

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Právní ochrana v řízení o předběžné otázce *

Michal Bobek**

1. ÚVODEM

Řízení o předběžné otázce je druhem soudní spolupráce mezi Soudním dvorem Evropských společenství (dále Soudní dvůr či Soud) a soudy členských států. Od 1. května 2004 mají i české soudy pravomoc obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr v Lucemburku.¹ Soudy členských států jsou v otázce, zda (ne)zahájit řízení o předběžné otázce do značné míry autonomní. Z charakteru řízení o předběžné otázce jako druhu spolupráce mezi soudy totiž plyne, že role účastníků výchozího řízení před soudem členského státu je omezena. Účastníci nemohou podání předběžné otázky českým soudem nárokovat.² Znamená tato skutečnost však, že rozhodnutí českého soudu o (ne)předložení předběžné otázky není na základě podnětu účastníků řízení přezkoumatelné? Úkolem tohoto článku je odpovědět na otázku, jaké jsou procesní možnosti účastníků řízení před českým soudem

pro případ, že si (ne)přejí předložení předběžné otázky do Lucemburku a jejich požadavky se rozcházejí s představou soudu.

2. MOŽNÉ SCÉNÁŘE ANEB KOMU SE CHCE DO LUCEMBURKU?

Komunitární právo nepředepisuje pro rozhodnutí o zahájení předběžné otázky žádnou specifickou formu.³ Volba formy rozhodnutí je plně ponechána na vnitrostátních procesních předpisech, které upravují druh řízení, v rámci kterého je předběžná otázka předložena.⁴ Pro předložení předběžné otázky se v rámci soudního řízení ve starých členských státech ustálila forma usnesení.⁵ V případě českého řízení soudního, tedy řízení dle občanského soudního řádu,⁶ soudního řádu trestního⁷ a soudního řádu správního⁸ se bude taktéž jednat o formu usnesení.⁹

* 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)

¹ Pokud je autorovi známo, do 1. září 2004 této možnosti zatím žádný český soud nevyužil.

² Srov. případ 166/73 *Rheinmühlen v Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* [1974] ECR 33, odstavec 3, případ C-87/90 *Verholen a ostatní v. Sociale Verzekeringsbank* [1991] ECR I-3757, odstavec 12, případ C-472/93 *Luigi Spano v. Fiat Geotech SpA* [1995] ECR I-4321, odstavec 15 či případ 93/78 *Matthews v. Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG*, [1978] ECR 2203, odstavec 6.

³ Srov. znění článku 234 SES, článku 23 Statutu Soudního dvora a čl. 103 a 104 Jednacího řádu Soudního dvora.

⁴ Srov. Informativní pokyny Soudního dvora ohledně zahájení řízení o předběžných otázkách národními soudy, odstavec 4. Tento dokument je přístupný na internetových stránkách Soudního dvora (bohužel zatím nikoliv v češtině) na <http://www.curia.eu.int/en/instit/txtdocfr/autrestxts/txt8.pdf> (20. 07. 2004) jako *Note informative sur l'introduction des procédures préjudicielles par les juridictions nationales (Fr)* či *Information Note on References by National Courts for Preliminary Rulings (En)*. V poslední době byly publikovány neoficiální překlady tohoto sdělení Soudního dvora, např. v časopise *Jurisprudence*, číslo 2/2004, str. 7 a 8.

⁵ V právní praxi německé a rakouské se jedná o „*Beschluss*“, v anglické o „*order*“, ve francouzské o „*ordonnance*“. Nejedná se však o řešení výlučné, Soudní dvůr je v těchto otázkách velice flexibilní a je mu v podstatě jedno, v jaké formě žádost o předběžnou otázku přijde, za předpokladu, že je přípustná. 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.

⁶ Ve smyslu § 109, odstavec 2 písmeno c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění novel (dále o. s. ř.). V případě, kdy je soud předběžnou otázkou povinen předložit, se dá dle platného znění občanského řádu soudního uvažovat též o přerušení řízení na základě § 109, odstavec 1, písmeno b) o. s. ř.

⁷ V případě trestního řízení se bude jednat přerušení řízení na základě nového § 9a zákona 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (dále tr. ř.) – viz Sněmovní tisk 533/0 z 13. 11. 2003. K 25. srpnu 2004 byl zákon schválen Parlamentem ČR a postoupen k podpisu prezidentovi republiky. Na institut předběžné otázky reaguje návrh § 9a. Ten ve svých 4 odstavcích stanoví speciální právní režim vůči obecnému § 9 tr. ř.

⁸ Srov. § 48, odstavec 2, písmeno e) zákona 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění novel (dále s. ř. s.).

⁹ Pro náležitosti usnesení, srov. § 167 an. o. s. ř., který platí na základě § 55 s. ř. s. ve spojení s § 64 s. ř. s. podpůrně též pro soudní řízení správní a § 134 an. tr. ř.

V otázce přezkumu rozhodnutí o (ne)předložení předběžné otázky je třeba rozlišit několik možných scénářů. Dělicím kritériem je zde jednak skutečnost, zda se soud rozhodl řízení zahájit či nezahájit a dále pak zjištění, o který typ soudu se jedná. Druhá a třetí alinea článku 234 SES totiž rozlišují mezi soudním orgánem členského státu (2. alinea) a soudem posledního stupně (3. alinea). Soud, který není soudem posledního stupně má úvahu, zda rozhodnutí Soudního dvora potřebuje k vydání svého rozhodnutí a předběžnou otázku podá či nikoliv. Soud posledního stupně tuto úvahu nemá a vzniká mu povinnost předběžnou otázku předložit.¹⁰ Za aplikace těchto dělicích kritérií nám vznikají čtyři možné scénáře:

- (i) Soud, který není soudem posledního stupně, se rozhodl nepodat předběžnou otázku.
- (ii) Soud, který není soudem posledního stupně, se rozhodl podat předběžnou otázku a vydal o tom usnesení.
- (iii) Soud posledního stupně se rozhodl nepředložit předběžnou otázku.
- (iv) Soud posledního stupně se rozhodl předběžnou otázku předložit a vydal o tom usnesení.

Usnesení o předložení předběžné otázky se vydává pouze v případech pozitivního rozhodnutí, tedy v případech, kdy se český soud na Soudní dvůr skutečně obrací. Jestliže se soud rozhodne řízení o předběžné otázce nezahájit, žádné usnesení se nevydává. Jestli se účastník řízení zahájení řízení o předběžné otázce dovolává, pak je jeho úkon pouze protokolován.¹¹ Nicméně s ohledem na to, že na zahájení řízení o předběžné otázce nemá účastník nárok, předseda senátu nevydává zamítavé usnesení. Soud bude nicméně povinen se s komunitárními argumenty účastníka vypořádat v rozsudku či jiném rozhodnutí, kterým bude rozhodnuto ve věci samé.

Možnosti sub (i) a sub (iv) jsou nepřezkoumatelné. To však nesnižuje právní ochranu jednotlivců. Pokud se týká první možnosti, nižší soudy mají na rozdíl od soudů posledního stupně v otázce plnou úvahu, zda se pro vydání svého rozhodnutí potřebují obrátit na Soudní dvůr s předběžnou otázkou.¹² Jestliže se nižší soud s předběžnou otázkou na Soudní dvůr

neobrátl a při výkladu komunitárního práva pochybí, jeho přehmat může být korigován v rámci běžného instanačního postupu u soudu odvolacího či dovolacího. Projednávaný případ se tak jako tak dříve či později dostane před soud, který je v konkrétním případě soudem posledního stupně s povinností podat předběžnou otázku.

Čtvrtá možnost není přezkoumatelná ze dvou důvodů. Jestliže se soud posledního stupně rozhodne na Soudní dvůr obrátit, plní tak svoji povinnost v souladu s článkem 234 (3) SES. Přezkoumávat proto rozhodnutí, při jehož vydání soud posledního stupně nemůže postupovat protiprávně,¹³ je mrháním času a prostředků. Navíc z čistě praktického hlediska vzhledem k tomu, že se jedná o soud posledního stupně, není zde nikdo, kdo by mohl usnesení o předložení předběžné otázky přezkoumat.¹⁴

Předmětem našeho dalšího zkoumání proto budou možnosti sub (ii) a sub (iii). Druhá výše načrtnutá možnost předpokládá scénář, kdy se soud, který není soudem posledního stupně, rozhodne předběžnou otázku podat. Účastník či účastníci řízení, kteří lidově řečeno „do Lucemburku nechtějí“, se rozhodli vydané usnesení napadnout. Třetí výše popsání možnost se pak týká výlučně soudů posledního stupně, kterým vzniká povinnost předběžnou otázku podat, kterou podle názoru účastníků řízení nerespektují. V tomto případě účastník či účastníci do Lucemburku chtějí, nechce ale soud.

3. „JÁ DO LUCEMBURKU NECHCI!“

3.1. MĚLO BY BÝT USNESENÍ O PŘEDLOŽENÍ PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY PŘEZKOUMATELNÉ?

Soud, který není soudem posledního stupně, vydal usnesení o přerušení řízení a podal předběžnou otázku. Tu si však jedna nebo obě strany nepřejí. Je možné napadnout usnesení o předložení předběžné otázky odvoláním (respektive stížností)? Soudní dvůr ve své judikatuře konstatoval, že mu nepřísluší tuto otázku řešit. Soudní dvůr se vyjádřil ve smyslu, že:

„...v případě soudu, proti jehož rozhodnutí je pří-

¹⁰ K rozlišení soudních orgánů s možností a povinností předběžných otázek, viz. blíže BOBEK, M.: Které české soudy budou mít povinnost obracet se na Evropský soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce? Právní rozhledy 5/2004, str. 173–180 či BOBEK, M.: Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES. C. H. Beck Praha 2004, str. 16 an.

¹¹ Srov. § 40 o. s. ř., § 55 odstavec 1 tr. ř.

¹² Tedy při respektování stávající judikatury Soudního dvora a pouze pokud se nejedná o otázky platnosti komunitárního práva. Blíže viz BOBEK, M.: Které české soudy budou mít povinnost obracet se na Evropský soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce? Právní rozhledy 5/2004, str. 174 an.

¹³ Přirozeně za předpokladu, že soud posledního stupně řízení o předběžné otázce nezneužívá či nepřekládá otázky zjevně nepřipustné. Blíže viz Bobek, op. cit. výše, pozn. č. 5.

¹⁴ Pokoušet se v podobném případě o ústavní stížnost podle čl. 87, odstavce 1, písmena d) Ústavy České republiky by byla velice odvážná právní konstrukce s nulovou vyhlídkou na úspěch, tedy pokud by se nejednalo o již zmiňované zneužití řízení o předběžné otázce. Namítat zdržení řízení před národním soudem pro podání předběžné otázky do Lucemburku pro průtahy v řízení není, dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva, možné. Srov. rozhodnutí ESLP v případě *Pafitis v. Řecko* z 28. února 1998, stížnost č. 20323/92 (odstavec 95 rozhodnutí).

pustný opravný prostředek dle vnitrostátního práva, článek 177^a [nyní 234 – pozn. autorů] nevylučuje, aby rozhodnutí takového soudu, kterým byla předložena předběžná otázka tomuto Soudu, bylo přezkoumáno v rámci opravných prostředků podle vnitrostátního práva.¹⁵

Soudní dvůr tak otázku přezkumu usnesení o zahájení řízení o předběžné otázce ponechává, v souladu s principem procesní autonomie členských států, plně na vnitrostátní úpravě jednotlivých členských států.¹⁶ Ta se v rámci starých členských zemí značně liší.¹⁷ Například Francie, Lucembursko, Nizozemí a Spojené království odvolání tohoto typu připouštějí, Belgie, Irsko a Itálie nikoliv. Německá a rakouská praxe se přiklání k nemožnosti přezkumu usnesení o předložení předběžné otázky.¹⁸ Budoucnost ukáže, jaké řešení zvolí česká praxe. Autor se však domnívá, že by usnesení o předložení předběžné otázky přezkoumatelné být mělo.

Klíčovou otázkou pro možnost přezkumu usnesení o předložení předběžné otázky bude, především v kontextu občanského soudního řádu, vnímání charakteru tohoto usnesení. § 202 odstavec 1 písmeno a) o. s. ř. vylučuje možnost přezkumu usnesení, jímž se upravuje vedení řízení.¹⁹ Ač je rozhodnutí o předložení předběžné otázky možné vnímat jako druh usnesení, kterým se upravuje vedení řízení, existují však zásadní argumenty proto, aby byla dána možnost přezkumu usnesení o předložení předběžné otázky. K těm podstatnějším patří:

- (i) Předložením předběžné otázky se vedení řízení bezesporu upravuje. Ovšem upravuje se v míře, která dalece přesahuje výjimku stanovenou § 202 odstavec 1 písmeno a) o. s. ř. Charakter tohoto usnesení proto přesahuje pouhou „úpravu vedení řízení“. Rozhodnutí předložit

předběžnou otázku má zásadní vliv na průběh řízení a na rozhodnutí ve věci samé.²⁰

- (ii) Usnesením o předložení předběžné otázky se zároveň přerušuje řízení ve smyslu § 109 odstavec 2 písmeno c o. s. ř. Usnesení o přerušování řízení by přezkoumatelné být mělo.
- (iii) Smyslem vyloučení věcí, kterými se „upravuje vedení řízení“, z odvolacího přezkumu je hospodárnost řízení.²¹ Jestliže je předběžná otázka nesprávně či zbytečně položena, znamená dvouleté zdržení v projednávání věci²² a zbytečné náklady. Vyloučení usnesení o předložení předběžné otázky z přezkumu odvolacího soudu by proto šlo proti smyslu celého ustanovení.
- (iv) Možnost přezkumu podobného zásadního rozhodnutí soudu by mělo být přezkoumatelné z důvodu ochrany procesních práv účastníků. Je nutné připomenout, že podáním předběžné otázky se řízení před soudem členského státu staví minimálně na dva roky. Zasahuje tak podstatným způsobem do procesních práv účastníků, především práva na projednání věci v přiměřené lhůtě.²³
- (v) Umožnění přezkumu usnesení o zahájení řízení o předběžné otázce soudem vyššího stupně je způsobem, jak zabránit neuváženým, nepotřebným a nesprávně formulovaným předběžným otázkám. Umožnit vícečetnou kontrolu účelnosti předběžné otázky, tedy za spolupráce účastníků řízení a odvolací instance, by bylo v souladu s politikou Soudního dvora posledních let. Ta je charakterizována přísnějším postupem proti nedostatečně formulovaným předběžnými otázkám, vedoucím až k jejich odmítání.²⁴ Přezkum účelnosti předběžné otázky soudem vyš-

¹⁵ In: případ 146/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1974] ECR 139, strana 147, odstavec 3.

¹⁶ Viz též další judikaturu Soudního dvora k této otázce v případech 13/61 *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd v. Robert Bosch GmbH a ostatní* [1962] ECR 45, na str. 50; případ 127/73 *BRT v. SABAM* [1974] ECR 139, odstavec 3; případ 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.A.* [1978] ECR 629, odstavec 10.

¹⁷ Slov. O'KEEFFE, D.: Appeals against an Order to Refer under Article 177 of the EEC Treaty. [1984] 9 E. L. Rev. 87 či ANDERSON, D.; DEMETRIOU, M.: References to the European Court., 2nd ed., Sweet & Maxwell, London 2002, str. 215–216. Situaci v Rakousku popisuje detailně KOHLEGGGER, G.: Einwirkungen des Vorabentscheidungsverfahrens auf das österreichische Zivilverfahren, ÖJZ 1995, 772 a KOHLEGGGER, G.: Aktuelle Entwicklungen im Vorabentscheidungsverfahren, ZfRV 1998, 89.

¹⁸ KOHLEGGGER, G.: Aktuelle Entwicklungen im Vorabentscheidungsverfahren, ZfRV 1998, 89, na str. 101.

¹⁹ Srov. též § 141 odstavec 2 tr. ř. ve spojení s § 224 odstavec 4 tr. ř.

²⁰ Srov. BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M.: Občanský soudní řád. Komentář, 5. vydání. C. H. Beck Praha 2001, na str. 850 a 851.

²¹ Tamtéž, str. 850 a 851. Viz též. WINTEROVÁ, A. a kol.: Civilní právo procesní. Linde, Praha 1999, na str. 451.

²² Pokud Soudní dvůr nezvolí vyřízení věci odůvodněným usnesením dle čl. 104, alinea 3 Jednacího řádu Soudního dvora či předběžnou otázku přímo neodmítne jako nepřípustnou dle článku 92 Jednacího řádu či na základě své judikatury. I tak se ale bude jednat o několikaměsíční zbytečné zdržení řízení před předkládajícím soudem.

²³ Srov. článek 38, odstavec 2 Listiny základních práv a svobod a článek 6, odstavec 1 Evropské úmluvy. Jak již však zmiňováno výše, řízení o předběžné otázce nelze, ač již dosahuje neúnosné délky (v průměru 25,5 měsíců), právně kvalifikovat jako „přetahy v řízení“ před soudem členského státu. Srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva v případě *Pafitis v. Řecko* z 28. února 1998, stížnost č. 20323/92 (odstavec 95 rozhodnutí).

²⁴ Srov. spojené případy 320 až 322/90 *Telemarsicabruzzo SpA v. Circostel* [1993] ECR I-393; případ C-18/93 *Corsica Ferries Italia Srl v. Corpo dei Piloti di Genova* [1994] ECR I-1783 či případ C-319/93 *Vaneetveld v. Le Foyer* [1994] ECR I-763.

šího stupně by tak vyšel vstříc potřebě odlehčit nápadu Soudního dvora.²⁵

Je však zřejmé, že existují i argumenty pro popření možnosti odvolání (stížnosti) proti usnesení o předložení předběžné otázky. Jedním z nich je skutečnost, že vydání usnesení o předložení předběžné otázky je nenárokovatelné. Jak již zmíněno výše, jestliže se soud rozhodne řízení o předběžné otázce nezahájit, nevydává o této skutečnosti samostatné usnesení. Logika věci by v tomto případě předpokládala, že jestliže negativní usnesení je nepřezkoumatelné, pozitivní není taktéž. Druhý argument proti přezkumu usnesení o předložení předběžné otázky je argumentem práva komunitárního. Zahájení řízení o předběžné otázce je plně v kompetenci národního soudce. Omezování možnosti národních soudců obracet se na Soudní dvůr vnitrostátním právem není přípustné.²⁶

Oba výše zmiňované argumenty proti přípustnosti přezkumu rozhodnutí o zahájení řízení o předběžné otázce jsou platné. Ztěží však ob stojí v porovnání s argumenty mluvící pro možnost odvolání (stížnosti) proti zahájení řízení o předběžné otázce. Navíc přezkum usnesení o předložení předběžné otázky nemá být popíráním svobody soudu členského státu obracet se na Soudní dvůr. Má být pouze kontrolou skutečnosti, že národní soudce tuto pravomoc používá správně.

3.2. MÍRA PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ O PŘEDLOŽENÍ PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY

Toto vymezení do značné míry určuje, co by měla odvolací instance v rámci přezkumu odvolání (stížnosti) proti předběžné otázce zkoumat. Její přezkum by měl být omezen na dvě otázky. Odvolací soud by měl ověřit, jestli předběžná otázka není

- (i) *Zbytečná*; Předběžná otázka je zbytečná v okamžiku, kdy lze s naprostou jistotou předběžnou otázku zodpovědět za pomoci stávající judikatury Soudního dvora.
- (ii) *Nepřípustná*; Kdy je předběžná otázka nepřípustná je stanoveno judikaturou Soudního dvora.²⁷

Obě podmínky by měly být vykládány se značnou opatrností. Smyslem není, aby odvolací soud substituoval svoji úvahu za úvahu soudu první instance. Smyslem je, aby se zabránilo předběžným otáz-

kám nepotřebným, které prodlouží řízení o rok či dva a nic nepřinesou. Odvolací soud by se měl řídit zásadou, že je-li pochybnost o kterékoliv z výše uvedených dvou podmínek, není důvod usnesení soudu prvního stupně revidovat. Odvolací soud může být při svých úvahách na téma zbytečných otázek orientačně veden kritérii vypracovanými Soudním dvorem v případě *CIFLIT*.²⁸ *CILFIT* je relevantní především pro zkoumání, zda je výklad určité otázky komunitárního práva naprosto zjevný. Kritéria případu *CILFIT* jsou nastavena velice přísně. Jejich smyslem je podchytit sebemenší, i potenciální rozdílnost v judikatuře v rámci Unie. Jestliže i za aplikace těchto přísných kritérií dojde odvolací soud k závěru, že případ je zřejmý, lze se domnívat, že předběžná otázka je zbytečná. Jestliže však dojde odvolací soud k závěru, že „zřejmost“ výkladu komunitárního práva dána není, je na místě odvolání (stížnost) proti usnesení o zahájení řízení o předběžné otázce zamítnout. Pokud totiž případ nesplňuje kritéria *CILFIT*, soudu posledního stupně vznikne v daném případě povinnost předběžné otázky později v rámci instančního postupu tak jako tak.

3.3. ÚČINKY ODVOLÁNÍ PROTI USNESENÍ O PŘEDLOŽENÍ PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY

Žádost o předběžnou otázku je po jejím obdržení podatelnu Soudního dvora zapsána do listu prodávajících případů. Tam zůstane tak dlouho, dokud předkládající soud neuvědomí Soudní dvůr o tom, že svoji předběžnou otázku stahuje. Odvolání podle vnitrostátního práva proti usnesení předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru na tomto závěru nic nemění, a to ani v případě, když mu právní řád členského státu přiznává odkladný účinek. K tomuto závěru došel již generální advokát Lagrande v historicky prvním případě *De Gues*,²⁹ kde se usnesení Haagského odvolacího soudu o předložení předběžné otázky stalo předmětem kasační stížnosti k *Hoge Raad*. Dle názoru generálního advokáta je postačujícím základem jurisdikce Soudního dvora existence žádosti o předběžnou otázku. Dokud tato žádost nebyla zrušena, Soudní dvůr otázku projedná.³⁰

V případě *de Gues* přijal Soudní dvůr názor generálního advokáta implicitně. Výslovně jej potvrdil v případě *Simmenthal II*:

„...V souladu s neměnnou praxí, Soudní dvůr učinil žádost o předběžnou otázku dle článku 177 SES“ [nyní článek 234 SES – pozn. autora] jako platně po-

²⁵ Srov. KOHLEGGGER, G.: Aktuelle Entwicklungen im Vorabentscheidungsverfahren, ZfRV 1998, 89, na str. 102.

²⁶ Případ 146/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1974] ECR 139, strana 147, odstavec 3.

²⁷ 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.

²⁸ Případ 283/81 *CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della Sanità* [1982] ECR 3415.

²⁹ Případ 13/61 *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd v. Robert Bosch GmbH a ostatní* [1962] ECR 45, závěry generálního advokáta na str. 56 an.

³⁰ Tamtéž, str. 58–61.

danou tak dlouho dokud žádost nebyla stažena předkládajícím soudem nebo zrušena soudem vyššího stupně v rámci odvolání.³¹

Povinnost uvědomit Soudní dvůr o změně situace a případném stažení předběžné otázky má předkládající soud členského státu. Ukládá mu to vnitrostátní právo. Jestliže odvolací soud zruší rozhodnutí nižšího soudu, je tento jeho rozhodnutím vázán a má je respektovat. Respektovat rozhodnutí znamená jednat ve smyslu rozhodnutím uloženém, což mimo jiné znamená povinnost odstranit následky, které jsou s rozhodnutím v rozporu. Soudní dvůr navíc nemůže vlastními prostředky zjišťovat, zda žádost o předběžnou otázku trvá či jaký je další osud řízení před národním soudem.

Jak plyne z výše uvedeného, pro řízení o předběžné otázce nemá význam případný odkladný účinek, který odvolání (stížnosti) proti usnesení přiznává vnitrostátní právo.³² Národní soud také není povinen vyčkat s odesláním předběžné otázky na rozhodnutí odvolacího soudu. S ohledem na výše uvedené lze doporučit spíše opak – odeslání předběžné otázky do Lucemburku ihned po jejím vyhotovení a vyhlášení. Kdyby měl předkládající soud k již tak dost dlouhému čekání na odpověď na předběžnou otázku navíc vyčkávat na rozhodnutí odvolacího soudu v případě napadení usnesení, již tak dlouhého řízení před Soudním dvorem by se dále zbytečně protahovalo. Tuto praxi potvrzuje neformální přístup Soudního dvora k případnému výmazu předběžné otázky z rejstříku projednávaných případů.³³ Jestliže později dojde ke stažení případu v důsledku zrušení usnesení o předložení předběžné otázky, Soudní dvůr na základě dopisu předkládajícího soudu případ bez dalšího vyškrtne. Ani účastníkům, ani předkládajícímu soudu tím nevzniknou žádné náklady.

Závěrem je nutné znovu zdůraznit minimalistickou funkci přezkumu usnesení o předložení předběžné otázky. Odvolací soud by měl pouze zkoumat, zda úvaha soudu prvního stupně nevybočila z velice široké pravomoci, svěřené národnímu soudci článkem 234 SES. V žádném případě by neměl nahrazovat uvážení soudu prvního stupně svým vlastním.

4. „JÁ DO LUCEMBURKU CHCI!“

Řízení o předběžné otázce je druhem spolupráce mezi soudy. Národní soud má plnou úvahu o tom, zda se obrátí na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. Tento charakter spolupráce má však v případě soudů posledního stupně trochu jiný rozměr. Soudům posledního stupně je předepsán určitý procesní postup, který mu-

sí respektovat. Jaké následky či sankce lze předvídat pro případ, že tak neučiní?

Problém vymahatelnosti povinnosti soudu posledního stupně předložit předběžnou otázku je způsoben dvěma faktory. Prvním z nich je výše zmiňovaná skutečnost, že předběžná otázka je druh soudní spolupráce. Účastníci řízení nemají nárok na předložení předběžné otázky, nemají přímý přístup k Soudnímu dvoru. Proto je také právně-politicky obtížné umožnit účastníkům předběžnou otázku vynucovat, když o ní má rozhodovat výlučně národní soud. Druhý argument je čistě technického rázu – jestliže dojde k zneuznání povinnosti předběžné otázky soudem posledního stupně, není se ke komu odvolat. Ten, kdo rozhoduje v poslední instanci nemusí být (a zpravidla také není) neomylný. Ve skutečnosti se však neomylným stává, právě proto že rozhoduje v poslední instanci. V praxi proto bývá rozhodnutí soudu posledního stupně nenapadnutelné.

Problematiku porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce je ale možné vnímat i odlišně. Nepředložení předběžné otázky je možné vnímat jako druh procesního pochybení soudu posledního stupně. Povinnost předložit předběžnou otázku je určitý předepsaný procesní postup. Předpisy upravující postup řízení jsou často *leges imperfectae*, které postrádají vlastní sankce pro každé jednotlivé porušení. Obecných procesních sankcí, společnou pro porušení procesních předpisů, je vadnost daného rozhodnutí a možnost jeho zrušení. Stejně tak se to má s povahou povinnosti soudů posledního stupně zahájit řízení o předběžné otázce. Řízení před soudem posledního stupně je v důsledku nepředložení předběžné otázky stiženo vadou. Tento poznatek přirozeně nezaručuje možnost donutit soud posledního stupně k předložení předběžné otázky v projednávaném případě. Umožňuje však postihnout tuto vadu řízení obecnými procesními sankcemi typu zrušení rozhodnutí soudu posledního stupně nebo nová žaloba pro náhradu škody. Toto jsou také dva hlavní směry, kterými se vynucování předběžné otázky vydalo.

4.1. ÚSTAVNÍ STÍŽNOST

První z naznačených možností, tedy zrušení rozhodnutí soudu posledního stupně pro nerespektování povinnosti předložit předběžnou otázku, je z logiky věci možné pouze tam, kde je orgán, který může rušit rozhodnutí soudů posledního stupně. Toto zadání splňuje existence ústavního soudu a ústavní stížnosti, kterou je možné napadat rozhodnutí obecných soudů.

Ve Spolkové republice Německo existuje možnost napadat rozhodnutí soudu posledního stupně ústavní

³¹ In: případ 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.A.* [1978] ECR 629, odstavec 10.

³² Srov. § 206, odstavec 1 o. s. ř.; § 107 s. ř. s. a § 141, odstavec 4 tr. ř.

³³ Srov. ANDERSON, D., DEMETRIOU, M.: *References to the European Court*. 2. vyd., Sweet & Maxwell 2002, str. 222, para 7–136.

stížností před Spolkovým ústavním soudem z důvodu, že se soud posledního stupně neobrátí na Soudní dvůr dle článku 234 (3) SES. V případě, že Spolkový ústavní soud dojde k závěru, že je stížnost odůvodněná, zruší napadané rozhodnutí a věc se vrací k soudu posledního stupně k novému projednání.³⁴

Jedním ze základních práv zaručených Základním zákonem, jejichž dodržování Spolkový ústavní soud prostřednictvím ústavní stížnosti zajišťuje, je právo na zákonného soudce.³⁵ Chápeme-li právo na zákonného soudce v jeho obecnější rovině, tedy jako právo na zachování určitého předem daného a nestranného soudního postupu, pak je jen otázkou času, kdy se budeme zabývat problematikou, zda respektování procedury řízení o předběžné otázce soudem spadajícím pod dikci článku 234 (3) SES spadá pod právo na zákonného soudce. Německý Spolkový ústavní soud byl před tuto otázku postaven v souvislosti se žampiony.³⁶

Německá podnikatelka si přála dovézt žampionové konzervy z Taiwanu. V souladu s komunitární legislativou zažádala o dovozní licenci. Její žádost však byla zamítnuta. Soud posledního stupně (v daném případě Spolkový správní soud) odmítl předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru s tím, že soud prvního stupně se již v dané věci na Soudní dvůr obrátil a jeho odpověď byla dostatečně jasná, aby bylo možno ve věci rozhodnout. Další předběžná otázka ze strany Spolkového správního soudu jako soudu posledního stupně proto nebyla nutná. Stěžovatelka se však obrátila na Spolkový ústavní soud s tím, že odmítnutím předložit danou otázku Soudnímu dvoru porušil Spolkový správní soud její právo na zákonného soudce.

Spolkový ústavní soud stížnost odmítl jako neopodstatněnou.³⁷ Ve zdůvodnění rozsudku Spolkový ústavní soud však konstatuje, že Soudní dvůr je zákonným soudcem ve smyslu článku 101 odstavce 1 Základního zákona a že nerespektování procedury článku 234 (3) SES soudem posledního stupně může vyústit v porušení práva na zákonného soudce. Dle dikce soudu má každý jednotlivec právní nárok (*Anspruch*)

na to, aby se německý soud posledního stupně obrátil s jeho případem na Soudní dvůr v okamžiku, kdy jsou splněny podmínky článku 234 (3) SES.³⁸

V případě stěžovatelky však nedošlo k porušení práva na zákonného soudce, neboť odmítnutí zahájit řízení o předběžné otázce nebylo svévolné (*willkürlich*). Spolkový ústavní soud se ztotožnil s názorem Spolkového správního soudu – odpověď na první předběžnou otázku, která byla položena soudem nižšího stupně ve stejném řízení, byla postačující pro správnou aplikaci komunitárního práva.

Aplikaci práva na zákonného soudce Spolkovým ústavním soudem na řízení o předběžné otázce je tedy možné shrnout následovně: každý německý soud posledního stupně je povinen, za splnění podmínek článku 234 (3) SES, předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Jestliže tak neučiní, porušuje právo procesních stran na zákonného soudce. Jeho rozhodnutí může být proto Spolkovým ústavním soudem zrušeno. Nicméně Spolkový ústavní soud je dalek toho, aby uložil německým soudům posledního stupně obecnou povinnost předkládat předběžnou otázku pokaždé, kdy se naskytne nějaká otázka komunitárního práva. Spolkový ústavní soud bude sankcionovat nepředložení předběžné otázky do Lucemburku pouze tehdy, bylo-li její odmítnutí svévolné (*auf Willkür beruhend*) a zjevně nepřijatelné.³⁹

Pro českou praxi bude judikatura německého Spolkového ústavního soudu jistě inspirativní.⁴⁰ Z výše uvedeného je zřejmé, že vynucení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce může fungovat přes ústavně zaručené právo na zákonného soudce. Ingredience tohoto receptu jsou trojí. Za prvé právní řád zná specializované a oddělené ústavní soudnictví.⁴¹ Za druhé ústava či katalog práv a svobod zná právo na zákonného soudce či k němu dospěl interpretací práva na spravedlivý proces. Za třetí musí v daném právním řádu existovat možnost ústavní stížnosti jednotlivců, kterou lze napadat individuální soudní rozhodnutí.

Je zjevné, že právní řád České republiky beze zbytu

³⁴ Blíže k této problematice viz BOBEK, M.: Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce dle článku 234 (3) SES, C. H. Beck Praha 2004, str. 45–66.

³⁵ Článek 101 Základního zákona zní:

(1) *Výjimečné soudy jsou nepřijatelné. Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci.*
(2) *Soudy pro zvláštní oblasti práva mohou být zřizovány pouze zákonem.*

Srov. obdobné ustanovení české Listiny základních práv a svobod v článku 38 odstavec 1 Listiny.

³⁶ Viz rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 22. října 1986, BVerfGE 73, 339 – nazýváno „*Solange II*“. Obdobně viz též rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 8. dubna 1987, BVerfGE 75, 223 – „*Kloppenburg-Beschluss*.“

³⁷ BVerfGE 73, 339 odstavec 73.

³⁸ Tamtéž, odstavec 81.

³⁹ Nedávná aplikace tohoto principu byla Spolkovým ústavním soudem provedena v jeho rozhodnutí z 9. ledna 2001, BVerfG, 1 BvR 1036/99, především odstavec 15 a n. Též NJW 2001, 1267.

⁴⁰ Stejně jako judikatura rakouského Spolkového ústavního soudu ke stejné otázce. Podstatná odlišnost rakouského modelu je však v tom, že rakouský Spolkový ústavní dvůr nemůže rušit rozhodnutí obecných rakouských soudů, pouze rozhodnutí správních úřadů. Jestliže však komunitární právo chápe některý z rakouských správních úřadů jako „soudní orgán“, jako je to v případě rakouského Spolkového úřadu veřejných zakázek (*Bundesvergabamt*), pak má Spolkový ústavní dvůr možnost přezkumu, které také využívá. Blíže viz Bobek, op. cit. výše, pozn. č. 34, str. 52–55.

⁴¹ Dalo by se namítnout, že není třeba specializovaného ústavního soudnictví, pokud by právo na zákonného soudce bylo efektivně chráněno obecnými soudy. Obdobný model se nicméně v žádném z právních řádů současných členských států nerozvinul.

ku splňuje výše načrtnuté zadání. Ústavní soud České republiky je specializovaným orgánem soudní ochrany ústavnosti. Článek 38 odstavec 1 věta první Listiny základních práv a svobod zaručuje právo na zákonného soudce. Článek 87 odstavec 1 písmeno d Ústavy České republiky dává jednotlivcům možnost ochrany ústavně zaručených práv a svobod formou ústavní stížnosti.

Extenze práva na zákonného soudce na případy předkládání předběžných otázek soudy posledního stupně by bylo navíc zcela v souladu s dosavadním výkladem tohoto práva Ústavním soudem.⁴² Ústavní soud chápe právo na zákonného soudce jako právo na zachování určitého předem daného a nestranného soudního postupu, řádného pořadu práva.⁴³ Stejně tak jako má každý jednotlivec pro danou věc svého předem určeného zákonného soudce v prvním stupni, měl by ho mít i ve stupni posledním. Vystane-li povinnost zahájit řízení o předběžné otázce, je tímto zákonným soudcem Soudní dvůr. Zda se Ústavní soud k této možnosti přikloní je otázkou budoucnosti.

4.2. ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU

Princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením jeho práv zaručených komunitárním právem byl poprvé uveden do práva Společenství rozhodnutím Soudního dvora v případě *Francovich*.⁴⁴ Na případ *Francovich* navazovala skupina případů, které doktrína evropského práva někdy nazývá první generací⁴⁵ případů odpovědnosti státu. Tyto případy se týkaly především odpovědnosti členských států za pozdní implementaci směrnic či opomenutí implementovat vůbec. V další generaci případů byla zkoumána otázka, zda je odpovědnost států limitována na problematiku neimplementace či vadné⁴⁶ implementace směrnic, nebo zda se jedná o odpovědnost obecnou, která by mohla zahrnovat všechny složky státní moci. Soud toto postupně rozšiřování princi-

pu odpovědnosti na všechny složky a veškerou aktivitu státní moci potvrdil slovy:

„[Princip odpovědnosti členského státu] platí v jakémkoliv případě, kdy členský stát poruší komunitární právo, bez ohledu na to, který orgán svým jednáním nebo opomenutím porušení způsobil. Navíc, s ohledem na základní požadavek komunitárního právního řádu – aby bylo komunitární právo aplikováno jednotně, povinnost nahradit škodu způsobenou jednotlivci jeho porušením nemůže záviset na vnitrostátních normách o dělbě moci mezi ústavními orgány.“⁴⁷

Prvním případem, kdy se jednalo přímo o odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva soudním orgánem, byl případ *Köbler*.⁴⁸ Pan Köbler byl univerzitním profesorem v rakouském Innsbrucku. V roce 1996 podal dle § 50a rakouského zákona o platech z roku 1956 (*Gehaltsgesetz*) žádost o zvláštní příplatek ke své penzi za délku služby. Dle zmiňovaného § 50a zákona o platech má na daný příspěvek nárok profesor, který pracoval v této funkci na rakouských univerzitách po dobu nejméně 15ti let. Pan Köbler měl daný počet let odpracován, avšak nikoliv výlučně na rakouských univerzitách, ale též na univerzitách jiných členských států EU. Ve finálním odmítnutí daného příplatku rakouským Správním soudním dvorem (*Verwaltungsgerichtshof*) spatřoval pan Köbler nepřímou diskriminaci v rozporu se základní komunitární svobodou volného pohybu pracovních sil v rámci Společenství.⁴⁹ Pan Köbler proto následně podal u Zemského soudu ve Vídni (*Landesgericht*) civilní žalobu na náhradu škody.

Otázky předložené vídeňským Zemským soudem Soudnímu dvoru se dají shrnout do tří. První otázka se táže, zda může být členský stát za akty moci soudní vůbec odpovědný. Jestliže ano, jaké jsou podmínky této odpovědnosti? Konečně třetí otázkou byl samotný případ profesora Köblera – bude Rakousko odpovědné za rozhodnutí, jež vydal Správní soud ohledně jeho finančních nároků?

⁴² Srov. především rozhodnutí III. senátu Ústavního soudu ČR z 22. února 1996, III. ÚS 232/95, dále pak III. ÚS 232/95; III. ÚS 230/96; III. ÚS 240/97; I. ÚS 476/97; III. ÚS 200/98; III. ÚS 293/98; I. ÚS 383/98 či III. ÚS 182/99.

⁴³ Náhled doktríny není pro danou otázku příliš přínosný, neboť primární diskuse k tématu zákonného soudce se odehrává spíše na úrovni jmeného přidělování agendy v rámci soudů nežli jakékoliv výraznější abstrakce ústavních principů. Blíže viz příspěvky k soudcovskému semináři v Linci ve dnech 21.–24. března 1995 na téma „zákoný soudce“, publikované v *Právní praxi* 9/1995 na str. 537–575, především pak: BIČOVSKÝ, J.: K pojmu „zákoný soudce“; MARKEL, E.: Zákoný soudce – evropské základní právo?; WORATSCH, G.: Zásada pevného přidělování agendy a právo na zákonného soudce; MOKRÝ, A.: Právo na zákonného soudce; SVOBODA, C.: Zákoný soudce; KUČERA, P.: Pohled soudce na právo zákonného soudce ve světle našich představ; ŠTĚPÁN, J.: Právo na zákonného soudce a roční rozvrh práce. Viz též PAVLIČEK, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl – Práva a svobody. 2. vydání, Linde 2002, na str. 306 a n.

⁴⁴ Spojené případy C-6/1990 a C-9/1990 *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a ostatní v. Italská republika* [1991] ECR I-5357.

⁴⁵ In: TRIDIMAS, T.: Liability for Breach of Community Law: Growing up and Mellowing down? [2001] C. M. L. Rev. 301 na straně 302 a n.

⁴⁶ Problematika vadné implementace směrnic, viz případ C-392/93 *The Queen v. HM Treasury, ex parte British Telecommunications plc*. [1996] ECR I-1631 nebo Spojené případy C-283/94, C-291/94 a C-292/94 *Denkavit Internationaal BV et al. v. Bundesamt für Finanzen* [1996] ECR I-5063.

⁴⁷ Spojené případy C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. SE.C.R.etary of State for Transport ex parte Factortame* (III) [1996] E.C.R. I-1131, odst. 32–34.

⁴⁸ Případ C-224/01 *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, rozhodnutí Soudního dvora z 30. 9. 2003, dosud nebylo publikováno.

⁴⁹ Shrnutí okolností případu, viz blíže Závěry generálního advokáta Légera z 8. dubna 2003 v případě C-224/01 *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, odstavec 8 a n., zatím nepublikováno, přístupné na internetových stránkách Evropského soudního dvora.

Pokud se týká první otázky, Soudní dvůr s odkazem na svoji předchozí judikaturu konstatuje odpovědnost kterékoliv státní moci za škodu způsobenou jednotlivci porušením jeho komunitárního práva.⁵⁰

„...[u]je světle základní role, kterou soudnictví hraje při ochraně práv vyplývajících jednotlivcům z ustanovení komunitárního práva, plná efektivita těchto ustanovení by byla zpochybněna a ochrana jednotlivců oslabena, pokud by se jednotlivci, za určitých podmínek, nemohli dovolávat odškodnění v případě, že jsou jejich práva poškozena porušením komunitárního práva způsobeným rozhodnutím soudu členského státu, rozhodujícího v poslední instanci.“⁵¹

Za jakých podmínek mohou být národní soudy odpovědné? S odkazem k ustálené judikatuře konstatuje Soud nutnost splnění tří základních podmínek:

1. porušené právní ustanovení musí dávat práva jednotlivcům,
2. porušení komunitárního práva musí být dostatečně závažné a
3. musí existovat příčinná souvislost mezi porušením práva a vzniklou škodou.⁵²

Po formulování podmínek a posouzení okolností případu Soud nakonec konstatoval, že ačkoliv rakouský Správní soud komunitární právo porušil, nestalo se tak „dostatečně závažným způsobem“ a proto Rakousko profesoru Köblerovi odpovědné není.

Po rozhodnutí Soudního dvora v případě *Köbler* tedy existuje možnost žaloby jednotlivce před soudem členského státu pro porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce soudem posledního stupně. Případ *Köbler* však v této souvislosti více otázek otevírá než zodpovídá. Bude proto záležet na další judikatuře Soudního dvora, jakým směrem bude tento druh odpovědnosti směřovat.⁵³ Výjimečnou příležitost dále rozvést své stanovisko bude mít Soudní dvůr zanedlouho při rozhodování případu *Fallimento*.⁵⁴ Jedná se o řízení, v jehož rámci se Tribunál v Janově (*Il Tribunale di Genova*) dotázal Soudu na odpovědnost člen-

ského státu pro porušení komunitárního práva soudy daného členského státu. Zvláštní důraz je ve formulaci této předběžné otázky kladen na porušení povinnosti podle čl. 234 (3) SES soudem rozhodujícím v posledním stupni.

Pokud se týče samotného postupu při náhradě škody, Soud obvyklým způsobem odkazuje na národní legislativní úpravy.⁵⁵ Ponechává na vnitrostátních právních řádech podrobnosti úpravy náhrady škody. Zdůrazňuje pouze, že náhrada škody pro porušení komunitárního práva musí být ve vztahu k náhradám za porušení vnitrostátního práva rovnocenné a nesmí výkon práva znemožňovat nebo jej činit nadměrně obtížným.⁵⁶

V rámci České republiky je odpovědnost státu za škodu způsobenou pochybením moci soudní upravena zákonem č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (zákon o odpovědnosti státu). Na základě § 5 se zákon o odpovědnosti státu vztahuje na dva druhy pochybení státní moci: nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup. První druh odpovědnosti nelze v případech porušení komunitárního práva soudy použít. Druhý druh odpovědnosti, tedy nesprávný úřední postup, je použitelný pouze nepřímo. Tato situace je politováníhodná, vezmeme-li v úvahu teprve nedávné přijetí této zákonné úpravy.⁵⁷

4.3. ŽALOBA KOMISE

Nerespektování povinnosti obrátit se na Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce je bezpochyby porušením Smlouvy ustavující Evropské společenství, jmenovitě článku 234 ve spojení s článkem 10 SES. Původní postup, předvídaný Smlouvou pro obdobné situace, bylo řízení o porušení Smlouvy dle článku 226,⁵⁸ případně 227 SES.

Článek 226 opravňuje Komisi zahájit řízení o porušení Smlouvy. Řízení samo se skládá ze dvou částí – správního řízení před Komisí a případně následně

⁵⁰ Případ C-224/01 *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, dosud nebylo publikováno, odst. 30–31.

⁵¹ Tamtéž, odst. 33.

⁵² Tamtéž, odst. 51.

⁵³ Blíže viz. BOBEK, M.: Odpovědnost členského státu Evropské unie za akty moci soudní; příspěvek Evropského soudního dvora k rozšíření Evropské unie? Časopis pro právní vědu a praxi, 4/2003 na str. 303–318. Novější závěry poskytuje BOBEK, M., KOMÁREK, J., PASSER, J.: Vyhánění z rajské zahrady neodpovědnosti aneb národní soudy a porušení komunitárního práva; drama o třech dějstvích. Soudce 9/2004, na str. 1–20.

⁵⁴ Případ C-173/03 *Fallimento 'raghetti del Mediterraneo' SPA v. Italian Republic* [2003] O.J. C 158/10. Případ je v okamžiku projednáván, v srpnu 2004 byl předložen členským státům k vyjádření.

⁵⁵ Případ C-224/01 *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, dosud nebylo publikováno, odst. 57–59.

⁵⁶ Soud odkazuje na rozhodnutí ve spojených případech C-6 a 9/90 *Franco v. Bonifaci* [1991] E.C.R. I-5357, odst. 41–43 a v případě C-127/95 *Norbrook Laboratories* [1998] E.C.R. I-1531, odst. 111.

⁵⁷ Blíže k rozboru zákona o odpovědnosti státu ve světle rozhodnutí v případě *Köbler*, viz BOBEK, M., KOMÁREK, J., PASSER, J.: Vyhánění z rajské zahrady neodpovědnosti aneb národní soudy a porušení komunitárního práva; drama o třech dějstvích. Soudce 9/2004, str. 13 an.

⁵⁸ Článek 226 SES: „Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této smlouvy, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat připomínky. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru.“

ho soudního řízení před Evropským soudním dvorem. Správní část řízení je zahájena formálním dopisem Komise členskému státu, ve kterém Komise osvětlí, proč se domnívá, že daný stát porušuje komunitární právo. Členskému státu je stanovena lhůta, aby se k názoru Komise vyjádřil a své chování zdůvodnil. Jestliže stát neodpoví či Komise s názorem státu nesouhlasí, může zaslat členskému státu odůvodněné stanovisko, čímž je zahájena druhá část správního řízení. Odůvodněné stanovisko obsahuje lhůtu, do které má daný stát napravit protiprávní stav. Nestane-li se tak, může Komise žalovat daný členský stát před Soudním dvorem.

Otázka, která se logicky naskytá po přiblížení procedury řízení o porušení Smlouvy, zní, proč hledat opravné prostředky, když Smlouva sama předvídá opravný prostředek pro daný typ situace. Necháme-li stranou našeho zájmu stěžejí použitelné řízení dle článku 227 SES, proč by nemohla Evropská komise, ve své roli „strážkyně dodržování smluv“, zažalovat určitý členský stát před Soudním dvorem, protože soud posledního stupně daného státu porušil, zanedbáním povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce, ustanovení Smlouvy?

Až do minulého roku byla tato možnost tabu. To to tabu bylo prolomeno rozhodnutím Soudního dvora v případě *Komise v. Itálie*.⁵⁹ Jedná se o první případ v análech komunitárního práva, kdy byl žalován členský stát dle článku 226 SES pro akty moci soudní, které jsou v rozporu s komunitárním právem. Jádrem sporu byl výklad článku 29 odstavce 2 italského zákona 428/1990, který upravuje realizaci závazků Italské republiky k Evropským společenstvím. Daný článek se týká důkazního břemene uloženého žalobci, který žádá zpětné proplacení cel či dávek vybraných Italským státem v rozporu s komunitárním právem.⁶⁰ Proplacení ilegálně vybraných dávek a cel je v Itálii podmíněno skutečností, že podnikatel, který se náhrady domáhá, nezískal náhradu těchto nákladů z jiných zdrojů.⁶¹ Výklad, který byl danému ustanovení dán soustavou judikaturou italských soudů, přesouvá důkazní břemeno na žalobce. Jinými slovy, žalobce (podnikatel) musí

prokázat, že dávky, které byl povinen protiprávně zaplatit, nezahrnul do prodejní ceny výrobku či nezískal jinde. Takový důkaz je však značně obtížný, místy nemožný a znesnadňuje či znemožňuje jednotlivci domoci se jeho komunitárních práv před italskými soudy. S touto argumentací a odkazem na předešlé rozsudky Soudního dvora, které označily obdobnou praxi za odporující komunitárnímu právu,⁶² zažalovala Komise Itálii pro porušení Smlouvy.

Soudní dvůr se však jednoznačně odsouzení činnosti italských soudů ve svém rozhodnutí vyhnul. Soud velmi neurčitě konstatuje, že porušení povinností členského státu může nastat konáním, či opominutím, kterékoliv instituce daného státu, zahrnujíc v to i instituce ústavně nezávislé.⁶³ Poněkud adresněji pak dodává, že rozsah národních zákonů, vyhlášek a správních aktů musí být posuzován ve světle interpretace dané jim národními soudy.⁶⁴ Jakkoliv se tak Soudní dvůr zabývá faktickým pochybením italských soudů, v žádné části svého rozsudku výslovně neurčuje možnost postupu podle čl. 226 SES při pochybení pouze soudů členského státu. Stejně tak jakkoliv je z kontextu okolností případu jasně pochybení na straně italských soudů, Soudní dvůr zařazuje jejich rozhodování vždy do legislativního rámce a administrativní praxe. Jak vyplývá z výroku rozsudku Soudního dvora, pochybení Itálie nebylo shledáno v interpretační a aplikační praxi italských soudů, nýbrž ve skutečnosti, že Itálie problematicky aplikované ustanovení svého právního řádu nenevolizovala.⁶⁵ Je tedy zřejmé, že i přes slibně naznačený směr⁶⁶ Soudní dvůr zatím odpovědnost členského státu v řízení o porušení smlouvy ve vztahu k jednání moci soudní jednoznačně uznat nechtěl.

Řízení o porušení Smlouvy se proto nestane jiným než výjimečným sankčním prostředkem. Prostředkem, který bude na místě pouze v reakci na opakovanou a dlouhodobou, jednotu komunitárního práva podstatně ohrožující judikaturu národních soudů. Řízení o porušení smlouvy není a nebude možností vynucení či sankcionování individuálního porušení povinností zahájit řízení o předběžné otázce soudem posledního stupně.⁶⁷

⁵⁹ Případ C-129/00 *Komise v. Itálie* [2003] 9.12. 2003, nebylo dosud publikováno.

⁶⁰ Jak známo, cla a obdobné dávky jsou příjmy komunitárního rozpočtu, regulované Jednotným celním tarifem a souvisejícími předpisy. Ve jménu Evropské unie je však vybírají a spravují členské státy.

⁶¹ Myšleno je zde především zahrnutí odevzdaných cel do ceny výrobku, tedy kdy jsou náklady podnikatele, které musel vynaložit na zaplacení cel, přeneseny do vyšší ceny výrobku. Cla takto nepřímo zaplatí spotřebitel.

⁶² Případ C-343/96 *Dilexport* [1999] E.C.R. I-579 a spojené případy C-192/95 až C-218/95 *Comateb* [1997] E.C.R. I-165.

⁶³ Případ C-129/00 *Komise v. Itálie* z 9.12. 2003, nebylo dosud publikováno, odst. 29.

⁶⁴ Případ C-129/00 *Komise v. Itálie* z 9.12. 2003, nebylo dosud publikováno, odst. 30.

⁶⁵ Jedná se o ustanovení, které ovšem sám Soudní dvůr shledává neutrálním a je tedy zjevné, že stav, který je v rozporu se závazky Itálie ve vztahu ke Společenství vznikl výhradně, či alespoň převážně, interpretační a aplikační praxí italských soudů. Srov. Případ C-129/00 *Komise v. Itálie* z 9. 12. 2003, nebylo dosud publikováno, odst. 41.

⁶⁶ Závěry generálního advokáta Geelhoeda k případu *Komise v. Itálie* z 3. června 2003 se jednoznačně vyslovovaly pro shledání pochybení italských soudů a odsouzení Itálie pro porušení Smlouvy.

⁶⁷ Budoucnost ukáže, zda tento poznatek přetrvá. V současnosti totiž Komise vede řízení o porušení Smlouvy proti Nizozemí pro jedině rozhodnutí holandského *Hoge Raad*, které je v rozporu s komunitárním právem. Srov. tiskové sdělení Komise z 9. února 2004, uveřejněné pod značkou IP/04/178.

4.4. STÍŽNOST DO ŠTRASBURKU

V každém právním sporu lze identifikovat nějaká základní lidská práva, která jsou ve hře. Populárním řešením je proto „hnát to až do Štrasburku“. Evropský soud pro lidská práva (ESLP) je orgánem ochrany dodržování závazků vyplývajících pro smluvní státy z podpisu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva).⁶⁸ Evropská úmluva, konkrétně článek 34, umožňuje individuálním žalobcům při splnění procesních podmínek obracet se přímo na ESLP, pokud se domnívají, že byli poškozeni ve svých právech zaručených Evropskou úmluvou.

Katalog lidských práv zaručený Evropskou úmluvou obsahuje mimo jiné práva procesní, z nichž naši pozornost zasluhují zejména právo na spravedlivý proces (čl. 6, odstavec 1 Úmluvy), právo na účinný opravný prostředek (čl. 13 Úmluvy) a zákaz diskriminace (čl. 14 Úmluvy). Může odmítnutí zahájit řízení o předběžné otázce soudem posledního stupně znamenat porušení těchto práv? Jaký úspěch by mohla mít stížnost před Evropským soudem pro lidská práva proti odmítnutí soudu posledního stupně zahájit řízení o předběžné otázce namítajíc porušení článku 6 odstavce 1, článku 13 a případně, s ohledem na okolnosti případu, též článku 14 Evropské úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod?

Dle dosavadní ustálené judikatury ESLP jsou vyhlídky na úspěch obdobné žaloby nulové. Všechny dosavadní žaloby před ESLP týkající se porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce dle článku 234 (3) SES⁶⁹ bohužel ztroskotaly již v otázce přípustnosti žaloby. Byly prohlášeny za zjevně nepřipustné. Je diskutabilní, nakolik byly tyto případy skutečně nepodložené a nakolik zde sehrála svou roli složitá politika soužití Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora. Z judikatury ESLP je zjevné, že si Evropský soud pro lidská práva nepřeje zabřednout do čistě interních otázek komunitárního práva a vstupovat do často křehkých vztahů Soudního dvora a národních soudů.

⁶⁸ Podepsána 4. listopadu 1950 v Římě v rámci Rady Evropy (European Treaty Series No. 005). Všechny členské státy Evropské unie jsou signatáři Evropské úmluvy a všechny členské státy taktéž ratifikovaly 11. dodatkový protokol k Evropské úmluvě. Tímto protokolem byl od 1. listopadu 1998 nahrazen duální systém Evropské komise pro lidská práva a Evropského soudu jednotným řízením před Evropským soudem pro lidská práva.

⁶⁹ Autorovi se podařilo identifikovat 7 případů – rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva z 12. května 1993, *Divagsa v. Španělsko* (žaloba č. 20631/92); rozhodnutí o přípustnosti žaloby Evropského soudu pro lidská práva ze 7. září 1999, *Irene Dotta v. Itálie* (žaloba č. 38399/97), rozhodnutí o částečné přípustnosti žaloby Evropského soudu pro lidská práva z 23. března 1999, *André Desmots v. Francie* (žaloba č. 41358/98), rozsudek z 8. června 1999, *Predil Anstalt S.A. v. Itálie* (žaloba č. 31993/96), rozhodnutí o přípustnosti žaloby z 25. ledna 2000, *Peter Moosbrugger v. Rakousko* (žaloba č. 44861/98), rozsudek Evropského soudu pro lidská práva z 22. června 2000, *Coëme a ostatní v. Belgie* (žaloby č. 32492/96, 32547/96, 33209/96 a 33210/96), rozhodnutí o přípustnosti žaloby ze 4. října 2001, *Nicolas Calera Santiago v. Španělsko* (žaloba č. 60350/00) a rozhodnutí o přípustnosti žaloby z 13. června 2002, *Lambert Bakker v. Rakousko* (žaloba č. 43454/98).

⁷⁰ Případ T-5/1994J. v *Komise* [1994] ECR II-391.

⁷¹ Případ C-182/92 *TWD Textilwerke Deggendorf v. Komise* [1994] ECR I-833. Přístup potvrzen v obdobných podmínkách v případě C-178/95 *Wiljo v. Belgie* [1997] ECR I-585. Viz též případ C-408/95 *Eurotunnel a ostatní v. Sea France* [1997] ECR I-6315.

⁷² Obecně lze říci, že Soudní dvůr preferuje přezkum platnosti komunitárních aktů v rámci řízení o předběžné otázce před přímými žalobami. V tomto smyslu je třeba chápat odkaz na řízení o předběžné otázce v případě nedostatečné aktivní legitimace žalobce dle článku 230 SES učiněný v případě C-263/02 P *Komise v Jégo-Quéré & Cie SA*, zatím nepublikováno. Blíže viz COURTHAUT, T.: Case Note *Jégo-Quéré*, [2002] 9 Columbia Journal of European Law 141, VAN DEN BROEK, N.: A Long Hot Summer for Individual

4.5. JINÉ POSTUPY

Jiné postupy pro napadnutí rozhodnutí českého soudu posledního stupně jsou za současného stavu komunitárního a českého práva ztěží představitelné. Zůstaneme-li v oblasti *de lege lata*, pomineme-li tedy možnosti politického vyjednávání a modifikace smluv, pak lze konstatovat, že otázka porušení článku 234 (3) SES se ke komunitárním soudům nemůže přímou cestou dostat. Přímé žaloby před Soudním dvorem (respektive Soudem prvního stupně) se nemohou týkat platnosti či výkladu práva členských států, a tedy ani rozhodnutí jejich soudů.

Substituovat nemožnost přímé žaloby žalobou jinou naráží na nesouhlas komunitárních soudů. Soud prvního stupně jednoznačně odmítá žaloby, které obcházejí stávající systém druhů řízení před Soudním dvorem, a snaží se domoci výsledku, pro který je určen primárně jiný druh žaloby. Z tohoto důvodu také v rozhodnutí *J. v Komise*⁷⁰ Soud prvního stupně kategoricky odmítl žalobu na přezkum právnosti (platnosti) aktů dle článku 230 SES, kterou jeden německý občan napadal rozhodnutí Komise nezahájit řízení o porušení Smlouvy dle článku 226 SES proti Spolkové republice Německo. Soud prvního stupně ve svém rozhodnutí vyzdvihl nezávislost a rozdílné poslání článků 230 (přezkum právnosti aktů) a 226 (řízení o porušení Smlouvy).

Obdobný přístup hájí i Soudní dvůr, pokud se týče rozlišení řízení o předběžné otázce a řízení o přezkumu právnosti aktů. V případě *Textilwerke Deggendorf*⁷¹ se Soudní dvůr odmítl zabývat přezkumem právnosti rozhodnutí Komise v rámci řízení o předběžné otázce, neboť žalobce včas nepodal žalobu o přezkum právnosti aktu, tedy žalobu přímou, ač tak učinit mohl. Soud stejně jako Soud prvního stupně zdůraznil absenci komplementarity jednotlivých druhů žalob, tedy nemožnost substituovat neúspěch (či opomenutí) v žalobě jedné podáním žaloby jiného druhu.⁷²

Nejde-li o otázku porušení článku 234 (3) SES Soudnímu dvoru předložit přímo, je načase hledat postranní cestičky. Obdobnou postranní cestičkou by bylo nové řízení o předběžné otázce. Pokud by se podařilo na úrovni členského státu zahájit nové řízení před soudem prvního stupně, ať již by se jednalo o otázku náhrady škody nebo stejnou právní otázku v rámci jiného případu,⁷³ šance na předložení předběžné otázky k Soudním dvoru by se mohla rapidně zvýšit. Nižší soudy jsou obecně nakloněny obcházení svých nadřízených instancí přes Lucemburk.⁷⁴ Předpokládejme situaci, kdy nižší soud členského státu předloží Soudnímu dvoru otázku, v rámci jiného řízení s obdobnou právní problematikou, kterou předtím odmítl předložit jemu nadřízený soud posledního stupně. Soudní dvůr rozhodne odlišně od předchozího rozhodnutí národního soudu posledního stupně. Tento nový případ se v rámci instančního postupu dostane až před národní soud posledního stupně, který nyní musí následovat rozhodnutí Soudního dvora. Předchozí rozhodnutí národního soudu posledního stupně tak bylo nepřímo podrobeno revizi Soudním dvorem. Jestliže se nejednalo o řízení o náhradě škody, mohou žalobci, kteří byli procesní stranou v předchozích řízeních, žalovat zpětně náhradu škody či žádat revizi předchozího rozsudku.⁷⁵

Jinou možností by bylo zahájit řízení v rámci jiného členského státu a snažit se přimět soudy daného členského státu k předložení předběžné otázky. Tento postup, který připomíná postup známý z mezinárodního práva soukromého zvaný „forum shopping“, přichází do úvahy především u větších nadnárodních firem s dostatečným finančním zázemím. Postup těží z charakteristik komunitárního práva: jednoty aplikace komunitárního práva napříč Evropskou unií a obecné závaznosti rozhodnutí Soudního dvora pro všechny soudy členských států. Vezměme si hypotetický scénář, kdy kupříkladu Nejvyšší správní soud České republiky odmítá zahájit řízení o předběžné otázce týkající se problematiky, která má značný význam pro

určitou nadnárodní firmu. Právní zástupci dané firmy se domnívají, že když se jim podaří předložit předběžnou otázku na dané téma do Lucemburku, pozitivně to ovlivní jejich právní situaci. Za tímto účelem zahájí právní spor kupříkladu na Slovensku či v Polsku a snaží se přimět tamní soud předložit předběžnou otázku se stejným zněním do Lucemburku. Jestliže mají úspěch a Soudní dvůr ve finální fázi akceptuje jejich argumenty a rozhodne pro firmu příznivým způsobem, rozhodnutí Soudního dvora bude závazné i pro český Nejvyšší správní soud.⁷⁶

S ohledem na poslední dva zmiňované postupy je však třeba připomenout, že i podobné postupy mají jisté hranice. Iniciovat za účelem předložení nějaké otázky Soudnímu dvoru umělý spor na úrovni členského státu by mohlo narazit na odpor Soudu.⁷⁷

5. ZÁVĚREM

I přes značný význam komunitárního práva v problematice přezkumu rozhodnutí o (ne)předložení předběžné otázky do Lucemburku se bude hlavní zápas o předběžnou otázku odehrávat před českými soudy podle českých procesních předpisů. (Ne)předložení předběžné otázky Soudním dvoru totiž vždy výrazně určuje další osud případu. Judikatura Soudního dvora je zpravidla konsistentní a v mnoha otázkách dopředu předvídatelná. Z tohoto důvodu proto účastník řízení před českým soudem, který se bude domnívat, že jeho právní pozici předběžná otázka neposílí, se bude snažit předložení předběžné otázky všemi prostředky zabránit. Naopak druhá strana, které bude komunitární aspekt případu ku prospěchu, se bude snažit do Lucemburku za každou cenu dostat.

Procesní bitvy před českými soudy o předběžnou otázku se zaměří na dvě situace. Tou první bude napadání usnesení soudu, který není soudem posledního stupně. Účastník se bude snažit podrobit usnesení

Concern, [2003] (30) (1) Legal Issues of European Integration 61. Pro podstatně skromnější rozbor případu *Jégo-Quérel*, viz též BOBEK, M.: Individuální žalobci před Evropským soudním dvorem; několik zamýšlení nad aktuálním vývojem. Právní rozhledy 6/2003 (příloha Evropské právo).

⁷³ O posouzení stejné právní otázky v rámci jiného případu se může typicky jednat, pokud žalobce napadá nějaký vnitrostátní normativní právní akt pro jeho nesoulad s právem komunitárním. Tento akt zpravidla nenapadá přímo, ale skrze akt individuální, kterým byla obecná norma aplikována na jeho případ. Stejná norma pak může být aplikována na právní situaci více jednotlivců nebo opakovaně v případě stejného jednotlivce. Novým řízením lze napadat každý nový, jednotlivý akt aplikace sporné normy.

⁷⁴ Srov. kupř. případ C-364/95 *T. Port GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [1998] ECR I-1023.

⁷⁵ Jak by se dalo dovodit v případech rozhodnutí správních soudů, pokud přezkoumávaly správní akty. Srov. rozhodnutí Soudního dvora z 13. ledna 2004 v případě C-453/00 *Kühne & Heinz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren*, zatím nepublikováno.

⁷⁶ Tento postup byl praktikován kupříkladu v případech C-318/00 *Bacardi-Martini S.A.S. a Cellier des Dauphins v. Newcastle United Football Company* [2003] ECR I-905 a případu C-429/02 *Bacardi France SAS v. Télévision française 1 SA (TF1), Groupe Jean-Claude Darmon SA a Giro Sport SARL*, rozhodnutí Soudního dvora z 13. července 2003, zatím nepublikováno, anebo ve známé kauze „nedělního obchodování“. Otázka, zda zákaz nedělního obchodování je v souladu se svobodným pohybem zboží byla Soudnímu dvoru předložena z pěti členských států. Blíže viz ANDERSON, D., DEMETRIU, M. *References to the European Court*. 2. vyd., Sweet & Maxwell 2002 na str. 29, bod 1-095.

⁷⁷ Srov. požadavek reálnosti sporu pro přípustnost předběžné otázky formulovaný Soudním dvorem v případě 104/79 *Foglia v. Novello* [1980] ECR 745. Blíže viz BOBEK, op. cit. výše, pozn. č. 5., str. 324 an.

o předložení předběžné otázky přezkumu formou odvolání či stížnosti. Druhou situací bude nepředložení předběžné otázky soudem posledního stupně. V takovém případě připadá do úvahy především ústavní stíž-

nost nebo pokus o žalobu na náhradu škody. K jakým řešením se v obou výše zmiňovaných situacích přikloní česká praxe ukáže čas.