

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

DOPORUČENÍ

SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE

Následující text navazuje na nový jednací řád Soudního dvora, přijatý v Lucemburku dne 25. září 2012 (Úř. věst. L 265, 29.9.2012, s. 1). Nahrazuje informativní sdělení o zahajování řízení o předběžné otázce vnitrostátními soudy (Úř. věst. C 160, 28.5.2011, s. 1) a jeho účelem je zohlednit novinky, které byly zavedeny tímto jednacím řádem a které mohou mít vliv na samotný princip pokládání předběžných otázek Soudnímu dvoru i na pravidla, podle kterých se při tom postupuje.

DOPORUČENÍ

pro vnitrostátní soudy o zahajování řízení o předběžné otázce

(2012/C 338/01)

I — OBECNÁ USTANOVENÍ

Pravomoc Soudního dvora v řízení o předběžné otázce

1. Řízení o předběžné otázce je základním mechanismem práva Evropské unie, jehož cílem je poskytnout soudům členských států prostředek k zajištění jednotného výkladu a použití tohoto práva v rámci Unie.
2. Na základě čl. 19 odst. 3 písm. b) Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“) a článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) má Soudní dvůr Evropské unie pravomoc rozhodovat v řízení o předběžné otázce o výkladu práva Unie a o platnosti aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.
3. V souladu s čl. 256 odst. 3 SFEU je Tribunál příslušný rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 267 SFEU ve zvláštních oblastech určených statutem. Jelikož však statut nebyl v tomto ohledu upraven, je i nadále k rozhodování v řízení o předběžné otázce příslušný jedině Soudní dvůr.
4. I když článek 267 SFEU svěřuje Soudnímu dvoru v této oblasti obecnou pravomoc, různá ustanovení primárního práva upravují dočasné výjimky z této pravomoci nebo její dočasná omezení. Jedná se zejména o články 275 SFEU a 276 SFEU, jakož i o článek 10 Protokolu (č. 36) o přechodných ustanoveních, připojeného k Lisabonské smlouvě (Úř. věst. EU C 83, 30.3.2010, s. 1) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ V souladu s čl. 10 odst. 1 až 3 Protokolu č. 36 platí, že pravomoci Soudního dvora v případě unijních aktů, které byly přijaty v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost a které nebyly od té doby pozměněny, zůstávají stejné po dobu nejvýše pěti let ode dne vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (1. prosince 2009). Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se takovýchto aktů tedy mohou během této doby podat pouze soudy těch členských států, které uznaly pravomoc Soudního dvora, přičemž každý z těchto států určuje, zda mohou Soudní dvůr požádat o rozhodnutí o předběžné otázce veškeré jeho soudy, nebo zda je tato možnost vyhrazena soudům, které rozhodují v posledním stupni.

5. Vzhledem k tomu, že řízení o předběžné otázce spočívá na spolupráci mezi Soudním dvorem a soudy členských států, je vhodné k zajištění plné účinnosti tohoto řízení poskytnout uvedeným soudům následující doporučení.

6. Tato doporučení, jež nemají závazný charakter, mají sloužit jako doplněk k hlavě III jednacího řádu Soudního dvora (články 93 až 118), dále mají soudům členských států poskytnout vodítka, pokud jde o příhodnost podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, a praktické informace ohledně formy a účinků takové žádosti.

Úloha Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce

7. Jak bylo uvedeno výše, v rámci řízení o předběžné otázce je úlohou Soudního dvora poskytovat výklad unijního práva nebo rozhodovat o jeho platnosti, a nikoli uplatňovat toto právo na skutkový stav, o který se jedná v původním řízení. To je úlohou vnitrostátního soudu, a Soudnímu dvoru tedy nepřislouží ani rozhodovat o skutkových otázkách vznesených v rámci sporu v původním řízení, ani řešit případné názorové rozdíly týkající se výkladu nebo použití norem vnitrostátního práva.

8. Při rozhodování o výkladu nebo platnosti unijního práva je Soudní dvůr také veden snahou poskytnout odpověď užitečnou pro řešení sporu v původním řízení, je však věci předkládajícího soudu, aby z této odpovědi vyvodil konkrétní důsledky, a to případně tím způsobem, že nepoužije danou vnitrostátní právní normu.

Rozhodnutí podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Autor žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

9. Podle článku 267 SFEU může v zásadě každý soud členského státu, má-li vydat rozhodnutí v rámci řízení, jehož výsledkem má být přijetí rozhodnutí soudní povahy, předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Postavení orgánu coby orgánu soudního je Soudním dvorem vykládáno jako autonomní pojem unijního práva a Soudní dvůr v tomto ohledu přihlíží k souboru faktorů, například zda je orgán, který se na něj obrátil, zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu, zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý.

10. Bez ohledu na to, zda si to účastníci původního řízení přejí, či nikoli, je pouze na vnitrostátním soudu, zda požádá Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu

11. V souladu s ustanoveními článku 267 SFEU má každý dotčený soud pravomoc předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu normy unijního práva, pokud ji považuje za nezbytnou k vyřešení sporu, který je mu předložen.

12. Soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je naproti tomu povinen takovouto žádost Soudnímu dvoru předložit, ledaže již v dané oblasti existuje judikatura (a případný nový rámec nevyvolává skutečné pochybnosti ohledně možnosti použití této judikatury v posuzované věci) nebo je správný způsob výkladu dotyčné právní normy zcela zřejmý.

13. Vnitrostátní soud proto může – zejména pokud má věc za dostatečně objasněnou na základě judikatury Soudního dvora – rozhodnout sám o správném výkladu unijního práva a o jeho použití na jím učiněná skutková zjištění. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se však může ukázat jako zvláště užitečná, pokud se jedná o novou otázku výkladu mající obecný význam pro jednotné použití unijního práva nebo pokud se stávající judikatura nezdá být použitelná na nový skutkový rámec.

14. Aby mohl Soudní dvůr správně vystihnout předmět sporu v původním řízení a otázky, které spor nastoluje, je účelné, aby vnitrostátní soud u každé z položených otázek uvedl, v čem je požadovaný výklad nezbytný k vydání jeho rozsudku.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se posouzení platnosti

15. I když mají soudy členských států možnost odmítnout důvody týkající se neplatnosti, které jsou před nimi uplatňovány, možnost prohlásit akt orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie za neplatný naproti tomu spadá do výlučné pravomoci Soudního dvora.

16. Každý vnitrostátní soud tudíž **musí** předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, pokud má o platnosti takového aktu pochybnosti, s uvedením důvodů, pro které se domnívá, že by tento akt mohl být stížen neplatností.

17. Má-li nicméně vnitrostátní soud vážné pochybnosti o platnosti aktu orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie, na kterém je založen vnitrostátní akt, může výjimečně dočasně pozastavit provádění posledně uvedeného aktu nebo ve vztahu k němu přijmout jakékoli jiné předběžné opatření. Následně je povinen položit Soudnímu dvoru otázku týkající se platnosti a uvést důvody, proč má za to, že uvedený akt není platný.

Vhodný okamžik k podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

18. Vnitrostátní soud může předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, jakmile zjistí, že rozhodnutí o výkladu nebo platnosti unijního práva je nezbytné k tomu, aby mohl vydat svůj rozsudek. Právě vnitrostátní soud totiž může nejlépe posoudit, v jaké fázi řízení je takovouto žádost třeba podat.

19. Je nicméně žádoucí, aby rozhodnutí předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce bylo přijato ve fázi řízení, kdy je předkládající soud schopen vymezit právní a skutkový rámec věci, aby tak měl Soudní dvůr k dispozici veškeré poznatky, které jsou případně nezbytné k ověření, že je unijní právo na spor v původním řízení použitelné. V zájmu řádného výkonu spravedlnosti se rovněž může jevit žádoucí, aby byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložena po kontradiktorním projednání věci.

Forma a obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

20. Rozhodnutí, kterým soud členského státu pokládá Soudnímu dvoru jednu nebo více předběžných otázek, může být přijato v jakékoli formě, kterou vnitrostátní právo připouští pro případ překážek postupu řízení. Je však třeba mít na zřeteli, že právě tento dokument bude základem pro řízení, které proběhne před Soudním dvorem, a že Soudní dvůr musí mít k dispozici poznatky, které mu umožní poskytnout předkládajícímu soudu užitečnou odpověď. Účastníkům původního řízení a ostatním zúčastněným uvedeným v článku 23 statutu, zejména členským státům, je mimoto oznamována právě jen žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, aby se mohli případně písemně vyjádřit.

21. Nutnost překládat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce do všech úředních jazyků Evropské unie vyžaduje, aby byla sepsána jednoduše, jasně a přesně, bez nadbytečných skutečností.

22. K tomu, aby byl rámec žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce popsán vhodným způsobem, často stačí přibližně deset stran. Přestože musí tato žádost zůstat stručná, musí být zároveň dostatečně úplná a obsahovat všechny relevantní informace tak, aby bylo Soudnímu dvoru, jakož i zúčastněným, kteří jsou oprávněni předložit vyjádření, umožněno správně pochopit skutkový a právní rámec věci v původním řízení. V souladu s článkem 94 jednacího řádu musí žádost o rozhodnutí o předběžné otázce kromě samotného znění předběžných otázek položených Soudnímu dvoru obsahovat:

- stručné vylíčení předmětu sporu, jakož i rozhodných skutečností tak, jak byly zjištěny předkládajícím soudem, nebo alespoň vylíčení skutkových okolností, na kterých jsou předběžné otázky založeny;
- znění vnitrostátních předpisů, jejichž použití přichází v projednávané věci v úvahu, a případně příslušnou vnitrostátní judikaturu ⁽¹⁾;

⁽¹⁾ V tomto ohledu by měl předkládající soud poskytnout k těmto textům a k jejich zveřejnění přesné údaje, jako je strana konkrétní sbírky zákonů nebo sbírky soudních rozhodnutí nebo odkaz na internetovou stránku.

— 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.

23. Ustanovení unijního práva, která jsou v projednávané věci relevantní, by měla být v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce určena s co možná největší přesností a uvedená žádost by měla případně obsahovat stručně shrnutí relevantních argumentů účastníků původního řízení.

24. Předkládající soud konečně může, pokud má za to, že je s to tak učinit, uvést stručně své stanovisko ohledně odpovědi, která má být poskytnuta na položené předběžné otázky. Takové stanovisko může být pro Soudní dvůr užitečné, zejména má-li o žádosti rozhodnout v rámci zrychleného nebo naléhavého řízení.

25. K usnadnění četby žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je zásadní, aby byla Soudnímu dvoru předložena ve strojopisné podobě. Aby mohl Soudní dvůr na předkládací rozhodnutí odkazovat, je rovněž užitečné, aby jeho stránky a odstavce byly očíslovány; předkládací rozhodnutí musí být také datováno a podepsáno.

26. Samotné předběžné otázky musejí být obsaženy v samostatné a jasně odlišené části předkládacího rozhodnutí, nejlépe na jeho začátku nebo na jeho konci. Musejí být samy o sobě srozumitelné, aniž je nutné přihlížet k odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které nicméně poskytuje kontext nezbytný k tomu, aby bylo možné danou věc pochopit řádně a do důsledků.

27. V rámci řízení o předběžné otázce Soudní dvůr v zásadě přebírá údaje obsažené v předkládacím rozhodnutí, a to včetně jmenných nebo osobních údajů. Předkládajícímu soudu tedy přísluší, aby v případě, že to považuje za nezbytné, ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce sám odstranil určité údaje nebo poskytl anonymitu jedné či více osobám nebo entitám, které jsou sporem v původním řízení dotčeny.

28. Na žádost předkládajícího soudu nebo účastníka původního řízení nebo i bez návrhu může Soudní dvůr takovou anonymitu poskytnout i po podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Aby si žádost o poskytnutí anonymity zachovala zamýšlené účinky, musí být ale podána v co nejranější fázi řízení a každopádně před zveřejněním sdělení o dané věci v *Úředním věstníku Evropské unie* a před doručením žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zúčastněným uvedeným v článku 23 statutu.

Účinky žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na vnitrostátní řízení

29. Podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce má za následek přerušování vnitrostátního řízení do doby, než Soudní dvůr rozhodne, třebaže má vnitrostátní soud i nadále pravomoc vydávat předběžná opatření, zvláště v případě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se posouzení platnosti (viz bod 17 výše).

30. V zájmu řádného průběhu řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem a zachování jeho užitečného účinku přísluší předkládajícímu soudu, aby Soudní dvůr uvědomil o veškerých procesních skutečnostech, jež by mohly mít dopad na postup řízení před Soudním dvorem, zejména o připuštění nových účastníků do vnitrostátního řízení.

Náklady řízení a právní pomoc

31. Řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem je bezplatné a Soudní dvůr nerozhoduje o nákladech řízení účastníků sporu probíhajícího před předkládajícím soudem; o tom rozhoduje předkládající soud.

32. V případě nedostatku prostředků některého z účastníků původního řízení, a pokud to vnitrostátní předpisy umožňují, může předkládající soud poskytnout tomuto účastníku řízení právní pomoc k úhradě výdajů, zejména výdajů na zastoupení, které mu vzniknou před Soudním dvorem. Soudní dvůr může takovouto pomoc rovněž poskytnout v případě, že dotyčnému účastníkovi řízení dosud nebyla poskytnuta pomoc podle vnitrostátního práva nebo jestliže se tato pomoc nevztahuje na výdaje vynaložené před Soudním dvorem nebo se na ně vztahuje jen částečně.

Komunikace mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy

33. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a relevantní dokumenty (zejména případný spis ve věci nebo jeho kopii) musí Soudnímu dvoru zaslat přímo vnitrostátní soud, který se na něj obrací. Žádost musí být zaslána doporučenou poštovní zásilkou kanceláří Soudního dvora (Rue du Fort Niedergrünewald, L-2925 Luxembourg).

34. Kancelář Soudního dvora zůstane až do okamžiku, kdy bude předkládajícímu soudu doručeno rozhodnutí o jeho žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, v kontaktu s tímto soudem, kterému předává kopie procesních písemností.

35. Soudní dvůr předá své rozhodnutí předkládajícímu soudu. Soudní dvůr uvítá, když ho tento soud informuje o důsledcích, které z tohoto rozhodnutí vyvodil ve sporu v původním řízení, a sdělí mu své konečné rozhodnutí.

II — ZVLÁŠTNÍ USTANOVENÍ TÝKAJÍCÍ SE ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE NALÉHAVÉ POVAHY

36. Za podmínek stanovených v článku 23a statutu a v člancích 105 až 114 jednacího řádu může být žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za jistých okolností projednána ve zrychleném nebo naléhavém řízení.

Podmínky pro použití zrychleného a naléhavého řízení

37. O zahájení těchto řízení rozhoduje Soudní dvůr. Takové rozhodnutí se v zásadě přijímá pouze na základě odůvodněné žádosti předkládajícího soudu. Výjimečně však může Soudní dvůr rozhodnout o projednání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve zrychleném nebo naléhavém řízení i bez návrhu, je-li patrné, že to vyžaduje povaha nebo zvláštní okolnosti věci.

38. Podle článku 105 jednacího řádu může být předběžná otázka projednána ve **zrychleném řízení** odchýlně od ustanovení tohoto jednacího řádu, pokud povaha věci vyžaduje, aby byla projednána bez zbytečného odkladu. Vzhledem k tomu, že toto řízení klade velké nároky na všechny, kdo se na něm podílejí, zejména na všechny členské státy, které se mají písemně nebo ústně vyjádřit ve lhůtách, které jsou mnohem kratší než lhůty řádné, by mělo být použití tohoto řízení požadováno jen za zvláštních okolností, jež odůvodňují rychlé rozhodnutí Soudního dvora o položených otázkách. Velké množství osob nebo právních situací, jež mohou být potenciálně dotčeny rozhodnutím, které předkládající soud vydá poté, co Soudnímu dvoru položil předběžnou otázku, nepředstavuje jako takové výjimečnou okolnost, jež by odůvodňovala projednání věci ve zrychleném řízení ⁽¹⁾.

39. To platí tím spíše pro **naléhavé řízení o předběžné otázce** podle článku 107 jednacího řádu. Toto řízení, které se použije pouze v oblastech, jichž se týká hlava V třetí části SFEU o prostoru svobody, bezpečnosti a práva, totiž klade ještě větší nároky na ty, kdo se na něm podílejí, neboť mimo jiné omezuje počet účastníků, kteří jsou oprávněni předložit písemné vyjádření, a v případě mimořádné naléhavosti umožňuje zcela upustit od písemné části řízení před Soudním dvorem. Použití tohoto řízení by proto mělo být požadováno pouze tehdy, pokud je naprosto nezbytné, aby Soudní dvůr o předběžných otázkách položených předkládajícím soudem rozhodl velmi rychle.

40. Není zde sice možné takové okolnosti taxativně uvést zejména z důvodu rozmanitosti a neustálého vývoje unijních pravidel upravujících prostor svobody, bezpečnosti a práva, avšak vnitrostátní soud by mohl uvažovat o podání žádosti o zahájení naléhavého řízení o předběžné otázce například v případě uvedeném v čl. 267 čtvrtém pododstavci SFEU, který se týká osoby zadržené nebo zbavené svobody, pokud je odpověď na vznesenou otázku rozhodující pro posouzení právního postavení uvedené osoby, nebo v případě sporu o rodičovskou zodpovědnost nebo o svěřením dítěte do výchovy, pokud příslušnost soudu, který věc projednává na základě unijního práva, závisí na odpovědi na předběžnou otázku.

⁽¹⁾ Pokud jde o přehled okolností, které vedly buď k vyhovění žádostem o zahájení zrychleného řízení podaným na základě článku 104a jednacího řádu Soudního dvora ze dne 19. června 1991, ve znění změn, nebo naopak k jejich zamítnutí, viz usnesení přijatá předsedou Soudního dvora, která jsou dostupná na internetové stránce www.curia.europa.eu (do těchto usnesení lze nahlédnout pod rubrikou „Judikatura“, a to následujícím postupem ve vyhledávacím formuláři: Dokumenty – Dokumenty nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí – Usnesení – Zrychlené řízení).

Žádost o zahájení zrychleného nebo naléhavého řízení

41. Aby mohl Soudní dvůr rychle rozhodnout, zda je třeba zahájit zrychlené nebo naléhavé řízení o předběžné otázce, musí být v žádosti přesně vylíčeny právní i skutkové okolnosti svědčící o naléhavosti, a zejména rizika spojená s projednáním žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v řádném řízení o předběžné otázce.

42. Předkládající soud pokud možno uvede stručně svůj názor na to, jak by měly být položené předběžné otázky zodpovězeny. Tím se usnadní zaujetí stanoviska účastníků původního řízení a ostatních zúčastněných v řízení, jakož i přijetí rozhodnutí Soudním dvorem, a přispěje se tak k rychlému průběhu řízení.

43. Žádost o zahájení zrychleného nebo naléhavého řízení musí být podána v jednoznačné formě, která umožní kanceláři Soudního dvora okamžitě zjistit, že spis vyžaduje zvláštní postup. Za tímto účelem by měl předkládající soud upřesnit, které z těchto dvou řízení je v projednávané věci požadováno, a ve své žádosti uvést příslušný článek jednacího řádu (článek 105 týkající se zrychleného řízení nebo článek 107 týkající se naléhavého řízení). Příslušný článek jednacího řádu musí být uveden na jasně patrném místě předkládacího rozhodnutí (např. v záhlaví nebo v odděleném soudním aktu). Průvodní dopis předkládajícího soudu může případně na žádost o zahájení zrychleného nebo naléhavého řízení účelně poukázat.

44. Pokud jde o vlastní předkládací rozhodnutí, jeho stručnost je v naléhavé situaci o to důležitější, že přispívá k rychlosti řízení.

Komunikace mezi Soudním dvorem, předkládajícím soudem a účastníky původního řízení

45. Za účelem urychlení a usnadnění komunikace s předkládajícím soudem a účastníky řízení před tímto soudem by soud, který podá žádost o zahájení zrychleného nebo naléhavého řízení, měl uvést elektronickou adresu, popřípadě číslo faxu, které bude moci Soudní dvůr používat, jakož i elektronické adresy, popřípadě čísla faxu zástupců dotčených účastníků řízení.

46. Kopie podepsaného předkládacího rozhodnutí spolu s žádostí o zahájení zrychleného nebo naléhavého řízení může být Soudnímu dvoru předběžně zaslána elektronickou poštou (ECJ-Registry@curia.europa.eu) nebo faxem (+352 43 37 66). Projednávání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce i žádosti o zahájení zrychleného nebo naléhavého řízení bude moci začít okamžikem doručení této kopie. Originál těchto podání však musí být kanceláři Soudního dvora předán v co nejkratší době.
