



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOLZIHO
přednesené dne 13. ledna 2016¹

Věc C-161/15

Abdelhafid Bensada Benallal
proti
État belge

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Státní rada, Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce — Obecná zásada unijního práva — Právo na obhajobu — Právo být vyslechnut — Nepominutelný důvod — Uplatnění i bez návrhu — Zásada rovnocennosti — Úloha vnitrostátního soudu a unijního soudu — Občan Unie — Příkaz k opuštění území — Zneužití práva“

I – Úvod

1. Je dodržování práva na obhajobu, jehož součástí je právo být vyslechnut před vydáním jakéhokoli rozhodnutí správního orgánu, na srovnatelné úrovni jako pravidla veřejného pořádku vnitrostátního práva, takže je správní soud posledního stupně povinen na základě zásady rovnocennosti rozhodnout o důvodu vycházejícím z porušení práva být vyslechnut, který je uplatněn poprvé před tímto soudem, jako je to umožněno ve vnitrostátním právu v případě důvodů veřejného pořádku?

2. Taková je podstata otázky, kterou klade Conseil d'État (Státní rada, Belgie) v rámci sporu mezi Abdelhafidem Bensada Benallalem, španělským státním příslušníkem, a Office des étrangers (cizineckým úřadem, Belgie) ve věci rozhodnutí tohoto úřadu ze dne 26. září 2013, kterým bylo ukončeno povolení k pobytu žalobce v původním řízení a bylo mu nařízeno opustit území Belgie.

3. Konkrétně rok poté, co bylo žalobci vydáno povolení k pobytu jako zaměstnanci, přijal belgický cizinecký úřad uvedené rozhodnutí s odůvodněním, že podle všeho „dotyčná osoba poskytla zavádějící informace, které byly rozhodující pro přiznání jejího práva k pobytu obecní správou Berchem-Sainte-Agathe [(Belgie)]. Ve své zprávě ze dne 4. září 2013 [národní úřad sociálního zabezpečení] dospěl totiž k závěru, že na žádnou z osob nahlášených společností [...] se nevztahuje obecný systém sociálního zabezpečení zaměstnanců: „Mnohé přesné a shodující se důkazy právně dostačujícím způsobem prokazují, že [uvedená] společnost nevyvíjí činnost, na kterou by používala zaměstnance, [...] a že tedy neexistují pracovní smlouvy mezi osobami nahlášenými [...] a touto společností“.

4. Dne 2. ledna 2014 podal žalobce v původním řízení proti tomuto rozhodnutí žalobu na neplatnost ke Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie). Na podporu žaloby uplatnil žalobce v původním řízení jediný žalobní důvod vycházející z porušení legislativního ustanovení týkajícího se formálního odůvodnění správních aktů, porušení zásady řádné správy, zásady

¹ — Původní jazyk: francouzština.

právní jistoty, zásady proporcionality, zásad obezřetnosti a pečlivosti, zásady pečlivého řízení, zásady, podle které je správní orgán povinen rozhodovat s přihlédnutím ke všem okolnostem věci, jakož i z porušení článku 35 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS².

5. V argumentaci na podporu tohoto jediného žalobního důvodu žalobce v původním řízení mimo jiné tvrdil, že napadené rozhodnutí nebylo dostatečně odůvodněno. V tomto ohledu uvedl, že zpráva národního úřadu sociálního zabezpečení, na jejímž základě bylo napadené rozhodnutí vydáno, nebyla k rozhodnutí připojena ani nebyla v podstatě převzata do tohoto rozhodnutí, ani mu nebyla před oznámením tohoto rozhodnutí předána předtím, takže žalobce v původním řízení nebyl s to porozumět důvodům rozhodnutí, které bylo proti němu přijato.

6. Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) zamítla žalobu rozsudkem ze dne 30. dubna 2014. V tomto rozsudku zejména uvedla:

„V každém případě Conseil [du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu)] konstatuje, že uplynul téměř rok mezi tím, co [A. Bensada Benallal] předložil svou pracovní smlouvu uzavřenou se společností [...] a zprávou inspektora [národního úřadu sociálního zabezpečení], která vedla k přijetí napadeného rozhodnutí, a během této doby žalobce nepředložil nebo nesdělil žádnou informaci žalovanému, týkající se problémů uplatňovaných v žalobě, se kterými se potýkal v rámci své pracovní smlouvy s uvedenou společností.

Pokud měl přitom žalobce za to, že existují skutečnosti, které by mohly zabránit zrušení platnosti jeho povolení k pobytu, příslušelo mu, aby je sdělil žalovanému, a nikoliv žalovanému, aby vyzval žalobce k předložení svých připomínek v tomto ohledu. Conseil [du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu)] totiž připomíná, že je na žalobci, aby prokázal, že splňuje podmínky související s právem, které nárokuje a se zachováním tohoto práva. Vzhledem k tomu, že žalobce podal žádost o osvědčení o registraci v Belgii jakožto zaměstnanec, mohl nebo musel legitimně očekávat, že neplnění jeho pracovní smlouvy (být nezávisle na něm) bude mít důsledky pro jeho pobyt, a být si vědom, že je nezbytné, aby z vlastního podnětu sdělil tyto informace žalovanému, což – jak vyplývá ze správního spisu – neučinil.

Pokud jde o okolnost, že žalobce „neobdržel žádný doporučený dopis, jak tvrdil v průběhu šetření, a že neměl tudíž možnost být vyslechnut“, nemůže zpochybnit tento závěr, jelikož výtky žalobce se vztahují k jeho slyšení inspektorem [národního úřadu sociálního zabezpečení], který byl pověřen vypracováním zprávy ze dne 4. září 2013 (přičemž slyšení ostatně nespočívalo jen na prohlášeních, nýbrž také na objektivních závěrech, z nichž žádný žalobce nespochybnil) a netýká se přímo napadeného rozhodnutí.“

7. Dne 10. května 2014 podal žalobce v původním řízení správní kasační opravný prostředek ke Conseil d'État (Státní rada) obsahující zejména důvod kasačního opravného prostředku, v němž žalobce v původním řízení tvrdí, že ho měl belgický cizinecký úřad před přijetím napadeného rozhodnutí vyslechnout. V tomto ohledu žalobce v původním řízení namítá porušení článků 41 a 51 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), zásady dodržování práva na obhajobu a zásady kontradiktornosti, jakož i porušení zásady *audi alteram partem*.

8. Belgický cizinecký úřad především namítá, že je tento důvod nepřipustný, jelikož byl poprvé uplatněn ve stadiu řízení o kasačním opravném prostředku a nejedná se o nepominutelný důvod.

2 — Úř. věst. L 158, s. 77 a oprava Úř. věst. 2011, L 327, s. 70; Zvl. vyd. 05/05, s. 46.

9. Conseil d'État (Státní rada) konstatuje, že žalobce v původním řízení vznášel důvod kasačního opravného prostředku, který nebyl uplatněn před Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu). Podle belgického práva přitom může Conseil d'État (Státní rada) takový důvod připustit pouze tehdy, jedná-li se o důvod veřejného pořádku. Conseil d'État (Státní rada) upřesňuje, že ve vnitrostátním právu jsou pravidly veřejného pořádku taková pravidla, která mají v belgickém právním řádu zásadní význam, jako jsou pravidla týkající se pravomoci správních orgánů, pravomoci soudů, dodržování práva na obhajobu nebo týkající se jiných základních práv.

10. S odvoláním zejména na rozsudky van der Weerd a další (C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318) a Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615) si Conseil d'État (Státní rada) klade otázku, zda obecná zásada unijního práva spočívající v dodržování práva na obhajobu, včetně práva být vyslechnut, zaujímá v unijním právním řádu srovnatelné postavení a zda zásada rovnocennosti vyžaduje, aby posoudila důvod kasačního opravného prostředku, který byl poprvé vznesen v řízení o kasačním opravném prostředku a který vychází z porušení práva na obhajobu, jak to umožňuje vnitrostátní právo u důvodů veřejného pořádku.

11. Za těchto podmínek se Conseil d'État (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Má obecná zásada práva Evropské unie, která zakotvuje dodržování práva na obhajobu, včetně práva určité osoby být vyslechnuta vnitrostátním orgánem před tím, než tento orgán přijme jakékoli rozhodnutí, které může nepříznivě ovlivnit zájmy dotčené osoby, jako například rozhodnutí o ukončení platnosti jejího povolení k pobytu, v právním řádu Evropské unie stejný význam, jako mají kogentní normy belgického práva ve vnitrostátním právu, a vyžaduje zásada rovnocennosti, aby mohl být důvod vycházející z porušení obecné zásady unijního práva spočívající v dodržování práva na obhajobu poprvé vznesen v řízení o kasačním opravném prostředku před Conseil d'État (Státní rada), jak to umožňuje vnitrostátní právo v případě důvodů veřejného pořádku?“

12. K této otázce předložili písemná vyjádření žalobce v původním řízení, belgická a francouzská vláda, jakož i Evropská komise. Tito účastníci byli rovněž vyslechnuti na jednání konaném dne 19. listopadu 2015, a to s výjimkou žalobce v původním řízení, který nebyl na jednání zastoupen.

II – Analýza

A – Úvodní poznámky

13. Tato věc poskytuje Soudnímu dvoru příležitost, aby v určitých ohledech upřesnil úlohu soudu ve sporech spadajících do správního soudnictví, a to zejména v souvislosti s možností soudu prohlásit důvod vycházející z porušení práva být vyslechnut, který byl poprvé vznesen v řízení o kasačním opravném prostředku, za přípustný nebo uplatnit takový důvod i bez návrhu.

14. Než přistoupím k posouzení obou částí otázky položené předkládajícím soudem, je třeba uvést čtyři úvodní poznámky.

15. První poznámka se týká právního a skutkového rámce věci v původním řízení, konkrétně závěru Conseil d'État (Státní rada), podle kterého byl důvod vycházející z porušení práva být vyslechnut vznesen poprvé až v řízení o kasačním opravném prostředku. Z rozsudku Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) ze dne 30. dubna 2014, jehož relevantní pasáže byly citovány výše v bodě 6, zjevně vyplývá, že tento soud vyložil jediný žalobní důvod, který byl před ním uplatněn, tak, že je v něm přinejmenším implicitně namítáno, že belgický cizinecký úřad porušil právo žalobce být vyslechnut před přijetím napadeného rozhodnutí. Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) totiž uvedla, že „pokud měl [...] žalobce za to, že existují

skutečnosti, které by mohly zabránit zrušení platnosti jeho povolení k pobytu, příslušelo mu, aby je sdělil žalovanému, a nikoliv žalovanému, aby vyzval žalobce k předložení svých připomínek v tomto ohledu“. *Prima facie* se tedy jedná o zaujetí stanoviska k opodstatněnosti této námitky, na jehož základě mohla Conseil d'État (Státní rada) v rámci řízení o kasačním opravném prostředku bez dalšího posoudit opodstatněnost závěru, který zaujal soud prvního stupně, popřípadě jej přehodnotit³.

16. Na druhou stranu je zřejmé, že v rámci dělby pravomocí mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy podle článku 267 SFEU je způsob, jakým vyložila Conseil d'État (Státní rada) rozsah žaloby podané žalobcem v původním řízení, výlučně na posouzení předkládajícího soudu, do kterého nepřísluší Soudnímu dvoru se vměšovat. Proto musí Soudní dvůr považovat závěr, podle kterého byl důvod vycházející z porušení práva být vyslechnut a založený na unijním právu uplatněn až v řízení o kasačním opravném prostředku před předkládajícím soudem, za daný.

17. To rovněž platí (a to je moje druhá poznámka) i pro kvalifikování tohoto důvodu podle vnitrostátního práva, a to i přesto, že toto kvalifikování belgická vláda ve svém písemném vyjádření zpochybňuje. V rámci předběžné otázky totiž Soudnímu dvoru nepřísluší, aby rozhodoval o rozdílu, který podle belgické vlády ve vnitrostátním právu existuje mezi porušením práva na obhajobu v disciplinární a trestní oblasti, které podle ní spadá do kategorie důvodů veřejného pořádku uplatnitelných i bez návrhu, na straně jedné a porušením práva být vyslechnut správním orgánem před přijetím rozhodnutí nepříznivě zasahujícího do právního postavení, kteréžto porušení podle ní není nepominutelným důvodem a tudíž jej nelze bez návrhu uplatnit, na straně druhé⁴.

18. V tomto ohledu postačí uvést, že Conseil d'État (Státní rada) ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zahrnuje dodržování práva být vyslechnut do dodržování práva na obhajobu a vychází z předpokladu, že právo být vyslechnut lze ve vnitrostátním právu posuzovat i bez návrhu, o čemž ostatně svědčí i předmět předběžné otázky zaměřující se na požadavky vyplývající z dodržování zásady rovnocennosti.

19. Moje třetí poznámka se vztahuje k působnosti unijního práva a k posouzení belgického cizineckého úřadu, které potvrdila Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) a podle něhož zrušení povolení k pobytu žalobce v původním řízení mělo být v zásadě odůvodněno zneužitím či podvodným použitím ustanovení unijního práva.

20. Žalobce v původním řízení toto posouzení provedené belgickým cizineckým úřadem zpochybnil s tím, že tento orgán porušil článek 35 směrnice 2004/38 nadepsaný „zneužití práv“, podle kterého jsou členské státy oprávněny „přijmout potřebná opatření k odeprání, pozastavení nebo odnětí jakéhokoli práva přiznaného touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu“, přičemž musí dodržet zásadu proporcionality.

21. Lze si položit otázku, zda by takové zneužití nebo podvod, jestliže by se prokázaly, vedly k tomu, že by byla z působnosti unijního práva vyloučena situace státního příslušníka členského státu, který využil jedné ze svobod pohybu zaručených Smlouvou o FEU, takže by pak položená otázka pozbyla na relevantnosti.

22. Jak jsem totiž již měl příležitost upřesnit ve svém stanovisku ve věci Fonnship a Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, body 62 a 66), nepřinesla judikatura Soudního dvora jednoznačnou odpověď na otázku, zda je institut zneužití práva pravidlem způsobilým vymezit působnost ustanovení unijního práva – přičemž v takovém případě by Soudní dvůr neměl pravomoc

3 — Pro úplnost připomínám, že Soudní dvůr v rámci rozhodování o kasačním opravném prostředku připouští důvod vycházející z posouzení obsaženého v rozsudku Tribunálu, proti kterému kasační opravný prostředek směřuje. Viz zejména rozsudek Areva a další v. Komise (C-247/11 P a C-253/11 P, EU:C:2014:257, body 118 a 170, jakož i citovaná judikatura).

4 — Je třeba připomínat, že Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že mu nepřísluší, aby rozhodoval o výkladu vnitrostátního práva, neboť se jedná o výlučné poslání předkládajícího soudu? Viz mimo jiné rozsudek Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, bod 13 a citovaná judikatura).

k tomu, aby zodpověděl otázku předkládajícího soudu – anebo zda je naopak tento institut koncipován jako pravidlo nebo zásada umožňující omezit výkon (subjektivního) práva přiznaného těmito ustanoveními, přičemž pak by bylo možno mít za to, že situace ve věci v původním řízení spadá do působnosti tohoto práva a je namístě na otázku předloženou Soudnímu dvoru odpovědět⁵.

23. Aniž je třeba na tomto místě opakovaně uvádět argumenty svědčící ve prospěch druhé teze, přikláním se k názoru, že považovat zákaz zneužití práva za zásadu vymezující působnost ustanovení unijního práva by znamenalo přiznat mu ve vztahu k základním svobodám pohybu obdobné postavení, jaké má pravidlo rozumného uvážení („rule of reason“), což by podle mého názoru bylo chybné a nepřilíš vhodné. Takové uznání by totiž vedlo k tomu, že by v každém případě bylo ověřováno, zda daná situace nezahrnuje zneužití práva, dříve, než by na tuto situaci bylo nahlíženo tak, že spadá do působnosti unijního práva. Takové propojení mezi zneužitím a právem, které upřednostňuje přezkum zneužití před přezkumem práva, by podle mého názoru výrazně ohrozilo užitečný účinek svobod pohybu zaručených Smlouvou o FEU⁶.

24. Článek 35 směrnice 2004/38 ostatně podle mého názoru potvrzuje, že zneužití práva je zásadou omezující subjektivní práva jednotlivců přiznaná unijním právem. Toto ustanovení totiž pouze opravňuje členské státy k tomu, aby přijaly opatření postihující zneužití práva, které bylo předtím přiznáno na základě tohoto ustanovení občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům.

25. Mám tudíž za to, že taková situace, jaká nastala ve věci v původním řízení, skutečně spadá do působnosti unijního práva. Soudní dvůr by měl proto na otázku položenou předkládajícím soudem meritorně odpovědět.

26. Konečně má čtvrtá úvodní poznámka se týká vymezení otázky, kterou položil předkládající soud.

27. Předkládající soud se Soudního dvora dotazuje na dodržování práva na obhajobu, včetně práva dotčené osoby na to, aby byla správním orgánem vyslechnuta před přijetím rozhodnutí, které nepříznivě zasahuje do jejího právního postavení, jako obecné zásady unijního práva, a nikoliv ve světle článků 41 a 47 Listiny, přičemž prvního z těchto ustanovení se mimochodem žalobce v původním řízení dovolával v rámci kasačního opravného prostředku před Conseil d'État (Státní rada).

28. Použitelnost článku 41 Listiny na členské státy v případech, kdy uplatňují unijní právo, tedy přijímají-li vnitrostátní opatření, která spadají do působnosti unijního práva⁷, zůstává kontroverzní otázkou.

29. Jakkoli „právo na řádnou správu“ podle tohoto článku zahrnuje v odst. 2 písm. a) „právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout“, jsou tato ustanovení podle odstavce 1 určena výhradně „orgán[ům], instituc[ím] a jin[ým] subjekt[ům] Unie“.

5 — Soudní dvůr v této souvislosti uvedl, že „[p]odle ustálené judikatury [...] platí, že *použití* unijních nařízení *nelze rozšířit tak, aby se vztahovala i na nekalé praktiky hospodářských subjektů*“ [viz rozsudek Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, bod 27 a citovaná judikatura; kurziva provedena autorem tohoto stanoviska)], čímž ve svém důsledku vyslovil názor, že pojem zneužití (práva) představuje pravidlo pro vymezení působnosti ustanovení unijního práva [a takovou kvalifikaci daného pojmu zastával i generální advokát M. Poiares Maduro ve svém stanovisku ve věci Halifax a další (C-255/02, EU:C:2005:200, bod 69)], zatímco naopak konstatoval, že „případné zneužití práv, která přiznává [unijní] právní řád v ustanoveních týkajících se volného pohybu pracovníků, *předpokládá, že se na dotýčnou osobu vztahuje oblast osobní působnosti Smlouvy*, pokud splní podmínky stanovené k tomu, aby mohla být kvalifikována jako „pracovník““ [rozsudek Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, bod 31)], a také se zabýval bojem proti zneužívajícím praktikám z důvodů obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení svobod pohybu [viz zejména rozsudky Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, bod 55) a SIAT (C-318/10, EU:C:2012:415, bod 50)].

6 — Viz mé stanovisko ve věci Fonnship a Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, bod 70).

7 — Rozsudek Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 18 až 21).

30. V několika rozsudcích Soudní dvůr ze znění čl. 41 odst. 2 Listiny dovedl, že se nepoužije na členské státy⁸, což ho vedlo k tomu, aby se zabýval otázkami položenými v některých z těchto rozsudků z hlediska obecné zásady unijního práva dodržování práva na obhajobu, jehož nedílnou součástí je právo být vyslechnut⁹.

31. Nicméně podle jiného směru judikatury Soudního dvora lze článek 41 Listiny použít na opatření členských států, uplatňují-li unijní právo¹⁰, neboť je tento článek „obecně použitelný“¹¹.

32. Jak jsem připomněl ve svém stanovisku ve věci CO Sociedad de Gestion y Participación a další (C-18/14, EU:C:2015:95, poznámka pod čarou č. 48), čl. 51 odst. 1 Listiny ukládá členským státům povinnost, aby používaly ustanovení Listiny, „pokud uplatňují právo Unie“. Za takových okolností musí tudíž členské státy dodržovat ustanovení Listiny, včetně práva účastníka správního řízení být vyslechnut podle jejího čl. 41 odst. 2 písm. a). Doslovným výkladem článku 41 Listiny, který spočívá ve vyloučení jeho použitelnosti na členské státy, by přitom bylo připuštěno, že právo být vyslechnut stanovené v uvedeném článku 41 je výjimkou z článku 51 Listiny, který stanoví, že veškerá „ustanovení Listiny“ jsou použitelná na členské státy, pokud uplatňují unijní právo. Jak uvedl generální advokát M. Wathelet ve svém stanovisku ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, bod 56), není „soudržné [...], aby znění článku 41 mohlo zavést výjimku z pravidla stanoveného článkem 51, která by tak členským státům umožnila nepoužít článek Listiny, a to i tehdy, když uplatňují unijní právo“.

33. Ve věci v původním řízení představuje napadené rozhodnutí, kterým belgický cizinecký úřad zrušil povolení k pobytu občana Unie a přikázal mu opustit území Belgického království, nepochybně opatření, které spadá do působnosti unijního práva a jehož předmětem je konkrétně uplatnění oprávnění priznaného článkem 35 směrnice 2004/38.

34. Soudní dvůr by tudíž mohl přeformulovat položenou otázku tak, aby na ni odpověděl z hlediska čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny spíše než z hlediska použití obecné zásady unijního práva dodržování práva na obhajobu, včetně práva být vyslechnut, což považuji s ohledem na výše uvedené za nejvhodnější řešení.

35. Po tomto upřesnění se položená otázka dle mého názoru dělí na dvě části. Zprv je třeba posoudit, zda použití zásady rovnocennosti – jak tvrdí předkládající soud – vyžaduje, aby dodržování práva být vyslechnut v unijním právním řádu bylo na srovnatelné úrovni jako v právu vnitrostátním, aby mohlo být uplatněno i bez návrhu. Je-li tomu tak, bude zadruhé třeba ověřit, zda právo být vyslechnut představuje pravidlo veřejného pořádku, které může unijní soud uplatnit i bez návrhu, což nastoluje kontroverzní otázku, zda lze nedodržení tohoto práva považovat za porušení podstatných formálních náležitostí.

8 — Viz rozsudky Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, bod 28); YS a další (C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 67); Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 44), a Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, body 32 a 33).

9 — Viz rozsudky Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 45) a Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 34).

10 — Viz rozsudek N. (C-604/12, EU:C:2014:302, body 49 a 50). Viz také implicitně rozsudek Kamino International Logistics a Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 a C-130/13, EU:C:2014:2041, bod 29), který pouze vyloučil použitelnost *rationae temporis* čl. 41 odst. 2 Listiny na případ ve věci v původním řízení.

11 — Rozsudek M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 84).

B – K podmíněnosti použitelnosti zásady rovnocennosti tím, že norma unijního práva je na srovnatelné úrovni jako normy vnitrostátního práva, které lze uplatnit i bez návrhu

36. Soudní dvůr již opakovaně rozhodl, že právo být vyslechnut zaručuje každému možnost užitečným a účinným způsobem vyjádřit své stanovisko v průběhu správního řízení před přijetím každého rozhodnutí, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho zájmů¹².

37. Podle judikatury Soudního dvora je třeba právo na obhajobu dodržovat i v případě, že použitelná právní úprava výslovně takový požadavek nestanoví¹³, a správní orgány členských států v zásadě mají povinnost dodržovat toto právo v případech, kdy přijímají opatření, která spadají do působnosti unijního práva¹⁴.

38. Za situace, kdy podmínky, za nichž musí být zajištěno dodržování práva na obhajobu, ani důsledky porušení těchto práv nejsou unijním právem upraveny, spadají tyto podmínky a tyto důsledky do sféry vnitrostátního práva, pokud opatření přijatá v tomto smyslu jsou stejné povahy jako opatření, která se vztahují na jednotlivce ve srovnatelných situacích, na něž se použije vnitrostátní právo (zásada rovnocennosti), a pokud v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity)¹⁵.

39. Jak správně uvedla Komise, v projednávané věci sice směrnice 2004/38 podle svého článku 31 stanoví, že členské státy mají povinnost zajistit možnost dotyčných osob využít proti rozhodnutím o vyhoštění soudních opravných řízení¹⁶, neupravuje však právo těchto osob na to, aby byly příslušným správním orgánem členského státu před přijetím takového rozhodnutí vyslechnuty.

40. Proto se podmínky, za nichž je třeba vykonat právo být vyslechnut – jak správně uvedl předkládající soud – řídí na základě procesní autonomie členských států vnitrostátním právem, přičemž musí být dodržena zásada rovnocennosti a zásada efektivity.

41. Skutečnost, že se předkládající soud Soudního dvora vůbec nedotazuje na zásadu efektivity, je snadno pochopitelná.

42. Okolnost, že správní soud posledního stupně nemůže bez návrhu přezkoumat nebo je povinen odmítnout jako nepřijatelný důvod vycházející z porušení práva být vyslechnut, byl-li poprvé uplatněn před tímto soudem, totiž v žádném případě neznamená, že vnitrostátní procesní pravidla znemožňují nebo nadměrně ztěžují dovolání se porušení tohoto práva před vnitrostátními soudy. Z hlediska zásady efektivity je podle judikatury Soudního dvora významné, že účastníci řízení měli skutečnou možnost uplatnit před vnitrostátním soudem žalobní důvod založený na unijním právu¹⁷. Jinými slovy, tato zásada nevyžaduje, aby vnitrostátní soud zhojil nečinnost nebo opomenutí přičitatelné účastníkům řízení, jestliže měli podle vnitrostátních procesních pravidel skutečnou možnost uplatnit důvod vycházející z porušení unijního práva. Vzhledem k tomu, že tak je tomu bezpochyby v projednávané

12 — Rozsudky M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 87); Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 46), a Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 36).

13 — Viz zejména rozsudky Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 49), a Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 39 a citovaná judikatura).

14 — V tomto smyslu viz rozsudky Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 50), a Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 40).

15 — V tomto smyslu viz rozsudky G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 35); Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 51), a Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 41).

16 — Viz článek 31 směrnice 2004/38. Je třeba poznamenat, že článek 30 této směrnice dále stanoví, že rozhodnutí omezující práva vstupu nebo pobytu se dotyčné osobě oznamují písemně a musí být odůvodněna.

17 — V tomto smyslu viz zejména rozsudek van der Weerd a další (C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 41).

věci, ve které byl navíc žalobce v původním řízení od okamžiku podání žaloby zastoupen advokátem, uplatnění zásady efektivity neznamená, že by předkládající soud byl povinen posoudit i bez návrhu důvod kasačního opravného prostředku vycházející z porušení práva být vyslechnut bez ohledu na význam tohoto práva v unijním právním řádu¹⁸.

43. Mnohem citlivější je otázka, zda takový důsledek s sebou nese zásada rovnocennosti ve věci před předkládajícím soudem.

44. Tato zásada předpokládá, že procesní podmínky pro opravné prostředky určené k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných opravných prostředků podle vnitrostátního práva¹⁹.

45. Z toho bychom mohli logicky dovozovat, že v případě, kdy vnitrostátní procesní pravidla přiznávají vnitrostátnímu soudu možnost nebo mu stanoví povinnost uplatnit i bez návrhu důvod založený na vnitrostátním právu, zásada rovnocennosti vyžaduje, aby se tato možnost či povinnost týkala, svým způsobem automaticky, také důvodů vycházejících z unijního práva.

46. Tento přístup hájí v projednávané věci francouzská vláda. Ta v zásadě uvádí, že pokud předkládající soud posoudí důvod vycházející z nedodržení práva být vyslechnut jako důvod veřejného pořádku, který lze podle vnitrostátního práva uplatnit poprvé v rámci kasačního opravného prostředku před tímto soudem, zásada rovnocennosti vyžaduje, aby mohl důvod vycházející z porušení obecné zásady unijního práva, a sice zásady dodržování práva být vyslechnut, požívat před takovým soudem stejného režimu. Na jednání francouzská vláda upřesnila, že z hlediska procesní autonomie členských států není vůbec třeba – na rozdíl od toho, co uvádí předkládající soud – ověřovat, zda má nedodržení práva být vyslechnut v unijním právu povahu důvodu veřejného pořádku.

47. Pokud bychom se přiklonili k tomuto návrhu, mimochodem lákavému, byla by odpověď na otázku položenou předkládajícím soudem v konečném důsledku jednoduchá.

48. Uvedený návrh – a z něj vyplývající přeformulování předběžné otázky, které na jednání francouzská vláda přednesla – nicméně opomíjí judikaturu Soudního dvora²⁰, která odpověď na otázku předkládajícího soudu dosti komplikuje.

49. Podle této judikatury je totiž třeba ověřit, zda předmětné pravidlo zaujímá v rámci unijního právního řádu „postavení“, které je přinejmenším rovnocenné tomu, jaké mají pravidla, která mohou nebo musí být ve vnitrostátním právu uplatněna vnitrostátním soudem i bez návrhu.

50. V rozsudku van der Weerd a další (C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, body 29 až 31) tak Soudní dvůr vyloučil, že by ustanovení směrnice, kterou se zavádějí opatření pro tlumení slintavky a kulhavky, mohla zaujímat „v rámci [unijního] právního řádu [...] srovnatelné postavení“, jaké mají důvody vycházející z porušení pravidel veřejného pořádku nizozemského práva, kterými se v zásadě rozumějí normy upravující pravomoc správních orgánů a přípustnost žalob. Soudní dvůr proto rozhodl, že použití zásady rovnocennosti v jím projednávané věci neznamená, že předkládající soud má povinnost i bez návrhu přezkoumat legalitu dotčených správních aktů ve vztahu ke kritériím vycházejícím z předmětné směrnice. V bodě 32 téhož rozsudku Soudní dvůr dodal, že přestože ustanovení směrnice spadají pod politiku veřejného zdraví, byla podle Soudního dvora uplatněna „hlavně za účelem zohlednění soukromých zájmů procesních subjektů“, kterým byla opatření pro tlumení slintavky a kulhavky určena.

18 — Tamtéž.

19 — V tomto smyslu viz zejména rozsudky van der Weerd a další (C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 28); Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, bod 57), a Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, bod 27).

20 — Na jednání neskrývala francouzská vláda rozpaky v souvislosti s touto judikaturou či přinejmenším s terminologií, kterou Soudní dvůr použil.

51. Později Soudní dvůr shrnul judikaturu týkající se této otázky tak, že „[z]ásada rovnocennosti vyžaduje, aby podmínky uložené vnitrostátním právem k tomu, aby pravidlo práva Unie bylo uplatněno i bez návrhu, nebyly méně výhodné než podmínky, kterými se řídí uplatnění pravidel vnitrostátního práva *stejně právní síly z moci úřední*“²¹.

52. Podle uvedené judikatury tak závisí dosah uplatnění důvodu vycházejícího z porušení pravidla unijního práva i bez návrhu na rovnocennosti či totožnosti úrovně, na které stojí toto pravidlo v unijním právu, ve vztahu k pravidlům, které je vnitrostátní soud oprávněn uplatnit i bez návrhu v rámci vnitrostátního právního řádu.

53. Jinými slovy, pokud vnitrostátní procesní pravidla opravňují vnitrostátní soud k tomu, aby uplatnil i bez návrhu „kogentní“ vnitrostátní normy, jako tomu bylo ve věcech, ve kterých byly vydány rozsudky van Schijndel a van Veen (C-430/93 a C-431/93, EU:C:1995:441, body 13, 14 a 22) a Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, body 57, 58 a 60), bude tento soud povinen uplatnit bez návrhu také pravidla unijního práva, která mají rovnocennou kogentní povahu, kterou jim přizná Soudní dvůr.

54. Jsou-li vnitrostátní procesní pravidla přísnější a podmiňují uplatnění důvodu i bez návrhu tím, aby norma vnitrostátního práva, která byla porušena, byla pravidlem veřejného pořádku, musí důvod vycházející z porušení unijního práva k tomu, aby požíval rovnocenného zacházení ze strany vnitrostátních soudů, také vycházet z porušení pravidla, které zaujímá „srovnatelné postavení“ nebo je na „stejně úrovni“ v unijním právu.

55. Naproti tomu teze, kterou obhajuje francouzská vláda, zjevně ponechává příliš široký prostor procesní autonomii členských států, přestože se jedná o výklad zásady rovnocennosti, tedy zásady, jejímž cílem je tuto autonomii oslabit a jejíž rozsah musí vymezit unijní právo.

56. Přínos judikatury Soudního dvora je právě v tom, že upravuje základy definice důvodu veřejného pořádku v unijním právu, aby se předešlo tomu, že by se použití daného unijního pravidla mohlo měnit čistě v závislosti na tom, jak je kvalifikováno ve vnitrostátním právu.

57. Při vší úctě k francouzské vládě mám za to, že je tento postoj v souladu s řešením, které bylo zaujato v rozsudku Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, body 24, 31, 37 a 41). V tomto rozsudku totiž Soudní dvůr konstatoval, že článek 81 ES (nyní článek 101 SFEU) má stejný význam jako pravidla veřejného pořádku vnitrostátního práva dotyčného členského státu, a že tudíž zásada rovnocennosti ukládá vnitrostátnímu soudu povinnost, aby vyhověl žalobě na neplatnost rozhodčího nálezu, který je podle jeho názoru v rozporu s tímto článkem, jelikož je tento soud podle vnitrostátních procesních pravidel povinen vyhovět žalobě na neplatnost založené na porušení vnitrostátních pravidel veřejného pořádku, přestože se podle vnitrostátního práva obecně nemá za to, že rozpor rozhodčího nálezu s vnitrostátními právními předpisy v oblasti hospodářské soutěže spadá pod veřejný pořádek.

58. Jinými slovy, ačkoliv se připouští procesní autonomie členských států, nemůže tato autonomie zahrnovat i vymezení či kvalifikaci pravidel unijního práva, která spadají pod pravidla veřejného pořádku.

59. Mám tudíž za to, že – jak tvrdili a ve svých písemných vyjádřeních konkrétně vyhodnotili žalobce v původním řízení a belgická vláda – z judikatury Soudního dvora vyplývá, že je třeba zabývat se otázkou, zda je dodržování práva být vyslechnut v unijním právu na shodné nebo srovnatelné úrovni jako pravidla veřejného pořádku podle vnitrostátního práva.

21 — Rozsudek Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615, bod 49) a usnesení Pohotovost (C-76/10, EU:C:2010:685, bod 48) (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

C – K povaze dodržování práva být vyslechnut v unijním právu coby důvodu veřejného pořádku

60. Před unijním soudem nelze předkládat nové důvody v průběhu řízení, a to s výjimkou některého z těchto případů: pokud se tyto důvody zakládají na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení²², pokud jsou ve skutečnosti pouze rozšířením důvodu uplatněného dříve nebo pokud jde o důvody veřejného pořádku²³.

61. Pokud jde o posledně uvedený případ, článek 150 jednacího řádu Soudního dvora upřesňuje, že Soudní dvůr může kdykoli bez návrhu rozhodnout o tom, zda jsou splněny nepominutelné podmínky řízení. Kromě toho podle již ustálené judikatury Soudní dvůr rozhodl, že unijnímu soudu přísluší, aby uplatnil důvody veřejného pořádku i bez návrhu²⁴.

62. Bez nároku na úplnost, Soudní dvůr tak přezkoumává i bez návrhu, a to i ve fázi kasačního opravného prostředku, důvody nepřípustnosti soudního opravného prostředku²⁵ nebo skutečnost, že se stal tento opravný prostředek bezpředmětným²⁶, pravomoc autora unijního aktu²⁷, pravomoc soudu, u kterého bylo řízení zahájeno²⁸, skutečnost, že složení Tribunálu bylo nesprávné²⁹, jakož i chybějící nebo nedostatečné odůvodnění takového aktu³⁰. Jedná se tedy o důvody vztahující se k formální legalitě aktů.

63. Naproti tomu, když Soudní dvůr rozhodoval o kasačním opravném prostředku, odmítl přezkoumat bez návrhu důvody týkající se věci samé vycházející z porušení materiálních ustanovení Smlouvy nebo unijního aktu³¹, poprvé uplatněné před Soudním dvorem. Soudní dvůr tedy podle všeho není příliš nakloněn přezkoumávání důvodů vycházejících z materiální legality aktů bez návrhu³².

64. Soudní dvůr ovšem nikdy obecně nedefinoval kritéria umožňující stanovit, zda se jedná o důvod veřejného pořádku či nikoliv.

22 — Viz čl. 127 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, čl. 84 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu, jakož i čl. 56 odst. 1 jednacího řádu Soudu pro veřejnou službu.

23 — V tomto smyslu viz také stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci Španělsko v. Komise (C-276/02, EU:C:2004:211, bod 10 a citovaná judikatura) a stanovisko generálního advokáta N. Jääskinen ve spojených věcech Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:215, bod 36 a citovaná judikatura).

24 — Viz zejména rozsudky Komise v. Sytraval a Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 67); KME Germany a další v. Komise (C-272/09 P, EU:C:2011:810, bod 104), a rozsudek Siemens a další v. Komise (C-239/11 P, C-489/11 P a C-498/11 P, EU:C:2013:866, bod 321).

25 — Viz zejména rozsudky Itálie v. Komise (C-298/00 P, EU:C:2004:240, bod 35) a Stichting Woonlinie a další v. Komise (C-133/12 P, EU:C:2014:105, bod 32 a citovaná judikatura).

26 — Viz rozsudek Hassan a Ayadi v. Rada a Komise (C-399/06 P a C-403/06 P, EU:C:2009:748, jakož i citovaná judikatura).

27 — Viz zejména rozsudek Salzgitter v. Komise (C-210/98 P, EU:C:2000:397, bod 56).

28 — Viz rozsudky Planet v. Komise (C-564/13 P, EU:C:2015:124, bod 20 a citovaná judikatura) a Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, bod 37).

29 — Rozsudek Chronopost a La Poste v. Ufex a další (C-341/06 P et C-342/06 P, EU:C:2008:375, body 48 a 49).

30 — Viz zejména rozsudky Komise v. Irsko a další (C-89/08 P, EU:C:2009:742, body 34 a 35) a Mindo v. Komise (C-652/11 P, EU:C:2013:229, bod 30 a citovaná judikatura).

31 — Viz rozsudek Komise v. Irsko a další (C-272/12 P, EU:C:2013:812, body 28 a 29, jakož i citovaná judikatura). V této věci Soudní dvůr odmítl přezkoumat i bez návrhu důvod vycházející z porušení čl. 87 odst. 1 ES z důvodu nemožnosti přičíst dané opatření podpory státu. Viz také rozsudek Komise v. Nizozemsko a ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, bod 97).

32 — Naproti tomu Soud pro veřejnou službu přezkoumal i bez návrhu důvod, dobře známý ve francouzském správním právu, vycházející z oblasti působnosti zákona. Viz zejména rozsudky Valero Jordana v. Komise (F-104/05, EU:F:2008:13, body 53 a 54); Putterie-De-Beukelaer v. Komise (F-31/07, EU:F:2008:23, body 50 až 62), a Vakalis v. Komise (F-38/10, EU:F:2011:43, body 28, 29 a 38). V posledně uvedeném rozsudku Soud pro veřejnou službu upřesňuje rozsah tohoto přezkumu s tím, že „by se zpronevěřil své úloze, kterou má jakožto soud posuzující legalitu, pokud by neuplatnil skutečnost, a to i přesto, že ji nezpochybnili účastníci řízení, že napadené rozhodnutí bylo přijato na základě normy, kterou v projednávané věci nelze použít, a pokud by měl následně rozhodnout o sporu, který mu byl předložen, a tuto normu použít“. V rozsudku Wurster v. EIGE (F-20/12 a F-43/12, EU:F:2013:129, bod 90) Soud pro veřejnou službu konstatoval, že uplatnění důvodu vycházejícího z působnosti zákona představuje výjimku ze zákazu uplatnit bez návrhu důvody týkající se materiální legality. Pokud jde o vztahy s vnitrostátními soudy, Soudní dvůr také zjevně připouští, jak o tom svědčí rozsudek Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269) a judikatura Soudního dvora týkající se zneužívajících klauzulí ve spotřebitelských smlouvách, že jsou tyto soudy v určitých případech povinny, s ohledem na zásadu efektivity pravidel unijního práva, uplatnit i bez návrhu důvody vycházející z materiální legality aktů.

65. Je pravda, že není snadné takový důvod vymezit, neboť v konečném důsledku závisí na základních hodnotách posuzovaného právního řádu, na postavení účastníků řízení, na použitelných procesních pravidlech, jakož i na druhu soudu, který o věci rozhoduje (zejména zda jde o soud civilní nebo správní), a na jeho stupni (zda jde o soud nalézací nebo soud rozhodující o kasačním opravném prostředku)³³.

66. Pokud však jde o unijní právní řád a unijní soudní systém, lze na základě skutečností vycházejících z judikatury tato kritéria s určitou přesností dovodit.

67. Jak jsem již měl příležitost zdůraznit v dřívějších stanoviscích³⁴, ztotožňuji se v tomto ohledu se dvěma kritérii dovozenými generálním advokátem F. G. Jacobsem v bodech 141 a 142 jeho stanoviska ve věci *Salzgitter v. Komise* (C-210/98 P, EU:C:2000:172).

68. Jedná se tedy o posouzení toho, zda má porušené pravidlo sloužit základnímu cíli nebo hodnotě unijního právního řádu a zda hraje při naplňování takového cíle nebo hodnoty zásadní roli, a dále toho, zda bylo toto pravidlo stanoveno v zájmu třetích osob nebo veřejnosti obecně, a nikoliv pouze v zájmu bezprostředně dotčených osob³⁵.

69. První kritérium je zcela zjevně nutno považovat za splněné. Dodržování práva být vyslechnut v každém správním řízení je totiž nedílnou součástí práva na obhajobu, které představuje obecnou (a základní) zásadu unijního práva³⁶. Podle článku 2 SEU je Unie založena zejména na hodnotách právního státu a dodržování lidských práv, přičemž dodržování lidských práv je podle Soudního dvora podmínkou legality unijních aktů³⁷ a „ústavní zásadou“ Smlouvy³⁸. Navíc zatímco čl. 6 odst. 1 SEU stanoví, že Unie uznává práva a zásady obsažené v Listině, což zahrnuje i zásadu podle článku 41 Listiny, odstavec 3 uvedeného článku SEU dodává, že základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950, a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.

70. Dodržování práva být vyslechnut tedy slouží k naplňování zásadní hodnoty unijního právního řádu, kterou je vazba – jež má ústavní povahu – této hodnoty na dodržování práv a svobod přiznaných jednotlivcům a zakotvených zejména v Listině.

71. Naproti tomu je mnohem složitější určit, zda dodržování práva být vyslechnut splňuje druhé kritérium, a sice zda bylo stanoveno v obecném zájmu spíše než pouze v zájmu bezprostředně dotčených osob.

72. Z hlediska dichotomie, kterou Soudní dvůr zavedl mezi důvody vztahujícími se k formální legalitě, jež lze uplatnit i bez návrhu, a důvody týkajícími se legality materiální, jejichž přezkum bez návrhu je podle všeho vyloučen, je třeba ověřit, zda lze porušení práva být vyslechnut podřadit pod porušení podstatných formálních náležitostí ve smyslu článku 263 SFEU, a sice, jak se domnívám, pod porušení podstatné procesní podmínky, která je neoddělitelně spjata s tvorbou nebo vyjádřením vůle orgánu, jež daný akt přijímá, takže je takové porušení způsobilé *ipso iure* změnit podstatu tohoto aktu³⁹.

33 — V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve věci *Salzgitter v. Komise* (C-210/98 P, EU:C:2000:172, bod 134).

34 — Viz mé stanovisko ve věci *Common Market Fertilizers v. Komise* (C-443/05 P, EU:C:2007:127, body 102 a 103) a ve věci *Internationaler Hilfsfonds v. Komise* (C-362/08 P, EU:C:2009:553, body 78 a 79).

35 — Naproti tomu si nemyslím, že kritérium spočívající ve zjevném porušení unijního práva tak, jak je popsáno v bodě 143 výše uvedeného stanoviska generálního advokáta F. G. Jacobse, ve své podstatě souvisí s posouzením důvodu jako důvodu veřejného pořádku. Jde spíše o podmínku pro to, aby byla vůbec dána povinnost soudu uplatnit důvod veřejného pořádku i bez návrhu. V tomto smyslu viz Vesterdorf, B., „Le relevé d'office par le juge communautaire“, v *Une Communauté de droit: Festschrift für G. C. Rodríguez Iglesias*, Nomos, 2003, s. 551, zejména s. 560-561.

36 — Viz rozsudky *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 45) a *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 34).

37 — Rozsudky *Kadi a Al Barakat International Foundation v. Rada a Komise* (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 284) a *Spector Photo Group a Van Raemdonck* (C-45/08, EU:C:2009:806, bod 41).

38 — Rozsudek *Kadi a Al Barakat International Foundation v. Rada a Komise* (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 285).

39 — V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta N. Fennellyho ve věci *Komise v. ICI* (C-286/95 P, EU:C:1999:578, bod 22).

73. Takovýmto způsobem opakovaně kvalifikoval nedodržení práva být vyslechnut a následně provedl přezkum takové námitky bez návrhu Tribunál, jakož i Soud pro veřejnou službu.

74. Tribunál v této souvislosti bez návrhu přezkoumal opomenutí Komise vyzvat sdružení podniků účastnících se kartelové dohody, aby předložilo v průběhu správního řízení připomínky k případnému využití pravomoci uložit mu pokutu⁴⁰, a opomenutí Komise vyslechnout podniky před přijetím rozhodnutí týkajících se prominutí anebo neprovedení výběru dovozního cla⁴¹. Soud pro veřejnou službu pak zejména připustil, že je oprávněn přezkoumat i bez návrhu opomenutí administrativy vyzvat úředníka k tomu, aby vyjádřil své stanovisko před přijetím rozhodnutí o jeho přeřazení do jiné platové třídy⁴², nebo situaci, kdy administrativa neumožnila zaměstnanci, aby se vyjádřil k hodnotící zprávě, na jejímž základě zamýšlela odmítnout uzavřít s tímto zaměstnancem smlouvu na dobu neurčitou⁴³, anebo nevyslechnutí úředníka administrativou před tím, než mu odmítla prodloužit jeho smlouvu na dobu určitou⁴⁴.

75. Tento směr judikatury nijak nevysvětluje důvody, na jejichž základě je nedodržení práva na obhajobu, včetně práva být vyslechnut, posouzeno jako porušení podstatných formálních náležitostí ve smyslu článku 263 SFEU.

76. Tento směr judikatury naproti tomu takřka systematicky vychází ze dvou rozsudků Soudního dvora, a sice rozsudků *Interhotel v. Komise* (C-291/89, EU:C:1991:189, bod 14) a *Komise v. Sytraval a Brink's France* (C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 67).

77. Tyto dva rozsudky nicméně podle mého názoru přístup zvolený Tribunálem a Soudem pro veřejnou službu nepodporují.

78. To je zcela zjevné u rozsudku *Komise v. Sytraval a Brink's France* (C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 67). Ten se totiž netýkal dodržování práva být vyslechnut, nýbrž porušení povinnosti uvést odůvodnění, kde je nesporné, že jde o porušení náležející skutečně do kategorie podstatných formálních náležitostí ve smyslu článku 263 SFEU⁴⁵.

79. Rozsudek *Interhotel v. Komise* (C-291/89, EU:C:1991:189) se pak týkal žaloby na neplatnost směřující proti rozhodnutí Komise o snížení finančního příspěvku z Evropského sociálního fondu na aktivity týkající se vzdělávání a profesního poradenství v Portugalsku, konkrétně příspěvku, který obdržela společnost *Interhotel*. Použitelná právní úprava Společenství výslovně stanovila, že v takovém případě, jako byl případ v této věci, může Komise finanční příspěvek snížit zejména až poté, co poskytne dotyčnému členskému státu příležitost předložit vyjádření. Soudní dvůr připomenul, že je oprávněn přezkoumat i bez návrhu porušení podstatných formálních náležitostí a zrušil rozhodnutí Komise z důvodu, že si před přijetím rozhodnutí nevyžádala vyjádření Portugalské republiky.

40 — Rozsudek *Cimenteries CBR a další v. Komise* (T-25/95, T-26/95, T-30/95 až T-32/95, T-34/95 až T-39/95, T-42/95 až T-46/95, T-48/95, T-50/95 až T-65/95, T-68/95 až T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 a T-104/95, EU:T:2000:77, bod 487).

41 — Rozsudky *Eyckeler & Malt v. Komise* (T-42/96, EU:T:1998:40, bod 88); *Primex Produkte Import-Export a další v. Komise* (T-50/96, EU:T:1998:223, bod 71), a *Kaufring a další v. Komise* (T-186/97, T-187/97, T-190/97 až T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 až T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 a T-147/99, EU:T:2001:133, body 134 a 135). S odkazem na poslední uvedený rozsudek generální advokát F. G. Jacobs dále konstatoval, že „z ustálené judikatury“ vyplývá, že nedodržení práva na obhajobu v průběhu správního řízení představuje porušení podstatných formálních náležitostí, které Tribunál může, ba dokonce musí, uplatnit i bez návrhu [viz jeho stanovisko ve věci *Komise v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum* (C-78/03 P, EU:C:2005:106, bod 89)].

42 — Rozsudek *Bui Van v. Komise* (F-51/07, EU:F:2008:112, body 77 a 78). Takové posouzení bylo sice implicitně, avšak nutně potvrzeno v řízení o kasačním opravném prostředku v bodech 77 až 81 rozsudku Tribunálu *Bui Van v. Komise* (T-491/08 P, EU:T:2010:191), jímž byl v těchto bodech zamítnut vedlejší kasační prostředek Komise, který vycházel zejména z nesprávného právního posouzení povinnosti vyslechnout dotčenou osobu před přijetím rozhodnutí o přeřazení.

43 — Viz zejména rozsudky *Hanschmann v. Europol* (F-27/09, EU:F:2010:58, bod 53) a *Knöll v. Europol* (F-44/09, EU:F:2010:68, bod 59).

44 — Viz rozsudek *EE v. Komise* (F-55/14, EU:F:2015:66, body 35 a 41).

45 — Viz zejména rozsudek *Ipatau v. Rada* (C-535/14 P, EU:C:2015:407, bod 37 a citovaná judikatura).

80. Na první pohled by se mohlo zdát, že tento závěr potvrzuje směr judikatury Tribunálu a Soudu pro veřejnou službu, kterým jsem se zabýval výše.

81. Avšak v bodech 15 až 17 rozsudku *Interhotel v. Komise* (C-291/89, EU:C:1991:189) je připomenuto nejen to, že povinnost vyslechnout dotýčný členský stát jednoznačně vyplývala z ustanovení předmětného nařízení Společenství, ale především zdůrazňují „klíčovou roli“ a „význam odpovědnosti, kterou nese [členský stát] při předložení a kontrole financování vzdělávacích aktivit“, což znamená, že možnost členského státu předložit své vyjádření před tím, než je přijato konečné rozhodnutí o snížení finančního příspěvku, představuje „podstatnou formální náležitost“, jejíž nedodržení způsobuje neplatnost uvedeného rozhodnutí.

82. Mám za to, že právě klíčová role a význam odpovědnosti členského státu v určené oblasti vedla Soudní dvůr k tomu, že porušení povinnosti konzultovat dotýčný členský stát, kterou nadto výslovně upravovalo nařízení Společenství, kvalifikoval jako porušení podstatné formální náležitosti. Uvedenou konzultaci lze v konečném důsledku pojmout jako konkrétní vyjádření dělby pravomocí mezi orgány a členské státy, nebo jinými slovy institucionální rovnováhy v rámci Unie. Je proto zcela pochopitelné, že nedodržení takové předchozí konzultace může být považováno za porušení pravidla sloužícího základnímu cíli nebo hodnotě Unie, které je stanoveno v obecném zájmu, a že je tedy Soudní dvůr povinen přezkoumat ho i bez návrhu.

83. Z toho důvodu ostatně Soudní dvůr připouští, že se právnícká osoba může dovolávat porušení práv členského státu, které překračuje prosté porušení subjektivních práv členského státu a které způsobuje neplatnost *ipso iure* rozhodnutí Komise⁴⁶.

84. Za těchto podmínek mi přijde neopatrné chtít vyvozovat z rozsudku *Interhotel v. Komise* (C-291/89, EU:C:1991:189) obecný závěr, podle kterého je porušení práva na obhajobu, a zejména práva právníků a fyzických osob být v každém správním řízení vyslechnut, porušením podstatné formální náležitosti v unijním právním řádu, které musí být unijním soudem přezkoumáno i bez návrhu.

85. Pro tuto zdrženlivost podle mého názoru svědčí tři další rozhodující ukazatele.

86. Předně Soudní dvůr dodnes nikdy nerozšířil použití judikatury *Interhotel v. Komise* (C-291/89, EU:C:1991:189) mimo rámec případů týkajících se dodržování procesních záruk, které přiznává unijní právo členským státům⁴⁷.

46 — To by mohlo vysvětlovat, proč unijní soud také připouští, že se příjemce státní podpory může dovolávat porušení procesních práv členského státu, který státní podporu poskytl, a že lze takové porušení uplatnit i bez návrhu: v tomto smyslu viz rozsudek *Westdeutsche Landesbank Girozentrale a Land Nordrhein-Westfalen v. Komise* (T-228/99 a T-233/99, EU:T:2003:57, body 143 a 147).

47 — Viz rozsudky *Infortec v. Komise* (C-157/90, EU:C:1992:243, bod 20), *Foyer culturel du Sart-Tilman v. Komise* (C-199/91, EU:C:1993:205, bod 34), a *IRI v. Komise* (C-334/91, EU:C:1993:211, bod 25). Součástí tohoto směru judikatury je i judikatura týkající se „podstatné záruky zamýšlené Smlouvou“ a související s řádným postupem před zahájením soudního řízení v oblasti určení nesplnění povinnosti, kterážto záruka je nezbytná nejen pro zajištění ochrany práv dotyčného členského státu, ale také aby se zajistilo, že předmětem případného soudního řízení bude jasně vymezený spor, což vysvětluje, proč může Soudní dvůr uplatnit porušení takové záruky i bez návrhu, třebaže má členský stát za to, že nemusí své vyjádření ve fázi před zahájením řízení předložit. V tomto smyslu viz zejména rozsudky *Komise v. Itálie* (C-365/97, EU:C:1999:544, body 23 a 35) a *Komise v. Rumunsko* (C-522/09, EU:C:2011:251, bod 16). Analogii mezi touto judikaturou a rozsudkem *Interhotel v. Komise* (C-291/89, EU:C:1991:189), jakož i možnost uplatnit porušení těchto záruk i bez návrhu Soudní dvůr výslovně potvrdil v rozsudku *Komise v. Německo* (C-160/08, EU:C:2010:230, body 40 až 42).

87. Dále pak Soudní dvůr v rámci rozhodování o kasačním opravném prostředku odmítl jako nové, a tudíž nepřípustné důvody, které byly vzneseny před Tribunálem ve fázi repliky nebo poprvé až před Soudním dvorem a které vycházely buď z porušení práva právnických osob být vyslechnuty, nebo z porušení práva na spravedlivý proces v průběhu správního řízení vedeného Komisí v oblasti hospodářské soutěže⁴⁸.

88. To nutně znamená, že Soudní dvůr je toho názoru, že takové důvody, třebaže vycházejí z porušení základních práv chráněných unijním právním řádem, nespádají do kategorie důvodů veřejného pořádku, které musí unijní soud uplatnit i bez návrhu.

89. Konečně důsledek porušení podstatných formálních náležitostí, a sice zrušení *ipso iure* dotčeného aktu, se stěží slučuje s judikaturou Soudního dvora, podle které porušení práva být vyslechnut způsobuje zrušení rozhodnutí vydaného v dotčeném správním řízení pouze tehdy, pokud toto řízení bez této vady mohlo dospět k jinému výsledku⁴⁹.

90. Jak vyplývá z rozsudku G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 38), použije se tato judikatura v plném rozsahu v kontextu porušení práva být vyslechnut v průběhu správního řízení týkajícího se prodloužení zajištění státního příslušníka třetí země za účelem jeho vyhoštění podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí⁵⁰. Ačkoliv tato směrnice neupravuje následky, které je třeba vyvodit z porušení takového práva, a přísluší tedy v zásadě členským státům, aby v rámci své procesní autonomie tyto důsledky – za současného dodržení zásady ekvivalence a efektivity – upravily, zastává Soudní dvůr názor, a to pravděpodobně s ohledem na zásadu efektivity, že kdyby porušení práva být vyslechnut mělo automaticky znamenat zrušení rozhodnutí o prodloužení zajištění, mohl by tím být narušen užitečný účinek této směrnice⁵¹.

91. „Unijní právo“, z něhož v tomto rozsudku Soudní dvůr vyšel, tedy zřejmě vylučuje, že by porušení práva být vyslechnut mohlo vést k automatickému zrušení rozhodnutí, které bylo přijato na základě sporného správního řízení, což by ovšem bylo logickým důsledkem, kdyby mělo být porušení takového práva kvalifikováno jako porušení podstatné formální náležitosti.

92. Ostatně ani samotný směr judikatury Tribunálu a Soudu pro veřejnou službu není v tomto ohledu jednoznačný. Tyto dva soudy sice v těchto rozsudcích kvalifikovaly právo být vyslechnut jako podstatnou formální náležitost, nicméně v některých z těchto věcí zjišťovaly, ve snaze následovat výše citovanou judikaturu Soudního dvora, zda by řízení v případě, že by k takovému porušení nedošlo, vedlo k odlišnému výsledku⁵². V případě porušení (skutečné) formální náležitosti již provedení takového posouzení není nutné, jelikož předmětný správní akt je absolutně neplatný.

48 — Pokud jde o dodržování práva být vyslechnut, viz rozsudky *Compagnie maritime belge transports a další v. Komise* (C-395/96 P a C-396/96 P, EU:C:2000:132, body 99, 103, 104, 107 a 108); *Dansk Rørindustri a další v. Komise* (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, body 421 a 422), jakož i *Alcoa Trasformazioni v. Komise* (C-194/09 P, EU:C:2011:497, body 86 až 91). K porušení práva na spravedlivý proces viz zejména rozsudek *Ziegler v. Komise* (C-439/11 P, EU:C:2013:513, bod 128) a usnesení *Total a Elf Aquitaine v. Komise* (C-421/11 P, EU:C:2012:60, bod 35) a *Total a Elf Aquitaine v. Komise* (C-495/11 P, EU:C:2012:571, bod 33).

49 — V tomto smyslu viz zejména rozsudky *Rada v. Komise* a *Interpipe Niko Tube a Interpipe NTRP* (C-191/09 P a C-200/09 P, EU:C:2012:78, bod 79), jakož i *G. a R.* (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 38 a citovaná judikatura).

50 — Úř. věst. L 348, s. 98.

51 — Rozsudek *G. a R.* (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 41).

52 — V tomto smyslu viz zejména rozsudky *Bui Van v. Komise* (F-51/07, EU:F:2008:112, bod 81) a *Knöll v. Europol* (F-44/09, EU:F:2010:68, bod 70).

93. Za současného stavu judikatury Soudního dvora mám tudíž za to, že porušení práva být vyslechnut v průběhu správního řízení není porušením podstatné formální náležitosti ve smyslu článku 263 SFEU, které je unijní soud oprávněn uplatnit i bez návrhu⁵³.

94. Takové posouzení by podle mého názoru mohlo být zpochybněno pouze v případě, že by Soudní dvůr chtěl přiznat zvýšený význam „propustnosti“, která zjevně existuje mezi dodržováním práva být vyslechnut a povinností uvést odůvodnění, kterou má správní orgán, a tedy toto právo jasnějším a rozhodnějším způsobem navázat na zásadu řádné správy spadající pod obecný zájem⁵⁴.

95. Je pravda, že tento přístup, který na jednání v zásadě obhajovala Komise, má určitou oporu v judikatuře Soudního dvora.

96. V rozsudcích Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, body 47 a 48) a Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, body 37 a 38) totiž Soudní dvůr vyšel z toho, že právo být vyslechnut má zajistit, aby příslušný správní orgán byl s to účelně zohlednit, pečlivým a nestranným způsobem, všechny rozhodné skutečnosti projednávané věci, a umožnit mu tak jeho akt podrobně odůvodnit. Podle Soudního dvora je tak odůvodnění správního aktu „logickým důsledkem zásady dodržování práva na obhajobu“.

97. Navíc je argumentace Komise předložená na jednání podle všeho také v dostatečném souladu s tím, že dodržování práva být vyslechnut je spolu s povinností správního orgánu odůvodnit jeho rozhodnutí výslovně zahrnuto do výčtu práv, která spadají pod „právo na řádnou správu“ zakotvené v článku 41 Listiny.

98. Domnívám se však, že Soudní dvůr se musí zdržet veškerého synkretismu, když spojuje povahu a rozsah práva jednotlivců být vyslechnut s povahou a rozsahem povinnosti odůvodnit rozhodnutí, která přísluší správnímu orgánu.

99. Přesněji řečeno, povinnost uvést odůvodnění, kterou má správní orgán, se jistě neomezuje pouze na to, aby respektoval, že je třeba zohlednit připomínky jednotlivců před přijetím rozhodnutí, které nepříznivě zasahuje do jejich právního postavení. Jak v zásadě vyplývá z judikatury, tato povinnost přispívá především k naplňování obecnějšího cíle, a sice cíle zaručit, aby mohl unijní soud přezkoumat legalitu aktu, který byl před ním napaden⁵⁵. Domnívám se, že je odůvodněné, aby unijní soud přezkoumal porušení této povinnosti bez návrhu pouze v případě, že nemá možnost takový přezkum v plném rozsahu provést. Okolnost, že jednotlivec nemohl účelně vyjádřit své stanovisko v rámci správního řízení, v němž je vydáno rozhodnutí nepříznivě zasahující do jeho právního postavení, může samozřejmě ovlivnit dostatečnou propracovanost odůvodnění či dokonce jeho opodstatněnost⁵⁶. Unijnímu soudu to nicméně systematicky nebrání, aby jeho legalitu přezkoumal⁵⁷.

53 — Stejně je tomu tak podle mého názoru v případě porušení práva nahlížet do spisu, které může způsobit neplatnost předmětného správního aktu pouze tehdy, pokud bylo porušeno právo dotčené osoby na obhajobu a nápravy lze dosáhnout v rámci soudního řízení, přičemž v takovém případě spočívá důkazní břemeno v prokázání, že dokumenty mohly být využity pro účely obhajoby této osoby. V tomto ohledu viz zejména rozsudky Solvay v. Komise (C-110/10 P, EU:C:2011:687, body 50 až 52 a 57 a 58) a Siemens a další v. Komise (C-239/11 P, C-489/11 P a C-498/11 P, EU:C:2013:866, body 370 a 371).

54 — Soudní dvůr uznal, že právo na řádnou správu odráží také obecnou zásadu unijního práva. Viz zejména rozsudek YS a další (C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 68 a citovaná judikatura).

55 — V tomto smyslu viz zejména rozsudek FLS Plast v. Komise (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, bod 49 a citovaná judikatura).

56 — V tomto smyslu viz zejména rozsudek Komise v. Edison (C-446/11 P, EU:C:2013:798, bod 54).

57 — Pro úplnost je třeba upřesnit, že unijní soud posoudil důvod vycházející z porušení zásady řádné správy jako nepřipustný jak v případě, kdy byl předložen opožděně před soudem prvního stupně, tak v případě, kdy byl poprvé předložen až v řízení o kasačním opravném prostředku před Soudním dvorem. K prvnímu případu viz rozsudek Stadtsparkverband Neuss v. Komise (T-137/01, EU:T:2003:232, body 135 a 137) a v souvislosti s druhým případem viz rozsudek Alcoa Trasformazioni v. Komise (C-194/09 P, EU:C:2011:497, body 86 až 91).

100. Proto se domnívám, že argumenty Komise nejsou dostatečně přesvědčivé pro odchýlení se od aktuálního směřování judikatury Soudního dvora, podle které důvod vycházející z porušení práva být v průběhu správního řízení vyslechnut není porušením podstatných formálních náležitostí ve smyslu článku 263 SFEU náležejícím do kategorie důvodů veřejného pořádku, které je unijní soud oprávněn přezkoumat i bez návrhu. Je tedy na účastníku řízení, který údajně utrpěl újmu, aby se před unijním soudem porušení takového práva dovolal, a unijní soud není povinen opomenutí nebo nedbalost tohoto účastníka řízení napravit.

III – Závěry

101. S ohledem na výše rozvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázku položenou Conseil d'État (Státní rada, Belgie) následovně:

„Dodržování práva osoby být vyslechnuta vnitrostátním orgánem před tím, než tento orgán přijme rozhodnutí nepříznivě zasahující do jejího právního postavení, nezaujímá v unijním právním řádu úroveň ani postavení rovnocenné úrovni nebo postavení, jaké zaujímají ve vnitrostátním právu pravidla veřejného pořádku belgického práva, jako jsou normy popsané předkládajícím soudem.

Zásada rovnocennosti nevyžaduje, aby důvod vycházející z porušení práva být vyslechnut, zakotveného v čl. 41 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie, který byl poprvé uplatněn před takovým soudem posledního stupně rozhodujícím o kasačním opravném prostředku, jako je předkládající soud, byl prohlášen za přípustný a byl meritorně přezkoumán.“