

Věc C-626/21**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

11. října 2021

Předkládající soud:

Verwaltungsgerichtshof (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

29. září 2021

Navrhovatelka v řízení o opravném prostředku „Revision“:

Funke Sp. zo.o.

Orgán žalovaný u Verwaltungsgericht Wien (Rakousko):Landespolizeidirektion Wien**Předmět původního řízení**

Bezpečnost výrobků – Pokyny RAPEX – Výklad – Právo hospodářského subjektu na doplnění oznámení do systému RAPEX – Žádost – Příslušnost – Soudní ochrana

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad směrnice 2001/95/ES, nařízení (ES) č. 765/2008 a prováděcího rozhodnutí (EU) 2019/417; článek 267 SFEU

Předběžné otázky

Musí být

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků, Úř. věst. 2002, L 11, s. 4 (Zvl. vyd. 15/06, s. 447), ve znění pozměněném nařízením (ES) č. 765/2008, Úř. věst. 2008, L 218, s. 30, a nařízením (ES) č. 596/2009, Úř. věst. 2009, L 188, s. 14 (dále jen „směrnice o bezpečnosti výrobků“), zejména její článek 12 a příloha II,

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008 ze dne 9. července 2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 339/93, Úř. věst. 2008, L 218, s. 30 (dále jen „nařízení o dozoru nad trhem“), zejména jeho články 20 a 22, jakož i

- prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2019/417 ze dne 8. listopadu 2018, kterým se stanoví pokyny pro řízení systému Evropské unie pro rychlou výměnu informací „RAPEX“ zřízeného podle článku 12 směrnice 2001/95/ES o obecné bezpečnosti výrobků a jeho systému oznamování, Úř. věst. 2019, L 73, s. 121 (dále jen „pokyny RAPEX“), vykládány v tom smyslu, že

1. z těchto ustanovení přímo vyplývá právo hospodářského subjektu na doplnění oznámení do systému RAPEX?

2. pro rozhodnutí o takovéto žádosti je příslušná Evropská komise?

nebo že

3. pro rozhodnutí o takovéto žádosti je příslušný orgán dotčeného členského státu?

(V případě kladné odpovědi na třetí otázku)

4. postačuje (vnitrostátní) soudní ochrana proti takovému rozhodnutí, jestliže není proti (povinnému) opatření přijatému daným orgánem poskytována každému hospodářskému subjektu, nýbrž pouze tomu, který je tímto (povinným) opatřením dotčen?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků (dále jen „směrnice o bezpečnosti výrobků“): článek 12 a příloha II,

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008 ze dne 9. července 2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 339/93 (dále jen „nařízení o dozoru nad trhem“): články 20 a 22;

Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2019/417 ze dne 8. listopadu 2018, kterým se stanoví pokyny pro řízení systému Evropské unie pro rychlou výměnu informací „RAPEX“ zřízeného podle článku 12 směrnice 2001/95/ES o obecné bezpečnosti výrobků a jeho systému oznamování (dále jen „pokyny RAPEX“): článek 1 a příloha.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (spolkový zákon z roku 2010 o policejních ustanoveních týkajících se pyrotechnických předmětů a sad a používání petard, dále jen „PyroTG 2010“): § 4 až § 6, § 27, § 27a;

Bundesgesetz zum Schutz vor gefährlichen Produkten (spolkový zákon o ochraně před nebezpečnými výrobky z roku 2004, dále jen „PSG 2004“): § 1, § 2, § 10.

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Při kontrole trhu, kterou provádělo Landespolizeidirektion Wien (Zemské policejní ředitelství ve Vídni, dále jen „LPD“) podle § 27 odst. 1 PyroTG 2010 u distributora pyrotechnických výrobků, bylo u různých pyrotechnických předmětů uskladněných u tohoto obchodníka zjištěno, že manipulace s nimi není bezpečná. Rozhodnutím byl dotčenému distributorovi zakázán prodej petard a podle § 27a odst. 1 bodu 3 PyroTG 2010 nařízeno stažení těchto předmětů.
- 2 LPD jako orgán dozoru nad trhem podle PyroTG 2010 následně zahájilo oznamovací postup do systému RAPEX ohledně vytýkaných pyrotechnických předmětů a zaslalo příslušná oznámení Komisi.
- 3 Navrhovatelka v řízení o opravném prostředku „Revision“ (dále jen „navrhovatelka“) je dovozcem pyrotechnických předmětů dotčených oznámeními do systému RAPEX (čísla oznámení A12/00297/20, A12/00290/20 a A12/00289/20).
- 4 Dopisem ze dne 30. dubna 2020 podala navrhovatelka k LPD žádosti o doplnění oznámení do systému RAPEX a o nahlédnutí do spisu v souladu s § 17 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (obecný zákon o správním řízení, dále jen „AVG“). Navrhovatelka požadovala, aby uvedená oznámení do systému RAPEX byla doplněna o čísla šarží („*badge number*“) vytýkaných pyrotechnických předmětů, a dále žádala o nahlédnutí do spisu z postupu oznamování do systému RAPEX, zejména do klasifikace rizika výrobků, jichž se oznámení A12/00289/20, A12/00290/20 a A12/00297/20 týkala.
- 5 Napadeným nálezem Verwaltungsgericht Wien (Správní soud ve Vídni, dále jen „správní soud“) byly (po stížnosti navrhovatelky proti rozhodnutí LPD ze dne 29. června 2020 o těchto žádostech) v této věci zamítnuty obě žádosti - tedy žádost o nahlédnutí do spisu postupu oznamování do systému RAPEX, tak i žádost o doplnění příslušných oznámení. Opravný prostředek „Revision“ k Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko) byl prohlášen za přípustný.

- 6 Správní soud v odůvodnění zejména uvedl, že postup oznamování do systému RAPEX je zahájen tím, že se orgán dozoru nad trhem dozví o skutkových okolnostech relevantních pro systém RAPEX. „Včasné varování“, které je nezbytné do tohoto systému učinit, přichází do úvahy pouze v případě, že se jedná o přeshraniční situaci. LPD jako orgán dozoru nad trhem jednalo podle PyroTG 2010 jako orgán veřejné moci. Jedná se přitom ovšem o správní úkon mimo správní akt (rozhodnutí). Oznámení do systému včasného varování RAPEX je totiž nutno považovat za reálný akt (tedy za prostý správní úkon, jehož cílem je dosáhnout konkrétního výsledku). Přezkum správním soudem je ovšem stanoven pouze v rámci ústavního práva v člancích 131 a 132 Bundes-Verfassungsgesetz (spolkový ústavní zákon, dále jen „B-VG“), podle nichž může stížnost proti rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost podat ke správnímu soudu pouze osoba, která tvrdí, že rozhodnutí porušuje její práva.
- 7 V zásadě je soudní ochrana, jak ji požaduje bod 37 odůvodnění směrnice 2001/95/ES o bezpečnosti výrobků, zajištěna tím, že úřední opatření, jež jsou základem postupu oznamování do systému RAPEX, lze napadnout před správními soudy (a následně soudy rozhodujícími podle veřejného práva). Ze zákonných ustanovení nevyplývá, že rakouský právní řád přiznává hospodářským subjektům, jako je navrhovatelka (a tedy výrobce či dovozce výrobku), právo předkládat žádosti, pokud jde o nahlížení do spisu nebo doplnění oznámení do systému RAPEX. Ovšem ani prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2019/417 (pokyny RAPEX) neobsahuje žádná ustanovení, na jejichž základě se lze domnívat, že navrhovatelka má v postupu oznamování do systému RAPEX právo podávat žádosti nebo jí náleží postavení účastníka řízení.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 8 V opravném prostředku „Revision“ podaném k Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) proti nálezů správního soudu navrhovatelka uvedla, že jako hospodářský subjekt je přímo dotčena správními úkony LPD a podle rakouského správního řádu má proto stejná práva, jako účastník řízení (§ 8 AVG). Z toho lze (podle § 17 AVG) dovodit rovněž právo nahlédnout do spisu, tedy do oznámení do systému RAPEX. Ohledně práva na podávání návrhů v rámci úředního postupu při oznamování do systému RAPEX neexistuje žádná judikatura Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr). Zejména chybí judikatura ohledně otázky, zda lze přímo z pokynů RAPEX dovodit, že navrhovatel v řízení o opravném prostředku „Revision“ jako dotčený hospodářský subjekt má nárok požadovat opravu nebo doplnění resp. stažení oznámení do systému RAPEX. Rovněž neexistuje žádná judikatura týkající se otázky, zda je ohledně úředního postupu při oznamování do systému RAPEX zajištěna dostatečná soudní ochrana. Právě opatření přijatá při oznamování do systému RAPEX měla pro navrhovatelku jako hospodářský subjekt bezprostředně za následek zákaz prodeje jejích výrobků na rakouském a evropském trhu. Tento následek byl navíc zhoršen tím, že nebyla uvedena čísla šarží vytýkaných pyrotechnických předmětů. Odepření jakékoliv soudní ochrany v úředním postupu při oznamování do systému

RAPEX má význam jdoucí nad rámec tohoto konkrétního případu, protože příslušná soudní ochrana v postupu oznamování do systému RAPEX je odepřena i každému jinému hospodářskému subjektu.

- 9 LPD ve své odpovědi na opravný prostředek „Revision“ v zásadě uvedlo, že stažení pyrotechnických předmětů z trhu nařídilo distributorovi. Distributor měl tedy možnost toto rozhodnutí napadnout, tedy napadnout úřední opatření u správních soudů a soudů rozhodujících podle veřejného práva. LPD s odvoláním na kapitoly 3.4.3 a 3.4.3.5 pokynů RAPEX tvrdí, že navrhovatel v řízení o opravném prostředku „Revision“ měl na základě tohoto právního základu v každé fázi postupu oznamování do systému RAPEX možnost obrátit se na příslušný orgán, tedy na Komisi, a usilovat o opravu/doplnění oznámení předaného do systému RAPEX. Komise rovněž může podle kapitoly 3.4.7.1. pokynů RAPEX oznámení ze systému RAPEX trvale stáhnout.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 10 Účelem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je zejména vyjasnit, zda přímo z pokynů RAPEX vyplývá právo hospodářského subjektu požadovat doplnění oznámení do systému RAPEX – přičemž je nutno případně vyjasnit příslušnost – a dostatečná soudní ochrana hospodářského subjektu před nepříznivými důsledky vyplývajícími z tohoto oznámení.
- 11 Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) má za to, že ohledně práva na doplnění oznámení do systému RAPEX některá ustanovení pokynů RAPEX naznačují, že podle unijního práva nemá hospodářský subjekt nárok na doplnění tohoto oznámení a příslušná žádost proto není přípustná.
- 12 Ohledně aktérů zapojených do postupu oznamování a jejich úkolů pokyny stanoví, že hospodářské subjekty nejsou přímo zapojené do předkládání oznámení v aplikaci RAPEX (část II oddíl 3.3.1.). Ustanovení týkající se trvalého stažení oznámení ze systému RAPEX zejména stanoví, že Komise může oznámení ze systému RAPEX stáhnout pouze na žádost oznamujícího členského státu, jelikož ten má plnou odpovědnost za informace předávané do systému (část II oddíl 3.4.7.1.2. pokynů RAPEX).
- 13 To by mohlo znamenat, že podle relevantního unijního práva nemá hospodářský subjekt nárok na doplnění oznámení do systému RAPEX, které je podle jeho názoru neúplné, nýbrž že postup oznamování do systému RAPEX je výlučně záležitostí Komise a (orgánů) členských států, aniž v něm hospodářské subjekty mají vlastní práva.
- 14 Ohledně příslušnosti k rozhodnutí o žádosti hospodářského subjektu na doplnění oznámení do systému RAPEX má Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) za to, že některá ustanovení hovoří pro to, že pro rozhodnutí o žádosti je příslušný orgán příslušného členského státu. Příkladem je ustanovení v části II kapitole 3.2.4. pokynů RAPEX, podle něž je za předávané informace odpovědný

oznamující členský stát a Komise nepřebírá žádnou odpovědnost za předávané informace, nebo ustanovení v části I kapitole 5.4. pokynů RAPEX, podle nějž posouzení rizik vždy provádějí nebo kontrolují vnitrostátní orgány.

- 15 Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) má za to, že jiná ustanovení hovoří naproti tomu pro odpovídající příslušnost Komise. Příkladem jsou kapitoly 3.4.3. a 3.4.3.2 části II pokynů RAPEX, podle nichž musí Komise posoudit, zda jsou oznámení formálně správná a úplná, jakož i kapitola 3.4.4. části II pokynů RAPEX, podle níž Komise všechna oznámení, která považuje na základě svého posouzení za úplná, potvrdí a rozšíří prostřednictvím aplikace RAPEX.
- 16 Ohledně soudní ochrany je nutno vyjasnit, zda mají být pokyny RAPEX vykládány tak, že povinné opatření (tedy povinnost stáhnout pyrotechnické předměty uložené distributorovi a nikoliv navrhovatelce jako dovozci) je nutno považovat pouze za výchozí bod pro další šetření prováděná orgány členských států pro oznámení do systému RAPEX a zejména zda nad rámec povinného opatření jsou v tomto oznámení zpracovávány a následně šířeny další informace. V tomto případě by byl pravděpodobně nezbytný samostatný postup pro zajištění právní ochrany.