

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 21. června 2007¹

1. Žaloba předložená Soudnímu dvoru je první přímou žalobou, kterou podává Polská republika. Nastoluje několik zcela nových významných právních otázek, jež by měly být přezkoumány velkým senátem. Tato žaloba, která navazuje na obtížná přístupová jednání věnovaná oblasti zemědělství a na reformu společné zemědělské politiky (dále jen „SZP“), v první řadě vyzývá Soudní dvůr, aby upřesnil rozsah pravomoci orgánů Společenství provádět úpravy ustanovení přístupových dohod. Na základě projednávané žaloby bude muset Soudní dvůr rovněž určit rozsah soudní ochrany budoucích členských států ve vztahu k aktům přijatým mezi podpisem přístupových dokumentů a jejich vstupem v platnost.

ES ze dne 22. března 2004, kterým se upravuje Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Slovinské republiky a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie, v důsledku reformy společné zemědělské politiky².

I – Právní a skutkový rámec žaloby

2. Předmětem projednávané žaloby je zrušení čl. 1 bodu 5 rozhodnutí Rady 2004/281/

3. Sporné rozhodnutí bylo přijato v souladu s čl. 2 odst. 3 Smlouvy mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozem-

1 — Původní jazyk: portugálština.

2 — Úř. věst. L 93, s. 1, dále jen „sporné rozhodnutí“.

ským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyprskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii³, který stanoví: „Odchylně od odstavce 2 mohou před přistoupením orgány Unie přijmout opatření uvedená v [...] člancích 21 a 23 [...]. Tato opatření vstoupí v platnost pouze s výhradou a dnem vstupu této smlouvy v platnost“. Bylo přijato na základě článku 23 Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie⁴, podle kterého „Rada může na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně pro-

vést úpravy ustanovení tohoto aktu týkajících se [SZP], které se ukážou jako nezbytné v důsledku změny pravidel Společenství. Tyto úpravy lze provést přede dnem přistoupení“.

4. Žalobkyně namítá, že čl. 1 bod 5 sporného rozhodnutí (dále jen „napadené ustanovení“) rozšířil mechanismus postupného zavádění přímých plateb (zvaný též mechanismus „phasing in“) v nových členských státech na nové přímé platby, čímž došlo k rozšíření výjimek ze zásady celkové platby. Toto rozšíření systému neúplných plateb by způsobilo značné snížení plateb polským zemědělcům v porovnání s předpokladem plné úhrady plateb.

5. Tato žaloba je pouze soudním vyústěním výhrad k mechanismu postupného zavádění přímých plateb, které Polská republika uplatňovala již v rámci přístupových jednání. V jejich průběhu tento stát mnohokrát požadoval, aby byl polskému zemědělství plně zaručen přístup k přímým platbám již okamžikem přistoupení. Avšak marně. V diskusním dokumentu ze dne 30. ledna 2002⁵ Komise doporučila postupné zavádění přímých plateb v nových členských státech v rámci přechodného období z několika důvodů souvisejících především s nezbytností pokračovat v započaté restruk-

3 — Ta byla podepsána dne 16. dubna 2003 a vstoupila v platnost dne 1. května 2004 (Úř. věst. L 236, s. 17, dále jen „Smlouva o přistoupení“).

4 — Úř. věst. L 236, s. 33, dále jen „akt o přistoupení“.

5 — Rozšíření a zemědělství: Úspěšná integrace nových členských států do SZP, SEC (2002), 95 konečně.

turalizaci odvětví zemědělství v těchto státech, s příjmovou situací zemědělců, jakož i s požadavkem, aby se zabránilo nerovnováze ve vztahu k ostatním hospodářským odvětvím nebo vzniku případů spekulativních příjmů. Na základě tohoto doporučení zaujalo patnáct členských států při vyjednávání o přistoupení ve vztahu k Polské republice pozici stanovenou ve společném postoji Evropské unie ze dne 31. října 2002⁶, jehož obsahem bylo nevyhovět žádosti Polska, aby přímé platby byly tamějším zemědělcům přiznány po přistoupení ve stejném rozsahu jako zemědělcům z Unie, a zavést uvedené platby v Polsku postupně v rámci přechodného období. Jednání na toto téma pokračovala až do konference o přistoupení, která se konala u příležitosti zasedání Evropské rady v Kodani ve dnech 12. a 13. prosince 2002, jejíž závěry naznačují, že otázka postupného zavádění přímých plateb v nových členských státech byla vyřešena v souladu se zněním společného postoje ze dne 31. října 2002. Když po reformě SZP, která se uskutečnila po podpisu Smlouvy o přistoupení, Komise dne 27. října 2003 předložila návrh sporného rozhodnutí, polská vláda nemohla jeho přijetí zabránit navzdory nesouhlasu vyjadřovanému ve všech fázích legislativního procesu.

6. V zájmu lepšího pochopení právního významu sporu je nutné stručně připomenout právní rámec.

7. Platby poskytované přímo zemědělcům v rámci režimů podpory jejich příjmů byly původně upraveny nařízením Rady (ES) č. 1259/1999 ze dne 17. května 1999, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky⁷, jehož příloha obsahovala seznam těchto režimů přímé podpory. V souladu s článkem 20 Aktu o přistoupení, který stanoví, že „akty uvedené v seznamu v příloze II tohoto aktu se upravují podle této přílohy“, byl mechanismus postupného zavádění přímých plateb v nových členských státech stanoven v příloze II kapitole 6 části A bodě 27 uvedeného aktu, kterou byl do nařízení č. 1259/1999 vložen článek 1a. Podle tohoto článku 1a se mechanismus postupného zavádění týká přímých plateb „poskytovaných podle režimů podpory uvedených v článku 1“. Článek 1 nařízení č. 1259/1999 obsahuje definici těchto přímých plateb, a pokud jde o výčet těchto plateb, odkazuje na přílohu uvedeného nařízení⁸.

8. V návaznosti na to Rada dne 29. září 2003 nařízením (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské

7 — Úř. věst. L 160, s. 113; Zvl. vyd. 03/25, s. 424.

8 — Článek 1 nařízení č. 1259/1999 zní takto:
„Toto nařízení platí pro platby poskytované přímo zemědělcům v rámci režimů podpor [SZP], které zcela nebo zčásti financuje záruční sekce EŽOZF s výjimkou plateb, které jsou stanoveny nařízením (ES) č. 1257/1999.
Tyto režimy podpor jsou uvedeny v příloze.“

6 — Společný postoj ze dne 31. října 2002, CONF-PL 81/02.

politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001⁹ zrušila nařízení č. 1259/1999 s účinností od 1. května 2004. Z jeho článku 1 a přílohy I vyplývá, že uvedené nařízení č. 1782/2003 doplňuje k již existujícím režimům podpory režimy přímé podpory pro zemědělce produkující skořápkové ovoce a energetické plodiny a stanoví dodatečné platby v rámci režimu přímé podpory pro odvětví mléka.

gramu, tedy nejen plateb, které již byly vloženy do přílohy I tohoto nařízení, ale také plateb, které do uvedené přílohy teprve budou vloženy.

9. Sporným rozhodnutím ze dne 22. března 2004 Rada v jeho čl. 1 bodě 5) nahradila ustanovení, kterými se mění nařízení č. 1259/1999 a která byla obsažena v bodě 27 kapitoly 6 části A přílohy II Aktu o přistoupení, ustanoveními, kterými se mění nařízení č. 1782/2003 za účelem zohlednění úprav učiněných ve SZP přijetím posledně uvedeného nařízení, k němuž došlo po podpisu přístupových dokumentů. Uvedeným bodem 27 byl tehdy do nařízení č. 1782/2003 vložen článek 143a, který stanoví postupné zavádění „přímých plateb“ v nových členských státech podle harmono-

10. Podle Polské republiky napadené ustanovení protiprávně rozšiřuje systém dílčích plateb. Ten se již nevztahuje pouze na nástroje podpory, které byly taxativně vyjmenovány v příloze nařízení č. 1259/1999. Týká se napříště všeobecně „přímých plateb“, to znamená též nových přímých plateb. Posledně uvedené platby zahrnují ty, které již byly zavedeny nařízením č. 1782/2003, a sice platby v odvětvích skořápkového ovoce a energetických plodin a dodatečné platby v odvětví mléka. Zahrnují též přímé platby, které budou zavedeny, tedy vloženy do přílohy I nařízení č. 1782/2003, až později.

11. Z tohoto důvodu žalobkyně podala projednávanou žalobu na neplatnost, kterou zakládá především na třech žalobních důvodech. Před tím, než se začnu zabývat opodstatněností žaloby, je nutné, abych se vyjádřil k její přípustnosti.

9 — Úř. věst. L 270, s. 1; Zvl. vyd. 03/40, s. 269.

II – K přípustnosti

A – Striktní výklad podmínek přípustnosti

1. Počítání lhůty k podání žaloby

12. V projednávané věci Rada dne 23. září 2004 vznesla námitku nepřipustnosti žaloby na základě článku 91 jednacího řádu, přičemž tvrdila, že žaloba je zjevně nepřipustná pro opožděnost. Soudní dvůr se rozhodl spojit rozhodování o námitce s přezkumem věci samé.

13. Přípustnost žaloby podané Polskou republikou je bezpochyby problematická. Se zřetelem k judikatuře Soudního dvora, který je zvláště obezřelý, jde-li o dodržování procesních lhůt a obecněji podmínek přípustnosti, se zdá, že nutně nastala prekluze. To připomenu zaprvé. Avšak zásady, které tvoří základ právního řádu Unie, zejména zásada účinné soudní ochrany a rozsah, který jí judikatura postupně přiznala, by podle mého mínění měly v konečném důsledku vyžadovat jiné řešení. Možné způsoby, jak uznat přípustnost žaloby, uvedu zadruhé.

14. Sporné rozhodnutí bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 30. března 2004. Polská republika podala svoji žalobu dne 28. června 2004. Přitom na základě čl. 230 pátého pododstavce ES žaloby „musí být podány do dvou měsíců [...] od uveřejnění příslušného aktu [...], jinak ode dne, kdy se o něm navrhovatel dozvěděl“. Na základě tradičních pravidel počítání lhůt tedy na straně žalobkyně nastala prekluze.

15. Jak vyplývá z čl. 230 pátého pododstavce ES a jak to potvrzuje judikatura Soudního dvora¹⁰, kritérium data seznámení se s aktem má podpůrnou povahu ve vztahu k datu zveřejnění. Datem, které má být bráno v úvahu pro určení počátku lhůty pro podání žaloby, je tedy datum zveřejnění aktu, i když se v projednávané věci žalobkyně s obsahem sporného opatření seznámila před datem zveřejnění posledně uvedeného, jak o tom svědčí skutečnost, že ve všech fázích legi-

10 — Viz zejména rozsudky Soudního dvora ze dne 19. února 1998, Komise v. Rada (C-309/95, Recueil, s. I-655); ze dne 10. března 1998, Německo v. Rada (C-122/95, Recueil, s. I-973, body 34 až 39), a rozsudek Soudu ze dne 28. ledna 1999, BAI v. Komise (T-14/96, Recueil, s. II-139, body 32 až 36).

slativního procesu nesouhlasila s jeho přijetím zasíláním četných sdělení a vyjádření Radě a Komisi.

16. Sporné rozhodnutí bylo přitom zveřejněno v Úředním věstníku L 93 ze dne 30. března 2004. A existuje domněnka, že datum zveřejnění se shoduje s datem uvedeným na každém čísle Úředního věstníku¹¹.

17. V projednávané věci však žalobkyně tvrdila, že vydání Úředního věstníku ze dne 30. března 2004 nebylo k tomuto datu dostupné v úředních jazycích deseti nových členských států, zatímco článek 8 sporného rozhodnutí stanoví, že se toto rozhodnutí vyhotovuje v devíti úředních jazycích přístupujících států; dále uvedla, že polské vydání uvedeného Úředního věstníku bylo polským veřejným orgánům každopádně předáno až později, tedy 27. července 2005. Jelikož ke zveřejnění v úředních jazycích nových členských států mělo dojít dlouho po 30. březnu 2004, žalobkyně z toho dokonce dovodila, že Rada záměrně antedatovala číslo Úředního věstníku, v němž bylo sporné rozhodnutí zveřejněno.

18. Tyto argumenty nemohou obstát. Podle ustálené judikatury zajisté platí, že zveřejnění legislativního aktu se pokládá za úplné, až když je číslo úředního věstníku, v němž ke zveřejnění došlo, dostupné ve všech úředních jazycích¹². Dále zajisté platí, že kdyby se prokázalo, že datum, kdy bylo dané číslo skutečně dostupné, se neshoduje s datem na něm uvedeným, muselo by být bráno v úvahu pouze datum skutečného zveřejnění, neboť „základní zásada právního řádu Společenství velí, že aktu orgánů veřejné moci se nelze vůči procesním subjektům dovolávat, dokud neměly možnost se s ním seznámit“¹³. Ve věci, v níž byl vydán rozsudek Německo v. Rada¹⁴, byl napadený akt zveřejněn v *Úředním věstníku Evropských společenství* 23. prosince 1994, tento Úřední věstník však byl dostupný až od 13. února 1995. Jako počátek lhůty k podání žaloby tedy bylo vzato posledně uvedené datum. Konečně platí, že pokud by bylo prokázáno, že číslo úředního věstníku, v němž bylo sporné rozhodnutí zveřejněno, bylo záměrně antedatováno, toto rozhodnutí by muselo být zrušeno pro porušení zásady právní jistoty¹⁵.

19. Z informací poskytnutých generálním ředitelem Úřadu pro úřední tisky

12 — Tamtéž.

13 — Tamtéž.

14 — Viz rovněž rozsudky Soudního dvora ze dne 9. ledna 1990, SAFA (C-337/88, Recueil, s. I-1, bod 12), a rozsudek Soudu ze dne 22. ledna 1997, Opel Austria v. Rada (T-115/94, Recueil, s. II-39, bod 127).

15 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Opel Austria v. Rada (body 128 až 134).

11 — Viz rozsudky ze dne 25. ledna 1979, Racke (98/78, Recueil, s. 69, bod 15), a Decker (99/78, Recueil, s. 101, bod 3).

v odpovědi na otázku Soudního dvora¹⁶ však vyplývá, že Úřední věstník L 93 ze dne 30. března 2004 byl skutečně dostupný ve všech jazycích nových členských států již k tomuto datu. Žalobkyně sice napadla pravdivost těchto informací, tato odpověď však nemůže být zpochybňována bez závažných důkazů, které ovšem nebyly Soudnímu dvoru předloženy. Fakt, že toto číslo úředního věstníku bylo možné prohlížet v polštině na internetových stránkách EUR-LEX teprve 15. prosince 2004, není rozhodující, poněvadž jedinou závaznou formou zveřejnění legislativních textů je tištěná verze. Dále je nesporné, že zveřejnění se považuje za uskutečněné, a tudíž Úřední věstník se považuje za dostupný dnem, kdy vyhotovení Úředního věstníku obsahujícího akt je skutečně dostupné ve všech jazycích Společenství na Úřadu pro úřední tisky v Lucemburku. To proto, že „*je důležité, aby se datum, kdy musí být nařízení považováno za zveřejněné, nelišilo podle dostupnosti Úředního věstníku [Evropských] společenství na území každého členského státu*“, a že „*jednota a jednotné používání práva Společenství vyžadují [...], aby nařízení vstoupilo v platnost, není-li výslovně stanoveno jinak, ve stejný den ve všech členských státech bez ohledu na průtahy, k nimž by došlo i přes snahu o zajištění urychleného rozeslání Úředního věstníku v celém Společenství*“¹⁷. Ostatně účelem patnáctidenního odkladu počátku běhu lhůty podle čl. 81 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, jakož i desetidenní lhůty z důvodu vzdálenosti, je jednotně zohlednit nenadálé okolnosti při

rozeslání Úředního věstníku, aby se všem žalobcům umožnilo plně využít dvouměsíční lhůty, kterou jim dává k dispozici Smlouva o ES¹⁸.

20. V projednávané věci je tedy nutno počátek lhůty k podání žaloby stanovit na 30. března 2004. Počítání lhůty se tudíž provede následovně. Článek 80 písm. a) jednacího řádu stanoví, že „*je-li lhůta vyjádřená ve dnech, týdnech, měsících nebo letech počítána od okamžiku, kdy nastala určitá skutečnost nebo se uskutečnilo určité jednání, nezapočítá se do běhu lhůty den, v němž ke skutečnosti nebo jednání došlo*“. Krom toho *dies a quo* dvouměsíční lhůty k podání žaloby stanovené v čl. 230 pátém pododstavci ES byl v souladu s čl. 81 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora¹⁹ posunut z 30. března 2004 na 14. dubna 2004

18 — Viz v tomto smyslu stanovisko generálního advokáta Reischla ze dne 16. března 1977 ve věci *Société pour l'exportation des sucres v. Komise* (rozsudek ze dne 31. března 1977, 88/76, Recueil, s. 709, 731), a ze dne 5. března 1980 ve věci *Könecke v. Komise* (76/79, Recueil, s. 665, 683).

19 — Znění článku 81 odst. 1 jednacího řádu platné v okamžiku podání žaloby bylo následující:

„Lhůty stanovené pro podání žaloby proti aktu některého orgánu začínají běžet v případě doručovaných aktů následujícího dne po dni, kdy byl akt doručen dotčené osobě, a v případě zveřejňovaných aktů patnáctého dne po vydání aktu v *Úředním věstníku Evropských společenství*.“

16 — Viz usnesení ze dne 15. listopadu 2006, Polsko v. Rada (C-273/04, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí).

17 — Výše uvedené rozsudky Racke (bod 16) a Decker (bod 4). Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

o půlnoci. Článek 80 odst. 1 písm. b) jednacího řádu²⁰ krom toho stanoví, že lhůta vyjádřená v měsících končí uplynutím dne, který se v posledním měsíci svým číslem shoduje s *dies a quo*. Tato lhůta k podání žaloby tedy uplynula na konci dne 14. června 2004. S ohledem na jednotnou desetidenní lhůtu z důvodu vzdálenosti, která se musí připočíst k procesním lhůtám podle čl. 81 odst. 2 jednacího řádu²¹, celková lhůta stanovená k podání žaloby uplynula ve čtvrtek dne 24. června 2004 o půlnoci, přičemž tento *dies a quem* není uveden na seznamu úředních svátků v článku 1 přílohy jednacího řádu.

21. Žaloba byla zaregistrována v kanceláři Soudního dvora dne 28. června 2004. Z toho vyplývá, že projednávaná žaloba byla podána opožděně.

2. Argumenty žalobkyně ve prospěch stanovení počátku lhůty k podání žaloby na datum přistoupení

22. Žalobkyně podporovaná státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci,

20 — Toto ustanovení zní:

„Lhůta vyjádřená v týdnech, měsících nebo letech končí uplynutím dne, který se v posledním týdnu, měsíci nebo roce svým označením nebo číslem shoduje se dnem, kdy nastala skutečnost nebo se uskutečnilo jednání, od nichž se lhůta počítá. Není-li v případě lhůty vyjádřené v měsících nebo letech v posledním měsíci den, který je pro uplynutí lhůty rozhodný, končí lhůta uplynutím posledního dne uvedeného měsíce“.

21 — Po změně tohoto ustanovení jednacího řádu, k níž došlo 28. listopadu 2000 (Úř. věst. L 322, s. 1).

tvrdí, že *dies a quo* by měl být stanoven na datum vstupu v platnost Smlouvy o přistoupení, to znamená na 1. května 2004. Na podporu tohoto tvrzení uvádí několik argumentů. S prvními dvěma se lze rychle vypořádat.

23. Polská republika nejprve tvrdí, že opatření stanovená v článku 23 Aktu o přistoupení nabývají účinnosti a stávají se závaznými ke dni a s výhradou vstupu v platnost Smlouvy o přistoupení. Tak tomu skutečně je a připomíná to ostatně i článek 9 napadeného rozhodnutí²². Neznamená to však, že opatření stanovených v uvedeném článku 23 se nelze dovolávat již okamžikem jejich zveřejnění. Nelze totiž zaměňovat dovolatelnost aktu, která souvisí se splněním všech formálních náležitostí spojených s publicitou a od níž běží lhůta k podání žaloby, se vznikem právních účinků, tj. vstupem v platnost, který může být odložen. Skutečnost, že čl. 254 první pododstavec ES stanoví datum vstupu v platnost aktů sekundárního práva, které musejí být povinně zveřejňovány, na dvacátý den po jejich zveřejnění, není-li výslovně určeno jiné datum, nebyla nikdy chápána tak, že by

22 — Článek 9 sporného rozhodnutí zní takto:

„Toto rozhodnutí nabývá účinnosti dne 1. května 2004 s výhradou vstupu v platnost Smlouvy o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Slovenské republiky a Slovenské republiky k Evropské unii.“

bránila běhu lhůty k podání žaloby ode dne zveřejnění.

jinými. I kdyby bylo nutné se domnívat, že tyto jednotlivé jazykové verze jsou závazné, pouze když smlouva o přistoupení vstoupí v platnost, pak by to každopádně platilo pro znění ve všech dvaceti jedna jazycích, a to jak starých, tak nových členských států.

24. Jako důvod pro stanovení *dies a quo* lhůty k podání žaloby na 1. května 2004 Polská republika argumentuje také článkem 58 Aktu o přistoupení²³, jakož i články 8 a 9²⁴ sporného rozhodnutí. Podle těchto ustanovení je znění aktů přijatých orgány před přistoupením, včetně znění dotčeného rozhodnutí, vyhotoveno v devíti jazycích nových členských států a je v těchto jazycích závazné počínaje dnem a s výhradou vstupu v platnost Smlouvy o přistoupení. Podle žalobkyně z toho plyne, že polská verze napadeného opatření je závazná, a tudíž vydání úředního věstníku, v němž je obsažena, je považováno za dostupné až od 1. května 2004. Ani tyto úvahy nejsou přesvědčivé. Je-li upřesněno, že znění napadeného rozhodnutí ve dvaceti jedna jazycích „má stejnou závaznost“, znamená to pouze to, že uvedené rozhodnutí musí být vyhotoveno ve všech úředních jazykových verzích a že žádné znění nemůže mít přednost před

25. Námitky vůči prekluzi, které žalobkyně a státy, jež vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, opírají o zásadu společenství práva, zásadu práva na účinnou soudní ochranu a zásadu zákazu diskriminace, jsou závažnější. Jako důvod pro tvrzení, že pro nové členské státy běží lhůta k podání žaloby na neplatnost aktu přijatého na základě článku 23 Aktu o přistoupení až od 1. května 2004, zejména uplatňují, že ke dni zveřejnění aktu žalobkyně ještě nebyla členem Unie a nebyla tedy k podání žaloby na neplatnost aktivně legitimována. Kdyby se tedy připustilo, že lhůta k podání žaloby počíná běžet od zveřejnění aktu, umožnilo by to orgánu, který je autorem aktu, aby se vyhnul kontrole legality opatření přijatého na základě článku 23 Aktu o přistoupení tím, že ho přijme a zveřejní alespoň dva měsíce předtím, než přistupující státy získají postavení člena. Zásada společenství práva přitom znamená zavedení úplného a účinného systému kontroly legality aktů Společenství a soudní ochrany. Vzhledem k datu zveřejnění napadeného rozhodnutí měla Polská republika v projednávané věci k dispozici jen zkrácenou lhůtu k podání žaloby, což mělo

23 — Článek 58 Aktu o přistoupení stanoví:

„Znění aktů přijatých orgány a Evropskou centrální bankou před přistoupením, jež byla vypracována Radou nebo Komisí nebo Evropskou centrální bankou v jazyce českém, estonském, litevském, lotyšském, maďarském, maltském, polském, slovenském a slovinském, jsou ode dne přistoupení platná za stejných podmínek jako znění vypracovaná ve stávajících jedenácti jazycích. Zveřejní se v *Úředním věstníku Evropské unie*, pokud byla takto zveřejněna znění ve stávajících jazycích.“

24 — Článek 8 rozhodnutí Rady ze dne 22. března 2004 stanoví:

„Toto rozhodnutí se vyhotovuje v jazyce španělském, českém, dánském, německém, estonském, řeckém, anglickém, francouzském, irském, italském, lotyšském, litevském, maďarském, maltském, nizozemském, polském, portugalském, slovenském, slovinském, finském a švédském a každé z těchto dvaceti jedna znění má stejnou závaznost.“

vliv na účinnost jejího práva na procesní prostředek a diskriminovalo ji ve vztahu ke členským státům.

Rada a Komise se domnívají, že kdyby se *dies a quo* stanovil na datum vstupu v platnost Aktu o přistoupení pro nové členské státy, pak by pod záminkou zajištění jejich rovnosti se starými členskými státy, pokud jde o lhůtu k podání žaloby, která je jim poskytnuta jakožto privilegovaným žalobcům, byly nové členské státy dokonce upřednostněny oproti starým členským státům, pokud jde tentokrát o počátek běhu uvedené lhůty.

26. Zásada společenství práva a zásada práva na účinnou soudní ochranu, jichž se žalobkyně dovolává, skutečně musejí vést k uznání přípustnosti žaloby, nedomnívám se však, že tomu tak je v případě argumentu vycházejícího ze zásady zákazu diskriminace. Polská republika tvrdí, že stanovení počátku lhůty pro podání žaloby na datum zveřejnění sporného rozhodnutí by vedlo k tomu, že by jí byla poskytnuta pouze zkrácená lhůta k podání žaloby, což by znamenalo diskriminaci ve vztahu ke členským státům při výkonu jejího práva na účinnou soudní ochranu. Není mi však jasné, v čem by tvrzená diskriminace měla spočívat. Jak staré, tak budoucí členské státy měly k dispozici stejnou lhůtu k podání žaloby od data zveřejnění napadeného opatření. Nové členské státy sice k tomuto datu ještě neměly postavení privilegovaného žalobce, a mohly tedy opatření napadnout pouze na základě čl. 230 čtvrtého pododstavce ES. Je též pravda, že uplatnění požadavků, které toto ustanovení upravuje, činí přípustnost jejich případné žaloby problematickou na rozdíl od členských států. Toto rozdílné zacházení je však pouze výsledkem toho, že postavení členského státu, které novým členským státům poskytuje rovnost práv, vzniká až vstupem v platnost Smlouvy o přistoupení.

B – Možné způsoby uznání přípustnosti

27. Jak již bylo uvedeno, striktní použití článku 230 ES by mohlo vést k prohlášení žaloby Polské republiky za nepřipustnou. Souběžně však existuje směr judikatury Soudního dvora, který pojímá přípustnost žalob velkoryseji. Dle mého mínění určité základní zásady právního řádu Unie, zejména zásada účinné soudní ochrany, nabádají k upřednostnění právě této judikatury.

28. Je třeba vycházet ze zásady společenství práva. Je známo, že v rozsudku *Les Verts v. Parlament*²⁵ byla formulována následovně:

„[...] Evropské hospodářské společenství je společenstvím práva v tom, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány nejsou vyňaty z přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, jakou je Smlouva. Jednak v člancích [230 ES] a [241 ES], a jednak v článku [234 ES] Smlouva zejména zavedla úplný systém procesních prostředků a řízení určený k tomu, aby byl Soudnímu dvoru svěřen přezkum legality aktů orgánů. Fyzické a právnické osoby jsou tak chráněny před tím, aby vůči nim byly použity obecně závazné akty, jež nemohou přímo napadnout před Soudním dvorem z důvodu zvláštních podmínek přípustnosti upřesněných v čl. [230 druhém pododstavci ES]. Pokud správní provádění těchto aktů přísluší orgánům Společenství, fyzické a právnické osoby mohou podat přímou žalobu k Soudnímu dvoru proti prováděcím aktům, které jsou jim určeny nebo které se jich bezprostředně a osobně týkají, a dovolávat se na podporu takové žaloby protiprávnosti základního obecného aktu. Jestliže toto provedení přísluší vnitrostátním orgánům, mohou pouká-

zat na neplatnost obecně závazných aktů před vnitrostátními soudy a přimět je, aby se v tomto ohledu dotázaly Soudního dvora prostřednictvím předběžných otázek.“

29. Takto chápaný pojem „společenství práva“ má dvojí rozměr²⁶: normativní rozměr, který znamená povinný soulad aktů orgánů a členských států se Smlouvou, a soudní rozměr, který předpokládá soudní ochranu před protiprávními akty Společenství. Jako „základní znak společenství práva“²⁷ bylo ostatně právo na účinnou soudní ochranu posvěceno judikaturou hned po vydání výše uvedeného rozsudku *Les Verts v. Parlament*. Soudní dvůr, který se inspiroval společnými ústavními tradicemi členských států, jakož i články 6 a 13 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, z něj učinil obecnou zásadu práva Společenství²⁸. Cílem bylo zabránit vzniku pravomocí, které by zůstaly ukryty před právem a soudem, a zaručit za tímto účelem strukturální soulad: přenesení státních pravomocí musí jít ruku v ruce s uplatňováním kontroly a rovnocenných možností, pokud jde o podání žaloby. Jak je známo, tato myšlenka dnes nachází své vyjádření v čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU.

25 — Rozsudek ze dne 23. dubna 1986 (294/83, Recueil, s. 1339, bod 23).

26 — Viz Simon, D., „La Communauté de droit“, *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, Brusel, 2000, s. 85.

27 — Rozsudek Soudu ze dne 3. května 2002, Jégo-Quéré v. Komise (T-177/01, Recueil, s. II-2365, bod 41).

28 — Viz rozsudek ze dne 15. května 1986, Johnston (222/84, Recueil, s. 1651, bod 18).

Požadavky vyplývající z této zásady se nejprve vztahovaly pouze na vnitrostátní soudy²⁹. Jakmile však k tomu měl Soudní dvůr příležitost, rozšířil postupně její působnost i na soudní ochranu poskytovanou soudy Společenství. Soudní dvůr takto ověřil, že Soud prvního stupně Evropských společenství neporušil zásadu práva na účinnou soudní ochranu, když měl za to, že sdělení nemůže být předmětem žaloby na neplatnost³⁰; rovněž dospěl k názoru, že obecná zásada práva na účinnou a úplnou soudní ochranu odůvodňuje přijetí předběžných opatření, „aby se zamezilo mezerám v právní ochraně zajišťované Soudním dvorem“³¹.

chybně pouze z tohoto důvodu, že z toho nicméně neplyne porušení práva na účinnou soudní ochranu. Sporné akty totiž zcela neunikly soudní kontrole, jelikož hlavní zúčastnění, a sice uchazeči o různá místa uvedená v napadených výzvách k podání žádostí, měly přístup k soudu Společenství za podmínek stanovených článkem 91 služebního řádu úředníků Evropských společenství a v případě uplatnění takového procesního prostředku byly členské státy legitimovány vstoupit do sporu jako vedlejší účastníci a případně podat proti rozsudku Soudu kasační opravný prostředek.

30. Tato zásada práva na účinnou soudní ochranu je chápána tak, že zakazuje ne-li jakékoli zúžení, tedy alespoň jakýkoli nedostatek soudní ochrany. Soudní dvůr tento pokyn plynoucí z judikatury připomněl ještě nedávno ve věci Eurojust³². Ačkoli Soudní dvůr rozhodl, že žaloba na neplatnost podaná proti několika výzvám k podání žádostí uchazečů o místa v rámci přijímání dočasných zaměstnanců vydaných Eurojustem, je nepřipustná, poznamenal, a to zcela nepo-

31. Z tohoto pojetí práva na účinnou soudní ochranu vyplývá, že v případě, kdy by neexistence procesního prostředku vedla k tomu, že by žalobci byli ponecháni bez možnosti podat opravný prostředek, Soudní dvůr nikdy nebránil širokému výkladu podmínek jeho přípustnosti.

29 — Viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271).

30 — Viz rozsudek ze dne 18. března 1997, Guérin Automobiles v. Komise (C-282/95 P, Recueil, s. I-1503, body 33 až 40).

31 — Usnesení ze dne 3. května 1996, Německo v. Komise (C-399/95 R, Recueil, s. I-2441, bod 46), a ze dne 23. února 2001, Rakousko v. Rada (C-445/00 R, Recueil, s. I-1461, bod 111).

32 — Rozsudek ze dne 15. března 2005, Španělsko v. Eurojust (C-160/03, Sb. rozh. s. I-2077).

32. Tento přístup lze pozorovat zejména v rámci žaloby na neplatnost na základě článku 230 ES. Soudní dvůr neváhá vykládat podmínky své pravomoci široce, aby zaručil přístup k soudu Společenství, a to jak ohledně pojmu napadnutelného aktu, tak ohledně nositelů práva podat procesní pro-

středek. Ve věci AETR³³ tak Soudní dvůr rozšířil uplatnění žaloby na neplatnost vedle aktů nomenklatury i na veškerá opatření orgánů neohledně na jejich povahu nebo formu, která vyvolávají právní účinky, a odůvodnění tohoto řešení čerpal ve své povinnosti zajišťovat dodržování práva, to znamená soudní ochranu před protiprávními akty Společenství. Nutno připomenout, že v rozsudku *Les Verts v. Parlament*³⁴, ačkoli ve znění Smlouvy není zmínka o aktech Parlamentu jako o možném předmětu žaloby na neplatnost, Soudní dvůr stanovil pasivní legitimaci Parlamentu, přičemž se opíral o zásadu společenství práva, která znamená existenci úplného systému kontroly legality aktů orgánů.

33. Širší význam pojmu „osobně dotčený“ použitý v některých věcech byl, jak se zdá, také nepřímo motivován snahou o zajištění soudní ochrany³⁵. Ve věci *Piraiki-Patraiki a další v. Komise*³⁶ tak Soudní dvůr nepochybně vzal v úvahu skutečnost, že žalobci, kteří požadovali zrušení rozhodnutí Komise povolujícího francouzské vládě zavedení kvót na dovoz bavlny z Řecka, byli všichni řeckými vývozci bavlny, kteří by jen stěží

mohli napadnout vnitrostátní opatření určené pouze dovozcům; ve věci *Codorniu v. Rada*³⁷, v níž Soudní dvůr rozhodl, že jednotlivec je aktivně legitimován požadovat zrušení skutečného nařízení, které mu způsobuje zvlášť závažnou škodu, bezpochyby vzal v úvahu skutečnost, že žalobci neměli jinou možnost než toto nařízení porušit, aby mohli napadnout jeho platnost v rámci řízení o uplatnění sankcí upravených vnitrostátním zákonem³⁸; ve věci *Cofaz a další v. Komise*³⁹, v níž Soudní dvůr považoval konkurenční podniky za osobně dotčené rozhodnutím prohlašujícím podporu za slučitelnou se společným trhem, byl nepochybně ovlivněn názorem generálního advokáta VerLorena van Themaata, který ve svém stanovisku uvedl, že vzhledem k absenci přímého účinku čl. 87 odst. 1 právo Společenství neposkytuje těmto podnikům „žádnou alternativní právní ochranu prostřednictvím vnitrostátních soudů“⁴⁰. Konečně, když ve věci *Allied Corporation a další v. Komise*⁴¹ Soudní dvůr přiznal dotčeným producentům a vývozcům právo žádat zrušení nařízení o uložení antidumpingového cla, uvedl tentokrát výslovně, že toto právo „nepředstavuje nebezpečí zdvojení v oblasti procesních prostředků vzhledem k tomu, že procesní prostředek lze k vnitrostátním soudům podat až po vybrání antidumpingového cla, které za běžných

33 — Rozsudek ze dne 31. března 1971, *Komise v. Rada*, zvaný „AETR“ (22/70, Recueil, s. 263, body 40 a 41).

34 — Výše uvedený (body 23 až 25).

35 — Viz *Lenaerts, K.*, „The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?“, *Mélanges en l'honneur de Giuseppe Federico Mancini*, vyd. Dott. A. Giuffrè, Milán, 1998, s. 591, 608 až 613.

36 — Rozsudek ze dne 17. ledna 1985 (11/82, Recueil, s. 207).

37 — Rozsudek ze dne 18. května 1994 (C-309/89, Recueil, s. I-1853).

38 — Viz *Moitinho de Almeida, J. C.*, „Le recours en annulation des particuliers: nouvelles réflexions sur l'expression 'la concernent... individuellement'“, *Mél. Ulrich Everling, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden*, 1995, s. 849, s. 868.

39 — Rozsudek ze dne 28. ledna 1986 (169/84, Recueil, s. 391).

40 — Stanovisko ze dne 16. října 1985, s. 403.

41 — Rozsudek ze dne 21. února 1984 (239/82 a 275/82, Recueil, s. 1005, bod 13).

okolností hradí dovozce s bydlištěm ve Společenství“.

spadá i soudem uznaná aktivní legitimace Parlamentu ve vztahu k žalobám na neplatnost, přestože článek 173 Smlouvy o ES tento orgán ve výčtu žalobců nejmenuje; toto uznání bylo motivováno nejistou, či dokonce neúčinnou povahou soudní ochrany výsad Parlamentu svěřené dalším orgánům, členským státům a jednotlivcům⁴⁴.

34. Ba co víc, když na tom závisí existence soudní ochrany, Soudní dvůr jde bez rozpaků nad rámec znění článku 230 ES a zaplňuje mezery. Jak zdůraznil generální advokát Mancini, „povinnost dodržovat právo [...] má převahu nad omezeností psaného zákona; kdykoli to ochrana procesních subjektů vyžaduje, je Soudní dvůr připraven opravit nebo doplnit ustanovení, která vymezují jeho pravomoc, ve jménu zásady, kterou se řídí jeho poslání“⁴². Typickým příkladem této judikatury, která je především věrná zásadě společenství práva, z níž vyplývá právo na účinnou soudní ochranu, je v první řadě výše uvedený rozsudek *Les Verts v. Parlament*. Třebaže ve znění článku 173 Smlouvy o ES [nyní, po změně, článek 230 ES] nebyl Parlament zmíněn jako strana žalovaná v případě podané žaloby, Soudní dvůr dovodil z „ducha Smlouvy, tak jak byl vyjádřen v článku [220 ES]“, a z její „systematiky“ zásadu společenství práva, která vyžaduje, aby bylo možné podat přímou žalobu proti všem předpisům přijatým orgány a vyvolávajícím právní účinek ve vztahu ke třetím osobám; rozhodl tedy o existenci pasivní legitimace Parlamentu ve sporu o neplatnost⁴³. Do téže kategorie

35. Bylo by sice možné odvětit, že rozsudek *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada*⁴⁵ zastavil tento smělý postup k nastolení společenství práva a ponechal dnes prostor pro rozhodovací politiku usilující spíše o „self restraint“. Soudní dvůr by se již necítil oprávněn jít nad rámec znění Smlouvy, ukáže-li se, že tato porušuje právo na účinnou soudní ochranu, z obavy, že by tím pošlapal pravomoc činit úpravy Smluv, která přísluší členským státům. Popravdě řečeno, nedomnívám se, že by měl být tento rozsudek vykládán právě takto⁴⁶. Skutečnost, že Soudní dvůr odmítl ponechat stranou podmínky přípustnosti stanovené v čl. 230 čtvrtém pododstavci ES pro žaloby na neplatnost podávané jednotlivci, lze vysvětlit tím, že dodržování uvedených podmínek sice vedlo k omezení soudní ochrany, nikoli však k její absenci, a že tedy zlepšování

42 — Stanovisko ve výše uvedené věci *Les Verts v. Parlament*, s. 1350.

43 — Výše uvedený rozsudek *Les Verts v. Parlament* (body 23 až 25).

44 — Rozsudek ze dne 22. května 1990, *Parlament v. Rada* (C-70/88, Recueil, s. I-2041).

45 — Rozsudek ze dne 25. července 2002 (C-50/00 P, Recueil, s. I-6677).

46 — Viz mé stanovisko ze dne 21. října 2004 k věci *Komise v. max.mobil* (rozsudek ze dne 22. února 2005, C-141/02 P, Sb. rozh. s. I-1283, bod 48, a zejména poznámku pod čarou 50).

„systému kontroly legality aktů Společenství“⁴⁷ má zůstat v působnosti členských států. Absence soudní ochrany vyplývající z nedostatku aktivní legitimace žalobců k podání žaloby na neplatnost byla totiž vyvážena náležitou povinností připomenutou členským státům a jejich soudům stanovit a uplatňovat systém procesních prostředků a řízení umožňující zajistit dodržování práva na účinnou soudní ochranu⁴⁸. Tuto analýzu podle mého mínění potvrzuje řešení, které bylo přijato nedávno ve věci *Gestoras Pro Amnistía* a další v. Rada⁴⁹, v níž Soudní dvůr rozhodl o nepřipustnosti žaloby na určení mimosmluvní odpovědnosti směřující k získání náhrady škody údajně utrpěné zápisem na seznam osob zapojených do teroristických činů, který byl připojen ke společnému postoji přijatému v rámci hlavy VI Smlouvy o EU. Navrhovatele, kteří poukazovali na porušení práva na účinnou soudní ochranu, Soudní dvůr odkázal na případnou změnu Smluv zavedením režimu mimosmluvní odpovědnosti v rámci třetího pilíře. Soudní dvůr nicméně zdůraznil, že nehledě na toto omezení svých pravomocí stanovených článkem 35 EU v rámci hlavy VI Smlouvy o EU navrhovatelé nebyli zcela připraveni o soudní ochranu. Ačkoli znění článku 35 EU nestanoví možnost soudního přezkumu společných postojů, Soudní dvůr za tímto účelem uznal, že má pravomoc rozhodnout zejména o výkladu nebo platnosti společného postoje, který by vyvolával právní účinky vůči třetím osobám; rovněž připomněl povinnost členských států a zejména jejich soudů vykládat a používat vnitrostátní procesní pravidla upravující uplatňování procesních prostředků tak, aby fyzické a právnické osoby měly možnost napadnout u soudu legalitu

každého rozhodnutí nebo jiného vnitrostátního opatření týkajícího se přijetí aktu Unie nebo případně jeho použití vůči nim a žádat náhradu vzniklé škody.

36. Na základě tohoto směru judikatury hodlám Soudnímu dvoru navrhnout, aby šel nad rámec znění čl. 230 pátého pododstavce ES a uznal přípustnost žaloby podané Polskou republikou. Z tohoto hlediska je nutno rovnou vyloučit tři námitky.

37. První námitka, tak jak ji uplatňuje Rada, spočívá v tom, že nelze Soudní dvůr žádat, aby učinil to, co strany Smlouvy o přistoupení učinit odmítly. Mohly zcela libovolně upravit dočasné výjimky ze zakládajících smluv. Akt o přistoupení tak upravil celou řadu přechodných ustanovení, která se odchyloují od Smluv a od sekundárního práva. Zejména byly zavedeny zvláštní a zjednodušené legislativní postupy, aby byl vzat ohled na přistoupení a na nutnost činit úpravy aktů orgánů pomocí jednodušších postupů, než které se obvykle použijí. Pakliže byly strany Smlouvy o přistoupení toho názoru, že ustanovení uvedené smlouvy nejsou s to řádně zajistit soudní ochranu

47 — Výše uvedený rozsudek *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada* (bod 45).

48 — Tamtéž (body 41 a 42).

49 — Rozsudek ze dne 27. února 2007 (C-354/04 P, Sb. rozh. s. I-1579).

nových členských států, měly možnost zavést nezbytná odchylná ustanovení. Taková ustanovení mohla stanovit výjimku, podle níž by lhůta k podání žaloby běžela, pokud jde o nové členské státy, až od data přistoupení a nikoli od data zveřejnění aktů. Je však třeba konstatovat, že takové řešení přijato nebylo, žádné zvláštní pravidlo nebo jiné přechodné ustanovení odchylné se od ustanovení čl. 230 pátého pododstavce ES nebo od ustanovení jednacího řádu týkajících se lhůt k podání žaloby nebylo v rámci přístupových jednání schváleno.

o Jednotném evropském aktu, nezabránilo to Soudnímu dvoru, aby Parlamentu přiznal aktivní a pasivní legitimaci ve vztahu k žalobě na neplatnost.

38. Podle mého názoru tato námitka neobstojí, mohla totiž směřovat vůči všem předchozím výdobytkům judikatury. Zdá se mi, že je sotva možné vykládat mlčení Aktu o přistoupení jako projev vůle stran odmítnout jakoukoli výjimku z *dies a quo* stanoveného v čl. 230 pátém pododstavci ES. Toto mlčení vyjadřuje skutečnost, že nepomýšlely na nedostatek soudní ochrany nových členských států, který u aktů přijatých mezi podpisem Smlouvy o přistoupení a jeho vstupem v platnost vyplývá ze stanovení počátku lhůty k podání žaloby na datum jejich zveřejnění. V každém případě je třeba připomenout, že i když zakladatelé nepovažovali za užitečné měnit znění článku 173 Smlouvy o ES i přes návrh v tom směru předložený Komisí v průběhu jednání

39. Druhá námitka uplatněná zejména Radou spočívá v tvrzení, že nic a *priori* nebrání tomu, aby Polská republika podala žalobu na neplatnost již od data zveřejnění sporného rozhodnutí. Nemohla se přitom samozřejmě opírat o druhý pododstavec článku 230 ES. Mohla se však dovolávat čtvrtého pododstavce tohoto ustanovení.

40. Daný případ je v judikatuře zajisté zcela nový⁵⁰. První vodítko mi nicméně poskytují rozhodnutí o určení vedlejších účastníků ve smyslu článku 40 statutu Soudního dvora⁵¹. Z něj vyplývá, že vedlejší účastenství může být povoleno třetímu státu, neboť čl. 40

50 — Viz nicméně věc probíhající před Soudem, Švýcarská konfederace v. Komise, T-319/05.

51 — Který zní:
„Členské státy a orgány Společenství mohou ve sporech předložených Soudnímu dvoru přistoupit k řízení.
Totéž právo má každá jiná osoba, která prokáže zájem na rozhodnutí sporu předloženého Soudnímu dvoru s výjimkou sporů mezi členskými státy, sporů mezi orgány Společenství nebo sporů mezi členskými státy a orgány Společenství.
[...]"

odst. 2 uvedeného statutu k tomu opravňuje „každou jinou osobu“⁵², a že nemůže uplatňovat tímto ustanovením upravenou výjimku z vedlejšího účastenství každé osoby vyjma členských států a orgánů Společenství ve sporech mezi členskými státy, ve sporech mezi orgány Společenství nebo ve sporech mezi členskými státy a orgány Společenství⁵³. Jinými slovy, třetí stát se sice nemůže dožadovat takového postavení v soudním řízení, jaké mají členské státy v systému Společenství, má však takové možnosti jednat před soudem, jaké tento systém přiznává právníckým osobám.

41. Tento přínos, který vyplývá z použití článku 40 statutu Soudního dvora, je potvrzen rozhodnutím o právu zámořských zemí a území, regionů a samosprávných celků jednat před soudem. Ukazuje se, že „cílem čl. 173 čtvrtého pododstavce Smlouvy [...] je přiznat odpovídající soudní ochranu všem osobám, ať fyzickým, či právníckým, které jsou bezprostředně a osobně dotčeny akty orgánů Společenství. Aktivní legitimace proto musí být přiznána jediné v závislosti na tomto cíli, a žaloba na neplatnost tedy musí

být přístupná všem, kdo splňují stanovené objektivní podmínky, to znamená, že mají požadovanou právní subjektivitu a jsou osobně a bezprostředně dotčeni napadeným aktem. Toto řešení je jediné možné i v případech, kdy žalobce je veřejným subjektem, který splňuje tato kritéria“⁵⁴. Proto je-li region nadán právní subjektivitou na základě svého vnitrostátního práva, musí být z tohoto titulu považován za právníckou osobu ve smyslu čl. 230 čtvrtého pododstavce Smlouvy o ES⁵⁵ a v zásadě může podat žalobu na neplatnost⁵⁶. Stejně tak je tomu v případě Polské republiky, který je na základě svého vnitrostátního práva nadán právní subjektivitou a jemuž mezinárodní právo stejné jako každému státu přiznává mezinárodněprávní subjektivitu. Ode dne zveřejnění sporného opatření tedy měl procesní způsobilost k tomu, aby Soudnímu dvoru předložil k přezkumu akt, který nepříznivě zasáhl do jeho právního postavení. Jeho možnost podat na základě článku 230 čtvrtého pododstavce ES žalobu na neplatnost samozřejmě nebyla neomezená. Podléhala objektivním podmínkám přípustnosti, jejichž účelem je ověřit existenci vlastního zájmu na zpochybnění napadeného rozhodnutí, a zamezit tak přeměně práva fyzických a právníckých osob jednat před soudem na jakési *actio popularis*⁵⁷. Tyto podmínky spočívají zejména ve vytvoření bezprostředního a osobního vztahu mezi ním a zpochybněným aktem, jehož není adresátem. Skutečnost, že Polská republika je

54 — Rozsudek Soudu ze dne 15. června 1999, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia v. Komise (T-288/97, Recueil, s. II-1871, bod 41).

55 — Viz například rozsudek Soudu ze dne 30. dubna 1998, Vlaams Gewest v. Komise (T-214/95, Recueil, s. II-717, bod 28).

56 — Viz například rozsudky Soudního dvora ze dne 22. listopadu 2001, Nederlandse Antillen v. Rada (C-452/98, Recueil, s. I-8973, bod 51), a ze dne 10. dubna 2003, Komise v. Nederlandse Antillen (C-142/00 P, Recueil, s. I-3483, bod 59) a Soudu ze dne 15. prosince 1999, Freistaat Sachsen a další v. Komise (T-132/96 a 143/96, Recueil, s. II-3663, bod 81), jakož i usnesení Soudu ze dne 7. července 2004, Região autónoma dos Açores v. Rada (T-37/04 R, Sb. rozh. s. II-2153, bod 112).

52 — Viz usnesení ze dne 23. února 1983, Chris International Foods v. Komise (91/82 R a 200/82 R, Recueil, s. 417). Skutečnost, že rozhodnutí Komise určené Švédskému království, tehdy třetímu státu, bylo považováno za napadnutelné jakožto „rozhodnutí určené jiné osobě“ ve smyslu čl. 230 čtvrtého pododstavce ES, rovněž nabádá k úvaze, že pojem „osoba“, je-li použit v předpisech Společenství týkajících se soudního řízení, se může rovněž týkat třetího státu (viz rozsudek ze dne 29. června 1994, Fiskano v. Komise, C-135/92, Recueil, s. I-2885).

53 — Viz usnesení Soudu ze dne 7. července 2006, Švýcarská konfederace v. Komise (T-319/05, Sb. rozh. s. II-2073).

57 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia v. Komise (bod 49).

jmenovitě označena v Aktu o přistoupení, jež sporné opatření provádí, nezbavuje tento stát povinnosti prokázat existenci bezprostředního a osobního vztahu. Soudní dvůr již rozhodl, že i když je země či zámořské území (dále jen „ZZÚ“) zmíněno ve čtvrté části a v příloze IV Smlouvy o ES, přesto musí prokázat, že je prováděcím opatřením osobně a bezprostředně dotčeno⁵⁸. Požadavek na existenci osobního vztahu tak mohl v projednávané věci bránit přípustnosti žaloby podané Polskou republikou.

platby. Toto ustanovení „se [tedy] použije na objektivně určené situace a je spojeno s právními účinky ve vztahu ke kategoriím osob chápaným abstraktně a v jejich souhrnu“⁶⁰, a sice ve vztahu ke všem zemědělcům z nových členských států, kteří pěstují zemědělské produkty, na něž se vztahují nové přímé platby. Jedná se tedy o obecně závazné opatření. Skutečnost, že v napadeném ustanovení je výslovně zmíněna Polská republika, nemůže zpochybnit jeho obecnou závaznost, protože jsou zde uvedeny i ostatní nové členské státy a protože se použije bez rozdílu na všechny nové členské státy a na všechny zemědělce, kteří jsou v nich usazeni⁶¹. Je nicméně známo, že normativní charakter napadeného aktu nebrání fyzické nebo právnické osobě v podání žaloby na neplatnost, jestliže je jím bezprostředně a osobně dotčena⁶².

42. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že „k určení, zda je akt obecně závazný či nikoli, je třeba posoudit jeho povahu a právní účinky, které má vyvolat nebo které již skutečně vyvolává“⁵⁹. Napadené ustanovení má v projednávané věci cíl nahradit ustanovení přílohy II Aktu o přistoupení, kterými se mění nařízení č. 1259/1999, ustanoveními, kterými se mění nařízení č. 1782/2003 za účelem zohlednění úprav učiněných ve SZP přijetím posledně uvedeného nařízení, k němuž došlo po podpisu přístupových dokumentů. Z tohoto hlediska napadené ustanovení rozšiřuje mechanismus postupného zavádění přímých plateb v nových členských státech na nové přímé

43. Prokázání osobního vztahu mezi žalobcem a napadeným aktem v této souvislosti

58 — Viz výše uvedený rozsudek *Nederlandse Antillen v. Rada* (body 47 až 50).

59 — Rozsudky ze dne 6. října 1982, *Alusuisse Italia v. Rada a Komise* (307/81, Recueil, s. 3463, bod 8); a výše uvedený *Nederlandse Antillen v. Rada* (bod 52).

60 — Pokud jde o formulaci, kterou judikatura obřadně připomíná při charakterizování normativního aktu, viz například rozsudek ze dne 17. července 1980, *Calpak a Società Emiliina Lavorazione Frutta v. Komise* (789/79 a 790/79, Recueil, s. 1949, bod 9); usnesení ze dne 20. května 1987, *Champlor a další v. Komise* (233/86 až 235/86, Recueil, s. 2251, bod 9), a rozsudek Soudu ze dne 5. června 1996, *Kahn Scheepvaart v. Komise* (T-398/94, Recueil, s. II-477, bod 39).

61 — Viz v toto smyslu výše uvedený rozsudek *Komise v. Nederlandse Antillen* (bod 6); a výše uvedené usnesení *Região autónoma dos Açores v. Rada* (bod 113).

62 — Viz výše uvedený rozsudek *Codorniu v. Rada*, bod 19.

nevyhnutelně⁶³ podléhá splnění „testu Plau-mann“, podle nějž mohou být fyzické nebo právnické osoby dotčeny obecně závazným aktem, pouze pokud „se jich dotýká z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně zvláštní, nebo z důvodu faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím je individualizuje obdobným způsobem jako adresáta“⁶⁴. Důležitou otázkou tedy je, zda je Polská republika dotčena napadeným ustanovením z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ni zvláštní, nebo z důvodu faktické situace, která ji vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám. I v tomto bodě obsahuje judikatura týkající se aktivní legitimace k podání žaloby na neplatnost ze strany zámořských zemí a území, regionů a samosprávných celků cenné poznatky. Z této judikatury se lze poučit, že individualizace žalobce – územně správního celku nemůže vyplývat z nepříznivých socioekonomických dopadů napadeného aktu na podniky usazené na jeho území. Soudní dvůr tedy rozhodl, že „obecný zájem, jaký může mít ZZÚ jakožto subjekt příslušný pro otázky ekonomické a sociální povahy na svém území, na získání příznivého výsledku, pokud jde o ekonomickou prosperitu svého území, sám o sobě nestačí k tomu, aby bylo možné je považovat za [...] osobně dotčenou“⁶⁵. Ani povinnost uložená autorovi aktu zmocňovací normou, aby přihlédl k negativním dopadům, jaké by mohlo mít jím zvažované opatření na hospodářství dotčeného správního celku a dotčených podniků, nestačí jako důkaz o tom, že tento

správní celek je osobně dotčen. Soudní dvůr takto rozhodl v případě Nizozemských Antil, kdy ochranná opatření, jejichž zrušení tato ZZÚ požadovala, byla přijata na základě ustanovení, které jejich autorovi ukládalo, aby přihlédl k socioekonomickým důsledkům, jaké by tato opatření mohla vyvolat pro dotčené ZZÚ⁶⁶.

63 — Je známo, s jakou rozhodností Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada* (body 36 a 37) připomněl, že individualizace je dána pouze při splnění podmínek stanovených rozsudkem ze dne 15. července 1963, *Plaumann v. Komise* (25/62, Recueil, s. 197).

64 — Výše uvedený rozsudek *Plaumann v. Komise* (s. 223).

65 — Výše uvedené rozsudky *Nederlandse Antillen v. Rada* (bod 64) a *Komise v. Nederlandse Antillen* (bod 69). Pro podobné formulace, co se týče žalob podávaných regiony, zejména usnesení Soudu ze dne 16. června 1998, *Comunidad Autónoma de Cantabria v. Rada* (T-238/97, Recueil, s. II-2271); ze dne 23. října 1998, *Regione Puglia v. Komise a Španělsko*, (T-609/97, Recueil, s. II-4051), a výše uvedený *Região autónoma dos Açores v. Rada* (bod 118).

44. Nepochybně nelze říci, že by vůči této judikatuře nebylo možné nic namítat⁶⁷. Nedomnívám se však, by při této příležitosti bylo nejvhodnější jednat a rozhodovat o jejím zpochybnění. Pokud by v projednávané věci došlo ke změně judikatury ohledně osobního dotčení určitých územně správních celků, znamenalo by to pružnější posuzování požadavků k odmítnutí přípustnosti projednávané žaloby z toho důvodu, že žalobkyně by byla aktivně legitimována již okamžikem zveřejnění sporného rozhodnutí a vzhledem k tomu, že tak neučinila ve stanovené lhůtě, došlo by v jejím případě k prekluzi. Zname-

66 — Viz výše uvedené rozsudky *Nederlandse Antillen v. Rada* (body 66 až 72), a *Komise v. Nederlandse Antillen* (body 71 až 76).

67 — Viz kritiku této judikatury od Wakefield, J., „The plight of the regions in a multi-layered Europe“, *ELR*, 2005, s. 406.

nalo by to totéž jako odeprít nemocnému lékařské ošetření pod záminkou, že byl právě vynalezen způsob prevence nemoci.

v projednávané věci vůbec nutné opouštět literu Smlouvy ES ve jménu zásady práva na účinnou soudní ochranu.

45. Třetí námitka, opět vznesená zejména Radou, spočívá v tvrzení, že získala-li žalobkyně v projednávané věci postavení privilegovaného žalobce, tj. aktivní legitimaci, související se statutem členského státu, až 1. května 2004, kdy vstoupila v platnost Smlouva o přistoupení, nezbavovalo ji to nijak práva na podání žaloby, i kdyby lhůta k podání žaloby začala běžet od data zveřejnění sporného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že se Polská republika stala členským státem dne 1. května 2004 a od tohoto data získala postavení privilegovaného žalobce, mělo do uplynutí lhůty k podání žaloby dne 24. června 2004 k dispozici ještě 55 dnů k podání žaloby na neplatnost, aniž by muselo prokazovat právní zájem. Tato lhůta by byla zcela dostačující k přípravě jeho žaloby, tím spíše že Polská republika znala obsah sporného rozhodnutí dlouho před jeho zveřejněním, protože se podílela na práci Rady a jejích přípravných útvarů a nesouhlas ostatně vyjadřovala ve všech fázích legislativního procesu. Krom toho věděla, že včas získá postavení členského státu. Oprávněně tedy vyvstává otázka, zda je

46. Každopádně by bylo možné namítnout, že lhůty k podání žaloby byly zavedeny v zájmu zajištění jednoznačnosti a jistoty právního postavení a zamezení veškeré diskriminaci či svévolnému zacházení při výkonu spravedlnosti⁶⁸. Soudní dvůr tak opakovaně zdůrazňuje, že právní úprava Společenství týkající se procesních lhůt vyžaduje „striktní použití“⁶⁹ a musí být „přísně dodržována“⁷⁰, aby byly splněny požadavky, pro něž byla stanovena. Od toho se lze odchýlit pouze „za zcela mimořádných okolností, při působení náhody nebo vyšší moci v souladu s čl. 45 druhým pododstavcem statutu Soudního dvora“⁷¹. Argumentu, že stanovení počátku lhůty k podání žaloby na datum zveřejnění sporného rozhodnutí by porušovalo právo žalobkyně na účinnou soudní ochranu, lze hlavně vytknout, že

68 — Viz zejména rozsudky Soudního dvora ze dne 26. listopadu 1985, *Cockerill-Sambre* (42/85, Recueil, s. 3749, bod 10), ze dne 15. února 1987, *Misset v. Rada* (152/85, Recueil, s. 223, bod 11); usnesení Soudního dvora ze dne 5. února 1992, *Francie v. Komise* (C-59/91, Recueil, s. I-525, bod 8); rozsudek Soudního dvora ze dne 23. ledna 1997, *Coen* (C-246/95, Recueil, s. I-403, bod 21); usnesení Soudního dvora ze dne 19. února 2004, *Forum des migrants v. Komise* (C-369/03 P, Recueil, s. I-1981, bod 16); rozsudek Soudu ze dne 18. září 1997, *Mutual Aid Administration Services v. Komise* (T-121/96 a T-151/96, Recueil, s. II-1355, bod 38); a usnesení Soudu ze dne 19. ledna 2001, *Confindustria a další v. Komise* (T-126/00, Recueil, s. II-85, bod 21).

69 — Výše uvedený rozsudek *Misset v. Rada* (bod 11), jakož i výše uvedená usnesení *Francie v. Komise* (bod 8) a *Confindustria a další v. Komise* (bod 21).

70 — Rozsudek Soudu ze dne 17. června 1998, *Svenska Journalistförbundet v. Rada* (T-174/95, Recueil, s. II-2289, bod 50).

71 — Výše uvedené usnesení *Forum des Migrants v. Komise* (bod 16); viz rovněž výše uvedené usnesení *Francie v. Komise* (bod 8).

právo na účinnou soudní ochranu „není nijak dotčeno striktním použitím právní úpravy Společenství týkající se procesních lhůt, jež [...] splňuje požadavek právní jistoty“⁷².

47. Posledně uvedená výtky je závažná. Lze se totiž domnívat, že dodržení *dies a quo* stanoveného Smlouvou o ES nevede v projednávané věci k odepření přístupu žalobkyně k soudu Společenství v rozporu s právem na účinnou soudní ochranu. Takové řešení by však porušovalo právní jistotu, kterou mají chránit právě pravidla týkající se počítání lhůty k podání žaloby a která odůvodňuje význam, jaký Soudní dvůr běžně spojuje s jejich dodržováním. Jak určit lhůtu, která by po získání aktivní legitimace žalobkyní, tj. po 1. květnu 2004, byla dostačující k přípravě a podání její žaloby? Připustíme-li, že 55 dnů stačí, lze totéž říci o 40, 30, 10 nebo 5 dnech? Rozhodnutí o nepřipustnosti žaloby Polské republiky z důvodu, že mohla ještě po dobu 55 dní účinně využít svého práva na podání žaloby, by vytvářelo takovou právní nejistotu, jaká by vedla k neustálým sporům. Aby se takovým sporům zamezilo, bylo by zajisté možné rozhodnout, jak tvrdí Rada, že jeden den po 1. květnu 2004 každopádně stačí, protože žalobci mohou již od zveřejnění sporného aktu vypracovat svou žalobu tak, aby byla připravena, a podat ji v předpokládaný okamžik kanceláři Soudního dvora. Takové řešení by však nebylo nic platné v případě aktů přijatých déle než dva měsíce před tím, než Smlouva o přistoupení vstoupí v platnost. Jak správně poznamenala

žalobkyně a státy, které do řízení vstoupily jako vedlejší účastníci, při stanovení *dies a quo* na datum zveřejnění sporných aktů by orgány mohly přijmout akty na základě Aktu o přistoupení déle než dva měsíce před tím, než Smlouva o přistoupení vstoupí v platnost, a připravit tak budoucí členské státy o veškerou možnost podat žalobu. Nedomnívám se přitom, že by bylo v zájmu řádného výkonu spravedlnosti vydat rozsudek, který by sice vyřešil projednávaný případ, ale který by mohl vést k pozdějším soudním sporům. Hlavně nepovažuji za přípustné, aby účinnost, či dokonce samotná existence základního práva na soudní ochranu kandidátských států na přistoupení závisela na svévolném určení data zveřejnění sporného aktu ze strany orgánů Společenství.

48. Jeví se mi tedy vhodné stanovit *dies a quo* lhůty k podání žaloby na datum vstupu v platnost Smlouvy o přistoupení. Pouze takové řešení by bylo s to zachovat právní jistotu, která tvoří předmět pravidel týkajících se lhůt k podání žaloby, a zaručit všem budoucím členským státům účinnou soudní ochranu jejich právům ve vztahu k aktům Společenství přijatým mezi podpisem Smlouvy o přistoupení a jejím vstupem v platnost. Dlužno připomenout, že právo na účinnou soudní ochranu práv, jež pro-

72 — Usnesení ze dne 17. května 2002, Německo v. Parlament a Rada (C-406/01, Recueil, s. I-4561, bod 20).

cesní subjekty zakládají na právu Společenství, vyžaduje, aby byly odstraněny takové procesní podmínky soudního řízení, které byl mohly nadměrně ztížit či prakticky znemožnit ochranu uvedených práv⁷³.

49. Tomuto řešení lze zajisté vytknout, že pokud by měly budoucí členské státy za to, že došlo k porušení jejich práv vlivem aktu přijatého orgány mezi podpisem smlouvy o přistoupení a jejím vstupem v platnost, stále by měly možnost odmítnout její ratifikaci nebo použití. Ale krom toho, že správnost takového postupu z hlediska mezinárodního práva by byla sporná, a mohla by tak být založena jejich mezinárodněprávní odpovědnost, takovéto odvetné opatření se jeví natolik nepřiměřené, že jeho využití, a tudíž i jeho účinnost jsou zcela iluzorní: na vrabce nestřílíme kanónem.

50. Jedině postup soudní cestou se zdá být vhodný k ochraně jejich práv, protože práva kandidátským státům na přistoupení přiznává právo Společenství. Od podpisu Smlouvy o přistoupení se mění jejich postavení. Nejsou již považovány za pouhé právnické osoby, ale vystupují jako budoucí členské státy. Dohoda mezi členskými státy a kandidátskými státy, kterou stvrzuje podpis přístupových dokumentů, stanoví posledně jmenovaným soubor práv a povinností. Tyto pak musejí mít možnost tuto rovnováhu práv a povinností, to znamená své zájmy budoucích členských států, hájit před akty přijatými

v době od data podpisu Smlouvy o přistoupení do data, kdy přistoupení nabude účinnosti. Za tímto účelem mají také budoucí členské státy v Radě postavení pozorovatele, jehož využití jim poskytuje právo na informace a konzultace, a dává jim tak možnost, aby během procesu přijímání uvedených aktů v případě potřeby uplatnily své zájmy⁷⁴. Jak ovšem uplatňuje Polská republika podporovaná Litevskou republikou, toto postavení pozorovatele jim nezaručuje účinnou obranu jejich zájmů, jelikož s ním není spojeno žádné hlasovací právo v rámci Rady. Legitimní ochrana jejich zájmů tedy vyžaduje, aby byl budoucím členským státům uznán přístup k soudu Společenství. Jakékoli jiné řešení může vést pouze k paradoxu, a sice že v takovém případě, jako je tomu v projednávané věci, kdy se rozhodnutí zjevně dotýká zájmů budoucích členských států, tyto státy, které nemají hlasovací právo, nejsou aktivně legitimovány k podání žaloby na neplatnost, zatímco staré členské státy, které takové hlasovací právo mají, jsou aktivně legitimovány k podání žaloby na neplatnost nehledě na to, zda na tom mají zájem.

51. Nutnost dbát na dodržování solidarity mezi členskými státy též vyžaduje, aby měly

74 — Viz v tomto smyslu rozsudky 16. února 1982, Halyvourgiki v. Komise (39/81, 43/81, 85/81 a 88/81, Recueil, s. 593, bod 10), jakož i ze dne 28. listopadu 2006, Parlament v. Rada (C-413/04, Sb. rozh. s. I-11221, body 66 až 68) a Parlament v. Rada (C-414/04, Sb. rozh. s. I-11279, body 43 až 45).

73 — Viz rozsudek Unibet, uvedený výše (bod 43).

budoucí členské státy možnost předložit Soudnímu dvoru k přezkoumání akty přijaté mezi podpisem Smlouvy o přistoupení a jejím vstupem v platnost, a to stanovením počátku lhůty k podání žaloby na datum, kdy uvedená smlouva nabude účinnosti. I zde je totiž postavení pozorovatele nedostatečnou zárukou toho, že aspekty solidarity mezi členskými státy budou řádně zohledněny v rámci procesu přijímání uvedených aktů. Povinnost solidarity je přitom zásadou⁷⁵, kterou členské státy akceptovaly svým přistoupením ke Společenství⁷⁶. Soudní dvůr již rozhodl⁷⁷, že zakazuje-li tato zásada členskému státu jednostranně narušit rovnováhu mezi výhodami a břemeny vyplývajícími z jeho příslušnosti ke Společenství, a to podle jeho koncepce národního zájmu, zakazuje též zcela určitě starým členským státům v rámci Rady svévolně narušit rovnováhu mezi výhodami a břemeny nastolenou přístupovými dokumenty ve prospěch budoucích členských států.

52. Konečně i účinnost zásady dobré víry hovoří ve prospěch stanovení *dies a quo* na datum vstupu v platnost Smlouvy o přistoupení. Jak je zřejmé z článku 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. května 1969, který tuto zásadu kodifikuje,

tato zásada zvykového mezinárodního práva stanoví zejména, že „stát je povinen zdržet se jednání, které by mohlo zmařit předmět a účel smlouvy, jestliže

- a) podepsal smlouvu nebo vyměnil listiny tvořící smlouvu s výhradou ratifikace, přijetí nebo schválení, dokud jasně neprojevil úmysl, že se nehodlá stát její smluvní stranou“.

Přitom se ví, že zásada dobré víry zavazuje orgány Společenství a jejím logickým následkem v právním řádu Společenství je zásada ochrany legitimního očekávání⁷⁸. Proto musejí mít budoucí členské státy možnost žádat Soudní dvůr, aby ověřil, zda přijetím aktů v době mezi podpisem dohod o přistoupení a jejich nabytím účinnosti orgány Společenství neporušily zásadu dobré víry porušením rovnováhy práv a povinností nastolené uvedenými dohodami, a nezmařily tak jejich předmět a účel.

75 — Viz výše uvedené věci *Parlament v. Rada* (C-413/04, bod 68) a *Parlament v. Rada* (C-414/04, bod 45).

76 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 7. února 1973, *Komise v. Itálie* (39/72, Recueil, s. 101, bod 24); a ze dne 7. února 1979, *Komise v. Spojené království* (128/78, Recueil, s. 419, bod 12).

77 — Tamtéž.

78 — Viz výše uvedený rozsudek *Opel Austria v. Rada*, body 90 a 91; rozsudky Soudu ze dne 10. května 2001, *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, Recueil, s. II-1337, bod 237), a ze dne 17. ledna 2007, *Řecko v. Komise* (T-231/04, Sb. rozh. s. II-63, body 86 a 87).

53. Samozřejmě není vhodné, aby budoucím členským státům počala lhůta k podání žaloby na neplatnost běžet od data, kdy Smlouva o přistoupení nabyla účinnosti, ve vztahu ke všem aktům Společenství přijatým od samého počátku. Nelze než souhlasit s Radou, že výjimka takového rozsahu z *dies a quo* stanoveného Smlouvou o ES by nepřipustným způsobem porušovala právní jistotu, kterou má zaručovat konečná povaha aktů a prekluze po uplynutí lhůt k podání žaloby, a nemohla by být odůvodněna úvahami o nepoužití data zveřejnění v souladu se zněním čl. 230 pátého pododstavce ES. Žalobkyně ani státy, které do řízení vstoupily jako vedlejší účastníci na podporu jejich návrhových žádání, to ani nepožadovaly. Tato výjimka by měla naproti tomu nesporně platit pro akty, které byly stejně jako akt napadený v projednávané věci přijaty mezi datem podpisu Smlouvy o přistoupení a jejím vstupem v platnost a jsou na této Smlouvě o přistoupení založeny. Dle mého názoru by měla platit v širším rozsahu, a to pro všechny akty Společenství přijaté v rozmezí těchto dvou dat, to znamená nejen pro ty, které byly přijaty na základě Smlouvy o přistoupení, ale také pro ty, které byly přijaty na základě Smluv, alespoň v tom rozsahu, v němž se takové akty dotýkají rovnováhy práv a povinností stanovené Smlouvou o přistoupení ve prospěch budoucích členských států, čímž se budu hlouběji zabývat níže. Posledně jmenované státy zajisté akceptují spolu s dohodou, kterou podepisují se starými členskými státy, též *acquis* tvořené veškerými právními předpisy Společenství od jeho počátku. Dále zajisté platí, že v době mezi podpisem Aktu o přistoupení a jeho vstupem v platnost musejí mít orgány Společenství možnost pokračovat v zákonodárné činnosti. Není však možné, aby mohly rozvrátit rovnováhu práv a povinností, která pro budoucí členské státy vyplývá ze stávajícího *acquis*, tak jak existuje v okamžiku podpisu přístupových dokumentů, aniž by budoucí členské státy měly

možnost hájit své zájmy přístupem k soudu Společenství. Skutečnost, že ochrana zájmů budoucích členských států musí být zajištěna i ve vztahu k aktům přijatým na základě Smluv v době od podpisu do nabytí účinnosti Smlouvy o přistoupení, ostatně plyne již z postavení pozorovatele, které je jim přiznáno, protože práva na informace a na konzultace, která jsou s ním spojena, mají být v první řadě uplatněna v rámci procesu přijímání uvedených aktů⁷⁹.

54. Aby mohl Soudní dvůr rozhodnout, že ve vztahu k aktům Společenství přijatým mezi datem podpisu Smlouvy o přistoupení a jejím vstupem v platnost běží budoucím členským státům lhůta k podání žaloby až od vstupu uvedené Smlouvy v platnost, může se dle mého mínění vydat dvěma směry.

55. Prvním z těchto směrů je řešení *praeter legem*, mimo rámeček článku 230 ES. Tento postup již byl použit ve výše uvedeném rozsudku ze dne 22. května 1990, Parlament v. Rada. Připomínám, že Soudní dvůr nejprve odmítl uznat Parlamentu aktivní legitimaci k podání žaloby na neplatnost jak na základě článku 173 prvního pododstavce Smlouvy

79 — Viz výše uvedené věci Parlament v. Rada (C-413/04, body 66 až 68), a Parlament v. Rada (C-414/04, body 43 až 45).

o ES, tak na základě druhého pododstavce tohoto ustanovení⁸⁰, neboť to „stav [...] použitelných předpisů“⁸¹ nedovoloval, protože Parlament neměl právní subjektivitu ani nebyl zmíněn ve výčtu privilegovaných žalobců. O dva roky později dospěl Soudní dvůr k názoru, že musí tuto „procesní mezeru“ zaplnit, s ohledem na „základní zájem, který je spojen s dodržováním institucionální rovnováhy vymezené Smlouvami o založení Evropských společenství“, jejíž součástí jsou mimo jiné výsady Parlamentu, a stanovil ve prospěch tohoto orgánu právo na podání žaloby na neplatnost „za podmínky, že taková žaloba bude směřovat pouze k ochraně jeho výsad a bude se zakládat pouze na důvodech vycházejících z porušení těchto výsad“⁸². Jinými slovy, Soudní dvůr vnímal citlivě potřebu soudní ochrany výsad Parlamentu, které jsou součástí institucionální rovnováhy⁸³. V souladu s tímto soudním precedentem by Soudní dvůr mohl na základě zjištění, že kandidátské státy musejí mít možnost hájit svá práva budoucích členských států, která vyplývají

z rovnováhy výhod a břemen dohodnuté při podpisu přístupových dokumentů, přiznat těmto státům aktivní legitimaci k podání žaloby na neplatnost na základě práva na účinnou soudní ochranu práv založených na právu Společenství.

56. V tomto případě nemůže být jejich právo na podání žaloby neomezené. Toto právo by mohlo být vykonáno pouze v míře nezbytné k ochraně jejich práv, jinak by ztratilo své opodstatnění. Takové omezení by zcela zjevně znamenalo i omezení přípustnosti jejich žalob pouze na akty, které se nepříznivě dotýkají rovnováhy výhod a břemen sjednané při podpisu přístupových dokumentů. Snad by se toto omezení muselo projevit také omezením škály uplatnitelných důvodů neplatnosti. Na podporu jejich žalob by byly přípustné pouze důvody spjaté s legalitou, které by tak či onak poukazovaly na to, že jejich práva budoucích členských států byla dotčena takovým způsobem, že jim vzniká škoda. Budoucí členské státy by například nemohly předložit Soudnímu dvoru k přezkoumání akt z toho důvodu, že byl přijat v rozporu s výsadami Parlamentu. Rozlišení mezi uplatnitelnými důvody neplatnosti a nepřipustnými důvody neplatnosti by zajisté nebylo vždy snadné. Tato obtížnost mi však nepřipadá o nic větší než ta, se kterou se musel Soudní dvůr vypořádat, aby v rámci výše uvedené judikatury ze dne 22. května 1990, Parlament v. Rada,

80 — Viz rozsudek ze dne 27. září 1988, *Parlament v. Rada* (302/87, Recueil, s. 5615).

81 — Tamtéž, bod 28.

82 — Výše uvedený rozsudek ze dne 22. května 1990, *Parlament v. Rada*.

83 — To vyplývá zejména z bodů 22, 24 a 25 výše uvedeného rozsudku ze dne 22. května 1990, *Parlament v. Rada*, které zní takto:

„22. Dodržení institucionální rovnováhy znamená, že každý orgán při výkonu svých pravomocí respektuje pravomoci ostatních. Požaduje též, aby každé porušení tohoto pravidla, pakliže k němu dojde, mohlo být sankcionováno.
[...]

24. Při plnění tohoto poslání Soudní dvůr zajisté nemůže zařadit Parlament mezi orgány, které mohou podat žalobu na základě článku 173 Smlouvy o EHS nebo článku 146 Smlouvy o ESAE bez povinnosti odůvodnit svůj právní zájem.

25. Přísluší mu však zajistit, aby ustanovení Smluv týkajících se institucionální rovnováhy byla plně uplatňována a aby Parlament, stejně jako ostatní orgány, nemohl být zkrácen ve svých výsadách, aniž by mohl podat některou ze soudních žalob upravených Smlouvami, kterou lze využít určitým a účinným způsobem.“

zjistil, které z důvodů legality uplatněných Parlamentem souvisejí s porušením parlamentních výsad a jsou jediné přípustné⁸⁴.

57. Bylo by možné namítnout, že uznání omezeného práva budoucích členských států na podání žaloby na základě práva na účinnou soudní ochranu práv, která se zakládají na právu Společenství, a *priori* neodůvodňuje odchylku od *dies a quo* stanoveného Smlouvou o ES. Budoucí členské státy by byly aktivně legitimovány od data zveřejnění sporného aktu, a měly by k tomu tedy dva měsíce počínaje tímto datem, jinak by byla zbytečně narušena právní jistota. V projednávané věci by tedy na straně Polské republiky došlo k prekluzi, i kdyby jeho aktivní legitimace spočívala na tomto základě. Ve skutečnosti však mohou být práva budoucích členských států nepříznivě dotčena akty přijatými po podpisu Smlouvy o přistoupení, a tyto státy tedy mohou být aktivně legitimovány k podání žaloby proti těmto aktům, pouze s výhradou a ode dne použitelnosti těchto aktů vůči nim, to znamená s výhradou a ode dne, kdy uvedená smlouva vstoupí v platnost.

58. Ustanovení napadené Polskou republikou se v projednávané věci zjevně dotýká jejich práv takovým způsobem, že jí vzniká škoda, protože se toto ustanovení alespoň po přechodnou dobu projevuje snížením přímých plateb vyplácených polským zemědělcům. Důvody uplatněné na podporu žaloby uvedeného státu, ať již se jedná o nedostatek pravomoci Rady, o porušení zásady zákazu diskriminace, nebo o popření zásady dobré víry, ve své podstatě všechny směřují ke zpochybnění legality samotného rozšíření systému dílčích plateb na nové přímé podpory vyplácené zemědělcům z budoucích členských států. Její žaloba a všechny důvody uplatněné na její podporu mi tedy připadají přípustné.

59. Druhým směrem, který se Soudnímu dvoru nabízí, je spíše postup *secundum legem* a rozvinutí konstruktivního výkladu článku 230 ES, který by upřednostnil ducha tohoto ustanovení před jeho literou. Jde o to, aby vyšel z předmětu článku 230 ES, kterým je poskytnout v přímé návaznosti na právo na účinnou soudní ochranu právo na podání žaloby všem dotčeným procesním subjektům, to znamená orgánům a členským státům, jejichž právní zájem se předpokládá, nebo právnickým osobám, kterým je napadený akt určen nebo které jsou jím bezprostředně a osobně dotčeny. Toto právo na podání žaloby je samozřejmě omezeno dvouměsíční lhůtou, která běží ode dne doručení nebo zveřejnění uvedeného aktu. Článek 230 ES ale vychází z předpokladu, že

84 — Pro několik příkladů této judikatury viz rozsudky ze dne 16. července 1992, Parlament v. Rada (C-65/90, Recueil, s. I-4593); ze dne 30. června 1993, Parlament v. Rada a Komise (C-181/91 a C-248/91, Recueil, s. I-3685, bod 32); ze dne 1. června 1994, Parlament v. Rada (C-388/92, Recueil, s. I-2067); ze dne 13. července 1995, Parlament v. Komise (C-156/93, Recueil, s. I-2019); ze dne 7. března 1996, Parlament v. Rada (C-360/93, Recueil, s. I-1195); ze dne 18. června 1996, Parlament v. Rada (C-303/94, Recueil, s. I-2943, body 17 až 20), a ze dne 10. června 1997, Parlament v. Rada (C-392/95, Recueil, s. I-3213).

procesní subjekt je dotčen napadeným aktem v okamžiku, kdy nastala událost, která představuje *dies a quo*; anebo dotčen není a v takovém případě nemá aktivní legitimaci k podání žaloby na neplatnost. Jinak řečeno, počátek lhůty k podání žaloby je v článku 230 pátém pododstavci stanoven jako datum doručení nebo zveřejnění napadeného aktu, protože k tomuto datu se má za to, že postavení žalobce ve vztahu k tomuto aktu, a tudíž i jeho aktivní legitimaci lze stanovit určitým a definitivním způsobem. V projednávané věci se naproti tomu jedná o případ, kdy budoucí členský stát může být případně dotčen aktem Společenství přijatým po podpisu přístupových dokumentů pouze za podmínky a od okamžiku nabytí účinnosti Smlouvy o přistoupení, což je rozhodující pro použitelnost uvedeného aktu vůči tomuto státu. Teprve od tohoto data lze určit, zda je dotčen aktem, který zpochybňuje. Budoucí členský stát tedy musí mít možnost žádat zrušení aktů Společenství přijatých v době od podpisu Smlouvy o přistoupení do jejího vstupu v platnost ve lhůtě dvou měsíců od okamžiku, kdy uvedená smlouva nabyla účinnosti. A vzhledem k tomu, že k tomuto datu získá postavení členského státu, a tím pádem i privilegovaného žalobce, musí mít možnost napadnout tyto akty, aniž by musel prokazovat právní zájem, a uvádět na podporu své žaloby jakýkoli důvod neplatnosti.

60. Možnosti, které by byly takto přiznány budoucím členským státům, pokud jde o zpochybnění aktů v soudním řízení, by mohly být považovány za příliš široké. Totéž si myslím i já. Přiklonil bych se proto k první možnosti.

III – K věci samé

61. Žalobkyně tvrdí, že Rada napadeným ustanovením neoprávněně rozšířila rozsah mechanismu „phasing in“, přičemž překročila rámec pouhé úpravy a provedla opravdovou změnu podmínek přistoupení. Tím podle žalobkyně způsobila, že sporné rozhodnutí je protiprávní, a to ze tří důvodů: nedostatek pravomoci v důsledku překročení rámce článku 23 Aktu o přistoupení, který představuje základ uvedeného ustanovení; porušení zásady rovnosti v důsledku zavedení diskriminace neupravené Aktem o přistoupení; porušení zásady dobré víry, přičemž došlo k jednostrannému zpochybnění kompromisu vzešlého z přístupových jednání.

62. Jak je vidět, ústřední otázkou rozhodující pro opodstatněnost žaloby, tj. ohledně osudu oněch tří důvodů neplatnosti, je, zda rozšířením systému dílčích plateb na nové přímé platby zůstalo napadené ustanovení v mezích zmocnění svěřeného Radě článkem 23 Aktu o přistoupení a představuje pouhou úpravu ustanovení uvedeného aktu, nebo zda jím došlo ke změně podmínek přistoupení vymezených uvedených aktem.

63. K zodpovězení této otázky je třeba určit, zda byl mechanismus „phasing in“ již v Aktu o přistoupení upraven jakožto mechanismus použitelný na všechny přímé platby. Jinými slovy, byl článek 1a nařízení č. 1259/1999, zavedený do uvedeného nařízení bodem 27 části A přílohy II kapitoly 6 Aktu o přistoupení, který nastoluje mechanismus

postupného zavádění přímých plateb „poskytovaných podle režimů podpory uvedených v článku 1“, použitelný na všechny přímé platby, tak jak jsou definovány v článku 1 uvedeného nařízení? Pokud by tomu tak bylo, změna formulace provedená napadeným ustanovením, podle níž se mechanismus „phasing in“ napříště použije na „přímé platby“, by byla určena pouze k zohlednění toho, že nařízením č. 1782/2003 byly zavedeny přímé platby na skořápkové ovoce a energetické plodiny, jakož i dodatečné platby v odvětví mléka, a zůstala by tak v mezích pojmu „úprav nezbytných v důsledku změny pravidel Společenství“ ve smyslu článku 23 Aktu o přistoupení. Pokud by se naopak systém dílčích plateb zavedený článkem 1a nařízení č. 1259/1999 omezoval *ratione materiae* na nástroje podpory, které jsou taxativně vyjmenovány v příloze uvedeného nařízení, na kterou odkazuje jeho článek 1, změna formulace vyplývající z napadeného ustanovení by znamenala skutečné rozšíření systému dílčích plateb, které původně nebylo upraveno Aktem o přistoupení, a představovala by tedy skutečnou změnu podmínek přistoupení.

64. Je totiž nesporné, že pojem „nezbytné úpravy“ ve smyslu článku 23 Aktu o přistoupení zahrnuje pouze opatření, která se v žádném případě nedotýkají rozsahu působnosti toho ustanovení Aktu o přistoupení, jež upravují, ani podstatně nemění jeho obsah. Takové ponaučení vyplývá z judikatury Společenství. Soudní dvůr rozhodl, že ustanovení týkající se úprav obsažené v Aktech o přistoupení v zásadě dovolují pouze úpravy určené k tomu, aby předchozí Akty Společenství mohly být

použitelné v budoucích členských státech, což se netýká změn⁸⁵. V rámci analýzy této judikatury z toho generální advokát Geelhoed správně dovodil, že pojem „úpravy“ nelze vykládat „tak, že zahrnuje podstatné změny aktů Společenství nebo opatření dovolující výjimky z těchto aktů“⁸⁶. V těchto věcech se jednalo o ustanovení ohledně úpravy aktů Společenství, jejichž úpravu nestanovil samotný Akt o přistoupení⁸⁷. Tento velmi omezený význam pojmu „úpravy“ byl ovšem vyjádřen obecně, tedy bez ohledu na ustanovení Aktu o přistoupení, které bylo základem přijaté úpravy, a musí se tedy tím spíše uplatnit, jedná-li se stejně jako v projednávané věci o úpravu ustanovení samotného Aktu o přistoupení za účelem zohlednění změny pravidel Společenství, jichž se tato ustanovení týkala.

65. Ba co víc, jsou-li ustanovení Aktu o přistoupení, jež dotčená ustanovení upra-

85 — Viz rozsudek ze dne 2. října 1997, Parlament v. Rada (C-259/95, Recueil, s. I-5303, body 14 a 19), jakož i výše uvedené rozsudky Parlament v. Rada, C-413/04 (body 31 až 38), a Parlament v. Rada, C-414/04 (body 29 až 36).

86 — Viz stanovisko ze dne 1. června 2006 ve věci Parlament v. Rada (výše uvedený rozsudek C-414/04, bod 46).

87 — Ve výše uvedených rozsudcích Parlament v. Rada (C-413/04) a Parlament v. Rada (C-414/04) se jednalo o článek 57 Aktu o přistoupení a ve výše uvedeném rozsudku Parlament v. Rada (C-259/95) o obdobné ustanovení obsažené v článku 169 aktu o podmínkách přistoupení Rakouské republiky, Finské republiky a Švédského království a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. C 241, s. 21, a Úř. věst. L 1, s. 1).

vují, výjimkami z běžné použitelných pravidel Společenství, pak tím spíše nerozšiřují jeho rozsah působnosti vzhledem k tomu, že výjimky obsažené v těchto aktech o přistoupení musejí být omezeny na nezbytné minimum a vykládány restriktivně⁸⁸. V projednávané věci je přitom článek 1a nařízení č. 1259/1999, zakotvený v bodě 27 části A kapitoly 6 přílohy II Aktu o přistoupení, které má být napadeným ustanovením nahrazeno, přechodnou výjimkou ze zásady úplné výplaty přímých podpor. Toto napadené ustanovení tedy pouze přebírá systém dílčích plateb zavedený uvedeným článkem 1a v rámci právní úpravy přímých podpor, původně obsažené v nařízení č. 1259/1999, a uplatňuje jej v rámci právní úpravy obsažené v nařízení č. 1782/2003, které ji nahrazuje, aniž by rozšiřovalo její rozsah⁸⁹. Soudní dvůr též obdobně zakázal opatření provádějící úpravy, která byla přijata na základě článku 57 Aktu o přistoupení a jejichž předmětem bylo přiznat Estonské republice a Slovinské republice přechodné období před otevřením jejich trhů s elektrickou energií předpokládaným a upraveným směrnicí a nařízením Společenství, a to z toho důvodu, že „přechodné výjimky z použití ustanovení aktu Společenství, jejichž jediným předmětem a účelem by bylo dočasně zpozdit účinné použití dotyčného aktu Společenství ve vztahu k novému členskému státu, v zásadě nelze kvalifikovat jako „úpravy“ ve smyslu článku 57 uvedeného aktu“⁹⁰.

66. Účastníci sporu jsou si ostatně dobře vědomi skutečnosti, že na rozsahu mechanismu postupného zavádění přímých podpor nastoleného Aktem o přistoupení závisí osud projednávané žaloby, protože se v tomto bodě neshodují.

67. Podle Polské republiky se článek 1a nařízení č. 1259/1999 věcně omezoval na nástroje podpory taxativně vyjmenované v příloze uvedeného nařízení. Na podporu tohoto výkladu Polská republika připomíná, že Akt o přistoupení „je založen na zásadě okamžitého a úplného použití ustanovení práva Společenství na nové členské státy“⁹¹. Z toho vyplývají následující výkladová pravidla⁹²: výjimky stanovené v aktech o přistoupení musejí být upraveny výslovně, musejí být vykládány restriktivně, a jelikož musejí směřovat k snadnějšímu přizpůsobení se budoucích členských států pravidlům Společenství, musejí být vykládány tak, aby zajistily co nejsnadnější uskutečnění cílů zakládajících Smluv a plné uplatňování jejich pravidel.

68. Tyto předpoklady vycházející z judikatury, tak jak je uplatnila žalobkyně,

88 — Viz rozsudky ze dne 29. března 1979, Komise v. Spojené království (231/78, Recueil, s. 1447); ze dne 25. února 1988, Komise v. Recko (194/85 a 241/85, Recueil, s. 1037); ze dne 14. prosince 1989, Agegate (C-3/87, Recueil, s. 4459, bod 39), a ze dne 3. prosince 1998, KappAhl (C-233/97, Recueil, s. I-8069, bod 18).

89 — Viz v tomto smyslu obdobně výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada (C-413/04, body 39 až 52).

90 — Výše uvedené rozsudky Parlament v. Rada (C-413/04, bod 38), a Parlament v. Rada (C-414/04, bod 36).

91 — Viz rozsudky ze dne 9. prosince 1982, Metallurgiki Halyps v. Komise (258/81, Recueil, s. 4261, bod 8), a KappAhl, uvedený výše, bod 15.

92 — Připomenutá generálním advokátem Cosmasem v jeho stanovisku ze dne 9. července 1998 ve věci KappAhl (výše uvedený rozsudek, bod 37 a uvedená judikatura).

jsou sice správné, neznamenají však ten výklad článku 1a nařízení č. 1259/1999, který žalobkyně hájí. Z doslovného, systematického a teleologického výkladu naopak vyplývá, jak uvádí Rada a Komise, že systém dílčích plateb přímých podpor vložený do článku 1a nařízení č. 1259/1999 Aktem o přistoupení byl použitelný na všechny přímé platby, a nikoli na *numerus clausus* přímých podpor vyjmenovaných v příloze téhož nařízení.

jsou uvedeny v příloze“. Ale jak správně uvádí Komise, kdyby skutečně měli autoři Aktu o přistoupení v úmyslu omezit okruh produktů, na které se vztahuje mechanismus „phasing in“, pouze by odkázali na režimy podpor uvedené v příloze nařízení č. 1259/1999. Tato příloha měla krom toho pouze deklaratorní povahu, jak to potvrdí systematický výklad.

69. Ze samotného znění článku 1a nařízení č. 1259/1999 v prvé řadě vyplývá, že mechanismus postupného zavádění přímých plateb se uplatňoval obecně na „přímé platby přiznané na základě režimů podpor uvedených v článku 1“. Článek 1 uvedeného nařízení obsahoval obecnou definici přímých podpor jakožto podpor „poskytovaných přímo zemědělcům v rámci režimů podpor [SZP], které zcela nebo zčásti financuje záruční sekce EZOZF“. Jakákoli zemědělská podpora, ať již stávající, nebo budoucí, splňující tuto definici tedy měla být považována za přímou platbu pro účely použití nařízení č. 1259/1999⁹³. Článek 1 druhý pododstavec stanovil, že „tyto režimy podpor

70. Tento doslovný výklad je potvrzen záměrem autorů Smlouvy o přistoupení. Z přípravných prací na konferenci o přistoupení totiž vyplývá, že záměrem orgánů a starých členských států bylo stanovit mechanismus „phasing in“ v budoucích členských státech pro všechny přímé platby. V diskusním dokumentu ze dne 30. ledna 2002⁹⁴ tak Komise doporučila postupné zavedení „přímých plateb“, aniž by k tomuto obecnému výrazu poskytla jakékoli upřesnění, které by bylo s to omezit jeho rozsah. Následně ve společném postoji Evropské unie ze dne 31. října 2002, ve kterém byla stanovena vyjednávací pozice 15 členských států ve vztahu k Polsku, byl vyjádřen záměr zavést v tomto státě postupně „přímé platby“ v rámci přechodného období, aniž by k této obecné formulaci byla poskytnuta upřesnění, která by byla s to

93 — Skutečnost, že se nařízení č. 1259/1999 mělo použít na všechny přímé platby, vyplývá rovněž z jeho preambule (viz bod 1 odůvodnění: „vzhledem k tomu, že by se pro přímé platby podle různých režimů podpory příjmů měly v rámci [SZP] stanovit některé společné podmínky“).

94 — Op. cit., bod 4.3.

zúžit její rozsah⁹⁵. Žalobkyně sice odpovídá, že její souhlas se systémem dílčích plateb byl obzvlášť nesnadný, tedy že byl poskytnut pouze s přihlédnutím k tomu, že se jedná o výjimečný, věcně a časově omezený mechanismus. S ohledem na důsledný nesouhlas, jež Polská republika soustavně vyjadřovala, závěry Evropské rady v Kodani ve dnech 12. a 13. prosince 2002 obsahující výsledek přístupových jednání zcela příznacně uvádějí, že otázka postupného zavádění přímých plateb v budoucích členských státech byla vyřešena v souladu s podmínkami obsaženými ve společném postoji ze dne 31. října 2002. Je tedy jasné, že polský postoj k této záležitosti nebyl přijat a nedošlo ani ke kompromisu, který by spočíval v omezení rozsahu mechanismu „phasing in“.

Ize konstatovat, že podle článku 1 nařízení č. 1259/1999 jsou z rozsahu působnosti uvedeného nařízení výslovně vyloučeny pouze přímé platby, „které jsou stanoveny nařízením č. 1257/1999“. Proto je třeba se shodnout na tom, že kdyby bylo nařízení č. 1259/1999 určeno k tomu, aby se použilo pouze na nástroje přímé podpory vyjmenované v příloze, bylo by poněkud nelogické vyloučit z jeho rozsahu působnosti to, co do něj nespádalo. Krom toho, rozšíříme-li normativní rámec, výkonná pravomoc svěřená Komisi v čl. 11 odst. 4 druhém pododstavci nařízení č. 1259/1999, aby při dodržení postupu řídicího výboru stanovila „změny přílohy, které se se zřetelem ke kritériím článku 1 ukáží jako nezbytné“, ji nemůže opravňovat ke změně rozsahu působnosti uvedeného nařízení, protože se jedná o „základní rys“, který spadá jediné do legislativní působnosti Rady⁹⁶. Je tedy zcela nepochybné, že rozsah působnosti nařízení č. 1259/1999 určovala obecná definice přímých plateb, která vyplývala z článku 1 uvedeného nařízení, nebo použijí-li se slova tohoto ustanovení, „kritéria“, která tam byla uvedena, přičemž Komise byla pouze oprávněna změnit přílohu uvedeného nařízení tak, aby v ní byly uvedeny přímé platby zavedené nebo změněné zákonodárcem Společenství, které vyhovovaly této definici. Dokonce byla povinna tak učinit a ostatně v lednu roku 2004, tedy před přistoupením, skutečně změnila uvedenou přílohu, když do ní zahrnula nejen přímé platby vytvořené po

71. Skutečnost, že mechanismus postupného zavádění byl sjednán pro všechny přímé platby, které splňovaly obecnou definici obsaženou v článku 1 nařízení č. 1259/1999, přičemž výčet přímých podpor uvedený v příloze měl pouze deklaratorní povahu, vyplývá též hlavně ze systematického výkladu uvedeného ustanovení. V první řadě

96 — Viz k tomuto pojmu „základního rysu“, který může stanovit pouze zákonodárce Společenství, rozsudky ze dne 17. prosince 1970, Köster (25/70, Recueil, s. 1161, bod 6), a ze dne 27. října 1992, Německo v. Komise (C-240/90, Recueil, s. I-5383, bod 37).

95 — Bod 10a.

přijetí tohoto posledně uvedeného nařízení, ale také další platby, které sice vyhovovaly definici obsažené v článku 1 nařízení č. 1259/1999, avšak byly při sepisování přílohy opomenuty⁹⁷.

podpory byl dohodnut při přístupových jednáních a výslovně stanoven Aktem o přistoupení, kterým byl do nařízení č. 1259/1999 vložen článek 1a. Důvody neplatnosti, které žalobkyně uplatnila vůči napadenému rozhodnutí, proto nemohou obstát.

72. Konečně, provedeme-li teleologický výklad článku 1a nařízení č. 1259/1999, pak cíl, který odůvodňoval nastolení systému postupného zavádění přímých plateb, hovoří ve prospěch obecného rozsahu tohoto systému. Snaha nezpomalovat nezbytnou restrukturalizaci odvětví zemědělství budoucích členských států a nevytvářet podstatné rozdíly v příjmech a sociální odlišnosti poskytováním nepřiměřených podpor ve vztahu k úrovni příjmů zemědělců a populace obecně platí pro celé odvětví zemědělství, tedy pro všechny stávající i budoucí přímé podpory. Krom toho, kdyby se mechanismus postupného zavádění použil pouze na určité plodiny, pro které již byly zavedeny přímé platby, hrozilo by, že se od nich polští zemědělci odvrátí a budou se věnovat plodinám, za něž mohou obdržet 100 % přímých plateb.

73. Je tedy zřejmé, že princip uplatnění mechanismu „phasing in“ na všechny přímé

74. Pokud jde důvod vycházející z nedostatku pravomoci, obecná použitelnost systému přímých plateb byla stanovena již Aktem o přistoupení, kterým byl do nařízení č. 1259/1999 vložen článek 1a. Jestliže tedy napadené ustanovení v nařízení č. 1782/2003 stanoví, že se použije výslovně na všechny „přímé platby“, zejména na nové přímé podpory zavedené uvedeným nařízením, nejedná se o změnu, nýbrž o pouhou úpravu Aktu o přistoupení, která nezpochybňuje „povahu a základní principy výsledků jednání“⁹⁸. Tato úprava byla potřebná v důsledku změny pravidel SZP, již provedlo nařízení č. 1782/2003, kterým bylo nahrazeno nařízení č. 1259/1999. Ustanovení přílohy II Aktu o přistoupení, kterými se mění nařízení č. 1259/1999, se důsledkem

⁹⁷ — Viz nařízení Komise (ES) č. 41/2004 ze dne 9. ledna 2004, kterým se mění a opravuje příloha nařízení č. 1259/1999 (Úř. věst. L 6, s. 19; Zvl. vyd. 03/42, s. 81).

⁹⁸ — Jak připomíná preambule výše uvedeného sporného rozhodnutí (viz bod 3 odůvodnění).

toho stala zastaralými. Sporné rozhodnutí proto zůstává v mezích zmocnění uděleného Radě článkem 23 Aktu o přistoupení.

vyjma objektivně odůvodněných případů odlišné zacházení s obdobnými situacemi nebo stejné zacházení s odlišnými situacemi¹⁰⁰. Není přitom zpochybňováno, že situace zemědělství v budoucích členských státech byla radikálně odlišná a odůvodňovala postupné uplatňování podpor Společenství, a zejména podpor souvisejících s režimy přímé podpory, aby nebyla nenarušena nezbytná, již probíhající restrukturalizace v odvětví zemědělství v těchto státech.

75. Pokud jde o důvod vycházející z popření zásady zákazu diskriminace, podstatou argumentace žalobkyně je, že výjimka ze zásady rovného zacházení, která je vlastní mechanismu „phasing in“, byla svévolně rozšířena nad rámec mezi vytýčených Aktem o přistoupení. Jak již však bylo uvedeno, napadené ustanovení neznamenal rozšíření rozsahu uvedeného mechanismu. Došlo-li k porušení zásady zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti podle článku 12 Smlouvy o ES a zásady zákazu diskriminace mezi producenty Společenství podle čl. 34 odst. 2 ES, pak toto porušení každopádně vyplývá ze samotného Aktu o přistoupení, tzn. z předpisu, který má sílu primárního práva a který jako takový disponuje imunitou ve vztahu k soudnímu přezkumu⁹⁹. Krom toho lze pochybovat o tom, že by se prokázalo porušení zásady rovnosti vyplývající z Aktu o přistoupení. Podle ustálené judikatury platí, že základní zásada rovnosti zaručuje pouze relativní rovnost a zakazuje

76. Pokud jde konečně o údajné porušení zásady dobré víry, tato zásada mezinárodního práva má sice v právním řádu Společenství právní význam¹⁰¹, a jak připomíná článek 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. května 1969, který ji kodifikuje, tato zásada zakazuje členskému státu přijímat akty, které by mařily předmět a účel smlouvy, kterou podepsal. Ovšem vzhledem k tomu, že princip použití mechanismu „phasing in“ na přímé platby byl obsažen v Aktu o přistoupení, napadené ustanovení nerozšiřuje jeho rozsah, a nelze je tedy považovat na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, za zpochybnění kompromisu vzestlého z přístupových jednání.

99 — Viz rozsudek ze dne 28. dubna 1988, LAISA a CPC España v. Rada (31/86 a 35/86, Recueil, s. 2285, body 6 až 18). Ačkoliv nejsou dveře jisté soudní kontroly ustanovení primárního práva zcela zavřeny (Bieber, R., „Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne“, *RMC* 1993, s. 343; Da Cruz Vilaça, J. L., a Piçarra, N., „Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?“, *CDE*, 1993, s. 3) není je v tomto případě nutné dále otvírat.

100 — Viz rozsudek ze dne 17. července 1963, Itálie v. Komise (13/63, Recueil, s. 337, 360). Viz dále například rozsudek ze dne 20. září 1988, Španělsko v. Rada (203/86, Recueil, s. 4563, bod 25).

101 — Viz výše uvedené rozsudky Opel Austria v. Rada (body 90 a 91); Kaufring a další v. Komise (bod 237), a Řecko v. Komise, body 86 a 87.

IV – Závěry

77. S ohledem na výše uvedené úvahy tedy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že žaloba je přípustná, ale neopodstatněná.