



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 28.6.2006
KOM(2006) 346 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU, VÝBORU REGIONŮ
A SOUDNÍMU DVORU EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ**

**o změně ustanovení hlavy IV Smlouvy o založení Evropského společenství týkajících se
pravomocí Soudního dvora s cílem zajistit účinnější soudní ochranu**

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU, VÝBORU REGIONŮ
A SOUDNÍMU DVORU EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ**

**o změně ustanovení hlavy IV Smlouvy o založení Evropského společenství týkajících se
pravomocí Soudního dvora s cílem zajistit účinnější soudní ochranu**

Úvod

Jednotlivci musí mít možnost využívat účinnou soudní ochranu svých práv, která jim vyplývá z práva Společenství¹. Smlouva za tímto účelem upravuje systém žalob a řízení, z nichž základní prvek představuje úzká spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy v rámci řízení o předběžné otázce (článek 234 Smlouvy o založení Evropského společenství, dále jen „Smlouva o ES“).

Amsterodamská smlouva stanoví cíl postupně zavést prostor svobody, bezpečnosti a práva. Za tímto účelem některé záležitosti, které dříve vyplývaly z hlavy VI Smlouvy o Evropské unii („třetí pilíř“), byly za splnění určitých podmínek zapracovány do Smlouvy o ES. V mezidobí se vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva stalo pro Unii prioritou, a to díky některým politickým implusům, zejména díky zasedání Evropské rady v roce 1999 (v Tampere) a v roce 2004 (Haagský program), a díky dobré spolupráci mezi všemi orgány.

Při vytváření tohoto prostoru svobody, bezpečnosti a práva musí být na předním místě dodržování základních práv, a zejména účinná soudní ochrana všech osob. V tomto smyslu čl. 67 odst. 2 druhá odrážka Smlouvy o ES ukládá Radě, aby v průběhu pětiletého přechodného období od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost *přijala rozhodnutí „o přizpůsobení ustanovení o pravomocích Soudního dvora“* (tj. ustanovení článku 68 této Smlouvy).

Komise však uvádí, že přechodné období uplynulo ke dni 1. května 2004 a že Rada nepodnikla ke splnění této právní povinnosti žádné kroky².

¹ Viz zejména rozsudek Soudního dvora ve věci *Les Verts v. Parlament*, 294/83, Sb. rozh. 1986, s. 1339, bod 23; rozsudek ve věci *Johnston*, 222/84, Sb. rozh. 1986, bod 18; a rozsudek ve věci *C-50/00 P, Unión de pequeños agricultores*, Sb. rozh. 2002, s. I-6677, body 38 až 40.

² Rada na základě čl. 67 odst. 2 druhé odrážky Smlouvy o ES rozhodla o rozšíření společného postupu; viz rozhodnutí Rady ze dne 22. prosince 2004 (2004/927/ES), Úř. věst. L 396, 31.12.2004, s. 45. Komise při této příležitosti uvedla v zápisu z jednání Rady toto prohlášení: „Komise si dovoluje připomenout, že čl. 67 odst. 2 stanoví, že Rada přijímá rozhodnutí nejen za účelem stanovení oblastí, na které se bude vztahovat postup spolurozhodování, ale rovněž za účelem přizpůsobení ustanovení o pravomocích Soudního dvora. Uplatnění postupu spolurozhodování na většinu oblastí obsažených v hlavě IV, který toto rozhodnutí předpokládá, značnou měrou přispívá k posílení demokratické legitimacy nástrojů přijatých na základě uvedeného článku a Komise z tohoto hlediska přijetí rozhodnutí vítá. Je však nepřijatelné, že rozhodnutí neupravuje přizpůsobení pravomocí Soudního dvora a přetrvává tak situace omezeného přístupu k Soudnímu dvoru. Komise je pevně přesvědčena, že v těchto oblastech, které úzce souvisí s právy jednotlivců, je větší přístup ke spravedlnosti nezbytný pro posílení legitimacy.“ Stejně stanovisko vyjádřil Evropský parlament ve zprávě poslance Bourlangese, která byla přijata dne 16. prosince 2004.

Cílem tohoto rozhodnutí je dosáhnout přizpůsobení zvláštních ustanovení obsažených v článku 68 Smlouvy o ES, která se týkají pravomocí Soudního dvora v oblastech, na něž se vztahuje hlava IV. Toto přizpůsobení musí podle názoru Komise spočívat v přizpůsobení uvedených pravomocí obecnému systému Smlouvy. V tomto smyslu je v příloze připojena předloha rozhodnutí Rady.

Komise se z důvodů, které jsou uvedeny níže, domnívá, že vhodným způsobem přizpůsobení ustanovení hlavy IV týkajících se Soudního dvora je jejich přizpůsobení obecnému systému soudní ochrany obsaženému ve Smlouvě, a to ve všech oblastech, na něž se vztahuje hlava IV. Zvláštní ustanovení obsažená v článku 68 Smlouvy o ES se proto musí přestat používat. Týká se to především čl. 68 odst. 1, jenž vnitrostátním soudům, které nepředstávají v dané věci poslední instanci, zakazuje předkládat Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, zatímco článek 234 Smlouvy upravující postup při spolupráci se soudy členských států tuto možnost dává všem vnitrostátním soudům. To samé se týká postupu uvedeného v čl. 68 odst. 3³, který při zavedení běžného řízení o předběžné otázce ztratí svůj smysl. Navíc neexistuje nadále žádný důvod pro vyloučení pravomoci Soudního dvora pro některá opatření⁴, uvedené v čl. 68 odst. 2.

Oddíly, které jsou uvedeny níže, obsahují důvody, z nichž vychází stanovisko Komise. Přizpůsobení pravidel obsažených v hlavě IV, která se týkají pravomocí Soudního dvora, právu Společenství zejména:

- zajistí jednotné uplatňování a výklad práva Společenství v této oblasti jako v ostatních oblastech (viz bod a);
- umožní posílení soudní ochrany, a to především v oblastech, které jsou citlivé z hlediska ochrany základních práv (viz bod b);
- opraví paradoxní krok zpět v soudní ochraně v občanských věcech, na něž se vztahuje článek 65 Smlouvy o ES, který byl důsledkem přijetí Amsterodamské smlouvy (viz bod c);
- umožní normální fungování soudního systému Společenství bez obav z funkčních problémů v této oblasti (viz bod d).

a) Zajištění jednotného uplatňování a výkladu práva Společenství

Od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost Unie provádí zásadní legislativní program, který byl zahájen na zasedání Evropské rady v Tampere a potvrzen v Haagském programu; program se týká oblastí spolupráce v občanských věcech, azylu, přistěhovalectví, víz a volného pohybu osob. Jako reakce na očekávání evropských občanů, kteří chtějí žít ve skutečném prostoru svobody, bezpečnosti a práva, vzniká působivý soubor práva Společenství.

Tento legislativní soubor vyžaduje stejně jako jiné části práva Společenství jednotný výklad a uplatňování v rámci celé Unie, což zaručuje Soudní dvůr. Vzhledem k tomu, že se tento

³ Podle tohoto odstavce: „Rada, Komise nebo členský stát mohou požádat Soudní dvůr o rozhodnutí ve věci výkladu této hlavy a aktů vydaných orgány Společenství na základě této hlavy. (...)“

⁴ Podle tohoto odstavce: „Soudní dvůr nemá v žádném případě pravomoc rozhodovat o opatřeních a rozhodnutích přijatých k provedení čl. 62 bodu 1), která se týkají udržení veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti.“

soubor neustále rozšiřuje, a to nejen kvantitativně, ale především pokud jde o význam práv, která uděluje, je třeba zajistit jeho jednotné provádění v celé Unii.

Ideálním řízením, které Soudnímu dvoru umožňuje zaručit jednotu práva Společenství, je řízení o předběžné otázce upravené v článku 234 Smlouvy o ES. Toto řízení, na jehož základě dochází k úzké spolupráci mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, představuje základ právního řádu Společenství. Základním prvkem tohoto řízení je zásada, podle níž mohou všechny vnitrostátní soudy vést se Soudním dvorem dialog.

Jakákoli přetrvávající výjimka z tohoto pravidla narušuje poslání Soudního dvora, která spočívá v zajišťování jednoty práva Společenství ve prospěch všech potenciálních účastníků řízení. V roce 1995 Soudní dvůr proto varoval, že *„omezení přístupu k Soudnímu dvoru by mohlo způsobit narušení jednotného uplatňování a výkladu práva Společenství v celé Unii, riziko, že jednotlivci bude odepřena účinná soudní ochrana, a rovněž ohrožení jednotnosti judikatury. Systém řízení o předběžné otázce skutečně představuje základní element fungování jednotného trhu, neboť hraje zásadní úlohu při zachování komunitárního charakteru práva vyplývajícího ze Smluv a zajišťuje, že toto právo má za všech okolností ve všech členských státech stejný účinek... Jedním z hlavních poslání Soudního dvora je zajistit přesně takový jednotný výklad a toto poslání plnit v rámci odpovědi na otázky položené vnitrostátními soudy.“*⁵

Soudní dvůr tento bod znovu připomenul, když v roce 1993 při přechodu z Evropských společenství na Evropskou unii vyjádřil lítost *„nad rozdíly v soudní kontrole v rámci Unie“* a doporučil *„sjednocení systému soudní ochrany na základě vzoru uplatňovaného v rámci Společenství“* jako *„nejlepšího prostředku, jak zajistit dodržování práva ve všech oblastech Evropské unie“*⁶.

*Komise zdůrazňuje, že základním prvkem prostoru svobody, bezpečnosti a práva je jeho soudržnost. Jednotný výklad souboru právních norem, který byl v mezidobí vytvořen, je pro zajištění této soudržnosti nezbytností. Je například zřejmé, že v oblasti přistěhovalectví a azylu jednotné uplatňování *acquis* významně přispěje k omezení druhotného pohybu mezi členskými státy, což je od vytvoření prostoru přetrvávající obava. Zkušenost v oblasti spolupráce v občanských věcech je rovněž výmluvná: zatímco Soudní dvůr mohl od roku 1971 vytvořit z úmluvy „Brusel I“ velmi účinný nástroj, který slouží účastníkům řízení (viz bod c), nemohl na rozdíl od toho vykonávat svoji úlohu sjednotitele různých pojetí v rámci římské úmluvy z roku 1980 o právu použitelném na smluvní závazky⁷; ustanovení této úmluvy jsou proto v jednotlivých členských státech vykládána velmi odlišně.*

⁵ Viz zpráva Soudního dvora o některých aspektech uplatňování Smlouvy o EU, 1995, s. 5 až -6.

⁶ Viz intervence předsedy Rodrígueza Iglesiasa v rámci prací na evropské úmluvě, CONV 572/03 ze dne 20. února 2003. Viz rovněž diskusní materiál Soudního dvora „Budoucnost soudního systému Evropské unie“ z roku 2000, s. 31 až 33, ve kterém Soudní dvůr s odvoláním na výjimku vyplývající z článku 68 Smlouvy o ES připomněl obecnou zásadu, aby zdůraznil, že *„je potřeba, aby možnost obrátit se na Soudní dvůr byla dána všem vnitrostátním soudům“* a že *„jednotné uplatňování práva Společenství často závisí na odpovědi na otázku týkající se výkladu práva, která byla vnesena před vnitrostátními soudy; s položením této otázky se však nemuselo čekat až na odvolací nebo kasační řízení, ale byla předložena přímo Soudnímu dvoru, což umožňuje tvorbu judikatury již v tomto raném stádiu“*.

⁷ Komise nedávno předložila návrh nařízení, kterým by se tato úmluva zahrnula do práva Společenství (návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o právu použitelném na smluvní závazky (Řím I) KOM(2005) 650).

Komise se nyní domnívá, že nastala vhodná doba na uplatnění článku 234 Smlouvy o ES na tuto oblast, v níž se právní úprava rozvíjí velmi dynamicky. Čím více se *acquis communautaire* v oblasti upravené hlavou IV rozvíjí, především díky rozšíření rozhodovacího postupu na základě kvalifikované většiny a spolurozhodování v prosinci 2004, tím více se zdají být neodůvodněná omezení pravomoci Soudního dvora, stanovená pouze na předchozí období v délce pěti let. Komise tento argument již uvedla ve svém vyjádření z prosince 2004⁸.

b) Posílení soudní ochrany

Zásada účinné soudní ochrany je součástí obecných zásad práva Společenství. Je jedním ze základních práv, která tvoří vlastní pojem právní stát. Výjimka z této zásady uvedená v článku 68 Smlouvy o ES zasahuje do politik, které jsou zvláště citlivé, pokud jde o základní práva, a týká se ochrany velmi zranitelných osob.

Omezení práva obrátit se na Soudní dvůr uvedené v čl 68 odst. 1 Smlouvy o ES představuje, pokud jde o soudní ochranu, problém ve dvou typech případů.

Vnitrostátní soudci rozhodující v první instanci a v rámci odvolání se na jedné straně nemohou ve vnitrostátních sporech, které se týkají subjektivních práv vyplývajících z právních předpisů přijatých podle hlavy IV, obrátit na soudní dvůr s otázkou výkladu použitelného práva Společenství. Dotčené osoby tedy budou nuceny využít veškeré dostupné vnitrostátní opravné prostředky, aby získaly rozhodnutí o předběžné otázce, jež by více objasňovalo jejich práva.

Na druhé straně osoby, které se domnívají, že přijetím nástroje Společenství podle hlavy IV došlo k porušení jejich základních práv, nemají k dispozici žádnou soudní ochranu před tím, než využijí všechny opravné prostředky u vnitrostátních soudů. Pouze Soudní dvůr má však pravomoc rozhodovat o neplatnosti aktu Společenství⁹. V důsledku toho vnitrostátní soud prvního stupně nebo odvolací soud, i když je přesvědčen o neplatnosti příslušného aktu, má stejně podle čl. 68 odst. 1 Smlouvy o ES povinnost tento akt uplatnit, aniž by se mohl na Soudní dvůr obrátit s předběžnou otázkou. Ještě vážnější se zdá být skutečnost, že takový soudce nemůže poskytnout jakoukoli předběžnou ochranu, neboť dočasné neuplatnění aktu Společenství je možné pouze v případě, je-li k němu připojena žádost o rozhodnutí předběžné otázky ohledně platnosti příslušného aktu¹⁰.

V obou těchto případech představuje v praxi omezení pravomoci Soudního dvora podle čl. 68 odst. 1 hrozbu, že dotčeným osobám odejme právo na účinnou soudní ochranu. V uvedených oblastech je tato pravděpodobnost ještě vyšší, neboť tyto osoby často nemají k dispozici finanční prostředky potřebné k tomu, aby využily všechny vnitrostátní opravné prostředky a/nebo potřebují rychlý soudní zásah. Mezi osoby, které chrání právo podle hlavy IV, rovněž patří žadatelé o azyl nebo sloučení rodiny ve smyslu směrnic 2003/86/ES, 2004/83/ES a 2005/85/ES, státní příslušníci třetích zemí, kteří se odvolávají proti rozhodnutí o vyhoštění

⁸ Viz poznámka pod čarou na str. 2.

⁹ Věc 314/85, *Foto-Frost*, *Sb. rozh.* 1987, s. 04199.

¹⁰ Spojené věci C-143/88 et C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*, *Sb. rozh.* 1991, s. I-415; C-465/93, *Atlanta*, *Sb. rozh.* 1995, s. I-3761. Jeví se, že základní zásady vyplývající z judikatury ve věcech *Foto-Frost*, *Zuckerfabrik* a *Atlanta* se musí rovněž uplatnit pro hlavu IV. Někteří mohou pochopitelně tvrdit, že by měla existovat výjimka a že by v této oblasti měly mít vnitrostátní soudy pravomoc výjimečně neaplikovat akty Společenství, pokud se domnívají, že jsou v rozporu se Smlouvou; tím by se vyhnuly problému soudní ochrany uvedenému v tomto sdělení. Představovalo by to však významný zásah do autonomie a jednoty práva Společenství.

nebo diskriminujícímu jednání, ale také nezletilí, jichž se týkají spory o vyživovací povinnosti nebo především spory o rodičovské zodpovědnosti ve smyslu nařízení (ES) č. 2201/2003¹¹. V občanských a obchodních věcech, které upravují nařízení (ES) č. 44/2001, (ES) č. 1348/2000, (ES) č. 1206/2001, (ES) č. 805/2004, může být spor pro malé a střední podniky navíc matoucí nebo příliš drahý, pokud by se musely obrátit až na nejvyšší vnitrostátní soud před tím, než by mohl Soudní dvůr rozhodnout o jejich právech.

Je třeba dodat, že potřeba předložit spor soudu rozhodujícímu v poslední instanci pouze za účelem, aby bylo možné se po měsících nebo letech řízení obrátit na Soudní dvůr, je rovněž v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení. Výsledkem toho může být zbytečné plýtvání zdroji vnitrostátních soudů, které by se mohly uplatnit v jiných oblastech v případě, kdy je nejúčinnější rozhodnutí o předběžné otázce. Zejména pokud jde o oblast základních práv, může včasný zásah Soudního dvora podle článku 234 Smlouvy o ES umožnit vyřešení hlavních problémů a nedojde tak ke skutečnosti, kdy se vážné právní otázky musí řešit před několika vnitrostátními soudními instancemi, a dokonce i před Evropským soudem pro lidská práva.

Ustanovení čl. 68 odst. 2 Smlouvy o ES vylučuje veškerou pravomoc Soudního dvora „rozhodovat o opatřeních a rozhodnutích přijatých k provedení čl. 62 bodu 1), která se týkají udržení veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti“¹².

Jeví se, že znění tohoto ustanovení vylučuje jakoukoli kontrolu Soudního dvora týkající se opatření *Společenství*, která zákonodárce přijal na základě čl. 62 bodu 1) Smlouvy o ES a která se týkají udržení veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti. Jedná se konkrétně o pravidla Společenství upravující zrušení kontroly osob na vnitřních hranicích Unie, včetně výjimečných možností tyto kontroly dočasně znovu zavést. Vzhledem k tomu, že vnitrostátní soudy nemohou ze své definice rozhodovat o platnosti těchto pravidel Společenství¹³, úplně se tím vylučuje soudní kontrola těchto pravidel, což je v prostoru svobody, bezpečnosti a práva jen těžko odůvodnitelné.

Vyloučení pravomoci Soudního dvora, pokud jde o opatření veřejného pořádku, navíc není v souladu se zbývající částí Smlouvy. Ve skutečnosti bylo od počátků vzniku Společenství úlohou Soudního dvora vyjadřovat se ke slučitelnosti vnitrostátních opatření přijatých v oblasti použití Smluv s právem Společenství, aby byly zachovány veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost. Jako příklad je třeba uvést vnitrostátní právní předpisy a jejich administrativní uplatňování, které mohou omezit volný pohyb zboží a kapitálu, ale také občanů Unie, což může představovat i vyhoštění těchto občanů z „hostitelského“ členského států do států

¹¹ Vzhledem k potřebě zajistit trvalou a účinnou ochranu nezletilých musí být spory týkající se rodičovské zodpovědnosti, jak ji definuje nařízení (ES) č. 2201/2003, vyřešeny v co nejkratší lhůtě. I když rozhodnutí přijatá podle nařízení (ES) č. 2201/2003 jsou často předmětem odvolání, jsou soudům rozhodujícím v poslední instanci předkládána jen výjimečně.

¹² Ustanovení čl. 2 odst. 3 třetího pododstavce Protokolu o začlenění schengenského systému do rámce Evropské unie obsahuje úpravu o vyloučení pravomoci Soudního dvora, která, pokud jde o části schengenského *acquis* začleněné do práva Společenství, odpovídá ustanovení čl. 68 odst. 2 Smlouvy o ES, a musí být proto „přízpůsobena“ obdobně jako tento článek.

¹³ Komise se domnívá, že na rozdíl o toho, co bylo uváděno, se tento odstavec nemůže použít pro *vnitrostátní* opatření upravující udržení veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti. Jasně to vyplývá ze znění odstavce 2. Ani v řízení podle článku 226 Smlouvy o ES ani v řízení podle článku 234 této smlouvy Soudní dvůr nikdy „nerozhoduje“ o vnitrostátních opatřeních nebo rozhodnutích a tato opatření nejsou přijímána v rámci uplatňování čl. 62 bodu 1) Smlouvy o ES.

původu z důvodu ochrany veřejného pořádku¹⁴. Od této doby Soudní dvůr vždy kontroloval proporcionalitu a všechny ostatní záruky¹⁵ související s výkonem těchto pravomocí členských států; jeho kontrola zcela zohledňovala citlivou povahu otázky veřejného pořádku a ponechávala členským státům velký prostor k volnému uvážení¹⁶. Ve vlastní oblasti působnosti hlavy IV přijímají členské státy rovněž různá opatření ve veřejném zájmu, která spadají do pravomocí Soudního dvora. V každém případě ochrana veřejného pořádku ve Společenství, které se řídí právními předpisy, musí být prováděna základními legislativními a výkonnými opatřeními, která nevyklučují právo obrátit se na soud.

Konečně, Komise zkoumá možné dopady na evropskou úmluvu o lidských právech v případě, že by vůbec nedošlo k přizpůsobení ustanovení článku 68 Smlouvy o ES. Evropský soud pro lidská práva na jedné straně rozhodl, že členské státy jsou společně odpovědné za veškerá porušení této úmluvy přímo vyplývající z primárního práva Společenství¹⁷. Na druhé straně však tento soud uvedl, že ochrana základních práv vyplývající z práva Společenství, pokud jde o akty jejích orgánů, je „rovnocenná“ ochraně, kterou zajišťuje mechanismus této úmluvy; dospěl však k závěru, že existence této rovnocennosti vyplývá ze *systemu práva Společenství* upraveného ve Smlouvě a týkajícího se pravomocí Soudního dvora¹⁸.

Komise se v podstatě domnívá, že potřeba posílit soudní ochranu vyžaduje, aby se přestala uplatňovat ustanovení čl. 68 odst. 1 a 2 Smlouvy o ES a aby se začala používat standardní pravidla vyplývající ze Smlouvy.

c) Opravení kroku zpět v soudní ochraně týkající se spolupráce v občanských věcech

Mezi rokem 1971 a rokem 2002, kdy vstoupilo v platnost nařízení (ES) č. 44/2001, měl Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu tzv. úmluvy „Brusel I“ z roku 1968¹⁹; tyto předběžné otázky nebyly předkládány pouze soudy rozhodujícími v poslední instanci, ale také *odvolacími soudy*²⁰. Během 30 let mohl Soudní dvůr poskytovat vnitrostátním odvolacím soudům – a potažmo občanům a podnikům působícím v občanských a obchodních věcech – mnoho cenných výkladů této úmluvy, která v evropské integraci představovala významný prvek.

Je proto paradoxní, že Amsterodamská smlouva, která tuto problematiku zařadila pod právo Společenství tím, že zákonodárci umožnila z této úmluvy vytvořit nařízení, zároveň na základě čl. 68 odst. 1 Smlouvy o ES pravomoc Soudního dvora tato nařízení vykládat

¹⁴ Tato opatření vycházejí především z čl. 39 odst. 3 a z článku 46 Smlouvy o ES a musejí dodržovat záruky vyplývající ze směrnice 64/221/EHS o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, *Úř. věst.* 56, 4.4.1964, s. 850. Tato směrnice byla s účinností od 30. dubna 2006 nahrazena směrnicí **2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004**.

¹⁵ Viz zejména uvedená směrnice 64/221/EHS.

¹⁶ Viz především věc C-100/2001, Olazábal, Sb. rozhl 2002, s. I-10981.

¹⁷ Viz rozsudek ze dne 18. února 1999, Matthews v. Royaume-Unie (návrh č. 24833/94).

¹⁸ Viz rozsudek ze dne 30. června 2005, Bosphorus v. Irsko (návrh č. 45036/98), body 96 až 99 a 160 až - 165. Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že na provádění povinností vyplývajících ze sekundárních právních aktů se uplatňuje „presumpce slučitelnosti“ s úmluvou.

¹⁹ Úmluva ze dne 27. září 1968 o příslušnosti a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech.

²⁰ Článek 2 protokolu ze dne 3. června 1971 o výkladu úmluvy ze dne 27. září 1968 o příslušnosti a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech ze strany Soudního dvora. V případě provádění článku 37 bruselské úmluvy se mohly dokonce i soudy rozhodující v prvním stupni obrátit na Soudní dvůr.

významně omezila tím, že z řízení o předběžné otázce vyloučila odvolací soudy a tuto možnost ponechala pouze soudům rozhodujícím v poslední instanci.

Pokud by takové omezení kontroly prováděné vnitrostátními soudy bylo platné v letech 1971 a 2002, není pochyb o tom, že velká část rozhodnutí Soudního dvora v občanských a obchodních věcech²¹ by nikdy nebyla vydána nebo by občané a hospodářské subjekty mohly tato rozhodnutí využít se značným zpožděním a po vynaložení dalších nákladů. Neexistuje žádný důvod k tomu, aby občané a hospodářské subjekty musely od nynějška přijmout soudní ochranu, která je v porovnání s předcházejícími 30 lety omezenější.

Přechodné období uplynulo a je proto na čase, aby Rada využila čl. 67 odst. 2 druhou odrážku Smlouvy o ES a napravila tento nedostatek v ochraně tím, že jednotný systém vyplývající z článku 234 této Smlouvy zavede i pro občanské a obchodní věci.

d) *Důvěra v řádné fungování Soudního dvora*

Zdá se, že jedním z důvodů ospravedlňujících existenci čl. 68 odst. 1 Smlouvy o ES je snaha vyhnout se tomu, že Soudní dvůr bude zavalen velkým množstvím žádostí o rozhodnutí předběžné otázky v oblastech upravených hlavou IV. Druhou takovou obavou může představovat skutečnost, že v některých oblastech – jako je především právo azylu – by řízení o předběžné otázce mohlo způsobit nežádoucí zpoždění vnitrostátních řízení.

Komise se domnívá, že je třeba mít důvěru jak v Soudní dvůr a účinnost nástrojů jeho vnitřní organizace, které má k dispozici, tak v nové možnosti, které v mezidobí vytvořila Smlouva z Nice. Soudní dvůr v současné době výrazně snižuje průměrnou délku řízení o předběžné otázce²². Použitím nového zrychleného řízení již Soudní dvůr navíc demonstroval, že v případě potřeby může na předběžné otázky reagovat rychleji. V případě potřeby mohou být mimo jiné do Statutu Soudního dvora zapracována zvláštní pravidla, která umožní okamžité řešení zvláště naléhavých případů – díky novému právnímu základu obsaženému v čl. 245 druhém pododstavci, který byl zaveden Smlouvou z Nice; tato pravidla mohou být zapracována i do jednacího řádu Soudního dvora.

Jinak v ostatních oblastech, ve kterých vnitrostátní řízení nejsou o nic méně naléhavá, včetně trestního řízení, Smlouvy možnost obrátit se na Soudní dvůr neomezily pouze pro vnitrostátní soudy rozhodující v poslední instanci. Zatímco je tedy soudní ochrana podle hlavy VI Smlouvy o ES zcela nedostatečná, neboť čl. 35 odst. 2 předpokládá možnost členských států zakotvit pravomoc Soudního dvora a pouze 14 z nich tuto možnost využilo, je paradoxní, že státy, které tuto možnost využily, mají svobodu volby, zda vnitrostátním soudům umožní obracet se na Soudní dvůr se žádostí o předběžnou otázku (a 11 z nich jim toto právo přiznalo), což není možné podle hlavy IV.

²¹ Je především třeba poznamenat, že Soudní dvůr přijal rozsudky, které jsou obzvláště významné pro fungování bruselské úmluvy a tudíž i pro nařízení (ES) č. 44/2001, na základě žádosti o rozhodnutí předběžné otázky předložené odvolacím soudem. Jedná se především o rozsudky Bier Mines de Potasse d'Alsace (věc 21/76), De Bloos (věc 14/76), Tessili (věc 12/76), Denilauler (věc 125/79), Mund-Fester (věc C-398-92), Reichert (věc C-261/90) nebo také rozsudek ve věci Group Josi (věc C-412/98), který vyjasnil použitelnost úmluvy na žadatele s bydlištěm na území třetí země. Jedná se také o rozsudek Owuzu-Jackson (věc C 281/02), jehož význam je zásadní pro oblast působnosti bruselské úmluvy.

²² Viz tiskovou zprávu Soudního dvora č. 14/06 ze dne 13. února 2006 nazvanou „Soudní statistiky 2005 – Pokrok konstatovaný v roce 2004 se utvrzuje a pokračuje“.

Komise se v každém případě domnívá, že v tomto stádiu rozvoje prostoru svobody, bezpečnosti a práva nemohou úvahy týkající se pracovní zátěže Soudního dvora dostatečně zdůvodnit zachování ustanovení, které může omezit účinnou soudní ochranu a jednotu práva Společenství.

Závěr

Stejně jako celá Evropa se prostor svobody, bezpečnosti a práva vytváří postupně. Od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost a od zasedání Evropské rady v Tampere umožnila hlava IV vytvoření působivého souboru právních předpisů, které jsou určeny ku prospěchu občanů Unie a rezidentů v Unii v mnoha aspektech jejich každodenního života.

Vzhledem k tomu, že přechodné období uplynulo, je nyní třeba, aby Rada splnila povinnost, která pro ni vyplývá z článku 67 Smlouvy o ES, a znovu zakotvila plnou pravomoc Soudního dvora rozhodovat o přijatých právních předpisech v rámci řízení o předběžné otázce. To je třeba, aby byla zcela zaručena základní práva na účinnou soudní ochranu i jednotu práva Společenství, a napraví se tak nedostatek, který již není ve skutečném „soudním prostoru“ odůvodněn.

PŘÍLOHA

PŘEDLOHA

ROZHODNUTÍ RADY

o změně ustanovení týkajících se Soudního dvora v oblastech upravených hlavou IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství

RADA EVROPSKÉ UNIE

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na čl. 67 odst. 2 druhou odrážku této smlouvy,

s ohledem na stanovisko Evropského parlamentu,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Podle čl. 68 odst. 1 Smlouvy se článek 234 použije na hlavu IV, jsou-li splněny okolnosti a podmínky vyplývající z tohoto ustanovení. Podle čl. 68 odst. 1 nemá Soudní dvůr v žádném případě pravomoc rozhodovat o opatřeních a rozhodnutích přijatých k provedení čl. 62 bodu 1), která se týkají udržení veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti. Stejným způsobem čl. 2 odst. 1 třetí pododstavec protokolu o začlenění schengenského systému do rámce Evropské unie vylučuje pravomoc Soudního dvora přijímat v rámci schengenského acquis opatření nebo rozhodnutí, která se týkají udržení veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti. Podle čl. 68 odst. 3 Smlouvy Rada, Komise nebo členský stát mohou požádat Soudní dvůr o rozhodnutí ve věci výkladu této hlavy a aktů vydaných orgány Společenství na základě této hlavy. Rozhodnutí, které Soudní dvůr na tuto žádost vydá, se navztahují na rozsudky soudů členských států, které nabyly právní moci.
- (2) Podle čl. 67 odst. 2 druhé odrážky Smlouvy Rada přijme po uplynutí pětiletého přechodného období od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně rozhodnutí, na jehož základě se změní ustanovení týkající se pravomocí Soudního dvora.
- (3) Tato změna by měla být provedena přizpůsobením příslušných stávajících ustanovení v oblastech upravených hlavou IV systému práva Společenství obsaženému ve Smlouvě. Tato příslušná ustanovení by proto neměla být nadále uplatňována a měla by se uplatňovat obecná pravidla vyplývající ze Smlouvy, především její článek 234.
- (4) V souladu s články 1 a 2 Protokolu o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, se Dánsko nepodílí na přijímání tohoto rozhodnutí, a proto pro ně není závazné ani použitelné,

ROZHODLA TAKTO:

Jediný článek

1. Ode dne [1. ledna 2007] se článek 234 Smlouvy použije na všechny žádosti, které byly Soudnímu dvoru předloženy vnitrostátním soudem a které se týkají rozhodnutí otázky výkladu hlavy IV třetí části smlouvy nebo platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství na základě této hlavy, včetně žádostí předložených před dnem [1. ledna 2007], o kterých Soudní dvůr do tohoto data nerozhodl.
2. Ode dne [1. ledna 2007] se v oblasti působnosti práva Společenství již nepoužije čl. 2 odst. 1 třetí pododstavec druhá věta protokolu o začlenění schengenského systému do rámce Evropské unie.
3. Ode dne [1. ledna 2007] se nepoužije článek 68 Smlouvy.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda*