

Prejudiciální řízení

Přednáška Evropská justice

Filip Křepelka, 2010

Nutnost sjednocování justiční praxe

- Právní řády moderních států vyžadují své uplatňování na soudy nezávislými na politické moci.
- Nesladované uplatňování vede k odlišnému výkladu.
- Lze to doložit na výkladu doslovně stejných zákonů přijatých více státy sdílejícími společný jazyk.
- Proto ve všech soudních soustavách existuje vrchní soud (na názvu nezáleží), který sjednocuje výklad.
- V případě, že nejde o odvolací soud, poskytuje další opravný prostředek, jež bývá omezeně dostupný.
- Většina států má kvůli kapacitním důvodům třístupňové soudnictví (jeden odvolací soud nestačí)
- Některé státy ještě mají zvláštní jednotlivcům dostupné ústavní soudnictví.

Význam judikatury ve vyspělých zemích – angloamerické, kontinentální

- Zjednodušeně se angloamerické právo považuje za precedentní, rozsudky soudů za pramen samotného práva.
- Vesměs se dnes nicméně jedná o výklad ústavy či zákonů, tedy předpisů, nikoli o zachycení obyčejů.
- Také v kontinentálních právních systémech se judikatura považuje za důležitou, novináři a veřejnost ji často označují za precedenty.
- Judikatura / precedenty v obou systémech naznačují, jak by nejvyšší soud rozhodl. Vzhledem k dostupnosti pro dotčené tak zpravidla rozhodnou též podřazené soudy.
- Zpřístupňuje se též méně autoritativní judikatura podřazených soudů.
- Judikatura je kritizovatelná a je běžně kritizovaná.
- Výuka práva se do značné míry zakládá na studiu judikatury.

Problematičnost judikatury v ČR

- České vysoké soudy – Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud – rozhodují individuální kauzy v malých tříčlenných senátech.
- Mezi senáty je často nesoulad, jenž se má odstraňovat v rozšířených senátech či plénech. To ale leckdy nefunguje.
- Senáty nejsou specializované.
- Judikatura není často přijímaná odbornou veřejností.
- Chybí soustavná reflexe judikatury.
- Dostupná zpravidla není judikatura podřazených soudů.
- Výuka práva je dosti abstraktní, judikatura se studuje méně než v řadě jiných zemí.

Význam judikatury v klasickém mezinárodním právu

- Mezinárodní soudní dvůr a další mezinárodní soudy a srovnatelné orgány mají jenom omezenou jurisdikci.
- Řada sporů se tak nerozhoduje soudně, nýbrž politicky. Řešení pak pochopitelně není tak zřetelné.
- Leckteré spory zůstávají dlouhodobě neřešené.
- Rozsudků mezinárodních soudů je malý počet.
- V některých případech mezinárodní soudy usilují spíše o společně přijatelné řešení než o právně čistý závěr.
- V klasickém mezinárodním právu má tedy judikatura mezinárodních soudů omezený význam.
- Výklad mezinárodních smluv soudy smluvních stran na základě jejich přímého či podpůrného použití nezavazuje další smluvní strany.

EU jako nadnárodní struktura

- Evropská unie (dříve EU/ES) je mezinárodní struktura / organizace.
- Právo (dříve první pilíř EU, tj. ES) má nadnárodní charakter (přímý účinek, přednost)
- Výkon práva se očekává od úřadů a soudů členských států.
- Členské státy mají být obecně loajální vůči EU.
- Vlastní výkon práva se týká omezené agendy.
- Struktura úřadů a soudů členských států je proto nerozvinutá, chybí bez výjimky úřady a soudy příslušné pro části území EU.

Justiční federalismus USA – srovnání

- V USA existuje dvojí soudnictví: státní a federální.
- Státní soudy zabezpečují justiční výkon státního práva, federální soudy justiční výkon federálního práva.
- Federální soudy mají rozsáhlou vlastní agendu: civilní spory podle federálního práva, civilní spory subjektů různých států, výkon federální trestní represe, přezkum rozhodnutí federálních úřadů.
- Federální soudy přijímají stížnosti proti rozhodnutím státních soudů, argumentuje-li se porušením federálního práva, zejména pak ústavy USA.
- Mohou zvrátit rozsudek státního soudu.
- Nadřazenost federální justice je všeobecně uznána.

Kompetence Soudního dvora a dalších soudů EU

Soudní dvůr a další soudy EU rozhodují:

- a) žaloby Komise proti členským státům – prosazování práva EU shora
- b) žaloby států a jednotlivců proti normativním a individuálním aktům orgánů EU – ústavní a správní soudnictví týkající se EU
- c) předběžné otázky soudů členských států

S výjimkou civilní a pracovní agendy týkající se EU soudnictví nerozhoduje civilní spory.

Chybí trestní represe EU jako celku.

Správní soudnictví je omezeno na agendu administrativních orgánů EU.

Dosavadní úprava: čl. 234 Smlouvy ES (dříve čl. 177 SEHS) + doplňková úprava

(nečís. 1) Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:

- a) výkladu této smlouvy
- b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství a ECB
- c) výkladu statutů zřízených aktem Rady, pokud tak tyto statuty stanoví

(nečís. 2) Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce.

(nečís. 3) Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr.

V potaz je žádoucí vzít čl. 69 SES a čl. 35 SEU, jež stanoví zvláštní pravidla pro prejudiciální řízení ve věcech civilního soudnictví, azylu apod., resp. kooperace ve věcech trestních.

Nová úprava: čl. 267 SFEU

- *Článek 267*
- Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:
 - a) výkladu Smluv,
 - b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.
- Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce.
- Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.
- Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, které se týká osoby ve vazbě, rozhodne Soudní dvůr Evropské unie v co nejkratší lhůtě.

Co je nového?

- Reorganizace soudnictví EU
- Dříve: Soudní dvůr (ES), Soud prvního stupně, soud pro veřejnou službu
- Dnes: Soudní dvůr EU = Soudní dvůr + Tribunál (!), specializované soudy.
- Zjednodušení vymezení kompetence, pokud jde o právo EU.
- Preference otázek souvisejících s vazbou.
- Rozhodování předběžných otázek může být částečně svěřeno též Tribunálu.

Judikatura ke čl. 267 (dosud čl. 234 SES, resp. 177 SEHS)

- Řada rozsudků Soudního dvora se vyjadřuje k jednotlivým aspektům prejudiciálního řízení.
- Soudní dvůr rád formuluje pravidla pro prejudiciální řízení, často nad rámec otázek soudů členských států.
- Klíčový rozsudek CILFIT (283/81) jako vysvětlení podstaty řízení.

Řízení o předběžné otázce jako náhražkový nástroj sjednocování

- Řízení o předběžné otázce zajišťuje sjednocování justiční praxe členských států při uplatňování práva EU.
- Prostřednictvím soudů členských států má rovněž dopad na administrativní praxi.
- Je méně účinné při sjednocování soudní praxe.
- Je levnější než založení přístupu účastníků řízení k soudům EU
- Agenda by totiž jistě zásadně narostla.
- Státy nechtěly založit takový přístup k soudům EU při novelizacích primárního práva.

Soudy jako oprávnění pokladači otázek – vymezení orgánů uvnitř a vně okruhu

- Termín „soud členského státu“ je vykládán široce.
- Zahrnuje též administrativní tribunály a komise, soudní orgány územní samosprávy, soudní orgány profesní samosprávy nebo nezávislé instituce pro ochranu hospodářské soutěže.
- Řada otázek takových orgánů byla zodpovězena, aniž by se Soudní dvůr zabýval povahou orgánů.
- Naopak Soudní dvůr odmítá odpovídat otázky položené správními orgány bez funkční nezávislosti (např. finanční správa).
- Soudní dvůr nehodlá odpovídat na otázky rozhodčích soudů (rozsudek Nordsee)
- Soudní dvůr neodpovídá na otázky soudů v kauzách týkajících se doprovodné správní činnosti soudů.

Okolnosti položení otázky – dilema významné pro kauzu

- (rozsudek CILFIT)

Otázka má být Soudnímu dvoru pokládána jenom tehdy

(1) existuje-li výkladové dilema

a

(2) jeho rozhodnutí je potřebné pro rozhodnutí věci samotné.

Soudní dvůr odmítá odpovídat na otázky, které jsou vyvolané uměle pro dosažení odpovědi (rozsudek *Foglia*)

Jednoznačnost ustanovení (acte clair) jako důvod nepoložení

- Soudní dvůr (rozsudek CILFIT) nežádá položení otázky v případě, že ustanovení pramene práva ES je jednoznačné, že nelze rozumně předpokládat více výkladů s následky pro rozhodnutí samotné věci.
- V takovém případě má soud členského rozhodnout kauzu sám.
- Soudní dvůr nicméně v praxi poskytuje odpověď také v celkem jednoznačných případech, neboť se jedná o právně-politické krytí dotazujícího se soudu členského státu.

Stávající judikatura (acte éclairé) a její zohledňování

- Soudní dvůr zdůrazňuje potřebnost studia své existující judikatury.
- Soudy členských států se mají zdržet otázky, jestliže dosavadní judikatura Soudního dvora poskytuje zřetelnou odpověď.
- Důvodem pro položení samozřejmě může být přesvědčení o odlišnosti situace nebo očekávání změny přístupu Soudního dvora.
- Soudní dvůr nicméně v některých situacích rozhoduje ve zkráceném řízení odkazem na starší judikaturu, popř. navrhuje tázajícím se soudům přijetí odpovědi na jiný rozsudek.

Otázka obecné závaznosti judikatury

- Je judikatura Soudního dvora obecně závazná či nikoli? Je pramenem práva?
- Někteří vykladači inspirovaní angloamerickým právem jsou přesvědčeni, že ano.
- Jiní vykladači zakotvení v kontinentálním právním myšlení obecnou závaznost judikatury odmítají, uznávají nicméně její důležitost pro jednotnou právní praxi.
- Autorita judikatury Soudního dvora je bezpochyby slabší ve srovnání s vnitrostátní judikaturou normálních států kvůli nemožnosti stížnosti jednotlivce k soudům EU.

Impuls pro položení otázky

- Navrhnout položení předběžné otázky může účastník řízení.
- Zvažovat položení předběžné otázky může též soud sám bez jakéhokoli podnětu některého účastníka řízení.
- Pravidelným impulsem bývá ovšem návrh účastníka řízení.
- Podle procesních pravidel členských států se soud musí či nemusí vypořádat s návrhem na položení v odůvodnění postupu či závěru řízení.
- Může členský stát připouštět vnitrostátní stížnost/odvolání proti položení otázky?

Postup při položení otázky a podoba otázky

- Forma rozsudků a usnesení o postupu v řízení soudů jednotlivých členských států se dosti odlišuje.
- Tyto rozdíly se odrážejí též při formulování předběžných otázek.
- Soudní dvůr se snaží usměrňovat soudy členských států tzv. Informativním sdělením o zahájení řízení o předběžných otázkách vnitrostátními soudy.
- Důraz se klade na jasné formulování otázek, odůvodnění má být stručné (potřeba překládání do dalších jazyků).
- Soud členského státu může vyjádřit svůj názor.

Právní rámec pro pokládání ve členských státech (ČR a další)

- Řada států svými soudně-procesními předpisy upravuje postup při pokládání předběžných otázek.
- Např. se stanovuje forma rozhodnutí o otázce (v ČR po novelách OSŘ, TŘ, SŘS usnesení) a řeší možnost operativního opravného prostředku proti takovému rozhodnutí.
- Lze si představit řadu podob vyhotovení: samostatné usnesení a otázka, dohromady, otázka jako odůvodnění usnesení apod.

Řízení před Soudním dvorem

- Možnost vyjádřit se písemně po zahájení řízení mají jednotliví účastníci.
- Generální advokát podává následně tzv. závěrečné stanovisko, které představuje individuální autoritativní posouzení věci.
- Soudní dvůr vede ústní jednání, ledaže je od něj z nějakého důvodu upuštěno.
- Soudní dvůr rozhoduje zpravidla v pětičlenných senátech, existuje rozšířený senát třináctičlenný pro důležité případy.

Účastenství v řízení

- Chybí žalobce a žalovaný – ti jsou účastníky výchozího řízení před soudem členského státu.
- Uvedení mají možnost vyjádřit se písemně a ústně před Soudním dvorem.
- Za státní orgány často jedná stát jako celek.
- Ostatní členské státy se mohou přihlásit k řízení, činí tak při zájmu na výsledků.
- Některých řízení se účastní až desítka členských států, což dokládá velkou pozornost výkladu dané úpravy.

Výsledek – odpověď

- Soudní dvůr poskytuje odpověď na otázku nebo otázky položené soudem členského státu podle svého uvážení.
- Odpověď je formulována odděleně od odůvodnění.
- Odpověď má poskytovat výklad ustanovení pramene práva EU, popř. posoudit jeho platnost.
- Odpověď formálně neposuzuje slučitelnost vnitrostátního práva, leckdy Soudní dvůr nicméně vykládá právo s odkazem na dotčenou vnitrostátní právní úpravu. Výjimečně se Soudní dvůr „neudrží“ a vnitrostátní právo nezakrytě posuzuje.
- Zpravidla odpověď předjímá navazující rozhodnutí věci samé, někdy dává soudu členského státu prostor pro uvážení, zda jím popsané podmínky jsou naplněné v konkrétním případě (rozsudky Ratti, Calfa)

Další postup soudu – dokončení řešení sporu

- Odpověď Soudního dvora je pro dotazující se soud závazná.

(podobnost se závazným právním názorem nadřazeného soudu ve vnitrostátním soudnictví).

- Soud členského státu se může dotázat znovu, jestliže odpověď nepovažuje za dostatečnou, děje se tak však pochopitelně jenom výjimečně.

Soudy povinné k položení

(nečísl. odst. 3)

Jedná se o soudy, proti jejichž rozhodnutí není opravný prostředek, ve kterém lze namítnout nesprávné evropsko-právní posouzení věci.

Nezáleží na vnitrostátním rozlišování řádných a mimořádných opravných prostředků.

Některé ústavní soudy se stavějí k pokládání otázek často zdrženlivě, jakkoli též ony mají přímo a přednostně uplatňovat právo EU a pochybnost může vyvstat také před nimi.

EU není stát, není reálně schopna donutit členské státy, aby umravnilly své vysoké soudy. Při prosazování svého práva se ostatně ES/EU dlouhodobě opírala právě o tyto soudy.

Chování povinných soudů ČR

- V ČR je jím v civilním a trestním řízení Nejvyšší soud (rozhodující o dovolání) a ve správním řízení Nejvyšší správní soud (rozhodující o kasační stížnosti).
- V případě, že tyto opravné prostředky nejsou dostupné, mohou to být nižší soudy.
- Ústavní soud se zatím zdráhá položit otázku, patrně se inspirujíc německým vzorem.

Postižení při nepoložení nadřazeným soudem

- V některých státech Ústavní soudy postulovaly, že nepoložení otázky soudem poslední instance představuje odepření zákonného soudce.
- Za zákonného soudce se považuje v této souvislosti Soudní dvůr.
- Ústavní soudy v této souvislosti mají tendenci hodnotit úzce povinnost položit. Ta nastává jenom tehdy, jsou-li pochybnosti o výkladu zjevné nebo odchýlil-li se soud od dosavadní judikatury.
- Ústavní soud ČR v nejnovější judikatuře vykládá povinnost poměrně široce (odlišný přístup v judikatuře jiného členského státu stačí k pochybnostem a zakládá povinnost ptát se).

Dovozování majetkové odpovědnosti v případě nepoložení

- Soudní dvůr v linii rozsudků Francovich – Brasserie du Pêcheur/Factortame dovedl (rozsudek Koebler), že členský stát nese majetkovou odpovědnost za svévolné nepoložení předběžné otázky.
- O nároku by měl rozhodnout soud řešící srovnatelné nároky proti členskému státu, tedy soud zpravidla podřazený soudu, jehož pochybení má přezkoumávat.
- Soudy členských států uvedenou linii judikatury Soudního dvora přijímají podle všeho velmi zdrženlivě.
- Soudní dvůr přitom závisí na jejich součinnosti a EU vůbec na členských státech.

(„Neházej kameny ve skleněném domě!“)

Vyhodnocení povinnosti položit otázku – slabost sankcí

- Všechny sankce za nepoložení jsou jen omezeně účinné.
- Povinnost položit předběžnou otázku tak může být považovaná za imperfektní.
- Lze doložit řadu případů, kdy bylo položení předběžné otázky na místě a nestalo se tak bez jakýchkoli následků.
- V tomto ohledu je předběžná otázka pouhou náhražkou přímého přístupu k soudu EU, jako je tomu ve federacích.

Prejudiciální řízení: součinnost, nikoli podřazenost

- Soudní dvůr nemůže zrušit rozhodnutí soudu členského státu, jež považuje za neslučitelné s právem EU.
- Fakticky se tedy soudy nemusejí dotazovat Soudního dvora.
- Za této situace je vztah mezi Soudním dvorem a soudy členských států vztahem spolupráce. Z právně-politických důvodů tento pohled soustavně zdůrazňuje též Soudní dvůr samotný.
- Judikatura Soudního dvora je přitom pro soudy členských států obecně závazná (resp. závažná).

Skutečnost pokládání otázek

- Během posledních desetiletí se počet otázek ustaluje na 200-400 ročně.
- Otázky představují podstatnou část agendy Soudního dvora.
- Příležitost pro položení předběžné otázky soudem členského státu je tedy výjimečná.
- Soudní dvůr se snaží svou judikaturou a dalšími vyjádřeními ovlivňovat příliv otázek tak, aby nebyl přetížen a aby se mu dostávaly otázky klíčové pro rozvoj práva EU.

Rozdíly v počtu otázek soudů jednotlivých členských států

- Soudy jednotlivých členských států mají dlouhodobě odlišný sklon pokládat předběžné otázky.
- Méně (UK, DK, SE, SF), více (A, F, D, I)

Jaké jsou příčiny: různá míra integrace, různá orientace advokátů a soudců v právu ES, různá míra ochoty ptát se („Kdo se ptá, moc se doví“)?

Návrhy reformy prejudiciálního řízení

- Akademici zvažují:
 - Zjednodušení řízení o většině předběžných otázek, upouštění o stanovisek generálního advokáta
 - Vytváření filtračních mechanismu na soudním dvoře
 - Rozšíření soustavy soudů ES/EU pro vypořádání agendy předběžných otázek
 - Zavedení přímého přístupu k Soudnímu dvoru od soudů členských států.

Vyhodnocení institutu

- Řízení o předběžné otázce zásadně přispělo k rozvoji pojetí práva EU, resp. E(H)S.
- Prakticky všechny klíčové rozsudky jsou výsledkem tohoto řízení.
- Členské státy zjevně nemají zájem na posílení soudnictví EU směrem k federálnímu modelu.
- Na druhé straně členské státy obecně dlouhodobě akceptují setrvalý integrační aktivismus Soudního dvora.
- Zprostředkovatelem této akceptace jsou obecně na soudy členských států, nezávislé na politické moci.

Předběžné otázky z ČR

- České soudy zatím položily málo více než desítku předběžných otázek.

Ústavní soud vyhovujícím nálezem kritizoval nepoložení předběžné otázky Nejvyšším správním soudem.

Lze ale také dokumentovat několik rozsudků Nejvyššího správního soudu, rozsudky Nejvyššího soudu a nálezy Ústavního soudu, kterým měla předcházet předběžná otázka.