

Nač se lze ptát předběžnou otázkou v řízení před Evropským soudním dvorem? *

Michal Bobek**

ÚVODEM

Řízení o předběžné otázce je způsob spolupráce mezi Soudním dvorem Evropských společenství (dále Soudní dvůr či Soud) a soudy členských států Evropské unie. Prostřednictvím tohoto řízení se mohou dnes i české soudní orgány obracet na Soudní dvůr s otázkami výkladu a platnosti komunitárního práva. Úkolem tohoto článku je vymezit, nač se lze v rámci řízení o předběžné otázce tázat. V první části jsou odlišeny otázky výkladu od otázek platnosti komunitárního práva a popsán rozdílný právní režim aplikovatelný na tyto druhy otázek. V druhé části jsou pak probrány jednotlivé druhy aktů, které mohou být předmětem řízení o předběžné otázce.

Text článku 234 SES dává Soudnímu dvoru pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách v následujícím znění:

Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:

- a) výkladu této smlouvy, [tedy Smlouvy o založení Evropského společenství – pozn. autora]*
- b) platnosti a výkladu aktů orgánů Společenství a Evropské ústřední banky,*
- c) výkladu statutů orgánů zřízených aktem Rady, pokud tak statuty stanoví.*

Vyustane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nutné k vydání svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce.

Vyustane-li taková otázka před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými

prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr.

Článek 234 SES rozlišuje tedy dva druhy předběžných otázek: otázky výkladu a otázky platnosti komunitárního práva. Stejně tak rozlišuje jednotlivé druhy aktů, které mohou být předmětem předběžné otázky.

1. OTÁZKY PLATNOSTI VERSUS OTÁZKY VÝKLADU

1.1. OTÁZKY PLATNOSTI

Výlučná pravomoc Soudního dvora v otázkách týkajících se platnosti komunitárního aktu neplyne ze Smlouvy. Doslovným výkladem by povinnost předkládat otázky platnosti komunitárního práva měly pouze soudy posledního stupně, zatímco nižší soudy by měly v této otázce uvážení. Je však zřejmé, že závěr, že by myriády nižších soudů členských států měly pravomoc bez dalšího prohlašovat komunitární akty za neplatné, je pro jednotu komunitárního práva ztěžlivě akceptovatelný. Soudní dvůr jej proto zavrhl v případě *Foto-Frost*.¹

V případě *Foto-Frost*² Soudní dvůr kategoricky prohlásil, že pouze jemu přísluší prohlásit komunitární akt za neplatný. Pro své závěry zmiňuje Soud tři hlavní linie argumentů. Za prvé, kdyby každý národní soud měl pravomoc prohlásit komunitární akt za neplatný, jednotu aplikace komunitárního práva by byla ohrožena.³ Za druhé, pouze Soudní dvůr má pravomoc prohlásit komunitární akty za neplatné v rámci žaloby na neplatnost dle článku 230 SES. Koherence výkladu Smlouvy vyžaduje, aby pouze Soudní dvůr měl stejnou

* Tento článek cituje rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství a Soudu prvního stupně odkazem na anglickou sbírku rozhodnutí Soudního dvora ve formě *číslo případu, jména stran* [ročník sbírky] *ECR* (zkratka *E uropean C ourt R eports*) strana ve sbírce, na které začíná daný případ, a *odstavec*. Primární prameny jsou citovány odkazem na anglickou verzi „*Official Journal of the European Communities*“ ve formě [ročník] *Official Journal* druh sbírky (L-legislation/C-communications) částka/strana.

** Michal Bobek, University of Oxford, Faculty of Law (St Edmund Hall). Autor děkuje Tomáši Holčápkovi a Janě Sehnákové za cenné připomínky při psaní tohoto článku.

¹ Srov. případ 314/85 *Foto Frost v. Hauptzollamt Luebeck-Ost* [1987] ECR 4199. Srov. též Závěry generálního advokáta Manciniho na straně 4219 an.

² Případ je příkladem teleologického výkladu, který nahrazuje výklad doslovný. Dle Závěrů generálního advokáta Manciniho bylo dané znění článku 234 SES následkem „přehlédnutí“ tvůrců Smlouvy. Dle jeho názoru, doslovný výklad článku 234 SES by vedl k „tak nebezpečným a anomálním výsledkům, které musí zastínit nepopiratelnou obtíž, která je pocítována při jeho odmítnutí“ doslovného výkladu článku 234 SES – pozn. autora, In: Závěry generálního advokáta Manciniho v případě *Foto-Frost*, na str. 4217.

³ Případ 314/85 *Foto Frost v. Hauptzollamt Luebeck-Ost* [1987] ECR 4199, odstavec 15.

⁴ Tamtéž, odstavec 16 a 17.

pravomoc v rámci řízení o předběžné otázce.⁴ V neposlední řadě je to také Soud, kdo je v nejbodnější pozici rozhodnout případný spor o platnost komunitárního aktu, neboť autoři napadaného aktu jsou v řízení před Soudním dvorem řádně zastoupeni.⁵

Na základě případu *Foto-Frost* jsou všechny národní soudy, bez ohledu na instanci, povinny předložit předběžnou otázku týkající se platnosti komunitárního práva Soudnímu dvoru. Lze se domnívat, že tento názor je obecně sdílen a akceptován.⁶ Případně nerespektování této povinnosti by totiž narušilo samotný základ jednoty komunitárního právního řádu.⁷

Přirozeně pokud národní soud sám dojde k závěru, že komunitární akt je platný, není třeba zahájit řízení o předběžné otázce. Jestliže tedy účastník řízení namítá neplatnost komunitárního aktu, se kterou se národní soud neztotožňuje, může námitky účastníka bez dalšího zamítnout a pokračovat v řízení. Výše uvedená doktrína z případu *Foto-Frost* je proto aplikovatelná na případ, kdy se národní soud domnívá, že námitky účastníka týkající se neplatnosti komunitárního aktu jsou důvodné. Pak je povinen zahájit řízení o předběžné otázce.

Komunitární akty se těší presumpci platnosti.⁸ Soudní dvůr proto nikdy nemusí komunitární akt, jehož platnost je předmětem řízení o předběžné otázce, prohlášovat za platný. Namísto toho volí formulaci, že v argumentaci předkládajícího soudu neshledal žádné důvody, které by měly za následek neplatnost daného aktu. Tato formulace reflektuje možnost národního soudu obrátit se v případě potřeby znovu na Soudní dvůr s předběžnou otázkou týkající se platnosti stej-

ného komunitárního aktu. Je však nutné napadati jeho platnost z nových, tedy jiných důvodů. Dokud nebyl komunitární akt prohlášen Soudním dvorem za neplatný, jsou všechny orgány členských států povinny jej aplikovat.⁹

Neplatnost komunitárního aktu musí být namítána v žádosti o předběžnou otázku předložené národním soudem. Soudní dvůr má sice pravomoc zkoumat platnost komunitárního aktu *ex officio*, učiní tak ale velice zřídka. Aby tak Soudní dvůr učinil z vlastního podnětu, muselo by se jednat o zásadní pochybení při přijímání komunitárního aktu, jako kupříkladu nedostatek publikace.¹⁰ Obecně však platí, že národní soud má povinnost popsat v žádosti o předběžnou otázku důvody, o které opírá svůj názor, že napadaný komunitární akt je neplatný. Jinak se totiž vystavuje nebezpečí zamítnutí předběžné otázky pro nedostatečné odůvodnění.¹¹

1.1.1. Důvody neplatnosti

Důvody neplatnosti, kterých se lze v řízení o předběžné otázce dovolávat, nejsou v článku 234 SES stanoveny. Soudní dvůr však aplikuje pro přezkum platnosti komunitárních aktů v rámci řízení o předběžné otázce stejné důvody neplatnosti jako v případech přezkumu právnosti komunitárních aktů v přímých žalobách dle článku 230 SES.¹² Článek 230 druhá alinea stanoví čtyři důvody neplatnosti:

- (i) Nepříslušnost orgánu, který akt vydal.
- (ii) Porušení podstatných formálních náležitostí.

⁴ Tamtéž, odstavec 18. Zastoupením je zde míněno právo komunitárních institucí dle článku 23 Statutu Soudního dvora vystupovat ve sporech před Soudním dvorem. Při přezkumu platnosti komunitárních aktů před soudy členských států by bylo záležitostí vnitrostátních procesních předpisů, zda by komunitárním orgánům umožnily obhajovat platnost komunitárních aktů či nikoliv.

⁶ Druhý okruh otázek pravidelně sledovaných Evropskou komisí v každoroční zprávě monitorující aplikaci komunitárního práva soudy členských států se týká respektování rozhodnutí *Foto-Frost* národními soudy. Viz Annex V k poslední zprávě za rok 2002 z 21. 11. 2003: „20th Annual Report on Monitoring the Application of Community Law“, COM (2003) 669 final.

⁷ Otázka „zbytkového přezkumu“ zákonnosti komunitárních aktů rozpracovaná německým Spolkovým ústavním soudem tak zůstává otázkou jenom teoretickou. Srov. především nálezy z 12. října 1993 týkající se Maastrichtské smlouvy (tzv. „Maastricht-Urteil“, BVerfGE 89, 155). Blíže viz STEINBERGER, H.: Anmerkungen zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: HOMMELHOFF, P., KIRCHHOF, P. (Hrsg.): Der Staatenverbund der Europäischen Union: Beiträge und Diskussion des Symposiums am 21. und 22. Januar 1994 in HEIDELBERG, C. F. Müller 1994; KIRCHHOF, P.: Das Kooperationsverhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof. In: Müller-Graff, (Hrsg.): Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union, C. F. Müller 1998; GRIMM, D.: The European Court of Justice and National Courts: The German Constitutional Perspective after the Maastricht Decision, [1997] 3 Colum. J. Eur. L. 229; Obecně viz též ALTER, K. J.: Establishing the Supremacy of European Law. Oxford University Press 2001.

⁸ Případ 101/78 *Granaria BV v. Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten* [1979] ECR 623, odstavec 5.

⁹ Jako každé slušné pravidlo, i toto má výjimku, kterou jsou předběžná opatření. Srov. níže, bod 1.1.2.

¹⁰ Což byla právě situace v případě 73 a 74/63 *Internationale Crediet-en Handelsvereniging Rotterdam v. Minister van Landbouw en Visserij* [1964] ECR 1. Viz též případ 16/65 *Schwarze* [1965] ECR 886.

¹¹ Viz spojené případy 320 až 322/90 *Telemarsicobruzzo SpA v. Circostel* [1993] ECR I-393; srov. případ C-116/00 *Trestní řízení proti Claude Laguillaumie* [2000] ECR I-04979 či případ C-101/96 *Italia Testa* [1996] ECR I-3081. Blíže viz BOBEK, M.: Ptejte se mě na co chcete, já na co chci odpovím; přípustnost předběžných otázek před Evropským soudním dvorem. Soudní rozhledy 9/2004, str. 321–329.

¹² Srov. spojené případy 73 a 74/63 *Internationale Crediet-en Handelsvereniging Rotterdam v. Minister van Landbouw en Visserij* [1964] ECR 1, na str. 19 a spojené případy 21 až 24/72 *International Fruit Company N.V. v. Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219, odstavec 6. Soudní dvůr v počátcích své činnosti v případě *Internationale Handelsvereniging* nepřijal argumentaci německé vlády, že by měl jazykovým a systematickým výkladem odlišovat důvody pro přezkum „právnosti“ článku 230 SES (*legality, légalité, Rechtmässigkeit*) a „platnosti“ dle článku 234 SES (*validity, validité, Gültigkeit*). Soudní dvůr se rozhodl vykonávat přezkum platnosti a právnosti podle obou článků na stejném základě.

- (iii) Porušení Smlouvy o založení Evropského společenství nebo právního pravidla týkajícího se jejího provádění.
- (iv) Zneužití pravomoci.

Podmínky stanovené Smlouvou a především jejich výklad Soudem jsou široké. Soudní dvůr netrvá na tom, aby byl důvod neplatnosti precizně určen v rámci jedné z výše uvedených kategorií. Dle názoru Soudu není v předběžné otázce rozhodná právní kvalifikace, ale spíše přesné a přesvědčivé vylíčení důvodů neplatnosti.¹³ Pokud je neplatnost důvodná, Soudní dvůr ji sám podřadí pod některý z uvedených důvodů neplatnosti.

Pro určení příslušnosti orgánu zkoumá Soudní dvůr příslušnost osobní, věcnou a místní.¹⁴ Aby byl nějaký komunitární orgán příslušný, je vždy třeba zkoumat zákonný podklad, na základě kterého byl jeho akt vydán, zda daný orgán nepřekročil míru zmocnění apod. Mezi podstatné formální náležitosti aktu patří mimo jiné jeho řádné přijetí a řádná publikace.¹⁵ Bezsporně nejširším důvodem neplatnosti je důvod třetí, tedy porušení Smlouvy o založení Evropského společenství nebo právního pravidla týkajícího se jejího provádění. Jedná se o jakousi zbytkovou klauzuli, kterou jako důvod neplatnosti obsahuje snad každá předběžná otázka týkající se platnosti. Případné „porušení smlouvy o založení Evropského společenství“ se totiž vztahuje na porušení jakéhokoli ustanovení Smlouvy. Vztahuje se tedy taktéž na velice obecné úvodní články Smlouvy o založení Evropského společenství, pod které je možné podsunout prakticky cokoliv.¹⁶ Zneužití pravomoci má svůj původ ve francouzském „*détournement de pouvoirs*“. Jedná se o situaci, kdy určitý orgán použije svěřenou pravomoc za jiným účelem, než mu byla udělena.¹⁷

Důvody neplatnosti pro přezkum platnosti prováděný Soudním dvorem v rámci řízení o předběžné otázce jsou dostatečně široké. Pojmou jakýkoliv podstatný důvod neplatnosti komunitárního aktu. Jak již bylo

zmíněno, Soudní dvůr si příliš neláme hlavu s jednotlivými kategoriemi neplatnosti. Jestliže komunitární akt vykazuje vady, o kterých lze reálně uvažovat jako o vadách majících za důvod neplatnost, daný případ už do nějaké kategorie neplatnosti spadne.

1.1.2. Předběžná opatření u předběžných otázek týkajících se platnosti

Pouze Soudní dvůr má výlučnou kompetenci prohlásit komunitární akt za neplatný. Jestliže však národní soud respektuje tuto kompetenci a předběžnou otázku týkající se platnosti komunitárního práva předloží, znamená to při současném přetížení Soudu, že rozhodnutí Soudního dvora nebude dříve než za dva roky. V mezidobí však může aplikace sporného komunitárního aktu působit značné hospodářské škody ekonomickým subjektům. Lze nějakým způsobem pozastavit aplikaci komunitárního aktu, který je předmětem přezkumu platnosti v rámci řízení o předběžné otázce?

Soudní dvůr nemá pravomoc suspendovat aplikaci komunitárního aktu pomocí předběžného opatření v rámci řízení o předběžných otázkách.¹⁸ Touto pravomocí však Soudní dvůr obdařil národní soudy.¹⁹ Pokud tedy vyvstane v řízení před národním soudem otázka platnosti komunitárního práva, má národní soud za striktně daných podmínek pravomoc aplikaci komunitárního práva na daný případ pozastavit.

Je třeba rozlišit dva případy toho, co lze suspendovat. Rozlišení závisí na otázce, jak sporný komunitární akt ve vnitrostátním právním řádu působí: zda přímo či zprostředkovaně. Přímo ve vnitrostátním právním řádu působí komunitární akty, které nevyžadují pro vyvolání právních následků ve vnitrostátním právním řádu dalšího provedení. Zprostředkovaně působí komunitární právo v případě, kdy původní pramen komunitárního práva byl do vnitrostátního právního řádu proveden aktem moci výkonné.²⁰

V případech, kdy je platnost původního komuni-

¹³ Srov. spojené případy 19/60, 21/60, 2 a 3/61 *Société Fives Lille Cail and others v. High Authority of the European Coal and Steel Community* [1961] ECR 281, první odstavec na straně 295.

¹⁴ Blíže viz SCHERMERS, H., WAELEBROECK, D.: *Judicial Protection in the European Union*, 6th ed., Kluwer Law 2001, na straně 361 an.

¹⁵ Blíže viz ibid, na straně 376 an.

¹⁶ Blíže viz ibid, na straně 395 an.

¹⁷ Či též o situaci, kdy orgán použije jiný způsob řízení (vydání jiného správního aktu), než který byl pro daný typ případů předvídan, aby se vyhnul obtížím, které by nastaly při řádném následování předvídané procedury (*détournement de procédure*). Blíže viz SCHERMERS, H., WAELEBROECK, D.: *Judicial Protection in the European Union*, 6th ed., Kluwer Law 2001, na straně 402 an.

¹⁸ Srov. článek 243 SES a kapitolu 1 hlavy III Jř/Sd. Předběžná opatření nařizovaná Soudním dvorem se vztahují pouze na přímé žaloby, nikoliv na řízení o předběžných otázkách.

¹⁹ Srov. případ C-92/89 *Zuckerfabrik Süderdithmarschen A.G. v. Hauptzollamt Itzehoe* [1991] ECR 415, případ C-465/93 *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* [1995] ECR I-3761 a případ C-68/95 *T. Port GmbH v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* [1996] ECR I-6065.

²⁰ Toto dělení tedy není rozlišením přímého účinku komunitárního práva. Někdy totiž i komunitární právní akty, které jsou bez dalšího přímo účinné (typicky nařízení), nezpůsobují změnu právních vztahů adresáta samostatně, ale až na základě správního aktu. Jedná se třeba o případ, kdy nařízení ES stanoví sazbu dovozní daně na určitou komoditu. Nařízení je bez dalšího přímo účinné (bezprostředně aplikovatelné), nicméně změnu právního postavení jednotlivce v konkrétním případě působí až správní akt orgánu celní správy.

tárního aktu sporná,²¹ je oprávnění národního soudu v případě přímého i zprostředkovaného působení komunitárního práva ve vnitrostátním právním řádu stejné. Národní soud má právo pozastavit aplikaci komunitárního práva na sporný případ. Rozdíl je pouze v tom, čeho národní soud pozastavuje účinnost. V případě zprostředkované aplikace pozastaví účinnost aktu orgánu členského státu, který komunitární akt provedl. Typicky se jedná o správní akt.²² V případě přímého působení komunitárního aktu, tedy při absenci jakéhokoliv prováděcího aktu ve vnitrostátním právu, lze v konkrétním případě pozastavit účinnost komunitárního aktu jako takového.²³

Podmínky pro oba druhy suspenzivních předběžných opatření jsou stejné.²⁴ Národní soud může pozastavit účinnost komunitárního aktu nebo vnitrostátního právního aktu, který komunitární akt provádí, pouze pokud:

- (i) Národní soud má závažné pochybnosti týkající se platnosti komunitárního aktu. Jestliže platnost sporného aktu není dosud Soudním dvorem projednávána, pak musí národní soud tuto otázku předložit Soudu sám.
- (ii) Jedná se o naléhavou situaci, kdy je předběžné opatření nutné pro zabránění vážné a nenapravitelné škody, která by jinak vznikla jedinci domáhajícímu se předběžného opatření.
- (iii) Národní soud vzal patřičný zřetel na zájmy Společenství.
- (iv) Při hodnocení všech výše uvedených podmínek národní soud respektuje všechna dosavadní rozhodnutí Soudního dvora či Soudu prvního stupně týkající se platnosti sporného komunitárního aktu anebo žádostí o podobná předběžná opatření na komunitární úrovni.²⁵

Závažné pochybnosti, které motivují národní soud k pozastavení účinnosti komunitárního práva, musí národní soud ve své žádosti o předběžnou otázku týkající se platnosti komunitárního aktu detailně odůvodnit.²⁶ Naléhavost situace se v pojetí Soudu materializuje především vznikem škody. Hrozící škoda musí jednak potenciálně vzniknout předtím, než Soud může o dané věci rozhodnout a musí jít nad rámec pouhé finanční ztráty.²⁷ Žalobce domáhající se předběžného opatření tak musí prokázat, že škoda, která mu může vzniknout, je nenapravitelná. Za nenapravitelnou ztrátu lze považovat situaci, kdy by další aplikace komunitárního aktu na právní situaci podnikatele měla za následek podnikatelův ekonomický zánik (bankrot). Zájmy Společenství národní soud bere při své úvaze v potaz především tím, že v případech, kdy suspendování komunitárního aktu bude mít za následek finanční riziko pro Společenství, může od žadatele předběžného opatření vyžadovat odpovídající kauci či jinou finanční záruku.²⁸ Poslední podmínka je pochopitelným důsledkem závaznosti rozhodnutí Soudního dvora pro národní soudy. Jejím logickým důsledkem je také skutečnost, že předběžné opatření vydané národním soudem trvá pouze do doby, než Soudní dvůr rozhodne o předběžné otázce týkající se platnosti komunitárního aktu.

Soudní dvůr chápe podmínky, za kterých jsou národní soudy oprávněny pozastavit účinnost komunitárního aktu, stejně jako podmínky pro předběžná opatření, která je oprávněn vydávat Soudní dvůr sám v rámci přímých žalob. To znamená dosti restriktivně.²⁹ Národní soudce by si při svých úvahách nad případným předběžným opatřením měl uvědomit dosah svého rozhodnutí. Vydáním předběžného opatření totiž národní soudce bourá jeden z hlavních, pokud ne nejhlavnější pilíř komunitárního práva – jedno-

²¹ Kdyby se totiž nejednalo o otázky platnosti, ale o otázky výkladu, podléhala by otázka předběžných opatření proti vnitrostátnímu právu, které by bylo v rozporu s právem komunitárním, vnitrostátní úpravě předběžných opatření. Aplikace národních ustanovení o předběžných opatřeních by byla nicméně „korigována“ komunitárním požadavkem rovnocennosti a účinnosti ochrany komunitárních práv jednotlivců před národními soudy. Srov. případ C-213/89 *Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factoratime Ltd.* [1990] ECR I-2433, především odstavce 20. Viz též Tridimas, T.: *The General Principles of EC Law*. Oxford University Press 2000, na straně 276 an.

²² Jak se kupříkladu stalo v případě C-92/89 *Zuckerfabrik Süderdithmarschen A.G. v. Hauptzollamt Itzehoe* [1991] ECR 415, kde se firma Zuckerfabrik Süderdithmarschen domáhala pozastavení účinnosti rozhodnutí daňového úřadu v Itzehoe, přijatým na základě sporného komunitárního nařízení.

²³ Jak se stalo v případě C-465/93 *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* [1995] ECR I-3761, kde se německý správní soud ve Frankfurtu domáhal, při absenci vnitrostátních prováděcích aktů, pozastavení účinnosti přímo nařízení Rady ES jako takového.

²⁴ Ibid, odstavce 26–28.

²⁵ Ibid, odstavce 51. Potvrzeno v případě C-68/95 *T. Port GmbH v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* [1996] ECR I-6065, odstavce 47 a 48.

²⁶ Srov. případ C-465/93 *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* [1995] ECR I-3761, odstavce 36 a 37.

²⁷ Případ C-92/89 *Zuckerfabrik Süderdithmarschen A.G. v. Hauptzollamt Itzehoe* [1991] ECR 415, odstavce 28 a 29.

²⁸ Ibid, odstavce 32.

²⁹ Ohledně předběžných opatření v řízení před Soudním dvorem, srov. CRUZ-VILAÇA, J. L.: *La procédure en référé comme instrument de protection juridictionnelle des particuliers en droit communautaire*. In: Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini, Guiffre editore, Milano 1998, na str. 257–306; BORCHARDT, G.: *The Award of Interim Measures by the European Court of Justice* [1985] 22 C.M.L.Rev. 203 či SCHERMERS, H., WAELEBROECK, D.: *Judicial Protection in the European Union*, 6th ed., Kluwer Law 2001, na straně 694 an.

tu výkladu a aplikace. Proto by měl být tento nástroj užíván co nejstřídměji, a to jen v případech, kdy existuje závažné ohrožení práv a chráněných zájmů jednotlivce.

Z principu přímého účinku a přednosti komunitárního práva plyne, že národní soudce má povinnost aplikovat výše uvedenou judikaturu Soudního dvora týkající se předběžných opatření v řízení před národními soudy i v případě, kdy podobné možnosti vnitrostátní procesní předpisy neznají. V takovém případě má národní soudce povinnost odpovídající procesní prostředky vytvořit.³⁰ Tento stav by však nemusel nastat v aplikační praxi před českými soudy. Žádosti o předběžná opatření pozastavující aplikaci komunitárních aktů přicházejí zpravidla od podnikatelských subjektů. Před českými soudy se proto bude jednat o předběžná opatření podle § 74 an. občanského soudního řádu (o.s.ř.) a § 38 soudního řádu správního (s.ř.s.). Žádné z daných ustanovení předběžné opatření suspendující aplikaci abstraktní právní normy nebo správního aktu na konkrétní případ nepředvídá.³¹ Žádné z nich však také tento druh předběžného opatření nevylučuje: § 76 odstavec 1 o.s.ř. obsahuje pouze demonstrativní výčet toho, co lze uložit předběžným opatřením, § 38 s.ř.s. je ve svém obecném znění ještě širší. Procesně tedy českým soudům pro vydávání předběžných opatření při pochybnostech o platnosti komunitárních aktů v rámci řízení o předběžné otázce nestojí nic v cestě.

Praktické provedení však bude v podmínkách České republiky pozoruhodné. Zajímavá bude především aplikace § 75 odstavec 4 věta druhá o.s.ř., která požaduje od příslušného soudu vydání předběžného opatření v obecné lhůtě 7 dní. Lze si představit obtíže, které mohou českým soudům vzniknout při povinnosti zpracovat žádost o předběžné opatření v komplikovanějších sporech, jež mohou zahrnovat nutnost komplexního posouzení otázek komunitárního práva a právní situace několika členských států. Jestliže by se český soud navíc rozhodl podat předběžnou otázku týkající se možnosti vydání předběžného opatření k Soudnímu

dvoru,³² vydání předběžného opatření do 7 dnů by se s definitivní platností přesunulo do říše *science fiction*.³³ Český soud by však i tak byl oprávněn předběžnou otázku týkající se předběžného opatření podat. Lze nicméně doporučit, že pokud by se předběžná otázka netýkala výlučně předběžného opatření, je vhodnější počkat na zahájení hlavního řízení a podat předběžnou otázku až v jeho rámci.

1.2 OTÁZKY VÝKLADU; INTERPRETACE VERSUS APLIKACE

Otázky výkladu tvoří vlastní jádro (a většinu případů) činnosti Soudního dvora v rámci článku 234 SES. Teoreticky by rozdělení práce v otázkách výkladu mělo být následující: národní soudce formuluje konkrétní problém komunitárního práva, který má řešit. Soudní dvůr na tento problém v obecné rovině odpovídá. Národní soudce poté tuto obecnou odpověď aplikuje na výchozí případ. Jinými slovy, úkolem Soudního dvora je v případě potřeby právo interpretovat, úkolem národního soudce je pak právo aplikovat.

Tak je tomu alespoň v teorii. Soud také v každém druhém rozhodnutí v právně-politické rovině zdůrazňuje, že otázky aplikace komunitárního práva jsou vyhrazeny národnímu soudu. Praxe je však odlišná. V novější judikatuře Soud již ani nezastírá, že komunitární právo na daný případ aplikuje sám. Tento trend je výrazný především v oblasti odpovědnosti za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva. Soudní dvůr tak typicky konstatuje, že:

„Z ustálené judikatury Soudu nepochybně vyplývá, že aplikovat kritéria odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva je úkolem národního soudu. V projednávaném případě má Soud nicméně k dispozici všechny podklady, které mu umožňují zjistit, zda byly splněny všechny podmínky nutné pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu.“³⁴

Předběžné otázky by se také měly týkat výkladu komunitárního práva, nikoliv práva členského státu,

³⁰ Srov. případ C-213/89 *Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factorlame Ltd.* [1990] ECR I-2433, především odstavec 20. Viz též srov. TRIDIMAS, T.: *The General Principles of EC Law*. Oxford University Press 2000, na straně 276 an.

³¹ Srov. především § 76 odst. 1 o.s.ř.

³² Což je postup bezesporu možný. Dle názoru Soudu přísluší rozhodnutí o vhodnosti předběžné otázky v rámci řízení o vydání předběžného opatření výlučně národnímu soudu – srovnej případ 166/73 *Rheimmühlen v. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide* [1974] ECR 33, odstavec 3 a 4. Viz též např. případ 29/69 *Stauder v. Stadt Ulm* [1969] ECR 419, případ 78/70 *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH v. Metro-SB-Großmärkte GmbH* [1971] ECR 487, případ 34/73 *Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle Finanze* [1973] ECR 981 či případ 187/80 *Merck & Co. Inc. v. Stephar BV and Petrus Stephanus Exler* [1981] ECR 2063.

³³ V takovém případě by byl zjevně správný výklad, že doba, po kterou probíhá řízení o předběžné otázce u Soudního dvora, se do sedmidenní lhůty nezapočítává. Výklad, že český soud má na rozhodnutí o předběžném opatření 7 dní a Soudnímu dvoru bude předběžná otázka trvat v průměru dva a půl roku, je sice trochu úsměvný, ale plně v souladu s procesní autonomií členských států Evropské unie.

³⁴ In: rozhodnutí Soudního dvora z 30. září 2003 v případě C-224/01 *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, dosud nepublikováno, odstavec 100 a 101. Stejně Soud postupoval například ve spojených případech C-283/94, C-291/94 a C-292/94 *Denkavit International BV et al. v. Bundesamt für Finanzen* [1996] ECR I-5063, odstavec 49 či ve spojených případech C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factorlame (III)* [1996] ECR I-1131, odstavec 58.

jehož soud předběžnou otázku předložil. I zde je však zřejmé, že se jedná spíše o právně-politickou maximu než o realitu běžného dne. Je zřejmé, že i když se Soudní dvůr snaží vyslovovat obecně k nějaké otázce komunitárního práva, vždy se nepřímo dotýká také otázek práva členského státu. Soudní dvůr se tak vyjadřuje k souladu komunitárního práva s právem členských států, ať již nepřímo výkladem, či přímo posuzováním vnitrostátní implementace komunitárního práva.³⁵ Jak překvapivě otevřeně prohlásil bývalý generální advokát Mancini,

„[...] Soud se neomezuje na výklad komunitárního práva, ale vstoupí přímo do srdce konfliktu, který mu byl předložen. Soud je nicméně natolik opatrný, aby daný problém předložil jako abstraktní, tedy jako konflikt mezi komunitárním právem a jakousi hypotetickou vnitrostátní právní normou, která má vlastnosti právní normy projednávané národním soudem. Obdobná technika, která je formálně bezvadná a velice užitečná pro národní soud, má za následek, že Soudní dvůr získal pravomoc přezkumu, která je analogická – i když užšího rozsahu – pravomoci běžně vykonávané Nejvyšším soudem Spojených států amerických a ústavními soudy některých členských států.“³⁶

Národní soudce předkládající předběžnou otázku proto nemůže čekat, že mu jako odpověď Soudního dvora přijde od výchozího případu naprosto odtržený soubor obecných právních pravidel. Na druhou stranu by ale i Soudní dvůr měl svůj výklad a aplikaci držet v určitých přijatelných hranicích. Na jedné straně nesmí být Soudem podaný výklad komunitárního práva neurčitý nebo vágní. V takovém případě se totiž daná otázka vrací a Soud je tak jako tak nakonec donucen rozhodnout, byť tak zpočátku učinit nechťel.³⁷ Na druhou stranu v případě, kdy Soud poskytne detailní odpověď na předloženou otázku, sám překračuje linii mezi interpretací a aplikací.³⁸ Naznačená právní ekvilibristika se proto podobá příslovečnému tanci mezi vejci – dát dostatek, ale ne příliš. To je však právě

úkolem Soudního dvora v rámci předběžných otázek týkajících se výkladu komunitárního práva.

2. DRUHÝ AKTŮ, KTERÉ MOHOU BÝT PŘEDMĚTEM ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE

První odstavce článku 234 SES umožňuje zahájit řízení o předběžné otázce týkající se výkladu této smlouvy, platnosti a výkladu aktů orgánů Společenství a EÚB a výkladu statutů orgánů zřízených aktem Rady, pokud tak statuty stanoví. Není snad takovým překvapením, že Soudní dvůr nechápal výše uvedený výčet příliš úzkoprsce a cestou judikatury jej znatelně obohatil. Čeho se tedy konkrétně může týkat předběžná otázka?

2.1. PRIMÁRNÍ PRÁVO

Otázky výkladu této smlouvy je třeba chápat extenzivně jako výklad kterékoli ze zakládajících smluv a smlouvy tyto modifikující. V praxi se bude jednat především o Smlouvu o založení Evropského společenství, Smlouvu Euratom a smlouvy je pozměňující, tedy především o Slučovací smlouvu, Jednotný evropský akt, tu část Maastrichtské smlouvy, která novelizuje SES a Euratom, smlouvu Amsterdamskou a Smlouvu z Nice. Otázky týkající se výkladu hlavy IV. Smlouvy zakládající Evropské společenství (vízová, azylová a přistěhovalecká politika) podléhají režimu článku 68 SES. Otázky dle článku 68 SES se mohou týkat otázek výkladu hlavy IV. SES a pak otázek výkladu a platnosti aktů přijatých v rámci IV. hlavy.³⁹

Poněkud odlišný režim řízení o předběžných otázkách platí pro ustanovení Smlouvy o založení Evropské unie (Maastrichtské smlouvy). Jurisdikce Soudního dvora v předběžných otázkách týkajících se Smlouvy o založení Evropské unie je dána článkem 46 SEU.

³⁵ Srov. spojené případy C-297/88 a C-197/89 *Dzodzi v. Belgie* [1990] ECR I-3763. Podrobněji srovnej bod 2.7. níže.

³⁶ In: MANCINI, G. F.: *Democracy and Constitutionalism in The European Union*; Collected Essays. Hart Publishing 2000, kapitola druhá „*Constitutional Challenges Facing the Court of Justice*“, na straně 25.

³⁷ Jak se stalo v případech týkajících se otevíracích hodin obchodů během svátků a nedělí (tzv. *Sunday trading*). Soudní dvůr nejprve vytyčil v případě C-145/88 *Torfaen Borough City Council* [1989] ECR 3851 obecná pravidla, která byla příliš vágní. Soud byl proto nucen se k dané otázce vrátit a konečně ji rozhodnout detailně v případě C-169/91 *Stoke-on-Trent City Council* [1992] ECR I-6635.

³⁸ Jedná se kupříkladu o detailní otázky výkladu celního tarifu. V případě C-338/95 *Wiener v. Hauptzollamt Emmerich* [1997] ECR I-6518 se Soud zabýval „klíčovou“ otázkou výkladu výrazu „noční košile“ pro účely klasifikace zboží jedné podkapitoly společného celního tarifu. Otázka národního soudu zněla, „zda má být výraz noční košile vykládán jako vztahující se výhradně k produktům určeným pro nošení v posteli či zda tento výraz zahrnuje také produkty, které jsou určeny především, ale nikoliv výlučně k nošení v posteli“. Odpověď Soudu ve znění, že „noční košile, z důvodu jejich objektivní charakteristiky, jsou určeny k převážnému, nikoliv výlučnému nošení v posteli“, mnoho prostoru pro další aplikaci vskutku neponechává.

³⁹ Základní odlišností předběžných otázek dle článku 68 SES je omezení soudů, které jsou oprávněny zahájit řízení o předběžné otázce, na soudy posledního stupně. Článek 68 SES navíc také ve svém třetím odstavci předvídá jakousi „abstraktní“ formu předběžné otázky. Na základě třetího odstavce mohou Rada, Komise nebo členský stát zahájit řízení o předběžné otázce ve věci výkladu hlavy IV. Smlouvy a právních aktů Společenství vycházejících z hlavy IV. Tato rozhodnutí se však nevztahují na rozsudky, na základě kterých bylo řízení zahájeno. Ty nabývají statutu *rei iudicatae* a rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce je již neovlivní. Cílem obdobného řízení je sjednocování judikatury soudů členských států do budoucna, nikoliv řešení konkrétního (původního) sporu.

Kromě těch částí Maastrichtské smlouvy, které pozměňovaly smlouvy předešlé, je Soud příslušný rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se pouze:

- (i) Otázek v oblasti Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech dle článku 35 SEU ve znění prohlášení, které o jeho aplikaci učinila Česká republika v Aktu o přistoupení.⁴⁰ Soud však nemá dle článku 35 SEU pravomoc rozhodovat přímo o výkladu Smlouvy o založení Evropské unie týkající se Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, ale pouze „o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, výkladu úmluv podle této hlavy a platnosti a výkladu opatření k jejich provedení“. Výklad v této oblasti se tedy týká pouze sekundárního komunitárního práva, nikoliv výkladu této části smlouvy jako takové.
- (ii) Otázek vznikajících z užší spolupráce mezi státy dle článku 40 SEU. Vzhledem k tomu, že se doposud žádné členské státy k užší spolupráci (myšlenka diferenciované, více rychlostní integrace) neodhodlaly, zůstává toto ustanovení mrtvým.
- (iii) Článku 6 odstavce 2 SEU (respektování základních lidských práv) ve vztahu k jednání orgánů. Tato možnost také mnoho nového nepřináší, neboť otázkám respektování základních lidských práv se Soudní dvůr v rámci předběžných otázek již soustavně věnuje na základě obecných principů právních.

(iv) Závěrečných ustanovení (hlava VIII) Smlouvy o založení Evropské unie. Ač na první pohled nevýznamné ustanovení, je nejzásadnější ze všech čtyř. Svěruje totiž Soudu pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se dosti důležitých ústavních věcí jako jsou revize smluv (článek 48 SEU) či přistoupení nových členských států (článek 49 SEU). Naprosto nenápadné ustanovení článku 47 SEU⁴¹ pak dává Soudnímu dvoru pravomoc určovat „hraniční“ spory mezi jednotlivými pilíři, tedy kupříkladu rozhodovat, která otázka spadá do pilíře komunitárního a která do pilíře Policejní a justiční spolupráce.⁴²

Soudní dvůr je příslušný k výkladu smluv o přistoupení. Na základě článku 1, odstavce 3 Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii⁴³ se ustanovení zakládajících smluv, jakož i pravomoci a příslušnosti orgánů Unie vztahují i na Smlouvu o přistoupení a Závěrečný akt. Soudní dvůr je tak příslušný podávat v rámci předběžných otázek výklad rozsahu práv a povinností nových členů Evropské unie⁴⁴ plynoucích ze Smlouvy o přistoupení a Závěrečného aktu.⁴⁵ Výhledově, tedy po začlenění České republiky do tzv. „schengenského systému“,⁴⁶ bude možné podávat i předběžné otázky týkající se výkladu ustanovení Schengenských smluv.⁴⁷

Pro všechny smlouvy, tedy prameny primárního práva, platí, že Soudní dvůr má pouze pravomoc výkladu. Přezkum platnosti primárního komunitárního práva před Soudním dvorem není možný.⁴⁸

⁴⁰ Stalo se tak Prohlášením České republiky článku 35 Smlouvy o Evropské unii, který je obsažen v Závěrečném aktu ke Smlouvě o přistoupení v části III, příloze G, prohlášení č. 26 Závěrečného aktu (*Official Journal* z 23. září 2003, L 236/980). Česká verze je též publikována ve Sbírce mezinárodních smluv č. 44/2004, částka 15 (strana 28 Závěrečného aktu). Smlouvy o přistoupení jsou taktéž ke stažení v elektronické podobě na <http://www.euroskop.cz/cze/> (15. 07. 2004). Zde se prohlášení nalézá v části AA2003/AF/TR/DC/cs.

⁴¹ Článek 47 SEU: „S výhradou ustanovení pozměňujících Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství s cílem založit Evropské společenství, Smlouvu o založení Evropského společenství uhlí a oceli a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii a těchto závěrečných ustanovení, nic v této smlouvě se nedotýká smluv o založení Evropských společenství nebo následných smluv či aktů pozměňujících nebo doplňujících tyto smlouvy.“

⁴² Soudní dvůr kupříkladu rozhodoval o tom, zda zavedení tranzitních letištních víz spadá pod otázky regulace pohybu osob v rámci vnitřního trhu (a tím pádem do sféry Smlouvy o založení Evropského společenství), anebo se jedná o opatření v rámci Policejní a justiční spolupráce. Srov. případ C-170/96 *Komise v. Rada* [1998] ECR I-2763. Určení, v rámci kterého pilíře se činnost Společenství v té či oné otázce pohybuje, je důležité pro volbu právních nástrojů a procesních postupů a především pro rozsah legislativní kompetence Společenství vůbec.

⁴³ Publikována v Úředním věstníku EU L 236 z 23. září 2003 nebo ve Sbírce mezinárodních smluv, č. 44/2004 (částka 15).

⁴⁴ Jak již ostatně judikoval v případě smlouvy o přistoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska v případě 44/84 *Derrick Guy Edmund Hurd v. Kenneth Jones (Her Majesty's Inspector of Taxes)* [1986] ECR 29, odstavce 14–22.

⁴⁵ Což bude bezesporu praktické, hlavně s ohledem na značnou délku Smlouvy a Aktu o přistoupení, které snad nikdo celé nepřečetl.

⁴⁶ Ač tedy, formálně vzato, Česká republika je již na základě článku 3 odstavce 1 Aktu o podmínkách přistoupení České republiky k Evropské unii součástí schengenského prostoru, Rada EU ještě nevydala rozhodnutí o aplikaci schengenského *acquis* na Českou republiku v souladu s článkem 3 odstavce 2 Aktu o přistoupení.

⁴⁷ Smlouvy ze 14. června 1985 a 19. června 1990 týkající se zrušení kontrol na společných hranicích, uzavřené v lucemburském Schengenu, integrované do unijního práva Amsterdamskou smlouvou.

⁴⁸ Zajímavou, spíše však hypotetickou otázkou je problém, zda by byl příslušný Mezinárodní soudní dvůr v Haagu. Článek 292 SES totiž stanoví, že „Členské státy se zavazují, že spory o výklad nebo provádění této smlouvy nebudou řešit jinak, než jak tato smlouva stanoví“. Z tohoto článku ve spojení s článkem 220 a 234 SES Soud v posudku 1/91 ze 14. prosince 1991 *týkajícím se návrhu Smlouvy zakládající Evropský hospodářský prostor* [1991] ECR I-6079, odstavce 35 dovedl svoji výlučnou příslušnost v otázkách výkladu primárního komunitárního práva. Jaký by mohl být myšlenkový postup Soudního dvora v otázkách platnosti primárního komunitárního práva není známé. Buď by se jednalo o výklad *per analogiam* (je-li Soudní dvůr příslušný pro otázky výkladu, bude

2.2. MEZINÁRODNÍ PRÁVO

Soudní dvůr nemá pochopitelně obecnou pravomoc výkladu mezinárodního práva jako takového. Soud nicméně mezinárodní právo vykládá, a to jako součást práva komunitárního. Evropská společenství jsou signatářem četných instrumentů mezinárodního práva. Mezinárodní právní závazky tímto způsobem začleněné do komunitárního práva se stávají součástí komunitárního právního řádu. Potřeba jejich jednotného výkladu v rámci Evropské unie pak dává možnost předběžných otázek dle článku 234 SES. Pravomoc Soudního dvora vykládat mezinárodní smlouvy v rámci předběžných otázek není v článku 234 SES pozitivně stanovena. Soud pro získání jurisdikce nad otázkami mezinárodního práva používá jinou konstrukci: tvrdí, že výkladu podle článku 234 SES podrobuje akt přistoupení Společenství k určité mezinárodní smlouvě, nikoliv smlouvu samotnou.⁴⁹ Předběžné otázky týkající se mezinárodního práva jsou otázkami výkladu. Je sporné, zda by měl Soudní dvůr pravomoc zabývat se v rámci řízení o předběžné otázce platností meziná-

rodní smlouvy a případně prohlásit přistoupení Společenství k této smlouvě za neplatný.⁵⁰

Aby měl Soudní dvůr pravomoc k řízení o předběžné otázce o normě mezinárodního práva, musí daná norma spadat do sféry komunitárního práva. Nicméně odlišit, která materie do sféry komunitárního práva spadá a která ne, je obtížné.⁵¹ Dobrým, nikoliv však výlučným indikátorem toho, zda má Soudní dvůr pravomoc rozhodnout o výkladu určitého mezinárodně-právního instrumentu, je skutečnost, je-li Společenství signatářem daného instrumentu.⁵² Zde lze rozlišit tři možnosti:⁵³

- (i) Společenství není signatářem úmluvy. Signatáři jsou pouze některé či všechny členské státy Evropské unie. Soudní dvůr proto nemá pravomoc výkladu dané mezinárodní smlouvy,⁵⁴ i když jsou signatáři všechny členské státy.⁵⁵ Úmluva totiž váže členské státy, nikoliv Společenství.
- (ii) Signatářem je jak Společenství, tak členské státy. Jedná se o tzv. „smíšené smlouvy“⁵⁶. V případě těchto smluv by se měl výklad Soudu ome-

průslušný i pro otázky platnosti, i když to Smlouva výslovně nestanoví), anebo *a contrario* (jestliže je Soudní dvůr průslušný pouze pro otázky výkladu, pak pro otázky platnosti musí být průslušný někdo jiný).

⁴⁹ Viz 181/73 *Haegeman v. Belgie* [1974] ECR 459, odstavce 3 až 5 nebo 12/86 *Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] ECR 3719, odstavec 7. Z poslední doby viz případ C-37/98 *R. v. Secretary of State for the Home Department ex parte Abdulnabi Savas* [2000] ECR I-2927. V případě *Haegeman*, který se týkal výkladu Asociační dohody mezi EES a Řeckem, tak kupříkladu Soudní dvůr nevykládal dohodu samotnou, ale rozhodnutí rady EES, kterým Evropská ekonomická společenství k dohodě přistoupila. Soud se proto zabýval výkladem „aktu Rady EES“, jehož výklad spadá pod článek 234 SES.

⁵⁰ Ač se Soudní dvůr touto otázkou ještě nezabýval, tento postup by byl teoreticky možný. Jestliže by Soud trval na konstrukci, že zkoumá pouze akt Společenství, kterým bylo k danému mezinárodně-právnímu instrumentu přistoupeno, pak by mohl akt přistoupení jako „akt orgánu ES“ bez dalšího zneplatnit v rámci řízení o předběžné otázce. Tento postup by však nebyl správný právně-politicky, především pak s ohledem na skutečnost, že komunitární právo pro přezkum souladu komunitárního práva s právem mezinárodním předvídá předběžnou kontrolu ze strany Soudního dvora formou posudků na základě článku 300, odstavec 6 SES. Na druhou stranu je pravdou, že tento způsob kontroly není automatický – podnět k němu musí dát buď Rada, Komise nebo členský stát.

⁵¹ Přispívá k tomu zajisté i judikatura samotného Soudu, který je v otázkách mezinárodní kompetence Společenství (Unie) více než velkorysý. Klasickým případem v této otázce byl případ 22/70 *Komise v. Rada* (ERTA) [1971] ECR 263. Soud na základě tzv. „*parallelismu kompetencí*“ stanovil, zjednodušeně řečeno, že Společenství mají mezinárodně-právní pravomoci ve stejných oblastech, jako mají pravomoci uvnitř Společenství. Viz též spojené případy 3, 4 a 6/76 *Kramer* [1976] ECR 1279 a kvalifikace této linie judikatury Soudního dvora v posudku 1/94 *týkajícím se Smlouvy o založení Světové obchodní organizace* [1994] ECR I-5267.

⁵² Tento přístup by pak byl alespoň trochu konsistentní s výše uvedenou myšlenkovou konstrukcí Soudu, že přezkumu či výkladu dle článku 234 SES nepodrobuje mezinárodně-právní instrument jako takový, ale akt o přistoupení k němu. Bylo by proto logické, kdyby Soud podroboval výkladu v rámci řízení o předběžné otázce pouze mezinárodně-právní instrumenty, ke kterým Společenství přistoupilo (a kde tedy existuje nějaký „akt orgánu Společenství“ stvrzující přistoupení Společenství). Soud však stále hledá „skulinky“, jak se vyjádřit k výkladu mezinárodních smluv, které Společenství nepodepsalo, které ale mohou spadat pod rámec komunitárního práva, a tak výše uvedený princip zamlžuje. Srov. např. spojené případy 267–269/81 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SPI SpA* [1983] ECR 801. Soud v tomto případě obešel skutečnost, že Evropská společenství v tehdejší době nebyla smluvní stranou GATT, konstatováním, že Společenství jsou stranou *de facto* na základě potřeby jednotné aplikace Jednotného celního tarifu.

⁵³ Blíže viz SCHERMERS, H., WAELEBROECK, D.: *Judicial Protection in the European Union*, 6th ed., Kluwer Law 2001, na straně 296 an.

⁵⁴ Typicky třeba v případě bilaterálních smluv mezi členskými státy, které jsou mimo rámec komunitárního práva. Viz např. případ 75/63 *Mrs M.K.H. Hoekstra (née Unger) v. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten* [1964] ECR 186 či případ 130/73 *Magdalena Vandeweghe and others v. Berufsgenossenschaft für die chemische Industrie* [1973] ECR 1333.

⁵⁵ Viz např. případ 44/84 *Derrick Guy Edmund Hurd v. Kenneth Jones (Her Majesty's Inspector of Taxes)* [1986] ECR 29, kde Soud judikoval, že mu nepřislouší interpretovat dohodu o zřízení evropských škol uzavřenou mezi členskými státy ES mimo rámec komunitárního práva.

⁵⁶ „*Mixed agreements*“. Blíže viz DASHWOOD, A.: Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements. In: O'KEEFFE, D., BAVASSO, A.: *Judicial Review in the European Union*; Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley. Kluwer Law International 2000, na str. 167–176; CREMONA, M.: The Doctrine of Exclusivity and the Position of Mixed Agreements in the External Relations of the European Community [1982] 2 O.J.L.S. 393.

zit pouze na ustanovení, která vážou Společenství a která by jím měla být aplikována.⁵⁷

- (iii) Signatářem úmluvy je pouze Společenství a materie úmluvou upravená spadá bezesporu do sféry komunitárního práva. Tato kategorie je beze zbytku aplikovatelná na oblasti výlučné kompetence Společenství,⁵⁸ tedy na oblasti, kde Společenství vykonává zahraniční politiku namísto členských států. Ve většině případů se však bude jednat o smlouvy smíšené, kdy je signatářem jak Společenství, tak členské státy.

2.3. ÚMLUVY MEZI ČLENSKÝMI STÁTY

Do této kategorie patří úmluvy, které výslovně zakotvují příslušnost Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách. Jedná se vlastně o úmluvy, které by za normálních okolností patřily do první z výše uvedených kategorií mezinárodních úmluv – smlouvy mezi členskými státy mimo komunitární rámec. Členské státy však při vyjednávání těchto instrumentů výslovně vztáhly možnost předběžných otázek k Soudnímu dvoru i na tyto úmluvy. Historicky do této kategorie patřila Bruselská úmluva o soudní příslušnosti a uznání výkonu rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních.⁵⁹ Dnes lze do této kategorie mimo jiné zařadit Římskou úmluvu o právu aplikovatelném na smluvní závazky⁶⁰ či Úmluvu o komunitárním patentu.⁶¹

2.4. OBECNÉ PRÁVNÍ PRINCIPY

Znění článku 234 SES neumožňuje národnímu soudu předložit předběžnou otázku týkající se výkladu

obecných právních principů.⁶² Soudní dvůr se však v rámci řízení o předběžné otázce běžně vyslovuje k souladu komunitárního práva či vnitrostátních předpisů implementujících komunitární právo s obecnými právními principy.⁶³ Předběžná otázka národního soudu se tedy nemůže dotazovat na abstraktní výklad kupříkladu principu ochrany legitimního očekávání. Je však naprosto běžné, že se předběžná otázka táže, zda například rozhodnutí Komise zasahující do právních poměrů firmy XY není v rozporu s principem legitimního očekávání. Soud tedy interpretuje obecné právní principy nepřímo, na bázi konkrétního sporu.

2.5. SEKUNDÁRNÍ PRÁVO

Článek 234 první odstavec písm. b) SES dává Soudnímu dvoru pravomoc rozhodovat o otázkách platnosti a výkladu aktů orgánů Společenství a EÚB. Výklad tohoto ustanovení Soudem je velice široký – zahrnuje skutečně jakýkoliv akt přijatý některým z pěti orgánů Společenství⁶⁴ a Evropské ústřední banky.⁶⁵ Co patří mezi „akty orgánů“, tedy jakýsi taxativní výčet, chybí. Je však nesporné, že akty orgánů Společenství dalece přesahují výčet druhů právních aktů obsažený v článku 249 SES. Předběžná otázka dle článku 234 SES se tedy může týkat nejen výkladu a platnosti nařízení, směrnic, rozhodnutí, doporučení a stanovisek, ale i různých dalších hybridních aktů. Soudní dvůr kupříkladu neváhal zabývat se předběžnými otázkami týkajícími se interních směrnic Komise⁶⁶ či nezávazného usnesení Rady ES o budoucím sjednání mezinárodní úmluvy.⁶⁷ Otázky se mohou týkat jak výkladu, tak platnosti všech aktů orgánů Společenství.⁶⁸ Jasný test, co ještě je aktem orgánu Společenství a co není,

⁵⁷ Významným příkladem z poslední doby je výklad dohody TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), která tvoří součást dohod zakládajících Světovou obchodní organizaci (WTO). Signatářem dohody o založení WTO jsou jak Evropská společenství, tak členské státy. Viz případ C-53/93 *Hermes v. FIIT* [1998] ECR I-3603 či případ C-89/99 *Schieving-Nijstad* [2001] ECR I-5851.

⁵⁸ Je sporné, které oblasti komunitárních politik do této sféry patří. Lze sem snad zařadit společnou politiku rybolovu a společnou zemědělskou politiku. Po smlouvách z Amsterdamu a Nice již mezi výlučné kompetence Společenství nelze zařadit společnou obchodní politiku – srov. znění článku 133 odstavce 6 SES po smlouvě z Nice. Blíže viz JACQUÉ, J.-P.: *Droit Institutionnel de l'Union européenne*. Dalloz, Paris 2001, na str. 115 an.

⁵⁹ [1978] O.J. L 304/1. Bruselská úmluva však byla s účinností od 1. března 2002 nahrazena Nařízením Rady ES č. 44/2001 z 22. prosince 2000 o soudní příslušnosti a uznání výkonu rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních. Nařízení 44/2001 pro řízení o předběžných otázkách předvídá režim článku 68 SES (tedy omezení předběžných otázek pouze na soudy posledního stupně). Bruselská úmluva však nadále platí pro Dánsko.

⁶⁰ [1980] O.J. L 266/1.

⁶¹ [1976] O.J. L 17/1.

⁶² Jistý nepřímý odkaz na obecné právní principy obsahuje pro případy přímých žalob článek 46 písm. d) ve spojení s článkem 6, odstavec 2 SEU.

⁶³ Především s ohledem na soulad této legislativy s ochranou základních lidských práv – srov. např. případ C-260/89 *Elliniki Radiofonia Tileorasi v. Dimotiki Etairia Piroforissis* [1991] ECR I-2951, odstavec 42 či případ C-159/90 *Society for the Protection of Unborn Children Ireland v. Grogan and Others* [1991] ECR I-4685, odstavec 31.

⁶⁴ Článek 7, odstavec 1 SES řadí mezi orgány Společenství Radu, Komisi, Parlament, Soudní dvůr a Účetní dvůr.

⁶⁵ Druhy aktů, které je Evropská ústřední banka oprávněna vydávat, jsou obsaženy v článku 110 SES. Patří mezi ně nařízení, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

⁶⁶ Srov. případ C-366/80 *Francie v. Komise* [1990] ECR I-3571.

⁶⁷ Případ 22/70 *Komise v. Rada* (ERTA) [1971] ECR 263.

⁶⁸ V případě předběžných otázek týkajících se platnosti komunitárních aktů je zde zřetelný rozdíl vůči článku 230 SES (žaloba na neplatnost komunitárních aktů). Na základě žádosti o předběžnou otázku týkající se platnosti aktu orgánu Společenství lze totiž

neexistuje. Lze se však domnívat, že Soudní dvůr je ochoten podrobit výkladu a přezkumu platnosti jakýkoliv akt orgánu Společenství.

Jistou výjimkou jsou však akty Soudního dvora (a Soudu prvního stupně) samotného. Předběžná otázka týkající se platnosti rozhodnutí Soudního dvora je jaksi pojmově vyloučena.⁶⁹ Předběžná otázka týkající se výkladu rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce je však možná, dokonce i stejným soudem v rámci stejného řízení.⁷⁰ Národní soud má v případě potřeby pravomoc podat doplňující či vyjasňující předběžnou otázku k Soudnímu dvoru.⁷¹ Rozhodnutí Soudního dvora v přímých žalobách (stejně tak jako rozhodnutí Soudu prvního stupně) však nemohou být předmětem předběžných otázek.⁷² Z logiky věci totiž plyne, že pro přezkum rozhodnutí Soudu prvního stupně je vyhrazen jiný procesní postup, a to odvolání proti rozhodnutí SPS k Soudnímu dvoru.

Je pochopitelné, že Soudní dvůr odmítl možnost přezkumu platnosti vlastních rozhodnutí. Na tomto místě je však praktické zmínit, že stejného účelu, tedy změny judikatury Soudu, může být ze strany národního soudu dosaženo i opakovanými otázkami týkajícími se výkladu předchozích rozhodnutí Soudu. Národní soud totiž může opakovaně podávat Soudnímu dvoru předběžné otázky týkající se výkladu určitého právního problému a relevantních rozhodnutí Soudu, a tím mu dávat příležitost k případné změně judikatury.

2.6. STATUTY ORGÁNŮ ZŘÍZENÝCH AKTEM RADY

Písmeno c) prvního odstavce článku 234 SES stanoví také pravomoc Soudu podávat výklad statutů orgánů zřízených aktem Rady, pokud tak statuty stanoví. Tato báze jurisdikce Soudního dvora nebyla doposud nikdy využita.⁷³ Je tomu mimo jiné také s ohledem na výše popsany široký výklad písmena b) (aktů orgánů Společenství) judikaturou Soudu. Akt Rady, kterým Rada stanoví statut jím zřízenému orgánu, je

totiž zároveň aktem Rady ve smyslu písmene b) článku 234 SES.

2.7. PRÁVO ČLENSKÉHO STÁTU

Jak již bylo zmíněno výše, Soudní dvůr nemá v rámci řízení o předběžné otázce pravomoc podrobit výkladu či přezkumu platnosti ustanovení práva členského státu.⁷⁴ To však neznamená, že by tak někdy, přinejmenším nepřímo, nečinil. Soud je totiž připraven interpretovat komunitární právo i v případech, které se týkají výlučně práva členského státu. Učiní tak v případech, kdy právo členského státu obsahuje přímý odkaz na komunitární normy a předvídá aplikaci komunitárního práva pro případy čistě vnitrostátní. Příkladem tohoto přístupu je případ *Dzodzi v. Belgie*.⁷⁵

Paní Dzodzi byla z Toga. Vdala se za Belgičana. Po smrti svého chotě trvala paní Dzodzi na svém právu nadále žít v Belgii. Tento nárok opírala o odkaz v § 40 belgického zákona o pobytu cizinců, který stanovil, že s manželem belgického občana má být jednáno jako s občanem členského státu Evropských společenství.⁷⁶ Bruselský soud prvního stupně se v této souvislosti obrátil na Soudní dvůr s otázkou, zda je paní Dzodzi oprávněna dovolávat se komunitární svobody pohybu, na kterou činí odkaz belgická vnitrostátní legislativa. Jak Komise, tak belgický stát navrhovaly Soudu předběžnou otázku zamítnout, neboť se týkala výlučně otázky belgického práva, a nikoliv práva komunitárního.

Soud nenásledoval názoru Komise a Belgie a prohlásil předběžnou otázku za přípustnou.⁷⁷ Soud se opřel o dva argumenty. Za prvé, Soud trochu alibisticky prohlásil, že rozhodnutí o tom, zda je či není předběžná otázka z pohledu komunitárního práva relevantní, patří mezi úkoly národního soudu, a nikoliv Soudního dvora. Jestliže se tedy národní soud domnívá, že by Soudní dvůr měl podat výklad komunitárního práva v případě *Dzodzi*, Soudu nezbyvá než odpovědět.⁷⁸

napadat platnost i nezávazných a neadresných aktů, což v rámci řízení o neplatnost dle článku 230 SES možné není. Srov. v tomto ohledu např. případ 322/88 *Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles* [1989] ECR 4416, odstavce 8. Případ *Grimaldi* se týkal výkladu doporučení Komise. Soud se zabýval možností přezkumu platnosti daného doporučení a konstatoval, že v rámci otázek platnosti komunitárního práva dle 234 SES je možné napadat i akty orgánů, u nichž tak nelze učinit přímou žalobou podle článku 230 SES.

⁶⁹ Případ 69/85 *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH v. Německo* [1986] ECR 947, odstavce 10 – 14.

⁷⁰ Tamtéž, odstavec 16.

⁷¹ Spojené případy 28–30/62 *Da Costa en Schaake v. Nederlandse Belastingadministratie* [1963] ECR 31, na straně 38.

⁷² Je však také pravda, že Soud zatím obdobnou otázku neřešil.

⁷³ ANDERSON, D., DEMETRIOU, M.: *References to the European Court*, 2nd ed., Sweet & Maxwell, London 2002, na str. 64, odstavec 3–030.

⁷⁴ Jak ostatně Soud sám opakovaně konstatoval např. v případě C–307/95 *Max Mara* [1995] ECR I–5083, odstavec 5 či případu C–37/92 *Trestní řízení proti José Vanackerovi a André Lesage a SA Baudoux combustibles* [1993] ECR I–4947, odstavec 7.

⁷⁵ Spojené případy C–297/88 a C–197/89 *Massam Dzodzi v. Belgie* [1990] ECR I–3763.

⁷⁶ Tamtéž, odstavec 9.

⁷⁷ A bohužel ani svého generálního advokáta, který se také vyslovil pro nepřipustnost předběžné otázky – srov. Závěry generálního advokáta Darmona, na str. I–3778 až I–3782.

⁷⁸ Spojené případy C–297/88 a C–197/89 *Massam Dzodzi v. Belgie* [1990] ECR I–3763, odstavce 34 a 35. Kulhavost tohoto argu-

„...nesporným zájmem komunitárního právního řádu je, aby bylo zabráněno budoucím rozdlům ve výkladu komunitárního práva. Každé ustanovení komunitárního práva by proto mělo být vykládáno stejně, bez ohledu na okolnosti, za kterých je aplikováno.“⁷⁹

Z potřeby jednotného výkladu komunitárního práva a s ohledem na to, že Soudnímu dvoru přísluší komunitární právo pouze vykládat, nikoliv aplikovat, Soud dovodil, že je mu v podstatě jedno, jaké jsou okolnosti případu před národním soudem.⁸⁰

Další případy, kdy se Soudní dvůr může v rámci předběžných otázek vyslovovat k čistě vnitrostátním případům, mohou nastávat v případě implementace směrnic. Může se totiž stát, že členský stát pojme novou úpravu, která implementuje nějakou komunitární směrnici, jako úpravu obecnou. Vztáhne ji tak na všechny vnitrostátní případy bez ohledu na to, zda obsahují či neobsahují komunitární prvek. V těchto případech pak může být Soudní dvůr povolán k výkladu původní komunitární směrnice i v případech, které se vztahují výlučně na vnitrostátní případy.⁸¹

Názor Soudního dvora v případě *Dzodzi* je problematický. Soud jej proto v následující judikatuře do jisté míry přehodnotil.⁸²

Nicméně i tak je zřejmé, že pokud právní řád členského státu *vysloveně a bezpodmínečně* odkazuje na ustanovení komunitárního práva, které má být použito při řešení čistě vnitrostátního sporu, Soudní dvůr se bude cítit povolán interpretovat komunitární právo i v ryzí vnitrostátních případech.

ZÁVĚRY

Přání je otcem myšlenky. Tak lze nejlépe popsat judikaturu Soudního dvora týkající se předmětu řízení o předběžné otázce. Soudní dvůr se necítí příliš vázán někdy i jasným zněním Smlouvy. Jestliže si Soud bude přát vyjádřit se k předložené otázce výkladu či platnosti komunitárního práva, cesta se vždy najde.

Přirozeně i zde existují jisté mantinely. U předběžných otázek týkajících se platnosti komunitárního práva jsou jedním mantinelem otázky platnosti primárního komunitárního práva, druhým pak otázky platnosti vnitrostátního práva členských států. Vybočení z obou mantinelů je nemyslitelné při jakkoliv extensivním čtení zakládajících smluv. Nicméně skoro vše, co leží v rámci těchto mantinelů, může být předmětem předběžné otázky týkající se platnosti komunitárního práva.

Jestliže jsou mantinely v případě předběžných otázek týkajících se platnosti komunitárního práva nastaveny velkoryse, přístupová cesta k Soudnímu dvoru v případě otázek výkladu komunitárního práva je širokým bulvárem. Jedinou limitací v otázkách výkladu jsou otázky výkladu vnitrostátního práva, pro které by Soudní dvůr neměl být příslušný. I když někdy dochází k jistým přesahům v případech, kdy vnitrostátní právo obsahuje výslovný odkaz na komunitární úpravu, Soudní dvůr by měl být v těchto otázkách maximálně zdrženlivý.

mentu spočívá v tom, že Soudní dvůr neváhá prohlásit určité druhy předběžných otázek bez dalšího za nepřipustné, i když mu je národní soudy nakrásně předkládají. Blíže viz BOBEK, M.: Ptejte se mě na co chcete, já na co chci odpovím; přípustnost předběžných otázek před Evropským soudním dvorem. Soudní rozhledy 9/2004, str. 321–329.

⁷⁹ Spojené případy C-297/88 a C-197/89 *Massam Dzodzi v. Belgie* [1990] ECR I-3763, odstavec 37.

⁸⁰ Tamtéž, odstavec 38 a 39.

⁸¹ Srov. kupříkladu případ C-28/95 *Leur-Bloem v. Inspecteur der Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 2* [1997] ECR I-4161. Případ se týkal výkladu směrnice pro odstraňování překážek při směně podílů při přeshraničních fúzích. Holandský zákonodárce však vztáhl použití holandského zákona implementujícího tuto směrnici na všechny případy tohoto druhu fúzí. Případ *Leur-Bloem* se pak týkal pouze fúze holandských firem, chyběl mu tedy jakýkoliv komunitární prvek.

⁸² Viz především případ C-346/93 *Kleinwort Benson Ltd. v. Glasgow City Council* [1995] ECR I-615. Nedávné rozhodnutí Soudu v případě C-306/99 *Banque internationale pour l'Afrique occidentale SA (BIAO) v. Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg* [2003] ECR I-1 (odstavce 88–90) však spíše znovu oživuje diktum Soudu z případu *Dzodzi*.