

Vztah mezi nepoložením předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie a porušením práva na účinnou soudní ochranu v právu EU

JUDr. PhDr. JAN RAMPAS

Katedra evropského práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy

DOI: <https://doi.org/10.24132/ZCU.NADEJE.2022.540-550>

Klíčová slova:

předběžná otázka, Soudní dvůr, Köblerova doktrína, účinná soudní ochrana, odpovědnost za škodu

Úvod

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie¹ ve věci *Köbler* a na něj navazující judikatura měly za cíl jasněji vymezit a ukotvit podmínky, za nichž jsou soudy členských států povinny položit SDEU předběžnou otázku, resp. stanovit následky, které jsou vyvolány jejím nepoložením. Těmi jsou jednak porušení unijního práva, konkrétně čl. 267 odst. 3 SFEU, jednak vznik práva jednotlivce, který byl účastníkem řízení před vnitrostátním soudem, požadovat od členského státu, jehož soud nepoložil předběžnou otázku, náhradu vzniklé škody, a to při naplnění judikaturou vymezených podmínek pro vznik odpovědnosti. Uvedeným mělo dojít též k posílení zásady práva na účinnou soudní ochranu jako jedné ze stěžejních zásad Unie a záruky právního státu, zejména ve vztahu k právu

¹ Dále jen jako „Soudní dvůr“ nebo „SDEU“.

na zákonného soudce a zajištění plné ochrany unijních práv.² Je však třeba konstatovat, že tzv. Köblerova doktrína proces aberace v podávání předběžných otázek soudy členských států neodstranila a v unijním právu stále dochází k velkému množství případů, kdy není předběžná otázka položena, ačkoliv jsou k tomu naplněny všechny judikaturou SDEU vymezené podmínky. V takovém případě však soud členského státu, který nepoloží předběžnou otázku a sám ve věci bez dalšího rozhodne, jedná v rozporu s unijním právem, neboť nedošlo k předložení věci zákonnému soudci, který měl jako jediný pravomoc rozhodnout o určité sporné otázce týkající se výkladu či platnosti unijního práva. Tímto soudem je přitom pouze SDEU. Tím došlo k odepření přístupu k zákonnému soudci a porušení práva na účinnou soudní ochranu jako jedné z klíčových zásad práva Unie.

V předkládaném příspěvku autor zhodnotí praktickou uplatnitelnost tzv. Köblerovy doktríny a ve stručnosti předloží návrhy, jak s přihlédnutím k primárnímu právu Evropské unie zvýšit její využitelnost a efektivitu, a tím současně uplatnitelnost institutu unijními občany. Vedle toho vyloží, jaký je vztah mezi uplatněním této doktríny a právem na účinnou soudní ochranu v rámci unijního práva. Je přitom nezbytně třeba vzít v potaz, že efektivita institutu odpovědnosti členského státu za nepoložení předběžné otázky SDEU je velmi úzce spjata se základními zásadami práva Unie a řádným fungováním jejího právního řádu. Stručně řečeno – při nepokládání předběžných otázek v situacích, kdy je to třeba, nebudou autoritativně vyřešeny sporné otázky unijního práva, protože nebude Unie jako právní společenství fungovat řádně, a zároveň dojde ke vzniku škody na straně účastníků vnitrostátních řízení, což povede k vnitrostátním sporům o náhradu škody a současně k oslabení důvěry ve fungování unijního právního řádu. Proto je třeba řádnému fungování tzv. Köblerovy doktríny a institutu předběžné otázky obecně přikládat značnou váhu.

Příspěvek pak staví na závěrech recentní judikatury SDEU stejně jako relevantní judikatury ESLP a členských států a na analýze podstatných ustanovení primárního práva EU.

² Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-432/05, *Unibet*, bod 42, ECLI:EU:C:2007:163.

Vztah mezi nepoložením předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie a porušením práva na účinnou soudní ochranu v právu EU

Köblerova doktrína vychází z rozhodnutí SDEU ve věci *Köbler*.³ Tím došlo v roce 2003 k rozšíření již zavedené doktríny odpovědnosti členského státu za porušování práva EU⁴ o povinnost nahradit škodu způsobenou jednotlivcům i v případech, kdy porušení práva EU vyplývá z rozhodnutí soudu členského státu, který rozhoduje v poslední instanci.⁵ Podmínky této odpovědnosti byly stanoveny v zásadě stejně jako ty, které upravují odpovědnost státu podle práva EU obecně; musí se tedy jednat o porušení takového pravidla, jehož cílem je poskytnout práva jednotlivcům, porušení unijního práva musí být (zjevně) dostatečně závažné⁶ a mezi porušením pravidla a vznikem škody musí existovat přímá příčinná souvislost (*causalní nexus*). Odpovědnost členského státu zde vychází přímo z unijního práva. To znamená, že jednotlivci musí mít možnost dovolávat se odpovědnosti členského státu a požadovat náhradu škody prostřednictvím řízení před vnitrostátním soudem a při dodržení principů rovnosti (ekvivalence) a efektivity, nehledě na případná omezení takovéto žaloby ve vnitrostátním právu.⁷ Nedochozí tak sice k využití dalšího opravného prostředku proti rozhodnutí vnitrostátního soudu posledního stupně, ale jednotlivec – účastník

³ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-224/01, *Köbler*, ECLI:EU:C:2003:513.

K diskuzi ohledně národní procesní autonomie členských států viz POTACS, M. – MAYER, C. 'Changes in Austrian State Liability Law under the Influence of European Law'. *European Public Law*, 2013, Vol. 19, No. 1, s. 51–59.

⁴ Viz spojené věci C-6/90 a C-9/90, *Francovich a další*, ECLI:EU:C:1991:428.

⁵ To bylo Soudním dvorem připomenuto např. v rozhodnutí ve věci C-168/15, *Tomášová*, ECLI:EU:C:2016:602, či v rozhodnutí ve věci C-416/17, *Komise proti Francii*, ECLI:EU:C:2018:811.

⁶ To, zda k takové skutečnosti došlo, se zkoumá zejména na základě okolností, jimiž se vyznačuje situace, jež byla tomuto vnitrostátnímu soudu předložena. V každém posuzovaném případě je pak nutno rozlišovat mezi zjevným dostatečně závažným porušením, které nárok na náhradu škody zakládá, a nezejvným dostatečně závažným porušením, pro které naopak poškozený účastník původního řízení před vnitrostátním soudem nárok na náhradu škody nemá. Zde je na místě konstatovat, že zjevně dostatečně závažné porušení nebylo SDEU shledáno ani v rozsudku ve věci *Köbler*. Ani „modelový případ“ pro uplatnění rozebírané odpovědnosti tak neskončil úspěchem. Viz výrok 3) a body 124 a 126 rozsudku ve věci *Köbler*.

⁷ K tomu blíže VARGA, Z. *The Effectiveness of the Köbler Liability in National Courts*. London: Hart Publishing 2020; LECZYKIEWICZ, D. 'Effectiveness of EU Law before National Courts: Direct Effect, Consistent Interpretation and Member State Liability'. In: ARNULL, A. – CHALMERS, D. (eds). *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 212–248.

původního řízení před vnitrostátním soudem – má možnost získat náhradu vzniklé škody.⁸

Z kombinace rozhodnutí ve věci *Köbler* a kritérií stanovených Soudním dvorem dříve ve věci *CILFIT*⁹ může na první pohled vyplývat, že vnitrostátní soudy poslední instance by měly raději položit předběžnou otázku, aby se vyhnuly následnému vzniku odpovědnosti za škodu. Praktický pohled na tuto povinnost je ale jiný, když byla judikaturou SDEU po rozhodnutí ve věci *CILFIT* vymezena další část situací, kdy není třeba předběžnou otázku položit. Navíc se v praxi ukázalo jako velmi problematické již jen naplnění samotných podmínek pro přípustnost žalob dle Köblerovy doktríny, včetně samotného prokázání zjevného dostatečně závažného porušení povinnosti stanovené v čl. 267 odst. 3 SFEU a *kauzálního nexu* mezi porušením a škodou, kdy žalobce musí prokazovat hypotetický závěr, že by mu v případě položení předběžné otázky vnitrostátním soudem členského státu byla nevznikla budoucí škoda.¹⁰

Přestože musí vnitrostátní soud posledního stupně dodržet povinnost předběžnou otázku položit,¹¹ má stále možnost posoudit, zda je otázka relevantní pro rozhodnutí ve věci, nebo nejsou-li naplněna další kritéria dle rozhodnutí *CILFIT*.¹² Proto i přesto, že dle čl. 267 odst. 3 SFEU stanovuje podmínky, za nichž je povinností vnitrostátního soudu předběžnou otázku položit, a rozhodovací praxí Soudního dvora dovozené výjimky měly dopadat jen na omezené množství případů a být posuzovány značně restriktivně, vnitrostátní soudy posledního stupně jich často (kreativně) využívají k tomu, aby se své povinnosti „zprostily“.¹³

Jak doktrína *acte éclairée*, tak doktrína *acte clair*, dávají vnitrostátním soudům posledního stupně určitý prostor ke zdůvodnění nepoložení předběžné otázky. Další kritéria pro rozhodnutí o (ne)položení předběžné otázky vedle těch

⁸ PERNICE, I. 'The Right to Effective Judicial Protection and Remedies in the EU'. In: ROSAS, A. – LEVITS, E. – BOT, Y. (eds). *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law – La Cour de Justice et La Construction de l'Europe: Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence*, Springer, 2013, s. 381–383.

⁹ C-283/81, *Srl Cilfit*, ECLI:EU:C:1982:335.

¹⁰ Komplikovanost tohoto prokazování přitom konstatoval již generální advokát Léger ve svém stanovisku ve věci C-224/01, *Köbler*, ECLI:EU:C:2003:207, předně body 149 a 156.

¹¹ BOBEK, M. – BŘÍŽA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 329 a násl.

¹² Viz rozhodnutí SDEU ve věci *Tomášová*, předně bod 25.

¹³ KROMMENDIJK, J. *National Courts and Preliminary References to the Court of Justice*. Cheltenham – Northampton: Edward Elgar Publishing, 2021, s. 64–66.

stanovených ve věci *CILFIT* pak byla SDEU vymezena v rozhodnutí ve věci *Ferreira da Silva e Brito*,¹⁴ a to pro situace, kdy je interpretace pojmu unijního práva předmětem konfliktních rozhodnutí soudů nižších stupňů, a současně existují opakovaně se vyskytující výkladové problémy ohledně tohoto pojmu v různých členských státech.¹⁵ To totiž vede k právní nejistotě a existenci rozporných soudních rozhodnutí napříč členskými státy. Tyto dvě podmínky jsou nejspíše kumulativní. Ve spojené věci *X. a T. A. van Dijk*¹⁶ pak Soudní dvůr naopak doplnil výjimku z povinnosti, když rozhodl, že vnitrostátní soudy poslední instance nejsou povinny položit předběžnou otázku za situace, kdy nižší vnitrostátní soud položil předběžnou otázku týkající se zcela totožné problematiky (příčemž je o této otázce aktuálně SDEU rozhodováno), ani nemusí vyčkat jeho odpovědi na tuto otázku.¹⁷ K potvrzení existence výjimek z povinnosti položit předběžnou otázku došlo též v nedávném rozhodnutí SDEU ve věci *Consorzio Italian Management*.¹⁸

Situace je ještě komplikovanější ve vztahu k povinnosti položit předběžnou otázku ohledně platnosti unijních právních aktů. Na ni se neuplatní výjimky dle *CILFIT* a povinnost tak tíží každý rozhodující vnitrostátní soud bez ohledu na jeho pozici v justičním systému daného členského státu. Nepoložení předběžné otázky vnitrostátním soudem jakéhokoliv stupně v tomto případě vede *de facto* k odepření práva na zákonného soudce a na účinnou soudní ochranu, protože je zde jediným orgánem oprávněným posuzovat platnost unijních právních aktů Soudní dvůr. Zároveň dochází k částečné negaci samotného smyslu řízení o předběžné otázce. Toto řízení totiž ve vztahu k unijnímu právnímu řádu poskytuje doplňkovou možnost odstranění protiprávních unijních aktů vedle žaloby na neplatnost dle čl. 263 odst. 4 SFEU. Protože o položení předběžné otázky rozhoduje vnitrostátní soud, je pak na jeho subjektivním posouzení, zda bude mít pochybnosti o platnosti unijního právního aktu či nikoliv.¹⁹

Jak ukázala předchozí úvaha, systém odpovědnosti státu za škodu dle Köblerovy doktríny zatím nefunguje efektivně, způsobem, jak bylo zamýšleno, a úspěšné domožení se náhrady škody v rámci něj je doposud možné toliko

¹⁴ C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito a další*, ECLI:EU:C:2015:565.

¹⁵ *Ibidem*, body 53, 56–60.

¹⁶ Spojené věci C-72/14 a C-197/14, *X. a T. A. van Dijk*, ECLI:EU:C:2015:564.

¹⁷ *Ibidem*, výrok 2) a body 60–63.

¹⁸ C-561/19, *Consorzio Italian Management*, ECLI:EU:C:2021:799, body 56–70.

¹⁹ VAN CLEYNENBREUGEL, P. 'The Confusing Constitutional Status of Positive Procedural Obligations in EU Law'. *Review of European Administrative Law*, 2012, Vol. 5, No. 1, s. 110–111.

teoreticky. V praktické rovině jsou totiž podmínky pro uplatnění Köblerovy doktríny vnitrostátním žalobcem, tedy jednotlivcem, jehož unijní práva byla porušena nepoložením předběžné otázky soudem posledního stupně, takřka nesplnitelné, a tak se v současné době jedná o institut s nízkou využitelností.²⁰ Köblerova doktrína v unijním právu ale rozhodně není „mrtvou literou“.

Aby tento institut fungoval, je dle autora příspěvku nezbytné doplnit problematiku odpovědnosti členského státu o uvážení, zda nedošlo postupem vnitrostátního soudu též k zásahu do základních práv občanů Unie. V tomto smyslu je nutno upozornit, že jedním ze základních principů odpovědnosti členského státu je zajištění práva na účinnou soudní ochranu.²¹

Na rozebíranou povinnost je potom třeba nahlížet též prismatem čl. 47 odst. 2 LZZ EU a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, který nabývá specifického významu ve vztahu právě k řízení o předběžné otázce, a to i přesto, že výslovně nepožaduje po členských státech dohlížet nad uvažováním národních soudů ve vztahu k podání nebo nepodání předběžné otázky.²² Kromě toho je třeba vzít v potaz spojitost mezi účinnou soudní ochranou dle čl. 47 odst. 2 LZZ EU a požadavkem platnosti a řádného výkladu norem unijního práva, jež jsou předmětem řízení o předběžné otázce.

Je rovněž nutné nepustit ze zřetele, že SDEU ve věci *Köbler* nechal otevřenou otázku, zda nepoložení předběžné otázky může samo o sobě vést ke vzniku odpovědnosti členského státu, nebo je nezbytné, aby došlo současně též k porušení unijního práva.²³ Nabízí se proto úvaha, zda může zamezení přístupu k SDEU v rámci řízení o předběžné otázce znamenat vedle porušení povinnosti

²⁰ K tomu podrobněji VAN CLEYNENBREUGEL, s. 91–114. V České republice dosud nebyla otázka náhrady škody dle Köblerovy doktríny přímo řešena.

²¹ Z judikatury SDEU z nedávné doby viz rozsudek SDEU ve spojených věcech C-558/18 a C-563/18, *Miasto Łowicz*, ECLI:EU:C:2020:234, a rozsudek ve věci C-64/20, *UH proti An tAire Talmhaíochta, Bia agus Mara, Éire, An tArd-Aighne*, ECLI:EU:C:2021:207. Uplatnění tohoto práva, resp. odpovědnost členského státu za jeho porušení, jsou pak odvozovány od zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU.

²² PASTOR-MERCHANTE, F. The Overlap Between the Principles of Effectiveness and Effective Judicial Protection in Union Law, Fundamental Rights Challenges. In: IZQUIERDO-SANS, C. – MARTÍNEZ-CAPDEVILA, C. – NOGUEIRA-GUASTAVINO, M. (ed.). *Fundamental Rights Challenges Horizontal Effectiveness, Rule of Law and Margin of National Appreciation*. Cham: Springer 2021, s. 211–228

²³ Ač se v současné době rozhodovací praxe SDEU přiklání spíše ke druhé možnosti. Bližší viz SMITH, M. The Visible, the Invisible and the Impenetrable: Innovations or Rebranding in Centralised Enforcement of EU Law?. In: DRAKE, S. – SMITH, M. *New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy*. Cheltenham – Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 45–76.

v čl. 267 odst. 3 SFEU také současné odepření unijního práva na účinnou soudní ochranu, když povinnost položit předběžnou otázku směřuje k ochraně před porušením unijního práva.

Rozhodnutí vnitrostátního soudu nepoložit předběžnou otázku totiž upírá účastníkovi řízení, aby otázku platnosti, případně výkladu, unijního práva rozhodl jediný k tomu příslušný soud, tj. Soudní dvůr jako tzv. zákonný soudce (jak již bylo řečeno výše).²⁴ Pokud se tedy v řízení před vnitrostátním soudem jednalo o takovou otázku, a ta nebyla Soudnímu dvoru předložena a rozhodl o ní sám vnitrostátní soud, rozhodoval ve věci soud, který k tomu neměl pravomoc. V takovém případě došlo k porušení čl. 47 odst. 2 LZP EU. Měli bychom tak před sebou situaci s dvojným pochybením. Jednak nebyla položena předběžná otázka, ačkoliv být položena měla, a současně o určité otázce unijního práva rozhodl nepříslušný soud. Pro řešení tohoto problému v rámci práva EU se potom lze inspirovat v judikatuře ESLP.

ESLP ohledně odpovědnosti státu rozlišuje mezi *error in iudicando*, zahrnující situace, v nichž dojde k porušení hmotněprávního pravidla, které uděluje právo, a *error in procedendo*, jež zahrnuje situace, kdy rozhodnutí národního soudu vede k porušení práva být slyšen, zakotveného v čl. 6 odst. 1 Úmluvy.²⁵ V tomto smyslu může být (analogicky s čl. 6 odst. 1 Úmluvy) porušení povinnosti uvedené v čl. 267 odst. 3 SFEU spojeno s právem na spravedlivý proces uvedeným v čl. 47 odst. 2 LZP EU, bez nutnosti prokazovat dodatečné porušení (další) hmotněprávní normy unijního práva udělovacího práva jednotlivcům.²⁶ Právo na předložení předběžné otázky by tak bylo považováno za odvozené od práva na účinnou soudní ochranu. Odmítnutí položit předběžnou otázku vnitrostátním soudem posledního stupně by tak při naplnění dalších podmínek (mezi které by mohla patřit absence odůvodnění, jeho nedostatečnost, či odepření práva na zákonného soudce) samo o sobě zakládalo porušení čl. 47 odst. 2 LZP EU a právní nárok na náhradu škody, a to bez potřeby porušení dalšího unijního pravidla.

²⁴ Jako je tomu mj. též při nepředložení určité právní otázky velkému senátu Nejvyššího soudu nebo rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu či plénu Ústavního soudu v podmínkách České republiky. K tomu viz KROMMENDIJK, s. 29–34, 158–160.

²⁵ BROBERG, M. – FINGER, N. Preliminary references to the Court of Justice of the European Union and the Right to a Fair Trial under Article 6 ECHR. *European Law Review*, 2016, Vol. 41, No. 4, s. 599–607.

²⁶ SAFJAN, M. 'A Union of Effective Judicial Protection – Addressing a Multi-Level Challenge through the Lens of Article 47 CFREU'. London: King's College, 2014, s. 7–12.

Přitom je však třeba rozlišovat „nekválikované“ a „kválikované“ porušení povinnosti položit předběžnou otázku podle čl. 267 odst. 3 SFEU.

K „nekválikovanému“ porušení by došlo tehdy, pokud bylo nepoložení předběžné otázky vnitrostátním soudem v souladu a za podmínek stanovených čl. 47 odst. 2 LZP EU. Zde se lze částečně inspirovat v nedávném rozhodnutí SDEU ve věci *Conorzio Italian Management*.

O takovou situaci by se jednalo kupříkladu tehdy, pokud by vnitrostátní soud poslední instance nepoložil předběžnou otázku z důvodu, že se nesprávně domníval, že otázka výkladu unijního práva, která před ním byla vznesena, nebyla relevantní pro rozhodnutí v jím projednávané právní věci, a že by proto odpověď na tuto otázku Soudním dvorem, ať už jakákoliv, nemohla mít žádný vliv na řešení sporu. Svou úvahu vedoucí k tomuto závěru by přitom tento soud vyložil v odůvodnění svého rozhodnutí.²⁷ V takovém případě sice vnitrostátní soud poslední instance nepoložením předběžné otázky pochybil, avšak současně dodržel podmínky vyžadované unijním právem pro zajištění účinné soudní ochrany, tak, jak jsou odvozovány od čl. 47 odst. 2 LZP EU.²⁸ K porušení dalšího unijního práva proto v daném případě nedošlo.²⁹ Zde ale autor dodává, že pro skutečně efektivní fungování nastíněného postupu by bylo třeba přísnější a jasnější vymezení nezbytných náležitostí odůvodnění rozhodnutí o nepoložení předběžné otázky, které zatím v judikatuře SDEU chybí.

Při nenaplnění výše uvedených podmínek by naopak jednání vnitrostátního soudu konstituovalo „kválikované“ porušení, tedy vedle čl. 267 odst. 3 SFEU by došlo současně také k porušení čl. 47 odst. 2 LZP EU jako souvisejícího unijního práva, a to bez dalšího, což ovšem nevylučuje možnost porušení ještě dalšího práva odvozeného. Nalezení takového odvozeného práva již však

²⁷ *Conorzio Italian Management*, bod 34; C-136/12, *Consiglio nazionale dei geologi a Autorità garante della concorrenza e del mercato*, ECLI:EU:C:2013:489, bod 26; C-3/16, *Aquino*, ECLI:EU:C:2017:209, bod 43.

²⁸ K tomu viz rozhodnutí SDEU ve věci C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, bod 47; Spojené věci C-317, C-318/08, C-319/08 a C-320/08, *Allasini a další*, ECLI:EU:C:2010:146, bod 61; C-439/14, *Star Storage a další*, ECLI:EU:C:2016:688, bod 46; C-348/16, *Sacko*, ECLI:EU:C:2017:591, bod 31.

²⁹ Obdobně lze v mezích existující judikatury uvažovat o situaci, kdy vnitrostátní soud poslední instance nepoložil předběžnou otázku, přičemž své rozhodnutí opřel o zdůvodnění, že se jedná o situaci *acte clair* či *acte éclairé*. I pokud by vnitrostátní soud při posuzování existence podmínek pro uplatnění těchto kritérií pochybil, předložení jasné a přezkoumatelné úvahy v odůvodnění jeho rozhodnutí by zajišťovalo dodržení podmínek dle čl. 47 odst. 2 LZP EU. Pro úspěšné uplatnění nároku na náhradu škody účastníkem původního řízení v následném (akcesorickém) řízení o náhradě škody by tak bylo třeba identifikovat porušení ještě dalšího unijního práva. K tomu srov. *Köbler*, body 33–35.

nebude nezbytné pro vznik nároku na náhradu škody v navazujícím (akcesoric-kém) řízení před vnitrostátním soudem. Pro uplatnitelnost tohoto přístupu je pak podstatné, že SDEU rozhodl, že čl. 47 LZP EU je sám o sobě jasný a určitý a jeho obsah nepotřebuje být specifikován skrze ustanovení unijního nebo vnitrostátního práva, kterým by došlo k udělení práva jednotlivcům, na něž by se mohli odvolávat.³⁰

Závěr

Je bohužel zjevné, že současná právní úprava odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou nepoložením předběžné otázky soudem posledního stupně tak, jak byla vymezena v rozhodnutí ve věci *Köbler*, není dostatečná, ani efektivní. Jak ukazuje zkušenost, dokonce i v členských státech, kde je Köblerova doktrína teoreticky akceptována, není často postup pro náhradu škody pro vysoké formální požadavky v praxi uplatňován, a i ve vzácných případech, kdy byl uplatněn, nebylo odškodnění téměř nikdy uděleno.³¹

Jako vhodné řešení pro takovéto situace porušení unijního práva se nabízí úprava podmínek Köblerovy doktríny s přihlédnutím k opakujícím se problémům v praxi a ke znění čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a čl. 47 odst. 2 LZP EU, tedy zřetelné propojení této odpovědnosti s právem na účinnou soudní ochranu. Pro zajištění práva na účinnou soudní ochranu v unijním právu je ostatně řádné pokládání předběžných otázek stěžejní.

Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU by přitom ve vztahu k uvedenému právu představoval právní základ pro uplatnění povinnosti položit předběžnou otázku. V tomto smyslu by měl Soudní dvůr specifikovat, jaké požadavky klade čl. 47 odst. 2 LZP EU na vnitrostátní soudy posledního stupně, které nepoloží předběžnou otázku (ať ve věci výkladu či platnosti unijního práva). Judikatura by se pak mohla ubírat směrem k jasnějšímu vymezení výjimek z povinnosti položit předběžnou otázku, které byly původně stanoveny ve věci *CILFIT*, a jasně určit, kdy je položení předběžné otázky nezbytné a kdy tudíž její nepoložení představuje porušení unijního práva, čímž by mohla být usměrněna mnohdy rozporná praxe vnitrostátních soudů rozhodujících v (navazujícím) řízení o náhradě škody.

³⁰ Viz C-414/16, *Egenberger proti Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*, ECLI:EU:C:2018:257, výrok 3) a body 60–69 odůvodnění.

³¹ VARGA, Z. *The Effectiveness of the Köbler Liability*, s. 213–215.

Ačkoliv i nyní čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ukládá členským státům povinnost uplatnit prostředky k zajištění účinné soudní ochrany v oblastech regulovaných unijním právem, rozdílná kritéria uvážení u jednotlivých členských států mohou vést k nejistotě a jisté míře aberací v rozhodování o právech jednotlivců. Proto by měl SDEU jasně vymezit, kdy nepoložení předběžné otázky vede k porušení čl. 47 odst. 2 LZP EU.³²

Řešením by také mohlo být větší zapojení Komise, přičemž se nabízí možné navázání odpovědnosti členských států na čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, kdy by porušení práva na účinnou soudní ochranu mohlo být sankcionováno na základě iniciativy Komise v rámci řízení o porušení povinnosti dle čl. 258 SFEU.³³

V současné podobě Köblerova doktrína slouží spíše toliko jako „varovný mechanismus“ pro soudy členských států, aby plnily své povinnosti při aplikaci unijního práva, a tím zabránily vzniku škody jednotlivci. V tomto ohledu lze uznat, že rozsudek ve věci *Köbler* měl dopad na vnitrostátní režimy a obecně přispěl ke zvýšení úrovně ochrany práv jednotlivce. Vyplývá to z přizpůsobení vnitrostátních režimů odpovědnosti Köblerově doktríně.³⁴ Samotná koncepce odpovědnosti státu však není dostatečně koherentní a je žádoucí určit, zda je její primární funkcí náprava škod vzniklých porušením práv jednotlivců nebo sankcionování soudů poslední instance nepokládajících předběžné otázky, čímž dochází z jejich strany k cílenému porušování unijního práva a nerespektování jeho přímého účinku.³⁵ Je také nutné blíže stanovit dopady nepoložení předběžné otázky ve vyžadovaných případech na dodržení práva na účinnou soudní ochranu jako stěžejní zásady unijního práva, jejíž význam stále vzrůstá, a to i ve vztahu k možnému následnému řízení proti členskému státu ze strany Komise. Tyto úkoly pak leží předně na SDEU.³⁶

Jak ale bylo demonstrováno v tomto příspěvku, již nyní existují řešení, která by mohla praktickou využitelnost tohoto institutu zefektivnit a učinit jej

³² Jedná se o dříve uváděné „kvalifikované“ porušení čl. 47 odst. 2 LZP EU.

³³ Srov. LENAERTS, K. – MASELIS, I. – GUTMAN, K. a kol. (ed.). *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 102 a násl.

³⁴ VARGA, Z. The Application of the Köbler Doctrine by Member State Courts, *ELTE Law Journal*, 2016, Vol. 2, s. 90–91.

³⁵ LECZYKIEWICZ, D. 'Where Angels Fear to Tread': The EU Law of Remedies and Codification of European Private Law. *European Review of Contract Law*, 2012, Vol. 8, s. 79–81.

³⁶ K uspokojivému vyjasnění této otázky pak nedošlo ani v nedávné judikatuře SDEU, zejména v očekávaných rozhodnutích ve věci *Conorzio Italian Management*, či ve věci C-64-16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117.

(minimálně) skutečně použitelným nástrojem pro unijní občany jako žalobce v navazujících řízeních o náhradě škody vzniklé nepoložením předběžné otázky vnitrostátním soudem poslední instance, a jako nástroj pro posílení legitimity unijního práva.³⁷

Abstract

The relationship between the failure to refer a preliminary question to the Court of Justice of the European Union and the violation of the right to effective judicial protection in EU law

This article focuses on the evaluation of the current state of the EU regulation of the responsibility of a member state for damage caused by the violation of the obligation to refer a preliminary question to the Court of Justice of the European Union according to Article 267 paragraph 3 of the TFEU. In addition to evaluating the current legislation, it also analyzes the practical applicability of the so-called Köbler doctrine and comes up with suggestions on how to increase its usability and effectiveness. This is primarily because, in the author's opinion, the failure to refer a preliminary question by a Court of a member state, among other things, also constitutes a violation of the right to effective judicial protection (as one of the general legal principles that are part of primary EU law) in relation to participants in national court proceedings. This article presents options for streamlining the decision-making process of the national court on whether or not to refer a preliminary question in relation to the success of later recovery of damages by an individual according to the Köbler doctrine. This is done with the help of a comparative analysis of primary EU law, relevant jurisprudence of the Court of Justice and the European Court of Human Rights. The aim of the thesis is to describe the procedure for applying the responsibility of a member state for damage caused to individuals in cases where a violation of EU law results from the decision of a court of a member state, which decides in the last instance, specifically in the event that a preliminary question is not submitted to the Court of Justice by this court, and further to outline the possibilities for the full effectiveness of this institute in practice, taking into account current jurisprudential developments within the EU.

³⁷ Srov. VARGA, *The Effectiveness of the Köbler Liability*, s. 216–217.