

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS  
SODNÍ DVŮR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ  
DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL  
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN  
EUROOPA ÜHENDUSTE KOHUS  
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ  
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES  
COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
CÚIRT BHREITHIÚNAIS NA gCOMHPHOBAL EORPACH  
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE  
EIROPAS KOPIENU TIESA



LUXEMBOURG

EUROPOS BENDRIJŲ TEISINGUMO TEISMAS  
EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BÍRÓSÁGA  
IL-QORTI TAL-GUSTIZZJA TAL-KOMUNITAJIET EWROPEJ  
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN  
TRYBUNAL SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS  
SÚDNY DVOR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTEV  
SODIŠÇE EVROPSKIH SKUPNOSTI  
EUROOPAN YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS DOMSTOL

## ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

21. února 1991 \*

„Pravomoc vnitrostátních soudů rozhodujících v rámci řízení o předběžném opatření k pozastavení vykonatelnosti vnitrostátního aktu založeného na nařízení Společenství – Platnost zvláštního příspěvku na odstranění ztrát v odvětví cukru“

ve spojených věcech C-143/88 a C-92/89,  
jejichž předmětem jsou žádosti předložené Soudnímu dvoru na základě článku 177 Smlouvy o EHS Finanzgericht Hamburg (Spolková republika Německo) a Finanzgericht Düsseldorf (Spolková republika Německo) směřující k získání, ve sporech probíhajících před těmito soudy mezi Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG

a  
Hauptzollamt Itzehoe  
a mezi  
Zuckerfabrik Soest GmbH

a  
Hauptzollamt Paderborn,  
rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu článku 189 Smlouvy (věc C-143/88), jakož i platnosti nařízení Rady (EHS) č. 1914/87 ze dne 2. července 1987, kterým se zavádí zvláštní příspěvek na odstranění ztrát v odvětví cukru pro hospodářský rok 1986/1987 (Úř. věst. L 183, s. 5) (věci C-143/88 a C-92/89),

SOUDNÍ DVŮR,

ve složení O. Due, předseda, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias a M. Díez de Velasco, předsedové senátů, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse a M. Zuleeg, soudci, generální advokát: C. O. Lenz,

vedoucí soudní kanceláře: H. A. Rühl, vrchní rada,  
s ohledem na písemná vyjádření předložená:

- za Zuckerfabrik Süderdithmarschen a za Zuckerfabrik Soest D. Ehlem, V. Schillerem a společníky, advokáty u advokátní komory v Kolíně nad Rýnem,
- za italskou vládu profesorem L. Ferrarim Bravem, vedoucím oddělení pro diplomatické spory ministerstva zahraničních věcí, jako zmocněncem, ve spolupráci s I. M. Bragugliou, avvocato dello Stato,
- za vládu Spojeného království J. A. Gensmantel, Treasury Solicitor, jako zmocněnkyní,
- za Radu Evropských společenství A. Bräutigamem, členem právní služby, jako zmocněncem,

\* Jednací jazyk: němčina.

- za Komisi Evropských společenství D. Booßem a G. zur Hausenem, právními poradci, jako zmocněnci,  
s přihlédnutím ke zprávě k jednání,  
po vyslechnutí ústních vyjádření Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest, zastoupených D. Ehlem a J. Sedemundem, advokáty u advokátní komory v Kolíně nad Rýnem, italské vlády, vlády Spojeného království, zastoupené C. Bellamym, jako zmocněncem, Rady a Komise na jednání konaném dne 20. března 1990,  
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 8. listopadu 1990,  
vydává tento

#### Rozsudek

- 1 Usnesením ze dne 31. března 1988, došlým Soudnímu dvoru dne 20. května 1988 položil Finanzgericht Hamburg na základě článku 177 Smlouvy o EHS dvě otázky týkající se jednak pravomoci vnitrostátních soudů, rozhodujících v rámci řízení o předběžném opatření k pozastavení vykonatelnosti vnitrostátního aktu založeného na nařízení Společenství, a jednak platnosti nařízení Rady (EHS) č. 1914/87 ze dne 2. července 1987, kterým se zavádí zvláštní příspěvek na odstranění ztrát v odvětví cukru pro hospodářský rok 1986/1987 (Úř. věst. L 183, s. 5).
- 2 Tyto otázky vyvstaly v rámci sporu mezi společnostmi Zuckerfabrik Süderdithmarschen, která vyrábí cukr, a Hauptzollamt Itzehoe (hlavní celní úřad v Itzehoe). Rozhodnutím ze dne 19. října 1987 Hauptzollamt Itzehoe požadoval po společnosti Zuckerfabrik Süderdithmarschen zaplacení částky 1 982 942,66 DM z titulu zvláštního příspěvku na odstranění ztrát pro hospodářský rok 1986/1987.
- 3 Tento příspěvek, který byl zaveden na základě výše uvedeného nařízení č. 1914/87 přijatého podle článku 43 Smlouvy, má za cíl zcela odstranit ztráty, které Společenství vznikly v odvětví cukru během hospodářského roku, který začal dnem 1. července 1986 a skončil dnem 30. června 1987. Tyto ztráty byly způsobeny mimořádně vysokými vývozními náhradami, jež muselo Společenství financovat během tohoto hospodářského roku, aby zajistilo odbyt přebytečné výroby cukru Společenství do třetích zemí.
- 4 Zuckerfabrik Süderdithmarschen podala proti rozhodnutí Hauptzollamt Itzehoe stížnost, která byla zamítnuta. Zuckerfabrik tedy podala u Finanzgericht Hamburg návrh na odklad vykonatelnosti tohoto rozhodnutí. U téhož soudu podala rovněž žalobu na zrušení tohoto rozhodnutí. Na podporu tohoto návrhu a této žaloby Zuckerfabrik uplatňovala, že nařízení č. 1914/87, na němž se zakládá rozhodnutí Hauptzollamt, je neplatné.
- 5 Finanzgericht v Hamburku vyhověl návrhu na odklad vykonatelnosti rozhodnutí Hauptzollamt Itzehoe a položil Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky:
  - „1) a) Musí být čl. 189 druhý pododstavec Smlouvy o EHS vykládán v tom smyslu, že obecná působnost nařízení v členských státech nevyklučuje pravomoc vnitrostátních soudů pozastavit v rámci prozatímní soudní ochrany účinky správního aktu přijatého na základě nařízení do doby, než bude rozhodnuto v hlavním řízení?
  - b) Pokud je odpověď na otázku 1 písm. a) kladná, za jakých podmínek mohou vnitrostátní soudy poskytovat prozatímní soudní ochranu? Existují v právu Společenství podmínky, které jsou v této věci použitelné, a pokud ano, jaké

- podmínky to jsou? Nebo musí být tato prozatímní soudní ochrana stanovena podle vnitrostátního práva?
- 2) Je nařízení Rady č. 1914/87 ze dne 2. července 1987, kterým se zavádí zvláštní příspěvek na odstranění ztrát v odvětví cukru pro hospodářský rok 1986/87, platné? Zejména, je uvedené nařízení neplatné proto, že porušuje zásadu zákazu zpětné účinnosti nařízení ukládajících zatížení?“
- 6 Jiným usnesením se Finanzgericht Hamburg rozhodl přerušit řízení ve věci samé, dokud Soudní dvůr nerozhodne o těchto dvou předběžných otázkách.
- 7 Krom toho usnesením ze dne 19. října 1988 došlým Soudnímu dvoru dne 20. března 1989 položil Finanzgericht Düsseldorf na základě článku 177 Smlouvy o EHS pět otázek, které se rovněž týkají platnosti téhož nařízení Rady č. 1914/87.
- 8 Těchto pět otázek vyvstalo v rámci sporu mezi Zuckerfabrik Soest GmbH, která rovněž vyrábí cukr, a Hauptzollamt Paderborn (hlavní celní úřad v Paderbornu). Hauptzollamt Paderborn rozhodnutím ze dne 20. října 1987 požadoval po společnosti Zuckerfabrik Soest zaplacení částky 1 675 013,71 DM z titulu uvedeného příspěvku na odstranění ztrát.
- 9 Zuckerfabrik Soest podala proti tomuto rozhodnutí stížnost, která byla zamítnuta. Zuckerfabrik Soest tedy podala u Finanzgericht Düsseldorf návrh na odklad vykonatelnosti rozhodnutí Hauptzollamt Paderborn. Mimoto podala u téhož soudu žalobu na zrušení tohoto rozhodnutí. Na podporu tohoto návrhu a této žaloby Zuckerfabrik Soest uplatňovala, stejně jako společnost Zuckerfabrik Süderdithmarschen v druhém řízení, že nařízení, kterým se zavádí zvláštní příspěvek na odstranění ztrát, na němž se zakládá rozhodnutí Hauptzollamt Paderborn, je neplatné.
- 10 Finanzgericht Düsseldorf rozhodující v řízení o předběžném opatření vyhověl usnesením ze dne 10. února 1988 návrhu na odklad vykonatelnosti rozhodnutí Hauptzollamt Paderborn z toho důvodu, že měl vážné pochybnosti o platnosti nařízení, kterým se zavádí zvláštní příspěvek na odstranění ztrát.
- 11 Tentýž Finanzgericht se usnesením ze dne 19. října 1988 v řízení ve věci samé rozhodl přerušit řízení a požádal Soudní dvůr o rozhodnutí o těchto předběžných otázkách:
- „1) Je nařízení č. 1914/87, kterým se zavádí zvláštní příspěvek na odstranění ztrát v odvětví cukru pro hospodářský rok 1986/1987 (Úř. věst. L 183, 3. 7. 1987, s. 5), neplatné z toho důvodu, že příspěvek na odstranění ztrát představuje finanční dávku, jejíž vybrání smí být zavedeno pouze na základě článku 201 Smlouvy o EHS?
- Podpůrně
- 2) Je zavedení zvláštního příspěvku na odstranění ztrát nařízením Rady č. 1914/87 pro hospodářský rok 1986/1987 slučitelné s omezením samofinancování podle článku 28 nařízení č. 1785/81, jakož i se zásadou nerušeného normativního systému Společenství?
- Podpůrně
- 3) Je zavedení zvláštního příspěvku na odstranění ztrát v odvětví cukru pro hospodářský rok 1986/1987 slučitelné se zákazem zatěžování určitého hospodářského odvětví riziky, která uvnitř organizace trhu představují cizí rizika, jakož i se zásadou zákazu nepřiměřených finančních nákladů?

Podpůrně

- 4) Porušuje článek 1 nařízení č. 1914/87, kterým se zavádí zvláštní příspěvek na odstranění ztrát v odvětví cukru pro hospodářský rok 1986/1987, zákaz diskriminace (čl. 40 odst. 3 druhý pododstavec), jelikož uvaluje na cukr B znatelně vyšší sazbu než na cukr A?

Podpůrně

- 5) Porušuje nařízení č. 1914/87, kterým se zavádí zvláštní příspěvek na odstranění ztrát v odvětví cukru pro hospodářský rok 1986/1987, za výše uvedených podmínek zásady ochrany vlastnického práva a práva na svobodný výkon hospodářských činností, použitelné v právu Společenství, pokud tyto činnosti již nemohou být financovány ze vzniklých zisků, nýbrž pouze z rezerv, a pokud je tedy ohrožena samotná existence podniků?“
- 12 Pro zevrubnější popis skutkového stavu obou věcí v původních řízeních, dotčených ustanovení Společenství a průběhu obou řízení a písemných vyjádření předložených Soudnímu dvoru se odkazuje na zprávy k jednání. Tyto části spisů jsou dále uvedeny pouze v míře nezbytné pro úsudek Soudního dvora.
- 13 Vzhledem k podobnosti předmětu a spojitosti obou věcí, potvrzeným ústními argumenty, je vhodné v souladu s článkem 43 jednacího řádu obě věci spojit pro účely rozsudku.  
K otázce odkladu vykonatelnosti vnitrostátního aktu založeného na nařízení Společenství  
K zásadě
- 14 Finanzgericht Hamburg se nejprve v podstatě táže, zda čl. 189 druhý pododstavec Smlouvy o EHS musí být vykládán v tom smyslu, že vylučuje pravomoc vnitrostátních soudů nařít odklad vykonatelnosti vnitrostátního správního aktu přijatého na základě nařízení Společenství.
- 15 Finanzgericht Hamburg ve prospěch pravomoci nařít takové pozastavení tvrdí, že toto opatření pouze odkládá případné použití vnitrostátního rozhodnutí a nezpochybnuje platnost nařízení Společenství. Aby nicméně objasnil důvod své otázky, uvádí jako důvod pro odepření této pravomoci vnitrostátnímu soudu, že nařízení takového odkladu, které může mít značné účinky, může při porušení čl. 189 druhého pododstavce Smlouvy bránit plné účinnosti nařízení ve všech členských státech.
- 16 Nejprve je třeba zdůraznit, že ustanovení čl. 189 druhého pododstavce Smlouvy nemohou bránit soudní ochraně, kterou procesním subjektům poskytuje právo Společenství. Pokud správní provádění nařízení Společenství přísluší vnitrostátním orgánům, soudní ochrana zaručená právem Společenství obsahuje právo procesních subjektů zpochybnit jakožto předběžnou otázku legalitu těchto nařízení u vnitrostátního soudu a přimět jej k tomu, aby předložil Soudnímu dvoru předběžné otázky.
- 17 Toto právo by bylo poškozeno, kdyby před vydáním rozsudku Soudního dvora, který jediný má pravomoc konstatovat neplatnost nařízení Společenství (viz rozsudek ze dne 22. října 1987, Foto-Frost, bod 20, 314/85, Recueil, s. 4199), procesní subjekt za určitých podmínek nemohl dosáhnout rozhodnutí o odkladu, které umožňuje, co se jej týče, ochromit účinky kritizovaného nařízení.
- 18 Jak podotkl Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku ze dne 22. října 1987, Foto-Frost (bod 16), předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti představuje, stejně jako žaloba na neplatnost, způsob přezkumu legality aktů

orgánů Společenství. V rámci žaloby na neplatnost poskytuje článek 185 Smlouvy o EHS žalobci možnost požádat o odklad vykonatelnosti napadeného aktu a Soudnímu dvoru pravomoc jej nařídit. Soudržnost systému prozatímní ochrany tudíž vyžaduje, aby také vnitrostátní soud mohl nařídit odklad vykonatelnosti vnitrostátního správního aktu založeného na nařízení Společenství, jehož legalita je zpochybněna.

- 19 Krom toho v rozsudku ze dne 19. června 1990, Factortame (C-213/89, Recueil, s. I-2433), vydaném ve věci, ve které byla předmětem sporu slučitelnost vnitrostátního zákona s právem Společenství, Soudní dvůr s odvoláním na užitečný účinek článku 177 usoudil, že vnitrostátní soud, který mu položil předběžné otázky týkající se výkladu, aby mohl vyřešit tento problém slučitelnosti, měl mít možnost nařídit předběžná opatření a pozastavit použití kritizovaného vnitrostátního zákona do doby, než vydá svůj rozsudek na základě výkladu poskytnutého podle článku 177.
- 20 Prozatímní ochrana, kterou procesním subjektům u vnitrostátních soudů zaručuje právo Společenství, se nemůže měnit podle toho, zda zpochybňují slučitelnost ustanovení vnitrostátního práva s právem Společenství nebo platnost aktů Společenství sekundárního práva, jelikož v obou případech se zpochybnění zakládá na samotném právu Společenství.
- 21 S ohledem na předcházející úvahy je tudíž třeba odpovědět na první část první otázky tak, že článek 189 Smlouvy musí být vykládán v tom smyslu, že nevyklučuje pravomoc vnitrostátních soudů nařídit odklad vykonatelnosti vnitrostátního správního aktu přijatého na základě nařízení Společenství.  
K podmínkám odkladu
- 22 Finanzgericht Hamburg se dále táže, za jakých podmínek mohou vnitrostátní soudy nařídit odklad vykonatelnosti vnitrostátního správního aktu založeného na nařízení Společenství z důvodu pochybností, které mohou mít o platnosti tohoto nařízení.
- 23 Nejprve je třeba poznamenat, že opatření odkladu vykonatelnosti napadeného aktu mohou být přijata pouze tehdy, pokud skutkové i právní okolnosti, jichž se dovolávají žalobci, vedou vnitrostátní soud k přesvědčení, že existují vážné pochybnosti o platnosti nařízení Společenství, na němž se zakládá napadený správní akt. Pouze možnost konstatování neplatnosti, které je vyhrazeno Soudnímu dvoru, může totiž odůvodnit nařízení odkladu.
- 24 Je třeba dále podotknout, že odklad vykonatelnosti si musí zachovat povahu prozatímního rozhodnutí. Vnitrostátní soud rozhodující v řízení o předběžném opatření může tedy nařídit odklad pouze do doby, než Soudní dvůr rozhodne o otázce posouzení platnosti. Tomuto soudu tedy přísluší v případě, že Soudnímu dvoru ještě nebyla otázka předložena, aby tuto otázku sám předložil a objasnil důvody, pro něž se domnívá, že akt musí být prohlášen za neplatný.
- 25 Pokud jde o další podmínky týkající se odkladu vykonatelnosti správních aktů, je třeba konstatovat, že procesní pravidla jsou určena vnitrostátním právem a že v tomto právu jsou v jednotlivých členských státech rozdíly, pokud jde o podmínky nařízení odkladu, což jsou rozdíly, které mohou ohrozit jednotné uplatňování práva Společenství.
- 26 Toto jednotné uplatňování práva je přitom základním požadavkem právního řádu Společenství; to tedy znamená, že odklad vykonatelnosti správních aktů založených na nařízení Společenství, i když se řídí vnitrostátními procesními pravidly, zejména

- pokud jde o podání a projednávání návrhu, ve všech členských státech podléhá přinejmenším podmínkám nařízení, které musí být jednotné.
- 27 Jelikož pravomoc vnitrostátních soudů nařít takový odklad odpovídá pravomoci vyhrazené Soudnímu dvoru článkem 185 v rámci žalob podaných na základě článku 173, je třeba, aby tyto soudy nařizovaly tento odklad pouze za podmínek řízení o předběžném opatření u Soudního dvora.
- 28 V tomto ohledu vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, že opatření odkladu vykonatelnosti napadeného aktu mohou být přijata pouze tehdy, pokud jsou naléhavá, jinými slovy, pokud je nutné, aby byla přijata a nabyla účinnosti před rozhodnutím ve věci samé, aby nedošlo k tomu, že účastník řízení, který o ně žádá, utrpí vážnou a nenapravitelnou škodu.
- 29 Pokud jde o naléhavost, je třeba upřesnit, že škodu uplatňovanou žalobcem musí být možné konkretizovat ještě před rozhodnutím Soudního dvora o platnosti napadeného aktu Společenství. Pokud jde o povahu škody, jak již Soudní dvůr několikrát rozhodl, čistě peněžité škody nemůže být v zásadě považována za nenapravitelnou. Soud rozhodujícímu v řízení o předběžném opatření nicméně přísluší, aby přezkoumal okolnosti vlastní každému případu. V tomto ohledu musí posoudit skutečnosti, s jejichž pomocí lze stanovit, zda okamžitý výkon aktu, který je předmětem návrhu na odklad, by mohl způsobit žalobci nenapravitelné škody, které by nemohly být nahrazeny, pokud by byl akt Společenství prohlášen za neplatný.
- 30 Krom toho je třeba dodat, že vnitrostátní soud pověřený uplatňováním ustanovení práva Společenství v rámci své pravomoci má povinnost zajistit plnou účinnost práva Společenství, a v případě pochybnosti o platnosti nařízení Společenství má tudíž povinnost vzít v úvahu zájem Společenství na tom, aby tato nařízení nebyla zrušena bez řádné záruky.
- 31 Aby vnitrostátní soud mohl tuto povinnost splnit, musí při obdržení návrhu na odklad nejprve ověřit, zda akt Společenství, který je předmětem sporu, v případě, že není okamžitě použit, nepozbývá veškerého užitečného účinku.
- 32 Pokud by odklad vykonatelnosti mohl způsobit Společenství finanční riziko, vnitrostátní soud musí mít dále možnost uložit žalobci dostatečné záruky, jako je například složení jistoty nebo obstarání majetku.
- 33 Z předchozích úvah vyplývá, že je třeba odpovědět na druhou část první otázky položené Finanzgericht Hamburg tak, že odklad vykonatelnosti vnitrostátního aktu přijatého na základě provádění nařízení Společenství může být nařízen vnitrostátním soudem pouze tehdy, pokud:
- má tento soud vážné pochybnosti o platnosti aktu Společenství a pokud – v případě, že Soudnímu dvoru nebyla otázka platnosti zpochybňovaného aktu již předložena – ji sám Soudnímu dvoru předloží;
  - jde o věc naléhavou a žalobci hrozí vážná a nenapravitelná škoda;
  - tento soud vezme náležitě v úvahu zájem Společenství.
- K platnosti
- 34 Finanzgericht Hamburg zpochybnil platnost výše uvedeného nařízení č. 1914/87 z důvodu, že toto nařízení je v rozporu se zásadou zákazu zpětné účinnosti, a tím porušuje i zásadu právní jistoty.
- 35 Také Finanzgericht Düsseldorf vyjádřil pochybnosti o platnosti téhož nařízení, když položil pět otázek, z nichž vyplývají námitky týkající se vhodného právního základu pro zavedení zvláštního příspěvku na odstranění ztrát, slučitelnosti tohoto nařízení se

- základním nařízením Rady (EHS) č. 1785/81 ze dne 30. června 1981 o společné organizaci trhu v odvětví cukru (Úř. věst. L 177, s. 4), porušení zásad zákazu zatěžovat určité hospodářské odvětví riziky, která tomuto odvětví nejsou vlastní, jakož i nepřiměřenými finančními náklady, a porušení zásad ochrany vlastnického práva a práva na svobodný výkon podnikatelských a jiných výdělečných činností.
- 36 Jelikož otázky položené v obou věcech představují pouze různé úhly, pod kterými lze shodný akt kritizovat, je třeba je přezkoumat společně.  
K porušení postupu zavedeného článkem 201 Smlouvy o EHS
- 37 Finanzgericht Düsseldorf se v podstatě domnívá, že příspěvek může být přijat na základě článku 43 Smlouvy o EHS v rámci společné organizace zemědělských trhů tehdy, pokud povede k regulaci dotyčného trhu. Takové opatření se může týkat pouze přítomnosti nebo budoucnosti. Tak tomu není v případě zvláštního příspěvku na odstranění ztrát, neboť ten má za cíl odstranit ztráty za uplynulý hospodářský rok. Mimoto jsou tento příspěvek povinni zaplatit pouze výrobci cukru, zatímco opatření upravující trh by se v prvé řadě mělo dotýkat producentů cukrové řepy. Podle Finanzgericht Düsseldorf má tedy sporný příspěvek povahu finanční dávky, která mohla být platně zavedena pouze na základě článku 201 Smlouvy.
- 38 Aby bylo možné odpovědět na tuto námitku, je třeba podotknout, že článek 2 rozhodnutí Rady 85/257/EHS ze dne 7. května 1985 o systému vlastních zdrojů Společenství (Úř. věst. L 128, s. 15), které bylo v platnosti v okamžiku přijetí zpochybňovaného nařízení, rozlišuje jednak „příspěvky a jiné poplatky stanovené v rámci společné organizace trhů v odvětví cukru“, které nadále vlastní zdroje, a jednak „příjmy pocházející z jiných poplatků zavedených v rámci společné politiky“ v souladu s ustanoveními Smlouvy, které se stávají vlastními zdroji pouze tehdy, pokud byl postup podle článku 201 Smlouvy o EHS a odpovídajících ustanovení jiných zakládajících smluv ukončen.
- 39 S přihlédnutím k vývoji, který doznala produkce a trh Společenství s cukrem, nemohlo být záměrem čl. 2 prvního pododstavce písm. a) výše uvedeného rozhodnutí ze dne 7. května 1985 omezit použití tohoto článku pouze na příspěvky, které byly stanoveny v době, kdy bylo rozhodnutí přijato, tj. na příspěvky tehdy stanovené ve výše uvedeném nařízení Rady č. 1785/81 (dále jen „základní nařízení“). Jelikož zvláštní příspěvek na odstranění ztrát má vzhledem k příspěvkům, které existovaly již v době přijetí rozhodnutí ze dne 7. května 1985, doplňující povahu, musí být zahrnut mezi „příspěvky a jiné poplatky stanovené v rámci společné organizace trhů v odvětví cukru“ ve smyslu tohoto rozhodnutí.
- 40 V každém případě je třeba zdůraznit, že jak již Soudní dvůr rozhodl v rozsudku ze dne 30. září 1982, Amylum (108/81, Recueil, s. 3107), v souvislosti s rozhodnutím Rady ze dne 21. dubna 1970 o náhradě finančních příspěvků členských států vlastními zdroji Společenství (Úř. věst. L 94, s. 19), má rozhodnutí ze dne 7. května 1985 jakožto opatření rozpočtového práva za cíl vymežit vlastní zdroje zahrnuté do rozpočtu Společenství, a nikoliv orgány Společenství příslušné pro stanovení cel, daní, poplatků, příspěvků a jiných forem příjmů.
- 41 Z toho vyplývá, že postup podle článku 201 neměl být uplatněn pro přijetí takového opatření, jako je zvláštní příspěvek na odstranění ztrát stanovený nařízením č. 1914/87, i když tento příspěvek měl povahu finanční dávky.
- 42 Otázka, zda článek 43 Smlouvy o EHS může sloužit jako právní základ pro zavedení příspěvku, který směřuje ke zdanění hospodářských operací, k nimž došlo

v minulosti, znamená určit, zda takový příspěvek může být zaveden se zpětným účinkem na základě tohoto článku. Tato námitka tedy splývá s námitkou vyplývající z porušení zásady zákazu zpětné účinnosti, která bude přezkoumána níže.

Ke slučitelnosti nařízení č. 1914/87 se základním nařízením

- 43 Finanzgericht Düsseldorf s odvoláním na rozsudek Soudního dvora ze dne 29. března 1979, NTN Toyo Bearing Company (113/77, Recueil, s. 1185) se domnívá, že od doby, kdy Rada článkem 28 základního nařízení stanovila maximální výši příspěvků, jež mohou být požadovány od výrobců cukru, je zakázáno zavádět jiným nařízením založeným přímo na článku 43 Smlouvy příspěvek přesahující tuto maximální výši.
- 44 V tomto ohledu je třeba připomenout, že základní nařízení a zpochybňované nařízení č. 1914/87 byla obě přijata na základě článku 43 Smlouvy. Nařízení č. 1914/87 tedy nemůže být považováno za prováděcí nařízení k nařízení základnímu, jak tomu bylo v případě nařízení kritizovaného ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 16. června 1987, Romkes (46/86, Recueil, s. 2671).
- 45 Rada může změnit, doplnit nebo zrušit základní nařízení, které přijala podle postupu podle článku 43 Smlouvy, pokud jsou pozměňující, doplňující nebo zrušující ustanovení přijata v souladu s tímž postupem, aniž by se tato ustanovení musela vkládat do základního nařízení.
- 46 V projednávaném případě se situace liší od situace, která vedla k vydání výše uvedeného rozsudku ze dne 29. března 1979, NTN Toyo Bearing Company. V posledně uvedeném případě totiž Rada poté, co přijala obecné nařízení za účelem provedení jednoho z cílů článku 113 Smlouvy, odchýlila se od takto stanovených pravidel v prováděcím nařízení týkajícím se individuálního případu.
- 47 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že základní nařízení nezakázalo Radě přijmout nařízení č. 1914/87, neboť bylo v souladu s postupem stanoveným v článku 43 Smlouvy.
- K porušení zásady zákazu zpětné účinnosti
- 48 Finanzgericht Hamburg se stejně jako Finanzgericht Düsseldorf domnívá, že nařízení č. 1914/87 je v rozporu se zásadou zákazu zpětné účinnosti, protože toto nařízení bylo přijato dne 2. července 1987, to znamená po skončení hospodářského roku 1986/1987, který uplynul dnem 30. června 1987, přičemž je určeno k odstranění ztrát za tento rok. Toto nařízení tak spojuje zaplacení příspěvku se skutečnostmi, k nimž došlo v minulosti, a sice s výrobou cukru, která probíhala po dobu uvedeného hospodářského roku. Navíc nebylo respektováno legitimní očekávání výrobců cukru, neboť ti mohli očekávat, že příspěvky stanovené v základním nařízení se nezvýší, a pokud by tomu tak nebylo, pak by tyto příspěvky mohly být zcela převedeny na producenty cukrové řepy.
- 49 Soudní dvůr již konstatoval, zejména v rozsudcích ze dne 25. ledna 1979, Racke (98/78, Recueil, s. 69) a Decker (99/78, Recueil, s. 101), a ze dne 30. září 1982, Amylum (108/81, uvedený výše), že ačkoli obecně zásada právní jistoty brání tomu, aby počátek časové působnosti aktu Společenství byl stanoven na datum předcházející jeho zveřejnění, může tomu být mimořádně jinak, pokud to vyžaduje cíl, jehož má být dosaženo, a pokud je náležitě respektováno legitimní očekávání dotčených osob.
- 50 Pokud jde o první z těchto dvou podmínek, je třeba připomenout některé skutkové a právní údaje. Přebytky, které jsou výsledkem poměru produkce a spotřeby cukru ve



- Společenství, musejí najít odbytiště na trzích třetích zemí. Rozdíl mezi kurzy nebo cenami na světovém trhu a cenami ve Společenství kryjí vývozní náhrady. Základní nařízení stanovilo, že výrobci sami zcela financují finanční náklady, které z toho vyplývají.
- 51 S cílem zůstat co nejbližší hospodářské realitě, a umožnit tak stabilizaci trhu, která je jedním z cílů článku 39 Smlouvy, článek 28 základního nařízení stanovil, že v zásadě jsou tyto příspěvky splatné do konce každého hospodářského roku, a v důsledku toho mají být zaplacený na základě běžně předvídatelných ztrát u závazků spočívajících ve vývozu, ke kterému má dojít během probíhajícího hospodářského roku.
- 52 Vliv některých mimořádných událostí, jako například v tomto případě prudkého pádu dolaru nebo zhroucení světových kurzů cukru, k nimž došlo během dotčeného hospodářského roku, však nebylo možné v době stanovení příspěvků předvídat s dostatečnou přesností. V tomto případě je oprávněné, aby ke stanovení nákladů, které mají financovat výrobci, došlo až po zjištění celkového dopadu těchto událostí a případně i po uplynutí hospodářského roku, během něhož k nim došlo.
- 53 Kdyby po zjištění celkových ztrát za hospodářský rok 1986/1987 Rada nepřijala žádné opatření na doplnění příspěvků již výrobci hrazených, pak cíle, který sledovala, tedy stabilizace trhu s cukrem ve společném zájmu prostřednictvím zejména vývozních náhrad, by nebylo možné dosáhnout jinak než zatížením rozpočtu Společenství, zatímco úplné financování výrobců je zásadou společné organizace trhu s cukrem.
- 54 Rada tudíž mohla mít náležitě za to, že cíl, jehož mělo být dosaženo v obecném zájmu, tedy stabilizace trhu s cukrem uvnitř Společenství, vyžadoval, aby se napadené nařízení použilo na hospodářský rok 1986/1987. V důsledku toho může být první z podmínek, jíž podléhá použitelnost aktu Společenství přede dnem jeho zveřejnění, považována za splněnou.
- 55 Aby bylo možné stanovit, zda je i druhá z výše uvedených podmínek splněna, je třeba prozkoumat, zda činnost Rady poškodila legitimní očekávání dotčených osob – pokud jde o maximální výši příspěvků stanovenou základním nařízením – které bylo zklamáno zveřejněním nařízení č. 1914/87 dne 2. července 1987.
- 56 Ve věcech v původních řízeních nejsou však účastníci řízení oprávněni dovolávat se legitimního očekávání hodného ochrany.
- 57 Zprvce totiž byli výrobci cukru informováni jedenáctým bodem odůvodnění základního nařízení, že náklady na odbyt přebytků, které jsou výsledkem poměru produkce a spotřeby Společenství, musí být zcela kryty výrobci.
- 58 Zadruhé Komise zveřejnila dne 9. září 1986 rozvahu pod referenčním číslem VI PC 2 – 408, z níž je jasně vidět pravděpodobný schodek pro hospodářský rok 1986/1987.
- 59 Zatřetí, zveřejněním návrhu v Úředním věstníku ze dne 3. dubna 1987 (Úř. věst. C 89, s. 18), tedy před koncem hospodářského roku, se výrobci cukru dozvěděli, že Komise předložila Radě návrh nařízení o zavedení zvláštního příspěvku na odstranění ztrát v odvětví cukru pro hospodářský rok 1986/1987, jak byl následně převzat do napadeného nařízení č. 1914/87.
- 60 Z toho vyplývá, že námitku týkající se porušení zásady zákazu zpětné účinnosti nelze přijmout.

- K zákazu zatěžovat určité odvětví hospodářství riziky, která nejsou vlastní organizaci dotyčného trhu, nebo nepřiměřenými finančními náklady
- 61 Finanzgericht Düsseldorf má za to, že narušeními trhu, jež je možno napravit opatřeními přijatými v rámci společných organizací trhů, jsou narušení, která mohou být připisována vnitřním příčinám tohoto trhu. V rámci jiných organizací trhů, než je organizace v odvětví cukru, jsou rizika vyplývající z poklesu kurzů na světovém trhu a z pádu dolaru financována výhradně EZOZF. To dokazuje, že zákonodárce je považuje za rizika, která spadají mimo oblast vlivu hospodářských subjektů, a nemohou jim tudíž být k tíži.
- 62 Nejprve je třeba poznamenat, že je sice správné, že taková rizika nejčastěji financuje EZOZF. To nicméně Smlouva, která v čl. 40 odst. 4 povoluje vytvoření takového fondu, aniž by ukládala jeho účast na každém opatření organizace trhu, nevyžaduje. Je-li odvětví cukru jediným odvětvím, které podléhá zásadě samofinancování, je tomu tak proto, jak vysvětlila Rada v odpovědi na otázku Soudního dvora, že v jiných zemědělských odvětvích jsou výrobcům zaručeny nižší ceny, čímž se vysvětluje, že nejsou odpovědní za financování.
- 63 Dále je třeba podotknout, že díky systému vývozních náhrad mají výrobci cukru ve Společenství přístup na světový trh, což jim umožňuje nalézt odbyt pro část své výroby. A právě vzhledem k tomuto světovému trhu je třeba hodnotit rizika, jimž jsou výrobci vystaveni. Takové okolnosti jako nadprodukce cukru nebo rozdíly mezi evropskými měnami a dolarem mohou změnit nabídku nebo poptávku, a v důsledku toho i cenu tohoto výrobku. Na rizika spojená s těmito okolnostmi tudíž nelze pohlížet jako na rizika, která nejsou vlastní dotyčnému trhu.
- 64 Krom toho zvláštní příspěvek na odstranění ztrát v každém případě nezpůsobuje nepřiměřené finanční náklady pro výrobce cukru. Je totiž jednak protějškem výhod, které pro ně představovala možnost být příjemcem vývozních náhrad pro odbyt množství vyrobeného nad rámec spotřeby Společenství. Krom toho na základě čl. 1 odst. 3 nařízení č. 1914/87 mohou výrobci cukru požadovat po prodejcích cukrové řepy nebo třtiny vyprodukované ve Společenství úhradu větší části tohoto příspěvku.
- 65 S ohledem na tyto důvody není namístě přijmout námitku předloženou vnitrostátním soudem.
- K diskriminaci
- 66 Finanzgericht Düsseldorf spatřuje diskriminaci zakázanou čl. 40 odst. 3 druhým pododstavcem Smlouvy v tom, že zvláštní příspěvek na odstranění ztrát závažněji postihuje výrobce cukru B než výrobce cukru A, i když jde o tentýž výrobek.
- 67 V tomto ohledu je třeba připomenout, že základní nařízení stanoví pro každý hospodářský rok týkající se cukru a pro každý výrobní region základní množství A a základní množství B. Členské státy rozdělují mezi podniky své základní množství A ve formě kvót A a své základní množství B ve formě kvót B. Všechny kvóty A přidělené pro hospodářský rok přibližně odpovídají lidské spotřebě cukru ve Společenství během tohoto hospodářského roku. Cukr vyrobený do výše kvót A (cukr A) a B (cukr B) může být volně uváděn na trh ve Společenství, přičemž díky intervenčnímu systému využívá cenových a odbytových záruk. Může být také vyvezen do třetích zemí, případně za pomoci vývozní náhrady. Konečně, veškerý cukr vyrobený podnikem nad rámec kvót A a B (označený jako cukr C) může být uváděn na trh pouze ve třetích zemích, aniž by se na něj vztahovala jakákoliv vývozní náhrada.

- 68 Z tohoto režimu vyplývá, že každý podnik, který vyrobí množství nad rámec své kvóty A, to znamená nad rámec svého podílu na výrobě cukru určené ke spotřebě ve Společenství, nutně vyrábí přebytky, které mohou nalézt běžné odbytiště pouze prostřednictvím vývozu do třetích zemí.
- 69 Jak již bylo řečeno výše, cílem zvláštního příspěvku na odstranění ztrát je odstranit mimořádné ztráty způsobené obdržetím vysokých vývozních náhrad, určených na podporu odbytu přebytků Společenství na trzích třetích zemí.
- 70 Bylo tudíž odůvodněné, že byly uloženy poměrně vyšší náklady na cukr vyrobený nad rámec kvóty A.
- 71 V důsledku toho argument vycházející z údajného porušení čl. 40 odst. 3 druhého pododstavce Smlouvy musí být rovněž odmítnut.
- K zásahu do vlastnictví a svobodného výkonu hospodářských činností
- 72 Finanzgericht Düsseldorf má za to, že základní práva, jimiž je vlastnictví a svobodné podnikání, jsou protiprávně postižena, pokud podnik není schopen platit prostřednictvím běžných zisků, které mu vznikly během hospodářského roku, další příspěvky, které se nahromadily během tohoto hospodářského roku a na něž musí čerpat prostředky ze svých rezervních fondů, to znamená z vlastní podstaty.
- 73 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr již uznal (viz zejména rozsudek ze dne 11. července 1989, Schröder, bod 15, 265/87, Recueil, s. 2237), že užívání vlastnického práva a právo na svobodný výkon podnikatelské a jiné výdělečné činnosti mohou podléhat omezením, zejména v rámci společné organizace trhu, pokud tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, jež Společenství sleduje, a nepředstavují z hlediska sledovaného cíle nepřiměřený a nepřijatelný zásah, který by se dotýkal samotné podstaty takto zaručených práv.
- 74 Jak relevantně zdůraznila vláda Spojeného království, povinnost platit příspěvek nelze přirovnávat k opatření omezujícímu vlastnické právo.
- 75 Je tedy třeba konstatovat, že zvláštní příspěvek na odstranění ztrát nikterak nenasahuje do vlastnického práva výrobců cukru.
- 76 Pokud jde o svobodný výkon hospodářských činností, bylo již výše uvedeno, že zvláštní příspěvek na odstranění ztrát odpovídá cílům obecného zájmu, protože předchází tomu, aby ztráty vykazované určitým hospodářským odvětvím neslo Společenství. Tento zásah nelze považovat za nepřiměřený. Příspěvek, který totiž částečně může být převeden na producenty cukrové řepy, byl zaveden hlavně za tím účelem, „aby před stanoveným datem nebyl znovu zpochybněn režim produkčních kvót“, jak je uvedeno ve čtvrtém bodu odůvodnění nařízení č. 1914/87. Jak správně uvedla Komise, snížení kvót, které by dlouhodobě snížilo podíl průmyslu zpracovávajícího cukr ve Společenství na světovém trhu, by představovalo mnohem vážnější zásah do zájmů výrobců cukru a pěstitelů cukrové řepy.
- 77 Argument vycházející ze zásahu do svobodného výkonu hospodářských činností tedy nelze připustit.
- 78 Ze všech předchozích úvah vyplývá, že je třeba odpovědět Finanzgericht Hamburg a Finanzgericht Düsseldorf tak, že přezkum položených otázek neodhalil skutečnosti, které by se mohly dotýkat platnosti nařízení Rady č. 1914/87 ze dne 2. července 1987, kterým se zavádí zvláštní příspěvek na odstranění ztrát v odvětví cukru pro hospodářský rok 1986/1987.

Náklady řízení

- 79 Náklady vynaložené italskou vládou a vládou Spojeného království, jakož i Radou a Komisí Evropských společenství, které předložily Soudnímu dvoru vyjádření, se nenahrazují. Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporům probíhajícím před vnitrostátními soudy, jsou k rozhodnutí o nákladech řízení příslušné uvedené soudy.  
Z těchto důvodů

#### SOUDNÍ DVŮR

rozhodující o otázkách, které mu byly předloženy usnesením Finanzgericht Hamburg ze dne 31. března 1988 a usnesením Finanzgericht Düsseldorf ze dne 19. října 1988, rozhodl takto:

- 1) Článek 189 Smlouvy musí být vykládán v tom smyslu, že nevylučuje pravomoc vnitrostátních soudů nařídit odklad vykonatelnosti správního aktu přijatého na základě nařízení Společenství.
- 2) Odklad vykonatelnosti vnitrostátního aktu přijatého na základě provádění aktu Společenství může vnitrostátní soud nařídit pouze tehdy, pokud má tento soud vážné pochybnosti o platnosti aktu Společenství a pokud v případě, že Soudnímu dvoru nebyla otázka platnosti zpochybňovaného aktu již předložena, ji sám Soudnímu dvoru předloží, pokud jde o věc naléhavou a žalobci hrozí vážná a nenapravitelná škoda a pokud tento soud vezme náležitě v úvahu zájem Společenství.
- 3) Přezkum položených otázek neodhalil skutečnosti, které by se mohly dotýkat platnosti nařízení Rady (EHS) č. 1914/87 ze dne 2. července 1987, kterým se zavádí zvláštní příspěvek na odstranění ztrát v odvětví cukru pro hospodářský rok 1986/1987.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida
Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	Slynn
Kakouris	Joliet	Schockweiler
Grévisse		Zuleeg

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 21. února 1991.

Vedoucí soudní kanceláře	Předseda
J.-G. Giraud	O. Due