

# Povinnost Ústavního soudu ČR obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr EU (ve světle rozsudku Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018)

Lukáš Boháček\*

**Abstrakt:** Článek podrobuje kritické reflexi rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018. V něm při posuzování odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva Nejvyšší soud dovodil, že Ústavní soud ČR nemá v řízení o ústavních stížnostech povinnost obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr EU. Článek nejprve posuzuje, jaká argumentace se pro tento závěr nabízí v rovině ústavního a unijního práva. V tomto kontextu následně hodnotí přesvědčivost a důslednost jednotlivých argumentů uvedených Nejvyšším soudem a dospívá k závěru, že je uvedený rozsudek argumentačně nedůsledný a ne zcela přesvědčivý. Konečně článek uvádí úvahu nad tím, jak by mohlo být rozhodnutí učiněno přesvědčivějším a jaký způsob vyřešení této otázky se může do budoucna nabízet. Jelikož nelze přesvědčivě dovodit kategorický závěr o absenci povinnosti Ústavního soudu, dospívá článek k závěru, že Ústavní soud povinnost obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr EU mít může. Takový závěr by měl přitom dovodit i samotný Ústavní soud, neboť tak dojde k respektování závazků České republiky vyplývajících z unijního práva, aniž by došlo ke snížení autority Ústavního soudu.

**Klíčová slova:** předběžná otázka, povinnost předkládat předběžnou otázku, článek 267 odst. 3 SFEU, Ústavní soud ČR, Soudní dvůr EU, Nejvyšší soud ČR, judikatura Nejvyššího soudu, 30 Cdo 3378/2018

## Úvod

Za účelem zajištění jednotného výkladu a aplikace unijního práva ve všech členských státech ukládá čl. 267 (3) Smlouvy o fungování EU („SFEU“) povinnost soudům, jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravným prostředkem, obrátit se v případech pochybnosti o správnosti výkladu či platnosti unijního práva na Soudní dvůr EU. Otázka, zda určitý soud tuto povinnost má, či nemá, přitom může být v některých případech poměrně citlivá. Tak tomu je zejména ve vztahu k soudům, jejichž úkolem a vůbec smyslem existence je ochrana ústavnosti.

Taktéž v ČR vyvstává otázka, zda Ústavní soud ČR (také jen „ÚS“) může za určitých okolností mít povinnost obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr. Tato otázka však dosud nebyla, alespoň ze strany českých soudů, uspokojivě a jednoznačně vyřešena. Situace se však možná změnila v létě 2019, kdy Nejvyšší soud ČR (také jen „NS“) ve svém rozsudku ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018, konstatoval, že „*Soud ochrany ústavnosti nemá v řízení o ústavních stížnostech povinnost předběžnou otázku SDEU položit.*“<sup>1</sup>

\* Mgr. Lukáš Boháček. Autor je doktorandem na katedře mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a zaměstnancem Nejvyššího soudu. K odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018, a k jeho právním závěrům se tak autor rovněž interně vyjádřil a upozornil na jeho sporné aspekty v rámci připomínkového řízení ke zveřejnění rozhodnutí ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu. E-mail: lukas.bohacek@law.muni.cz.

<sup>1</sup> Rozsudek NS ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018, bod 46.

Článek podrobuje tento rozsudek a v něm dovozený závěr kritické reflexi, aniž by přitom bylo cílem tuto citlivou otázku jednoznačně vyřešit. Nejprve stručně nastíní problematiku předběžných otázek v případě soudů ochrany ústavnosti a následně přistoupí ke kritickému zhodnocení závěrů uvedených v posuzovaném rozhodnutí NS. V tomto směru bude nejprve shrnut průběh dotčeného řízení, na což naváže pojednání o samotné otázce povinnosti ÚS předkládat Soudnímu dvoru předběžné otázky, a to v rovině ústavního i unijního práva. Článek bude konečně uzavřen úvahou nad tím, jak by mohlo být rozhodnutí učiněno přesvědčivějším a jaký způsob vyřešení této otázky se může do budoucna nabízet.

## 1. Soudy ochrany ústavnosti a předběžné otázky

Přístup soudů členských států, kterým přísluší ochrana ústavnosti, je ve vztahu k předkládání předběžných otázek různý. Ponecháme-li stranou státy, jež specializovaný soud ochrany ústavnosti nemají, lze zjednodušeně uvést, že ústavní soudy se staví k předkládání předběžných otázek buď vstřícněji, nebo naopak zdrženlivěji.

Do první skupiny se řadí belgický ústavní soud, který podle výroční zprávy Soudního dvora 2018 předložil již 38 předběžných otázek. Poměrně velký počet předběžných otázek, a to 5, podal rakouský ústavní soud. Ústavní soudy ostatních členských států jsou pak v historickém pohledu o něco zdrženlivější. Italský ústavní soud podal do roku 2018 celkem 3 předběžné otázky, ústavní soudy Litvy a Spolkové republiky Německo po 2 předběžných otázkách a orgány ochrany ústavnosti ve Španělsku, Francii, Lucembursku, Polsku a Slovinsku po jedné. Zcela zdrženlivé pak jsou např. ústavní soudy Chorvatska, Slovenska a Malty, které zatím žádnou předběžnou otázku Soudnímu dvoru nepředložily.<sup>2</sup>

Různý přístup ústavních soudů lze v historickém pohledu vysledovat i k tomu, zda se považují za „soud“ ve smyslu čl. 267 SFEU, a zda se tak vůbec mohou obracet s předběžnými otázkami na Soudní dvůr, případně k tomu mít i povinnost. Tak např. Ústavní soud Spolkové republiky Německo („Spolkový ústavní soud“) uznal, že „soudem“ ve smyslu čl. 267 SFEU je a odpovídající povinnost mít může, po dlouhou dobu však žádnou předběžnou otázku nepředložil. Stejně tak svoji povinnost uznal i portugalský ústavní soud. Naopak ústavní soudy Španělska, Itálie a Lucemburska svoji možnost a povinnost předkládat předběžné otázky dlouhou dobu vylučovaly s argumentem, že otázka výkladu unijního práva před nimi nemůže vůbec vyvstat.<sup>3</sup>

Pokud jde o český ÚS, ten se řadí k ústavním soudům volícím zdrženlivý přístup. Doposud, stejně jako soudy ochrany ústavnosti na Slovensku či v Chorvatsku, žádnou předběžnou otázku nepředložil. Otázka jeho případné povinnosti tak učinit poté není dosud zcela vyjasněná.

Česká odborná literatura se nicméně shoduje, že ÚS soudem, na který povinnost ve smyslu čl. 267 (3) SFEU dopadá, respektive v některých případech dopadat může, je. To přitom jak v řízení o ústavních stížnostech, tak i v řízení o abstraktní kontrole norem.

<sup>2</sup> SOUDNÍ DVŮR EU. Výroční zpráva 2018: soudní činnost. In: *curia.europa.eu* [online]. 2019 [cit. 2020-01-22], s. 140–142. Dostupné z: <[https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-10/\\_ra\\_2018\\_cs.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-10/_ra_2018_cs.pdf)>.

<sup>3</sup> BOBEK, M. – KOMÁREK, J. – PASSER, J. M. – GILLIS, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, s. 69–73 a 221.

V obou typech řízení totiž může vyvstat nejasná otázka výkladu práva EU, jejíž zodpovězení bude pro rozhodnutí ÚS nezbytné. ÚS je totiž podle odborné literatury „soudem členského státu“ ve smyslu čl. 267 SFEU a zároveň i soudem, proti jehož rozhodnutí „nelze podat opravný prostředek podle vnitrostátního práva“. Ačkoliv totiž není součástí soustavy obecných soudů, nýbrž vytváří samostatnou jedinstupňovou soudní soustavu, je v před ním vedených řízeních instancí prvního a zároveň i posledního stupně.<sup>4</sup>

Samotný ÚS si pak vyhradil možnost se k této otázce v budoucnu sám vyjádřit,<sup>5</sup> s konečnou platností tak však dosud neučinil. Jak navíc upozorňuje Stehlík, jeho judikatura k tomu, zda se vůbec považuje za „soud“ pro účely čl. 267 SFEU (a tedy zda na něj vůbec může povinnost dopadat), není zcela jednoznačná.<sup>6</sup> Jeho přístup v praxi nicméně naznačuje, že v podstatě implicitně uznává, že danou povinnost mít může. Nepředložení předběžné otázky totiž někdy odůvodňuje odkazem na relevantní výjimky tak, jak tyto vyplývají z judikatury Soudního dvora (tedy odkazem na doktríny *acte clair*, *acte éclairé* a *nerelevanci*?).

Dosavadní doktrinární přístup ÚS k unijnímu právu ve svém vyjádření nedávno přiblížil předseda ÚS Pavel Rychetský. Ten, ačkoliv ve vztahu k řízení o kontrole norem, uvedl: „Celá dosavadní judikatur[a] ÚS (např. nálezy cukerné kvóty – Pl. ÚS 50/04, oba lisabonské nálezy, nález k evropskému zatykači atd.) vycházela z paradigmatu, že existují dva separované právní systémy – národní a evropský. Národní je pod kontrolou a derogační kompetenci Ústavního soudu, evropský patří výlučně do kompetence Soudního dvora EU v Lucemburku. V duchu této doktríny [ÚS] až dosud přezkoumával napadené části právního řádu, které vznikly cestou implementace komunitárního práva, pouze z hlediska ústavnosti vnitrostátní legislativní procedury jejich přijetí. Odmítal se tedy věnovat materiálnímu přezkumu obsahu napadené normy, což mu mimochodem umožňovalo vyhnout se povinnosti položení předběžné otázky k ESD.“<sup>8</sup>

Jelikož však oba právní systémy vzájemně již zcela prorostly, a je tak nemožné mezi nimi v praxi rozlišovat, bude v budoucnu namísto dosavadní doktrinární přístup odmítnout. ÚS proto podle jeho názoru bude muset s institutem předběžné otázky pracovat.<sup>9</sup>

V kontextu slov Pavla Rychetského, jež naznačují, že by mohla být pozice ÚS v budoucnu více vyjasněna, lze závěrem poukázat na vstřícný přístup některých ústavních soudů členských států k předkládání předběžných otázek z poslední doby.

Tak např. Spolkový ústavní soud, který dosud patřil mezi zdrženlivější ústavní soudy, v listopadu 2019 uvedl, že se v budoucnu bude snažit při výkladu Listiny základních práv

<sup>4</sup> Ibidem; z novějších děl např. TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 2. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 395; STEHLÍK, V. Ohlédnutí se (nejen) za řízením o předběžné otázce v prvních 15 letech členství České republiky v Evropské unii. In: KYSELOVSKÁ, T. – SEHNÁLEK, D. – ROZEHNALOVÁ, N. (eds). *IN VARIETATE CONCORDIA: soubor vědeckých statí k počtě prof. Vladimíra Týče*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 358–361; nezahajování řízení o předběžné otázce ÚS kritizují i další autoři, např. SEHNÁLEK, D. Je soudní rozhodnutí (české i unijní) obecně závazné a má povahu pramene práva? In: KYSELOVSKÁ, T. – SEHNÁLEK, D. – ROZEHNALOVÁ, N. (eds). *IN VARIETATE CONCORDIA: soubor vědeckých statí k počtě prof. Vladimíra Týče*, s. 319–320.

<sup>5</sup> Nález ÚS ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04.

<sup>6</sup> STEHLÍK, V. Ohlédnutí se (nejen) za řízením o předběžné otázce v prvních 15 letech členství České republiky v Evropské unii, s. 359.

<sup>7</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, ve věci 283/81.

<sup>8</sup> RYCHETSKÝ, P. Proměny právního řádu po listopadu 1989 aneb hrst osobních vzpomínek. In: *Centrum pro lidská práva a demokracii* [online]. 17. 11. 2019 [cit. 2020-01-18]. Dostupné z: <<http://www.centrumlidskaprava.cz/blog/promeny-pravniho-radu-po-listopadu-1989-aneb-hrst-osobnich-vzpominek>>.

<sup>9</sup> Ibidem.

EU (kterou nově zahrnul do svého referenčního rámce přezkumu) o úzkou spolupráci se Soudním dvorem. Proto bude při naplnění podmínek čl. 267 (3) SFEU předběžné otázky Soudnímu dvoru předkládat.<sup>10</sup> Stejně tak ústavní soudy Španělska, Itálie a Lucemburska, jež namítaly, že před nimi otázka výkladu práva EU nevyvstává, svůj přístup zřejmě přehodnotily a s předběžnou otázkou se, jak bylo uvedeno, již na Soudní dvůr obrátily.

Rozhodnutí NS, kterým se tento článek dále zabývá, tedy přichází v době, která naznačuje spíše vzrůstající náklonnost ústavních soudů členských států obracet se na Soudní dvůr EU s předběžnými otázkami.

## 2. Případ řešený Nejvyšším soudem pod sp. zn. 30 Cdo 3378/2018

Podstatou věci je vznesený nárok na náhradu škody způsobené jednotlivci porušením unijního práva. K tomu mělo dojít tím, že ÚS nepředložil v předchozím řízení<sup>11</sup> předběžnou otázku.

V tomto původním řízení stěžovatel (žalobce) namítal, že je diskriminován v oblasti důchodového pojištění z důvodu, že vykonává trest odnětí svobody, a požadoval po obecných soudech a následně i po ÚS předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru k výkladu dvou unijních směrnic, týkajících se 1) rovného zacházení z důvodu rasy a etnického původu<sup>12</sup> a 2) rovného zacházení v zaměstnání a povolání.<sup>13</sup>

Ani obecné soudy, ani ÚS nicméně předběžnou otázku nepředložily. ÚS se však s návrhem jejího předložení vypořádal a uvedl, že směrnice případ stěžovatele vůbec nepokrývají, neboť jejich působnost pokrývá jiné diskriminační důvody, než je stěžovatelem uváděný výkon trestu odnětí svobody.<sup>14</sup> Stěžovatel nicméně přesto v nepředložení předběžné otázky ze strany ÚS spatřuje porušení čl. 267 (3) SFEU, a proto se v souladu s judikaturou Soudního dvora<sup>15</sup> po ČR domáhá náhrady škody způsobené mu tímto porušením unijního práva.

Nižší soudy se rozhodly přistoupit k posouzení věci ústavněprávně a žalobu proti ČR zamítly. Jako důvod uvedly, že rozhodnutí ÚS nelze s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy a judikaturu ÚS<sup>16</sup> podrobovat ze strany obecných soudů přezkumu dříve, než je toto rozhodnutí zpochybněno rozhodnutím ESLP.

Podaným dovoláním se věc nicméně dostala k NS, který se s pohledem nižších soudů neztotožnil. Ten pro účely zodpovězení otázky, zda mohou obecné soudy přezkoumávat vykonatelná rozhodnutí ÚS, naopak posuzoval, zda je ÚS soudem, na který dopadá ve smyslu čl. 267 (3) SFEU povinnost obracet se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami.<sup>17</sup> V rozhodnutí poté dospěl k závěru, že ÚS soudem, na který by dopadala povinnost ve smyslu tohoto článku, není. Proto nelze jeho vykonatelná rozhodnutí o ústavních stížnostech věcně přezkoumávat obecnými soudy ani v případě, že je namítáno porušení čl. 267 (3) SFEU.<sup>18</sup>

<sup>10</sup> Usnesení Spolkového ÚS ze dne 6. 11. 2019, sp. zn. 1 BvR 16/13 a ze dne 6. 11. 2019, sp. zn. 1 BvR 276/17.

<sup>11</sup> Vedeném pod sp. zn. IV. ÚS 3828/12.

<sup>12</sup> Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000.

<sup>13</sup> Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000.

<sup>14</sup> Usnesení ÚS ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. IV. ÚS 3828/12.

<sup>15</sup> Zejm. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 9. 2003 ve věci C-224/01.

<sup>16</sup> Např. náleží ÚS ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. II ÚS 179/13.

<sup>17</sup> Rozsudek NS ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018, bod 33.

<sup>18</sup> Ibidem, body 43–46.

### 3. Povinnost Ústavního soudu předkládat předběžné otázky

Nejen, že může být diskutabilní, zda je mezi otázkou povinnosti ÚS obracet se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami a otázkou přípustnosti věcného přezkumu jeho vykonatelných rozhodnutí vůbec nutná propojenost (a zda odpověď na první z nich nutně předurčuje odpověď na tu druhou – a tedy zda je vůbec namístě ji v daném řízení řešit),<sup>19</sup> ale navíc se NS řešením první z těchto otázek dostal do obtížné situace.

Obecně lze totiž k řešení této otázky přistoupit jednak z hlediska ústavního práva (tedy pohledem ÚS), jednak z hlediska unijního práva (tedy pohledem Soudního dvora). Zvolené hledisko přitom může významně ovlivnit její výsledné posouzení. Obecný soud, vázaný ústavním i unijním právem, by přitom měl nejlépe dostatečně zohlednit obě tato hlediska.

Článek se nejprve obecně věnuje oběma nabízejícím se hlediskům a posuzuje, jaká konkrétní argumentace se v jejich rámci nabízí ve prospěch závěru, že ÚS povinnost předkládat předběžné otázky nemá. Následně je přistoupeno ke kritickému posouzení samotné argumentace NS uvedené v rozhodnutí pod sp. zn. 30 Cdo 3378/2018 a poukázáno na její slabá místa.

#### 3.1 Ústavněprávní rovina

V rovině ústavněprávní se nabízí argumentovat obecnými principy hierarchické výstavby právního řádu a struktury soudní soustavy. Jednotlivé ústavněprávní a státně-politické aspekty, které lze v tomto kontextu zohlednit, jsou např.:

- ÚS není součástí soustavy obecných soudů, nýbrž zvláště stojící soudní orgán ochrany ústavnosti.<sup>20</sup>
- Jeho úkol a smysl existence spočívá v ochraně ústavního pořádku (zkoumání souladu s jeho normativními a hodnotovými kategoriemi), kterým je také výlučně při své činnosti vázán. Součástí ústavního pořádku přitom dle ustálené judikatury ÚS není unijní právo.<sup>21</sup>
- Vzhledem k tomuto referenčnímu rámci přezkumu jsou předmětem výkladu ÚS pouze normy ústavního práva, nikoliv práva unijního či podústavního. Těm se ÚS věnuje jen v omezeném rozsahu, a to navíc vždy pouze optikou ústavně zaručených práv a svobod.<sup>22</sup>
- ÚS je strážce ústavního pořádku ČR a představuje nejvyšší autoritu, která je oprávněna s konečnou platností určovat správný výklad ústavního práva.<sup>23</sup> Dovození povinnosti obracet se na jiný soudní orgán by mohlo v důsledku znamenat jeho omezení, či až podřízení se jiné autoritě (Soudnímu dvoru).

<sup>19</sup> Lze jen stručně uvést, že rovněž v případě závěru, že je ÚS povinný předkládat Soudnímu dvoru předběžné otázky, by možná mohla být využita argumentace NS uvedená zejm. v bodech 38 a 44 rozhodnutí stran procesní autonomie členských států a možnosti dovolat se práv před obecnými soudy, jež mají povinnost se na Soudní dvůr obracet. Námitky vznesené v kap. č. 3.4.3 nicméně platí i zde.

<sup>20</sup> Čl. 83 a 91 Ústavy.

<sup>21</sup> Např. náleží ÚS ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, náleží ÚS ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II ÚS 1009/08 a náleží ÚS ze dne 29. 11. 2011, sp. zn. II ÚS 1658/11.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Proto jsou vykonatelné nálezy ÚS dle čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné pro všechny orgány a osoby.

Na základě těchto argumentů se na první pohled může nabízet závěr, že jelikož není ÚS vázán unijním právem, nemá (a nemůže mít) ani povinnost obracet se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami. Tato povinnost je totiž stanovena právem EU a nikoli ústavním pořádkem, jehož není unijní právo součástí. Tento čistě ústavněprávní závěr by však mohl (s výhradami) přesvědčivě přijmout pouze samotný ÚS. Oproti obecnému soudu totiž může zdůraznit svoji vázanost výlučně ústavním pořádkem.

Takový přístup by byl nicméně problematický, a to z několika důvodů. Za prvé, ÚS by mohl tímto způsobem rozhodnout pouze s důsledky dovnitř státu. Ignoroval by přitom mezinárodní a unijní kontext a závazky České republiky vyplývající z mezinárodního a unijního práva. To by bylo ze strany ÚS problematické např. již s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy, dle něhož ČR dodržuje závazky vyplývající z mezinárodního (a unijního) práva.<sup>24</sup> V souladu s tím by měl přinejmenším vzít do úvahy i rovinu unijní.

Za druhé, ÚS tak prozatím nerozhodl, čímž pozici obecného soudu (a možnost dovození závěru o absenci povinnosti) ještě více ztěžuje. Jak bylo navíc uvedeno, jeho judikatura k tomu, zda je vůbec „soudem“ pro účely čl. 267 SFEU, a zda tak může mít i povinnost předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku, není dosud uspokojivě vyjasněna.<sup>25</sup> Svým přístupem však v podstatě implicitně uznává, že danou povinnost mít může, neboť ve svých nálezech často s odkazem na příslušné výjimky zdůvodňuje, proč není v daném řízení potřeba se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou obracet. Tak tomu bylo ostatně i v řízení předcházejícím dotčenému řízení (vedeném pod sp. zn. IV. ÚS 3828/12), v němž ÚS uvedl: „Tyto směrnice tedy případ stěžovatele vůbec nepokrývají. Městský soud tedy nikterak nepochybil, pokud nepostupoval způsobem stěžovatelem navrženým a ani Ústavní soud nespatřuje důvod se v této věci na Soudní dvůr Evropské unie obracet.“<sup>26</sup>

Samotný ÚS tak v podstatě uznává, že je (respektive se cítí být) čl. 267 SFEU vázán a pouze v daném řízení nenaplnuje tímto ustanovením a judikaturou Soudního dvora stanovené podmínky.

Z těchto důvodů ústavněprávní hledisko nenabízí jednoznačnou podporu pro kategorický závěr, že ÚS nemá povinnost Soudnímu dvoru předběžné otázky předkládat. Tento závěr by proto byl v ústavněprávní rovině, zejména s ohledem na dosavadní přístup samotného ÚS a čl. 1 odst. 2 Ústavy, problematický.

### 3.2 Unijní rovina

Povinnost předkládat předběžné otázky ve smyslu čl. 267 (3) SFEU se týká jednak otázek výkladu, jednak otázek platnosti unijního práva. Jelikož v dotčeném řízení byla otázka povinnosti řešena pouze ve vztahu k výkladu unijního práva, omezí se na něj i tento článek.

Pokud zkoumáme, zda má určitý orgán povinnost ve smyslu čl. 267 (3) SFEU obracet se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami týkajícími se výkladu práva EU, musíme v podstatě kladně odpovědět na čtyři logicky navazující otázky<sup>27</sup>:

<sup>24</sup> Toto ustanovení, jež je součástí ústavního pořádku, není jen proklamací, nýbrž má i významnou interpretační funkci, viz RYCHETSKÝ, P. Komentář k čl. 1. In: RYCHETSKÝ, P. – LANGÁŠEK, T. – HERC, T. – MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 8.

<sup>25</sup> STEHLÍK, V. *Ohlédnutí se (nejen) za řízením o předběžné otázce v prvních 15 letech členství České republiky v Evropské unii*, s. 359.

<sup>26</sup> Usnesení ÚS ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. IV. ÚS 3828/12.

<sup>27</sup> To vyplývá ze znění čl. 267 (3) SFEU, judikatury Soudního dvora i z odborné literatury, např. FAIRHURST, J. *Law of the European Union*. 9<sup>th</sup> edition. Harlow: Pearson Education Limited, 2012, s. 188–190.

- 1) *Je daný orgán „soudem“ členského státu ve smyslu čl. 267 SFEU?* Pro posouzení této otázky se uplatní tzv. vaassenská kritéria vyplývající z judikatury Soudního dvora: 1) orgán je vytvořen na základě práva, 2) má trvalou povahu, 3) jeho pravomoc je z hlediska stran sporu obligatorní (daná zákonem), 4) rozhoduje spory mezi jednotlivci a 5) při svém rozhodování aplikuje právo.<sup>28</sup> Kromě toho dále 6) členové orgánu musí být ustanoveni státem a 7) u daného orgánu musí být zaručena nezávislost.<sup>29</sup> Pokud odpovíme na tuto otázku záporně, znamená to, že takový orgán povinnost obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr nemá a ani mít nemůže.<sup>30</sup> V případě kladné odpovědi je tento soud, jestliže jde o soud některého členského státu, obecně oprávněn, pokud v řízení před ním vyvstane otázka výkladu práva EU, jejíž zodpovězení je nezbytné pro jeho rozhodnutí, předběžnou otázku předložit. Pro určení, zda má povinnost, je nicméně namístě zkoumat další kroky.
- 2) *Jedná se o soud členského státu, jehož rozhodnutí „nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva“?* V tomto kroku se zkoumá, zda vnitrostátní právní řád členského státu poskytuje pro účastníka možnost napadnout rozhodnutí tohoto soudu „opravným prostředkem“ v autonomním smyslu čl. 267 SFEU. Pokud ano, soud povinnost předložit předběžnou otázku nemá. Pokud nikoli, je pro účely konstatování povinnosti namístě posoudit další 2 otázky.
- 3) *Vyvstává v řízení před takovým soudem otázka výkladu unijního práva?* Pokud nikoli, čl. 267 SFEU se vůbec neaplikuje a lze učinit závěr, že příslušný soud v daném řízení povinnost nemá. Pokud otázka výkladu práva EU před soudem, který splňuje rovněž 2 předchozí kroky, vyvstane, zkoumá se poslední krok.
- 4) *Je zde absence okolností pro využití výjimky (limitu) z povinnosti předložit předběžnou otázku?* Těmito výjimkami jsou zejména již výše zmíněné doktríny *acte clair* a *acte éclairé*, a dále situace, kdy otázka výkladu unijního práva sice v řízení vyvstala, není však pro způsob rozhodnutí věci relevantní. Teprve tehdy, kdy nelze využít žádnou z těchto výjimek, lze konstatovat, že daný orgán má povinnost předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku.

Uvedené znamená, že abychom pro konkrétní případ konstatovali povinnost určitého orgánu obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr, musí být splněny všechny 4 kroky tohoto čtyřbodového testu. Pro opačný závěr proto stačí dovodit, že alespoň 1 z nich není splněn.

Aby tedy mohl NS v unijní rovině dovodit kategorický závěr, že ÚS nemá ve smyslu čl. 267 (3) SFEU povinnost předkládat Soudnímu dvoru předběžné otázky, musí přesvědčivě zdůvodnit, že alespoň 1 z kroků v řízeních před ÚS není (a ani nemůže být) splněn, tj. že buď:

- ÚS není „soudem“ ve smyslu čl. 267 SFEU, neboť nenaplnjuje vaassenská kritéria,
- ÚS není soudem členského státu, proti jehož rozhodnutí „nelze podat opravný prostředek dle vnitrostátního práva“, tj. vnitrostátní právní řád umožňuje opravný prostředek podat,
- před ÚS nevyvstává (a nemůže vyvstat) otázka výkladu práva EU,

<sup>28</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 6. 1966, ve věci 61/65.

<sup>29</sup> Např. TÝČ, V. *Právo Evropské unie pro ekonomy*, 7. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 163.

<sup>30</sup> TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*, s. 390–395, 401; rovněž FAIRHURST, J. *Law of the European Union*, s. 182–185.

- v každém řízení před ÚS existují okolnosti pro využití některé výjimky z povinnosti předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku.

### 3.3 Argumentace Nejvyššího soudu v dotčeném řízení

Z dosud uvedeného vyplývá, že aby bylo možné dospět ke kategorickému závěru, že ÚS povinnost předkládat Soudnímu dvoru předběžné otázky nemá, nabízí se v podstatě dvojitý přístup:

- 1) vykládat čl. 267 (3) SFEU a dospět k závěru, že ÚS není „soudem“, před kterým mohou vyvstat otázky výkladu práva EU a „proti jehož rozhodnutí není přípustný opravný prostředek“ (unijní hledisko), nebo
- 2) posuzovat, zda z jiného (ústavněprávního či státoprávního) důvodu nemá ÚS uvedenou povinnost, neboť není čl. 267 SFEU vázán (ústavněprávní hledisko).

Jinými slovy lze buď v unijní rovině vykládat čl. 267 (3) SFEU, nebo se v ústavněprávní rovině zabývat státoprávními a ústavněprávními úvahami. Jelikož je ale NS obecným soudem, zdá se žádoucí dostatečně důkladně a citlivě otázku posoudit v obou rovinách a důsledně mezi nimi, a jednotlivými argumenty v jejich rámci, rozlišovat. Jako obecný soud, který je vázán oběma rovinami, by se pak měl nejlépe pokusit najít souladné řešení. To z důvodu, že situace, kdy má tuto otázku posoudit a rozhodnout právě obecný soud, není zcela ideální. Může být totiž sporné, zda je k tomu vůbec dostatečně legitimován. Případnější by bylo spíše jednoznačné vyjádření od samotného ÚS.

Z odůvodnění zkoumaného rozsudku se zdá, že si NS zvolil hledisko unijní, neboť řeší výklad čl. 267 (3) SFEU, přičemž se v rámci své argumentace věnuje druhé z uvedených otázek, tedy tomu, zda je ÚS soudem, proti jehož rozhodnutí nelze podat opravný prostředek podle vnitrostátního práva. Nejprve totiž dospívá k závěru, že ÚS je sice „soudem“ ve smyslu čl. 267 SFEU (tj. odpověď na 1. otázku), aby následně mohl řešit, zda je „soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky“ (tj. 2. otázka).<sup>31</sup>

Odpověď na tuto otázku je přitom podle NS nutné hledat ve vnitrostátním právním řádu, neboť jak uvádí na začátku svého posouzení: „*Jeho vztah k obecným soudům se výslovně odvíjí od vnitrostátní právní úpravy.*“<sup>32</sup>

S tímto přístupem k posouzení otázky č. 2 lze souhlasit. Odůvodnění by se nicméně mělo zabývat existencí „opravného prostředku“ proti rozhodnutím ÚS. To ale NS vůbec nečiní. S využitím judikatury ÚS naopak uvádí v podstatě ústavněprávní argumenty (důvody č. 1 a 2),<sup>33</sup> doplněné dvojicí vlastních argumentů (důvody č. 3 a 4).<sup>34</sup> Konkrétně jde o tyto:

- 1) Ústavní stížnost je specifický opravný prostředek, jehož účelem je zabezpečit respekt, popřípadě poskytovat ochranu ústavním pořádkem zaručeným základním právům a svobodám. ÚS přitom není součástí obecné soudní soustavy, neboť kritériem jím prováděného přezkumu je ústavnost, tzn. zkoumání souladu s normativními a hodnotovými kategoriemi Ústavy. V tomto směru je zejména zdůrazněno

<sup>31</sup> Rozsudek NS ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018, bod 38.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Body 39–41.

<sup>34</sup> Body 42–43.

odlišení funkcí ústavního soudnictví od obecného soudnictví, a to s odkazem na rozsudek Soudního dvora ve věci UNIBET (C-432/05),<sup>35</sup> dle kterého je věcí členských států upravit svá procesní pravidla.<sup>36</sup>

- 2) Referenčním rámcem přezkumu ÚS jsou normy ústavního pořádku ČR, přičemž právo EU není jeho součástí. ÚS proto není příslušný k tomu, aby toto právo vykládal. Jeho úkolem je ochrana ústavnosti, nikoliv dohled nad dodržováním unijním právem vymezených podmínek předkládání předběžných otázek obecnými soudy. Nepoložení předběžné otázky může představovat zásah do základních práv, nicméně ÚS ani v tomto případě vlastní výklad práva EU neprovádí.<sup>37</sup>
- 3) Postupují takto i další ústavní soudy, přičemž tento přístup je aprobován i SDEU.<sup>38</sup>
- 4) S ohledem na jednoznačné znění čl. 267 (3) SFEU je vyloučeno, aby byl povinným soudem i ÚS, pokud jím je už obecně NS nebo NSS. Právo EU zřetelně vychází z předpokladu, že v konkrétním řízení bude povinnost k předložení předběžné otázky zatěžovat způsobem vymezeným vnitrostátní právní úpravou vždy jen jediný soudní orgán.<sup>39</sup>

S ohledem na uvedené dospívá NS k závěru, že ÚS není „*soudem, proti jehož rozhodnutí nelze podat opravný prostředek dle vnitrostátního práva*“. ÚS tak je na základě své úvahy oprávněn předkládat Soudnímu dvoru předběžné otázky, není však ve smyslu čl. 267 (3) SFEU povinen.<sup>40</sup>

Tento dovozený závěr mají navíc podpořit dva podpůrné argumenty. První z nich slouží k odůvodnění, že NS, jakožto soud povinný obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr ve smyslu čl. 267 (3) SFEU, v dotčeném řízení předběžnou otázku sám nepředkládá. Tímto důvodem je dovolání se výjimky v podobě doktríny *acte éclairé*, přičemž tak NS činí odkazem na rozsudek Soudního dvora ve věci UNIBET (C-432/05).<sup>41</sup>

Druhým důvodem je poté názor NS, že jeho právní posouzení na vnitrostátní úrovni ve výsledku nezbavuje poškozené osoby práva na náhradu újmy způsobené porušením unijního práva. Důvodem přitom má být zřejmě to, že ačkoliv své nároky nemohou odvozovat od rozhodnutí ÚS o podané ústavní stížnosti, mohou je odvodit od povinného obecného soudu rozhodujícího před tím, než věc posoudil ÚS.<sup>42</sup>

## 3.4 Hodnocení odůvodnění Nejvyššího soudu

### 3.4.1 Hlavní argumentace

Ještě před samotným hodnocením zvoleného odůvodnění lze uvést úvahu, že dovození kategorického závěru, že ÚS nemá povinnost ve smyslu čl. 267 (3) SFEU, na základě nedostatku v kroku č. 2 (tedy existence opravného prostředku podle vnitrostátního práva)

<sup>35</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2007, ve věci C-432/05.

<sup>36</sup> Rozsudek NS ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018, bod 39.

<sup>37</sup> Ibidem, body 40–41.

<sup>38</sup> Ibidem, bod 42.

<sup>39</sup> Ibidem, bod 43.

<sup>40</sup> Ibidem, bod 38 a 43–46.

<sup>41</sup> Ibidem, bod 45.

<sup>42</sup> Ibidem, bod 44 ve spojení s bodem 38.

se ve vztahu k soudu ochrany ústavnosti zdá být z pohledu unijního práva jako nejobtížnější. To zvláště za situace, kdy je nejprve konstatováno, že ÚS naplňuje vaassenská kritéria, a proto je „soudem“ ve smyslu kroku č. 1.

Pokud jde o hodnocení jednotlivých Nejvyšším soudem uvedených důvodů, lze předstíhat, že ačkoliv by se měl NS jakožto obecný soud pokusit citlivě a důkladně zvážit danou otázku v obou rovinách a důsledně mezi nimi a jednotlivými argumenty rozlišovat, bohužel tak nečiní. V rámci své argumentace tyto roviny a argumenty naopak směšuje. Vykládá totiž čl. 267 (3) SFEU (a tím v podstatě uznává, že je jím ÚS vázán), svůj závěr nicméně s využitím judikatury ÚS odůvodňuje v podstatě ústavněprávní argumentací založenou na struktuře soudní soustavy (a dělbě kompetencí mezi obecné soudy a ÚS).

Ve vztahu k prvnímu důvodu o povaze ústavní stížnosti a postavení ÚS, založenému na judikatuře ÚS, lze uvést, že tento je argumentem ústavněprávním. V rovině práva EU by jím bylo možné argumentovat (ve spojení s druhým důvodem) jen ve směru, že ÚS vůbec není „soudem“ ve smyslu čl. 267 SFEU. NS nicméně konstatoval, že ÚS „soudem“ ve smyslu tohoto článku je. Pokud pak jde o argumentaci povahou ústavní stížnosti, týká se tato nesprávného opravného prostředku. Zkoumat a posuzovat se totiž má existence opravného prostředku proti rozhodnutí ÚS, nikoli toho, který lze k tomuto soudu podat.

I druhý vznesený argument o omezeném referenčním rámci přezkumu ÚS a absenci výkladu unijního práva z jeho strany, který je rovněž založen na judikatuře ÚS, je ústavněprávní. Pomineme-li, že je tento argument značně sporný,<sup>43</sup> mohl by v rovině práva EU mít význam taktéž spíše pro závěr, že ÚS vůbec není „soudem“ ve smyslu čl. 267 SFEU, případně že před ním vůbec otázka výkladu unijního práva nemůže vyvstat, neboť tento orgán unijní právo při své činnosti nevykládá. V takovém případě by byl nicméně závěr NS o oprávněnosti ÚS předkládat předběžné otázky nesprávný. Pokud totiž vůbec nevystává v řízení otázka výkladu unijního práva, není soud ani oprávněn předběžnou otázkou Soudnímu dvoru předložit.<sup>44</sup> V každém případě použití tohoto argumentu pro závěr, že ÚS není soudem, proti jehož rozhodnutí nelze podat opravný prostředek, je nepřijatelné.

Třetí a čtvrtý argument jsou pak pouhými tvrzeními NS bez jakéhokoliv odkazu na relevantní judikaturu Soudního dvora.

Tyto závěry navíc nijak nevyplývají ani z rozsudku UNIBET (C-432/05), jehož se rozhodnutí dovolává při zdůvodnění, proč není v daném případě Soudnímu dvoru předložena předběžná otázka. Toto rozhodnutí Soudního dvora se totiž týká zásady účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem EU a související procesní autonomie členských států vytvářet procesněprávní instituty právní ochrany v případě, že úprava na úrovni EU chybí. Závěr, že ÚS není soudem, na který by dopadala povinnost obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr, přitom z tohoto rozhodnutí nijak nevyplývá. V odůvodnění je navíc ne zcela přesvědčivě odkazováno jen na prvotní kontextuální vyjádření neřešící samotnou podstatu předběžné otázky.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Srov. např. BOBEK, M. Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „poslouchej, co říkám a nekoukej, co dělám“? In: KOSAŘ, D. – KŘEPELKA, F. – VYHNÁNEK, L. (eds). *Kompendium evropského ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 90 an.

<sup>44</sup> Viz znění čl. 267 SFEU. Taková otázka by byla hypotetická a Soudní dvůr by ji shledal jako nepřipustnou (viz např. TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*, s. 401).

<sup>45</sup> Je odkazováno na body 39–42, jež tvoří kontextuální úvod pro následné úvahy Soudního dvora, uvedené v bodech 46–65 (viz bod 45, v němž Soudní dvůr uvádí, že „[n]a první otázku položenou překládajícím soudem je třeba odpovědět ve světle těchto úvah“).

Vzhledem k uvedenému lze dospět k závěru, že odůvodnění v rozsudku NS dovozeného závěru o absenci povinnosti ÚS obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr (a aplikace čl. 267 (3) SFEU) není zcela důsledné. Pojem „*soud, proti jehož rozhodnutí nelze podat opravný prostředek podle vnitrostátního práva*“ je totiž unijním – autonomním – pojmem. Jediným rozhodujícím kritériem zde přitom je existence „opravného prostředku“ ve vnitrostátním právním řádu, přičemž se zdůrazňuje funkční pojetí.<sup>46</sup> ÚS přitom soudem, proti němuž nelze podle českého vnitrostátního práva podat opravný prostředek, je. Český právní řád totiž žádný opravný prostředek proti rozhodnutí ÚS nepřipouští, přičemž za něj nelze považovat ani stížnost k ESLP.<sup>47</sup> Ačkoliv tedy ÚS vytváří samostatnou soudní soustavu (ochrany ústavnosti), je v jím vedených řízeních instancí prvního a zároveň i posledního stupně.<sup>48</sup>

Samotnou otázku, zda lze proti rozhodnutí ÚS podávat opravný prostředek, přitom NS vůbec nezodpověděl (a ani se jí blíže nezabýval). Místo toho argumentuje strukturou soudní soustavy a zřejmě počítá s předpokladem (viz jím uvedený důvod č. 4 výše), že cílem čl. 267 (3) SFEU je uložit povinnost předkládat předběžné otázky pouze jedinému orgánu v rámci jednoho řízení. Pokud je tímto orgánem už NS nebo NSS (či jiný obecný soud), pak jím dle názoru NS již zřejmě nemůže zároveň být i ÚS.

### 3.4.2 Dovození limitu z povinnosti předkládat předběžné otázky?

Pokud tedy odhlédneme od nedůsledné struktury argumentace a posoudíme tento důvod obsahově, lze jej v podstatě chápat jako dovozování určité výjimky či limitu povinnosti předkládat předběžné otázky (tedy v podstatě krok č. 4 testu).

Problém je, že takový limit z práva EU jednoznačně nevyplývá. Naopak by mohl být v rozporu jednak s tím, co ve vztahu k ÚS dovozuje česká odborná literatura,<sup>49</sup> dále pak i s cíli řízení o předběžné otázce. Povinnost k předložení předběžné otázky je totiž stanovena z důvodu, že případný nesprávný výklad soudu, proti jehož rozhodnutí není opravný prostředek přípustný, již není možné později napravit. Cílem tak především je 1) zabránit rozdílné judikatuře, tedy zajištění jednotného výkladu a aplikace práva EU a 2) zabezpečit ochranu práv vyplývajících jednotlivcům z unijního právního řádu.<sup>50</sup> Tyto cíle by nicméně při dovození uvedeného limitu mohly být ohroženy, a to z následujících důvodů, např.:

- Před rozhodnutím ÚS nemusí v některých výjimečných případech (např. ústavní stížnost proti neústavnímu zásahu či opatření veřejné moci<sup>51</sup> či v situacích podle § 75 odst. 2 zákona o ústavním soudu) obecné soudy vůbec samy rozhodnout. Nelze přitom vyloučit, že v nich bude ÚS vykládat právo EU – např. Listinu základních práv EU (to nicméně samozřejmě pouze v případech, kdy je jí ČR ve smyslu jejího čl. 51 vázána).<sup>52</sup>

<sup>46</sup> TOMÁŠEK, M. – TYČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*, s. 395–396.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> BOBEK, M. – KOMÁREK, J. – PASSER, J. M. – GILLIS, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*, s. 69–73 a 221.

<sup>49</sup> Jak bylo uvedeno výše v kap. č. 1.

<sup>50</sup> TOMÁŠEK, M. – TYČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*, s. 391, 395; rovněž např. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 9. 2003, ve věci C-224/01.

<sup>51</sup> § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>52</sup> Listina základních práv EU, ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má ve smyslu čl. 6 Smlouvy o EU stejnou právní sílu jako Smlouvy.

- Nelze dále vyloučit, že ÚS bude v rozhodnutí posuzovat jinou otázku výkladu práva EU, než před ním učinil povinný obecný soud. Ta se může týkat opět např. Listiny základních práv EU, u níž samotný ÚS nedávno dovodil, že je součástí jeho referenčního rámce a kritérium jím prováděného přezkumu.<sup>53</sup> Stejně tak může být s ústavní stížností spojen i návrh k provedení konkrétní kontroly implementační normy,<sup>54</sup> k jejímuž posouzení může taktéž vyvstat otázka výkladu práva EU, např. příslušné směrnice.
- ÚS může navíc kasačně zasáhnout do rozhodnutí obecných soudů a zavázat je svým závazným právním názorem.<sup>55</sup> Pokud by přitom tento kasační zásah byl založen na nesprávném výkladu unijního práva, mohlo by se v podstatě jednat o autoritativní výklad unijního práva s důsledky pro další průběh řízení.

V důsledku těchto okolností by tak nemusel být zajištěn ani jednotný výklad a aplikace práva EU, ani dostatečně zabezpečena práva subjektů vyplývající jim z právního řádu EU (tedy hlavní cíle řízení o předběžné otázce a důvod pro stanovení povinnosti dle čl. 267 (3) SFEU).

Dovození uvedeného limitu povinnosti předkládat předběžné otázky se konečně nezdá být správné i s ohledem na rozsudek Soudního dvora ve věci C-337/95.<sup>56</sup> Ačkoliv se tento týká soudu pro Benelux a nikoli vztahu obecných a ústavních soudů, vyplývá z něj závěr, že přechází-li věc mezi soudy různých systémů jurisdikce, může být v jedné a té samé věci několik povinných soudů ve smyslu čl. 267 (3) SFEU.

Argumentace NS se proto zdá být nedůsledná. Neřeší totiž podstatu otázky, tj. možnost podat „opravný prostředek“ dle vnitrostátního práva. Ani při obsahovém přístupu k argumentaci potom jednotlivé uvedené důvody dovozený závěr dostatečně přesvědčivě neodůvodňují.

### 3.4.3 Podpůrné argumenty

Ne zcela důsledná jsou i podpůrná vyjádření NS. Jak bylo uvedeno, z rozsudku Soudního dvora ve věci UNIBET (C-432/05) totiž nikterak nevyplývá závěr o absenci povinnosti ÚS obracet se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami. Dovolání se doktríny *acte éclairée* je z tohoto důvodu (tj. nenaplnění jejich předpokladů) nepřipadné.

Pokud pak jde o konstatování, že uvedený závěr nezabavuje jednotlivce práv vyplývajících jim z právního řádu EU, je tento závěr zřejmě založen na nesprávném předpokladu, že před posouzením ústavní stížnosti ze strany ÚS věc již vždy posoudil obecný soud, který ve smyslu čl. 267 (3) SFEU povinnost předložit předběžnou otázku má, a jelikož tak neučinil, lze se náhrady újmy dovolat z důvodu jeho pochybení. Tento předpoklad se přitom zdá být nesprávný minimálně ze dvou (již výše naznačených) důvodů.

- 1) Povinný obecný soud nemusí v řízení existovat. Pokud by ÚS posuzoval ústavní stížnost podanou proti zásahu či opatření veřejné moci (a nikoli rozhodnutí soudu), nevstoupily by před ním obecné soudy vůbec „do hry“. Proto v případě, že ÚS

<sup>53</sup> Např. náleží ÚS ze dne 3. 6. 2019, sp. zn. II. ÚS 3505/18, a náleží ÚS ze dne 5. 11. 2019, sp. zn. II. ÚS 2778/19.

<sup>54</sup> § 64 odst. 1 písm. e) a § 64 odst. 2 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>55</sup> Náleží ÚS ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1642/11, či náleží ÚS ze dne 16. 5. 2017, sp. zn. IV. ÚS 2018/16.

<sup>56</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 11. 1997, ve věci C-337/95.

předběžnou otázku nepředloží, by nebylo možné od žádného povinného soudu nárok na náhradu škody, jež vznikla nepředložením předběžné otázky v rozporu s čl. 267 (3) SFEU, odvodit.

- 2) V řízení před ÚS může vyvstat jiná otázka, jež nebyla obecným soudem řešena, např. ve vztahu k Listině základních práv EU, na jejímž základě může ÚS danou ústavní stížnost přezkoumávat. Pokud by přitom byla ústavní stížnost odmítnuta či zamítnuta, řízení by skončilo a k „povinnému obecnému soudu“ by se tak věc již zpět nedostala.

S ohledem na uvedené lze proto shrnout a uzavřít, že odůvodnění zvolené NS není z důvodu své nedůslednosti a určité vnitřní nelogičnosti zcela přesvědčivé.

### 3.5 Mohlo by být odůvodnění přesvědčivější?

To, že je argumentace NS nedůsledná, však neznamená, že jednotlivé v odůvodnění uvedené argumenty jsou nutně nesprávné. Naopak, argumentace by mohla být v rovině práva EU, i s využitím v podstatě stejných důvodů, mnohem přesvědčivější, pokud by byla lépe uspořádaná.

V tomto směru se nabízí založit dovozený závěr buď na nedostatcích v kroku č. 1, případně v krocích č. 3 a 4 testu (nikoli však na kroku č. 2), tj. buď dovodit, že:

- ÚS vůbec není „soudem“ ve smyslu čl. 267 SFEU. Jeho postavení a činnost jsou natolik specifické, že tento orgán nenaplnuje vaassenská kritéria. Důsledkem by tak mohl být kategorický závěr, že ÚS povinnost předkládat předběžnou otázku nemá (neměl by však zároveň být ani oprávněn).

Alternativně, pokud ÚS „soudem“ dle čl. 267 SFEU je, připadá v úvahu argumentovat, že:

- ÚS z důvodu svého omezeného referenčního rámce přezkumu nevykládá normy unijního práva, obecně tedy před ním otázky výkladu unijního práva vůbec nevystávají. Aplikace čl. 267 SFEU tak vůbec nepřipadá v úvahu.
- Pokud by otázka výkladu unijního práva přeci jen vyvstala, není z důvodu vázanosti ÚS pouze ústavním pořádkem (jehož součástí není právo EU), jež je rovněž právním základem pro jeho rozhodování, nikdy pro rozhodnutí ÚS správný výklad poskytnutý Soudním dvorem *stricto sensu* relevantní. Proto by jím vedená řízení mohla v podstatě spadat pod výjimku z povinnosti.

Ačkoliv by tedy ÚS byl považován za „soud“ ve smyslu čl. 267 SFEU (krok č. 1) a rovněž za soud, proti jehož rozhodnutí nelze podat „opravný prostředek dle vnitrostátního práva“ (krok č. 2), z těchto důvodů by se nabízel závěr, že obecně ÚS v řízení o ústavních stížnostech povinnost obracet se na Soudní dvůr nemá.

Nicméně i přesto, že by takové odůvodnění bylo znatelně přesvědčivější, není ani toto stoprocentní a i vůči němu lze vznést některé námitky.

Za prvé, kategorický závěr o absenci povinnosti ÚS by bylo možné přesvědčivě založit pouze na nedostatku v kroku č. 1. Otázky č. 3 a 4 se totiž týkají vždy pouze okolností konkrétního řízení a paušální závěr, že nemohou být nikdy naplněny, by byl problematický.

Přesvědčivé zdůvodnění, že ÚS nenaplnuje vaassenská kritéria (tj. krok č. 1), by přitom mohlo být obtížné. Bylo by totiž potřeba vypořádat se jednak s odbornou literaturou, jež se spíše shoduje na opačném závěru, jednak s přístupem podobných soudů ochrany

ústavnosti v jiných členských státech, jež dovodily, že tato kritéria naplňují, např. Spolkový ústavní soud.<sup>57</sup> Soudní dvůr navíc posuzuje naplnění vaassenských kritérií velice mírně.<sup>58</sup> Přesvědčivost tohoto závěru by dále snižovala i ne zcela jednoznačná dosavadní judikatura ÚS k této otázce. Na místě by totiž bylo dovodit tento závěr spíše až poté, co tak učiní sám ÚS.

Pokud pak jde o variantu založenou na nedostacích v krocích č. 3 a 4, lze uznat, že by takto sice bylo možné restriktivně argumentovat, že obecně (a v naprosté většině případů) zřejmě povinnost v řízení před ÚS nevystane, neměl by nicméně zaznít kategorický závěr, že k naplnění uvedených předpokladů nemůže dojít nikdy.

Za druhé, součástí unijního práva je i povinnost loajální spolupráce.<sup>59</sup> Z té vyplývá povinnost členských států mj. aplikovat a vykládat unijní právo správně. Jelikož je ÚS orgánem členského státu, uvedená povinnost by měla dopadat i na něj. Pokud tedy ÚS ve svém rozhodnutí unijní právo zmiňuje – a tedy zároveň i vykládá (ačkoliv dle svého tvrzení nikoli autoritativně) – měl by tak činit správně, tedy tak, jak ve své judikatuře určil Soudní dvůr.

Jako příklad přitom může posloužit již posuzované původní řízení vedené pod sp. zn. IV. ÚS 3828/12. V něm ÚS dospěl k závěru, že předmětné směrnice na daný případ nedopadají, a proto neměl obecný soud (a ani on sám) povinnost se na Soudní dvůr obrátit.<sup>60</sup> Aby k tomuto závěru nicméně mohl dospět, musel vykládat unijní právo, minimálně působnost uvedených směrnic (příčemž může být otázkou, zda byl tento výklad případný). Pro závěr, že zrovna soud ochrany ústavnosti nemusí správný výklad práva EU uvádět (i když tak dle svých slov nečiní autoritativně) přitom není, minimálně v rovině práva EU, žádný důvod.

Za třetí, jestliže je součástí referenčního rámce a kritériem přezkumu ÚS rovněž Listina základních práv EU, musí ji ÚS, pokud se jí stěžovatel v ústavní stížnosti dovolává a ČR je jí v daném případě vázána, vykládat a na jejím základě rozhodnout. V takovém případě by tak v řízení před ÚS mohla vyvstat otázka výkladu práva EU, která by pro rozhodnutí byla relevantní.<sup>61</sup>

K těmto unijním námitkám lze konečně uvést i jednu ústavněprávní. Tou je fakt, že vstoupit do EU a založit výlučnou pravomoc Soudního dvora k určování správného výkladu unijního práva bylo vůlí českého ústavodárce, a to v podstatě lidu, neboť o přistoupení rozhodli občané v referendu. To je navíc dosud to jediné, které se v samostatné ČR konalo.<sup>62</sup> Tato skutečnost může představovat argument, který by při své činnosti měl, jako strážce české ústavnosti, respektovat i samotný ÚS.<sup>63</sup>

Kategorický závěr, že ÚS nemá povinnost předkládat předběžné otázky, by tak byl s ohledem na uvedené stále problematický. Nejvhodnější se proto zdá tohoto závěru se zcela vyvarovat.

<sup>57</sup> Srov. výše kap. č. 1.

<sup>58</sup> Postavení „soudů“ Soudní dvůr přiznal i různým komisím, jež nejsou součástí soudní soustavy, vykonávají však některé soudní funkce, viz např. TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*, s. 394.

<sup>59</sup> Čl. 4 Smlouvy o EU.

<sup>60</sup> Usnesení ÚS ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. IV. ÚS 3828/12.

<sup>61</sup> Spolkový ÚS právě v tomto kontextu vyjádřil do budoucna svůj vstřícný přístup k předkládání předběžných otázek, viz výše.

<sup>62</sup> Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.

<sup>63</sup> Tuto otázku mj. vznášá i P. Rychetský, srov. RYCHETSKÝ, P. *Proměny právního řádu po listopadu 1989 aneb hrst osobních vzpomínek*.

#### 4. Možné protnutí roviny ústavního a unijního práva

Na závěr článku lze uvést stručnou úvahu nad tím, zda je možné nalézt řešení souladné jak v rovině unijního práva, tak práva ústavního, a jak by takové řešení mohlo vypadat.

Na první pohled se přitom může jeho dosažení zdát nemožné, a svádět spíše ke konfliktní otázce, jaký orgán má být nejvyšší a rozhodující autoritou – zda ÚS nebo Soudní dvůr. Takto by tato otázka nicméně řešena být neměla. Vzájemný vztah předkládacího soudu a Soudního dvora je především kooperace, nikoliv vztah nadřízenosti a podřízenosti.<sup>64</sup>

Souladného řešení v podobě kategorického závěru, že ÚS nemá povinnost obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr, však nelze vzhledem k uvedeným námitkám přesvědčivě dosáhnout. V ústavněprávní rovině tento závěr totiž podkopává zejména dosavadní přístup samotného ÚS a čl. 1 odst. 2 Ústavy. V rovině unijního práva pak tomuto závěru brání obtížnost přesvědčivého zdůvodnění, že ÚS nenaplnuje vaassenská kritéria, respektive problematičnost založení kategorického závěru na konstatování, že před ÚS nemohou vůbec vyvstat otázky výkladu práva EU či že odpověď na ně nemůže být nikdy pro jeho rozhodnutí relevantní.

Je tedy zřejmé, že pokud nelze povinnost ÚS kategoricky vyloučit, je nutné dospět k závěru, že ÚS povinnost obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, při naplnění podmínek stanovených v čl. 267 (3) SFEU, mít může. V tomto směru přitom může hrát významnou roli zejména existence Listiny základních práv EU. Jestliže totiž tato tvoří součást referenčního rámce a je pro ÚS kritériem přezkumu, budou zřejmě v budoucnu vyvstávat otázky týkající se jejího výkladu i při posuzování ústavních stížností. Právě v takových případech bude moci v rovině práva EU ke vzniku povinnosti ÚS předložit předběžnou otázku dojít.

Kompromisní řešení by tak mohlo předpokládat částečné ustoupení ÚS, a naopak zaujetí vstřícného (ač zdrženlivého) přístupu k předkládání předběžných otázek. Ten by měl, i s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy (a tedy rovněž na základě vlastního ústavního pořádku) výslovně dovodit, že se bude do budoucna cítit být vázán:

- 1) obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou v případě naplnění všech podmínek čl. 267 (3) SFEU
- 2) a následný výklad poskytnutý ze strany SDEU zásadně respektovat.

Tím by totiž ÚS jakožto orgán státu dodržoval závazky ČR vyplývající z práva EU (a pře-dešel tak případné odpovědnosti ČR), aniž by se nutně Soudnímu dvoru podřídil.<sup>65</sup> Nepřipravil by se tím totiž nijak o možnost posuzovat soulad unijního práva s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu a postup EU v rámci jí svěřených pravomocí. V případě, že by výklad práva EU poskytnutý ze strany Soudního dvora byl v rozporu s těmito podstatnými náležitostmi, by se totiž ÚS mohl stále uchýlit k prostředku *ultima ratio* a konstatovat na ochranu českého ústavního pořádku jednání orgánu EU *ultra vires*.

<sup>64</sup> TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*, s. 372, 392–393. Jelikož je ale výklad poskytnutý Soudním dvorem směrodatný, může být určitá „podřízenost“ při jeho následování přesto namítána. Ta je nicméně přítomna při každé aplikaci unijního práva, vždy je totiž nutné brát ohled na výklad dovozený Soudním dvorem. Je to totiž Soudní dvůr, jehož smyslem a úkolem je zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smluv (srov. čl. 19 Smlouvy o EU). Charakteristickým znakem řízení o předběžné tak zůstává zejména spolupráce soudů při výkladu (a aplikaci) práva EU.

<sup>65</sup> Srov. obdobně STEHLÍK, V. *Ohlédnutí se (nejen) za řízením o předběžné otázce v prvních 15 letech členství České republiky v Evropské unii*, s. 359.

Jak dále upozorňuje Stehlík, předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru ze strany ÚS navíc může Soudnímu dvoru umožnit „revidovat dopad unijního práva do základních hodnot ústav členských států a vyhnout se tak rozhodnutí o nepoužití unijního práva v členském státě, jak z poslední doby ukazují příklady z Německa a Itálie“.<sup>66</sup> Pokud přitom k této revizi nedojde či ta nebude z hlediska ústavních požadavků dostatečná, může ÚS poměrně legitimně přistoupit právě ke konstatování postupu *ultra vires*. Ostatně přesně k tomuto přikročil poté, co získal od Soudního dvora odpověď na svoji předběžnou otázku, Spolkový ústavní soud, když řešil program nákupů dluhopisů Evropskou centrální bankou.<sup>67</sup> Tím se současně odlišil i od českého ÚS, který ke stejnému kroku přistoupil bez přímé předchozí konzultace se Soudním dvorem.<sup>68</sup>

Pro ÚS se konečně, při vstřícném přístupu k vlastní povinnosti předkládat předběžné otázky, nabízí převzetí výše uvedené restriktivní argumentace založené na nedostatcích v krocích č. 3 a 4 testu. V jejím důsledku by ve většině případů povinnost obrátit se na Soudní dvůr neměl, neboť před ním obecně nevystávají otázky výkladu práva EU, případně by výklad nebyl pro jeho rozhodnutí nezbytný. Současně by však nedošlo ke kategorickému závěru o absenci této povinnosti, jak to nepřípadně učinil v posuzovaném řízení NS. Pokud by naopak ÚS cítil, že zodpovězení otázky výkladu práva EU může být pro jeho rozhodnutí potřebné, např. při výkladu Listiny základních práv EU, tak by se na Soudní dvůr obrátil. Takový postup by přitom byl zcela v souladu s unijním právem. Ostatně kdo jiný by měl ctít čl. 1 odst. 2 Ústavy, dle kterého ČR respektuje závazky vyplývající z mezinárodního a unijního práva, pokud ne samotný orgán ochrany ústavnosti – ÚS.

Toto řešení, ačkoliv trochu připomínající „vlk se nažral a koza zůstala celá“, by mohlo představovat souladné protnutí roviny ústavního a unijního práva, aniž by došlo ke snížení autority ÚS (a ústavního pořádku) či Soudního dvora (a práva EU).

## Závěr

Cílem článku bylo podrobit kritické reflexi rozsudek NS ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018, v němž bylo konstatováno, že ÚS nemá v řízení o ústavních stížnostech povinnost obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr EU ve smyslu čl. 267 (3) SFEU.

Argumentace NS nicméně není zcela přesvědčivá a vnitřně logická, protože směšuje ústavněprávní a unijní rovinu posuzované otázky. NS totiž vykládá čl. 267 (3) SFEU (a tím v podstatě uznává, že je tímto ustanovením ÚS vázán), svůj závěr však s využitím judikatury ÚS odůvodňuje v podstatě ústavněprávní argumentací. To navíc způsobem, který důsledně neaplikuje jednotlivá kritéria zakotvená v čl. 267 (3) SFEU, popřípadě dále dovozená Soudním dvorem.

NS tak na jednu stranu uvádí, že ÚS je „soudem“ ve smyslu čl. 267 SFEU, na druhou stranu však dovozuje, že není soudem, proti jehož rozhodnutí „nelze podat opravný prostředek podle vnitrostátního práva“. Existenci takového opravného prostředku ve vnitrostátním právu přitom nijak nezkontroluje a namísto toho argumentuje strukturou soudní soustavy a rozdělením kompetencí mezi obecné soudy a ÚS. Tato argumentace by přitom mohla být využita pro závěr, že ÚS vůbec není „soudem“ ve smyslu čl. 267 SFEU,

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Usnesení Spolkového ÚS ze dne 5. 5. 2020, ve spojených věcech sp. zn. 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15 a 2 BvR 980/16.

<sup>68</sup> Viz náleží ÚS ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12.

nikoli však pro zdůvodnění, že proti ÚS nelze podat opravný prostředek dle vnitrostátního práva, jak to NS činí.

Své rozhodnutí navíc NS nepřípadně opírá o rozsudek Soudního dvora ve věci UNIBET (C-432/05), ze kterého jím dovozené závěry ani při extenzivním výkladu nevyplývají. Toto rozhodnutí se totiž týká zásady účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem EU a související procesní autonomie členských států, nikoli povinnosti soudu ochrany ústavnosti obracet se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. NS se tak v konečném důsledku dopustil rovněž nesprávného uplatnění výjimky z vlastní povinnosti obrátit se na Soudní dvůr.

Ani argument, že posuzované rozhodnutí NS nezbavuje jednotlivce práv vyplývajících jim z unijního práva, není zcela důsledný. Spočívá totiž zřejmě na nesprávném předpokladu, že před rozhodnutím ÚS o ústavní stížnosti vždy věc již posoudil obecný soud, který měl povinnost se na Soudní dvůr obrátit. V některých specifických případech (např. stížnost proti neústavnímu zásahu) však takový povinný soud nemusí existovat. Rovněž není vyloučeno, že před ÚS vyvstane i taková otázka výkladu práva EU, kterou obecný soud předtím neřešil.

Závěr dovozený NS by přitom při důslednějším vnitřním uspořádání v rozhodnutí uvedených argumentů mohl být učiněn mnohem přesvědčivějším. Přesto se však zcela kategorické konstatování absence povinnosti ÚS obracet se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami jeví být problematické a obtížně zdůvodnitelné. V ústavněprávní rovině tento závěr totiž podkopává zejména dosavadní přístup samotného ÚS a čl. 1 odst. 2 Ústavy, v rovině unijního práva poté obtížnost přesvědčivého zdůvodnění, že ÚS nenaplní vaassenská kritéria, respektive problematičnost založení kategorického závěru na konstatování, že před ÚS nemohou vůbec vyvstat otázky výkladu práva EU či že odpověď na ně nemůže být nikdy pro jeho rozhodnutí relevantní. Jako vhodné se tak zdá dospět spíše k závěru, že ÚS – minimálně z hlediska unijního práva – povinnost obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr, za předpokladu splnění podmínek čl. 267 (3) SFEU, mít přeci jen může.

Uvedené rozhodnutí NS navíc přišlo těsně před tím, než Spolkový ústavní soud deklaroval svoji otevřenost a vstřícnost předběžné otázky Soudnímu dvoru v budoucnu předkládat, a to zejména s ohledem na zařazení Listiny základních práv EU do svého referenčního rámce přezkumu. Podobný přístup k předkládání předběžných otázek by přitom bylo možné doporučit i českému ÚS, který Listinu základních práv EU rovněž považuje za součást svého referenčního rámce a kritérium přezkumu. Tím by totiž ÚS dostal závazkům ČR vyplývajícím z unijního práva a současně vyhověl i ústavnímu apelu čl. 1 odst. 2 Ústavy, aniž by se musel výkladu Soudního dvora nutně podvolit. Stále by měl totiž možnost na ochranu materiálního ohniska ústavního pořádku konstatovat jednání orgánů EU *ultra vires*. Pro legitimitu takového rozhodnutí se přitom jeví předchozí přímá konzultace se Soudním dvorem jako nanejvýš vhodná a žádoucí. Příkladem a inspirací v tomto směru může být opět Spolkový ústavní soud.

I přes rozhodnutí NS ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018 a v něm dovozený závěr tak zůstává posuzovaná otázka zřejmě nadále otevřená.

## **Obligation of the Constitutional Court of the Czech Republic to Make Preliminary References to the CJEU (in the Context of the Judgment of the Supreme Court of the Czech Republic, File No. 30 Cdo 3378/2018)**

Lukáš Boháček

**Abstract:** The aim of this paper is to critically reflect a recent judgment of the Supreme Court of the Czech Republic of 26. June 2019, File No. 30 Cdo 3378/2018, according to which the Constitutional Court of the Czech Republic is not obliged to make preliminary references to the CJEU. It particularly discusses possible reasons for this conclusion in both constitutional and EU law perspective and subsequently assesses the persuasiveness and consistency of the reasoning of the Supreme Court. Accordingly, it argues that the reasons put forward by the Supreme Court are not sufficiently convincing. Finally, the paper considers whether the persuasiveness of the reasoning could be improved and how the issue in question can be dealt with in the future. Since it seems difficult to put forward sufficiently strong arguments for the conclusion that the Constitutional Court is never obliged to make preliminary references, this paper argues that it may be obliged to do so. Moreover, the Constitutional Court should reach this conclusion itself. As a result, the obligations of the Czech Republic arising from the EU law would be respected, while the authority of the Constitutional Court would remain unaffected.

**Keywords:** preliminary reference, obligation to make a preliminary reference, article 267 (3) TFEU, Czech Constitutional Court, Court of Justice of the European Union, Czech Supreme Court, case law of the Czech Supreme Court, 30 Cdo 3378/2018