Soudní dvůr
Evropské unie

Zpráva předložená na základě čl. 3 odst. 2 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

Úvod

Dne 16. prosince 2015 přijal zákonodárce Evropské unie důležitou reformu unijní soudní struktury, když rozhodl, že se počet soudců Tribunálu postupně zdvojnásobí ve třech etapách a dne 1. září 2016 na něj bude přenesena pravomoc rozhodovat v prvním stupni spory mezi Unií a jejími zaměstnanci, která do té doby náležela Soudu pro veřejnou službu. Jak je uvedeno v pátém bodě odůvodnění nařízení 2015/2422[1], využití možnosti zvýšit počet soudců Tribunálu, která je stanovena ve Smlouvách, se jevilo být vhodným opatřením k tomu, aby se v krátké době snížil objem dosud neprojednaných věcí a omezily případy nepřiměřené délky řízení u Tribunálu. Evropský parlament a Rada tím uznaly, nakolik významné jsou výzvy spojené s neustálým růstem počtu věcí předkládaných unijním soudům a s jejich rostoucí složitostí, a poskytly Tribunálu nezbytné prostředky pro řádný výkon spravedlnosti.

Unijní zákonodárce měl zájem na zajištění efektivního dohledu nad touto reformou a jejími účinky jak po rozpočtové stránce, tak po stránce organizační, strukturální a procedurální. Za tím účelem byl Soudní dvůr vyzván, aby Evropskému parlamentu, Radě a Komisi předložil dvě zprávy, a to nejpozději do 26. prosince 2017 zprávu o možných změnách v rozdělení pravomocí mezi Soudní dvůr a Tribunál při rozhodování o předběžných otázkách a o tři roky později zprávu o fungování Tribunálu, zejména o jeho efektivnosti, o nezbytnosti a účinnosti navýšení počtu členů na dvojnásobek, o využití a účinnosti přidělených zdrojů a o zřizování dalších specializovaných senátů nebo zavádění dalších strukturálních změn[2].

[1] 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)

[2] V tomto ohledu viz článek 3 shora uvedeného nařízení, podle kterého se ke zprávám případně připojí legislativní žádosti nezbytné ke změně statutu.

Cílem tohoto dokumentu je reagovat na první z těchto výzev. Jsou v něm posouzeny všechny parametry, k nimž je třeba přihlížet při každé reflexi na téma případného přenesení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách na Tribunál; nejprve je však připomenut právní rámec a kontext této reflexe.

Právní rámec a kontext

Jak již Soudní dvůr mnohokrát připomněl ve své judikatuře i ve své pravidelné komunikaci se soudy členských států, řízení o předběžné otázce je „stěžejním bodem“ unijního soudního systému[3]. Je prostředkem, který umožňuje zajistit jednotný výklad a aplikaci tohoto práva prostřednictvím otázek předkládaných soudy členských států ohledně výkladu unijního práva nebo platnosti aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie[4]. Soudy členských států sice této možnosti zpočátku využívaly v relativně omezené míře, avšak v dnešní době se situace radikálně změnila: vnitrostátní soudy již neváhají obracet se na Soudní dvůr s žádostmi o rozhodnutí o předběžné otázce, které jsou čím dál častější a dotýkají se nejrozmanitějších oblastí[5].

Pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách, která je v principu stanovena v čl. 19 odst. 3 písm. b) Smlouvy o Evropské unii a rozvedena v článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, vykonává v současné době pouze Soudní dvůr.

Možnost přidělit určité věci týkající se předběžných otázek Tribunálu není zcela nová. Tato možnost, která byla zmíněna před téměř dvaceti lety v souvislosti s výrazným nárůstem pracovní zátěže obou soudů v okamžiku, kdy byla spuštěna třetí fáze Hospodářské a měnové unie a kdy krátce předtím vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva, a v rámci příprav na bezprecedentní rozšíření, byla výslovně uváděna v dokumentech a příspěvcích Soudního dvora a Tribunálu pro mezivládní konferenci jako jeden z možných způsobů, jak zabránit přehlcení soudu, a to vedle takových opatření, jako bylo přenesení nových kategorií přímých žalob na Tribunál, zřízení odvolacích senátů soudní povahy či zavedení síta pro kasační

[3] Posudek 2/13 (Přistoupení Unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014, EU:C:2014:2454, bod 176.

[4] Tento účel je ostatně zdůrazněn i v dokumentech vypracovaných pro tyto soudy, neboť je připomenut již v prvním bodě doporučení pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce (Úř. věst. C 439, 25. 11. 2016).

[5] V tomto ohledu viz soudní statistiky zveřejněné ve výročních zprávách o činnosti orgánu a tabulku, která je připojena k této zprávě a týká se věcí zahájených během prvních deseti měsíců roku 2017. Z 628 nových věcí se v 455 případech jednalo o věci týkající se předběžných otázek, což představuje více než 72 % z celkového počtu věcí předložených za toto období Soudnímu dvoru. Již několik let představují předběžné otázky dvě třetiny až tři čtvrtiny věcí předkládaných Soudnímu dvoru.

opravné prostředky[6]. Zmiňovaná možnost byla též formálně kodifikována, neboť čl. 256 odst. 3 první pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že „Tribunál je příslušný rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 267 ve zvláštních oblastech určených statutem“[7]. Pokud by se ukázalo, že je to nezbytné, bylo by tedy možné prostřednictvím změny statutu svěřit Tribunálu dílčí pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách.

Tato možnost však dosud nebyla využita. V letech následujících po 1. únoru 2003, kdy vstoupila v platnost Niceská smlouva, bylo totiž upřednostněno zřízení Soudu pro veřejnou službu a přenesení veškerých žalob na neplatnost a žalob pro nečinnost – které do té doby náležely do pravomoci Soudního dvora – na Tribunál, ovšem s výjimkou některých kategorií žalob meziinstitucionální povahy či žalob podávaných členskými státy proti aktům unijního normotvůrce. Řízení o předběžné otázce zůstalo ve výlučné pravomoci Soudního dvora, který od té doby přijal několik významných změn svého jednacího řádu – a také několik interních organizačních opatření – s významným dopadem jak na počet ukončených věcí, tak na průměrnou délku projednávání věcí, která byla jednou z hlavních obav, kvůli nimž byla vedena shora zmiňovaná reflexe o budoucnosti unijní soudní struktury.

Výzva zákonodárce, na niž tato zpráva reaguje, byla učiněna v kontextu, který se radikálně liší od kontextu panujícího v první dekádě 21. století. Zatímco v roce 2003 dosahovala průměrná délka projednávání věcí týkajících se předběžných otázek 25,5 měsíce, v roce 2016 činila 15 měsíců, což vzhledem k procesním a jazykovým nárokům na projednávání této kategorie věcí nepochybně představuje dobu, která se značně blíží absolutnímu minimu. K tomuto zkrácení lhůt došlo souběžně s výrazným nárůstem počtu žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce adresovaných Soudnímu dvoru, který rostl rychleji, než by bylo úměrné ke zvyšování počtu členských států (a soudců Soudního dvora). Zatímco v průběhu roku 2003 podaly soudy patnácti států, které tehdy tvořily Evropskou unii, Soudnímu dvoru 210 žádostí, v roce 2016 je to již 470 žádostí podaných soudy dvaceti osmi členských států, což představuje více než dvojnásobek oproti počtu žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podaných o třináct let dříve a dvě třetiny všech věcí předložených Soudnímu dvoru za předchozí rok. Tento rostoucí trend, který potvrzují nejnovější soudní statistiky[8] a který bude velmi pravděpodobně pokračovat vzhledem k intenzifikaci činnosti unijního normotvůrce,

[6] V tomto ohledu viz reflexní dokument o „[b]udoucnosti soudního systému Evropské unie“ předaný Radě v květnu 1999 a příspěvek Soudního dvora a Tribunálu adresovaný o rok později (v dubnu 2000) mezivládní konferenci.

[7] Viz článek 225 ES, který byl převzat beze změn, vyjma terminologických, do současného čl. 256 odst. 3 SFEU.

[8] Viz číselné údaje v příloze k této zprávě.

a zejména vzhledem ke zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce[9], tedy nutně vyžaduje hloubkovou reflexi o způsobu optimálního projednávání této kategorie věcí a může být podnětem k novému zamyšlení se nad vhodností částečného přenesení pravomoci pro rozhodování předběžných otázek na Tribunál.

Výhody a nevýhody plynoucí z přidělení některých řízení o předběžné otázce Tribunálu

Předně je ze striktně kvantitativního hlediska samozřejmostí, že přenesení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách na Tribunál v konkrétních oblastech vymezených statutem by čistě mechanicky muselo snížit pracovní zátěž Soudního dvora. Takové přenesení pravomoci by bylo možné vnímat tak, že nemá vliv na schopnost Tribunálu projednávat vlastní věci, neboť Tribunál bude napříště disponovat personálními zdroji, které mu umožní nejen snížit počet nevyřízených věcí, ale také za řádných podmínek projednávat veškeré jemu předkládané věci[10].

Je však třeba zohlednit skutečnost, že reforma soudní struktury stále probíhá a její účinky se dosud plně neprojevily, a to v kontextu, kdy i Tribunálu výrazně roste počet zahájených a projednávaných věcí[11]. Mimoto nelze tvrdit, že se zamýšleným přenesením pravomoci jsou spojeny jen samé výhody.

První otázkou v souvislosti s přenesením části řízení o předběžné otázce na Tribunál je, jaké „konkrétní oblasti“ mu budou svěřeny. Na první pohled se tento úkol zdá být snadný, neboť jde o určení technických oblastí blízkých spíše soudní agendě Tribunálu, v níž existuje letitá a ustálená judikatura, a představujících pro Soudní dvůr „masovou“ agendu. V tomto ohledu lze pomýšlet na otázky celní či tarifní nebo na otázky sociálního zabezpečení či nepřímých daní. Soudní dvůr by se tak zaměřil na oblasti považované za „zásadní“, jako je občanství Unie, prostor svobody, bezpečnosti a práva, vnitřní trh či hospodářská a měnová integrace.

[9] V tomto ohledu viz nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (Úř. věst. L 283, s. 1).

[10] V okamžiku, kdy byl tento dokument sepisován, měl totiž Tribunál k dispozici 46 soudců. Zbývalo ještě jmenovat jednoho soudce v rámci první fáze reformy soudní struktury odhlasované v roce 2015, zatímco v rámci třetí fáze této reformy by mělo k 1. září 2019 nastoupit devět nových soudců, čímž se celkový počet soudců Tribunálu zvýší na 56 (tento počet však bude třeba v případě vystoupení Spojeného království z Evropské unie snížit na 54).

[11] V průběhu prvních deseti měsíců tohoto roku tak bylo Tribunálu předloženo 799 nových věcí a k 31. říjnu 2017 činil počet projednávaných věcí před Tribunálem 1535 věcí.

Skutečnost je však mnohem složitější. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se často mohou týkat současně technických oblastí i výkladu základních ustanovení Smluv nebo určitého legislativního aktu. Naopak žádosti, které jsou na první pohled menšího významu nebo technické povahy, mohou nastolovat principiální nebo průřezové otázky, které se vážou k předkladateli žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nebo k jeho předmětu a nutně vyžadují principiální rozhodnutí, které může vydat pouze Soudní dvůr[12]. Přenesení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách na Tribunál, i kdyby se jednalo o přenesení částečné, by tedy vyžadovalo zvážit konkrétní opatření k provedení čl. 256 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie za účelem zabránění riziku, že při projednávání těchto otázek bude docházet k nejednotnému přístupu, což by zpochybnilo právní jistotu a důvěru, kterou vnitrostátní soudy a účastníci řízení do Soudního dvora Evropské unie jako orgánu vkládají.

Toto riziko nejednotného přístupu plyne i z toho, že je Tribunál svým uspořádáním od počátku nastaven na projednávání přímých žalob podávaných fyzickými či právnickými osobami, členskými státy nebo unijními orgány, a nikoli na projednávání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podávaných vnitrostátními soudy. Způsob vyřizování těchto dvou kategorií věcí je přitom zásadně odlišný, neboť řízení o předběžných otázkách se vyznačují zejména účastí značně vysokého počtu aktérů a používáním všech úředních jazyků v průběhu řízení. Navíc autorita rozsudků vydávaných Soudním dvorem v oblasti předběžných otázek je dána zejména tím, že každá věc je posuzována všemi soudci a generálními advokáty před tím, než je přidělena soudnímu kolegiu odpovídajícímu její obtížnosti.

Je pravda, že autoři Smlouvy stanovili určité záruky. Článek 256 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví předně možnost Tribunálu upustit od projednávání věci, která je mu předložena, má-li za to, že věc vyžaduje zásadní rozhodnutí, jež může ovlivnit jednotu a soulad práva Unie. Upravuje také „přezkumné“ řízení spočívající v možnosti Soudního dvora přezkoumat rozhodnutí Tribunálu o předběžných otázkách za podmínek a v mezích stanovených statutem. Nelze však vyloučit některé obtíže.

[12] Tak je tomu například u celé řady žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce v oblasti daňové. Nezřídka se stává, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu konkrétních ustanovení směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 347, 11. 12. 2006, s. 1) nebo směrnice 77/388/EHS, která byla shora uvedenou směrnicí zrušena, v sobě zahrnují otázky týkající se tak základních pojmů, jako je zneužití práva. Jako příklad lze uvést věc Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), která se v podstatě týkala daně z přidané hodnoty, avšak vedla Soudní dvůr k vydání principiálního rozsudku o rozsahu působnosti Listiny základních práv Evropské unie.

K postoupení věci Soudnímu dvoru by totiž mohlo dojít až v relativně pokročilém stadiu řízení, jakmile vyjde plně najevo složitost věci – nebo její ústavněprávní rozměr – takže by došlo k podstatnému prodloužení řízení z důvodu postupného posuzování věci dvěma různými soudy. Toto prodloužení řízení by mohlo mít za následek, že by vnitrostátní soudy váhaly s předložením věci Tribunálu, i kdyby byly konfrontovány s reálným problémem výkladu či platnosti unijního práva. Předvídatelná délka řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem je přitom pro vnitrostátní soud zásadním faktorem, neboť řízení o předběžné otázce přistupuje k vnitrostátnímu řízení.

Je patrné, že nevýhodám spojeným s přenesením pravomoci nelze předejít ani přezkumem případných rozsudků Tribunálu v oblasti předběžných otázek, který by prováděl Soudní dvůr. Navzdory tomu, že se průběh přezkumného řízení dočkal vylepšení v novém jednacím řádu Soudního dvora, který vstoupil v platnost dne 1. listopadu 2012, je nutno připomenout, že zahájení takového řízení je spojeno se značně restriktivními podmínkami, neboť ho lze využít – za podmínek a v mezích stanovených statutem – pouze v případě „vážného ohrožení jednoty nebo souladu práva Unie“. Přezkumné řízení tedy nepředstavuje účinný lék na potenciálně nejednotnou judikaturu Soudního dvora a Tribunálu, ledaže by byl zcela překroucen účel tohoto řízení a byla by přezkoumávána všechna rozhodnutí vydaná Tribunálem v oblasti předběžných otázek – v důsledku takového přístupu by ale potenciální přínosy částečného přenesení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách na Tribunál zůstaly zcela bez účinku, a to jak z hlediska snížení pracovní zátěže Soudního dvora, tak z hlediska efektivnosti a délky projednávání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce[13].

Závěr

I když je bezpochyby možné na tyto různé otázky nacházet odpovědi, je třeba konstatovat, že jde o problém zásadního významu a že zavedení vhodných mechanismů umožňujících, aby si řízení o předběžné otázce zachovalo roli „stěžejního bodu“ unijního soudního systému, je mimořádně citlivým krokem.

V době, kdy jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládané Soudnímu dvoru projednávány rychle a kdy dialog se soudy členských států nebyl nikdy intenzivnější, se nejeví jako vhodné, aby bylo v této fázi přikročeno k přenesení pravomoci týkající se takových žádostí na Tribunál. To platí tím spíše za současného kontextu vyznačujícího se růstem počtu

[13] Je nezbytné mít stále na paměti, že rozhodnutí vydávaná v oblasti předběžných otázek podávají obecně závazný výklad přesahující rámec samotného sporu, který vedl k předložení věci unijnímu soudu.

věcí předkládaných Tribunálu a potřebou, aby se Tribunál reorganizoval a přizpůsobil své metody práce.

Za těchto podmínek se Soudní dvůr domnívá, že v této fázi není důvodné navrhovat změnu jeho statutu ve smyslu přenesení části pravomoci, již vykonává v oblasti předběžných otázek, na Tribunál.

V tomto zásadním bodě je však třeba hovořit velmi jasně: nelze v tom v žádném případě spatřovat definitivní postoj k otázce rozdělení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách mezi Soudní dvůr a Tribunál. Soudní dvůr se však domnívá, že o částečném přenesení této pravomoci na Tribunál nelze uvažovat, dokud nebudou přijatá další opatření.

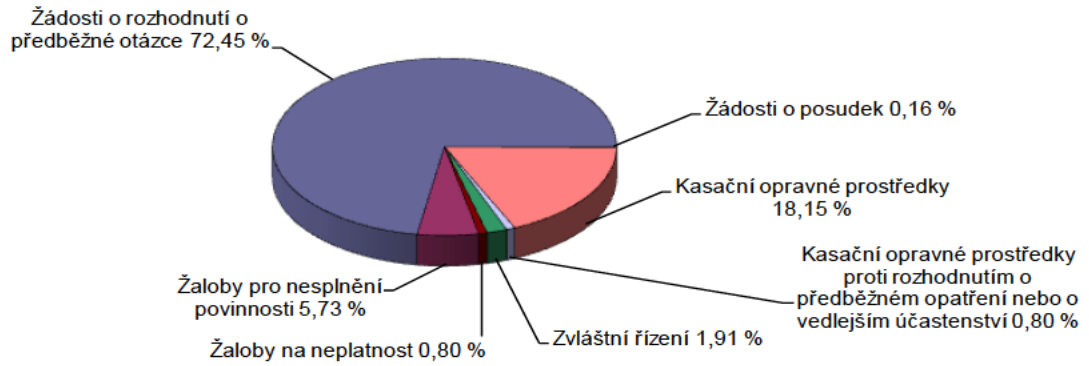
Zaprvé totiž Soudní dvůr nadále pozorně sleduje vývoj počtu žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce a délku nezbytnou k jejich projednání. Možnost pozdějšího přenesení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách nelze v určitých konkrétních oblastech vyloučit, dospěje-li počet a složitost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce předkládaných Soudnímu dvoru do takového stadia, že si to bude žádat řádný výkon spravedlnosti. V takovém případě by bylo nutné přistoupit ke změně procesních pravidel Tribunálu tak, aby byly upraveny způsoby projednávání věcí přizpůsobené povaze a specifičnosti předběžných otázek a aby bylo v co možná největší míře zabráněno shora uvedenému riziku nejednotné judikatury.

Soudní dvůr a Tribunál byly zadruhé nuceny – vzhledem ke kontextu reformy soudní struktury Evropské unie – provést inventarizaci všech pravomocí, které v současnosti vykonávají, aby bylo možné zjistit, zda by nezávisle na případné změně v rozdělení pravomocí v oblasti předběžných otázek mohly být přijaty další změny v rozdělení pravomocí zejména v souvislosti s projednáváním přímých žalob a v případě Soudního dvora též v souvislosti s projednáváním kasačních opravných prostředků. Reflexe vedená k těmto otázkám již značně pokročila a pravděpodobně povede v roce 2018 k vypracování návrhů, jež by se měly odrazit ve změně jak statutu Soudního dvora Evropské unie, tak jednacích řádů obou soudů.

Příloha: Přehled věcí zahájených před Soudním dvorem od 1. ledna do 31. října 2017

Zahájené věci – podle typu návrhu (2017)

od 1. 1. 2017 do 31. 10. 2017



Typ návrhu	leden	únor	březen	duben	květen	červen	červenec	srpen	září	říjen	Celkem
Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Žaloby na neplatnost		1	1		1			1		1	5
Žaloby pro nesplnění povinnosti		2	3	4	3	6	6	4	4	4	36
Kasační opravné prostředky	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Kasační opravné prostředky proti rozhodnutím o předběžném opatření nebo o vedlejším účastenství				2			1		2		5
Mezisoučet	**48**	**58**	**55**	**66**	**100**	**67**	**65**	**60**	**52**	**44**	**615**
Žádosti o posudek									1		1
Zvláštní řízení		1	2			4	3	2			12
Mezisoučet		**1**	**2**			**4**	**3**	**2**	**1**		**13**
Celkem	**48**	**59**	**57**	**66**	**100**	**71**	**68**	**62**	**53**	**44**	**628**