

ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE JAKO SOUČÁST PRÁVA NA ZÁKONNÉHO SOUDCE

RADEK FRÖHLICH

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

Abstract in original language

Řízení o předběžné otázce je specifickým institutem práva Evropské unie, jehož hlavní účel spočívá v zajištění jednotného výkladu a aplikace ve všech členských státech. V pojetí Ústavního soudu České republiky je tento institut považován za součást práva na zákonného soudce. Cílem tohoto příspěvku je posoudit, zda je tato kvalifikace oprávněná a do jaké míry ji lze považovat za kompatibilní s právem Evropské unie.

Key words in original language

Předběžná otázka; právo na zákonného soudce; Ústavní soud České republiky; Soudní dvůr.

Abstract

The preliminary ruling procedure is a specific institute of European Union law to ensure uniform interpretation and application in all the Member States. This institute is considered as a part of the right to a statutory court in the conception of the Constitutional Court of the Czech Republic. The aim of this paper is to assess whether that qualification is justified and what extent it can be seen as compatible with European Union law.

Key words

Preliminary ruling procedure; right to a statutory court; Constitutional Court of the Czech Republic; Court of Justice.

1. ÚVOD

Řízení o předběžné otázce je významným nástrojem práva Evropské unie sloužícím k zajištění jednotného výkladu ve všech členských státech.¹ Nezastupitelnost tohoto institutu je navíc umocňována tím, že Unie sama v zásadě nedisponuje vlastními výkonnými orgány a je tak odkázána na naplňování evropského práva ze strany členských států.²

¹ Viz TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha : Leges, 2010. S. 98 an.

² Obdobně viz NOWAK, C. Nichterfüllung der Vorlagepflicht aus Art. 234 III EG als Verstoß gegen Art. 101 I 2 GG – Das Grundrecht auf den gesetzlichen Richter in Luxemburg; in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2002, s. 688.

Specifickou roli zde přitom sehrávají národní soudy, které jsou s ohledem na zásadu přednosti a bezprostřední aplikovatelnosti nuceny užívat evropské právo. Fakticky tak plní funkci evropských soudů a udržují systém práva EU provozuschopný.³ Spolupráce Soudního dvora s národními soudy tak představuje stěžejní faktor evropské integrace, bez něhož by byl celý systém odsouzen k záhubě.⁴

Předběžná otázka z pohledu evropského práva

Výše uvedeného si je samozřejmě vědom i Soudní dvůr. Ve své judikatuře proto často upozorňuje, že jeho vztah k národním soudům je založen na bázi spolupráce a řízení o předběžné otázce představuje formu pomoci národním soudům při rozhodování vnitrostátních sporů.⁵

Právě z důvodů nutnosti zajistit a udržet patřičnou míru spolupráce se Soudní dvůr dlouho zdráhal konstatovat porušení komunitárního práva národním soudem. Prvním případem, kdy Soudní dvůr tuto možnost alespoň teoreticky připustil, byl případ Köbler.⁶ Odpovědnost státu za porušení unijního práva však Soudní dvůr v tomto případě nakonec neshledal, neboť porušení evropského práva národním soudem nemělo *zjevnou povahu vyžadovanou k tomu, aby na základě práva Společenství vznikla odpovědnost členského státu v důsledku rozhodnutí soudu.*⁷

I z tohoto důvodu byla povinnost soudů poslední instance předložit předběžnou otázku označována za *lex imperfecta*⁸ a z pohledu evropského práva jím v podstatě zůstává nadále. Soudní dvůr nestojí v hierarchii soudních orgánů nad vrcholnými soudy členských států a nemůže jim proto položení předběžné otázky nijak přikázat. Ostatně pokud národní soud otázku nepoloží, nemá Soudní dvůr ani žádné prostředky, jak se o tomto porušení dozvědět.⁹

³ Srovnej bod 45 odůvodněného stanoviska generálního advokáta Pedra Cruz Villalóna ve věci C-507/08 předneseného dne 7. září 2010.

⁴ Obdobně MEILICKE, W. Hindernislauf zum gesetzlichen Richter, in: Betriebs-Berater 2000, S. 22.

⁵ Viz bod 38 a 40 odůvodnění rozsudku Soudního dvora ze dne 15. září 2005, C-495/03 Intermodal Transports BV.

⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2003, C-224/01 Köbler.

⁷ Tamtéž, bod 126.

⁸ Srovnej MEILICKE, W. Hindernislauf zum gesetzlichen Richter, in: Betriebs-Berater 2000, S. 23.

⁹ Existují zde pouze teoretické nástroje, které však nejsou v praxi pro vynucování povinnosti předložit předběžnou otázku příliš použitelné.

Povinnost položit Předběžnou otázku ve světle judikatury soudního dvora

Povinnost předložit předběžnou otázku je zakotvena v nynějším článku 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU). Dle tohoto ustanovení jsou vnitrostátní soudy poslední instance povinny předložit předběžnou otázku tehdy, vyvstane-li v rámci národního řízení otázka o výkladu či platnosti evropského práva, jejíž zodpovězení je nezbytné pro vynesení vnitrostátního rozhodnutí.

Tato povinnost byla judikaturou soudního dvora mnohokrát konkretizována. Za zlomový judikát lze bezesporu označit rozhodnutí CILFIT,¹⁰ v němž Soudní dvůr našel určité výjimky z této obecné povinnosti. Tímto rozsudkem byly soudy poslední instance fakticky osvobozeny od povinnosti položit předběžnou otázku v případech, kdy dotčené ustanovení práva Společenství již bylo předmětem výkladu Soudního dvora (tzv. „acte éclairé“), nebo kdy je správné použití práva Společenství natolik zřejmé, že jeho výklad nevzbuzuje jakékoli rozumné pochybnosti (tzv. „acte clair“).

Rozhodnutí CILFIT však zároveň stanoví i určitá kritéria (procesní pravidla), na jejichž základě může národní soud dospět k závěru, že pochybnost o otázce platnosti či výkladu evropského práva v daném případě nevzniká.

Dle těchto kritérií se národní soud nemá zabývat pouze otázkou, zda správné užití unijního práva nevyvolává (z jeho subjektivního hlediska) žádné pochybnosti, nýbrž má být přesvědčen o tom, že stejnou jistotu by měly i soudy ostatních členských států a stejně tak i Soudní dvůr.

Národní soud přitom musí přihlížet k zvláštnostem evropského práva a specifickým obtížím jeho výkladu, mezi nimiž Soudní dvůr zdůrazňuje především nutnost:

srovnávat více jazykových variant,

zohlednit existenci vlastní terminologie Unie,

V úvahu připadá žaloba pro porušení povinnosti členského státu vyplývajících ze smluv a odpovědnost za škodu pro porušení evropského práva. Posledně zmíněný bod je však poměrně problematický, neboť i kdyby se podařilo naplnit všechny podmínky požadované judikaturou Soudního dvora, zřejmě by nebylo možno prokázat přímou příčinnou souvislost mezi nepoložením otázky a vznikem škody. Viz i bod 79 odůvodněného stanoviska generálního advokáta Philippa Légera ve věci C-173/03 předneseného dne 11. října 2005.

¹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982, 283/81 CILFIT.

upřednostnit metodu teleologického výkladu.¹¹

Pouze v případě, když národní soud vyhoví všem výše uvedeným požadavkům, může dospět k závěru, že položení předběžné otázky Soudnímu dvoru není nutné a může ji vyřešit na svou vlastní zodpovědnost.¹²

Povinnost položit Předběžnou otázku z vnitrostátního pohledu

Pohled vnitrostátního práva a vnitrostátních soudů na řízení o předběžné otázce se v mnohém liší. Prioritu zde nehraje teze, že jde o formu spolupráce národních soudů a Soudního dvora, nýbrž je více zdůrazňován procesní aspekt předběžné otázky.

Z právního hlediska není pochyb o tom, že čl. 267 odst. 3 SFEU je bezprostředně aplikovatelný ve všech členských státech a stanoví národním soudům, proti jejichž rozhodnutí nelze podat opravný prostředek, určitou procesní povinnost.

Již z definice soudu, tak jak je pro účely řízení o předběžné otázce vykládána Soudním dvorem, vyplývá, že musí jít o orgán, jenž je vázán platnými právními předpisy. To samozřejmě zahrnuje nejen právo hmotné, nýbrž i právo procesní.¹³ Vnímáme-li tedy čl. 267 odst. 3 SFEU jako procesní normu, je možné logicky dospět i k závěru, že její porušení může vést k porušení subjektivního práva na spravedlivý proces, případně i práva na zákonného soudce, rozhoduje-li v důsledku procesního porušení jiný subjekt, než by vyplývalo z platné právní úpravy.¹⁴

Ke stejnému závěru ostatně dospěla již řada ústavních soudů členských států.¹⁵ Pochybným se však může jevit postup, na základě něhož k porušení práva na zákonného soudce dospěly, a rovněž i způsob, jak jej nadále interpretují.

¹¹ Tamtéž, viz body 16 až 20.

¹² Srovnej bod 122 odůvodněného stanoviska generální advokátky Christine Stix-Hackl ve věci C 495/03 předneseného dne 12. dubna 2005.

¹³ Viz BOBEK, Michal. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha : Linde, 2005. S. 27.

¹⁴ Ovšem ne každé porušení procesního předpisu představuje zásah do subjektivních práv jednotlivce. Porušení musí být předně dostatečně závažné, tj. alespoň takové, které může mít vliv na výrok rozhodnutí ve věci samé.

¹⁵ Viz např. rozhodnutí rakouského Ústavního soudu ze dne 30. 9. 1996, B 3486/96; rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 22.10.1986, 2 BvR 197/83 ze dne 22.10.1986, rozhodnutí slovenského ústavního soudu ze dne 3.7.2008, IV. ÚS 206/08-50.

Předběžná otázka v judikatuře Spolkového ústavního soudu

První vlašťovku v tomto směru vyslal německý Spolkový ústavní soud, jenž již ve svém slavném judikátu Solange II¹⁶ prohlásil Soudní dvůr za zákonného soudce ve smyslu čl. 101 odst. 1 věta 2. Základního zákona, což potvrdil i ve své pozdější judikatuře.¹⁷

Za základní kritérium považuje Spolkový ústavní soud existenci svévole, ke které dochází tehdy, je-li nepoložení předběžné otázky zjevně neobhajitelné. V jakých konkrétních případech může rozhodnutí soudu poslední instance vést ke svévolnému porušení práva na zákonného soudce, pak Spolkový ústavní soud demonstruje prostřednictvím následující klasifikace:

Neporozumění či podcenění povinnosti předložit předběžnou otázku (*grundsätzliche Verkennung der Vorlagepflicht*).

O neporozumění či podcenění povinnosti předložit předběžnou otázku se jedná tehdy, kdy rozhodující soud posledního stupně měl sám pochybnosti ohledně správného výkladu komunitárního práva, jehož výklad považoval za podstatný pro rozhodnutí věci, přesto se však neobrátil na Soudní dvůr.

Vědomé odchýlení od judikatury Soudního dvora bez předložení předběžné otázky (*bewusstes Abweichen ohne Vorlagebereitschaft*).

Rozhodující soud se úmyslně odchýlil od ustáleného výkladu Soudního dvora, aniž by však předložil předběžnou otázku.

Neúplnost judikatury (*Unvollständigkeit der Rechtsprechung*).

K otázce evropského práva doposud neexistuje ustálená judikatura Soudního dvora nebo tato judikatura nepokrývá celou problematiku a vnitrostátní soud rozhodující v poslední instanci zjevným způsobem překročí rámec uvážení, jenž mu k posouzení dané otázky příslušel. O tento případ se jedná zejména tehdy, existuje-li odlišný výklad, jenž je třeba jednoznačně upřednostnit před výkladem zastávaným národním soudem. O porušení práva na zákonného soudce se naopak nejedná tehdy, vyloží-li národní soud otázku evropského práva obhajitelným způsobem.¹⁸

Zatímco první dvě skupiny případů vymezené Spolkovým ústavním soudem lze označit za souladné s judikaturou soudního dvora, třetí

¹⁶ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfG, 2 BvR 197/83 ze dne 22.10.1986.

¹⁷ Viz např. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfG, 2 BvR 2419/06 ze dne 6.5.2008.

¹⁸ Tamtéž bod 17.

skupina je s ní zjevně nekompatibilní. Oba soudy totiž při posuzování, zda je dána povinnost k předložení předběžné otázky, vycházejí ze zcela odlišných kritérií. Zatímco Soudní dvůr stanoví povinnost posoudit, zda otázka evropského práva může vyvolávat "objektivní pochybnosti" a stát se tak předmětem rozdílné interpretace, Spolkový ústavní soud přihlíží pouze k tomu, zda výklad evropského práva není zjevně nepřiměřený, resp. zda je veřejně obhajitelný.¹⁹

Domnívám se, že rozdílné pojetí zastávané Spolkovým ústavním soudem není v tomto případě ospravedlnitelné pouhým konstatováním, že ústavní soud vykládá vnitrostátní ústavní právo na zákonného soudce a nikoliv čl. 267 SFEU. Jsem přesvědčen o tom, že kritériem pro určení, zda bylo porušeno právo na zákonného soudce, by mělo být dodržení, či nedodržení procesních norem (tedy i čl. 267 SFEU) a nikoliv posouzení otázky, zda výklad hmotného práva je, či není zjevně nesprávný.²⁰

Povinnost položit Předběžnou otázku v judikatuře ústavního soudu ČR

Na judikaturu Spolkového ústavního soudu navazuje i Český ústavní soud, který porušení práva na zákonného soudce spojuje se svévolným nepoložením předběžné otázky.

Za výkon svévole pak Ústavní soud považuje "takové jednání soudu poslední instance aplikujícího normy komunitárního práva, které zcela opomene položit si otázku, zda by měl soud vznést předběžnou otázku k ESD, a její nepoložení řádně neodůvodní včetně posouzení výjimek, které vypracoval ve své judikatuře ESD. Jinými slovy, jde o případ, kdy soud nebere vůbec v potaz pro něj závaznou existenci kogentní úpravy obsažené v článku 234 Smlouvy o založení Evropských společností. Pouhý názor soudu, že výklad daného problému považuje za zřejmý, nelze za řádné odůvodnění považovat; zejména takové konstatování nestačí v situaci, kdy je názoru soudu oponováno účastníkem řízení. Nedostatečné je rovněž to odůvodnění, které řádně nevysvětlí, jak a proč zvolené řešení konvenuje účelu komunitární právní normy. Jde i o případ, kdy soud opomenul vyložit kogentní normu obsaženou v čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společností, a tak odpírá konkrétním účastníkům právo na zákonného soudce garantované čl. 38 odst. 1 Listiny."²¹

¹⁹ Srovnej FASTENRATH, U. BVerfG verweigert willkürlich die Kooperation mit dem EuGH, in: Neue Juristische Wochenschrift 2009, S. 274.

²⁰ Viz nálezn českého Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996: "Ústavní princip zákonného soudce nelze proto obcházet, byť by důvody k tomu byly jakékoli; tím méně jej nelze zakrývat poukazem na "jinak věcnou správnost" rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s ním..."

²¹ Bod 22 rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 08.01.2009, II.ÚS 1009/08.

Ačkoliv ani toto rozhodnutí zcela nezohledňuje požadavky Soudního dvora, nedá se říct, že by jim přímo odporovalo.²² Z judikatury českého Ústavního soudu je, ve srovnání se Spolkovým ústavním soudem, patrný větší důraz na procesní povinnosti, které z čl. 267 SFEU vyplývají pro vnitrostátní soudy poslední instance.

Stejně tak je patrná i snaha o zohlednění kritérií Soudního dvora, neboť požadavek vypořádat se s judikaturou Soudního dvora (vztahující se k čl. 267 SFEU) považuje Ústavní soud za jednu z podmínek, kterou musí soudy poslední instance splnit, má-li právo na zákonného soudce zůstat neporušeno.

Přístup českého Ústavního soudu lze s ohledem na výše uvedené považovat v zásadě za správný. Kladně hodnotím především větší důraz na procesní povinnosti soudů poslední instance. Fáze subjektivního posouzení, zda vyvstala otázka platnosti či výkladu unijního práva (resp. zda správný výklad unijního práva nevyvolává žádné pochybnosti), je alespoň částečně obohacena o objektivní prvky, čímž se celý proces stává přezkoumatelným.

Závěrečné zhodnocení

V článku 267 odst. 3 SFEU je zakotvena obecná povinnost k předložení předběžné otázky. Má-li soud poslední instance v úmyslu uplatnit z této povinnosti výjimku, musí splnit podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora.²³ V opačném případě se národní soud dopouští porušení kogentní normy unijního práva, jež upravuje podmínky příslušnosti soudu k rozhodování o otázkách evropského práva.

Ačkoliv z pohledu evropského práva může čl. 267 SFEU působit jako *lex imperfecta*, v systémech koncentrovaného ústavního soudnictví členských států, které upravují možnost podávat individuální ústavní stížnosti pro pochybení obecných soudů, se sám ústavní soud dostává do pozice, kdy je při posuzování, zda národní soud dostal svým povinnostem vyplývajícím z čl. 267 SFEU, nucen vykládat evropské právo.

Ze zásady přednosti evropského práva a čl. 4 odst. 3 SFEU vyplývá pro všechny orgány členských států povinnost zajistit v rámci svých

²² Ani Ústavní soud ČR zcela nerozlišuje, že povinnost předložit předběžnou otázku nevyplývá z existence pochybnosti vnitrostátního soudu poslední instance o správném výkladu hmotněprávní normy, nýbrž z pochybnosti, zda by ke stejnému závěru dospěly i soudy jiných členských států. Kategorické rozlišení zde však zřejmě není ani fakticky možné, neboť jak v prvním tak druhém případě bude rozhodnutí vycházet ze subjektivního posouzení vnitrostátního soudu.

²³ Srovnej II. část odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 30.06.2008, IV.ÚS 154/08.

pravomocí plnou účinnost unijního práva.²⁴ Proto i ústavní soud, musí jako orgán členského státu, vykládat ústavní právo na zákonného soudce eurokonformně.²⁵ V případě, že v postupu soudu poslední instance shledá ústavní soud porušení čl. 267 SFEU, je (s ohledem na požadavek plné účinnosti unijního práva) povinen rozhodnutí daného soudu zrušit.

Kvalifikace svévolného nepoložení předběžné otázky jako porušení práva na zákonného soudce je s ohledem na výše zmíněné bezesporu možná a vzhledem k potřebě zajistit kompatibilitu jednotlivých právních systémů dokonce velmi žádoucí. Potenciální hrozbu však představuje rozdílná interpretace pojmu "svévolné nepoložení předběžné otázky". V případě, kdy ústavní soudy nevycházejí z kritérií Soudního dvora, dopouští se samy porušení unijního práva a tím i práva na zákonného soudce.

Literature:

- BOBEK, Michal. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha : Linde, 2005. 517 s. ISBN 8072015133.
- FASTENRATH, U. BVerfG verweigert willkürlich die Kooperation mit dem EuGH, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 2009, S. 272-276.
- MEILICKE, W. Hindernislauf zum gesetzlichen Richter, in: *Betriebs-Berater* 2000, Heft 1, S. 17-24.
- NOWAK, C. Nichterfüllung der Vorlagepflicht aus Art. 234 III EG als Verstoß gegen Art. 101 I 2 GG – Das Grundrecht auf den gesetzlichen Richter in Luxemburg; in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2002, S. 688-690.
- SIMAN, Michael; SLAŠŤAN, Miroslav. *Primárne právo Európskej únie*. 3. vyd. Bratislava : EUROIURIS, 2010. s. 1097. ISBN 97880894067.
- TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha : Leges, 2010. 301 s. ISBN 9788087212608.

Další zdroje

- Odůvodněné stanovisko generální advokátky Christine Stix-Hackl ve věci C 495/03, přednesené dne 12. dubna 2005.
- Odůvodněné stanovisko generálního advokáta Philippa Légera ve věci C-173/03, přednesené dne 11. října 2005.

²⁴ Viz např. SIMAN, Michael; SLAŠŤAN, Miroslav. *Primárne právo Európskej únie*. 3. vyd. Bratislava : EUROIURIS, 2010. S. 208-209 a tam uvedená judikatura.

²⁵ Srovnej bod 28 odůvodnění nálezu Ústavního soudu ČR Pl.ÚS 56/05 ze dne 27.03.2008.

- Odůvodněné stanovisko generálního advokáta Pedra Cruz Villalóna ve věci C-507/08, přednesené dne 7. září 2010.
- Rozhodnutí slovenského ústavního soudu ze dne 3.7.2008, IV. ÚS 206/08-50. Dostupné z: <http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=214397>
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfG, 2 BvR 197/83 ze dne 22.10.1986. Dostupné z: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073339.html>>.
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfG, 2 BvR 2419/06 ze dne 6.5.2008. Dostupné z: <http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20080506_2bvr241906.html>.
- Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 22. 2. 1996, III. ÚS 232/95.
- Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 27.03.2008, Pl.ÚS 56/05.
- Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 30.06.2008, IV.ÚS 154/08
- Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 08.01.2009, II.ÚS 1009/08.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982, 283/81 CILFIT.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2003, C-224/01 Köbler.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. září 2005, C-495/03 Intermodal Transports BV.

Contact – email

radek.frohlich@law.muni.cz