

2. 3. 2004

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Fungování a praxe řízení o předběžné otázce u Evropského soudního dvora ve světle posledního vývoje

Řízení o předběžné otázce má především za cíl zajištění jednotného výkladu a stejné aplikace komunitárního práva a napomáhá vnitrostátním orgánům správně komunitární právo uplatňovat. Řízení v zásadě spočívá v dialogu mezi soudci vnitrostátních soudů a ESD a představuje tudíž základ spolupráce soudních orgánů členských zemí a ESD.

Fungování a praxe řízení o předběžné otázce u Evropského soudního dvora ve světle posledního vývoje

Doc. Dr. Alexander Egger, tajemník pro právní záležitosti úřadu Nejvyššího státního zastupitelství a člen Vysoké školy ekonomické a správní ve Vídni

Máme-li osvětlit nedávnou praxi soudu¹⁾ v oblasti rozhodnutí o předběžné otázce, je třeba mít na paměti účel a funkci samotného řízení o předběžné otázce, které představuje asi polovinu všech věcí, které soud projednává.

Řízení o předběžné otázce má především za cíl zajištění jednotného výkladu a stejné aplikace komunitárního práva a napomáhá vnitrostátním orgánům správně komunitární právo uplatňovat. Řízení v zásadě spočívá v dialogu mezi soudci vnitrostátních soudů a ESD a představuje tudíž základ spolupráce soudních orgánů členských zemí a ESD.

Vedle toho je řízení o předběžné otázce nepřímým nástrojem ochrany práv jednotlivce a to i přes to, že role soukromých stran je v tomto řízení velmi omezena, neboť tyto nemají před soudem postavení stran, locus standi. Je na soudci domácího soudu, zda se na soud v Lucemburku s předběžnou otázkou obrátí. Strany mohou pouze navrhnout u ústního jednání, anebo podávat písemné připomínky. I tak je řízení o předběžné otázce jedním z mála způsobů, jak se může jednotlivec se svou věcí dostat před ESD.

Klíčovou charakteristikou řízení o předběžné otázce je rozdělení úkolů mezi soudcem vnitrostátního soudu a ESD.

Nejdříve je na vnitrostátním soudu, aby rozhodl principiálně, zda vůbec řízení o předběžné otázce iniciovat, a pokud ano, pak kdy, tj. ve které fázi řízení. Dále pak musí vnitrostátní soud ustanovit fakta kauzy a popsat domácí právní úpravu, která se ve věci uplatňuje. Zde je třeba dodržet uváděné pořadí. Poté je na vnitrostátním soudu, aby na fakta případu aplikoval též komunitární právo. ESD obvykle komunitární právo neaplikuje na konkrétní věc, jakož ani nevykládá právo vnitrostátní. ESD se omezuje pouze na výklad komunitárního práva.

1. Nepřípustnost

V některých případech nevydává ESD ve věci rozhodnutí, ale pouze soudní usnesení (v angličtině

termín „order“), ve kterém prohlásí věc za nepřijatelnou a řízení ukončí. To nastává:

- pokud dotazující se orgán není soudem ve smyslu ustanovení článku 234 Smlouvy o založení Evropského společenství (viz infra), nebo
- pokud není řádně definován faktický nebo právní kontext kauzy. Toto kritérium je bráno v potaz zejména ve věcech týkajících se hospodářské soutěže. V této souvislosti je třeba zmínit judikát ve věci Telemarsicabruzzo²).

ESD se také nezabývá předloženou otázkou:

- jestliže bylo již vnitrostátní řízení ukončeno, nebo
- jestliže byla otázka mezitím stažena, nebo
- jestliže jde o otázku hypotetickou, nebo
- jestliže není její řešení nezbytné pro rozhodnutí ve věci.

Existují však způsoby, jak nepřijatelnost otázky napravit. ESD si může od vnitrostátního soudu vyžádat upřesnění. Jiným hojně užívaným způsobem je přeformulování otázky, například tehdy, kdy vnitrostátní soud požaduje zhodnocení souladu domácí právní úpravy s konkrétním ustanovením komunitárního práva. V takovém případě soud vyloží předmětné ustanovení ve vztahu k právnímu a faktickému kontextu kauzy bez toho, aby předmětné ustanovení aplikoval na daná fakta.

I za dalších okolností se může ESD prohlásit za nekompetentní ve věci, zejména tehdy, dotazuje-li se vnitrostátní soud na věc, která nemůže ve smyslu ustanovení článku 234 být předmětem řízení o předběžné otázce (jako je výklad primárního práva a interpretace a platnost úkonů institucí Společenství). Mezi tyto úkony patří i nezávazné akty nebo smíšené smlouvy³) (tj. smlouvy uzavřené nejen Společenstvím, ale také členskými státy jako jednou smluvní stranou a třetí zemí jako druhou smluvní stranou, například Smlouvy o partnerství s bývalými sovětskými republikami⁴)).

2. Dotazující se soud

2.1. Oprávněnost podat předběžnou otázku

ESD vydá rozhodnutí o předběžné otázce pouze tehdy, je-li vnitrostátní orgán oprávněn k jejímu podání do Lucemburku. Tímto orgánem musí být soud, a to nikoli ve smyslu vnitrostátní právní úpravy, ale ve smyslu ustanovení článku 234 Smlouvy o založení Evropského společenství. V tomto ohledu postupuje ESD s ohledem na funkci orgánu: dotazující se orgán musí fungovat jako soud v řízení, které předchází podání předběžné otázky.

Základní kritéria jsou definována takto:

„Má-li rozhodnout, zda dotazujícím se orgánem je soud či tribunál, což je otázka, kterou upravuje pouze komunitární právo, ESD bere v úvahu celou řadu faktorů, mezi které patří to, zda je orgán ustaven ze zákona, zda je trvalý, zda má mandatorní jurisdikci, zda je řízení před ním *inter partes*, zda uplatňuje právní normy a konečně, zda je nezávislý.“⁵)

Z této precedenční, v judikátu obsažené definice⁶) plyne, že poradní orgány, arbitrážní komise⁷) a profesní organizace⁸) nesplňují kritéria pro dotazující se orgán. S ohledem na povahu vnitrostátního řízení je ESD ochoten připustit předběžné otázky v prozatímních věcech a zkoumat věci předložené odbory nebo spotřebitelskými organizacemi⁹).

Výše uvedené je dokladem toho, že soudní orgány ve smyslu vnitrostátní právní úpravy nemusí být považovány za soudy ve smyslu komunitárního práva, a naopak, orgány, které nejsou soudy podle vnitrostátního práva, mohou jimi být ve smyslu komunitárního práva.¹⁰) Tím je vysvětleno, proč se ESD často zabývá případy správního práva, např. z oblasti daňové či imigrační.

2.2. Povinnost podat předběžnou otázku

Některé soudy jsou nejen oprávněny, ale přímo povinny podat předběžnou otázku. To je v zásadě tehdy:

1. je-li v sázce platnost úkonu Společenství (případ Foto-Frost¹¹)), nebo
2. neexistuje-li opravný prostředek proti rozhodnutí vnitrostátního soudu. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že zvláštní opravný prostředek k ústavnímu soudu není považován za opravný prostředek. Z toho plyne, že povinnost obracet se na ESD se netýká pouze nejvyššího soudnictví, jako je český Nejvyšší správní soud nebo Nejvyšší soud. V některých členských zemích, např. v Rakousku či Německu, je porušení povinnosti obrátit se na ESD kvalifikováno jako porušení ústavního práva a postoupeno ústavnímu soudu. Navíc takové porušení zakládá odpovědnost členského státu za škodu.

V nedávném rozsudku ve věci Lyckeskog se objevil závěr týkající se specifík vnitrostátních systémů opravných prostředků. V tomto případě ESD shledal, že „rozhodnutí vnitrostátního soudu, která lze napadnout u nejvyššího soudu, nelze považovat za rozhodnutí soudu nebo tribunálu členské země, proti kterým neexistuje opravný prostředek na základě vnitrostátní právní úpravy“. Skutečnost, že nejvyšší soud dříve, než zkoumá meritum věci, rozhoduje o přípustnosti odvolání, nelze považovat za neexistenci opravného prostředku. ¹²⁾

3. Nedávný vývoj

3.1. Novelizace procesního řádu

Za určitých okolností rozhoduje ESD ve zjednodušeném řízení, tj. prostřednictvím zdůvodněného stanoviska bez vyjádření generálního advokáta a bez ústního jednání.

Článek 104 odst. 3 procesního řádu zmiňuje tři možné případy, kdy tomu tak je:

- předběžná otázka je totožná s již dříve předloženou otázkou, nebo
- odpověď je možné lehce dovodit z existující judikatury, nebo
- odpověď je tak jednoznačná, že nepřipouští důvodnou pochybnost.

Další procesní novinka je upravena v článku 104a procesního řádu. Na základě žádosti dotazujícího se vnitrostátního soudu, tedy nikoli stran, může předseda ESD rozhodnout o zrychleném řízení. V tom případě je fáze písemných podání mnohem kratší a ústní jednání může být nařízeno jen několik týdnů po podání předběžné otázky. Tato forma řízení je často požadována vnitrostátními soudy v souvislosti s veřejnými zakázkami, kde jde o čas. Praxe ESD je v tomto ohledu však velmi striktní.¹³⁾

3.2. Smlouva z Nice

Smlouva z Nice, která vstoupila v platnost v únoru 2003, obsahuje také několik změn týkajících se ESD a zvláště pak řízení o předběžné otázce. Článek 225 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství dává Radě pravomoc přenést některé věci, včetně předběžných otázek, na Soud první instance. To se však vztahuje pouze na specifické oblasti.

V oblasti vízové, azylové a imigrační¹⁴⁾ existuje ta zvláštnost, že za prvé nižší soudy nejsou oprávněny podávat předběžné otázky a za druhé žádat interpretaci komunitárních aktů může i Rada, Komise a jednotlivé členské státy.

Co se týče otázek policejní a soudní spolupráce v trestněprávních věcech,¹⁵⁾ je ESD kompetentní pouze pro ty členské státy, které si tak zvolily,¹⁶⁾ ale není oprávněn vykládat primární právo, tj. Smlouvu o založení Evropské unie.

Dále je ve smyslu ustanovení článku 20 zákona o ESD spolu s článkem 44 odst. 2 procesního řádu

soud oprávněn vydat společně s vyjádřením generálního advokáta opatření, které se nemusí týkat pouze předběžné otázky a které je též formou zkráceného řízení.

4. Účinky rozhodnutí o předběžné otázce

Rozhodnutí o předběžné otázce je, *stricto sensu*, závazné pouze pro ten soud, který zahájil řízení o předběžné otázce, jakož i pro všechny ostatní soudy v téže věci. Jiným vnitrostátním soudům není tudíž zapovězeno položit předběžnou otázku znovu, i když se tak vystavují riziku, že bude řešena usnesením. I ten vnitrostátní soud, který inicioval řízení o předběžné otázce, se může dotazovat opakovaně v téže věci, pokud žádá vyjasnění některých aspektů, které nebyly v prvním rozsudku řešeny. Tak může vzniknout celá série návazných věcí.¹⁷⁾

Jak je patrné z nedávného rozsudku ve věci Köbler¹⁸⁾, rozhodnutí o předběžné otázce má význam i pro ostatní soudy. V tomto rozsudku ESD shledal, že odpovědnost členského státu za škodu se vztahuje i na rozhodnutí domácích soudů, která by nebyla v souladu s rozhodnutím v předběžné otázce.

Na druhé straně je možná i situace, kdy se dotazující soud neřídí rozsudkem ESD, jak tomu bylo v kauze fotbalového klubu Arsenal. Nejvyšší soud výslovně ve svém zdůvodnění uvedl, že se ESD¹⁹⁾ opíral o jiná fakta než nejvyšší soud a že tudíž tento není jeho právním názorem vázán.²⁰⁾

Rozsudky ESD mají v zásadě retroaktivní účinek. Za určitých okolností však může ESD účinky omezit na kauzy, které jsou dosud v běhu před vnitrostátními soudy. Pro takové omezení musí být však splněna dvě základní kritéria: za prvé, že domácí orgány, jejichž opatření jsou napadána, postupovaly v dobré víře, tj. existovaly přiměřené důvody domnívat se, že výklad komunitárního práva domácím orgánem byl správný, a za druhé, že existuje riziko vzniku vážných potíží, např. v rozpočtu dotčeného členského státu.

Pro ilustraci si dovolím příklad:

Představme si situaci, kdy během předvstupních jednání mezi Českou republikou a Evropskou unií dojde v rámci prověřování harmonizace práva i na hodnocení českých daňových zákonů z hlediska případného nesouladu s příslušnou direktivou. Evropská komise nakonec dospěje k závěru, že právní úprava není v rozporu s direktivou a Česká republika tudíž nemusí direktivu transponovat do svého práva. Několik měsíců po vstupu do EU odmítne český podnik zaplatit daň podle českého práva a právní poradce tohoto podniku chytře nadnese otázku souladu s evropskou direktivou.

V reakci na tento návrh právního zástupce postoupí Nejvyšší správní soud otázku konformity české daňové úpravy ESD. Pokud by ESD vyložil direktivu tak, že příslušná daň v rozporu s ní je, pak je možné, že by toto rozhodnutí vydal s následujícími omezeními, jako tomu bylo i u dřívějších obdobných kauz:

„... vzhledem k tomu, že tato direktiva nebyla dosud předmětem řízení o předběžné otázce a tudíž nebyl tímto soudem poskytnut její výklad, a vzhledem k postupu Komise, který mohl vést vládu (členského státu) k určitým závěrům, mohla se tato vláda přiměřeně domnívat, že dotčený zákon je v souladu s komunitárním právem. (...)

Z výše uvedeného důvodu je nutno uzavřít, že ustanovení direktivy nelze uplatňovat v souvislosti s nároky vzniklými před datem tohoto rozsudku s výjimkou těch nároků, které byly podány právní nebo správní cestou před tímto datem. “²¹⁾

Na závěr je třeba uvést, že četnost předběžných otázek k ESD závisí na celé řadě faktorů a že je tudíž víceméně nemožné cokoli v tomto ohledu předpovědět. Jak ukazují výroční statistiky ESD, počet předběžných otázek u jednotlivých členských států nijak nekoresponduje s počtem obyvatel nebo HDP. V praxi se jedná o celou řadu faktorů, které působí na vnitrostátní soudy, jako je například existence opravného prostředku v případě nepodání předběžné otázky, celková mentalita v justici, míra informovanosti o právu EU (jak mezi soudci, tak mezi právními firmami), konkrétní okolnosti případu a individuální styl soudce, tj. jeho otevřenost vůči jiným zdrojům na jedné straně a snaha rozhodovat autonomně na straně druhé, tedy jakási přehnaná nezávislost.

Předneseno na mezinárodní konferenci o judikatuře Evropského soudního dvora a jejím významu pro české právní prostředí v Brně 11. listopadu a v Praze 12. listopadu 2003.

Procesní úkony v řízení o předběžné otázce

Doc. Dr. Alexander Egger

Článek byl publikován v časopise EMP

- 1) Evropský soudní dvůr (ESD).
- 2) Čj. C-320/90, C-321/90 a C-322/90 [1993] ECR I-393.
- 3) Čj. 181/73 Haegeman [1974] ECR 459 odst. 3 a násl.
- 4) Čj. C-265/03 Simutenkov v běhu.
- 5) Společně čj. C-110/98 až C-147/98 Gabalfrisa and Others [2000] ECR I-1577, odst. 33.
- 6) Viz např. čj. 318/85 Greis Unterweger [1986] ECR 955.
- 7) Čj. 61/65 Vaassen [1966] ECR 261.
- 8) Srovnej odlišný pohled ESD k čj. 246/80 Broekmeulen [1981] ECR 2311 a k čj. 138/80 Borker [1980] ECR 1975.
- 9) Čj. C-195/98 Österreichischer Gewerkschaftsbund [2000] ECR I-10532.
- 10) Viz např. čj. C-54/96 Dorsch Consult [1997] ECR I-4961, odst. 23.
- 11) Čj. 314/85 Foto-Frost [1987] ECR 4199.
- 12) Čj. C-99/00 Lyckeskog [2002] ECR I-4839 odst. 16, který hovoří o švédském systému opravných prostředků, ve kterém mají strany vždy právo odvolat se proti rozhodnutí hovrättu k Högsta domstol. Rozhodnutí hovrättu nelze tudíž považovat za rozhodnutí, proti kterému není přípustný opravný prostředek. Högsta domstol může pak vydat usnesení o přípustnosti, pokud je takové usnesení nezbytné k prokázání toho, že odvolání bude soudem přezkoumáno.
- 13) Ojedinelé případy, kdy ESD vyhověl tomuto procedurálnímu návrhu, viz čj. C-189/01 Jippes [2001] ECR I-5689, a C-491/01 BAT [2002] ECR I-11453. Ani jeden se netýká zadávání veřejných zakázek.
- 14) Článek 68 Smlouvy o založení Evropského společenství.
- 15) Článek 35 Smlouvy o založení Evropské unie.
- 16) Všechny soudy nebo pouze soudy poslední instance.
- 17) Čj. C-432/92 Anastasiou I [1994] ECR I-3087, C-219/98 Anastasiou II [2000] ECR I-5241a C-140/02 Anastasiou III rozsudek z 30. září 2003 nyr.
- 18) Čj. C-224/01 rozsudek z 30. září 2003 nyr.
- 19) Čj. C-206/01 Arsenal Football Club [2002] ECR I-10273.
- 20) [2002] EWCH 2695 (ch.), ALLER (2003) Vol. I, p. 137-147.
- 21) Čj. C-437/97 EKW/Wein & Co [2000] ECR I-1157, odst. 58 a 60.

Doc. Dr. Alexander Egger

Článek byl publikován v časopise EMP

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Evropská unie mění pravidla plateb: více odpovědnosti, intenzivnější zpracování dat, více kontrol](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc květen 2026](#)
- [Sport versus EU - aktuální sportovní kauzy rozhodované Soudním dvorem EU](#)
- [Postavení finančního arbitra v kontextu nařízení Brusel I bis - Funkční pojetí „soudu“, osvědčení podle čl. 53 a možnost výkonu nálezu v jiných členských státech EU](#)
- [ESG Simple jako praktická opora pro ESG reporting malých a středních podniků](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc duben 2026](#)
- [Dvě kiwi denně: EU schválila první zdravotní tvrzení pro čerstvé ovoce](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Nová pravidla pro ground handling v EU a jejich dopady na letecký sektor](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc březen 2026](#)