

Procola proti Lucembursku, rozsudek ze dne 28. 9. 1995

Stěžovatel: Procola

Žalovaný stát: Lucembursko

Číslo stížnosti: 14570/89

Datum: 28.09.1995

Článek Úmluvy: čl. 50
čl. 6 odst. 1

Rozhodovací formace: Senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Hesla: nestranný soud, spravedlivý proces, správní řízení/soudní řízení správní

Významnost: 1

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

28. září 1995

VĚC PROCOLA

(Rozsudek ve věci Procola versus Lucembursko)

Evropský soud pro lidská práva zasedající v souladu s článkem 43 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a příslušných ustanovení Jednacího řádu A. jako Senát, který tvořili soudci: R. Ryssdal, předseda, A. Spielmann, J. De Meyer, R. Pekkanen, J. M. Morenilla, F. Bigi, G. Mifsud Bonnici, D. Gotchev, P. Kuris, a H. Petzold, tajemník Soudu, po neveřejně poradě, která se konala ve dnech 28. dubna 1995 a 31. srpna 1995, vynáší následující rozsudek, který byl přijat posledně uvedeného dne:

POSTUP

1. Případ byl Soudu předán Evropskou komisí pro lidská práva (dále jen „Komise“) dne 9. září 1994, a to v rámci tříměsíční lhůty stanovené článkem 32 § 1 a článkem 47 Úmluvy. Tomu předcházelo podání stížnosti (č. 14570/89) proti Lucemburskému velkovévodství, předložené Komisi podle článku 25 sdružením podle lucemburského práva - Zemědělské sdružení na podporu trhu s mlékem (dále jen „Procola“) - a jeho šedesáti šesti členy, dne 22. listopadu 1988. Žádost Komise se opírala o články 44 a 48 a o prohlášení, jímž Lucembursko uznalo obligatorní jurisdikci Soudu (článek 46). Účelem žádosti bylo docílit rozhodnutí o tom, zda skutkový děj případu zakládá porušení závazků žalovaného státu podle článku 6 Úmluvy.
2. V odpovědi na dotaz učiněný podle ustanovení 33 § 3 (d) Jednacího řádu Soudu, stěžující si sdružení prohlásilo, že si přeje zúčastnit se řízení, a jmenovalo právního zástupce, který je bude zastupovat (ust. 30).

3. Do ustaveného Senátu byl jmenován z moci úřední pan A. Spielmann, zvolený soudce lucemburské národnosti (článek 43 Úmluvy), a pan R. Ryssdal, předseda Soudu (ust. 21 § 3 /b/). Dne 24. září 1994 předseda Soudu za přítomnosti tajemníka Soudu vylosoval jména ostatních sedmi členů, a to pánů J. De Meyera, R. Pekkanena, J. M. Morenilly, F. Bigiho, G. Misfuda Bonnicchio, D. Gotcheva a P. Kurise (článek 43 in fine Úmluvy a ust. 21 § 4).
4. Jako předseda Senátu (ust. 21 § 5) pan Ryssdal prostřednictvím tajemníka Soudu konzultoval se zástupcem lucemburské vlády (dále jen „Vláda“), s právním zástupcem stěžovatele a s delegátem Komise postup řízení (ust. 37 § § 1 a 38). V souladu s následně vydaným nařízením obdržel tajemník Soudu zápisy stěžujícího si sdružení a Vlády, a to ve dnech 5. ledna a 20. ledna 1995. Dne 28. března informoval sekretář Komise tajemníka Soudu, že její delegát přednese své připomínky v průběhu ústního jednání.
5. V mezidobí, dne 17. března 1995. vypracovala Komise spis o řízení před ní, který si vyžádal tajemník Soudu na základě pokynů předsedy Soudu.
6. V souladu s rozhodnutím předsedy Soudu se veřejné zasedání konalo v Paláci lidských práv ve Strasbourg dne 24. dubna 1995. Soud předtím vykonal přípravné řízení. K Soudu se dostavili:

(a) za Vládu pan F. Hoffstetter, starší poradce, Ministerstvo zemědělství, vinařství a rozvoje venkova, vládní zmocněnec, pan J. Weiter, advokát: paní A. Conzemius-Paccaud, stálá zástupkyně Lucemburska při Radě Evropy, právní zástupce;

(b) za Komisi pan A. Weitzel, delegát;

(c) za stěžující si sdružení pan F. Entringer, advokát, právní poradce.

Soud vyslechl úvodní přednesy pánů Weitzela, Entringera a Weltera.

SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

1. Okolnosti případu
2. Procola je mlékárna, založená jako zemědělské sdružení podle lucemburského práva. Její zaregistrované sídlo se nachází v Ingeldorfu.
3. Geneze případu
4. Po zavedení systému „mléčné kvóty“ v členských státech Evropského společenství na základě předpisů EHS č. 856/84 a č. 857/84 ze dne 31. března 1984, Lucembursko přijalo velkovodským nařízením ze dne 3. října 1984 ustanovení, jimiž se inkorporovala pravidla Společenství do vnitrostátního práva. Dne 10. října 1984 byla vydána řada ministerských nařízení udělujících kvóty nákupu mléka (tj. kvóty, při jejichž překročení bylo třeba platit dodatkové poplatky) čtyřem kupcům mléka ve Velkovodství, tj. mlékárnám kupujícím mléko od výrobců - včetně stěžujícího si sdružení; kvóty byly odvozeny od čísel vyjadřujících nákup mléka v roce 1981.
5. Stěžující si sdružení a dva další kupci mléka se odvolali k Právnímu výboru Státní rady proti rozhodnutím, která stanovila referenční kvóty. V souladu s článkem 177 Smlouvy o vytvoření Evropského hospodářského společenství (dále jen „Smlouva EHS“) postoupil tento soud řadu otázek k předběžnému rozhodnutí Soudnímu dvoru Evropských společenství (dále jen „Soudní dvůr“); to bylo vydáno rozsudkem ze dne 25. listopadu 1986.
6. Ve světle odpovědí Soudního dvora Státní rada stanovila v rozsudku ze dne 26. února 1987, že volba roku 1981 jakožto roku, z něhož se vycházelo při stanovení kvót, vede k diskriminaci mezi kupci, což odporuje článku 40 § 3 Smlouvy EHS. Napadená rozhodnutí byla pozastavena a případ byl postoupen státnímu tajemníkovi pro zemědělství ke spravedlivějšímu rozdělení referenčních kvót mezi čtyři mlékárny v Lucembursku, a to formou velkovodského předpisu.
7. Dne 27. května 1987 předložil státní tajemník nový návrh velkovodského předpisu, podle něhož měly být referenční kvóty přiděleny zmíněným čtyřem kupcům mléka na základě

dobavka mléka, které jim byly dodány v roce 1983. Aby bylo možno dostat povinností Lucemburska podle práva Společenství, bylo v návrhu předpisu uvedeno stanovit účinnost nového systému referenčních kvót nejen do budoucnosti, nýbrž i retrospektivně na dřívější roky mléčné produkce, a to se zpětnou účinností od dubna 1984. Návrh předpisu byl předložen Státní radě k posouzení.

8. Dopisem ze dne 24. června 1987 upozornil předseda Státní rady premiéra na skutečnost, že takovýmto pravidlům lze propůjčit zpětnou účinnost pouze formou zákona, a nikoli formou velkovévodského nařízení.
9. Na závěr svého jednání Státní rada navrhla některé změny, jakož i zákon o jediné klauzuli, který propůjčoval budoucí úpravě zpětnou účinnost ke dni 2. dubna 1984, tj. ke dni, kdy systém mléčných kvót vstoupil v platnost ve státech Společenství.
10. S některými změnami se stal návrh předpisu státního tajemníka ze dne 27. května 1987 velkovévodským nařízením ze dne 7. července 1987 a zákon navržený Státní radou dne 2. července 1987 se stal zákonem ze dne 27. srpna 1987. což učinilo tuto právní úpravu aplikovatelnou se zpětnou účinností na „dvanáctiměsíční období aplikace dodatkového poplatku z mléka, začínající vždy od 2. dubna 1984, 1. dubna 1985 a 1. dubna 1986.“ Pro toto období stanovil odstavec 2 jediného článku zákona toto; „Referenční kvóty pro kupce budou přerozděleny na základě ustanovení článku 3 velkovévodského nařízení ze dne 7. července 1987, citovaného výše. přičemž základní a dodatkové individuální referenční kvóty budou přepočítány na základě relevantních ustanovení téhož předpisu.“
11. Dne 21. září 1987 vydal státní tajemník čtyři ministerská nařízení, jimiž se stanovily mléčné kvóty pro stěžující si sdružení, a to pro každý ze čtyř roků mléčné produkce mezi 2. dubnem 1984 a 31. březnem 1988.
12. Žádost o soudní přešetření předložená Státní radě
13. Dne 24. listopadu 1987 požádalo sdružení Procola Státní radu o soudní přešetření každého ze čtyř nařízení s odůvodněním, že mají nepříznivý účinek na sdružení a jeho dodavatele, protože referenční kvóty, stanovené na roky mléčné produkce, jsou příliš nízké. Kromě řady důvodů pro zrušení údajné nezákonnosti velkovévodského předpisu ze dne 7. července 1987 a porušení některých jeho ustanovení kritizovalo stěžující si sdružení jeho zpětnou aplikaci na roky mléčné produkce před obdobím, jež započalo dne 1. dubna 1987. Alternativně pak sdružení požadovalo od Právního výboru, aby Soudnímu dvoru předložil řadu otázek k předběžnému rozhodnutí, včetně otázky týkající se principu ne-retrospektivní aplikace.
14. Rozhodnutím ze dne 6. července 1988 zamítl Právní výbor uvedené žádosti s následujícím odůvodněním: „I když je pravda, že zákon zpravidla zakládá právní úpravu do budoucnosti, má legislativa možnost propůjčit zákonu zpětnou účinnost, pokud to Ústava nezakazuje. Lucembursko bylo požádáno, aby vyplnilo právní vakuum vytvořené rozsudkem Právního výboru ze dne 26. dubna 1987. kterým byla zrušena právní úprava, jinak by bylo porušilo své závazky z Římské smlouvy. Podle článku 189 zmíněné smlouvy jsou předpisy Společenství přímo aplikovatelné. Proto bylo Lucembursko povinno upravit otázku poplatků z mléka pro období od 2. dubna 1984 do 31. března 1987, což může učinit pouze Parlament po předchozím souhlasu orgánů Společenství. V každém případě sankce spojené s nesplněním povinností na straně kupců respektovat kvóty během prvního, druhého a třetího období nejsou vyšší nežli sankce, které by bylo nutno platit podle předchozí právní úpravy. Rozdíl ve výši přibližně 35 milionů (franků) ponese stát po dohodě s orgány Společenství, takže retrospektivní účinek mléčných kvót nejenže nezpůsobí stěžujícímu si sdružení škodu, ale ve skutečnosti vyzní v jeho prospěch. Stížnost na nezákonnost nemůže vůči zákonu být úspěšná, takže tento důvod musí odpadnout...“ Čtyři z pěti členů Právního výboru se již dříve účastnili koncipování stanoviska Státní rady k návrhu úpravy a přípravy zmíněného zákona.
15. Relevantní právo
16. Pravidla EHS a jejich implementace v Lucembursku
17. Za účelem regulace a stabilizace trhu s mlékem a mléčnými produkty, který se vyznačoval

nadprodukcí, Rada ministrů Evropského hospodářského společenství přijala dne 31. března 1984 předpisy (EEC) č. 856/84 a č. 857/84. Těmito předpisy byl v členských státech Společenství vytvořen systém dodatkových poplatků z veškerého mléka dodaného nad rámec garantovaného množství známého jako „referenční kvóta“. Každému členskému státu byla přidělena celková referenční kvóta a ten ji pak měl rozdělit mezi výrobce mléka podle Formule A nebo kupce mléka (mlékárny) podle Formule B. Referenční kvóty pro kupce a výrobce byly určeny na základě dodávek, které odebrali, nebo jejich produkce v letech 1981, 1982 nebo 1983, upravené určitým procentem, stanoveným tak, aby dodávky nepřevýšily garantované množství. Dodatkový poplatek, který byl stanoven určitým procentem cílové ceny za mléko, byli povinni platit výrobci nebo odběratelé (kupci) podle situace z veškerého mléka vyrobeného nebo odebraného nad rámec referenční kvóty. Pokud členský stát zvolil Formuli B, odběratelé měli převést náklady z dodatkového poplatku pouze na ty výrobce, kteří jim dodali množství mléka překračující jejich kvóty.

18. Lucembursko si zvolilo Formuli B, přičemž prováděcí opatření k předpisu Společenství bylo vydáno formou velkovévodského nařízení ze dne 3. října 1984 a ministerských nařízení ze dne 10. října 1984 (viz výše odstavec 8).
19. Státní rada
20. V době, kdy byl vynesena rozsudek napadený stěžujícím si sdružením, stanovily odstavce 2 a 3 článku 76 lucemburské Ústavy toto: „Kromě Vlády bude vytvořena též Rada, jejímž úkolem bude projednávat návrhy zákonů a návrhů na jejich změny, řešit správní spory a vynášet stanoviska k dalším otázkám, které jí postoupí velkovévoda. nebo kde tak stanoví zákon. Organizaci této Rady a způsob, jakým bude vykonávat své funkce, stanoví zákon.“
21. Členství
22. Zákon ze dne 8. února 1961 ve znění ze dne 26. července 1972 upravoval organizaci Státní rady. V jeho článku 1 se stanoví toto: „Státní rada se skládá z jednadvaceti radů, z nichž jedenáct tvoří Právní výbor. Posledně uvedený počet nezahrnuje ty členy panovnické rodiny, kteří tvoří součást Státní rady.“ Uvedený zákon nerozlišuje mezi Právním výborem a vlastní Státní radou s ohledem na jmenování členů Státní rady (článek 4). Všichni členové jsou jmenováni velkovévodou, který je vybírá buď přímo nebo ze seznamu kandidátů, který mu předkládá Poslanecká sněmovna nebo Státní rada. Členové Právního výboru jsou vybíráni ze členů Státní rady (článek 5).
23. Článek 9 stanoví kvalifikační podmínky pro členství ve Státní radě. Tytéž kvalifikační podmínky platí i pro Právní výbor s výjimkou, že jeho členové musejí být navíc doktorem práv nebo požívat oprávnění spojená s tímto titulem. Povinnosti člena Státní rady nejsou na plný úvazek a jsou nekompatibilní pouze s výkonem funkce člena Vlády, vládního rady nebo člena parlamentu. Článek 22 (2) stanoví: „Členové Právního výboru se nemohou účastnit projednávání případů, které již projednávali z titulu jiné funkce než jako členové Státní rady“. Z toho vyplývá, že rada, který se již zúčastnil projednávání případu jako člen Státní rady, je oprávněn projednávat tentýž případ, je-li předložen Právnímu výboru.
24. V zásadě působnost ve funkci člena Státní rady končí pouze dosažením věkové hranice, která v současné době činí 72 let.
25. Funkce
26. Státní rada plní pouze poradní a právní funkci (články 7 a 8).
27. S ohledem na svou poradní funkci (článek 27) Státní rada podává posudky ke všem vládním a poslaneckým návrhům zákonů, návrhům obecně platných správních aktů a k návrhům předpisů nebo nařízení nutných k provádění (mezinárodních) smluv.
28. Jako justiční orgán je Státní rada prostřednictvím svého Právního výboru soudem první a poslední instance ve správním řízení. Její jurisdikce je omezena ve dvojím smyslu. Za prvé může pouze posuzovat zákonnost individuálních správních rozhodnutí, nikoli však obecně závazných správních aktů; za druhé, s výjimkou, kdy zákon stanoví jinak (článek 29), je jediným možným opravným prostředkem proti těmto rozhodnutím právní přešetření důvodů

nedostatku kompetence, ultra vires, zneužití pravomoci nebo porušení hmotněprávních nebo procesních ustanovení na ochranu soukromých zájmů (článek 31).

29. Navržená reforma

30. V roce 1989 byl článek 76 Ústavy změněn. Zákon, jehož návrh již byl předložen Parlamentu, má znamenat radikální reformu v celé této oblasti a jeho účelem je oddělit od sebe poradní a soudní funkce Státní rady.

ŘÍZENÍ PŘED KOMISÍ

28. Sdružení Procola a třiašedesát jeho členů, vesměs rolníků, postoupilo svou stížnost Komisi dne 22. listopadu 1988. Všichni si stěžovali, že bylo porušeno jejich právo na nezávislý a nestranný soud (angl. an independant and impartial tribunal established by law, franc. un tribunal indépendant et impartial établi par la loi - viz ukázka na str. 42) zaručené článkem 6 § 1 Úmluvy, s odůvodněním, že někteří členové Právního výboru, kteří rozhodovali o žádosti Procoly o soudní přešetření, již dříve podali svůj posudek ohledně zákonnosti napadených předpisů. Stěžovatelé rovněž tvrdili, že zpětná aplikace rozhodnutí stanovících mléčné kvóty je v rozporu s článkem 7 Úmluvy. V závěru stížnosti pak uvedli, že dodatkové poplatky porušovaly jejich právo pokojného užívání majetku v rozporu s článkem 1 Protokolu č. 1.

29. Dne 1. července 1993 prohlásila Komise stížnost Procoly (č. 14570/89) za přípustnou, pokud jde o její první část, a za nepřípustnou, pokud jde o její zbytek. Stížnosti podané členy Procoly prohlásila Komise za nepřípustné z důvodu nevyčerpání vnitrostátních opravných prostředků. Ve své zprávě ze dne 6. července 1994 (článek 31) Komise vyjádřila názor v poměru devíti hlasů ku šesti, že článek 6 Úmluvy porušen nebyl.

Konečné návrhy předložené Soudu

30. Ve svém podání požádala Vláda Soud. „aby stanovil, že článek 6 § 1 není na tento případ aplikovatelný, nebo subsidiárně, že citované ustanovení nebylo porušeno.“

31. Právní zástupce stěžovatelů požádal Soud, „aby stanovil, že ve vztahu k meritu případu došlo k porušení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, pokud jde o článek 6 § 1; aby stanovil, že ztráta stěžovatelů činí 4 456 453 lucemburských franků (LUF) plus úroky ve výši 568 290 LUF, tj. celkem 5 024 743 LUF.“

PRÁVNÍ ZJIŠTĚNÍ

1. Údajné porušení článku 6 § 1 Úmluvy

2. Stěžující si sdružení tvrdilo, že Právní výbor Státní rady není nezávislý a nestranný. Podle jeho mínění došlo k porušení článku 6 § 1 Úmluvy, který stanoví toto: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla ... projednána nezávislým a nestranným soudem..., který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích...“

3. Aplikovatelnost článku 6 § 1

4. Sdružení Procola tvrdilo, že toto ustanovení je aplikovatelné na daný případ. Vláda a Komise zaujaly protichůdné stanovisko.

5. K existenci sporu ohledně práva

6. Vláda tvrdila, že žádost o soudní přešetření, předložená Právnímu výboru Státní rady, byla „objektivní“ (recours objectif) - to znamená, že se netýkala soukromého práva - namířená proti rozhodnutí, jímž se prováděly předpisy Společenství; nešlo tudíž o „spor“ (contestation) mezi dvěma stranami uvedenými v žalobě. Kdyby byl Právní výbor žádosti vyhověl, nebyl by respektoval napadená rozhodnutí a byl by postoupil případ státnímu tajemníkovi, aby učinil nové rozhodnutí. Nebyl by mohl nařídít vrácení zaplacených částek bez právního důvodu, k čemuž jsou podle článku 84 Ústavy oprávněny pouze obecné soudy rozhodující o civilních právech. Dále pak Vláda uvedla, že i kdyby bylo bývalo možné předložit tuto žádost obecným

soudům, nebylo by bývalo možné učinit rozhodnutí ve prospěch Procoly, jelikož sdružení jako takovému nikdy nepřislušel vymahatelný nárok. Žádostí by se tudíž nebylo bývalo domohlo vrácení dodatkových poplatků Procole nebo přiznání náhrady škody, protože podle systému přijatého v Lucembursku poplatků, třeba uložený odběrateli, byl jím dále převeden pouze na ty výrobce, kteří překročili svou kvótu (viz výše odstavec 18). Krátce řečeno, řízení by bylo nevedlo k žádnému výsledku, který by ovlivnil finanční postavení stěžovatele.

7. Stěžující si sdružení tvrdilo, že pokud ministerská nařízení nebyla zrušena, nemohlo uplatňovat nárok na náhradu škody u civilních soudů; tato nařízení mohla zrušit pouze Státní rada. Proto bylo řízení před Státní radou rozhodující pro civilní řízení, jmenovitě pro právo na vrácení pokuty z nadvýroby. Sdružení Procola tvrdilo, že na základě systému podle Formule B, přijatého Lucemburskem, bylo stranou, vůči níž byl stát právně vázán vést jednání finanční povahy v případě nadvýroby. Důkazem toho je skutečnost, že stát zahájil řízení proti sdružení za účelem zajištění platby pokuty pokaždé, když došlo k překročení referenční kvóty.
8. Komise zastávala názor, že žádost ke Státní radě byla podána v souvislosti s veřejnoprávním sporem, který se netýkal soukromého práva stěžujícího si sdružení. Jejím skutečným cílem bylo zajistit v abstraktní poloze přešetření zákonnosti opatření přijatých veřejnými orgány.
9. Soud konstatuje, že strany zaujímaly před Právním výborem protichůdná stanoviska k otázce, zda ministerským nařízením stanovícím kvóty mléka mohla být propůjčena zpětná účinnost. Sdružení Procola tvrdilo, že pokud jde o období 1984 - 1987, nebylo třeba poplatky uhradit, protože předchozí předpisy byly zrušeny, což zabránilo dát nařízením zpětnou účinnost, zatímco delegát státu tvrdil, že nařízení byla zákonná. Případ stěžujícího si sdružení byl dostatečně obhajitelný, protože Státní rada detailně posoudila odporující si argumenty (viz rozsudek ve věci *Neves e Silva versus Portugalsko* ze dne 27. dubna 198, Serie A č. 153, str. 14, § 37, a rozsudek ve věci *Périscope versus Francie* ze dne 26. března 1992, Serie A č. 234 - B, str. 65, § 38). Ve smyslu článku 6 Úmluvy se nade vší pochybnost jednalo o spor týkající se určení práva.
10. K právní povaze sporného práva
11. Soud připomíná, že článek 6 § 1 je aplikovatelný, je-li žaloba „hmotná“ co do své povahy a spočívá-li na údajném porušení práv, která mají rovněž hmotnou povahu, bez ohledu na původ sporu a bez ohledu na skutečnost, že jurisdikce přísluší správním soudům (viz mimo jiné výše citovaný rozsudek ve věci *Editions Périscope versus Francie*, Serie A č. 234 - B, str. 66, § 40 a rozsudek ve věci *Beaumartin versus Francie* ze dne 24. listopadu 1994, Serie A č. 296 - B, str. 60 - 61, § 28)*).
12. Soud pokládá za nezbytné posoudit toto řízení jako celek, aby se ujistil, že řízení bylo skutečně rozhodujícím pro civilní právo. Procola nárokovala vrácení pokuty z nadvýroby ve výši 4,5 milionu lucemburských franků (LUF); sdružení tvrdilo, že tuto částku zaplatilo nesprávně, a to s odůvodněním, že jeho členové vyprodukovali mléko v průběhu období, kdy existovalo právní vacuum a kdy lucemburská vláda nebyla oprávněna postihovat je za nadvýrobu. Je samozřejmé, že žádost ke Státní radě mohla vyústit ve zrušení napadených nařízeních, avšak toto zrušení by bylo umožnilo stěžujícímu si sdružení zahájit řízení u civilních soudů s cílem obdržet zpět částku, o níž se domnívalo, že byla zaplacená nesprávně. Podáním žádosti využilo sdružení Procola jediného prostředku, který mělo k dispozici - nepřímého - pokusit se dosáhnout navrácení dodatkových poplatků. S přihlédnutím k úzkému vztahu mezi řízením zahájeným sdružením Procola a k důsledkům, jaké mohl mít jeho výsledek pro jedno z jejich práv hmotné povahy, jakož i pro jeho ekonomickou aktivitu vůbec, mělo dané právo civilní povahu (viz výše citovaný rozsudek ve věci *Editions Périscope versus Francie*, Serie A č. 234 - B, str. 66, § 40; výše citovaný rozsudek ve věci *Beaumartin versus Francie*, Serie A č. 296 - B, str. 60 - 61, § 28; rozsudek ve věci *Ortenberg versus Rakousko* ze dne 25. listopadu 1994, Serie A č. 295 - B, str. 49, § 28 a implicitně rozsudek ve věci *Van de Hurk versus Nizozemí* ze dne 19. dubna 1994, Serie A č. 288, str. 16, § 43).

V každém případě, jak upozornil stěžovatel, Komise dospěla ve svém rozhodnutí o přípustnosti k názoru, že zaplacení dodatkového poplatku státním orgánům lze interpretovat jako zbavení majetku ve smyslu prvního odstavce článku 1 Protokolu č. 1, přičemž právo pokojného užívání majetku je nesporně právem civilním.

40. Z toho vyplývá, že článek 6 je třeba na daný případ aplikovat.
41. Soulad s článkem 6 § 1
42. Stěžující si sdružení poukázalo na to, že čtyři z pěti členů zasedajících v Právním výboru, když rozhodoval o žádosti Procoly, zasedali již dříve v poradní skupině Státní rady, která předložila svůj posudek k velkovévodskému nařízení ze dne 7. července 1987, a navrhli zákon, jímž se uvedenému předpisu dala zpětná účinnost. Se zřetelem k názorům, které již vyjádřili dříve, zejména v dopise zaslaném předsedovi Státní rady dne 24. června 1987 (viz výše odstavec 12), nemohli členové Právního výboru k posuzování otázky, jež jim byla předložena, jmenovitě, zda lze v souladu se zákonem retrospektivně aplikovat ministerská nařízení ze dne 21. září 1987, přistoupit nepředpojatě. V daném případě neexistovala objektivní ani subjektivní nestrannost.
43. Vláda poznamenala, že před Komisí sdružení Procola zpochybnilo pouze objektivní nestrannost Právního výboru. Jeho novou stížnost na subjektivní nestrannost, na jejíž podporu nebyl předložen žádný nový důkaz, je tudíž třeba zamítnout jako novum. V daném případě, jak Vláda dále uvedla, je pravdou, že někteří členové Právního výboru vykonávali nejprve poradní funkci – když podávali posudek k velkovévodskému nařízení ze dne 7. července 1987 a když navrhovali, aby Vláda nechala vydat zákon ze dne 27. srpna 1987 – a poté v soudcovské funkci. Bylo by však nesprávné z toho vyvozovat, že Státní rada se nenacházela v situaci, kdy mohla o aplikaci rozhodnout nestranně. Podle lucemburského právního řádu byl Právní výbor povinen zamítnout stížnost směřující proti zákonu nikoli proto, že již dříve předložil svůj posudek k jeho návrhu, nýbrž proto, že v takové situaci mu nebylo dáno právo jednat jinak.
44. Soud má za to, že v daném případě není třeba rozhodnout o tom, zda byl Právní výbor nezávislým soudem. Stěžující si sdružení nezpochybňovalo metodu jmenování členů Státní rady a dobu jejich setrvání ve funkci ani nenastolilo otázku, zda existovaly záruky před nátlakem zvenčí.
45. Jediná otázka, o níž je třeba rozhodnout, spočívá v tom, zda Právní výbor splňoval požadavek nestrannosti podle článku 6 Úmluvy, a to s přihlédnutím ke skutečnosti, že čtyři z jeho pěti členů měli rozhodnout o zákonnosti předpisu, k němuž již dříve podávali stanovisko jako poradci.
46. Soud konstatuje, že čtyři členové Státní rady vykonávali ve stejném případě poradní i soudcovskou funkci. V rámci takové instituce, jakou je lucemburská Státní rada, pouhá skutečnost, že určité osoby po sobě vykonávaly tyto dva typy funkcí ohledně téhož rozhodnutí, může zpochybnit strukturální nestrannost této instituce. V daném případě mělo sdružení Procola legitimní důvody obávat se, že se členové Právního výboru cítili být vázání názorem, který vyslovili dříve. Tato pochybnost sama o sobě, s přihlédnutím k jejímu křehkému odůvodnění, je dostatečná, aby narušila nestrannost uvedeného tribunálu, takže není nutné, aby se Soud zabýval dalšími aspekty stížnosti.
47. Z toho vyplývá, že článek 6 § 1 byl porušen.
48. Aplikace Článku 50 Úmluvy
49. Podle článku 50 Úmluvy, „Jestliže Soud zjistí, že rozhodnutí nebo opatření soudního nebo každého jiného orgánu Vysoké smluvní strany je zcela nebo částečně v rozporu se závazky vyplývajících z této Úmluvy, a jestliže vnitrostátní právo této strany umožňuje jen částečně odstranění důsledků takového rozhodnutí nebo opatření, rozhodnutí Soudu přiznává v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“
50. Hmotná škoda
51. Sdružení Procola požadovalo vrácení 4 456 453 LUF, částku odpovídající pokutě za nadvýrobu, zvýšenou o úroky ve výši 568 290 LUF, což bylo sdružení povinno zaplatit v důsledku zpětné

aplikace předpisu ze dne 7. července 1987. Sdružení logicky tvrdilo, že nebylo povinno platit žádnou pokutu za roky předcházející vstupu předpisu v platnost.

52. Vláda tvrdila, že nárok na náhradu utrpěné škody mohou uplatňovat pouze jednotliví členové sdružení Procola. Dále pak Vláda uvedla, že částka odpovídající náhradě škody by měla činit pouze 4 456 453 LUF, protože částka odpovídající úrokům nebyla vybrána.
53. Delegát Komise vyjádřil názor, že je obtížné spekulovat o tom, jaký by byl výsledek sporu, kdyby byl Právní výbor ustaven tak, aby skýtal všechny záruky nezávislého a nestranného soudu.
54. Soud rovněž nevidí žádnou příčinnou souvislost mezi porušením článku 6 § 1 a tím, že Státní rada zamítla žádost sdružení Procola. Proto Soud žádost zamítá.
55. Náklady a výdaje
56. Stěžující si sdružení. Vláda a delegát Komise ponechali tuto záležitost na uvážení Soudu. Stěžující si sdružení však navrholo, aby se zřetelem na složitost případu byly náklady stanoveny ve výši mezi 5 % a 10 % z částky, o níž se v řízení jednalo, to jest mezi 250 000 LUF a 500 000 LUF.
57. Vychází ze zásady equity, jak požaduje článek 50, a ve světle relevantních kritérií, přiznává Soud sdružení Procola 350 000 LUF.

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD JEDNOMYSLNĚ:

1. stanoví, že článek 6 § 1 Úmluvy je na daný případ aplikovatelný;
2. stanoví, že článek 6 § 1 Úmluvy byl porušen;
3. stanoví, že žalovaný stát je povinen zaplatit stěžujícímu si sdružení do tří měsíců 350 000 (tři sta padesát tisíc) lucemburských franků jako úhradu nákladů a výdajů;
4. zamítá zbývající část nároku na spravedlivé zadostiučinění.

Vyhotoveno v jazyce anglickém a francouzském a vyneseno při veřejném zasedání v Paláci lidských práv ve Strasbourgu dne 28. září 1995.

Herber PETZOLD

tajemník

Rolv RYSSDAL

předseda

*) Viz Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strasbourgu, přílohový sešit číslo V/96, Rozsudek Evropského soudu o stížnosti č. 15287/89, str. 9