

The Nottingham Trent University

B.I.B.S., a. s. Brno



**Brno
International
Business School®**

BA (Hons) in Business Management

**Písemná práce k modulu
Základy práva a institucí EU**

**Vztahy mezi národními soudy a ESD na základě
předběžné otázky o působnosti komunitárního práva**

**Autor: Zdeněk Fekar
Ročník: III., 2006/2007**

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval samostatně a že všechny citované zdroje (včetně internetových) jsou uvedeny v seznamu citované literatury. Jsem si vědom toho, že případná nepravdivost tohoto prohlášení by mohla mít za následek i předčasné ukončení mého studia.

V Praze 8. června 2007

.....

Obsah

1.	Úvod práce	4
2.	Cíl práce a metody zpracování	4
3.	Procesní otázky řízení o předběžné otázce	4
3.1	Řízení o předběžné otázce	5
3.2	Kdo a kdy může zahájit řízení o předběžné otázce	7
3.3	Kdy vzniká povinnost zahájit řízení o předběžné otázce	8
3.4	Možnost napadnout nebo naopak vynutit si usnesení o předběžné otázce	8
4.	Závaznost judikatury Evropského soudního dvora	9
5.	Problémy vymahatelnosti předběžné otázky a odpovědnosti za škodu	10
6.	Závěr práce	11
	Použitá literatura	13

1. Úvod práce

Tématem této práce je popis vztahů mezi národními soudy členských států a Evropským soudním dvorem (dále v textu též jako Soudní dvůr či ESD) na základě předběžné otázky o působnosti komunitárního práva, a to včetně analýzy těchto vztahů a upozornění na případné nedostatky nebo nejasnosti daného stavu.

Toto téma jsem zvolil proto, že vztah mezi národním a evropským soudem vytváří komunitární právo, resp upravuje národní právní prostředí, což je jeden z důležitých ekonomických faktorů.

2. Cíl práce a metody zpracování

Hlavním cílem této práce je pochopit vzájemný vztah mezi národním soudem členského státu a Evropským soudním dvorem. Tato práce má podat základní přehled o vztahu mezi národním a evropským soudem, vysvětlit principy, na kterých se ve vzájemné kooperaci vlastně vytváří komunitární právo a také jaká práva a povinnosti mají účastníci řízení před národním soudem vzhledem ke komunitárnímu právu.

V rámci zpracování zadaného tématu jsem nejprve provedl rešerši relevantní literatury, následně ji podrobil kritickému rozboru a závěrem doplnil o vlastní názory k tématu.

Jako klíčovou literaturu jsem zvolil práci Michala Bobka a kolektivu *Předběžná otázka v komunitárním právu*, která se jako jedna z mála v českém prostředí komplexně věnuje dané problematice. Doplnkově jsem použil i další literaturu, kterou uvádím v přehledu.

3. Procesní otázky řízení o předběžné otázce

Ve vlastní práci nejprve vymezím základní pojmy a teprve následně rozeberu vztahy mezi národním a evropským soudem. Na úvod je však vhodné vysvětlit, proč vlastně je důležité znát vztah mezi národními soudy a ESD:

Evropský soudní dvůr je vrcholným orgánem soudního přezkumu dodržování práva ES. Jeho posláním je zajistit „dodržování práva při výkladu a provádění“ základních smluv, což zahrnuje nejen primární právo ES, ale také právní akty. Dodržování práva ES zajišťuje Soud jak vůči orgánům ES, tak i členským státům a nepřímo i vůči státním příslušníkům těchto států. (*Tichý, L. A kol. 2006:169*)

3.1 Řízení o předběžné otázce

Řízení o předběžné otázce, též nazývané jako prejudiciální řízení, je velmi specifickým institutem práva Evropského společenství souvisejícím s aplikací tohoto práva vnitrostátními soudy členských států. (Týč, V. 2004:114) Souvisí to s tím, že mnohá ustanovení Smlouvy ES a nařízení, jakožto prameny práva, jsou na území členských států nejen závazná, ale také přímo účinná stejně jako předpisy jejich vlastního právního řádu, přičemž v případě rozporu má předpis práva Společenství přednost. (Týč, V. 2004:115)

Řízení o předběžné otázce je pojátkem jak mezi dvěma právními řády, tak mezi dvěma druhy soudů – mezinárodním, respektive přesněji nadnárodním Soudním dvorem a soudy členských států. Představovalo novinku v mezinárodním právu, umožňující „obejít“ státní orgán běžně činný v mezinárodních věcech – vládu. Rozhodnutí o zahájení řízení záleží na soudu členského státu a princip soudcovské nezávislosti napomáhá tomu, že je toto rozhodnutí prosto vnějších politických vlivů. (Bobek, M. a kol. 2005:4)

Úspěch řízení o předběžné otázce je spatřován především ve vztahu dobrovolné spolupráce, jakémsi dialogu mezi komunitárním soudcem a soudcem národním. (Bobek, M. a kol. 2005:7) (...) Dalším klíčem k úspěchu je neformálnost celého řízení. Národnímu soudci, který uvažuje o zahájení řízení o předběžné otázce, je adresováno pouze čtyřstránkové „Informativní sdělení Soudního dvora o zahájení řízení o předběžných otázkách národními soudy“. Co je (zjednodušeně řečeno) v praxi od národního soudce očekáváno, je pouze rozumně formulovat text předběžné otázky a odeslat ji spolu s kopií spisu do Lucemburku. Soudnímu dvoru navíc zpravidla nedělá problém nevhodně položenou otázku přeformulovat a odpovědět národnímu soudci na otázku, která je dle názoru soudu v daném případě relevantní. (Bobek, M. a kol. 2005:8-9)

Předmětem řízení mohou být podle článku 234 Smlouvy (Týč, V. 2004:117):

1. výklad ustanovení Smlouvy ES a aktů orgánů Společenství (primárního a sekundárního práva);
2. platnost aktů orgánů Společenství (sekundárního práva);
3. výklad statutů orgánů zřízených aktem Rady, stanoví-li tak tyto statuty.

Řízení o předběžné otázce lze označit za druh řízení nesporného, v každém případě se pak jedná o druh řízení sui generis. Smyslem řízení je zajistit správnou aplikaci komunitárního práva národním soudcem, nikoli řešit konkrétní spor mezi stranami. (...) Z těchto dvou vlastností řízení plyne absence stran v tradičním slova smyslu. (*Bobek, M. a kol. 2005:9*)

Řízení o předběžné otázce není řízením o opravném prostředku. Z podstatných odlišností je třeba zmínit dvě: za prvé, podání opravného prostředku je závislé na iniciativě stran sporu. Nepodá-li jej žádná z procesních stran, spor končí. Naproti tomu řízení o předběžné otázce je prostředek spolupráce mezi soudy. Považuje-li tedy národní soudce zahájení řízení o předběžné otázce za nutné k vydání svého rozsudku, je oprávněn zahájit řízení o předběžné otázce z vlastní iniciativy, v extrémním případě i proti vůli stran. V některých případech tak učinit musí. (*Bobek, M. a kol. 2005:21*)

Druhá podstatná odlišnost je charakter výsledku řízení. V rámci řízení o opravném prostředku soud vyššího stupně potvrdí, nebo zruší (kasační princip) či změní (apelační princip) rozhodnutí soudu nižší instance. Komunitární soudce nemá pravomoc rozhodnout o věci samé. Jediné, co je oprávněn učinit, je nabídnout výklad relevantního komunitárního práva. Je na národním soudci, aby dané právní normy aplikoval na konkrétní případ. Zde je však třeba zmínit, že jakékoli pevnější vytyčení hranice mezi interpretací a aplikací práva je problematické. (*Bobek, M. a kol. 2005:21*) Laicky lze tedy jistě říci, že ačkoli komunitární soudce de iure ve věci samé nerozhoduje, de facto tak jeho interpretace přispívá velmi výrazně i ke způsobu, jakým bude právo uplatněno.

Soudní dvůr je poměrně liberální v otázkách přípustnosti předběžných otázek. Řízení proto může být pro jednotlivce relativně snadnou cestou k Soudnímu dvoru, jsou-li jiné cesty zavřené či neschůdné, uvádějí autoři publikace *Předběžná otázka v komunitárním právu* (*Bobek, M. a kol. 2005:24*). Tuto cestu označují jako „zkratku“. Ve skutečnosti to zdaleka není tak přímá cesta, jak se dozvíme v dalším textu, neboť samotní účastníci řízení nemají příliš velký vliv na to, zda předběžná otázka bude či nebude položena.

Pro rovinu soudnictví členského státu jsou však významnější příklady objížděk. (...) Jestliže například v českém kontextu nebudou okresní či krajský soud souhlasit s právním názorem soudu vrchního či Nejvyššího, případně Nejvyššího správního, mohou samostatně předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Při již zmiňované předvídatelnosti judikatury Soudního dvora tak nižší soud učiní tehdy, když se bude domnívat, že Soudní dvůr potvrdí jeho

stanovisko. Jakýkoli další český soud, rozhodující ve stejné věci, bude pak právním názorem Soudního dvora vázán. (Bobek, M. a kol. 2005:24) Naopak toto je důležitý poznatek: jelikož komunitární právo je součástí práva národního, je důležité vědět, že jakékoli rozhodnutí v podobné věci jiných stran sporu může vlastně být precedencem pro výsledek řešení naší vlastní věci.

Komunitární právo ovlivňuje národníprávní řády členských států následovně (Tichý, L. A kol. 2006:291-292):

a) přímo zakládá práva a povinnosti, k čemuž slouží:

aa) přímý (bezprostřední) účinek

ab) odpovědnost členských států za škodu způsobenou jednotlivcům porušením komunitárního práva

b) nepřímo prostřednictvím povinnosti členských států a jejich orgánů:

ba) v případě kolize mezi komunitární a národní normou dát přednost aplikaci normy komunitární

bb) nepřímý účinek – aplikovat své vnitrostátní právo ve světle práva komunitárního

3.2 *Kdo a kdy může zahájit řízení o předběžné otázce*

Vzhledem k tomu, že orgánem žádajícím vyjádření ESD nemusí být jenom instituce označovaná slovem „soud“, může být těžké hledání odpovědi na otázku, kdo je oprávněn se na Soudní dvůr obrátit. Teoretici mají radu i pro nejasné situace: „Doporučit lze jediné: není-li si národní orgán jistý, zda je oprávněn předkládat předběžné otázky, je vhodné to vyzkoušet“ (Bobek, M. a kol. 2005:44-45).

Je vhodné zdůraznit, že každý soudní orgán je oprávněn obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, a to bez ohledu na vnitrostátní právo. Tento poznatek plyne z principu přednosti komunitárního práva před právem vnitrostátním. V případě rozporu mezi právem komunitárním a právem vnitrostátním má národní soudce aplikovat přímo článek 234 SES a nebrat zřetel na procesní předpisy práva vnitrostátního. Úvahy národního soudce, zda zahájit či nezahájit řízení o předběžné otázce mohou být přirozeně vedeny argumenty účastníků řízení před národním soudem. Nicméně, z přísně formálního hlediska, názor účastníků není právně významný a rozhodnutí vedoucí k případnému zahájení řízení o předběžné otázce je

pouze v rukou národního soudu. Národní soudce nemá povinnost žádosti stran o položení předběžné otázky vyhovět. Účastníci řízení (před národním soudem) z hlediska komunitárního práva nemají formální možnost, jak soud k položení předběžné otázky v rámci konkrétního řízení přinutit. *(Bobek, M. a kol. 2005:100)*

3.3 *Kdy vzniká povinnost zahájit řízení o předběžné otázce*

Tato povinnost nastává ve třech situacích *(Bobek, M. a kol. 2005:206)*, a to:

1. pro všechny soudy členského státu v okamžiku, kdy má národní soud pochybnosti o platnosti komunitárního aktu, tedy když se předběžná otázka netýká výkladu, ale platnosti komunitárního aktu;
2. pro všechny soudy členského státu v okamžiku, kdy se národní soud zamýšlí odchýlit od ustálené judikatury Soudního dvora, tedy když má odlišný právní názor než Soudní dvůr v předchozích rozhodnutích;
3. pro soudy posledního stupně v okamžiku, kdy otázka výkladu komunitárního práva nespadá pod některou z výjimek povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce stanovených Soudním dvorem v případě CILFIT.

3.4 *Možnost napadnout nebo naopak vynutit si usnesení o předběžné otázce*

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 (resp. stížností)? Soudní dvůr ve své judikatuře konstatoval, že mu nepřísluší tuto otázku řešit. „V případě soudu, proti jehož rozhodnutí je přípustný opravný prostředek dle vnitrostátního práva, čl. 234 nevyklučuje, aby rozhodnutí takového soudu, kterým byla předložena předběžná otázka tomuto Soudu, bylo přezkoumáno v rámci opravných prostředků podle vnitrostátního práva.“ *(Bobek, M. a kol. 2005:184)*

Problematické vymáhání povinnosti položit předběžnou otázku je způsobeno dvěma faktory. Jednak výše zmiňovanou skutečností, že předběžná otázka je druhem soudní spolupráce. (...) Druhý argument je čistě technického rázu – jestliže dojde k porušení povinnosti položit předběžnou otázku soudem posledního stupně, není na vnitrostátní úrovni (a díky absenci přímé cesty k Soudnímu dvoru ani na úrovni komunitární) 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. (Bobek, M. a kol. 2005:232)

Přesto ale i na straně samotných účastníků řízení před vnitrostátním soudem je výrazný argument, který dává možnost dobrat se svých práv, pokud předběžná otázka nebyla předložena: „Nepředložení předběžné otázky lze považovat za 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. Obecným důsledkem, společným pro závažné porušení procesních předpisů, je vadnost následného rozhodnutí ve věci samé a možnost jeho zrušení. (...) Je však možné postihnout tuto vadu zrušením rozhodnutí soudu posledního stupně (zpravidla) cestou ústavního soudnictví, nebo pochybení řešit následnou žalobou o náhradu škody.“ (Bobek, M. a kol. 2005:233)

4. Závaznost judikatury Evropského soudního dvora

Otázka vázanosti národních soudů judikaturou Soudního dvora je problémem nejzajímavějším. Právě zde jsou kontroverze asi největší, neboť se nejedná pouze o zavazování jednoho soudu druhým, ale také o vztah dvou právních řádů (...), resp. vztah nadnárodní instituce (Soudního dvora) a soudů členských států. Je nesprávné vnímat soudy členských států a Soudní dvůr jako dva oddělené světy. Právě naopak – národní soudy a Soudní dvůr tvoří dohromady komunitární soudnictví, doplňují Soudní dvůr a Soud prvního stupně. (Bobek, M. a kol. 2005:356)

I přes nesouhlas, který takové tvrzení může na domácí půdě vyvolat, se domníváme (*citovani autoři*), že národní soudy jsou vázány rozhodnutími Soudu o předběžné otázce striktně. Nemohou se od judikatury Soudního dvora odchýlit ani v případě, že by pro to měly přesvědčivé důvody... Národní soudce má v rukou jiný prostředek: může předložit předběžnou otázku. Pokud není spokojen s řešením, které mu dosavadní judikatura Soudního dvora nabízí, a není schopen ji rozumně odlišit, má podle našeho názoru povinnost se řídit názorem Soudního dvora anebo předložit předběžnou otázku. Národní soudce ale nesmí přijmout vlastní interpretaci komunitárního práva, jež by se odlišovala od dosavadní interpretace dané judikaturou Soudního dvora. (Bobek, M. a kol. 2005:357) Zjednodušeně řečeno: národní soudce musí respektovat výklad komunitárního soudce, pokud s ním však nesouhlasí, může

opakovaně volit cestu předběžné otázky. Nikdy si ale nesmí komunitární právo libovolně vyložit po svém:

Pokud by tak učinil, vystavoval by Českou republiku sankci – odpovědnosti za porušení komunitárního práva. Není to tedy národní soud, ale vždy pouze Soudní dvůr, kdo může předchozí judikaturu změnit. *(Bobek, M. a kol. 2005:358)*

Jinými slovy, evropská judikatura je závazná také v rámci národního práva a pouze Soudní dvůr ji může měnit. Národní soudy mají povinnost využívat institut předběžné otázky proto, aby bylo zajištěno jednotné vykládání komunitárního práva, protože v opačném případě by docházelo k pravému opaku:

I přes její nevymahatelnost je zjevné, že národní soudy členských států tuto povinnost mají. Její zrušení by mohlo mít za následek nekontrolovatelnou divergenci judikatury. *(Bobek, M. a kol. 2005:421)*

5. Problémy vymahatelnosti předběžné otázky a odpovědnosti za škodu

V rámci České republiky je odpovědnost státu za škodu způsobenou pochybením moci soudní upravena zákonem 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Zákon o odpovědnosti státu se vztahuje na dva základní druhy pochybení státní moci: nezákonná rozhodnutí a nesprávný úřední postup. (...) První druh odpovědnosti nelze prakticky v případech porušení komunitárního práva soudy použít. Druhý druh odpovědnosti (...) je použitelný pouze nepřímo. Tato situace je politováníhodná, vezmeme-li v úvahu teprve nedávné přijetí této zákonné úpravy. *(Bobek, M. a kol. 2005:249)*

Pochybení zákonodárce můžeme nalézt již v obecné části důvodové zprávy: „problematika náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci není upravena právními akty Evropských společenství. Členské státy EU v těchto věcech postupují podle vnitrostátního práva.“ Zákonodárce tak při přijímání zákona zcela ignorovali v té době již rozvinutou judikaturu Soudního dvora v této oblasti práva. *(Bobek, M. a kol. 2005:249)*

Rozpor české úpravy s judikaturou Soudního dvora je nutno spatřovat v tom, že rozhodnutí českého soudu, které by porušovalo komunitární právo jednotlivce, může zakládat nárok na náhradu škody pouze v případech, kdy bude jako nezákonnost shledána. (...) A contrario,

pokud nedošlo ke zrušení vadného rozhodnutí, náhradu škody nelze nárokovat. Tento požadavek české právní úpravy (...) činí náhradu škody dle českých právních předpisů, v rozporu s požadavkem účinné právní ochrany komunitárních práv jednotlivce, nesnadnou, ne-li nemožnou. (*Bobek, M. a kol. 2005:251*)

6. Závěr práce

Z práce jasně vyplývá, že vztah mezi národními soudy a Evropským soudním dvorem není ani vztahem nadřízený – podřízený, ani vztahem konkurenčním. Naopak, tyto soudy společně tvoří komunitární soudnictví.

Má to svoji logiku: jestliže v členských státech platí současně právo národní i právo komunitární, přičemž v případě rozporu obou má předpis práva Společenství přednost, je třeba, aby mezi oběma typy soudů byl kooperativní vztah.

Pojítkem mezi oběma soudy je přitom právě prejudiciální řízení. Národní soud může, někdy dokonce i musí položit předběžnou otázku, naopak Soudní dvůr má za úkol interpretovat komunitární právo, aniž by přímo rozhodoval ve věci samé. Vztah národního a evropského soudu přitom de facto zaručuje nejen jednotný výklad, ale i aplikaci komunitárního práva. Oba právní systémy se tak vlastně neustále korigují, velkou výhodou přitom je, že bez přímého vlivu národních vlád – systém judikátů ESD je tedy poměrně stabilní.

Ostatně právě to potvrzuje například i studie provedená v rámci výzkumného projektu a prezentovaná českým ministerstvem zahraničí (*Týč, V. 2005:2*). Podle autora zatím není znám jediný případ, kdy by pro porušení povinnosti uložené komunitárním právem zahájila Evropská komise řízení proti členskému státu. Podle Týče je to dáno tím, že Komise respektuje nezávislost justice a také fakt, že národní soudy nejsou Soudnímu dvoru podřízeny, ale mají s ním kooperovat.

I přesto lze ale ve stávajícím systému nalézt nedokonalosti. Zejména v tom, že samotní účastníci řízení vlastně nemají přímý vliv na to, zda bude nebo nebude předložena předběžná otázka. Současné úvahy ale naznačují, že by v budoucnu alespoň nějakou formou toto mohlo být umožněno, jak uvádí například autoři publikace *Předběžná otázka v komunitárním právu* (*Bobek, M. a kol. 2005*). Skutečností také je, že pokud to vnitrostátní právo připouští, mohou se v rámci opravných prostředků proti předložení předběžné otázky odvolat, což respektuje i ESD. Jako svým způsobem opravný prostředek lze vidět i fakt, že nedojde-li naopak k

předložení předběžné otázky, jedná se o závažnou vadu řízení a tedy je možné uplatnit žalobu o náhradu škody.

Problematická je právě možnost dosáhnout nároku na náhradu škody, když podle české právní úpravy je toto možné jen tehdy, pokud rozhodnutí soudu poškozující poškozeného bude shledáno nezákonným. Toto je přitom ve zjevném rozporu s judikáty ESD, například kauzou *Francovich v. Italský stát (Týč, V. 2004:95)*, kdy se pracovníci domáhali výplaty mzdy státem namísto insolventním zaměstnavatelem, jak to určuje příslušná evropská směrnice 80/987, ať v době sporu italská vláda ještě nevydala nezbytné prováděcí předpisy. Ačkoli samotná směrnice byla shledána jako nedostatečně konkrétní v určení, který státní orgán má v takovém případě mzdy vyplácet, z titulu náhrady škody byly dlužné mzdy zaměstnancům vyplaceny a to v důsledku neprovedení směrnice členským státem. Bylo vlastně věcí italské vlády, aby ve své směrnici konkrétní úřad touto povinností pověřila.

Osobně vidím přínos této seminární práce také v tom, že si nyní více uvědomuji vazbu mezi národním a komunitárním právem i procesy, kterými v této vazbě vzniká evropské právo. Tato znalost je v globalizující se ekonomice jistě dost podstatná.

Použitá literatura

BOBEK, Michal – KOMÁREK, Jan – PASSER, Jan M. - GILLIS, Mark. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde: Praha, 2005, 522 s. ISBN 80-7201-513-3

TICHÝ, Luboš – ARNOLD, Rainer – SVOBODA, Pavel – ZEMÁNEK, Jiří – KRÁL, Richard. *Evropské právo*. C. H. Beck: Praha, 2006, 928 s. ISBN 80-7179-430-9

TÝČ, Vladimír. *Význam judikatury Soudního dvora ES v právním řádu ČR a role vládního zmocněnce pro zastupování ČR před Soudním dvorem ES a Soudem prvního stupně. (Výzkumný projekt RM 01/14/05 – Resumé)* Ministerstvo zahraničních věcí: Praha, 2005, 3 s.

TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Linde: Praha, 2004, 312 s. ISBN 80-7201-478-1