

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

# **Povinnost odůvodnit rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky jako jeden z nástrojů zajištění práva na účinnou soudní ochranu (stav po rozsudku Soudního dvora ve věci Consortio Italian Management)**

Soudní dvůr Evropské unie[1] v rozhodnutí ve věci Köbler[2] rozhodl, že členské státy jsou povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivcům v případech, kdy porušení práva EU vyplývá z rozhodnutí soudu členského státu, který rozhoduje v poslední instanci.[3] Kritérií stanovenými ve věci Köbler byla přitom rozšířena již zavedená doktrína odpovědnosti státu za porušování práva EU na soudy členských států rozhodující tzv. v posledním stupni (či instanci).[4]

Podmínky této odpovědnosti jsou v zásadě stejné jako ty, které upravují odpovědnost státu podle práva EU obecně; musí se tedy jednat o porušení takového pravidla, jehož cílem je poskytnout práva jednotlivcům, porušení unijního práva musí být dostatečně závažné[5] a mezi porušením pravidla a vznikem škody musí existovat přímá příčinná souvislost (*kauzální nexus*). Odpovědnost členského státu zde vychází přímo z unijního práva. To znamená, že jednotlivci musí mít možnost dovolávat se odpovědnosti členského státu a požadovat náhradu škody prostřednictvím řízení před vnitrostátním soudem a při dodržení principů rovnosti (ekvivalence) a efektivity, nehledě na případná omezení takovéto žaloby ve vnitrostátním právu. Nedochozí tak sice k využití dalšího opravného prostředku proti rozhodnutí vnitrostátního soudu posledního stupně, ale jednotlivec - účastník původního řízení před vnitrostátním soudem - má možnost získat náhradu vzniklé škody.[6]

Význam rozsudku *Köbler* spočívá v uznání skutečnosti, že soudy členských států hrají zvláště důležitou roli při aplikaci práva EU. Vzhledem k tomu, že právo EU uplatňují především vnitrostátní soudy, jsou jednotlivci povinni se právě u nich domáhat plného výkonu a ochrany svých práv vyplývajících z unijního práva. Je proto nezbytné, aby vnitrostátní soudy v tomto ohledu plnily své povinnosti a správně unijní právo uplatňovaly.[7]

Od zásadního rozsudku SDEU ve věci *Köbler*, vydaného v roce 2003, se zásadě odpovědnosti státu za porušení práva EU vnitrostátními soudy dostalo značné pozornosti také v odborné literatuře.[8] V tomto ohledu byl hlavní důraz kladen na principiální přijetí odpovědnosti státu za porušení unijního práva vnitrostátním soudem.[9] Odpovědnost z důvodu soudních pochybení byla na druhou stranu kritizována s ohledem na princip *res iudicata* a procesní autonomii členských států. Kromě toho bylo v odborné literatuře analyzováno i kritérium dostatečně závažného porušení unijní právní normy.[10]

Tento příspěvek se zaměřuje na současný stav unijní úpravy odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením povinnosti podat předběžnou otázku k Soudnímu dvoru dle čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) ve vztahu k povinnosti vnitrostátního soudu (soudního orgánu posledního stupně) odůvodnit své rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky. Ta sice není přímo v primárním právu EU zakotvena, ale - jak bude dále ukázáno - je nezbytným předpokladem pro zachování práva na spravedlivý proces pro účastníky řízení před vnitrostátními

soudy, v nichž vyvstane situace, s níž je spjata povinnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Současně dle názoru autora nepoložení předběžné otázky soudním orgánem členského státu zakládá ve vztahu k účastníkům vnitrostátního soudního řízení též porušení práva na účinnou soudní ochranu (coby jednu z obecných zásad právních, které jsou součástí primárního práva EU) a na zákonného soudce.[11] Proto by měla být povinnost rozhodnutí vnitrostátního soudu o nepoložení předběžné otázky náležitě odůvodnit více akcentována, a to i s ohledem na recentní judikaturu nejen SDEU, ale též soudů členských států, které tento požadavek ve vztahu ke „svým“ národním soudům rovněž prosazují.[12]

Její kritické zhodnocení *de lege lata* i *de lege ferenda* je pak na místě i proto, že dle aktuální právní úpravy je vyžadování náhrady od členského státu za nepoložení předběžné otázky soudem poslední instance primárním nástrojem nápravy porušení unijního práva.[13] Proto by měla být část řízení před vnitrostátním soudem, v níž dochází k položení předběžné otázky, právně bezchybná, přezkoumatelná a vůči účastníkům vnitrostátního řízení srozumitelná. Dodržením těchto podmínek si mj. vnitrostátní soud do budoucna zaručuje, že jeho postup bude plně v souladu s platnou právní úpravou řízení o předběžné otázce a nebudou tak naplněny podmínky pro následné vedení sankčního řízení dle podmínek Köblerovy doktríny.

V práci je využívána recentní judikatura Soudního dvora spolu s judikaturou ESLP a judikaturou členských států, společně s právními názory vyjádřenými generálními advokáty v jejich stanoviscích v rámci řízení o předběžné otázce, relevantní soudobá sekundární literatura a analýza ustanovení primárního práva za využití metody komparace, synchronní analýzy a sondy.

## **Odůvodnění rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky jako prostředek ochrany základních práv Unie**

Jedním z důsledků nepoložení předběžné otázky je odepření tzv. práva na přístup k soudu[14], konkrétně Soudnímu dvoru, pro účastníka vnitrostátního sporu, v němž vznikla povinnost předběžnou otázku položit. Tím dochází současně k zásahu do práva na účinnou soudní ochranu prostřednictvím unijního práva. K tomu je však nutno zodpovědět otázku, do jaké míry může nepoložení předběžné otázky podle čl. 267 odst. 3 SFEU zakládat právě porušení práva na účinnou soudní ochranu.[15]

Přitom je třeba mít na zřeteli, že v současnosti nastavený systém odpovědnosti státu za škodu dle Köblerovy doktríny zatím neposkytuje efektivní náhradu pro jednotlivce, jejichž unijní práva byla poškozena nepoložením předběžné otázky soudním orgánem posledního stupně.[16] Proto je nutné problematiku odpovědnosti členského státu doplnit o uvážení, zda nedošlo postupem vnitrostátního soudu též k zásahu do základních práv občanů Unie. V tomto smyslu je třeba upozornit, že jedním ze základních principů odpovědnosti členského státu je zajištění práva na účinnou soudní ochranu.[17] Dle autora je tak třeba nahlížet na rozebíranou povinnost vnitrostátního soudu položit předběžnou otázku též prismatem čl. 47 odst. 2 Listiny základních práv EU (dále jen „LZP EU“) a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“)[18].

Princip odpovědnosti členského státu je v unijním právu obecně odvozován od zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU, která ukládá členským státům povinnost odstranit protiprávní následky porušení unijního práva, chránit unijní práva, uplatnit všechny prostředky k zajištění efektivní aplikace unijního práva a k dosažení cílů Smluv. Právo na účinnou soudní ochranu pak konstruuje základní cíl, jehož má být dosaženo skrze jednání členských států, a který je zahrnut pod principem loajální spolupráce. Princip odpovědnosti členského státu za škodu dle Köblerovy doktríny spojuje povinnost národního soudu položit předběžnou otázku k Soudnímu dvoru

se soudní ochrannou práv jednotlivců vyplývajících z unijního práva. Rovněž dává jednotlivcům právo dosáhnout kompenzace, přičemž efektivnost tohoto práva nesmí být zamezena ani omezena národními procesními předpisy.

V současné době judikatura Soudního dvora směřuje k vymezení standardů soudní ochrany skrze výklad národních procesních předpisů a práv poskytovaných LZP EU, předně vyplývajících z jejího článku 47.<sup>[19]</sup> Tento článek je pak úzce spojen s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU, který nabývá specifického významu ve vztahu právě k řízení o předběžné otázce. Ačkoliv přitom čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU nepožaduje po členských státech dohlížet nad uvažováním národních soudů ve vztahu k podání nebo nepodání předběžné otázky, přesto dokazuje, že je řízení o předběžné otázce součástí analýzy dodržování práva na účinnou soudní ochranu vnitrostátním soudem. Kromě toho existuje spojení mezi řízením o předběžné otázce, jak ve vztahu k platnosti unijního práva, tak k jeho výkladu, a právem na účinnou právní ochranu stipulovaném v čl. 47 LZP EU.

Ve spojitosti s výše uvedeným je třeba uvést, že Soudní dvůr ve věci Köbler nechal otevřenou otázku, zda nepoložení předběžné otázky může samo o sobě vést ke vzniku odpovědnosti členské státní, nebo je nezbytné, aby došlo současně též k porušení unijního práva.<sup>[20]</sup> Nabízí se proto úvaha, zda může zamezení přístupu k Soudnímu dvoru v rámci řízení o předběžné otázce znamenat vedle porušení povinnosti v čl. 267 odst. 3 SFEU také odepření práva na účinnou soudní ochranu, když povinnost položit předběžnou otázku směřuje k ochraně před porušením unijního práva. Rozhodnutí vnitrostátního soudu nepoložit předběžnou otázku totiž upírá účastníkovi řízení před vnitrostátním soudem právo, aby otázku platnosti, případně výkladu unijního práva, rozhodl jediný k tomu příslušný soud, tj. Soudní dvůr jako tzv. zákonný soudce.<sup>[21]</sup> Pokud se tedy v řízení před vnitrostátním soudem jednalo o takovou otázku, a ta nebyla Soudnímu dvoru předložena a rozhodl o ní sám vnitrostátní soud, rozhodoval ve věci soud, který k tomu neměl pravomoc. V takovém případě by došlo k porušení čl. 47 odst. 2 LZP EU. Měli bychom tak před sebou situaci s dvojnásobným pochybením. Jednak nebyla položena předběžná otázka, ačkoliv být položena měla, a současně o určité otázce unijního práva rozhodl nepřislušný soud. Pro řešení tohoto problému v rámci práva EU se potom lze inspirovat v judikatuře ESLP.

ESLP ohledně odpovědnosti státní rozlišuje mezi *error in procedendo* a *error in iudicando*. Druhé uvedené zahrnuje situace, v nichž dojde k porušení hmotněprávního pravidla, které uděluje právo. *Error in procedendo* pak zahrnuje situace, kdy rozhodnutí národního soudu vede k porušení práva být slyšen, zakotveného v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). V tomto smyslu může být porušení povinnosti uvedené v čl. 267 odst. 3 SFEU spojeno s právem na spravedlivý proces uvedeným v čl. 47 odst. 2 LZP EU, bez nutnosti prokazovat dodatečné porušení (další) hmotněprávní normy unijního práva udělujícího práva jednotlivcům. Právo na předložení předběžné otázky by tak bylo považováno za odvozené od práva na účinnou soudní ochranu podle čl. 47 odst. 2 LZP EU. Bylo by tomu tak v tom smyslu, že by odmítnutí položit předběžnou otázku vnitrostátním soudem posledního stupně při naplnění dalších podmínek, mezi které by mohla patřit absence odůvodnění, či jeho nedostatečnost, samo o sobě zakládalo porušení čl. 47 odst. 2 LZP EU a právní nárok na náhradu škody, a to bez potřeby porušení dalšího unijního pravidla. V tomto smyslu je také podstatné, že Soudní dvůr rozhodl, že čl. 47 LZP EU je sám o sobě jasný a určitý a jeho obsah nepotřebuje být specifikován skrze ustanovení unijního nebo vnitrostátního práva, kterým by došlo k udělení práva jednotlivcům, na něž by se mohli odvolávat.<sup>[22]</sup>

Je však stále třeba jasněji vymezit, kdy přesně vede porušení čl. 267 odst. 3 SFEU současně k porušení čl. 47 odst. 2 LZP EU. Aby byla tato nejasnost odstraněna, je potřeba, aby byla ve vztahu k jednotlivci – účastníkovi řízení před vnitrostátním soudem – zakotvena (a vymáhána) povinnost vnitrostátního soudu odůvodnit své rozhodnutí v situaci, kdy v rámci vnitrostátního řízení vyvstane otázka spojená s unijním právem, načež tento soud usoudí, že nebyly naplněny podmínky pro

položení předběžné otázky.

Povinnost rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky odůvodnit, obdobná, jak ji dovodil ve své judikatuře ESLP, ale nelimitovaná na případy, kde předcházela žádost účastníků řízení před vnitrostátním soudem, je tak dalším logickým krokem k utvrzení právní jistoty účastníků řízení a ochraně jejich práv.[23] Ve vztahu k ochraně individuálních práv je však nedostatkem navrhované úpravy to, že by podmínky i nadále byly uplatňovány vnitrostátními soudy. Je nutné také přihlédnout k tomu, jaké opravné prostředky by měl jednotlivec proti odmítavému rozhodnutí vnitrostátního soudu, když by bezpochyby kritéria pro nepoložení předběžné otázky, stejně jako procesní obrana účastníků řízení, mezi jednotlivými členskými státy nepřípustně variovala.[24]

S přihlédnutím k výše uvedenému autor dále nastiňuje několik možných řešení odvozených nejen z primárního práva a relevantní judikatury, ale také pocházejících z právní teorie, tak, jak se vyprofilovala před rozhodnutím Soudního dvora ve věci *Conorzio Italian Management*[25]. Uvedeným rozhodnutím došlo *de facto* poprvé oficiálně k zakotvení povinnosti odůvodnit rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky, avšak požadavky na odůvodnění takové rozhodnutí vnitrostátního soudu nebyly dostatečně upřesněny. Proto budou dle autora předcházející judikatura a závěry akademické sféry na řešení souvisejících praktických problémů i nadále použitelné, a to minimálně do dalšího (obsahově navazujícího) rozhodnutí Soudního dvora.

### **Právní opora pro zavedení povinnosti odůvodnění rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky před rozhodnutím ve věci *Conorzio Italian Management***

Ze zahrnutí řízení o předběžné otázce do dikce čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU mj. vyplývá, že rozhodnutí nepoložit předběžnou otázku vnitrostátním soudem musí zahrnovat splnění několika společných podmínek, které zajistí, že jednání vnitrostátního soudu neporuší zásadu zajištění efektivní soudní ochrany. Na podmínky pro vnitrostátní soudy je tak třeba nahlížet nejen optikou čl. 267 odst. 3 SFEU, ale rovněž za pomoci čl. 47 LZP EU.

Obdobně jako čl. 6 Úmluvy se čl. 47 LZP EU zabývá právem na spravedlivý proces a prostředky efektivní nápravy, stejně jako úpravou procesních podmínek pro vnitrostátní soudy.[26] V tomto smyslu se dá konstatovat, že povinnost vnitrostátních soudů dle čl. 47 LZP EU zahrnuje také povinnost odůvodnit své soudní rozhodnutí. Pod tuto povinnost lze jistě úspěšně podřadit též povinnost vnitrostátního soudu poslední instance[27] zdůvodnit své rozhodnutí nepoložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru, přičemž porušení této povinnosti může být považováno za porušení čl. 47 odst. 2 LZP EU.

V tomto smyslu se nabízelo jako vhodné za účelem vymezení existence porušení povinnosti položit předběžnou otázku rozšířit existující kritéria CILFIT[28] o objektivní procesní podmínky. V této souvislosti upozornil generální advokát Bot ve svém stanovisku ve věci *Ferreira da Silva*, že z kritérií vymezených v rozsudku ve věci *CILFIT* „vyplývá vnitrostátním soudům, které rozhodují v poslední instanci, zpřísněná povinnost uvést odůvodnění v případě, že se neobrátil na Soudní dvůr“, tj. existuje zde zvýšená povinnost uvést důvody, pokud se tyto soudy rozhodnout nepoložit předběžnou otázku.[29] Povinnost zdůvodnit rozhodnutí vnitrostátního soudu předběžnou otázkou nepoložit pak v navazující judikatuře Soudní dvůr nepřimo uznal již v rozhodnutí ve věci *Association France Nature Environnement*. [30] Když Soudní dvůr zvažoval, zda měl vnitrostátní soudní orgán posledního stupně přikročit k položení předběžné otázky, uvedl, že „vnitrostátní soud může být zbaven povinnosti podat Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce pouze v případě, že je přesvědčen, že uplatnění uvedené výjimečné možnosti nevyvolává žádné rozumné pochybnosti [doktrína *acte clair* – pozn. autora].“ [31] Kromě toho musí být neexistence takových pochybností „zevrubně

prokázána“.[32] Tato poslední věta z rozhodnutí otevřela cestu závěru o utvářející se povinnosti zdůvodnit rozhodnutí nepoložit předběžnou otázku, který byl podpořen následným rozhodnutím SDEU ve věci *Conorzio Italian Management*.

Obdobná otázka je pak řešena též v čl. 6 odst. 1 Úmluvy z důvodu vyhnutí se porušení povinnosti odepřením podání k ESLP ze strany členských států a z důvodu existence rozdílné právní úpravy v jednotlivých členských státech. Například ve Švédsku byla již v roce 2004 zavedena legislativa požadující po soudech zdůvodnit rozhodnutí nepoložit předběžnou otázku[33], a to na základě řízení o porušení smluv zahájené Komisí v roce 2004 z důvodu nepokládání předběžných otázek švédskými soudy.[34] Obdobné požadavky jsou pak vyžadovány i od soudů dalších členských států, a to na základě soudní praxe a působení ústavních soudů, ve spojení se zajištěním práva na účinnou soudní ochranu.[35]

Zajímavým příkladem je v této souvislosti rozhodnutí maďarského ústavního soudu (*Alkotmánybíróság*) ze dne 14. 7. 2015.[36] Ten rozhodl, že tím, že platné vnitrostátní procesní předpisy nevyžadovaly od maďarských soudů zdůvodnění odmítnutí žádosti o položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, došlo k porušení maďarské ústavy a k odepření práva na spravedlivý proces. Vedle toho maďarský ústavní soud uložil maďarskému parlamentu (zemskému sněmu, Országgyűlés), aby přijal příslušnou legislativu upravující povinnost odůvodňovat rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky. Maďarský ústavní soud současně nejspíše uložil povinnost zdůvodnit nepředložení předběžné otázky též soudům nižších stupňů.[37]

V Belgii je pak povinnost odůvodnit soudní rozhodnutí, včetně rozhodnutí nepředložit předběžnou otázku, uvedena v čl. 149 Ústavy.[38] Ve Francii kasační soud (Cour de cassation) vyžaduje dodržení stejné povinnosti i bez relevantní opory v platné legislativě.[39]

Jak již bylo řečeno, výklad čl. 47 odst. 2 LZP EU je úzce spjat s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a to včetně rozhodovací praxe ESLP a ústavních tradic společných členským státům. Výklad čl. 47 odst. 2 LZP EU takovým způsobem, že povinnost zdůvodnit nepoložení předběžné otázky neukládá, se pak i před existencí rozhodnutí ve věci *Conorzio Italian Management* dal považovat za rozporný též s čl. 52 odst. 3 a 7 LZP EU. Vedle toho se při případném řešení této otázky před samotným Soudním dvorem šlo opřít i o relevantní soudní praxi členských států, jak byla příkladmo nastíněna výše.[40]

### **Vliv rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Conorzio Italian Management***

Za významný krok k zakotvení povinnosti odůvodnit rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky se dá považovat rozhodnutí SDEU ve věci *Conorzio Italian Management (II.)*, kde (opakovaná) žádost italské Státní rady (*The Consiglio di Stato*) o rozhodnutí o předběžné otázce nabídla SDEU příležitost znovu se podívat na svoji judikaturu se vztahem k rozhodnutí ve věci *CILFIT*. [41] To alespoň předpokládal generální advokát Bobek, který ve svém stanovisku v této věci navrhl nový test, jenž by soudům poslední instance pomohl při rozhodování, kdy položit předběžnou otázku podle čl. 267 odst. 3 SFEU.[42] Výchozím bodem pro tento návrh byla obecně známá skutečnost, že jsou kritéria *CILFIT* vnitrostátními soudy poslední instance často zneužívána a přehlížena. Tímto postupem soudy, ať už dobrovolně nebo ne, nepříznivě ovlivňují jednotný výklad a aplikaci unijního práva. Podle generálního advokáta Bobka tedy věc *Conorzio Italian Management* mohla posloužit SDEU k přehodnocení kritérií *CILFIT* a vytvoření jasnějších vodítek pro vnitrostátní soudy poslední instance, jak přistupovat k povinnosti položit předběžnou otázku.

Ačkoliv se však velký senát SDEU v konečném rozsudku návrhem generálního advokáta Bobka neřídil, a rozsudek ve věci *Conorzio Italian Management* nepředstavuje co do povinností členských

států při rozhodování o pokládání předběžných otázek revoluci, lze jej dozajista považovat za určitou dílčí „evoluci“ ohledně požadavků kladených na vnitrostátní soudy v řízení o předběžné otázce v návaznosti na rozhodnutí ve věci *CILFIT*.<sup>[43]</sup> SDEU totiž v uvedeném rozsudku v podstatě potvrdil svou ustálenou judikaturu o okolnostech, za kterých se neuplatní povinnost vnitrostátních soudů posledního stupně položit předběžnou otázku, současně však akcentoval posílení role čl. 47 LZZ EU (a na něj navázaného práva na účinnou soudní ochranu obecně) u povinnosti soudů poslední instance pokládat předběžné otázky podle čl. 267 SFEU.

V bodě 51 rozsudku pak SDEU konkrétně uvedl, že z článku 267 SFEU, čteného ve světle čl. 47 LZZ EU, vyplývá, že: „pokud má vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, za to – poněvadž se nachází v některé ze tří situací uvedených v bodě 33 tohoto rozsudku [dle kritérií CILFIT, tj. vznesená otázka není relevantní, nebo že dotčené ustanovení unijního práva již bylo předmětem výkladu Soudního dvora nebo že správný výklad unijního práva je natolik zřejmý, že není ponechán prostor pro žádnou rozumnou pochybnost], – že je zproštěn povinnosti stanovené v čl. 267 třetím pododstavci SFEU, a sice obrátit se na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, musí z odůvodnění jeho rozhodnutí vyplývat, buď že vznesená otázka unijního práva není relevantní pro řešení sporu, nebo že výklad dotčeného ustanovení unijního práva vychází z judikatury Soudního dvora, či v případě, že taková judikatura neexistuje, že výklad unijního práva byl pro vnitrostátní soud rozhodující v posledním stupni natolik zřejmý, že není ponechán prostor pro žádnou rozumnou pochybnost.“<sup>[44]</sup> Z uvedeného se tak oproti předcházející judikatuře již přímo a určitě podává, že vnitrostátní soudy poslední instance musí své rozhodnutí neobrátit se na SDEU odůvodnit.<sup>[45]</sup>

*Conorzio Italian Management* tak zavazuje vnitrostátní soudy k uvážení, když se rozhodnou nepředložit otázku SDEU, přičemž by měly vysvětlit své důvody pro odmítnutí dialogu se Soudním dvorem. Aby tato povinnost měla smysl, odůvodnění soudů poslední instance nemůže být obecné: vnitrostátní soudci by měli prokázat, že otázka práva EU není pro řešení sporu relevantní, nebo vysvětlit, jak je výklad práva EU pokryt předchozí judikaturou (scénář *acte éclairé*), nebo jak je otázka práva EU tak zřejmá, že nezanechává jakékoli rozumné pochybnosti (scénář *acte clair*). Bohužel, SDEU v rozhodnutí ve věci *Conorzio Italian Management* nerozvedl, jaký by měl být přesný obsah odůvodnění a jak podrobná by tato vysvětlení měla být. Proto – jak již bylo uvedeno výše – bude třeba alespoň po určitý čas vycházet při řešení praktických problémů ze starší judikatury SDEU i ESLP.

I přesto, že je rozhodnutí ve věci *Conorzio Italian Management* spíše dalším dílčím krokem v rámci právní úpravy pokládání předběžných otázek, stále představuje významný pokrok z pohledu práva na účinnou soudní ochranu a potvrzuje silnou spojitost mezi čl. 47 LZZ EU a čl. 267 SFEU, tedy spojitost mezi řízením o předběžné otázce a základními právy unijních občanů.

## **Obsah odůvodnění rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky**

V souladu s výše uvedeným je dále důležité zanalyzovat, co by mělo být obsahem odůvodnění rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky. Postačí odkaz na kritéria CILFIT a dodržení obecných podmínek dle rozhodnutí ve věci *Conorzio Italian Mangement*? A jak má národní soud obhájit své rozhodnutí ve vztahu k těmto kritériím?

K tomu lze předně uvést, že by vnitrostátní soudy měly mít povinnost zdůvodnit rozhodnutí nepoložit předběžnou otázku ve stejném rozsahu, jako zdůvodňují své rozhodnutí o tom ji položit podle čl. 94 Jednacího řádu Soudního dvora<sup>[46]</sup>, ač budou z logiky věci uvádět opačné argumenty. Měly by tak nad důvodnou pochybnost (a přesvědčivě) zdůvodnit, proč podmínky pro položení předběžné otázky

naplněny nebyly, aby nezůstaly žádné pochybnosti a bylo učiněno za dost ochraně základních práv účastníků řízení před vnitrostátním soudem.

Bylo by také vhodné, aby byla kritéria CILFIT ve spojení s povinností náležitě zdůvodnit rozhodnutí ve vztahu k otázce, zda vnitrostátní soud poslední instance porušil svou povinnost položit předběžnou otázku, více jasná a objektivní.<sup>[47]</sup> To souvisí i se současným „trendem“ u podávání předběžných otázek, v rámci kterého vnitrostátní soudy ani tak nevyužívají prostor vymezený jim kritérii CILFIT (a navazující judikaturou), jako jej spíše nepřipustně rozšiřují, když nejsou jednoznačně vymezeny podmínky, jejichž porušení by s určitostí rozhodlo, zda vnitrostátní soud posledního stupně porušil či neporušil svou povinnost položit předběžnou otázku. Vedle toho ve vztahu k citlivé otázce rozhodnutí o porušení této povinnosti v následném náhradovém řízení, kdy o pochybení vnitrostátního soudu může rozhodovat tentýž soud, nebo mu soud instančně podřízený, by bylo vhodné ujasnit výjimky z povinnosti položit předběžnou otázku tak, aby výsledné posouzení méně záviselo na subjektivní úvaze rozhodujícího soudu a více se opíralo o jasná procesní pravidla s minimem výjimek. Tím by bylo možné zajistit následnou náhradu škody pro poškozeného jednotlivce bez přihlídnutí k fungování justičního systému daného členského státu a pozici jeho soudních orgánů.<sup>[48]</sup>

Pokud se podíváme na relevantní judikaturu Soudního dvora navazující na věc *CILFIT*, můžeme dovodit několik znaků, které určitě identifikují, kdy došlo k povinnosti položit předběžnou otázku. Rozhodnutí nepoložit předběžnou otázku by tak mělo, vedle vyjádření se k otázce relevance předběžné otázky a jejímu vztahu k doktrínám *acte clair* a *acte éclairé*, obsahovat uvedení důvodů, uvádějících, že neexistuje konflikt v judikatuře na vnitrostátní úrovni a že vnitrostátní soud posledního stupně posoudil, zda dotčené unijní právo v projednávané věci dává vzniknout interpretačním či aplikačním potížím v jiných členských státech, jejichž soudní orgány předběžnou otázku podaly.<sup>[49]</sup> Příslušný soud by měl také zdůvodnit, jak bude jím přijaté rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky v souladu s judikaturou Soudního dvora.<sup>[50]</sup> Lze mít za to, že těmito zvýšenými požadavky na odůvodnění rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky minimálně dojde k posílení ochrany práv jednotlivců ve vztahu k unijnímu právu.

Podrobnější zhodnocení pak vyžaduje požadavek odůvodnění rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky ve věci platnosti unijního práva. Je tomu tak proto, že se na ní neuplatní kritéria CILFIT, ale dochází k subjektivnímu posouzení platnosti unijního práva ze strany pokládajícího soudu. Přestože jsou v tomto řízení povinny položit předběžnou otázku i jiné vnitrostátní soudy než ty posledního stupně a jejich odmítnutí položit předběžnou otázku vede k odepření práva na účinnou soudní ochranu a ke vzniku škody či nemajetkové újmy, závěry uvedené výše spíše naznačují, že by posílené požadavky měly být kladeny stále předně na vnitrostátní soudy posledního stupně. Důvodem je i to, že pochybení spočívající v nepoložení předběžné otázky či nedostatečném odůvodnění rozhodnutí o něm může stále (teoreticky) „zhojit“ soud vyššího stupně skrze opravné prostředky.<sup>[51]</sup> Oproti tomu rozhodnutí soudu posledního stupně může kompromitovat unijní právo s definitivní platností a jednotlivci již nemají možnost se proti jeho změně bránit. Nepoložení předběžné otázky týkající se platnosti unijního práva pak nemůže být obhájeno toliko vyjádřením vnitrostátního soudu v tom smyslu, že o platnosti unijní normy nemá pochybnosti.<sup>[52]</sup> Pokud potom má vnitrostátní soud sice o platnosti unijní právní normy pochybnosti, ale nemá je za dostatečně závažné, měl by v rámci odůvodnění svého rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky stále zdůvodnit své posouzení, úvahy, kterými by při rozhodování veden, a uvést na základě čeho byly jeho pochybnosti rozptýleny.<sup>[53]</sup> Bylo by také vhodné vzít v potaz argumenty účastníků řízení (ačkoliv sami účastníci právo na položení předběžné otázky dle SDEU nemají)<sup>[54]</sup>. Tím by byla jen zvýrazněna doplňková funkce tohoto subřízení ve vztahu k řízení o žalobě na neplatnost a také ochrana práva jednotlivců.

V praxi potom předběžné otázky často obsahují společně otázku výkladu unijního práva a platnosti unijní normy a otázky mohou být položeny ve vztahu jen k jedné z nich, nebo k oběma. Předběžně

otázky navíc může „dotvořit“ Soudní dvůr.<sup>[55]</sup> Přesto, předně pokud se za dotčené tvrzenou protiprávní unijní normou považují jednotlivci (kteří ale nemají aktivní žalobní legitimaci dle čl. 263 odst. 4 SFEU), se ještě více prohlubuje zdůraznění rozdílů mezi výkladem a platností. V tomto kontextu položení předběžné otázky zajišťuje, že je unijní právní rámec úplný a bezrozporný a postup vnitrostátního soudu je v souladu s čl. 47 odst. 2 LZP EU.

Uvedené závěry však neznamenají, že by měla být odstraněna role vnitrostátních soudů jako určitého „filtru“ u předběžných otázek. Vnitrostátní soudy by naopak hlubším zdůvodněním prokázaly, že posoudily argumenty stran účastníků řízení ve světle judikatury Soudního dvora a taktéž, že uvážily platnost unijního aktu ve světle vnitrostátní rozhodovací praxe, stejně jako ve světle rozhodnutí jiných soudů členských států, pokud existují a jsou relevantní k projednávané věci.<sup>[56]</sup> Rovněž je stále třeba mít na paměti, že ne každé porušení čl. 267 odst. 3 SFEU je ve světle čl. 47 LZP EU způsobilé založit odpovědnost členského státu.

Je tomu tak proto, že odpovědnost dle Köblerovy doktríny udává balanc mezi soudní ochranou práv jednotlivce (tj. právem na účinnou soudní ochranu zakotveným nyní v čl. 47 odst. 2 LZP EU a dále rozvíjeným judikaturou Soudního dvora) a prostorem pro uvážení pro vnitrostátní soudy podle čl. 267 odst. 3 SFEU. Základní práva mohou být omezena rozdílnými zájmy unijního práva prostřednictvím testu proporcionality. To znamená, že čl. 47 LZP EU má být vyvažován oproti svobodné diskreci vnitrostátních soudů rozhodnout se, zda položí předběžnou otázku či nikoliv. Řízení o předběžné otázce by nemělo být řízeno účastníky řízení. Jak uvedl Soudní dvůr ve věci *Trestní řízení proti Atanasi Ogňanovovi*<sup>[57]</sup>, požadavek spolupráce, který je vlastní řízení o předběžné otázce, nemůže vést sám o sobě k porušení práva na spravedlivý proces, resp. práva na účinnou soudní ochranu, jak jsou uvedena v čl. 47 odst. 2 LZP EU.<sup>[58]</sup>

To však neznamená, že pokud rozhodnutí soudního orgánu posledního stupně nepoložit předběžnou otázku není v rozporu s čl. 47 odst. 2 LZP EU, nemůže porušit jiné právo. Implementace povinnosti odůvodnit rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky a vyjasnění výjimek z povinnosti ji položit má proto vést k uchování specifik tohoto řízení a jeho uvedení do souladu se smyslem čl. 47 odst. 2 LZP EU.

I pokud poté vnitrostátní soud posledního stupně dostatečně nezdůvodní, proč nepoložil předběžnou otázku, což povede k porušení čl. 47 odst. 2 LZP EU, musí stále pro případné přiznání náhrady škody dle současné úpravy v navazujícím řízení před vnitrostátním soudem tento soud posoudit, zda je zde příčinná souvislost mezi způsobenou škodou a porušením povinnosti položit předběžnou otázku, což je v praxi značně obtížné. To však nic nemění na tom, že ze strany vnitrostátního soudu, které nepoložil předběžnou otázku, došlo k pochybení a zásahu do práv účastníků vnitrostátního řízení, čímž se jen zvyšuje riziko následného odškodnění účastníka za soudní pochybení z veřejných prostředků.

## Závěr

Na základě provedené rozboru lze dospět k závěru, že vhodným řešením pro situace porušení unijního práva nepoložením předběžné otázky soudním orgánem posledního stupně by byla úprava podmínek Köblerovy doktríny s přihlédnutím k opakujícím se problémům v praxi a ke znění čl. 47 odst. 2 LZP EU a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

Nedávné rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Conorzio Italian Management* pak potvrdilo již dříve v akademické sféře zastávaný názor o povinnosti odůvodnit rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky, která je pro vnitrostátní soudy vyvozována na základě čl. 47 odst. 2 LZP EU a jeho spojení s

čl. 267 odst. 3 SFEU, resp. současně též s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU. Přesto však zůstává nezodpovězena otázka, jaké obsahové náležitosti by mělo odůvodnění takového rozhodnutí nezbytně splňovat. Právě určité „ustálení“ podmínek kladených na obsah odůvodnění rozhodnutí vnitrostátních soudů o nepoložení předběžné otázky by přitom jen zvýraznilo význam rozhodnutí ve věci *Köbler* a usnadnilo praktickou aplikaci kritérií CILFIT. Toto řešení má zároveň výhodu v uchování rovnováhy mezi uvážením vnitrostátních soudů a právem jednotlivců na účinnou soudní ochranu.

Ačkoliv i nyní čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ukládá členským státům povinnost zajistit prostředky k zajištění účinné soudní ochrany v oblastech regulovaných unijním právem, rozdílná kritéria uvážení u jednotlivých členských států mohou vést v těchto otázkách k nejistotě a jisté míře aberací v rozhodování o právech jednotlivců. Proto by měl Soudní dvůr jasně vymežit, kdy nepoložení předběžné otázky vede k porušení čl. 47 odst. 2 LZP EU.

Jak ukazuje zkušenost dokonce i v členských státech, kde je *Köblerova* doktrína teoreticky akceptována, není často princip náhrady škody dle této doktríny pro vysoké formální požadavky v praxi uplatňován. Navíc, dokonce i ve vzácných případech, kdy se na něj spoléhalo, nebylo odškodnění téměř nikdy uděleno.<sup>[59]</sup> Odpovědnost dle *Köblerovy* doktríny se proto v současné podobě nejeví jako účinný prostředek nápravy porušení individuálních práv.<sup>[60]</sup>

Je jistě pravda, že rozsudek ve věci *Köbler* měl dopad na vnitrostátní režimy a obecně přispěl ke zvýšení úrovně ochrany práv jednotlivce. Vyplývá to z přizpůsobení vnitrostátních režimů odpovědnosti *Köblerově* doktríně. Avšak je nutné poukázat na to, že koncepce odpovědnosti státu není dostatečně koherentní a je třeba určit, zda je její primární funkcí náprava škod vzniklých porušením práv jednotlivců nebo sankcionování soudů poslední instance nepokládajících předběžné otázky, čímž dochází z jejich strany k cílenému porušování unijního práva a nerespektováním jeho přímého účinku.<sup>[61]</sup>

Ledy se však pohnuly. Soudní dvůr navázal na existující judikaturu ESLP a v rozhodnutí ve věci *Conorzio Italian Management* částečně zavedl povinnost odůvodnění rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky do unijního práva. Slovo „částečně“ je však na místě, neboť obsah odůvodnění a podmínky pro jeho použití SDEU přesně nestanovil. Přímou neřešil mj. rozsah odůvodnění, obligatorně řešené otázky v něm, nutnost odkazů na přecházející judikaturu či nutnost srovnávání různých jazykových znění unijních aktů. Z větší části je tak stále využitelná judikatura ESLP rozebíraná v příspěvku výše. Další vývoj pak bude záležet nejen na samotném Soudním dvoru, ale také na navazující rozhodovací praxi vnitrostátních soudů. Rozhodnutí ve věci *Conorzio Italian Management* je tak spíše evolucí procesu, než jeho významnou změnou, která by řešila obecně známé nedostatky u rozhodování o (ne)položení předběžné otázky ze strany vnitrostátních soudů.

Ačkoliv další vývoj povinnost odůvodnit rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky společně s její vymahatelností leží předně na Soudním dvoru, tento příspěvek se snažil ukázat, že již nyní existuje větší množství řešení v právní teorii i existující judikatuře, která by byla poměrně snadno převeditelná do praxe. Praktická aplikace rozebírané povinnosti pak může bezpochyby celý proces podávání předběžných otázek značně zefektivnit, čímž bude nejen posílena právní ochrana unijních občanů, společně se Soudním dvorem v jeho rozhodovací praxi stále častěji akcentovaným právem na účinnou soudní ochranu<sup>[62]</sup>, ale bude také důsledněji respektován princip právního státu obecně, což může v dlouhodobějším časovém horizontu rovněž přispět k prohloubení harmonizace justičních soustav napříč celou Unií.

[1] Dále jen „Soudní dvůr“ nebo „SDEU“.

[2] C-224/01, Köbler, ECLI:EU:C:2003:513. K diskuzi ohledně národní procesní autonomie členských států viz POTACS, M. - MAYER, C. 'Changes in Austrian State Liability Law under the Influence of European Law'. *European Public Law*, 2013, Vol. 19, No. 1, str. 51-59.

[3] To bylo Soudním dvorem připomenuto např. v rozhodnutí ve věci C-168/15, Tomášová, ECLI:EU:C:2016:602 či v rozhodnutí ve věci C-416/17, Komise proti Francii, ECLI:EU:C:2018:811.

[4] Viz společné věci C-6/90 a C-9/90, Francovich a další, ECLI:EU:C:1991:428.

[5] Konkrétně je vyžadováno zjevné dostatečně závažné porušení.

[6] V této souvislosti lze sice uvažovat o využití institutu obnovy řízení, u něj se však nejedná o obecně dostupný (ani řádný) opravný prostředek.

[7] CABRAL, P. - CHAVES, M. C. 'Member State Liability for Decisions of National Courts Adjudicating at Last Instance'. *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2006, Vol. 13, No. 1, str. 109-126.

[8] V rámci komparativních studií kupř. LECZYKIEWICZ, D. 'Effectiveness of EU Law before National Courts: Direct Effect, Consistent Interpretation and Member State Liability'. In: ARNULL, A. - CHALMERS, D. (eds). *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, str. 212-248; SCHERR, K. M. *The Principle of State Liability for Judicial Breaches: the Case Gerhard Köbler v. Austria under European Community Law and from a Comparative National Law Perspective*. dizertační práce, European University Institute, Department of Law, Florence, 2008, str. 413-420; SCHERR, K. M. 'Comparative Aspects of the Application of the Principle of State Liability for Judicial Breaches'. *12 ERA Forum*, Springer, 2012, str. 585-586.

[9] CLASSEN, C. D. 'Case C-224/01, Gerhard Köbler v. Republik Österreich'. *Common Market Law Review*, 2004, Vol. 41, No. 3, str. 813-824.

[10] PERNICE, I. 'The Right to Effective Judicial Protection and Remedies in the EU'. In: ROSAS, A. - LEVITS, E. - BOT, Y. (eds). *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law - La Cour de Justice et La Construction de l'Europe: Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence*, Springer, 2013, str. 381-383; ARNULL, A. 'The Principle of Effective Judicial Protection in EU Law: An Unruly Horse?'. *European Law Review*, 2011, Vol. 36, No. 1, str. 51-70.

[11] BOBEK, M. - KÜHN, Zdeněk - POLČÁK, Radim a kol. Judikatura a právní argumentace, 1. vydání, Praha: Auditorium, 2006, str. 39.

[12] K tomu blíže dále.

[13] VARGA, Z. The Application of the Köbler Doctrine by Member State Courts, ELTE Law Journal, 2016, Vol. 2, str. 89-90.

[14] K vymezení termínu srov. kupř. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 6. 3. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3359/17.

[15] Srov. VAN CLEYNENBREUGEL, P. 'The Confusing Constitutional Status of Positive Procedural Obligations in EU Law'. Review of European Administrative Law, 2012, Vol. 5, No. 1, str. 110-114.

[16] Je tomu tak mj. proto, že je pro jednotlivce velmi obtížné prokázat, že jim nepoložení předběžné otázky způsobilo škodu, která by nevznikla, kdyby předběžná otázka k Soudnímu dvoru položena byla. Dostává se tak do zdánlivě nemožné situace, kdy má před vnitrostátním soudem v řízení o náhradě škody prokázat, že položením předběžné otázky by bylo dosaženo takového výsledku, na základě něhož by vnitrostátní soud posledního stupně bez pochybností rozhodl v jeho prospěch a potvrdil jeho nárok. Je ale minimálně dosti nepravděpodobné, že jak jednotlivec, tak vnitrostátní soud, budou vůbec v pozici, kdy by mohli s určitostí říci, že rozhodnutí Soudního dvora o dané předběžné otázce bude benefitovat jednotlivci právě tímto způsobem. Problémem je také, že v některých členských státech (např. Portugalsko) rozhoduje o pochybení soudu posledního stupně tentýž soudní orgán (srov. rozhodnutí ESLP ze dne 30. 7. 2015 ve věci Ferreira Santos Pardal proti Portugalsku, stížnost č. 30123/10). Problematické je také vymezení toho, co je dostatečně zjevným nebo závažným pochybením soudu poslední instance.

[17] LACCHI, C. Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection, Luxembourg: Larcier, 2020, str. 240.

[18] Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.

[19] KROMMENDIJK, J. Is there light on the horizon? The distinction between 'Rewe-effectiveness' and the principle of effective judicial protection in Article 47 of the Charter after Orizzonte. Common Market Law Review, 2016, Vol. 53, No. 5, str. 1395-1418.

[20] Srov. CLASSEN, c. d., str. 813-824.

[21] K tomu podrobně ENGSTRÖM, J. 'National Courts' Obligation to Apply Community Law Ex Officio - The Court Showing new Respect for Party Autonomy and National Procedural Autonomy?. Review of European Administrative Law, 2008, Vol. 1, No. 1, str. 67-89.

[22] Z rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-414/16, Egenberger proti Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., ECLI:EU:C:2018:257, se mj. podává, že vnitrostátní soud, který rozhoduje o sporu mezi dvěma jednotlivci, je povinen, pokud není možné, aby vyložil použitelné vnitrostátní právo v souladu s právem unijním, zajistit v rámci svých pravomocí soudní ochranu vyplývající pro jednotlivce z článků 21 a 47 LZP EU a plný účinek těchto článků, přičemž v případě potřeby upustí od uplatnění jakéhokoli odporujícího vnitrostátního ustanovení. Blíže viz výrok 3) tohoto rozhodnutí a body 60–69 odůvodnění.

[23] K tomu srov. rozsudek ESLP ze dne 20. 9. 2011 ve věci Ullens de Schooten a Rezabek proti Belgii, stížnosti č. 3989/07 a 38353/07; rozsudek ESLP ze dne 8. 4. 2014 ve věci Dhahbi proti Itálii, stížnost č. 17120/09, předně bod 31; rozsudek ESLP ze dne 13. 2. 2020 ve věci Sanofi Pasteur proti Francii, stížnost č. 25137/16.

[24] DAKA, M. The Relationship between the Preliminary Ruling and a Fair Trial – ECHR Prospective. *Regional Law Review*, 2020, Vol. 141, str. 141–143.

[25] C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, ECLI:EU:C:2021:799.

[26] Zde je pro rozebíranou možnost zavedení povinnosti odůvodnit rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky významný rozsudek ESLP ze dne 13. 2. 2020 ve věci Sanofi Pasteur proti Francii, stížnost č. 25137/16.

V této věci dle ESLP francouzský nejvyšší soud pochybit, když věcně zamítl dovolání stěžovatelky s přesně formulovanou předběžnou otázkou pro Soudní dvůr EU, aniž přitom odkázal na některé z kritérií CILFIT, čímž došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Přitom ESLP upozornil také na to, že v den, kdy zamítl dovolání stěžovatelky, podal francouzský nejvyšší soud žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v podobné věci, v níž byla stěžovatelka také účastníkem řízení. S ohledem na význam věci pro stěžovatelskou společnost bylo proto zvláště důležité výslovně uvést důvody pro nevyhovění návrhu na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, k čemuž ze strany francouzského nejvyššího soudu jako soudu poslední instance nedošlo.

Obdobně KROMMENDIJK, J. Tell me more, Tell me more: The Obligation for National Courts to Reason their Refusals to Refer to the CJEU in Sanofi Pasteur. In: *Strasbourg Observers* [online], 2. 2. 2020 [cit. 2021-12-30]. Dostupné na: <https://strasbourgobservers.com/2020/02/20/tell-me-more-tell-me-more-the-obligation-for-national-courts-to-reason-their-refusals-to-refer-to-the-cjeu-in-sanofi-pasteur/>.

[27] Kterým může být v tzv. bagatelní věci již i soud rozhodující v prvním stupni.

[28] Podle kritérií vymezených v rozhodnutí ve věci CILFIT (C-283/81, Srl Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335) nemusí soud poslední instance předběžnou otázku předkládat v případech, kdy byla v minulosti Soudním dvorem vyřešena (tzv. acte éclairé), pokud nevyvstává soudu o správnosti výkladu žádná rozumná pochybnost v dané konkrétní věci (tzv. acte clair), či pokud není její zodpovězení pro rozhodnutí relevantní. Ke kritickému zhodnocení uplatňování těchto kritérií a názoru o potřebě jejich přehodnocení srov. stanovisko generálního advokáta Bobka ze dne 13. 4. 2021 ve věci C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, ECLI:EU:C:2021:291.

[29] Stanovisko generálního advokáta Boty ve věci C-160/14, Ferreira da Silva e Brito a další, ECLI:EU:C:2015:390, bod 90.

K tomu lze odkázat ještě na bod 94, kde generální advokát Bot uvedl, že „vnitrostátní soudy, jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, musejí jednat se zvláštní opatrností, než vyloučí existenci jakékoli rozumné pochybnosti. Musí uvést důvody, pro které mají jistotu o správném použití unijního práva.“

V bodu 99 pak generální advokát Bot uvedl, že „v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, ve které k pojmu, jenž má být vyložen, existuje judikatura Soudního dvora, má vnitrostátní soud, který má v zásadě povinnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a který má za to, že ve sporu, jenž mu byl předložen, vyvstává otázka týkající se výkladu unijního práva, možnost výběru mezi dvěma postupy. Buď se obrátí na Soudní dvůr, aby získal dodatečná upřesnění se zřetelem na spor, o němž musí rozhodnout, nebo se rozhodne nesplnit svou povinnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, ale potom musí přijmout a uplatnit odpověď, kterou již Soudní dvůr poskytl. Pokud vnitrostátní soud nezvolí žádný z těchto postupů a použije jiný výklad dotčeného pojmu unijního práva, dopustí se tento soud porušení tohoto práva, které musí být považováno za dostatečně závažné. Vyplyvá to z ustálené judikatury, podle které je porušení unijního práva dostatečně závažné, pokud k němu došlo ve zjevném rozporu s judikaturou Soudního dvora v dané oblasti.“

[30] C-379/15, Association France Nature Environnement, ECLI:EU:C:2016:603. V bodu 51 rozhodnutí C-379/15, Association France Nature Environnement, ECLI:EU:C:2016:603, přitom Soudní dvůr znovu zdůraznil, že „(...) vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí již nelze napadnout opravnými prostředky, povinnost předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, má-li jakoukoli pochybnost stran správného výkladu či použití unijního práva.“

[31] C-379/15, Association France Nature Environnement, ECLI:EU:C:2016:603, bod 52.

[32] Tamtéž, bod 53. Obdobně bylo argumentováno Soudním dvorem v rozhodnutí ve věci C-322/16, Global Starnet Ltd, ECLI:EU:C:2017:985, předně výrok 1) a body 21–26. Nelze tak zcela souhlasit s názorem Gentile, která v rámci zevrubné analýzy rozhodnutí uvádí, že tento rozsudek jednak rozšiřuje judikaturu navazující na rozhodnutí ve věci C-41/11, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, ECLI:EU:C:2012:103, tím, že poskytuje vnitrostátním soudům další prostor pro zachování platnosti vnitrostátních právních předpisů v rozporu s právem EU, jednak rozšiřuje uplatnění kritérií CILFIT. K tomu srov. GENTILE, G. Inter-Environnement Expanded: Another Brick Out of the Wall of EU Law Supremacy?. European Papers, 2017, str. 1–7.

[33] VARGA, Z. Retrial in the Member States on the Ground of Violation of EU Law. ELTE Law Journal, Vol. 1, 2017, str. 88; VARGA, Z. Remedies for Violation of EU Law by Member State Courts. What Place for the Köbler Doctrine?. dizertační práce, Eötvös Loránd University, Faculty of Law and Political Sciences, Budapest, 2016, str. 61–62.

[34] BERNITZ, U. Preliminary References and Swedish Courts: What Explains the Continuing Restrictive Attitude?. In: CARDONNEL, P. – ROSAS, A. – WAHL, N. (ed). Constitutionalising the EU Judicial System Essays in Honour of Pernilla Lindh, London: Hart Publishing, 2012, str. 177–188.

[35] Jak uvádí LACCHI, c. d., str. 244.

[36] Alkotmánybíróság, határozat, rozsudek ze dne 14. 7. 2015, No. 26/2015 (VII. 21.). V této věci žádal stěžovatel před maďarským ústavním soudem zrušení rozhodnutí Kúrie (maďarského nejvyššího soudu) z důvodu toho, že tento soud ani přes jeho žádost nepoložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru ohledně interpretace relevantních unijních právních norem. Nejvyšší soud však položení předběžné otázky odmítl a své odmítnutí nijak nezdůvodnil. Stěžovatel se proto obrátil na maďarský ústavní soud, kde tvrdil, že bylo porušeno jeho právo na zákonného soudce. Ústavní soud však ústavní stížnost odmítl s tím, že výklad unijního práva v projednávané věci nebyl nezbytný. K tomu dospěl maďarský ústavní soud analýzou povinnosti dle čl. 267 SFEU ve spojení s relevantní judikaturou. I přesto se však maďarský ústavní soud rozhodl ze své iniciativy posoudit ústavnost maďarské procesní úpravy stran pokládání předběžných otázek, přičemž vzal za nedostatečnou skutečnost, že civilní procesní předpis neobsahuje povinnost pro rozhodující soud odůvodnit odmítnout žádosti strany sporu o položení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Nedostatek v procesních pravidlech pak dle maďarského ústavního soudu vedl k porušení práva na spravedlivý proces.

[37] Tak alespoň uzavírá VARGA, Remedies for Violation of EU Law by Member State Courts, str. 170.

[38] Tamtéž, str. 24 a násl.

[39] CLAES, M. 'The Primacy of EU law in European and National Law'. In: ARNULL, A. - CHALMERS, Damian (eds). The Oxford Handbook of European Union Law, Oxford: Oxford University Press, 2015, str. 178-211; GALETTA, D.-U. 'The Jurisprudence of the ECJ on the Procedural Autonomy of Member States: Analysis of the Fundamental Judgements'. In: GALETTA, D.-U. Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost?. Heidelberg: Springer, 2010, str. 70-74.

[40] Podrobněji k této otázce VALUTYŤÉ, R. 'Legal Consequences for the Infringement of the Obligation to Make a Reference for a Preliminary Ruling under Constitutional Law'. Jurisprudencija, 2012, Vol. 19, No. 3, str. 1171-1186; KROMMENDIJK, J. 'The Highest Dutch Courts and the Preliminary Ruling Procedure: Critically Obedient Interlocutors of the Court of Justice'. European Law Journal, 2019, Vol. 25, No. 4, str. 394-415.

[41] V práci je toto rozhodnutí jinak citováno pouze jako Consorzio Italian Management. Pro úplnost je však třeba poznamenat, že poprvé bylo o předběžné otázce ve věci stejného účastníka rozhodnuto rozsudkem Soudního dvora EU ze dne 19. 4. 2018 ve věci C-152/17, Consorzio Italian Management (I.), ECLI:EU:C:2018:264.

[42] V něm mj. navrhl, aby Soudní dvůr konstatoval, že povinnost soudu zahájit řízení o předběžné otázce existuje pouze za kumulativního splnění třech podmínek: 1) v řízení vyvstává obecná otázka výkladu unijního práva, 2) tato otázka může být z objektivního hlediska rozumně vykládána více než jedním způsobem, 3) způsob, jakým by mělo být dotčené unijní právo vykládáno, nelze dovodit ze stávající judikatury Soudního dvora. Viz stanovisko generálního advokáta Bobka ve věci Consorzio Italian Management, bod 134 a násl.

[43] GENTILE, G. - BONELLI, M. La jurisprudence des petits pas: C-561/19, Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA v Rete Ferroviaria Italiana SpA. REALaw.blog, 30. 11. 2021; CLAASEN, J. In the Courts the CJEU does not Trust?: The National Courts' Obligation to Refer Preliminary Questions to the CJEU after Consorzio Italian Management. VerfBlog, 12. 10. 2021; ARNULL, A. 'Cilfit on Trial?', REALaw.blog, 26. 11. 2021.

[44] Consorzio Italian Management, bod 51.

[45] Obdobně uzavírá CECCHETTI, L. "CILFIT 'Motionless Titan' has moved, albeit softly and with Circumspection: Consorzio Italian Management II". REALaw.blog, 21. 1. 2022. K tomu SDEU v bodu 53 rozsudku Consorzio Italian Management doplnil, že „je třeba ještě posoudit, zda je vnitrostátní soud rozhodující v posledním stupni zproštěn povinnosti podle čl. 267 třetího pododstavce SFEU položit Soudnímu dvoru otázku týkající se výkladu unijního práva, pokud bylo položení předběžné otázky navrženo účastníkem řízení v pokročilé fázi řízení, zejména poté, což již byla jedna žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podána, k čemuž mimoto došlo na žádost tohoto účastníka řízení.“ Současně v bodech 53-55 připomněl, že samotným účastníkům ovšem iniciativa při pokládání předběžné otázky nenáleží.

[46] Čl. 94 Jednacího řádu Soudního dvora, v aktuálním znění ze dne 26. 11. 2019, stanoví, že:

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahuje kromě znění předběžných otázek položených Soudnímu dvoru: a) stručné vylíčení předmětu sporu, jakož i rozhodných skutečností tak, jak byly zjištěny předkládajícím soudem, nebo alespoň vylíčení skutkových okolností, na kterých jsou otázky založeny; b) znění vnitrostátních předpisů, jejichž použití přichází v projednávané věci v úvahu, a případně příslušnou vnitrostátní judikaturu; c) uvedení důvodů, na základě kterých má předkládající soud pochybnosti o výkladu nebo platnosti určitých ustanovení práva Unie, jakož i vztah, který spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporu v původním řízení.

[47] Jak upozorňuje i generální advokát Bobek ve svém stanovisku ve věci Consorzio Italian Management. V něm také navrhl, aby SDEU konstatoval, že povinnost soudu zahájit řízení o předběžné otázce existuje pouze za kumulativního splnění třech podmínek: 1) v řízení vyvstává obecná otázka výkladu unijního práva, 2) tato otázka může být z objektivního hlediska rozumně vykládána více než jedním způsobem, 3) způsob, jakým by mělo být dotčené unijní právo vykládáno, nelze dovodit ze stávající judikatury Soudního dvora. Tyto návrhy však nebyly v rámci rozsudku velkého senátu Soudního dvora reflektovány. K tomu viz rozsudek Consorzio Italian Management, body 56-70.

[48] SMITH, M. The Visible, the Invisible and the Impenetrable: Innovations or Rebranding in Centralised Enforcement of EU Law?. In: DRAKE, S. - SMITH, M. New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy. Cheltenham - Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016, str. 70-76; VALUTYTĚ, R. 'Concept of Court's Fault in State Liability Action for Infringement of European Union Law'. Jurisprudence, 2011, Vol. 18, No. 1, str. 48-50.

[49] Srov. PASTOR-MERCHANTE, F. The Overlap Between the Principles of Effectiveness and Effective Judicial Protection in Union Law, Fundamental Rights Challenges. In: IZQUIERDO-SANS, C. - MARTÍNEZ-CAPDEVILA, C. - NOGUEIRA-GUASTAVINO, M. (ed.). Fundamental Rights

Challenges Horizontal Effectiveness, Rule of Law and Margin of National Appreciation. Cham: Springer 2021, str. 211-228; SAFJAN, M. 'A Union of Effective Judicial Protection - Addressing a Multi-Level Challenge through the Lens of Article 47 CFREU'. London: King's College, 2014.

[50] Obdobně uzavírá VAN CLEYNENBREUGEL, P. 'Judge-Made Standards of National Procedure in the Post-Lisbon Constitutional Framework'. *European Law Review*, 2012, Vol. 37, No. 1, str. 98-100.

[51] K mezím národní procesní autonomie a nutnosti přihlížet k přímému i nepřímému účinku unijního práva nejnověji srov. rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-64/20, UH proti An tAire Talmhaíochta, Bia agus Mara, Éire, An tArd-Aighne, ECLI:EU:C:2021:207.

[52] SCHERR, K. M. 'Comparative Aspects of the Application of the Principle of State Liability for Judicial Breaches'. 12 ERA Forum, Springer, 2012, str. 584.

[53] MICKLITZ, H.-W. 'The ECJ between the Individual Citizen and the Member States - A Plea for a Judge-Made European Law on Remedies'. In: MICKLITZ, H.-W. - DE WITTE, B. E. F. M. (eds.). *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Cambridge: Intersentia, 2012, str. 397-398.

[54] *Conorzio Italian Management*, bod 53.

[55] BROBERG, M. - FENGER, N. Preliminary references to the Court of Justice of the European Union and the right to a fair trial under Article 6 ECHR. *European Law Review*, 2016, Vol. 41, No. 4, str. 599-607.

[56] Srov. BAGHRIZABEHI, D. The Current State of National Procedural Autonomy: A Principle in Motion. *InterEULawEast: Journal for International and European Law*, 2016, Vol. 3, No. 1, str. 13-30.

[57] C-614/14, *Trestní řízení proti Atanasi Ogňanovovi*, ECLI:EU:C:2016:514.

[58] *Tamtéž*, body 36, 37 a výrok 3).

[59] LOCK, T., 'Is Private Enforcement of EU Law through State Liability a Myth? An Assessment 20 Years after Francovich'. *Common Market Law Review*, 2012, Vol. 49, str. 1685-1686.

[60] VARGA, *The Application of the Köbler Doctrine by Member State Courts*, str. 90-91.

[61] KROMMENDIJK, J. *National Courts and Preliminary References to the Court of Justice*. Cheltenham - Northampton: Edward Elgar Publishing, 2021, str. 64-66.

[62] ARNULL, A. *The Principle of effective Judicial Protection in the EU Law: An Unruly Horse?*

European Law Review, 2011, Vol. 36 (1), str. 51–70; ROEBEN, V. Judicial Protection as the Meta-norm in the EU Judicial Architecture. Hague J Rule Law, 2020, Vol. 12, str. 29–62. Z rozhodovací praxe Soudního dvora viz C-378/17, Commissioner of An Garda Síochána, ECLI:EU:C:2018:979; C-619/18, Komise proti Polsku, ECLI:EU:C:2019:531.

© EPRAVO.CZ – Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [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](#)
- [Novelizace nařízení EU o odlesňování \(EUDR\)](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Doručování soudních písemností ze zahraničí do ČR](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc únor 2026](#)
- [Digital Fairness Act a influencer marketing – cesta ke konci roztržštěnosti regulace?](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc leden 2026](#)
- [IATA Travel & Cargo akreditace v letectví – v čem spočívají její výhody?](#)
- [Digital Omnibus o AI: návrh nařízení o zjednodušení pravidel pro umělou inteligenci](#)