna vnitrostátními soudy i v případě, že se jich účastníci řízení opomněli dovolávat. Takový výklad rozsudku Eco Swiss by totiž nebyl slučitelný s rozsudkem Van Schijndel a Van Veen. Je nesporné, že Soudní dvůr v rozsudku Eco Swiss poznamenal, že článek 81 ES je „základním ustanovením nezbytným ke splnění poslání svěřených Společenství" [27].

28. Přesto se však Soudní dvůr v rozsudku Eco Swiss k zásadě efektivity vyjádřil. Poté, co o věci rozhodl na základě zásady rovnocennosti, Soudní dvůr dále poznamenal, že „otázky týkající se výkladu zákazu stanoveného [čl. 81 odst. 1 ES] by měly být otevřeny k přezkumu vnitrostátními soudy v řízení ohledně určení platnosti rozhodčího nálezu" [28]. Hlavní starostí Soudního dvora se zdálo být, že musí být dostupný procesní prostředek k napadení rozhodčího nálezu porušujícího článek 81 ES [29]. V důsledku toho vnitrostátní pravidlo omezující soudní přezkum rozhodčího nálezu na důvody, jichž se žalobce dovolával v rozhodčím řízení, je

25 — Rozsudek ze dne 1. června 1989, Eco Swiss (C-126/97, Recueil, s. I-3055).

26 — Rozsudek Eco Swiss, bod 41.

27 — Rozsudek Eco Swiss, bod 36.

28 — Rozsudek Eco Swiss, bod 40.

29 — Vnitrostátní právo samozřejmě může vyžadovat předložení procesního prostředku v rozumné lhůtě (viz body 43 až 48 rozsudku Eco Swiss).

v rozporu se zásadou efektivity. Skutečnost, že účastníci řízení měli v rozhodčím řízení příležitost dovolávat se důvodů založených na právu Společenství nezaručuje úplnou soudní ochranu, neboť uvedené řízení – stejně jako správní řízení ve věci Peterbroeck – není *soudním* řízením v přísném slova smyslu [30].

29. Souhrnem zásada efektivity neukládá vnitrostátnímu soudu povinnost bez návrhu uplatnit důvod vycházející z práva Společenství, ani pokud se týká ustanovení základního významu pro právní řád Společenství. Nicméně zásada efektivity vyžaduje, aby účastníci řízení měli skutečně příležitost uplatnit žalobní důvod na základě práva Společenství před vnitrostátním soudem. V opačném případě musí mít vnitrostátní soud pravomoc uplatnit tento důvod i bez návrhu.

30. Je nesporné, že v dotčeném řízení měli účastníci skutečně příležitost ve svém podání před vnitrostátním soudem uplatnit žalobní důvod na základě článků 11 a 13 směrnice 85/511. Na rozdíl od věci Peterbroeck vnitrostátní procesní pravidla neztěžovala nadměrně možnost dovolávat se uvedených ustanovení. Pouhá skutečnost, že se jich účastníci řízení opomněli dovolávat, nevytváří povinnost pro vnitrostátní soud je zastoupit a napravit opomenutí na základě zásady efektivity.

31. Mimoto, jak předkládající soud správně poznamenal, směrnice 85/511 nestanoví, že články 11 a 13 musejí být vnitrostátními soudy uplatněny bez návrhu. Cílem směrnice je dle jejího článku 1 definovat „opatření Společenství, která mají být použita v případě vzplanutí slintavky a kulhavky" a chránit tak zdraví hospodářských zvířat v celém Společenství [31]. Jen stěží lze učinit závěr, že uvedeného účelu lze dosáhnout, pouze pokud vnitrostátní soud připustí, že má pravomoc bez návrhu uplatnit důvod, že rozhodnutí o porážce hospodářských zvířat žalobce za účelem zabránění šíření slintavky a kulhavky bylo založeno na analýzách pro-

30 — V tomto smyslu je rozsudek Eco Swiss konzistentní s rozhodnutím Soudního dvora, že rozhodčí soud vytvořený na základě občanskoprávní dohody bez zásahu státu nelze považovat za soud ve smyslu článku 234 ES, a tedy nemůže pokládat předběžné otázky na základě uvedeného článku (rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 1982, Nordsee, 102/81, Recueil, s. 1095).

31 — Viz odůvodnění směrnice 85/511.

vedených laboratoří neuvedenou v příloze B uvedené směrnice. V rozsahu, v jakém uvedená směrnice směřuje k přiznání práv žalobcům, může být účinné soudní ochrany takových práv v zásadě dosaženo bez povinnosti vnitrostátního soudu uplatnit uvedenou směrnici i bez návrhu. V tomto ohledu je projednávaná věc výrazně odlišná od věcí Océano Grupo Editorial a Cofidis.

32. V důsledku toho zásada efektivity nevyžaduje, aby vnitrostátní soud bez návrhu přezkoumal důvod vycházející z článků 11 a 13 směrnice 85/511. Nicméně zbývá otázka, zda takový požadavek vyplývá ze zásady rovnocennosti.

Zásada rovnocennosti

33. Pokud vnitrostátní procesní právo poskytuje soudu možnost uplatnit bez návrhu důvody neuplatněné účastníky, zásada rovnocennosti vyžaduje, aby byla tato možnost rozšířena na žalobní důvody vycházející z práva Společenství. Ve vztahu k důvodům vycházejícím z práva Společenství totiž zásada spolupráce stanovená v článku 10 ES ukládá vnitrostátním soudům povinnost tuto možnost využít [32]. Nicméně pravomoc soudů uplatnit bez návrhu důvody vycházející z vnitrostátního práva je běžně přísně omezena. V důsledku toho vzniká otázka, jak uvedená omezení ovlivňují povinnost uplatnit bez návrhu důvody vycházející z práva Společenství.

34. Jinými slovy pokud mají vnitrostátní soudy pravomoc přezkoumat bez návrhu *určité* důvody založené na vnitrostátním právu, zásada rovnocennosti vyžaduje, aby měly tutéž pravomoc rovněž ve vztahu k *rovnocenným* důvodům na základě práva Společenství. Otázkou tedy je, jak určit, které důvody jsou „rovnocenné".

35. Eco Swiss poskytuje příklad [33]. Vnitrostátní procení pravidla dotčená v uvedené věci stanovila, že zrušení rozhodčího nálezu lze nařídit pouze na základě omezeného počtu důvodů, včetně toho důvodu, že nález

32 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld (C-72/95, Recueil, s. I-5403, body 57 a 58); a Van Schijndel a Van Veen, výše uvedený v poznámce pod čarou 5, body 13 a 14.

33 — Výše uvedený v poznámce pod čarou 25.

je „v rozporu s veřejným pořádkem“ [34]. Předkládající soud vysvětlil, že v souladu s vnitrostátními pravidly občanskoprávního řízení je rozhodčí nález v rozporu s veřejným pořádkem, „pouze pokud je jeho výkon [v rozporu] s kogentním pravidlem natolik základním, že žádné omezení procesní povahy nemůže zabránit jeho uplatnění“ [35]. Předkládající soud rovněž uvedl, že rozhodčí nález, který je v rozporu s vnitrostátními pravidly hospodářské soutěže není obecně považován za nález v rozporu s veřejným pořádkem [36]. Soudní dvůr nicméně určil, že z pohledu práva Společenství je zákaz stanovený v článku 81 ES základním kogentním pravidlem. V důsledku měl článek 81 ES ve skutečnosti stejné postavení jako vnitrostátní nepominutelná pravidla [37]. V důsledku toho zásada rovnocennosti ukládala, že vnitrostátní soud musel vyhovět žalobě na neplatnost rozhodčího nálezu, pokud měl za to, že uvedený nález je v rozporu s článkem 81 ES [38].

36. V projednávaných věcech se pojem „veřejný pořádek“ používá ve velmi odlišném smyslu. Hmotněprávním ustanovením vnitrostátního práva je čl. 8:69 odst. 1 všeobecného soudního řádu správního (Algemene Wet Bestuursrecht, dále jen „Awb“), který stanoví:

„Soud, před nímž řízení probíhá, rozhodne na základě žaloby, předložených dokumentů, předběžného šetření a vyjádření účastníků v průběhu jednání.“

Článek 8:69 Awb dále stanoví, že soud má povinnost doplnit důvody účastníků. Přitom však soud musí setrvat v rámci sporu vymezeném účastníky řízení. Překročit rámec sporu může pouze za tím účelem, aby bez návrhu přezkoumal nepominutelné důvody související s veřejným pořádkem [39].

34 — Rozsudek Eco Swiss, bod 7.

35 — Rozsudek Eco Swiss, bod 24.

36 — Rozsudek Eco Swiss, bod 24.

37 — V tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 13. července 2006, Manfredi (C-295/04 až 298/04, Sb. rozh. s. I-6619, bod 31).

38 — Viz zejména rozsudek Eco Swiss, bod 37.

39 — Jans, J. H., *Doorgeschoten? Enkele opmerkingen over de gevolgen van de Europeanisering van het bestuursrecht voor de grondslagen van de bestuursrechtspraak*, Amsterdam: Europa Law Publishing, 2005; Brugman, D., „Ambtshalve toetsing afgebakend: de plaats van ambtshalve toetsing in het bestuursprocesrecht in nationaal- en Europeesrechtelijk perspectief“, *Nederlands Tijdschrift voor bestuursrecht*, 2005, Sv. 8, s. 265–277; Tak, A. Q. C., *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005, s. 497; Van Ballegooij, G. A. C. M., Barkhuysen, T., Brenninkmeijer, A. F. M., Den Ouden, W. a Polak, J. E. M., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer, 2004, s. 232; Van Wijk, H. D., Konijnenbelt, W., a Van Male, R.M., *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier juridisch, 2002, s. 616; De Haan, P., Drupsteen, T. G. a Fernhout, R., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer, 1998, s. 348; Ten Berge, J. B. J. M., De Waard, B. W. N., a Widdershoven, R. J. G. M., *Het bestuursprocesrecht*, Deventer: W. E. J. Tjeenk Willink, 1996, s. 193–204.

37. Pojem veřejného pořádku je v této souvislosti definován ve vnitrostátní judikatuře. Podobá se pojmu veřejného pořádku tak, jak jej používá v podobných souvislostech Soud prvního stupně [40]. Podle nizozemského správního práva se nepominutelný důvod související s veřejným pořádkem týká zejména příslušnosti soudu, přípustnosti žaloby, nebo pravomoci správního orgánu, jenž vydal napadené rozhodnutí [41]. Problém rovnocennosti musí být vyřešen odkazem na uvedené důvody a zájmy, jež jimi mají být chráněny v rámci vnitrostátního právního systému.

38. V zásadě musí být určení těchto zájmů ponecháno na vnitrostátních soudech. Po provedení takového určení je třeba z pohledu právního řádu Společenství ověřit, která ustanovení práva Společenství chrání rovnocenné zájmy – tedy zájmy, jimž právní řád Společenství uděluje úlohu a postavení rovnocenné úloze a postavení zájmů dotčených na vnitrostátní úrovni.

39. Články 11 a 13 směrnice 85/511 mají za cíl ochranu zájmů týkajících se veřejného zdraví a zdraví hospodářských zvířat ve Společenství. Konkrétněji uvedená ustanovení směřují k provedení nezbytné koordinace mezi členskými státy v boji proti viru slintavky a kulhavky [42].

40. Lze tedy bezpečně určit, i bez podrobné analýzy vnitrostátního práva, že uvedené zájmy nejsou rovnocenné zájmům, ohledně kterých má předkládající soud pravomoc uplatnit důvody i bez návrhu.

41. V důsledku toho za okolností, jako jsou okolnosti věcí v původním řízení, právo Společenství nevyžaduje, aby vnitrostátní soud překročil rámec sporu vymezený účastníky řízení za tím účelem, aby bez návrhu přezkoumal důvody založené na článcích 11 a 13 směrnice Rady 85/511.

40 — Viz například rozsudek ze dne 8. července 2004, Mannesmannröhren-Werke v. Komise (T-44/00, Sb. rozh. s. II-2223, bod 178); ze dne 22. února 2006, Standertskjöld-Nordenstam v. Komise (spojené věci T-437/04 a T-441/04, Sb. rozh. s. II-2875, bod 28); ze dne 3. října 2006, Nijs v. Účetní dvůr (T-171/05, Sb. rozh. s. II-761, bod 31); ze dne 13. července 2006, Andrieu v. Komise (T-285/04, Sb. rozh. s. II-2875, bod 129); ze dne 1. prosince 2004, Kronofrance v. Komise (T-27/02, Sb. rozh. s. II-4177, bod 30); a ze dne 19. září 2006, Lucchini v. Komise (T-166/01, Sb. rozh. s. II-2875, bod 144). Viz rovněž například následující judikaturu Soudního dvora: rozsudky ze dne 2. května 2006, Regione Siciliana v. Komise (C-417/04 P, Sb. rozh. s. I-3881, bod 36); ze dne 4. května 2006 Komise v. Spojené království (C-98/04, Sb. rozh. s. I-4003, bod 16); a ze dne 1. června 2006, P & O European Ferries v. Komise (spojené věci C-442/03 P a C-471/03 P, Sb. rozh. s. I-4845, bod 45).

41 — Viz literaturu výše uvedenou v poznámce pod čarou 39.

42 — Viz rovněž bod 23 mého stanoviska ve věci Dokter a další, uvedeného výše v poznámce pod čarou 2.

IV – Závěry

42. Mám tedy za to, že Soudní dvůr by měl na otázku položenou College van Beroep voor het bedrijfsleven odpovědět takto:

„Za okolností, jako jsou okolnosti věcí v původním řízení, právo Společenství nevyžaduje, aby vnitrostátní soud překročil rámec sporu vymezený účastníky řízení za tím účelem, aby bez návrhu přezkoumal důvody založené na článcích 11 a 13 směrnice Rady 85/511/EHS ze dne 18. listopadu 1985, kterou se zavádějí opatření Společenství pro tlumení slintavky a kulhavky."