

PŘEDBĚŽNÁ OTÁZKA V KOMUNITÁRNÍM PRÁVU

PŘEDBĚŽNÁ OTÁZKA
V KOMUNITÁRNÍM PRÁVU

MICHAL BOBEK, JAN KOMÁREK,
JAN M. PASSER, MARK GILLIS

LINDE PRAHA, A. S.
PRÁVNICKÉ A EKONOMICKÉ NAKLADATELSTVÍ A KNIHKUPECTVÍ
BOHUMILY HOŘÍNKOVÉ A JANA TULÁČKA
2005

Michal Bobek – hlavní autor publikace
Jan Komárek – spoluautor a redaktor publikace
Jan M. Passer – spoluautor
Mark Gillis – spoluautor

OBSAH

Úvodní slovo	xiii
Úvod	xiv
Použité zkratky	xvii
Přehled zkrácených citací	xix
Přehled citované judikatury	xxvi
Kapitola I. <i>O čem to je?</i> Charakteristika řízení o předběžné otázce	1
1 Význam řízení o předběžné otázce pro právní řád Evropské unie	2
2 Zásady řízení	4
3 Charakteristika řízení	6
4 Druhy řízení o předběžných otázkách	10
5 Praxe a kontext řízení	16
6 Čím předběžná otázka není	21
7 Předběžná otázka jako dialog	24
Kapitola II. <i>Kdo se může ptát?</i> Předkládající soudní orgán	26
1 Komunitární definice soudu	26
1.1 Soudní orgán	26
1.2 Soud členského státu	31
2 Problematické případy	33
2.1 Rozhodčí řízení	34
2.2 Správní orgány	37
2.3 Profesní samospráva	40
3 Jasná definice versus utilitární chaos?	42
4 Které české orgány jsou „soudními orgány“ dle článku 234 SES?	44
4.1 Civilní proces	46
4.1.1 Řízení sporné	46
4.1.2 Řízení nesporné	47
4.1.3 Řízení konkurzní a vyrovnávací	53
4.1.4 Řízení vykonávací	53
4.1.5 Řízení rozhodčí	55
4.1.6 Předběžná opatření	56
4.2 Řízení správní a správní soudnictví	57

4.2.1	<i>Správní soudnictví</i>	58
4.2.2	<i>Správní řád</i>	61
4.2.3	<i>Přestupky</i>	62
4.2.4	<i>Samosprávné komory</i>	64
4.2.5	<i>Finanční arbitr</i>	65
4.2.6	<i>Úřad pro ochranu hospodářské soutěže</i>	66
4.2.7	<i>Další správní orgány</i>	67
4.3	<i>Řízení trestní</i>	68
4.4	<i>Výkon správy soudů</i>	69
4.5	<i>Kontrola ústavnosti</i>	69
Kapitola III. <i>Nač se lze ptát?</i> Předmět řízení o předběžné otázce		74
1	<i>Otázky platnosti versus otázky výkladu</i>	74
1.1	<i>Otázky platnosti</i>	74
1.1.1	<i>Důvody neplatnosti</i>	78
1.1.2	<i>Suspenze komunitárního aktu</i>	80
1.2	<i>Otázky výkladu; intepretace versus aplikace</i>	81
2	<i>Akty, které mohou být předmětem řízení o předběžné otázce</i>	84
2.1	<i>Primární právo</i>	84
2.2	<i>Mezinárodní právo</i>	87
2.3	<i>Úmluvy mezi členskými státy</i>	91
2.4	<i>Obecné právní principy</i>	91
2.5	<i>Sekundární právo</i>	92
2.6	<i>Statuty orgánů zřízených aktem Rady</i>	93
2.7	<i>Právo členského státu</i>	93
Kapitola IV. <i>Nač se ptát nelze?</i> Nepřípustné předběžné otázky		98
1	<i>Dělbá kompetence mezi Soudní dvůr a národní soudy</i>	99
2	<i>Nepřípustnost jako (nevěcný) způsob vyřešení věci</i>	101
3	<i>Budovatelská léta – „ptejte se mě, na co chcete ...“</i>	103
4	<i>„Já už ale na vše neodpovím...“ – nepřípustné předběžné otázky</i>	104
4.1	<i>Absence reálného sporu</i>	107
4.2	<i>Předběžná otázka se netýká komunitárního práva</i>	111
4.3	<i>Otázka komunitárního práva není pro daný spor relevantní</i>	114
4.4	<i>Otázka je hypotetická či příliš obecná</i>	115
4.5	<i>Předkládající soud dostatečně neobjasnil skutkové či právní pozadí předběžné otázky/nedostatečné odůvodnění</i>	117
4.6	<i>Otázka není povahy právní, ale politické</i>	120
4.7	<i>Jiné procesní důvody</i>	121

4.7.1	<i>Předkládající soud není soudním orgánem ve smyslu článku 234 SES</i>	122
4.7.2	<i>Důvod předběžné otázky ještě nevznikl či odpadl</i>	122
4.7.3	<i>Stažení žádosti o předběžnou otázku</i>	123
4.7.4	<i>Předběžná otázka koliduje s jiným druhem řízení</i>	124
5	Nepřípustnost jako prostředek kontroly nápadu?	126
6	Kontrolní dotazník přípustnosti předběžných otázek pro předkládajícího soudce	130
Kapitola V. <i>Kdy se ptát? Vhodnost předběžné otázky</i>		133
1	Úvahy obecné	134
1.1	Národní a komunitární korektivy subjektivního uvážení	135
1.2	Obecný charakter řízení o předběžné otázce	138
1.3	Nutnost předběžné otázky	141
2	Úvahy procesní	145
2.1	Ve které fázi řízení?	145
2.2	Který soud by měl překládat – první instance nebo soud odvolací?	148
2.3	Přání a názory účastníků řízení	152
3	Úvahy praktické	157
3.1	Zdržení řízení	157
3.2	Náklady předběžné otázky	161
3.3	Aspekty psychologické a sankce	164
Kapitola VI. <i>Jak se ptát? Procesní postup při předložení předběžné otázky</i>		166
1	Rozhodnutí o předložení předběžné otázky a jeho náležitosti	168
1.1	Forma rozhodnutí	168
1.2	Obsah rozhodnutí	169
1.2.1	<i>Formální náležitosti usnesení o předložení předběžné otázky</i>	171
1.2.2	<i>Výroková část usnesení o předložení předběžné otázky</i>	172
1.2.3	<i>Přerušení řízení</i>	173
1.2.4	<i>Formulace předběžné otázky</i>	176
1.2.5	<i>Odůvodnění usnesení o položení předběžné otázky</i>	181
2	Vnitrostátní opravné prostředky proti rozhodnutí o položení předběžné otázky	183
2.1	„Já do Lucemburku nechci!“ – napadnutelnost usnesení o zahájení řízení o předběžné otázce	184
2.1.1	<i>Míra přezkumu</i>	188
3	Předběžná opatření	193

3.1	Předběžná opatření týkající se komunitárního práva	194
3.2	Předběžná opatření týkající se práva členského státu	197
3.3	Předběžná opatření před českými soudy	200
4	Poslední krok	203
Kapitola VII. Kdy je nutné se zeptat? Povinnost zahájit řízení o předběžné otázce.		
1	Kdy vzniká povinnost předložit předběžnou otázku?	205
1.1	Otázky platnosti komunitárního práva	206
1.2	Odlišný právní názor soudu členského státu	207
1.3	Soudy posledního stupně	208
2	České soudy posledního stupně.	215
2.1	Soudy posledního stupně dle občanského soudního řádu	216
2.2	Soudy posledního stupně dle soudního řádu správního	219
2.3	Soudy posledního stupně dle trestního řádu	220
2.4	Ústavní soud České republiky jako soud posledního stupně	221
3	Výjimky z povinnosti předložit předběžnou otázku výkladu komunitárního práva.	221
3.1	Otázka komunitárního práva není pro daný případ relevantní	223
3.2	Acte éclairé.	224
3.3	Acte clair	227
4	Porušení povinnosti podat předběžnou otázku soudem posledního stupně.	232
4.1	Ústavní stížnost	234
4.2	Odpovědnost za škodu	244
4.2.1	<i>Odpovědnost za škodu způsobenou pochybením soudu posledního stupně.</i>	<i>245</i>
4.2.2	<i>Odpovědnost za škodu způsobenou porušením komunitárního práva v české úpravě.</i>	<i>249</i>
4.3	Žaloba Komise	254
4.4	Stížnost do Štrasburku	257
4.5	Jiné postupy	259
4.6	Je čas na straně žalobce?	263
Kapitola VIII. Jak to v Lucemburku vypadá? Organizace Soudního dvora.		
1	Úvod – postavení Soudního dvora v ústavním systému EU	268
2	Kde Soudní dvůr sídlí a jak to tam vypadá	271
3	Složení Soudního dvora.	272
3.1	Členové Soudního dvora	273

3.1.1	<i>Soudci</i>	273
3.1.2	<i>Generální advokáti</i>	280
3.1.3	<i>Kabinety soudců a generálních advokátů</i>	283
3.2	Zaměstnanci Soudního dvora	285
Kapitola IX. „A jsme v Lucemburku“: Průběh řízení o předběžné otázce u Soudního dvora		288
1	Obecné otázky procesní	288
1.1	Účastníci řízení a jejich zastoupení	288
1.1.1	<i>Účastníci řízení</i>	288
1.1.2	<i>Právní zastoupení účastníků</i>	291
1.2	Jazykový režim v řízení před Soudním dvorem	294
1.3	Procesní lhůty a jejich počítání	298
2	Řádný průběh řízení	299
3	Písemná část řízení	301
3.1	Význam písemných podání	301
3.2	Předkládání písemností Soudnímu dvoru	303
3.3	Forma a obsah písemného podání	304
4	Předběžná zpráva soudce zpravodaje a příprava na ústní část řízení	308
5	Ústní část řízení	309
5.1	Důvody pro účast na ústním jednání	310
5.2	Obsah a struktura ústního podání	312
5.3	Průběh ústní části řízení	313
5.4	Opakování ústní části řízení	317
6	Rozhodování Soudního dvora	318
7	Rozsudek Soudního dvora	321
8	Náklady řízení o předběžné otázce a právo na bezplatnou právní pomoc	324
Kapitola X. <i>Speciality</i>: Zvláštní procesní opatření, zvláštní druhy řízení		328
1	Zvláštní procesní opatření	328
2	Zvláštní druhy řízení	329
2.1	Urychlené řízení	329
2.2	Přednostní vyřízení věci, odložení projednávání věci	331
2.3	Zjednodušené řízení	332
2.4	Předběžná opatření	335
2.5	Spojení věcí	335
2.6	Současně probíhající řízení před Soudem prvního stupně a Soudním dvorem	338

Kapitola XI. <i>Kdo a jak je vázán?</i> Závaznost a dopady rozhodnutí Soudního dvora o předběžných otázkách	340
1 Závazný či nezávazný? – terminologická poznámka	340
2 Závaznost rozhodnutí Soudního dvora o předběžných otázkách	345
2.1 Je Soudní dvůr vázán vlastní judikaturou?.	345
2.2 Role stanovisek generálních advokátů	348
2.3 Vázanost Soudu prvního stupně	350
2.4 Vázanost národních soudů	356
2.4.1 <i>Závaznost rozhodnutí o předběžných otázkách týkajících se platnosti komunitárního aktu</i>	<i>358</i>
2.4.2 <i>Předběžné otázky týkající se výkladu komunitárního práva.</i>	<i>362</i>
3 Temporální účinky rozhodnutí o předběžných otázkách	375
3.1 Předběžné otázky týkající se výkladu komunitárního práva	376
3.2 Předběžné otázky týkajících se platnosti komunitárního aktu	379
Kapitola XII. <i>Exkurz:</i> Práce s judikaturou Soudního dvora v českém právním řádu	383
1 Úloha judikatury Soudního dvora v českém právním řádu	383
2 Evropské právo jako právo precedenční	386
3 Která část rozhodnutí Soudního dvora je závazná?.	390
4 Následky nerespektování judikatury Soudního dvora	394
5 Praktické otázky práce s judikaturou	395
5.1 Přístup k judikatuře Soudního dvora	395
5.2 Citace judikatury Soudního dvora	397
6 Budoucí práce s judikaturou v českém právním řádu.	400
Kapitola XIII. <i>Quo vadis?</i> Perspektiva řízení o předběžné otázce.	403
1 Stručné ohlednutí: problémy spolupráce založené na řízení o předběžné otázce	403
1.1 Vstřícné začátky	403
1.2 Na vrcholu slávy.	405
1.3 Pyrrhovo vítězství?	407
2 Perspektivní varianty	408
2.1 Možnosti reformy cestou mírné evoluce	410
2.1.1 <i>Více samostatnosti národním soudům při řešení otázek komunitárního práva.</i>	<i>411</i>
2.1.2 <i>Formulace odpovědi národním soudem</i>	<i>413</i>
2.1.3 <i>„Lepší“ otázky</i>	<i>414</i>
2.1.4 <i>Filtrace předběžných otázek</i>	<i>416</i>

2.2	Možnosti reformy cestou výrazné evoluce	419
2.3	Možnosti reformy cestou revoluce	423
2.4	Kráčej, komunitární justice	426
Přílohy		
	Příloha I - Statut Soudního dvora ES – vybraná ustanovení	427
	Příloha II – Jednací řád Soudního dvora ES – vybraná ustanovení	437
	Příloha III – Informativní sdělení Soudního dvora o předběžných otázkách předkládaných soudy členských států	464
	Příloha IV – Soudci Soudního dvora	467
	Příloha V – Vzor usnesení o položení předběžné otázky	477
	Příloha VI – Vzor písemného vyjádření účastníka	479
	Příloha VII – Literární okénko	482
	Seznam literatury	487
	Další prameny	503
	Věcný rejstřík	507

ÚVODNÍ SLOVO

Když jsem byla požádána, abych napsala předmluvu k vydání publikace autorského kolektivu pánů Bobka, Komárka, Passera a Gillise, byla jsem nesmírně poctěna, především proto, že některé autory, jako Marka Gillise a Michala Bobka osobně znám, a vážím si mnoha jejich vlastností. Navíc jsem měla možnost seznámit se i s jejich profesním rozměrem. U prvně jmenovaného v době, kdy působil u Ústavního soudu ČR, a u druhého v době jeho stáže u Nejvyššího soudu ČR. Uvědomila jsem si, že autorský kolektiv je skupina svého druhu, a přestože se na knižním trhu začínají k problematice řízení o předběžné otázce objevovat různé publikace, mají autoři tohoto díla oprávněnou ambici zaujmout přední místo. Je tomu tak nejen z pohledu jejich dosavadní odborné angažovanosti a zahraničním zkušenostem, ale také pro originalitu přístupu ke zpracování, která formou vytipování nejčastějších otázek a nalézání odpovědí umožňuje čtenáři orientovat se metodou dialogu a nikoliv metodou zahlcení, byť sebelépe strukturovaným, textem. Kniha je tak výzvou každému hloubavému čtenáři. Současně čtenáři jistě ocení i přehlednost, snadnou a rychlou orientaci. Ve všech těchto souvislostech se proto přikláním k názoru, že jde o průkopnické dílo, které uspokojí nejenom soudce, stojící před nelehkým úkolem stát se garanty evropského práva v tom smyslu, že bude především jejich věcí, aby se cesta k interpretaci a aplikaci evropského práva otevřela, a aby toto právo v důsledku přežívajícího formalismu nezůstalo jen vzdáleným, od reality odtrženým cílem.

V návaznosti na předeslané je proto třeba ocenit praktickou použitelnost publikace, resp. její zaměření na potřeby právní praxe, a to nejen soudců, ale také ostatních právních profesí, včetně zájemců o evropské právo či jeho budoucí uživatele.

Přeji proto nám všem, kdo věří v Českou republiku jako plnohodnotný členský stát Evropské unie, aby v této knize našli pro svou víru, získáním celé řady odpovědí, dobré opodstatnění.

JUDr. Iva Brožová
předsedkyně Nejvyššího soudu ČR

ÚVOD

Fanfáry a proslovy, které provázely přistoupení České republiky k Evropské unii, dozněly. Nastala realita (ne)aplikace komunitárního práva všedního dne. Právě pro všední den je určena tato kniha. Je koncipována jako praktická příručka pro všechny právní profese přicházející do styku s hlavním procesním institutem komunitárního práva – řízením o předběžné otázce. Řízení o předběžné otázce je v současnosti jediný přímý komunikační kanál mezi Soudním dvorem Evropských společenství a soudy členských států. Od 1. května 2004 se mohou na Soudní dvůr obracet i české soudy. Do konce roku 2004 tak žádný z českých soudů, na rozdíl od svých maďarských kolegů, neučinil. Tento stav však nebude dlouho trvat. Otázky výkladu nebo platnosti komunitárního práva se začnou objevovat v řízení před českými soudy. Nedlouho poté dojde k předložení první předběžné otázky českým soudem.

Cílem této knihy je provést praktikujícího právníka všemi fázemi řízení o předběžné otázce. První část knihy se zaměřuje na obecný popis fungování institutu, na řízení před českými soudy a vznesení předběžné otázky českým soudem. Vymezuje, které české soudy se mohou na Soudní dvůr obracet a které musí. Popisuje, co může být předmětem předběžné otázky a co jejím předmětem být nemůže. Hlavní důraz první části je kladen na otázky procesní: jak přerušit řízení před českým soudem, jak formulovat usnesení o předložení předběžné otázky, kdy je vhodné tak učinit. První část uzavírá pojednání o speciálních povinnostech, které vznikají v souvislosti s předkládáním předběžných otázek soudům posledního stupně, a o odpovědnosti, která může vzniknout porušením těchto povinností.

Ve druhé části knihy putujeme s předběžnou otázkou do Lucemburku. Druhá část poskytuje ve třech kapitolách detailní popis řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropských společenství v Lucemburku. Je popsáno fungování Soudního dvora, obecný průběh řízení a odklony od něj. Druhá část obsahuje též praktický návod pro právní zástupce stran, jak zastupovat účastníka řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem.

Ve třetí části se naše pozornost obrací zpět k výchozímu řízení před českým soudem. Vychází z předpokladu, že máme pravomocné rozhodnutí

Soudního dvora o předběžné otázce. Třetí část dává odpověď na otázku „co s ním?“. Jak má český soud rozhodnutí Soudního dvora aplikovat na právní otázku výchozího sporu? Koho a jak pravomocná rozhodnutí Soudního dvora vážou? Třetí část ve svých obecných pasážích přesahuje konkrétní situaci existence jednotlivého rozhodnutí. Třetí část dává obecný návod, jak pracovat s judikaturou Soudního dvora, jaké jsou její účinky v řízení před českými soudy, a to jak osobní (koho váže?), tak temporální (od kdy?). Celou práci uzavírá obecná pasáž historické retrospektivy a především perspektivy řízení o předběžné otázce.

Tato kniha je především příručkou. Z tohoto zadání plyne charakter a styl zpracování problematiky. Kniha není prací akademickou či vědeckou. Není příliš diskursivní. Autoři jsou si dobře vědomi skutečnosti, že na mnoho otázek zde jednoznačně presentovaných existují různé odpovědi. Vycházejí však z předpokladu, že praktikující právník potřebuje získat relevantní informaci v co nejkratším čase. Nemá proto čas ani chuť se pročitat dlouhými stranami akademických disputací. Práce proto činí na mnoha místech vědomou volbu mezi více možnostmi a prezentuje pouze možnost jednu, která je dle názoru autorů nejpravděpodobnější. Na druhou stranu je však text opatřen dostatečným množstvím odkazů na další literaturu. Zájemce tak má možnost jít ve svém zkoumání dále a konfrontovat názory zde presentované s názory odlišnými.

Autoři se snažili držet obecné výklady co nejkratší a zaměřit se na otázky praktické. Ne vždy se však podařilo tuto maximu naplnit. Obširnějšího výkladu vyžadovaly především otázky, které jsou v komunitárním právu doposud nejasné (například otázka, který soud je soudem posledního stupně či problematika vázanosti soudů členských států judikaturou Soudního dvora). Stejně tak bylo třeba detailnějšího rozboru v případech, kdy jsou otázky aplikace českých procesních předpisů na řízení o předběžné otázce nejasné. Budou vyřešeny až praxí a nyní je lze jen těžko předvídat. V tomto ohledu se mnoho pasáží této práce podobá prozatím příslovečnému věštění z křišťálové koule. Bude vždy na praxi, kterým směrem se vydá.

Autoři by velice rádi poděkovali lidem, kteří byli v některé fázi práce na tomto rukopisu nápomocni radami a kritikou – Davidu Petrlíkovi, Jitce Kapitánové, Zdeňku Kühnovi, Ladislavu Derkovi, Tomáši Holčápkovi a Lence Mikulcové. Poděkování však patří mnoha dalším lidem, se kterými

ÚVOD

měli autoři možnost v průběhu posledních let problematiku předběžných otázek diskutovat. Zcela zvláštní poděkování náleží předsedkyni Nejvyššího soudu České republiky, paní Ivě Brožové. Podstatná část této práce se zrodila v průběhu stáže, kterou měl hlavní autor této publikace možnost absolvovat na Nejvyšším soudě ČR v létě 2004. Poděkování se neomezuje pouze na dík za vstřícné a laskavé přijetí na Nejvyšším soudě. Zahrnuje i poděkování za sepsání úvodního slova k této knize.

Autoři budou vděční za jakékoliv náměty, připomínky a kritiku.

Oxford/Praha/Brno
leden 2005

Autoři