

# Rozhodování předběžných otázek Tribunálem – bortí se poslední nedotknutelný pilíř soudního systému Evropské unie?

Šimon Otta\*

**Abstrakt:** Začátkem prosince loňského roku (2022) předložil Soudní dvůr podle čl. 281 druhého pododstavce SFEU Evropskému parlamentu a Radě žádost na změnu Protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie. Změna statutu, kterou Soudní dvůr žádá, má za cíl svěřit Tribunálu poprvé v dějinách Evropské unie pravomoc rozhodovat o některých předběžných otázkách předložených členskými státy. Stalo se tak po téměř dvaceti letech formální existence této možnosti a několika jejich odmítnutí ze strany Soudního dvora, kdy podle Soudního dvora dozrál čas, aby Tribunál rozhodoval o části předběžných otázek. Navrhovanou úpravu lze rozložit do čtyř oblastí, a sice vymezení oblastí, ve kterých má Tribunál nově rozhodovat o předběžných otázkách, centralizovaný systém přidělování předběžných otázek, kdy odpovědnost za jejich přidělování bude svěřena Soudnímu dvoru, nové procesní záruky spojené s částečným přenosem rozhodování o předběžných otázkách a konečně ochranné mechanismy, které již nejsou evropské právní úpravě nové, avšak s navrhovanou úpravou přenosu části rozhodování o předběžných otázkách na Tribunál opět ožívají. Cílem tohoto článku je zasazení navrhovaných změn do historického kontextu, jejich představení a zamyšlení se nad některými kritickými body, které by se v souvislosti s jejich přijetím mohly objevit.

**Klíčová slova:** právo Evropské unie, Soudní dvůr, Tribunál, řízení o předběžných otázkách, částečný přenos pravomoci na Tribunál

## Úvod

Začátkem prosince loňského roku (2022) předložil Soudní dvůr podle čl. 281 druhého pododstavce SFEU<sup>1</sup> Evropskému parlamentu a Radě žádost<sup>2</sup> o změnu Protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie.<sup>3</sup> Změna statutu, kterou Soudní dvůr žádá, má mj. za cíl svěřit Tribunálu poprvé v dějinách Evropské unie pravomoc rozhodovat o některých předběžných otázkách předložených členskými státy.<sup>4</sup> Cílem tohoto článku je zasazení

\* Mgr. Šimon Otta. Autor je interním doktorandem katedry správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a asistentem soudce Nejvyššího správního soudu. E-mail: simon.otta01@upol.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0191-7430>.

1 Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016, s. 1–388).

2 Žádost předložená Soudním dvorem na základě čl. 281 druhého pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie za účelem změny Protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie [cit. 2023-01-01]. Dostupné z: <[https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P\\_64268/cs/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/cs/)>.

3 Konsolidované znění Statutu Soudního dvora Evropské unie. Dostupné z: <[https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7031/cs/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/cs/)>.

4 Vedle částečného přenosu pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách na Tribunál Soudní dvůr v žádosti navrhuje rozšíření mechanismu předchozího uznávání přijatelnosti opravných prostředků podle čl. 58a Statutu Soudního dvora Evropské unie také na opravné prostředky proti rozsudkům nebo usnesením Tribunálu týkajícím se rozhodnutí nezávislých odvolacích senátů institucí nebo jiných subjektů Evropské unie, které existovaly již v okamžiku vstupu tohoto

navrhovaných změn do historického kontextu, jejich představení a zamyšlení se nad některými kritickými body, které by se v souvislosti s jejich přijetím mohly objevit.

## 1. Historický kontext

Od podání první předběžné otázky v roce 1961<sup>5</sup> urazil tento právní instrument dlouhou cestu. Přes prvotní skeptický přístup členských států se řízení o předběžných otázkách přetransformovalo do klíčového prvku justičního dialogu a vůbec právní integrace mezi členskými státy a Evropskou unií. Jak uvádí i sám Soudní dvůr: „*Stěžejním bodem celého [...] soudního systému je zvláště řízení o předběžné otázce upravené v článku 267 SFEU, které má za cíl – prostřednictvím nastoleného dialogu mezi jednotlivými soudy, konkrétně mezi Soudním dvorem a soudy členských států – zajistit jednotný výklad unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek van Gend & Loos, EU:C:1963:1, s. 23), čímž umožňuje zaručit jeho soudržnost, plný účinek a autonomii a v konečném důsledku i specifický charakter práva zavedeného Smlouvami (v tomto smyslu viz posudek 1/09, EU:C:2011:123, body 67 a 83).*“<sup>6</sup> Ruku v ruce s rostoucím významem předběžných otázek rostlo ovšem v průběhu let i jejich množství předkládané Soudnímu dvoru k rozhodnutí.<sup>7</sup> To zákonitě vedlo k prodlužování průměrné délky řízení a nárůstu obav, aby se systém rozhodování o předběžných otázkách nezbortil pod vahou svého vlastního úspěchu.

V reakci na rostoucí přetížení Soudního dvora sílila na přelomu tisíciletí (především v souvislosti s přijetím Niceské smlouvy<sup>8</sup>) diskuse o budoucí úpravě soudního systému Evropské unie, pro kterou se vžilo souhrnné označení *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne* [Budoucnost soudního systému Evropské unie].<sup>9</sup> Diskuse vyústila v několik navrhovaných řešení; kupříkladu přenesení nových kategorií přímých žalob

---

mechanismu v platnost, tj. k 1. květnu 2019, ale nebyly zahrnuty do článku 58a Statutu Soudního dvora Evropské unie (tedy např. nezávislých odvolacích senátů Agentury Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů, Evropského orgánu pro bankovnictví či Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy), a dále rozšířit mechanismus předchozího uznávání přijatelnosti i na opravné prostředky proti rozhodnutím Tribunálu vydaným na základě rozhodčí doložky podle čl. 272 SFEU. Toto rozšíření mechanismu předchozího uznávání přijatelnosti opravných prostředků tvoří společně s částečným přenosem pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách na Tribunál obsah žádosti Soudního dvora.

<sup>5</sup> Věc C-13/61, *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd proti Robert Bosch GmbH a další*, ze dne 6. 4. 1962, ECLI:EU:C:1962:11.

<sup>6</sup> Posudek Soudního dvora ohledně přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, posudek 2/13 Soudního dvora, ze dne 18. 12. 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, bod 176.

<sup>7</sup> Vývoj počtu předložených předběžných otázek lze ilustrovat následující tabulkou:

Rok	1965	1980	2000	2015	2020
Počet	7	99	224	436	556

zdroj: SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE. *Výroční zpráva 2020, Soudní činnost*. 2021, s. 217 a 218 [cit. 2023-01-01]. Dostupné z: <[https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_11035/rapports-annuels](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_11035/rapports-annuels)>.

<sup>8</sup> Niceská smlouva, kterou se mění Smlouva o Evropské unii, Smlouvy zakládající Evropská společenství a některé související akty (Uř. věst. C 80, 10. 3. 2001, s. 1–87).

<sup>9</sup> Srov. např. článek bývalého soudce Soudního dvora a jeho předsedy v letech 1994 až 2004 Gila Carlose Rodrigueze Iglesiasa – RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos. *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*. *Cahiers de droit européen*. 1999, n° 3–4, s. 275–282, či diskusní dokument vytvořený Soudním dvorem a Tribunálem, ze dne 11. 5. 1999, dokument č. 8208/99 [cit. 2023-01-01]. Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/cs/documents-publications/public-register/public-register-search/>>.

na Tribunál,<sup>10</sup> zřizování nezávislých odvolacích senátů u některých subjektů Unie či zavedení mechanismu předchozího uznávání přijatelnosti opravných prostředků.<sup>11</sup> Jedním z možných řešení, které připustil i samotný Soudní dvůr, byl i přenos pravomoci rozhodovat o některých předběžných otázkách na Tribunál.<sup>12</sup>

Niceskou smlouvou byla možnost částečného přenosu této pravomoci ze Soudního dvora na Tribunál do primárního práva skutečně vložena. Nové znění článku 225 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství zakotvovalo, že Tribunál je příslušný rozhodovat o předběžných otázkách [...] ve zvláštních oblastech stanovených statutem. Od tohoto momentu jako by se však myšlenka bodla o růžový trn, usnula a ze svého spánku se až do začátku prosince loňského roku neprobudila.

Ačkoli tedy možnost částečného rozdělení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách mezi Soudní dvůr a Tribunál formálně existuje v právním řádu Evropské unie již dvě desetky let, v letech následujících po vstupu Niceské smlouvy v platnost byla upřednostněna jiná řešení. Z navrhovaných řešení bylo upřednostněno především zřízení Soudu pro veřejnou službu a přenesení veškerých žalob na neplatnost a žalob proti nečinnosti – které do té doby náležely do pravomoci Soudního dvora – na Tribunál (s výjimkou některých kategorií žalob meziinstitucionální povahy či žalob podávaných členskými státy proti aktům unijního zákonodárce). Řízení o předběžných otázkách zůstalo ve výlučné pravomoci Soudního dvora, který od té doby přijal několik změn svého jednacího řádu a také několik interních organizačních opatření, které snížily průměrnou délku projednávání věcí a zvýšily počet věcí ukončených.

Otázka částečného přenosu rozhodování o předběžných otázkách na Tribunál byla znovuotevřena v roce 2015 ve spojitosti s reformou soudní struktury Evropské unie, kterou především došlo ke zdvojnásobení počtu soudců Tribunálu a zrušení Soudu pro veřejnou službu.<sup>13</sup> V souvislosti s touto reformou byl Soudní dvůr vyzván,<sup>14</sup> aby Evropskému parlamentu, Radě a Komisi předložil nejpozději do 26. 12. 2017 zprávu o možných změnách v rozdělení pravomocí mezi Soudní dvůr a Tribunál při rozhodování o předběžných otázkách. Zprávu Soudní dvůr předložil dne 14. 12. 2017.<sup>15</sup>

Ve zprávě Soudní dvůr především uvedl, že zvýšení efektivity jeho rozhodování plynoucí z vnitřních reforem a s tím spojené zkrácení doby jeho rozhodování,<sup>16</sup> navíc v kombinaci s v té době ještě neukončenou reformou Tribunálu,<sup>17</sup> stále nezavdávaly svěření části

<sup>10</sup> Do přijetí Lisabonské smlouvy se Tribunál oficiálně označoval jako Soud prvního stupně – srov. změnu čl. 9f Smlouvy o Evropské Unii provedenou Lisabonskou smlouvou. V tomto článku však bude tento soud označen vždy jako Tribunál.

<sup>11</sup> EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR. *Contribution de la Cour de Justice et du Tribunal de première Instance à la Conférence intergouvernementale*. Mezivládní konference konaná dne 28. 2. 2000 [cit. 2023-01-01]. Dostupné z: <Contribution de la Cour de Justice et du Tribunal de première Instance à la Conférence intergouvernementale>.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 5, bod 3 – Possibilité d'attribution de compétences préjudicielles au Tribunal.

<sup>13</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2015/2422 ze dne 16. prosince 2015, kterým se mění Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie (Úř. věst. L 341, 24. 12. 2015, s. 14–17).

<sup>14</sup> Čl. 3 odst. 2 nařízení 2015/2422.

<sup>15</sup> Zpráva předložená na základě čl. 3 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2015/2422 ze dne 16. prosince 2015 [cit. 2023-01-01]. Dostupné z: <[https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7031/cs/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/cs/)>.

<sup>16</sup> Soudní dvůr poukázal, že ačkoli nápad předběžných otázek stále roste, průměrná doba jejich projednávání se oproti situaci panující na přelomu tisíciletí rapidně snížila. Zatímco v roce 2003 dosahovala průměrná délka projednávání předběžných otázek 25,5 měsíce, v roce 2016 činila 15 měsíců – s. 3 zprávy předložené na základě čl. 3 odst. 2 nařízení 2015/2422, ze dne 14. 12. 2017.

<sup>17</sup> K v té době ještě neukončené reformě Tribunálu srov. například změnu čl. 48 Statutu Soudního dvora Evropské unie

rozhodování o předběžných otázkách Tribunálu. Dále Soudní dvůr upozornil na několik problémů a rizik spojených s přenosem řízení o předběžných otázkách na Tribunál, jmenovitě:

- obtížné vymezení konkrétních oblastí, které mají být převedeny na Tribunál – předběžné otázky, které se na první pohled mohou jevit jako předběžné otázky menšího významu nebo technické povahy, mohou nastolovat principiální nebo průřezové otázky, k jejichž zodpovězení má být primárně příslušný Soudní dvůr;<sup>18</sup>
- riziko roztříštěnosti judikatury;
- obtíže spojené s ochrannými mechanismy upravenými v čl. 256 odst. 3 SFEU.

Soudní dvůr uzavřel, že přenos části rozhodování o předběžných otázkách na Tribunál se současným zachováním řízení o předběžných otázkách jako stěžejního bodu unijního soudního systému je „*mimořádně citlivým krokem*“.<sup>19</sup> V roce 2017, kdy byly předběžné otázky předkládané Soudnímu dvoru projednávány v uspokojivém tempu a kdy dialog se soudy členských států nebyl nikdy intenzivnější, se Soudnímu dvoru nejevilo jako vhodné, aby došlo k částečnému přenosu rozhodování o předběžných otázkách na Tribunál, navíc v době, kdy reforma Tribunálu ještě stále probíhala. Současně však Soudní dvůr naznačil, že jeho odmítavý postoj není vytesán do kamene a do budoucna je připraven tuto otázku, zejména s ohledem na stále rostoucí počet předběžných otázek, dále zvažovat.

## 2. Co se změnilo v roce 2022?

Názorový obrat vedoucí Soudní dvůr k předložení žádosti o přenos části rozhodování o předběžných otázkách na Tribunál nastal tak trochu symbolicky v okamžiku oslav jeho 70letého výročí. Soudní dvůr jej zdůvodnil především dvěma skutečnostmi.

Zaprvé – neustále rostoucí počet položených předběžných otázek v kombinaci s jejich zvyšující se složitostí a citlivostí ovlivnil negativně dobu, kterou Soudní dvůr potřebuje k jejich rozhodování. Například v roce 2016 trvalo průměrné rozhodování o předběžné otázce 15 měsíců, v současné chvíli se situace (pozdolna) navrácí k období panujícímu před přijetím Niceské smlouvy, kdy řízení dosahuje průměrné délky 17,3 měsíců.<sup>20</sup>

Zadruhé – Soudní dvůr uznal, že reforma Tribunálu je v současné chvíli již kompletně dokončena a Tribunál je připraven čelit novým výzvám mj. v podobě převzetí nové pravomoci. Od července 2022 již čítá Tribunál dva soudce z každého členského státu a v posledních letech na jeho půdě probíhala hloubková reflexe o jeho vnitřním uspořádání

---

provedenou čl. 1 odst. 2 nařízení 2015/2422, podle které měl být proces zdvojnásobení počtu soudců Tribunálu ukončen až počínaje 1. 9. 2019.

<sup>18</sup> Jako příklad odkázal Soudní dvůr na rozsudek ve věci Åkerberg Fransson (věc C-617/10, *Åklagaren proti Hans Åkerberg Fransson*, ze dne 26. 2. 2013, ECLI:EU:C:2013:105), která se ve své podstatě týkala daně z přidané hodnoty, avšak vedla Soudní dvůr k vydání principiálního rozsudku o rozsahu působnosti Listiny základních práv Evropské unie a aplikace zásady *ne bis in idem* – poznámka pod čarou 12 zprávy předložené na základě čl. 3 odst. 2 nařízení 2015/2422, ze dne 14. 12. 2017.

<sup>19</sup> S. 6 zprávy předložené na základě čl. 3 odst. 2 nařízení 2015/2422, ze dne 14. 12. 2017.

<sup>20</sup> Poznámka pod čarou č. 6 žádosti Soudního dvora za účelem změny Protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie.

a metodách práce, která zejména vyústila v částečnou specializaci jeho senátů, v proaktivnější přístup k vyřizování jednotlivých věcí a v častější předávání významných nebo složitých věcí rozšířeným kolegiím složeným z pěti soudců.<sup>21</sup>

Vedle dvou oficiálních skutečností, které vedly Soudní dvůr k přehodnocení svého předchozího odmítavého postoje, lze domyslet i skutečnosti další. V současné chvíli se zdá, že dostupné možnosti omezení pokládání předběžných otázek byly již vyčerpány. Takové omezení provedl Soudní dvůr především prostřednictvím výkladu pojmu „soud členského státu“<sup>22</sup> ve smyslu článku 267 SFEU, respektive požadavku nezávislosti takového soudu.<sup>23</sup> Žádost o částečný přenos pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách navíc přichází poté, co Soudní dvůr odmítl (prozatím) poslední návrh na přehodnocení již mnohokrát diskutovaného rozsudku CILFIT, ve kterém Soudní dvůr vymezil výjimky z povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.<sup>24</sup>

### 3. K samotné žádosti Soudního dvora

V současné chvíli je rozhodování o předběžných otázkách na úrovni primárního práva zakotveno v čl. 19 odst. 3 písm. b) SEU,<sup>25</sup> respektive čl. 267 SFEU. Oba články hovoří obecně o Soudním dvoru Evropské unie, aniž by jakkoli rozlišovaly mezi Soudním dvorem a Tribunálem.<sup>26</sup> Na tyto články navazuje čl. 256 odst. 3 první pododstavec SFEU, podle kterého je Tribunál příslušný rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 267 ve zvláštních oblastech určených statutem.

Navrhovanou změnu statutu lze rozdělit do čtyř oblastí:

- 1) vymezení oblastí, ve kterých má podle čl. 256 odst. 3 prvního pododstavce SFEU Tribunál nově rozhodovat o předběžných otázkách;<sup>27</sup>
- 2) centralizovaný systém přidělování předběžných otázek, kdy odpovědnost za jejich přidělování bude svěřena Soudnímu dvoru;<sup>28</sup>
- 3) nové procesní záruky spojené s částečným přenosem rozhodování o předběžných otázkách;<sup>29</sup>
- 4) ochranné mechanismy.<sup>30</sup>

<sup>21</sup> Souhrnně s. 3 žádosti Soudního dvora za účelem změny Protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie.

<sup>22</sup> Srov. především rozsudky C-61/65, *G. Vaassen-Göbbels proti Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, ze dne 30. 6. 1966, ECLI:EU:C:1966:39, a C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH proti Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*, ze dne 17. 9. 1997, ECLI:EU:C:1997:413, ve kterých Soudní dvůr vymezil kritéria, která musí orgán splňovat, aby byl považován za soud členského státu.

<sup>23</sup> Srov. především rozsudek C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses proti Tribunal de Contas*, ze dne 27. 2. 2018, ECLI:EU:C:2018:117, bod 44 a v něm cit. další judikaturu.

<sup>24</sup> Věc C-561/19, *Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA proti Rete Ferroviaria Italiana SpA*. Generální advokát Michal Bobek navrhol ve svém stanovisku ze dne 15. dubna 2021 přehodnocení rozsudku CILFIT. Soudní dvůr se s jeho návrhem neztotožnil v navazujícím rozsudku ze dne 6. 10. 2021.

<sup>25</sup> Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016, s. 1–388).

<sup>26</sup> Podle čl. 19 odst. 1 SEU se Soudní dvůr Evropské unie skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů.

<sup>27</sup> Nově navrhovaný čl. 50b odst. 1 Statutu Soudního dvora Evropské unie.

<sup>28</sup> Nově navrhovaný čl. 50b odst. 2 Statutu Soudního dvora Evropské unie.

<sup>29</sup> Nově navrhovaný čl. 50b odst. 3 Statutu Soudního dvora Evropské unie.

<sup>30</sup> Čl. 256 odst. 3 druhý a třetí pododstavec SFEU ve spojení s čl. 62 až 62b Statutu Soudního dvora Evropské unie.

### 3.1 Vymezení oblastí, ve kterých má Tribunál nově rozhodovat o předběžných otázkách

Soudní dvůr navrhuje přenos rozhodování o předběžných otázkách na Tribunál v následujících oblastech:

- společný systém daně z přidané hodnoty (DPH);
- spotřební daně;
- celní kodex a sazební zařazení zboží do kombinované nomenklatury;
- náhrady a pomoc cestujícím;
- systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

Oblasti vymezil Soudní dvůr na základě čtyř parametrů: a) oblasti musí být jasně identifikovatelné z textu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a dostatečně oddělitelné od ostatních oblastí upravených unijním právem; b) musí se jednat o oblasti, v nichž předběžné otázky vyvolávají málo principiálních otázek; c) existuje dostatečná rozhodovací praxe Soudního dvora, z které bude moci Tribunál vycházet a která zabrání případnému riziku vnitřní nesouladnosti či roztržičnosti judikatury; d) v dané oblasti musí být zahajován dostatečně velký počet řízení o předběžných otázkách, aby přenos rozhodování na Tribunál směřoval k základnímu cíli navrhované úpravy – odlehčení Soudnímu dvoru.<sup>31</sup>

Volbu oblastí podložil Soudní dvůr statistickými údaji obsaženými v přílohách žádosti. Rozhodování o předběžné otázce proběhlo ve všech navrhovaných oblastech v posledních pěti letech v celkem 631 případech (z toho většinou v oblasti DPH a náhrad a pomoci cestujícím), což představovalo více než 20 % všech řízení o předběžných otázkách. Pouze tři z těchto případů byly rozhodovány Velkým senátem Soudního dvora; naopak více než polovina případů byla rozhodována tříčlennými senáty bez stanoviska generálního advokáta.

Nad vymezením oblastí lze jistě debatovat dlouhou dobu a z několika různých úhlů pohledu. V každém případě však lze upozornit na skutečnost, že Soudní dvůr se zřejmě úmyslně vyhnul přenosu rozhodování o předběžných otázkách v oblastech, na jejichž rozhodování je Tribunál tradičně zaměřen,<sup>32</sup> ačkoli některé z těchto oblastí by pravděpodobně naplnily všechny čtyři uvedené parametry. Tuto skutečnost lze pravděpodobně odůvodnit poměrně jednoduchým a rozumným strukturálním důvodem, který Soudní dvůr v žádosti výslovně neuvedl. Tímto důvodem je vnímaná potřeba oddělení rozhodování přímých žalob a předběžných otázek v celkovém unijním soudním systému.<sup>33</sup> Toto oddělení má s ohledem na mechanismus předchozího uznávání přijatelnosti opravných prostředků<sup>34</sup> pravděpodobně zamezit přílišnému výkladovému monopolu Tribunálu a zachovat možnost rozdílného výkladu mezi ním a Soudním dvorem. Předchozím uznáváním přijatelnosti opravných prostředků a přenesením rozhodování o předběžných

<sup>31</sup> S. 4 Žádosti Soudního dvora za účelem změny Protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie.

<sup>32</sup> Do těchto oblastí lze zařadit například státní pomoc, svobodný přístup k informacím či oblast soutěžního práva.

<sup>33</sup> LENAERTS, Koen. The Unity of European Law and the Overload of the ECJ – the System of Preliminary Rulings Revisited. In: PERNICE, Ingolf – KOKOTT, Juliane – SAUNDERS, Cheryl (eds). *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*. Nomos, 2006, s. 235.

<sup>34</sup> Srov. čl. 58a Statutu Soudního dvora Evropské unie.

otázkách na Tribunál by byl Soudní dvůr v některých oblastech totiž prakticky vyloučen z výkladu unijního práva.

### 3.2 Přidělování předběžných otázek

Ohledně přidělování předběžných otázek Soudní dvůr v žádosti nejprve připomněl již dříve vyřčenou obavu, že v praxi bude velmi pravděpodobně docházet k případům, ve kterých (například kvůli zasahování předběžných otázek do vícera právních oblastí) bude pro předkládající soud složité určit příslušný unijní soud. Aby otázku příslušnosti nemusely zodpovídat samy předkládající soudy, budou všechny předběžné otázky předkládané výlučně Soudnímu dvoru.<sup>35</sup> Soudní dvůr předběžnou otázku předá Tribunálu poté, co způsobem stanoveným ve svém jednacím řádu ověří, že otázka spadá výlučně do jedné nebo více oblastí, ve kterých bude k rozhodnutí o předběžných otázkách Tribunál příslušný.

Soudní dvůr se při rozhodování o předání předběžné otázky Tribunálu nebude zabývat kritériem vhodnosti z hlediska významu položené předběžné otázky. Ověření Soudním dvorem má jednak, jak již bylo uvedeno, zprostit předkládající soudy nutnosti určování příslušnosti lucemburských soudů, jednak zaručit dodržení zásady svěřených pravomocí, neboť čl. 256 odst. 3 první pododstavec SFEU svěřuje Tribunálu pravomoc rozhodovat pouze o předběžných otázkách spadajících do jedné či více oblastí určených statutem. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která by zároveň pokrývala oblasti nově svěřené k rozhodování Tribunálu a oblasti, k jejichž rozhodnutí bude i nadále příslušný Soudní dvůr, tedy bude projednána Soudním dvorem, zatímco žádost týkající se výlučně jedné nebo více oblastí svěřených nově k rozhodování Tribunálu bude Tribunálu automaticky předána, bez ohledu na význam položené předběžné otázky.

S přidělováním předběžných otázek spojují zahraniční autoři<sup>36</sup> nejvíce potenciálních problémů, respektive otazníků. S tímto názorem souhlasím. První z nich lze spatřovat již na samém počátku řízení; po doručení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Soudní dvůr bude podle všeho muset již v této fázi řízení provést poměrně obsáhlý přezkum, aby dokázal určit, zdali předběžná otázka spadá pod některou z oblastí příslušejících k rozhodování Tribunálu, či zda se jedná o předběžnou otázku, o které je příslušný rozhodnout on sám. Hloubka takového přezkumu, respektive složitost rozhodnutí o soudní příslušnosti se navíc bude případ od případu lišit. V praxi lze téměř s jistotou očekávat situace, kdy případ na první pohled nepochybně spadající do oblasti nově svěřené Tribunálu bude obsahovat principiální či jiný přesah, za jehož odhalení ponese zodpovědnost Soudní dvůr. Logicky tedy vyvstává otázka, zdali Soudním dvorem prováděné předběžné posouzení ve skutečnosti nevytvorí dvojí přezkum, který v rozporu se zamýšleným cílem povede k prodloužení celého řízení.

Ve spojitosti s na první pohled Tribunálu příslušejícími předběžnými otázkami, které však obsahují principiální či jiný přesah, vyvstávají i další otazníky. Jakmile se v souvislosti s takovou předběžnou otázkou dostane do hry např. právě principiální přesah, znamená

<sup>35</sup> Nově navrhovaný čl. 50b odst. 2 Statutu Soudního dvora Evropské unie.

<sup>36</sup> IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara. Preliminary Rulings before the General Court. Crossing the Last Frontier of the Reform of the EU Judicial System? *EU Law Live – Weekend Edition*. 2022, č. 125, s. 9–11.

to, že vedle oblasti, ve které měl původně rozhodovat Tribunál, přistoupila i nová oblast spojená s výkladem principu, o které má rozhodovat Soudní dvůr, a věc proto zůstane Soudnímu dvoru? Nebo se uplatní to, co naznačil Soudní dvůr, a sice že věc bude i přesto předána Tribunálu, neboť se nemá hledět „na význam věci nebo důležitost položených otázek“, ale pouze na věcnou stránku? První řešení, tedy shledání nové dotčené oblasti spojené s nutností zodpovědět otázku spojenou se základním principem a z toho důvodu ponechání rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru by odpovídalo zřejmému úmyslu Soudního dvora ponechat si pozici strážce unijní jednoty základních zásad a jim podobných spíše ústavně orientovaných záležitostí. Rizikem takového přístupu je však přílišné vyprázdnění nové pravomoci Tribunálu a s tím spojený malý dopad přenosu pravomoci rozhodovat o některých předběžných otázkách na odbřemenění Soudního dvora.

Další otazník spočívá v tom, do jaké míry bude Tribunál následovat Soudní dvůr v souvislosti se svobodou, kterou Soudní dvůr tradičně požívá při přeformulování otázek a vykročení z textu předkládaných předběžných otázek a v nich identifikovaných ustanovení – např. v situaci, kdy další oblasti, které mohou být relevantní pro řešení případu, nebyly předkládajícím soudem identifikovány. V případě, kdy Tribunál na základě svého vlastního posouzení věci identifikuje oblast, která již nespadá do oblastí vymezených mu k rozhodování, opět vyvstane otázka, kdo by měl takovou předběžnou otázku rozhodnout.

Poslední poznámka se týká role předkládajících (národních) soudů. Předkládající soudy, ačkoli vázány zásadou loajality zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU, mohou systém přidělování snadno obejít právě tím, že do žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vloží zmínku například o porušení základního práva či již zmíněnou spornost výkladu určité základní zásady, čímž se budou snažit dostat svou předběžnou otázku před Soudní dvůr. V návaznosti na možnou skepsi soudů členských států k rozhodování předběžných otázek Tribunálem poté vyvstává i riziko situace, že v případě, kdy předkládající soud obdrží od Tribunálu odpověď, se kterou nebude souhlasit, bude se tento soud snažit o „druhé“ projednání v jádru shodné předběžné otázky (byť „na oko“ mírně modifikované např. právě o údajně porušené základní právo) Soudním dvorem. Uvedená rizika mohou přetrvávat, dokud si Tribunál nezíská kvalitou svého rozhodování důvěru předkládajících soudů.

### 3.3 Nové procesní záruky

V žádosti Soudní dvůr konečně upozorňuje, že do novelizovaného znění statutu budou zapracovány nové procesní záruky. Tyto záruky by měly Tribunálu umožnit optimální výkon nově nabyté pravomoci a zároveň by měly přispět k jednotnému výkladu a uplatňování unijního práva, bez ohledu na to, který soud se bude předběžnou otázkou zabývat.

Předně bude Tribunál rozhodovat o předběžných otázkách v k tomu určených zvláštních senátech; v žádosti přitom není zmíněn žádný odhadovaný počet těchto senátů. Takové vyčlenění zvláštních senátů – které Tribunálu není neznámé, protože je již úspěšně praktikováno při projednávání věcí z oblasti veřejné služby a duševního vlastnictví<sup>37</sup> – by mělo Tribunálu usnadnit rozhodování nového typu věcí a zároveň má přispět k větší soudržnosti při projednávání předběžných otázek, neboť budou všechny projednávány týmem senátem či senáty Tribunálu.

<sup>37</sup> S. 6 Žádosti Soudního dvora za účelem změny Protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie.



Druhá záruka, vložená do statutu z důvodu, aby byl přístup Soudního dvora a Tribunálu při projednávání předběžných otázek z procedurálního hlediska identický, spočívá v určení generálního advokáta Tribunálem v každé věci, v níž má Tribunál vydat rozhodnutí o předběžné otázce. Stejně jako u Soudního dvora nebude určení generálního advokáta znamenat automatické přednášení stanoviska v takovýchto věcech, protože podle čl. 20 pátého pododstavce statutu – použitelného na Tribunál podle čl. 53 prvního pododstavce statutu – může být věc projednána bez stanoviska generálního advokáta, neobsahuje-li žádnou novou právní otázku. Generální advokát bude při projednávání předběžné otázky Tribunálem zastávat shodnou roli jako v řízení před Soudním dvorem.

Konečně vzhledem k tomu, že některé předběžné otázky, ale i jiné věci mohou zasluhovat, aby se jimi zabývalo více než pět soudců, předvídá žádost změnu statutu v tom směru, že nabídne Tribunálu možnost zasedat ve středně velkém soudním senátu v počtu soudců větším, než kolik jich zasedá v senátu o pěti soudcích, a zároveň menším, než kolik jich zasedá v patnáctičlenném velkém senátu. Velký senát Tribunálu by totiž neměl rozhodovat o předběžných otázkách předaných Tribunálu, neboť věci vyžadující zásadní rozhodnutí, které spadají obvykle do pravomoci velkého senátu, by měly být postoupeny Soudnímu dvoru postupem podle druhého pododstavce čl. 256 odst. 3 SFEU.<sup>38</sup> Kvůli počtu soudců zasedajících ve velkém senátu by se dále mohlo stát, že k rozhodování o předběžných otázkách budou povoláni i soudci, kteří nezasedají ve zvláštních senátech k tomu určených. Jednací řád Tribunálu má určit složení senátů a za jakých okolností a podmínek bude Tribunál v těchto různých soudních senátech zasedat.

### 3.4 Od Soudního dvora k Tribunálu a zase zpět (ochranné mechanismy)

Poslední pasáž článku bude věnována ochranným mechanismům. Ochranné mechanismy nejsou součástí navrhovaných změn, v současné chvíli jsou totiž již zakotveny v SFEU a dále (v případě přezkumného řízení) rozvedeny ve statutu. Jejich význam však bude nesporný, a proto je třeba je v souvislosti s navrhovanými změnami představit.

Úprava rozeznává dva mechanismy, jak se předběžná otázka rozhodovaná/rozhodnutá Tribunálem může ocitnout zpět před Soudním dvorem. První mechanismus vychází z iniciativy Tribunálu, druhý z iniciativy Soudního dvora. Jak je navíc patrné již z první věty, druhou odlišností je, zdali se jedná o věc Tribunálem již rozhodnutou, či teprve rozhodovanou.

První mechanismus je zakotven v druhém pododstavci čl. 256 odst. 3 SFEU, podle kterého má-li Tribunál za to, že věc vyžaduje zásadní rozhodnutí, jež může ovlivnit jednotu a soulad práva Unie, může věc postoupit k rozhodnutí Soudnímu dvoru. Pro navrhovanou úpravu se jedná o mechanismus naprosto stěžejní, neboť by se mohl uplatnit zejména v již uvedených případech, kdy při projednávání předběžné otázky na první pohled jednoznačně spadající do jedné (či více) oblastí vyčleněných k rozhodování Tribunálu se v průběhu jejího projednávání ukáže, že ukrývala principiální nebo průřezové otázky. Prostřednictvím tohoto mechanismu bude tedy Tribunál oprávněn na základě vlastního uvážení předložit věc k rozhodnutí Soudnímu dvoru.

<sup>38</sup> Více o tomto postupu v poslední části tohoto článku.

Druhý mechanismus je zakotven ve třetím pododstavci čl. 256 odst. 3 SFEU, podle kterého rozhodnutí Tribunálu o předběžných otázkách mohou být výjimečně za podmínek a v mezích stanovených statutem přezkoumána Soudním dvorem v případě vážného ohrožení jednoty nebo souladu práva Unie. Statut poté podobu tohoto přezkumného řízení konkretizuje v čl. 62 až 62b.

Toto přezkumné řízení, které bylo zavedeno primárně kvůli možnosti přezkumu rozhodnutí Soudu pro veřejnou službu<sup>39</sup> a které se po jeho zrušení stalo obsolentním, se tedy v nezměněné podobě vrací na scénu. První generální advokát bude oprávněn přezkoumat jakékoli rozhodnutí Tribunálu o předběžných otázkách a navrhnout Soudnímu dvoru přezkum takového rozhodnutí. Soudní dvůr následně rozhodne, zda přezkum provede, či nikoli. První generální advokát bude muset podat návrh Soudnímu dvoru ve lhůtě jednoho měsíce od vyhlášení rozhodnutí Tribunálu. Soudní dvůr o přezkumu rozhodne ve lhůtě jednoho měsíce ode dne, kdy mu první generální advokát podá návrh.

Shledá-li Soudní dvůr, že rozhodnutí Tribunálu narušuje jednotu nebo soulad práva Unie, nahradí odpověď Soudního dvora odpověď Tribunálu.<sup>40</sup> V tomto typu řízení se tedy uplatní apelační princip. Soud bude muset rozhodnout prostřednictvím naléhavého řízení, za účasti stran podle článku 23 statutu, jakož i účastníků řízení před Tribunálem.<sup>41</sup>

Závěrem třeba dodat, že Soudní dvůr v žádosti připomíná, že přezkum by měl být výjimečný, protože hlavní řízení zůstává na vnitrostátní úrovni přerušeno. Zásadním pravidlem by v důsledku toho mělo být, že rozhodnutí Tribunálu bude konečné a přezkumné řízení bude využíváno skutečně jen v nejnutnějších případech vážného ohrožení jednoty nebo souladu práva Unie.

## Závěr

Navrhovaná reforma započíná novou kapitolu v historii soudního systému Evropské unie a v zásadě bortí poslední nedotknutelný pilíř, který v tomto systému zbyval. Jako velmi trefnou bych si pod příslibem řádné citace vypůjčil metaforu o Tribunálu jako Ikarovi, kterou před více než 20 lety použil ve svém stanovisku generální advokát Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer. Generální advokát Colomer v souvislosti s částečným přenosem rozhodování o předběžných otázkách na Tribunál již tehdy varoval, že Tribunálu hrozí stejný osud jako Ikarovi. Ten byl podle slavné řecké báje uvězněn spolu se svým otcem Daidalem v krétském labyrintu. Aby Ikaros mohl uniknout, Daidalos přišel s nápadem vyrobit pro svého syna pár křídel z ptačích per, která mu měl připevnit k tělu voskem; varoval však chlapce, aby nelétal příliš blízko slunce, kde by se vosk roztavil, ani příliš blízko moře, protože by křídla zmokla a ztěžkla. Obdobně i Tribunál bude muset zachovávat obtížnou rovnováhu: na jedné straně se Tribunál bude muset vyvarovat zasahování do oblastí vymezených Soudnímu dvoru, naopak při identifikování takových oblastí bude muset Soudnímu dvoru takovou věc postoupit k rozhodnutí, na straně druhé se nebude moci pasovat ani do role pouhého pomocníka Soudního dvora, navíc nesmí selhat ve

<sup>39</sup> Srov. čl. 62 Statutu Soudního dvora Evropské unie, podle kterého bylo možné přezkumné řízení užít i na případy podle čl. 256 odst. 2 SFEU, tj. na rozhodnutí Tribunálu o opravných prostředcích proti rozhodnutí specializovaných soudů, tedy v minulosti Soudu pro veřejnou službu.

<sup>40</sup> Čl. 62b Statutu Soudního dvora Evropské unie.

<sup>41</sup> Čl. 62a Statutu Soudního dvora Evropské unie.

spolupráci s předkládajícími soudy členských států, u kterých si bude muset získat jejich důvěru. Tribunál se bude muset vyhnout opakování osudu Ikara, který tak rád létal do zapovězených výšin, až se přiblížil příliš blízko ke slunci, které roztavilo vosk, křídla odpadla a on spadl do moře a utopil se.<sup>42</sup>

V současné chvíli je přirozeně ještě brzy předjímat úspěch či nezdar navrhovaných změn. Potenciálních problémů a neznámých, které jsou s novou úpravou spojeny, lze vy-  
pozorovat velké množství a bude jistě zajímavé sledovat, jak se s nimi oba soudy v legis-  
lativní a zejména aplikační praxi popasují. Lze totiž předpokládat, že vytyčení prvních  
pěti oblastí představuje pouhou první vlaštovku s následným dalším rozšiřováním pra-  
vomoci Tribunálu rozhodovat o předběžných otázkách i v dalších oblastech. Na paměti  
je třeba mít především primární cíl přenosu části rozhodování o předběžných otázkách  
na Tribunál, tedy odbřemenění Soudního dvora a s tím související zvýšení rychlosti jeho  
rozhodování. Právě tento kýžený výsledek představuje dle mého názoru hlavní otázku,  
která se s navrhovanou úpravou pojí. Odpověď na ni, jako i na mnoho dalších, však při-  
nese až čas.

---

<sup>42</sup> Stanovisko generálního advokáta Dámaso Ruiz-Jarabo Colomera ze dne 28. června 2001, ve věci C-17/00, *François de Coster proti Collège des Bourgmestre et Echevins de Watermael-Boitsfort*, ECLI:EU:C:2001:366, poznámka 95.

## **Preliminary Rulings before the General Court – is the last Inviolable Pillar of the European Union’s Judicial System crumbling?**

Šimon Otta (<https://orcid.org/0000-0002-0191-7430>)

**Abstract:** In early December last year (2022), the Court of Justice submitted a request to the European Parliament and the Council, pursuant to the second subparagraph of Article 281 TFEU, to amend Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. The amendment to the Statute requested by the Court of Justice is intended to confer on the General Court, for the first time in the history of the European Union, jurisdiction to rule on certain preliminary questions referred by the Member States. This comes after almost twenty years of the formal existence of this possibility and several rejections by the Court of Justice, when the Court of Justice considers that the time has come for the General Court to rule on some preliminary questions. The proposed arrangement can be divided into four areas, namely the definition of the areas in which the General Court is to rule on questions referred for a preliminary ruling, a centralised system for the allocation of questions referred for a preliminary ruling, with the Court of Justice being given responsibility for their allocation, new procedural safeguards linked to the partial transfer of the decision on questions referred for a preliminary ruling and, lastly, safeguard mechanisms which are no longer new to European law but which are being revived with the proposed arrangements for the transfer of part of the decision on questions referred for a preliminary ruling to the General Court. The aim of this article is to place the proposed changes in their historical context, to introduce them and to reflect on some of the critical points that might arise in connection with their passing.

**Keywords:** European Union law, Court of Justice, General Court, Preliminary Ruling Proceedings, Partial Transfer of Jurisdiction to the General Court