

Brusel 12. prosince 2022
(OR. en)

15936/22

LIMITE

JUR 789
COUR 41
INST 455
CODEC 1996

Interinstitucionální spis:
2022/0906 (COD)

POZNÁMKA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Delegace
Předmět:	Změna Protokolu (č. 3) o statutu Soudního dvora Evropské unie

Delegace naleznou v příloze dopis ze dne 30. listopadu 2022, který zaslal předseda Soudního dvora Evropské unie Koen Lenaerts předsedovi Rady pro obecné záležitosti Mikuláši Bekovi a v němž předkládá Radě žádost o změnu Protokolu (č. 3) o statutu Soudního dvora Evropské unie, jakož i znění navrhovaných změn a jeho přílohy.



SOUDNÍ DVŮR
EVROPSKÉ UNIE
předseda

V Lucemburku dne 30. listopadu 2022

*p. Mikuláš Bek
předseda Rady pro obecné záležitosti
Rada Evropské unie
175, rue de la Loi
B-1048 Brusel*

Vážený pane předsedo,

s odkazem na čl. 281 druhý pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie a na čl. 106a první pododstavec Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii tímto předkládám Vám a předsedkyni Evropského parlamentu žádost týkající se provedení změn v Protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie.

Tato žádost, která je činěna v kontextu velmi intenzivní soudní činnosti vyznačující se množstvím a zároveň složitostí věcí předkládaných Soudnímu dvoru, má za cíl určení zvláštních oblastí, v nichž je Tribunál na základě čl. 256 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie příslušný k rozhodování o předběžných otázkách podle článku 267 téže smlouvy, a rozšíření věcné působnosti mechanismu předchozího uznávání přijatelnosti kasačních opravných prostředků, který vstoupil v platnost dne 1. května 2019.

Změny statutu plynoucí z této žádosti, která je k tomuto dopisu přiložena ve všech úředních jazycích Evropské unie, jsou zevrubně vysvětleny v důvodové zprávě, na niž si tímto dovoluji odkázat.

Zůstávám plně k dispozici pro veškeré doplňující informace.

S úctou

Koen Lenaerts

**Žádost předložená Soudním dvorem na základě čl. 281 druhého pododstavce
Smlouvy o fungování Evropské unie za účelem změny Protokolu č. 3 o statutu
Soudního dvora Evropské unie**

Úvod

Tato žádost o provedení změny Protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „statut“), učiněná na základě čl. 281 druhého pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie, sleduje dvojí cíl.

Zprvé má za cíl určit zvláštní oblasti, v nichž je Tribunál podle čl. 256 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie příslušný rozhodovat o předběžných otázkách položených soudy členských států podle článku 267 téže smlouvy.

Zadruhé má za cíl zahrnout do působnosti mechanismu předchozího uznávání přijatelnosti opravných prostředků, který vstoupil v platnost dne 1. května 2019, opravné prostředky proti rozhodnutím Tribunálu vydaným k rozhodnutím odvolacích senátů institucí nebo jiných subjektů Unie, které již k výše uvedenému datu existovaly, ale nejsou ještě uvedeny v čl. 58a prvním pododstavci statutu, a rozšířit tento mechanismus předchozího uznávání přijatelnosti i na spory uvedené v článku 272 Smlouvy o fungování Evropské unie, který se týká rozhodčích doložek obsažených ve veřejnoprávní nebo v soukromoprávní smlouvě uzavřené Unií nebo na její účet.

Tyto dva návrhy jsou činěny v kontextu neustálého zvyšování pracovní zátěže Soudního dvora a mají mu umožnit, aby pokračoval v plnění poslání, které je mu svěřeno autory Smluv, tj. zajišťovat v přiměřené lhůtě „dodržování práva při výkladu a provádění Smluv“¹.

I. Přenesení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 267 SFEU ve zvláštních oblastech určených statutem na Tribunál

¹ Viz čl. 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.

Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládané soudy členských států Unie sice byly doposud vždy projednávány Soudním dvorem, nicméně možnost svěřit projednávání některých těchto žádostí Tribunálu Evropské unie formálně existuje již déle než dvacet let. Na mezivládní konferenci, která vyústila v podpis Niceské smlouvy dne 26. února 2001, byl totiž článek 225 Smlouvy o založení Evropského společenství změněn v tom smyslu, že byla Tribunálu svěřena pravomoc, kterou do té doby neměl, a sice pravomoc „rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 234 ve zvláštních oblastech určených statutem“².

Možnost částečného přenesení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách ze Soudního dvora na Tribunál – která byla do Smlouvy vložena v kontextu vyznačujícím se již tehdy výrazným nárůstem pracovní zátěže obou soudů v okamžiku, kdy byla spuštěna třetí fáze Hospodářské a měnové unie a kdy krátce předtím vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva – byla samotným Soudním dvorem vnímána jako jeden z možných způsobů jak zabránit přehlcení soudu, a to vedle takových opatření, jako bylo přenesení nových kategorií přímých žalob na Tribunál, zřizování senátů soudní povahy či zavedení síta pro opravné prostředky³.

Navzdory existenci tohoto ustanovení však v té době nedošlo k žádné změně v rozdělení pravomocí mezi Soudní dvůr a Tribunál v oblasti předběžných otázek. V letech následujících po 1. únoru 2003, kdy vstoupila v platnost Niceská smlouva, bylo upřednostněno zřízení Soudu pro veřejnou službu Evropské unie a přenesení veškerých žalob na neplatnost a žalob pro nečinnost – které do té doby náležely do pravomoci Soudního dvora – na Tribunál, ovšem s výjimkou některých kategorií žalob meziinstitucionální povahy či žalob podávaných členskými státy proti aktům unijního normotvůrce. Řízení o předběžné otázce zůstalo ve výlučné pravomoci Soudního dvora, který od té doby přijal několik významných změn svého jednacího řádu a také několik interních organizačních opatření s významným dopadem jak na počet ukončených věcí, tak na průměrnou délku projednávání věcí, která byla jednou z hlavních obav, kvůli nimž byla vedena shora zmiňovaná diskuse o budoucnosti soudního systému Evropské unie.

Otázka částečného přenesení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách ze Soudního dvora na Tribunál se vrátila na pořad dne v kontextu reformy soudní struktury Evropské unie přijaté v roce 2015⁴, ale ani v této době nevyústila v reálnou změnu statutu, která by určila, v jakých zvláštních oblastech by Tribunál mohl mít pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách. Soudní dvůr, který byl unijním normotvůrcem vyzván, aby do 26. prosince 2017 předložil zprávu o možných změnách v rozdělení pravomocí, pokud jde o rozhodování o předběžných otázkách, zejména s ohledem na zdvojnásobení počtu soudců Tribunálu provedené v rámci shora uvedené reformy, uvedl v této zprávě, která byla Evropskému parlamentu, Radě

² Tento článek věcně odpovídá současnému článku 256 Smlouvy o fungování Evropské unie a článek 234, na který je v něm odkazováno, odpovídá až na některé terminologické změny současnému článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

³ V tomto ohledu viz diskusní dokument nazvaný „Budoucnost soudního systému Evropské unie“, předaný Radě v květnu roku 1999 (Dok. Rady 8208/99 ze dne 11. května 1999), a příspěvek přednesený Soudním dvorem a Tribunálem o rok později v rámci mezivládní konference.

⁴ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2015/2422 ze dne 16. prosince 2015, kterým se mění Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie (Úř. věst. L 341, 24.12.2015, s. 14).

a Komisi předložena dne 14. prosince 2017, že *v této fázi* není důvodné provádět v rozdělení těchto pravomocí změny⁵.

Soudní dvůr se v tomto ohledu odvolával na obtíže, které jsou s takovým krokem neodmyslitelně spjaty, ale také a hlavně na to, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládané Soudnímu dvoru byly projednávány ve svižném tempu – průměrná délka projednávání takových žádostí tehdy činila 15 měsíců – zatímco reforma soudní struktury Unie tou dobou ještě nebyla završena. Zbývalo ještě jmenovat několik soudců Tribunálu a zavést opatření týkající se zejména interního uspořádání soudu v návaznosti na reformu.

O pět let později je však situace velmi odlišná.

Zprvce počet žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce předkládaných Soudnímu dvoru pokračoval ve vzestupném trendu a již několik let se projevuje postupným prodlužováním délky řízení vzhledem k tomu, že z hlediska Soudního dvora je obtížné projednávat ve stejném tempu jako dříve žádosti, které jsou nejen početnější, ale také čím dál tím složitější nebo citlivější⁶.

Zadruhé je v současnosti reforma soudní struktury Evropské unie kompletně završena. Od července 2022 čítá Tribunál dva soudce na každý členský stát, tj. celkem padesát čtyři soudců, a v posledních letech na jeho půdě probíhala hloubková reflexe o jeho vnitřním uspořádání a metodách práce, která vyústila mimo jiné v částečnou specializaci senátů tohoto soudu, v proaktivnější přístup k vyřizování soudních věcí a v častější předávání významných nebo složitých věcí rozšířeným kolegiím složeným z pěti soudců. Díky tomuto vývoji má nyní Tribunál dobré podmínky pro to, aby mohl rozhodovat nejen větší počet věcí⁷, ale také nové věci, které nespadají pouze do jeho dosavadních pravomocí.

⁵ Zpráva předložená na základě čl. 3 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2015/2422 ze dne 16. prosince 2015 (kurziva doplněna). Do této zprávy, která je dostupná ve všech úředních jazycích Unie, lze nahlédnout na internetových stránkách Soudního dvora Evropské unie na následující adrese: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/cs_2018-01-12_08-43-52_689.pdf.

⁶ Zatímco v roce 2016 bylo Soudnímu dvoru předloženo 470 žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, o tři roky později toto číslo činilo 641 a v roce 2021 pak 567. Za totéž období vzrostla průměrná délka projednávání předběžných otázek z 15 měsíců v roce 2016 na 15,5 měsíce v roce 2019 a 16,7 měsíce v roce 2021. K 30. září 2022 činil počet žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podaných od počátku roku 420, zatímco průměrná délka projednávání předběžných otázek činila 17,3 měsíce. Pro podrobnější přehled věcí zahájených před Soudním dvorem v době od 1. ledna 2017 do 30. září 2022 spolu s tím, jaký podíl zaujímaly žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, viz tabulku v příloze 1 této žádosti.

⁷ Toto konstatování, které je založeno také na počtu věcí zahájených před Tribunálem od přijetí nařízení 2015/2422, platí s výhradou případného nárůstu jeho pracovní zátěže v souvislosti s vývojem legislativní a nařizovací činnosti Unie, konkrétně v oblasti digitalizace.

Za těchto okolností má Soudní dvůr za to, že je třeba v zájmu řádného výkonu spravedlnosti využít možnosti stanovené v čl. 256 odst. 3 prvním pododstavci Smlouvy o fungování Evropské unie a určit ve statutu zvláštní oblasti, v nichž má Tribunál rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 267 této smlouvy (1). To je v rámci této legislativní žádosti předmětem její první části, která rovněž v zájmu zvýšené právní jistoty upřesňuje instanci, jejímž úkolem bude dbát na to, aby bylo dodržováno rozdělení pravomocí mezi Soudní dvůr a Tribunál v oblasti předběžných otázek (2), a procesní záruky požadované pro optimální projednávání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce přenesených na Tribunál (3).

(1) Zvláštní oblasti, v nichž má Tribunál rozhodovat o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce

Jak vyplývá ze samotného znění čl. 256 odst. 3 prvního pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie, pravomoc Tribunálu rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 267 není pravomocí obecnou, která by zahrnovala všechny oblasti, na něž se vztahuje unijní právo. Jeho pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách má být vykonávána ve zvláštních oblastech, což již z podstaty věci vyžaduje, aby byly žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládané soudy členských států zaměřeny na tyto oblasti a nenastolovaly otázky výkladu či platnosti unijního práva s přesahem do jiných oblastí.

Při určování zvláštních oblastí, v nichž by Tribunál mohl převzít pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách, se Soudní dvůr ve svých úvahách řídil čtyřmi parametry či hlavními zásadami.

První z těchto parametrů spočívá v nutnosti, aby oblasti projednávané Tribunálem byly jasně identifikovatelné z textu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a dostatečně oddělitelné od ostatních oblastí řídicích se unijním právem, a nevyvolávaly tak otazníky ohledně přesného rozsahu otázek položených vnitrostátními soudy, potažmo o pravomoci Tribunálu k jejich projednání.

U druhého a třetího parametru jde o určení takových oblastí, které nastolují málo principiálních otázek a ve kterých existuje bohatá rozhodovací praxe Soudního dvora, o kterou se Tribunál bude moci při výkonu své nové pravomoci opřít a která dokáže zabránit potenciálnímu riziku vnitřní nesouladnosti či roztržičnosti judikatury.

Soudní dvůr se konečně snažil identifikovat takové oblasti, v nichž je zahajován dostatečně velký počet řízení o předběžné otázce, aby přenesení žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce na Tribunál v daných oblastech mělo reálný dopad na jeho pracovní zátěž. Přenesení jen několika věcí – i kdyby spadaly do zvláštních oblastí – by totiž nevedlo ke kýženému odlehčení pracovní zátěže Soudního dvora.

Na tomto základě a po provedení hloubkové analýzy příslušných statistik týkajících se věcí ukončených Soudním dvorem v době od 1. ledna 2017 do 30. září 2022⁸ identifikoval Soudní dvůr šest oblastí, které shora uvedeným parametrům odpovídají: společný systém daně z přidané hodnoty, spotřební daně, celní kodex a sazební zařazení zboží do kombinované nomenklatury, náhrady a pomoc cestujícím a systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

Tyto oblasti, které jsou vyjmenovány v odstavci 1 nového článku 50b, jehož vložení do statutu je navrhováno⁹, jsou totiž jasně vymezené a dostatečně oddělitelné od jiných oblastí, na něž se vztahuje unijní právo, jsou upraveny omezeným počtem aktů sekundárního práva a – jak vyplývá ze shora uvedených statistik – zřídka jsou v nich vydávány principiální rozsudky, neboť z celkového počtu více než 630 věcí byly za posuzované období pouze tři z nich projednávány velkým senátem Soudního dvora. V těchto oblastech byla rovněž vydána rozsáhlá judikatura Soudního dvora, což by mělo výrazně omezit riziko roztržitosti judikatury.

Má-li přenesení pravomoci ze Soudního dvora na Tribunál, pokud jde o rozhodování ve věcech žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podaných ve shora uvedených oblastech, vést k výraznému odlehčení pracovní zátěže Soudního dvora, jelikož takové žádosti představují v průměru zhruba 20 % z celkového počtu žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce každoročně předložených Soudnímu dvoru, je třeba ještě upřesnit způsob rozdělení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách mezi Soudní dvůr a Tribunál a způsob projednávání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce Tribunálem. To je předmětem druhého a třetího odstavce článku 50b.

(2) Jediná instance pověřená přijímáním žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce a mající za úkol dbát na to, aby bylo dodržováno rozdělení pravomoci v oblasti předběžných otázek mezi Soudní dvůr a Tribunál

Vzhledem k tomu, že se rozdělení pravomocí v oblasti předběžných otázek mezi Soudní dvůr a Tribunál řídí věcným kritériem a žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce mohou být smíšené povahy a obsahovat otázky týkající se více oblastí, je zapotřebí, aby předkládající soudy nemusely samy řešit otázku, zda žádost o rozhodnutí o předběžné otázce spadá do pravomoci Soudního dvora, nebo do pravomoci Tribunálu. Z důvodů právní jistoty a hladkého průběhu řízení je tedy v čl. 50b odst. 2 statutu upřesněno, že tak jak je tomu za současného stavu, budou všechny žádosti podávané na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie předkládány Soudnímu dvoru, který žádost předá Tribunálu poté, co způsobem stanoveným v jeho jednacím řádu ověří, že spadá výlučně do jedné nebo více zvláštních oblastí uvedených v čl. 50b odst. 1 statutu.

⁸ Tyto statistiky jsou uvedeny v přílohách 2 a 3 této žádosti.

⁹ Viz článek 2 navrhovaného nařízení.

V tomto ohledu je třeba uvést, že ověření prováděné v této souvislosti Soudním dvorem nespočívá v posouzení vhodnosti předání věci Tribunálu nebo jejího ponechání Soudnímu dvoru z hlediska významu položených předběžných otázek. Toto ověření má výlučně zaručit dodržení zásady svěřených pravomocí, neboť čl. 256 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie nesvěřuje Tribunálu žádnou pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách, které by nespádaly do jedné či více zvláštních oblastí určených statutem. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která by pokrývala zároveň oblasti vyjmenované v čl. 50b odst. 1 statutu a oblasti, které pod tento článek nespádají, bude tedy projednána Soudním dvorem, zatímco žádost týkající se výlučně jedné nebo více oblastí uvedených v tomto článku bude automaticky předána Tribunálu, bez ohledu na význam věci nebo důležitost položených otázek.

Předání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce samozřejmě nemá vliv na možnost Tribunálu postoupit věc Soudnímu dvoru, má-li za to, že věc „vyžaduje zásadní rozhodnutí, jež může ovlivnit jednotu a soulad práva Unie“, nebo na možnost samotného Soudního dvora přezkoumat rozhodnutí vydané Tribunálem „v případě vážného ohrožení jednoty nebo souladu práva Unie“¹⁰. Tento přezkum by však měl být výjimečný. Vzhledem k tomu, že podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru má za následek přerušení řízení probíhajícího před předkládajícím soudem do doby, než Soudní dvůr nebo Tribunál odpoví na otázky položené tímto soudem, mělo by být projednání žádosti Tribunálem v zásadě konečné.

S cílem podpořit jednotný přístup při projednávání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce Soudním dvorem a Tribunálem dospěly v této souvislosti tyto dva soudy v rámci přípravy této legislativní žádosti k názoru, že vnitrostátním soudům, jakož i účastníkům řízení a ostatním zúčastněným uvedeným v článku 23 statutu je nutné poskytnout jisté procesní záruky.

(3) Procesní záruky nezbytné k zajištění identického přístupu Soudního dvora a Tribunálu při projednávání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce

¹⁰ V tomto ohledu viz znění čl. 256 odst. 3 druhého a třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie.

Do statutu tak byly zařazeny tři procesní záruky.

Zaprvé se v čl. 50b odst. 3 větě první statutu stanoví, že Tribunál bude žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce přidělovat senátům k tomu určeným. Takové určení senátů – které Tribunálu není neznámé, protože je už úspěšně praktikováno při projednávání věcí z oblasti veřejné služby a duševního vlastnictví – by mělo Tribunálu usnadnit převzetí tohoto nového typu věcí a zároveň může přispět k větší soudržnosti při projednávání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podávaných v oněch zvláštních oblastech, neboť budou všechny projednávány týmž senátem či senáty Tribunálu.

Druhá záruka, aby přístup Soudního dvora a Tribunálu při projednávání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce byl z procedurálního hlediska identický, zakotvená v čl. 50b odst. 3 druhé větě statutu, spočívá v určení generálního advokáta Tribunálem v každé věci, v níž má vydat rozhodnutí o předběžné otázce. Stejně jako u Soudního dvora nebude určení generálního advokáta znamenat systematické přednášení stanoviska v takovýchto věcech, protože podle čl. 20 pátého pododstavce statutu – použitelného na Tribunál podle čl. 53 prvního pododstavce statutu – může být věc projednána bez stanoviska generálního advokáta, neobsahuje-li žádnou novou právní otázku; určení generálního advokáta nicméně posílí analýzu prováděnou tímto soudem vzhledem k tomu, že v každé věci bude i zde umožněn dvojitý pohled a prostudování spisu určeným generálním advokátem může účelně doplnit, diferencovat či obohatit analýzu provedenou soudcem zpravodajem v předběžné zprávě.

Konečně vzhledem k tomu, že některé další žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ale i jiné věci mohou zasluhovat, aby se jimi zabývalo více než pět soudců, předvídá tato legislativní žádost změnu článku 50 statutu v tom směru, že nabídne Tribunálu možnost zasedat ve středně velkém soudním kolegiu v počtu soudců větším, než kolik jich zasedá v senátu o pěti soudcích, a zároveň menším, než kolik jich zasedá v patnáctičlenném velkém senátu. Velký senát Tribunálu by totiž neměl zasedat k rozhodování o předběžných otázkách předaných Tribunálu, neboť zaprvé věci vyžadující zásadní rozhodnutí, které spadají obvykle do pravomoci velkého senátu, by měly být postoupeny Soudnímu dvoru na základě čl. 256 odst. 3 druhého pododstavce SFEU, a zadruhé by se kvůli počtu soudců zasedajících ve velkém senátu mohlo stát, že k rozhodování o předběžných otázkách budou povoláni i soudci, kteří nezasedají v senátech k tomu určených, což by mohlo oslabit záruku předvídanou v čl. 50b odst. 3 větě první statutu. V článku 50 třetím pododstavci se v tomto ohledu upřesňuje, že jednacím řádem Tribunálu určí složení senátů a za jakých okolností a podmínek Tribunál v těchto různých soudních kolegiích zasedá.

Všechna shora uvedená opatření by měla společně Tribunálu umožnit optimální zvládání této nové pravomoci a zároveň mohou podpořit jednotný výklad a jednotné uplatňování unijního práva, bez ohledu na to, který soud se bude žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce zabývat.

II. Rozšíření mechanismu předchozího uznávání přijatelnosti opravných prostředků u Soudního dvora

Zatímco první část této žádosti o provedení změny statutu je relativně novátorská, její druhá část má naproti tomu limitovanější rozsah. Jejím předmětem je jednoduše zahrnout do působnosti mechanismu předchozího uznávání přijatelnosti opravných prostředků také opravné prostředky proti rozsudkům nebo usnesením Tribunálu týkajícím se rozhodnutí nezávislých odvolacích senátů institucí nebo jiných subjektů Evropské unie, které existovaly již v okamžiku vstupu shora uvedeného mechanismu v platnost, tj. k 1. květnu 2019, ale nebyly v článku 58a zmíněny, a rozšířit mechanismus předchozího uznávání přijatelnosti i na opravné prostředky proti rozhodnutím Tribunálu vydaným na základě rozhodčí doložky.

Když byl v roce 2019 zaveden mechanismus předchozího uznávání přijatelnosti opravných prostředků, byl totiž použitelný na opravné prostředky proti rozhodnutím Tribunálu, která se týkají rozhodnutí nezávislých odvolacích senátů čtyř subjektů Unie výslovně uvedených v článku 58a prvním pododstavci statutu¹¹, a na opravné prostředky proti rozhodnutím Tribunálu, která se týkají rozhodnutí nezávislého odvolacího senátu zřízeného po 1. květnu 2019 v rámci jakéhokoli jiného subjektu Unie, který musí věc projednat předtím, než lze podat žalobu k Tribunálu. K 1. květnu 2019 však již existovaly další instituce či jiné subjekty Unie, v nichž bych taktéž zřízen nezávislý odvolací senát, avšak nejsou uvedeny mezi subjekty Unie zmíněnými v prvním pododstavci článku 58a statutu. Zde přichází v úvahu například Agentura Evropské unie pro železnice, Evropský orgán pro bankovníctví, Evropský orgán pro cenné papíry a trhy nebo také Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů.

Vzhledem k tomu, že jejich vynechání ve shora uvedeném výčtu není nijak odůvodněné, se tedy navrhuje – v zájmu posílení vnitřní souladnosti – změnit článek 58a statutu doplněním těchto institucí a subjektů, které existovaly již k 1. květnu 2019, do výčtu oněch čtyř institucí, které jsou v tomto článku již uvedeny, a stanovit i zde, že opravný prostředek proti rozhodnutí Tribunálu, které se týká rozhodnutí jejich nezávislého odvolacího senátu, resp. některého z jejich nezávislých odvolacích senátů, se projedná, pouze pokud jej Soudní dvůr uzná přijatelným. V souladu s čl. 58a třetím pododstavcem se tedy takový opravný prostředek uzná zcela nebo zčásti přijatelným, pouze pokud nastoluje otázku významnou pro jednotu, soulad nebo další vývoj práva Unie.

V tomtéž směru rovněž Soudní dvůr navrhuje rozšíření působnosti mechanismu předchozího uznávání přijatelnosti opravných prostředků i na opravné prostředky proti rozhodnutím Tribunálu, která se týkají plnění smlouvy uzavřené Unií nebo na její účet a obsahující rozhodčí doložku ve smyslu článku 272 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹¹ Jedná se o Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví, Odrůdový úřad Společenství, Evropskou agenturu pro chemické látky a Agenturu Evropské unie pro bezpečnost letectví.

Na rozdíl od věcí, které jsou uvedeny v prvním pododstavci článku 58a, u věcí předložených Tribunálu na základě rozhodčí doložky obsažené ve veřejnoprávní nebo v soukromoprávní smlouvě uzavřené Uníí nebo na její účet neproběhlo před tímto jejich předložením Tribunálu jejich projednání nezávislým odvolacím senátem; od Tribunálu však pouze vyžadují, aby ve věci samé aplikoval vnitrostátní právo, na něž odkazuje rozhodčí doložka, a nikoli aby aplikoval unijní právo. Vzhledem k tomu, že opravné prostředky podávané v této oblasti tedy v zásadě nemohou nastolovat otázky významné pro jednotu, soulad nebo další vývoj práva Unie, zvažuje Soudní dvůr jejich zahrnutí pod tentýž mechanismus, jaký se použije na opravné prostředky proti rozhodnutím Tribunálu, která se týkají rozhodnutí shora uvedených odvolacích senátů.

Seznam příloh:

- 1) Věci zahájené před Soudním dvorem v době od 1. ledna 2017 do 30. září 2022 – Členění podle typu věcí
- 2) Věci ukončené Soudním dvorem v době od 1. ledna 2017 do 30. září 2022 – Členění dle typu věcí
- 3) Věci týkající se předběžných otázek ve zvláštních oblastech uvedených v legislativní žádosti, ukončené Soudním dvorem v době od 1. ledna 2017 do 30. září 2022

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU, Euratom) 2022/...

ze dne ...,

kterým se mění Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména čl. 256 odst. 3 a čl. 281 druhý pododstavec této smlouvy,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii, a zejména čl. 106a odst. 1 této smlouvy,

s ohledem na žádost Soudního dvora ze dne 30. listopadu 2022,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

s ohledem na stanovisko Evropské komise ze dne ...,

v souladu s řádným legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Na základě výzvy Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2015¹² předložil Soudní dvůr Evropskému parlamentu, Radě a Komisi dne 14. prosince 2017 zprávu o možných změnách v rozdělení pravomocí, pokud jde o rozhodování o předběžných otázkách podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Soudní dvůr sice v této zprávě uvedl, že k posledně uvedenému datu není důvodné navrhnout změny v projednávání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce předkládaných na základě uvedeného článku 267, nicméně v téže zprávě zdůraznil, že nelze vyloučit pozdější přenesení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách v určitých konkrétních oblastech na Tribunál, dospěje-li počet a složitost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce předkládaných Soudnímu dvoru do takového stadia, že si to bude žádat řádný výkon spravedlnosti. Takové přenesení pravomoci mimoto odpovídá záměru autorů Niceské smlouvy posílit účinnost soudního systému Unie stanovením možnosti zapojení Tribunálu do projednávání těchto žádostí.

(2) Ze statistik Soudního dvora je zřejmé, že roste počet projednávaných věcí týkajících se předběžných otázek i průměrná délka jejich projednávání. Tato situace souvisí nejen s vysokým počtem žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce každoročně

¹² Viz čl. 3 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2015/2422 ze dne 16. prosince 2015, kterým se mění Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie (Úř. věst. L 341, 24.12.2015, s. 14).

předkládaných Soudnímu dvoru, ale také s velkou složitostí a značnou citlivostí čím dál většího počtu otázek předkládaných tomuto soudu. Aby mohl Soudní dvůr nadále plnit své poslání, je třeba v zájmu řádného výkonu spravedlnosti využít možnosti stanovené v čl. 256 odst. 3 prvním pododstavci Smlouvy o fungování Evropské unie a přenést na Tribunál pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 267 této smlouvy ve zvláštních oblastech určených statutem.

(3) Tribunál je v současnosti schopen čelit nárůstu pracovní zátěže, s nímž bude toto přenesení pravomoci spojeno, a to díky zdvojnásobení počtu jeho soudců a opatřením přijatým v kontextu reformy soudní struktury Unie vyplývající z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2015/2422¹³. Ovšem vzhledem k tomu, že pracovní zátěž Tribunálu je úzce spjata s vývojem činností Unie, bude třeba se ujistit, že bude moci i nadále plně vykonávat soudní přezkum ve vztahu k orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a to případně prostřednictvím jeho posílení v personální oblasti.

(4) Z důvodů právní jistoty musí být oblasti, v nichž je Tribunálu svěřena pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách, jasně vymezené a dostatečně oddělitelné od jiných oblastí. V těchto oblastech dále musí existovat bohatá rozhodovací praxe Soudního dvora, o kterou se Tribunál bude moci opřít při výkonu své pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách.

(5) Při určování zvláštních oblastí musí být rovněž zohledněna nutnost odlehčit Soudnímu dvoru od projednávání dostatečně velkého počtu věcí týkajících se předběžných otázek, aby se to na jeho pracovní zátěži reálně projeвило.

(6) Společný systém daně z přidané hodnoty, spotřební daně, celní kodex a sazební zařazení zboží do kombinované nomenklatury odpovídají všem shora uvedeným kritériím, aby mohly být považovány za zvláštní oblasti ve smyslu čl. 256 odst. 3 prvního pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie.

(7) Totéž platí pro náhrady a pomoc cestujícím a systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Vedle toho, že obě tyto oblasti rovněž odpovídají shora uvedeným kritériím, je Tribunál zcela schopen rozhodovat o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce spadajících do těchto oblastí, neboť užitečný výklad příslušných ustanovení unijního práva je do značné míry determinován jejich skutkovým a technickým kontextem.

¹³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2015/2422 ze dne 16. prosince 2015, kterým se mění Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie (Úř. věst. L 341, 24.12.2015, s. 14).

(8) S ohledem na věcné kritérium pro rozdělení pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách mezi Soudní dvůr a Tribunál je z důvodů právní jistoty a hladkého průběhu řízení zapotřebí, aby předkládající soudy nemusely samy řešit otázku, který unijní soud je příslušný pro rozhodnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Každá žádost o rozhodnutí o předběžné otázce tedy musí být podána jediné instanci, a sice Soudnímu dvoru, který v souladu s pravidly, jež budou upřesněna v jeho jednacím řádu, určí, zda žádost spadá výlučně do jedné či více zvláštních oblastí určených statutem Soudního dvora Evropské unie, a zda tedy má být projednána Tribunálem. Soudní dvůr totiž zůstane příslušný k rozhodování o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, které sice lze pod tyto zvláštní oblasti podřadit, ale které se zároveň týkají dalších oblastí, neboť čl. 256 odst. 3 první pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie neupravuje možnost přenést na Tribunál pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách v jiných než ve zvláštních oblastech.

(9) Aby byly vnitrostátním soudům a zúčastněným uvedeným v článku 23 statutu poskytnuty stejné záruky, jaké nabízí Soudní dvůr, přijme Tribunál procesní ustanovení odpovídající těm, která Soudní dvůr uplatňuje při projednávání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, zejména pokud jde o určení generálního advokáta.

(10) S ohledem na zvláštnosti řízení o předběžné otázce ve srovnání s přímými žalobami, pro něž je Tribunál příslušný, je třeba žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce přidělovat senátům Tribunálu k tomu určeným.

(11) V zájmu zajištění zejména vzájemné souladnosti rozhodnutí o předběžné otázce vydávaných Tribunálem a v zájmu řádného výkonu spravedlnosti by dále mělo být upraveno zřízení středně velkého soudního kolegia v počtu soudců větším, než kolik jich zasedá v senátu o pěti soudcích, a zároveň menším, než kolik jich zasedá ve velkém senátu.

(12) Ze statistik Soudního dvora je rovněž patrný vysoký počet opravných prostředků proti rozhodnutím Tribunálu. Aby byla zachována účelnost řízení o opravném prostředku a aby se Soudní dvůr mohl soustředit na opravné prostředky, které nastolují významné právní otázky, je třeba mechanismus předchozího uznávání přijatelnosti opravných prostředků rozšířit a dbát přitom na dodržení požadavků neodmyslitelně spjatých s účinnou soudní ochranou.

(13) V tomto směru je třeba tento mechanismus rozšířit zaprvé na opravné prostředky, jejichž předmětem je rozhodnutí Tribunálu týkající se rozhodnutí nezávislého odvolacího senátu některé instituce nebo některého subjektu Unie, v nichž byl k 1. květnu 2019 takový nezávislý odvolací senát zřízen, ale které v článku 58a statutu Soudního dvora Evropské unie ještě nejsou uvedeny. Takové opravné prostředky se totiž týkají věcí, u nichž již proběhl dvojitý přezkum, a to nejprve nezávislým odvolacím senátem a poté Tribunálem, takže právo na účinnou soudní ochranu je plně zaručeno.

(14) Zadruhé je třeba uvedený mechanismus rozšířit na spory týkající se plnění smluv obsahujících rozhodčí doložku ve smyslu článku 272 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tyto spory totiž od Tribunálu pouze vyžadují, aby ve věci samé aplikoval vnitrostátní právo, na něž odkazuje rozhodčí doložka, a v zásadě tedy nenastolují otázky významné pro jednotu, soulad nebo další vývoj práva Unie,

PŘIJALY TOTO NAŘÍZENÍ:

Článek 1

Článek 50 Protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „statut“) se nahrazuje tímto:

„Tribunál zasedá v senátech o třech nebo pěti soudcích. Soudci volí ze svého středu předsedy senátů. Předsedové senátů složených z pěti soudců jsou voleni na dobu tří let. Mohou být zvoleni dvakrát po sobě.

Tribunál může rovněž zasedat ve velkém senátu, ve středně velkém senátu s počtem soudců větším než v senátu o pěti soudcích a menším než ve velkém senátu nebo jako samosoudce.

Jednací řád určí složení senátů a v jakých případech a za jakých podmínek Tribunál v těchto různých soudních kolegiích zasedá.“

Článek 2

Vkládá se nový článek, který zní:

„Článek 50b

1. Tribunál má pravomoc rozhodovat o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce předložených na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, které spadají výlučně do jedné nebo více následujících zvláštních oblastí:

- společný systém daně z přidané hodnoty;
- spotřební daně;
- celní kodex a sazební zařazení zboží do kombinované nomenklatury;
- náhrady a pomoc cestujícím;
- systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

2. Každá žádost podávaná na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie se předkládá Soudnímu dvoru. Soudní dvůr poté, co v souladu s pravidly stanovenými v jeho jednacím řádu ověří, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce spadá výlučně do jedné nebo více zvláštních oblastí uvedených v odstavci 1, předá tuto žádost Tribunálu.

3. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které jsou předány Tribunálu, se v souladu s pravidly stanovenými v jeho jednacím řádu přidělují senátům k tomu určeným. V těchto věcech se určí generální advokát v souladu s pravidly stanovenými v jednacím řádu.“

Článek 3

Článek 58a statutu se nahrazuje tímto:

„1. Opravný prostředek proti rozhodnutí Tribunálu, které se týká rozhodnutí nezávislého odvolacího senátu některé z níže uvedených institucí nebo některého z níže uvedených subjektů Unie, se projedná, pouze pokud jej Soudní dvůr uzná přijatelným:

- a) Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví;
- b) Odrůdový úřad Společenství;
- c) Evropská agentura pro chemické látky;
- d) Agentura Evropské unie pro bezpečnost letectví;
- e) Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů;
- f) Jednotný výbor pro řešení krizí;
- g) Evropský orgán pro bankovníctví;
- h) Evropský orgán pro cenné papíry a trhy;
- i) Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění;
- j) Agentura Evropské unie pro železnice.

2. Postup uvedený v odstavci 1 se použije i na opravné prostředky proti:

– rozhodnutím Tribunálu týkajícím se rozhodnutí nezávislého odvolacího senátu, který byl zřízen po dni 1. května 2019 v rámci jakékoli jiné instituce nebo jakéhokoli jiného subjektu Unie a který musí věc projednat předtím, než lze podat žalobu k Tribunálu;

– rozhodnutím Tribunálu týkajícím se plnění smlouvy, která obsahuje rozhodčí doložku ve smyslu článku 272 Smlouvy o fungování Evropské unie.

3. Opravný prostředek se uzná zcela nebo zčásti přijatelným v souladu s pravidly upřesněnými v jednacím řádu, pokud nastoluje otázku významnou pro jednotu, soulad nebo další vývoj práva Unie.

4. Rozhodnutí o uznání či neuznání přijatelnosti opravného prostředku musí být odůvodněno a zveřejněno.“

Článek 4

1. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie a projednávané Soudním dvorem k prvnímu dni měsíce následujícího po vstupu tohoto nařízení v platnost projedná Soudní dvůr.

2. Na opravné prostředky proti rozhodnutím Tribunálu, která se týkají rozhodnutí odvolacího senátu některé z institucí nebo některého ze subjektů Unie uvedených v čl. 58a odst. 1 písm. e) až j), a na opravné prostředky uvedené ve druhé odrážce čl. 58a odst. 2, které jsou ke dni vstupu tohoto nařízení v platnost projednávány Soudním dvorem, se nevztahuje mechanismus předchozího uznávání přijatelnosti opravných prostředků.

Článek 5

Toto nařízení vstupuje v platnost prvním dnem měsíce následujícího po dni vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

Příloha 1

Věci zahájené před Soudním dvorem v době od 1. ledna 2017 do 30. září 2022

Členění podle typu věcí

	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022 ⁽¹⁾	%
Řízení o předběžné otázce	533	72,1 %	568	66,9 %	641	66,4 %	557	75,6 %	567	67,7 %	420	66,7 %
Přímé žaloby	46	6,2 %	63	7,4 %	41	4,2 %	38	5,2 %	29	3,5 %	28	4,4 %
Opravné prostředky ⁽²⁾	147	19,9 %	199	23,4 %	266	27,5 %	131	17,8 %	232	27,7 %	174	27,6 %
Žádosti o posudek	1	0,1 %		0,0 %	1	0,1 %	1	0,1 %		0,0 %		0,0 %
Zvláštní řízení ⁽³⁾	12	1,6 %	19	2,2 %	17	1,8 %	10	1,4 %	10	1,2 %	8	1,3 %
Celkem	739		849		966		737		838		630	

⁽¹⁾ Věci zahájené v době od 1. ledna 2022 do 30. září 2022.

⁽²⁾ Do této rubriky jsou zahrnuty jak opravné prostředky podané na základě článku 56 Protokolu o statutu Soudního dvora Evropské unie, tak opravné prostředky v řízení o předběžném opatření a opravné prostředky týkající se návrhu na vstup vedlejšího účastníka do řízení uvedené v článku 57 téhož protokolu.

⁽³⁾ Za „zvláštní řízení“ se považuje: bezplatná právní pomoc, určení výše nákladů řízení, oprava, chybějící rozhodnutí, odpor proti rozsudku pro zmeškání, námitka třetí osoby, výklad, obnova řízení, posouzení návrhu prvního generálního advokáta na přezkum rozhodnutí Tribunálu, řízení o zabavení pohledávky a věci v oblasti imunity.

Příloha 2

Věci ukončené Soudním dvorem v době od 1. ledna 2017 do 30. září 2022

Členění podle typu věcí ⁽¹⁾

	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022 ⁽²⁾	%
Řízení o předběžné otázce	447	63,9 %	520	68,4 %	601	69,5 %	534	67,4 %	547	70,9 %	382	68,0 %
Přímé žaloby	37	5,3 %	60	7,9 %	42	4,9 %	37	4,7 %	30	3,9 %	32	5,7 %
Opravné prostředky ⁽³⁾	198	28,3 %	165	21,7 %	210	24,3 %	204	25,8 %	183	23,7 %	142	25,3 %
Žádosti o posudek	3	0,4 %		0,0 %	1	0,1 %		0,0 %	1	0,1 %	1	0,2 %
Zvláštní řízení ⁽⁴⁾	14	2,0 %	15	2,0 %	11	1,3 %	17	2,1 %	11	1,4 %	5	0,9 %
Celkem	699		760		865		792		772		562	

⁽¹⁾ Uvedená čísla (hrubé údaje) označují celkový počet věcí bez ohledu na spojení z důvodu vzájemné souvislosti (jedno číslo věci = jedna věc).

⁽²⁾ Věci ukončené v době od 1. ledna 2022 do 30. září 2022.

⁽³⁾ Do této rubriky jsou zahrnuty jak opravné prostředky podané na základě článku 56 Protokolu o statutu Soudního dvora Evropské unie, tak opravné prostředky v řízení o předběžném opatření a opravné prostředky týkající se návrhu na vstup vedlejšího účastníka do řízení uvedené v článku 57 téhož protokolu.

⁽⁴⁾ Za „zvláštní řízení“ se považuje: bezplatná právní pomoc, určení výše nákladů řízení, oprava, chybějící rozhodnutí, odpor proti rozsudku pro zmeškání, námitka třetí osoby, výklad, obnova řízení, posouzení návrhu prvního generálního advokáta na přezkum rozhodnutí Tribunálu, řízení o zabavení pohledávky a věci v oblasti imunity.

Příloha 3

Věci týkající se předběžných otázek ve zvláštních oblastech uvedených v legislativní žádosti, ukončené Soudním dvorem v době od 1. ledna 2017 do 30. září 2022

Tabulka 1: Počet dotčených věcí*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Celkem
Daň z přidané hodnoty	53	47	53	50	51	32	286
Spotřební daně	5	3	4	3	5	5	25
Celní kodex	11	0	7	4	6	2	30
Sazební zařazení	5	6	6	7	7	1	32
Náhrady a pomoc cestujícím	24	64	28	39	63	19	237
Povolenky na emise skleníkových plynů	3	5	3	3	6	1	21
	101	125	101	106	138	60	631

* Spadá-li věc pod více zvláštních oblastí, je samozřejmě započtena jen jednou a je zařazena do kolonky uvádějící hlavní oblast, k níž se váže.

Tabulka 2: Procento věcí ukončených ve zvláštních oblastech ve srovnání s celkovým počtem věcí týkajících se předběžných otázek ukončených v průběhu daného roku

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Celkem
Počet věcí ve zvláštních oblastech uvedených v legislativní žádosti	101	125	101	106	138	60	631
Celkový počet ukončených věcí týkajících se předběžných otázek	447	520	601	534	547	382	3031
	22,60 %	24,04 %	16,81 %	19,85 %	25,23 %	15,71 %	20,82 %

Tabulka 3: Způsob projednání těchto věcí za dané období

	Celkový počet věcí	Soudní kolegium *			Stanovisko
		Velký senát	Senát o 5 soudcích	Senát o 3 soudcích	
Daň z přidané hodnoty	286	2	113	139	113
Spotřební daně	25	0	12	8	8
Celní kodex	30	0	17	11	14
Sazební zařazení	32	0	0	29	2
Náhrady a pomoc cestujícím	237	1	43	20	16
Povolenky na emise skleníkových plynů	21	0	11	7	10
	631	3	196	214	163

* Rozdíl mezi celkovým počtem věcí spadajících do té které oblasti a součtem věcí ukončených jednotlivými soudními kolegií lze v podstatě vysvětlit tím, že v některých věcech došlo k zpětvzetí a ty pak byly ukončeny usnesením předsedy o vyškrtnutí věci.