

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra evropského práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

ÚČINKY ROZHODNUTÍ ESD PRO PRINCIP *RES IUDICATA*
VNITROSTÁTNÍCH ORGÁNŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ, ZEJMÉNA
v ČR

Vypracovala:

Anna Vrdlovcová

Vedoucí diplomové práce:

doc. JUDr. Pavel Svoboda, DEA

Únor 2008

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 15. února 2008


Anna Vrdlovcová

PODĚKOVÁNÍ

Ráda bych poděkovala všem, kteří mi při zpracování této práce byli nápomocni radou a svými zkušenostmi, zejména pak vedoucímu své práce doc. JUDr. Pavlu Svobodovi a dále pak Mgr. Michalu Bobkovi, JUDr. Petru Břízovi, JUDr. Janu Komárkovi a JUDr. Janu M. Passerovi. Děkuji jim také za to, že mě podpořili ve snaze publikovat tuto práci v odborném tisku. Značná část práce bude otištěna na stránkách časopisu *Jurisprudence* (číslo 2, ročník 2008).

Obsah

<i>Obsah</i>	<i>iv</i>
<i>Seznam použitých zkratk</i>	<i>vi</i>
<i>Úvod</i>	<i>I</i>
I. Judikatura Soudního dvora umožňující zpochybnění principu <i>rei iudicatae</i>..	7
I.1. Přezkum rozhodnutí ve jménu efektivity komunitárního práva – rozsudek	
Larsy II	7
I.2. Zvláštní možnost přezkumu - rozsudek Kühne & Heitz	9
I.3. Přezkum v rámci národní procesní autonomie – rozsudek i-21 Germany	18
I.4. Vztah rozsudků Kühne & Heitz a i-21 Germany	22
II. Aplikace judikatury Soudního dvora v českém správním právu procesním.	27
II.1. Zvláštní možnost přezkumu za podmínek Kühne & Heitz	27
II.1.1. Správní řád.....	27
II.1.2. Zákon o správě daní a poplatků	33
II.1.3. Soudní řád správní	38
II.2. Přezkum rozhodnutí v rámci národní procesní autonomie	40
II.2.1. Správní řád.....	40
II.2.2. Zákon o správě daní a poplatků	42
II.3. Přezkum rozhodnutí ve jménu efektivity komunitárního práva	43
III. Judikatura ESD k přezkumu pravomocných rozhodnutí občanskoprávních soudů a její aplikace v ČR	45
III.1. Zvláštní možnost přezkumu za podmínek Kühne & Heitz i pro soudní	
rozhodnutí? – rozsudek Kapferer	45
III.2. Přezkum v rámci národní procesní autonomie	47
III.3. Přezkum rozhodnutí ve jménu efektivity komunitárního práva – rozsudek	
Lucchini Siderurgica	48
III.4. Aplikace judikatury Soudního dvora a ustanovení Občanského soudního	
řádu	55
III.4.1. Zvláštní možnost přezkumu podle Kühne & Heitz.....	55
III.4.2. Přezkum rozhodnutí v rámci národní procesní autonomie	61

III.4.3. Přezkum ve jménu efektivity komunitárního práva.....	64
IV. Aplikace judikatury Soudního dvora na rozhodnutí soudů v trestněprávních věcech.....	66
IV.1. Stížnost pro porušení zákona	67
IV.1.1. Stížnost při zvláštní možnosti přezkumu podle Kühne & Heitz.....	68
IV.1.2. Stížnost v režimu přezkumu v rámci národní procesní autonomie.....	69
IV.2. Obnova řízení	70
IV.2.1. Obnova řízení a zvláštní možnost přezkumu za podmínek Kühne & Heitz.....	70
IV.2.2. Obnova řízení při přezkumu v rámci národní procesní autonomie.....	72
IV.3. Potřeba položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru	72
V. Alternativní možnosti nápravy nesprávných pravomocných rozhodnutí	74
V.1. Náprava pomocí náhrady škody.....	74
V.1.1. Náhrada škody způsobené rozhodnutím vnitrostátního soudu – rozsudek Köbler	75
V.1.2. Žaloba na náhradu škody: jde o porušení principu <i>rei iudicatae</i> ?	76
V.2. Náprava cestou neaplikace nesprávného rozhodnutí.....	81
Závěr	83
Seznam citovaných případů	vii
I. Evropský soudní dvůr.....	vii
II. Vnitrostátní soudy ČR	vii
Seznam citované literatury.....	ix

Seznam použitých zkratek

Daňový řád	Zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
ESD	Soudní dvůr Evropských společenství; dále též Soud, Soudní dvůr
O.s.ř.	Zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
NS	Nejvyšší soud ČR
NSS	Nejvyšší správní soud ČR
ÚS	Ústavní soud ČR
SES	Smlouva o založení Evropských společenství, ve znění pozdějších smluv
Spr. ř.	Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
S.ř.s.	Zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
T.ř.	Zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Princip *rei iudicatae* je jedním ze základních stavebních kamenů právního řádu. V souvislosti s členstvím České republiky v mezinárodních organizacích, zde zejména v Evropské unii, však již pozitivně právně tento princip nevymezuje pouze české vnitrostátní právo. Stále větším vlivem na něj působí také právo, které tvoří tyto mezinárodní organizace, především jejich soudní instituce – Soudní dvůr Evropských společenství. Tento soud ve svých rozsudcích formuloval několik požadavků, které ve svém důsledku znamenají narušení nezpochybnitelnosti konečných rozhodnutí správních a soudních orgánů. Tato práce se snaží přiblížit, jakým způsobem se tak děje a v jakém rozsahu a také možnost její aplikace na právní stav v České republice.

Princip *res iudicata* ve vnitrostátním právu

Vnitrostátní procesní právo tradičně s rozhodnutími orgánů veřejné moci spojuje v určitém okamžiku právní moc. Právní moc je výrazem širšího principu právní jistoty, jehož důležitost v právních vztazích je nepopíratelná. Rozhodnutí, která nabudou právní moci, jsou závazná pro účastníky řízení a jsou také již dále nezměnitelná. Překážka věci pravomocně rozhodnuté brání rozhodovacím orgánům zahájit či vést další řízení o takové věci. Možnost a povinnost orgánů odepřít rozhodnutí v takovém případě však musí být striktně omezena. Tímto omezením je právě vymezení „totožnosti věci“ na níž překážka *rei iudicatae* dopadá. Věc musí být totožná ve třech základních prvcích, které ji vymezují: účastnících řízení, předmětu řízení (kauzy) a právního základu.¹ Takto je také *res iudicata* chápána v předkládané práci. Jsou-li v řízení již skončeném a následném řízení uvedené prvky totožné, není odmítnutí rozhodnout odmítnutím spravedlnosti ze strany rozhodujících orgánů.

¹ Winterová, A. a kol., Civilní právo procesní, 3. vyd., Praha, Linde, 2004, s. 235.

Vnitrostátní právo přikládá právní moci zvláštní význam promítající se do míry její ochrany,² nejedná se však o ochranu absolutní. K prolomení *rei iudicatae* jsou konstruovány procesní instituty, které v českém procesním právu označujeme za mimořádné opravné prostředky. Zásahem do právní moci je sledován zásadně jeden z těchto cílů: přezkum zákonnosti napadeného rozhodnutí (tj. jeho souladu s platným právem) nebo přezkum skutkového stavu ve věci (tedy soulad skutečného běhu událostí s tím, jak byly zjištěny při řízení). České právo oba cíle ostře odděluje a k jejich přezkumu stanoví odlišné procesní režimy, které budou v této práci charakterizovány.

Členské státy tedy vytvořily ucelené soustavy procesních prostředků, které jsou odrazem rovnováhy mezi principem právní jistoty a zájmy na absolutně správném a spravedlivém rozhodnutí. Odlišnosti lze vidět nejen napříč právními řádů členských států, ale také uvnitř jednotlivých členských států. Zásadně se různí míra ochrany principu *rei iudicatae* u rozhodnutí správních orgánů a soudů.

Národní procesní autonomie

Právo Evropských společenství zprvu ponechávalo procesně právní předpisy členských států bez povšimnutí. V této souvislosti Soudní dvůr ES stanovil tzv. princip národní procesní autonomie. Ten je založen na principu spolupráce obsaženém v čl. 10 SES. Vyjádřen byl v případě Rewe slovy:

„...v případě absence komunitárních pravidel v dané oblasti, je na právu jednotlivých členských států, aby stanovilo příslušné soudy a určilo procesní podmínky řízení, která zajišťují ochranu práv jednotlivců plynoucích z přímo účinného komunitárního práva.“³

Tato vnitrostátní procesní pravidla musí však splňovat dva základní požadavky a to podmínku rovnocennosti (rovnosti) a skutečné ochrany

² Míra ochrany se v jednotlivých členských státech EU jistě liší, avšak trůfáme si říci, že žádný z právních řádů nedokáže existovat bez principu *rei iudicatae*.

³ Věc 33/76 *Rewe-Zentral Finanz eG and Rewe-Zentral GA v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989, bod 5.

(efektivitu).⁴ Prvně zmíněná podmínka říká, že daná vnitrostátní procesní pravidla nesmí být méně výhodná pro uplatňování nároků plynoucích z komunitárního práva než nároků z práva vnitrostátního. Podmínka efektivity pak stanoví, že vnitrostátní procesní předpisy nesmí činit výkon komunitárního práva nemožným či nepřiměřeně obtížným.⁵

Princip právní jistoty v rozsudcích Soudního dvora

Soudní dvůr deklaroval svůj respekt k principu právní jistoty v mnohých svých rozhodnutích.⁶ K nejdůležitějším z nich patří rozhodnutí ve věci Köbler, kde je důležitost principu *rei iudicatae* označena za nezpochybnitelnou.⁷ Důležitost ochrany právní jistoty však není neomezená v případech, kdy Soudní dvůr ve svém rozhodování dojde k nutnosti poměřovat princip právní jistoty s ostatními principy. Těmi jsou především princip přednosti komunitárního práva, jeho efektivity⁸ a jednotnosti uplatňování. Zmíněným poměřováním se Soudní dvůr měl možnost zabývat v několika případech z poslední doby. Tyto případy spojuje fakt, že v rozhodnutí vnitrostátního orgánu, které nabylo právní moci, bylo nesprávně aplikováno komunitární právo a je tedy žádán jeho přezkum. K takovým situacím se Soudní dvůr staví v podstatě trojím způsobem:

1. možností přezkumu ve vymezených situacích,
2. odkazem na princip národní procesní autonomie,
3. převážením právní jistoty principy přednosti a efektivity.

⁴ Tichý, L. a kol., Evropské právo, 3. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, marg. 567.

⁵ Craig, P., De Búrca, G., EU Law, Text, Cases, and Materials, 3rd edition, Oxford, Oxford University Press, 2003, s. 232. Tato omezení národní procesní autonomie byla stanovena judikaturou SD v případech Rewe, op. cit. sub. 3 nebo případ 45/76 *Comet BV* [1976] ECR 2043.

⁶ Detailní přehled rozhodnutí vztahujících se k principu právní jistoty podává Bříza, in. Bříza, P., Právní jistota vs. princip efektivity, aneb požívá *res iudicata* v komunitárním právu ochrany? – 1. část, in *Jurisprudence* 6/2005.

⁷ Věc C-224/01 *Köbler* [2003] ECR-I 10239, bod 38.

⁸ Princip efektivity komunitárního práva je nutno odlišit od efektivity vnitrostátních procesních prostředků jakožto korektivu principu národní procesní autonomie. Tzv. effect utile směřuje ke komunitárnímu právu jako celku, zatímco korektiv efektivity pouze k (ne)možnosti uplatňování komunitárního práva v jednotlivém řízení.

Prvně jmenovaný, řekněme střední, přístup byl stanoven rozhodnutím ve věci Kühne & Heitz.⁹ Zde Soudní dvůr stanovil povinnost vnitrostátních správních orgánů znovu se zabývat rozhodnutím v právní moci, jsou-li splněny stanovené a striktně vymezené podmínky. V některých případech tak dostane průchod správná aplikace komunitárního práva, jindy zase zůstane pochybení vnitrostátních orgánů nenapraveno. Dále budeme tento režim nazývat „*zvláštní možnosti přezkumu za podmínek Kühne & Heitz*“.

Druhý a třetí přístup lze označit za hraniční, kdy, v prvním případě – uplatnění národní procesní autonomie – je ochrana principu *rei iudicatae* v podstatě ponechána vnitrostátním procesním řádům a správný výklad komunitárního práva tak může často zůstat nepoužit. Rerezentantem této linie judikatury je rozhodnutí ve věci *i-21 Germany*.¹⁰ V naší práci budeme tento přístup označovat jako „*přezkum v rámci národní procesní autonomie*“.

Třetí přístup – převážení principu efektivity – je do značné míry extrémním v opačném směru oproti přístupu druhému: *rei iudicatae* není poskytnuta ochrana vůbec a komunitární právo se plně prosadí. Principy přednosti a efektivity dostaly přednost před principem *rei iudicatae* v určitých, specifických případech Soudního dvora. Jedná se o případy *Larsy*¹¹ a *Lucchini*,¹² o nichž bude podrobně pojednáno v dalších částech práce. V dalším textu tento přístup označujeme jako „*přezkum rozhodnutí ve jménu efektivity komunitárního práva*“.¹³

Struktura diplomové práce

V prvé kapitole charakterizujeme zmíněné rozsudky Soudního dvora, v chronologickém pořadí, jak byly Soudem vydány. Začít tedy musíme

⁹ Věc C-453/00 *Kühne & Heitz NV* [2004] ECR I-837.

¹⁰ Spojené věci C-392/04 a C-422/04, *i-21 Germany a Arcor*, ze dne 19. září 2006, [2006] ECR I-8559.

¹¹ Věc C-118/00 *Larsy II* [2001] ECR I-5063.

¹² C-119/05 *Lucchini*, dosud nepublikováno.

¹³ Označení všech tří kategorií je zavedeno autorkou pro potřeby této práce a snaží se především vyjádřit vůdčí princip v konkrétním přístupu Soudního dvora v dané variantě.

judikátem, který je uveden v rámci charakteristiky možných přístupů k znovuotevření pravomocných rozhodnutí až na třetím místě (rozhodnutím v případě *Larsy*). Ten totiž představuje první krok na cestě, po které se Soudní dvůr v pozdější judikatuře vydal a kterou se zde snažíme analyzovat. Následuje analýza rozsudku *Kühne & Heitz*, tedy rozbor přístupu označeného výše jako zvláštní možnost přezkumu za podmínek *Kühne & Heitz*. První kapitole uzavírá rozbor případu *i-21 Germany* a analýza vzájemného vztahu uvedených judikátů.

Ve druhé kapitole jsou jednotlivé režimy přezkumu pravomocných rozhodnutí uváděny do kontextu českého procesního práva a to v pořadí zvláštní možnosti přezkumu, přezkumu v rámci principu národní procesní autonomie a přezkumu ve jménu efektivitativy komunitárního práva. Budeme se zabývat vztahem rozhodnutí Soudu a povinností z nich plynoucích a českých procesních předpisů. Vyjdeme z oblasti správního procesu, kde je judikatura Soudního dvora týkající se přezkumu nejzřetelnější, a zhodnotíme jednotlivé, v úvahu připadající procesní prostředky, které by mohly vést k přezkumu nesprávného rozhodnutí. V řízení správním je přezkum pravomocného rozhodnutí relativně nejčastějším jevem, především proto, že autorita správního rozhodnutí není srovnatelná s autoritou rozhodnutí soudního. Soudní rozhodnutí požívají větší vážnosti proto, že je vydávají orgány, jejichž jedinou činností je kvalifikovaně rozhodovat právní otázky. Také samo soudní řízení poskytuje větší záruky správnosti konečného rozhodnutí, především díky nezávislosti a nestrannosti soudů jakožto rozhodujících orgánů.

Třetí kapitola bude zkoumat, zda by bylo možné rozšířit aplikaci právních závěrů rozsudků Soudního dvora v případech *Kühne & Heitz* a *i-21 Germany* též na oblast soudních rozhodnutí. Této otázce ostatně čelil i sám Soudní dvůr v případě *Kapferer*,¹⁴ který je v rámci této kapitoly rozebrán. Také představíme rozsudek Soudu ve věci *Lucchini Siderurgica*, jenž je prozatím zřejmě

¹⁴ C-234/04 *Kapferer* [2006] ECR I- 2585.

nejextrémnějším projevem přístupu, který jsme výše označili jako „přezkum rozhodnutí ve jménu efektivity komunitárního práva“. Poté předložíme analýzu mimořádných opravných prostředků, které zná české civilní procesní právo, právě s ohledem na možnost přezkoumání pravomocného soudního rozhodnutí. Zda a které by bylo možno případně použít pro naplnění cíle stanoveného Soudním dvorem. Poukážeme také na největší problémy, kterým by byli čeští soudci vystaveni, byli-li by povinni znovu se zabývat pravomocně ukončenými případy.

Ve čtvrté kapitole se zaměříme na ustanovení trestního řádu, a to za účelem zjištění zda by i zde bylo možné na základě námi analyzované judikatury Soudního dvora přehodnotit nesprávné pravomocné rozhodnutí vydané v trestním řízení.

Princip *rei iudicatae* lze v jeho podstatě považovat za kompromis mezi požadavkem na konečné a včasné rozhodnutí a na absolutní správnost takového rozhodnutí. Je tedy nevyhnutelné, aby se v některých případech staly „konečnou pravdou“ i taková rozhodnutí, která jsou ve skutečnosti nesprávná. Římské právo v této souvislosti mluví o tom, že věc rozsouzená je považována za pravdu, *res iudicata pro veritate accipitur*. Přijetí této skutečnosti ještě však neznamená, že k nápravě pochybení v aplikaci komunitárního práva nemůže dojít i jinak. V závěrečné kapitole této práce se tedy zabýváme alternativními řešeními k znovuotevření pravomocně ukončeného řízení, zejména pak možností náhrady škody za nesprávné rozhodnutí soudů.

I. Judikatura Soudního dvora umožňující zpochybnění principu rei iudicatae

Soudní dvůr počal svou cestu k přezkumu pravomocných rozhodnutí, která jsou v rozporu s komunitárním právem, v oblasti rozhodnutí správních orgánů. Tato rozhodnutí bývají také ve vnitrostátních právních řádech nejsnadněji přezkoumatelná a jejich právní moc je chráněna s menší intenzitou, než je tomu u rozhodnutí soudů. Nicméně i v této oblasti jsou rozhodnutí často potvrzována soudy, tudíž i zde se dostává do konfliktu právní moc rozhodnutí soudního s principy přednosti a efektivity komunitárního práva. Začneme však od počátku, případem, který se problematiky prolomení principu rei iudicatae týká jen částečně. Je však zajímavým představitelem aplikace principu efektivity a přednosti Soudním dvorem.

I.1. Přezkum rozhodnutí ve jménu efektivity komunitárního práva – rozsudek Larsy II¹⁵

Většího významu se rozsudek vynesený senátem o třech soudcích dočkal, dle našeho názoru, až ve spojení se stanoviskem generálního advokáta v případě Kühne & Heitz, o kterém bude řeč v zápětí. Předběžné otázky v obou případech byly Soudnímu dvoru doručeny ve stejném roce,¹⁶ i osoba generálního advokáta byla v obou případech tatáž. V obou případech lze však shledat i značné odlišnosti, kterých si povšimneme. Věnujme se nyní skutkovým okolnostem případu Larsy.¹⁷

Pan Gervais Larsy pracoval během svého života na území Belgie a Francie. Zprvu pobíral starobní důchod z obou těchto členských států. Belgický úřad však poté, co se o existenci francouzské penze dozvěděl, změnil své původní

¹⁵ Věc C-118/00 *Larsy II*, op. cit. sub 11.

¹⁶ 29. března 2000 ve věci *Larsy* a 11. prosince 2000 v případě *Kühne & Heitz*.

¹⁷ Pro podrobný přehled skutkového stavu případu odkazují na: *Larsy II*, op. cit. sub 15, rozsudek, bod 4-23.

rozhodnutí a přiznanou penzi poměrně snížil. S rozhodnutím pochopitelně pan Larsy nebyl spokojen, proto se proti němu odvolal, ovšem bez úspěchu. Negativní rozhodnutí bylo následně i potvrzeno soudem (aniž byla položena předběžná otázka dle čl. 234 SES), toto rozhodnutí však nikdy nebylo odvolateli doručeno. Rozhodnutí tak nenabývalo právní moci, jinými slovy nezískalo atributy *rei iudicatae*, čímž se zásadně odlišuje od případu Kühne & Heitz, který, jak jsme uvedli, představuje jinou kategorii přístupu k chybným rozhodnutím porušujícím právo ES.

Posléze Soudní dvůr potvrdil v obdobném¹⁸ případě nárok pana Larsyho jako oprávněný. Pan Larsy tedy požádal belgické úřady, aby jeho případ vyřešily v souladu s rozsudkem Soudního dvora. Úřady jeho žádosti zčásti vyhověly, čímž mu přiznaly důchod v plné výši, avšak s účinností od data podání této nové žádosti, nikoliv zpětně (jednalo se o dobu cca 6 let). Příklad se od odvolacího soudu tentokrát dostal až před Soudní dvůr, který, v části rozsudku spojené s námi probíranou problematikou, nejprve připomněl přímý účinek a přednost komunitárního práva jasně formulovanou v případě Siemmental.¹⁹

„...jakékoliv ustanovení vnitrostátního právního řádu a jakákoliv legislativní, správní či soudní praxe, která může narušit efektivitu komunitárního práva tím, že odepře vnitrostátnímu soudu příslušnému k aplikaci komunitárního práva pravomoc učinit v okamžiku aplikace vše nutné k tomu, aby zůstala nepoužita vnitrostátní legislativní ustanovení, která mohou zbavit komunitární pravidla plné účinnosti, jsou neslučitelné s požadavky tvořícími samotný základ komunitárního práva.“²⁰

Pak již Soudní dvůr pokračoval tím, že belgický úřad neměl aplikovat vnitrostátní procesní předpisy v rozsahu, v jakém bránily „efektivní ochraně práv pana Larsyho odvozených z přímého účinku komunitárního práva“.²¹ Belgický úřad před lucemburským soudem obhajoval svůj postup odkazem na svou vázanost rozhodnutím soudu, který jeho dřívější rozhodnutí potvrdil. Tento

¹⁸ A to velmi obdobným případu, jednalo se o bratra p. Larsyho, který absolvoval putování za prací téměř totožné se svým bratrem; věc C-31/92 *Larsy*, [1993] ECR I-4543.

¹⁹ Věc 106/77 *Siemmental* [1978] ECR 629, bod 22.

²⁰ *Larsy II*, op. cit. sub. 15, rozsudek, bod 51. Překlad autorky.

²¹ *Larsy II*, op. cit. sub. 15, rozsudek, bod 53. Překlad autorky.

argument Soud zpochybnil poukazem na skutečnost, že úřad sám důchod částečně zpětně přiznal.²² Navíc je třeba mít na paměti, že soudní rozhodnutí nikdy nenabylo právní moci.

S připomenutím této zásadní odlišnosti přesuneme naši pozornost k případu Kühne & Heitz, který vlastní diskuzi o přezkumu pravomocných rozhodnutí rozpoutal.

I.2. Zvláštní možnost přezkumu - rozsudek Kühne & Heitz²³

Skutkové okolnosti²⁴

Holandská společnost Kühne & Heitz NV vyvážela drůbeží maso do nečlenských zemí. Společnost předpokládala, že zboží, se kterým obchoduje, jsou kuřecí stehna, a tak jej deklarovala podle příslušného ustanovení Celního tarifu Společenství. Příslušný správní orgán na tomto základě vyměřil a vyplatil společnosti exportní refundace. Tento úřad však později zjistil, že vyvážené zboží mělo ve skutečnosti být zařazeno do kategorie „jiné“ (zbytková kategorie Celního tarifu) a to proto, že na stehnech zůstávají i kousky kuřecích zad. Na základě změněné klasifikace správní úřad požadoval po společnosti vrácení části vyplacené refundace.

Společnost se proti tomuto rozhodnutí odvolala až k příslušnému správnímu soudu pro obchod a průmysl (*College van Beroep voor het bedrijfsleven*), který odvolání zamítl, aniž by podal předběžnou otázku k Evropskému soudnímu dvoru podle čl. 234 SES a to i přesto, že se jednalo o

²² Larsy II, op. cit. sub. 15, rozsudek, bod 54.

²³ Věc C-453/00 *Kühne & Heitz NV*, op. cit. sub 9.

²⁴ Podrobné vylíčení skutkových okolností, viz rozsudek ve věci Kühne & Heitz, bod. 5-10, dále také stanovisko GA, bod 7-19.

soud posledního stupně, který k tomu měl povinnost.²⁵ Domníval se totiž, že je povinnosti položit předběžnou otázku zproštěn, jelikož relevantní ustanovení Celního tarifu nedávají žádný prostor k pochybnostem.²⁶ Dne 22. listopadu 1991 tento soud potvrdil rozhodnutí správního úřadu, které tak nabylo právní moci a společnost Kühne & Heitz vrátila požadovanou sumu peněz.

O tři roky později Soudní dvůr ve věci Voogd Vleesimport en –export²⁷ judikoval, že „*stehna, na kterých zůstávají kousky zad, mají být posuzována jako stehna, [...], pokud onen kus zad není dostatečně velký, aby dal zboží zásadní charakter*“.²⁸ Tento rozsudek byl přímo vodou na mlýn společnosti Kühne & Heitz. Ta požádala správní úřad o navrácení peněz, které na ní byly dříve neoprávněně vyžádány. Její žádost byla zamítnuta v červenci roku 1997 a celá věc opět skončila u téhož správního soudu, kde se Kühne & Heitz domáhala zrušení zamítavého rozhodnutí.²⁹ Soud tentokrát předběžnou otázku podal a tázal se, zda:

„Vyplyvá z práva Společenství, zejména z principu spolupráce obsaženého v čl. 10 Smlouvy SES, za okolností předmětného případu, povinnost správního orgánu znovu otevřít rozhodnutí, které se stalo konečným, aby tak byla zajištěna plná funkčnost komunitárního práva, jak musí být vykládáno ve světle následného rozhodnutí o předběžné otázce?“³⁰

Stanovisko generálního advokáta

Generální advokát Léger ve svém stanovisku v případě Kühne & Heitz často odkazuje na rozsudek Larsy II a dokonce jej považuje za „plně přenositelný“³¹ na situaci společnosti Kühne & Heitz. V tomto ohledu je třeba s generálním advokátem nesouhlasit, jelikož okolnosti obou případů (rozhodnutí

²⁵ K pojmu povinnosti soudu posledního stupně podat předběžnou otázku srov. Bobek, M., Komárek, J., Passer, J., Gillis, M., *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Praha, Linde, 2005, str. 205 a násl.

²⁶ Kühne & Heitz, rozsudek, bod 18.

²⁷ Věc C- 151/93 *Voogd Vleesimport en –export* [1994] ECR I- 4915.

²⁸ Caranta, R., *Case C-453/00, Kühne & Heitz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, Judgment of the Full Court of 13 January 2004, 42 CML Rev. (2005), p. 179. Překlad autorky.

²⁹ Kühne & Heitz, stanovisko GA, bod 17.

³⁰ Kühne & Heitz, stanovisko GA, bod 20;.

³¹ Kühne & Heitz, op. cit. sub. 23, stanovisko GA, bod 66.

správního orgánu, nepoložená předběžná otázka dle čl. 234 SES, rozhodnutí ESD v obdobném případě potvrzující nárok žadatele plynoucí z komunitárního práva a konečně jednotlivec žádající o přezkoumání svého případu) se mohou zdát stejně pouze na první pohled. Zásadním rozdílem je však existence konečného (pravomocného) rozhodnutí v případě Kühne & Heitz, na rozdíl od případu Larsy. S touto odlišností se generální předseda nezabýval, jak říká Caranta, dokonce „zlehčuje tento zásadní rozdíl“.³² P. Léger totiž staví na rovněž pravomocné rozhodnutí soudu a rozhodnutí, proti němuž již není opravný prostředek přípustný, které však nenabýlo právní moci.³³

Zdá se tedy, že generální advokát směřuje k možnému přezkoumávání všech správních rozhodnutí, která nejsou v souladu s komunitárním právem, a to ve jménu efektivity komunitárního práva. O pouhých osm odstavců níže však toto podezření vyvrací se slovy, že jeho argumentace:

„... nesměřuje k tomu, aby nutila správní orgány brát zpět svá rozhodnutí či soudy přezkoumávat rozsudky v právní moci, pokud jsou tyto ve světle pozdějšího rozhodnutí Soudního dvora v obdobném případě založena na nesprávném výkladu komunitárního práva. Pouze se domnívá[m], že komunitárnímu právu odporuje situace, kdy národní orgány odmítnou přiznání nároku pouze proto, že by přiznání tohoto nároku bylo v rozporu s národními pravidly určujícími konečnost rozhodnutí.“³⁴

Légerův přístup je zde však velmi těžko představitelný. Vnitrostátní orgány tedy nemají (nemusí) brát zpět svá rozhodnutí, která jsou v rozporu s komunitárním právem, avšak současně mají přijmout nové rozhodnutí, které bude s komunitárním právem v souladu, tedy v rozporu s rozhodnutím původním.³⁵ Za této situace by nové rozhodnutí fakticky rušilo (nahrazovalo)

³² Caranta, op. cit. sub. 28, s. 188. Překlad autorky.

³³ Kühne & Heitz, stanovisko GA, bod 66, říká přesně: „judicial decision, irrespective of whether it has the legal authority of res iudicata or that of a final judgment.“ (zvýraznění doplněno).

³⁴ Kühne & Heitz, op. cit. sub. 23, stanovisko GA, bod 74. Překlad autorky.

³⁵ Tento Légerův požadavek by v určitých, zřejmě nepočtených případech bylo možno naplnit nevykonatelností, příp. neaplikací správního rozhodnutí po vzoru rozsudku Ciola, tak jak o něm bude pojednáno v oddílu V.2 této práce. Jak však bude uvedeno, nejedná se o řešení systémové a univerzálně uplatnitelné.

rozhodnutí staré. Současná existence dvou rozhodnutí o tomtéž nároku by, buď jak buď, znamenala porušení *rei iudicatae*, resp. zásady *ne bis in idem*.³⁶

Argumentace Soudního dvora

Soudní dvůr i generální advokát začali své právní rozborů ve stejném duchu, připomenutím retroaktivních účinků rozsudků Soudu v řízení o předběžné otázce.³⁷ Výklad podaný Soudním dvorem v těchto rozsudcích je závazný ode dne, kdy se vykládané ustanovení stalo účinným.³⁸ Robert Caranta shrnuje úvahy generálního advokáta Légera na toto téma následovně: „*Soudní dvůr tak v odpovědi na předběžnou otázku dává jasně najevo, co je a vždy bylo platným obsahem daného ustanovení komunitárního práva*“.³⁹ Ve výjimečných případech však Soud může posunout účinky svého rozhodnutí až ke dni vydání rozsudku v řízení podle čl. 234 SES.⁴⁰ Této možnosti však Soudní dvůr nevyužil v případě rozsudku ve věci *Voogd Vleesimport en – export*, kterého se dovolávala společnost *Kühne & Heitz*.⁴¹ To tedy znamená, že „*pravidlo komunitárního práva takto vyložené, má být aplikováno správním orgánem [...] také na právní vztahy, které vznikly před vynesením rozsudku Soudu o otázce výkladu*“.⁴² Otázkou však v daném případě zůstávalo, zda tuto povinnost má vnitrostátní soud i v případě pravomocného rozhodnutí, jinými slovy zda má komunitární právo převážet také nad principem *rei iudicatae* spojeným s konečnými rozhodnutími vnitrostátních orgánů a tedy nad principem právní jistoty, kterou tato rozhodnutí přinášejí.

³⁶ K tomu srov. Bříza, *Právní jistota ...*, op. cit. sub 6, 1. část, s. 25.

³⁷ *Kühne & Heitz*, rozsudek, bod 21-22, stanovisko GA, bod 36.

³⁸ *Kühne & Heitz*, stanovisko GA, bod 38.

³⁹ Caranta, op. cit. sub. 28, p. 180.

⁴⁰ Tak učinil SD poprvé ve věci 43/75, *Defrenne v. Sabena*, [1976] ECR 455, v poslední době pak srov. C-161/06 *Skoma-Lux*, dosud nepublikováno. Jde o možnost vskutku výjimečně používanou, viz *Kühne & Heitz*, stanovisko GA, bod 40-41.

⁴¹ *Kühne & Heitz*, stanovisko GA, bod 43.

⁴² *Kühne & Heitz*, rozsudek, bod 22.

Soudní dvůr nejprve ujistil, že:

„princip právní jistoty je jedním z obecných principů komunitárního práva. Konečnost správních rozhodnutí [...] k této právní jistotě přispívá, proto komunitární právo v zásadě nevyžaduje, aby byly správní orgány povinny znovu otevírat svá rozhodnutí, která se stala konečnými v uvedeném smyslu.“⁴³

Ovšem žádný právní princip neplatí bez výjimky. Soudní dvůr jednu takovou výjimku vytvořil hned v zápatí. Stanovil, že správní orgán má povinnost přezkoumat konečné správní rozhodnutí, jestliže (kumulativně):

1. má v souladu s vnitrostátním právem pravomoc přehodnotit toto rozhodnutí;
2. dotčené rozhodnutí se stalo konečným v důsledku rozsudku vnitrostátního soudu rozhodujícího v posledním stupni;
3. uvedený rozsudek je ve světle pozdější judikatury Soudního dvora založen na nesprávném výkladu práva Společenství, který byl přijat, aniž by byla Soudnímu dvoru předložena předběžná otázka podle čl. 234 třetího pododstavce SES, a
4. dotyčná osoba se obrátila na správní orgán neprodleně poté, co se dozvěděla o uvedené judikatuře.⁴⁴

Na základě přezkumu pak správní orgán určí v jakém rozsahu je povinen přehodnotit napadené rozhodnutí, aniž by porušil zájmy třetích osob.⁴⁵ Na tomto místě je třeba upozornit na odlišnou dikci Soudu v bodech 27 a 28, kde v prvním případě Soud mluví o povinnosti přezkumu⁴⁶ rozhodnutí za splnění stanovených podmínek, v případě druhém je použito termínu „přehodnotit“.⁴⁷ Pod přezkumem je v takovém případě třeba zřejmě rozumět jen posouzení souladu rozhodnutí s komunitárním právem. V takovém případě může, ale také nemusí, být zahájeno řízení, to je otázka pro vnitrostátní proces, avšak ještě nedochází k zásahu do původního rozhodnutí. V případě přehodnocení jde již o změnu či zrušení původního rozhodnutí, zásah do právní moci původního rozhodnutí je tedy

⁴³ Kühne & Heitz, rozsudek, bod 24.

⁴⁴ Kühne & Heitz, rozsudek, bod 28.

⁴⁵ Kühne & Heitz, rozsudek, bod 27.

⁴⁶ V angl. je použito sloveso „review“.

⁴⁷ Angl. „reopen“, tj. v „novém řízení“ zrušit či změnit napadené rozhodnutí.

nevyhnutelný. Na tuto distinkci upozorňuje již Bříza⁴⁸ a svou argumentaci na ní vystavěl i generální advokát Bot ve věci *Kempter*.⁴⁹

Analýza rozsudku

Poznamenejme, že možnost aplikace této „výjimky“ je velmi omezena a podmínky jejího uplatnění přísně respektují pravomoci vnitrostátních orgánů (především pak prvá podmínka, která se opírá o uplatnění vnitrostátních procesních předpisů). Na první pohled se zdá, že *res iudicata* může být prolomena pouze v malém počtu případů. Nicméně, bližší pohled může naznačit, že přezkum zase tak výjimečný být nemusí. Zřejmě každý právní řád zná alespoň nějakou možnost mimořádného přezkumu správních rozhodnutí,⁵⁰ tak jako tomu je v právu českém⁵¹ nebo holandském, které bylo Soudním dvorem přímo posuzováno.

K podmínce č. 1 – pravomoc vnitrostátního orgánu k přehodnocení

Zkoumané ustanovení holandského procesního předpisu připouštělo otevření konečného rozhodnutí v případě, že se objeví nové skutečnosti či změny okolností důležité pro rozhodnutí.⁵² Takto definované důvody obnovy by bylo možné zařadit do skupiny „skutkových okolností případu“. Podíváme-li se na rozhodnutí Soudního dvora, zjistíme, že tento do kategorie „skutkových zjištění“, tak jak jsme ji představili výše, zahrnul i své „rozhodnutí v obdobném případě“.⁵³ Jak jsme však viděli dříve, jednou z podmínek umožnění obnovy řízení ve smyslu *Kühne & Heitz* je, že vnitrostátní právo tuto obnovu umožňuje. Můžeme se tedy ptát, zda samotný Soudní dvůr dodržel pravidla, která si současně stanovil. Budeme-li následovat příkladu Soudu a podřadíme „rozhodnutí v obdobném

⁴⁸ Bříza, P., *Právní jistota ...*, op. cit. sub 6, 1. část, s. 25.

⁴⁹ Věc C-2/06, *Willy Kempter KG*, stanovisko GA, dosud nepublikováno, bod 49.

⁵⁰ Komárek, J., *Federal elements in the Community judicial system: Building coherence in the Community legal order*, 42 *CLM Rev* (2005), s. 20.

⁵¹ Spr. ř., §100.

⁵² *Kühne & Heitz*, rozsudek, bod 4.

⁵³ Wattel, P., Köbler, CILFIT and Welthgrove: We can't go on meeting like this, 41 *CML Rev.* (2004), s. 189.

případu“ pod „nové skutečnosti“, rozšíříme tak množinu případů, kterých se může přezkum týkat. Tuto extenzivní subsumpci ze strany Soudního dvora je však nutno vnímat ve světle položené předběžné otázky. Předkládající soud ji formuloval tak, že budí zdání, že správní úřad má dle vnitrostátního práva možnost případ otevřít a klíčovým je rozhodnutí, zda je tato možnost i povinností.⁵⁴ Alespoň takto, zdá se, položenou otázku chápal Soudní dvůr.⁵⁵

K podmínce č. 2 – vyčerpání všech opravných prostředků

Další podmínka v rozsudku stanovená vymezuje případy vhodné pro přezkum z pohledu účastníka řízení a jeho angažovanosti ve sporu. Jedná se o případy, pro něž je charakteristické, že účastník řízení využil všechny dostupné opravné prostředky k tomu, aby, dle jeho názoru, nesprávné rozhodnutí nebylo přijato. Toto jeho počínání, bránění svého práva do posledního dechu, je důležitým faktorem, především pak ve světle později vydaného rozhodnutí Soudního dvora ve věci i-21 Germany, jak bude ukázáno níže. Lze se domnívat, že tato angažovanost mohla být pro Soudní dvůr motivem k tomu, aby účastníky „odměnil“ za jejich úsilí v boji o právo tím, že omezil rozhodující orgány v jejich diskreci, jak bude podrobněji ukázáno dále, namísto odkazu na princip národní procesní autonomie, což by se bývalo nabízelo jako alternativní řešení.⁵⁶

K podmínce č. 3 – následná judikatura ESD a nepoložení předběžné otázky

Ve třetí podmínce kumuluje Soud rovnou dva požadavky. Prvým z nich sleduje omezení přezkumu jen na rozhodnutí, která se jeví nesprávnými ve světle

⁵⁴ Zde je však nutno mít na paměti možné rozdílné chápání „nových skutečností“ v jednotlivých vnitrostátních právních řádech. Ne všechny chápou „nové skutečnosti“ v tak omezeném rozsahu jako právo české, příkladem může být právní řád německý, který na roveň skutkovým změnám klade i změnu v právním předpisu (již ne však soudní rozhodnutí o „jiné“ interpretaci). Za upozornění na tuto skutečnost děkuji M. Bobkovi.

⁵⁵ Kühne & Heitz, rozsudek, bod 23; ještě zřetelněji viz Kühne & Heitz, stanovisko GA, bod 23. Na druhou stranu, SD měl samozřejmě k dispozici i znění příslušného vnitrostátního procesního předpisu, k jehož výkladu není rozhodně příslušný a ani kvalifikovaný. „Kvalita“ předložené předběžné otázky jde na vrub předkládajícího vnitrostátního soudu. Bobek a kol., Předběžná otázka..., op. cit. sub. 104, str. 167.

⁵⁶ A tak jak Soud učinil ve zmíněném případě i-21 Germany, viz níže.

následné judikatury ESD. Soud tak vyloučil přezkum takových rozhodnutí, která nesprávně aplikovala komunitární právo a tento nesoulad mohl být patrný již v době přijetí rozhodnutí. Druhý požadavek – potvrzení původního rozhodnutí soudem posledního stupně ve smyslu čl. 234 SES, který porušil svou povinnost obrátit se na Soudní dvůr – je logickým atributem situace, v níž se společnost Kühne & Heitz ocitla. Byla-li by předběžná otázka položena, k přijetí nesprávného rozhodnutí by nedošlo. Tedy velmi pravděpodobně. Zakotvením této podmínky však Soudní dvůr vyloučil přezkum v ještě jedné možné situaci: případnou žádost o přezkum takového rozhodnutí, které bylo přijato po předložení předběžné otázky Soudu a v souladu s jeho rozsudkem, avšak Soudní dvůr později svůj právní názor změnil.

K podmínce č. 4 – lhůta k žádosti o přezkum

Soudní dvůr zde používá vcelku vágní formulace „neprodleně poté, co se dozvěděl o uvedené judikatuře“, ze které lze však usuzovat, že se jedná o lhůtu stanovenou subjektivně. Blíže bude mít Soudní dvůr možnost specifikovat tuto lhůtu v právě probíhajícím řízení ve věci Kempfer, kde se německý soud táže po jejím výkladu.⁵⁷ Generální advokát Bot ve svém stanovisku vyjadřuje názor, že by v tomto ohledu měl být přenechán prostor vnitrostátním procesním řádům a měly by se uplatnit lhůty zde stanovené pro podání návrhu na přezkum rozhodnutí. Při aplikaci zásady národní procesní autonomie je třeba příslušná ustanovení uplatňovat v souladu s jejími neoddělitelnými korektivami, zásadami rovnocennosti a efektivity.⁵⁸

K povinnosti přezkumu a přehodnocení rozhodnutí

Soudní dvůr pro takto přísně vymezené případy nejen připustil prolomení pravomocného rozhodnutí. Říká dokonce, že jsou-li splněny všechny čtyři výše vyjmenované podmínky, mají vnitrostátní orgány povinnost rozhodnutí

⁵⁷ Kempfer, op. cit. sub 49, stanovisko GA, op. cit. sub 49, bod 111.

⁵⁸ Kempfer, op. cit. sub 49, stanovisko GA, bod 136 a 142.

přezkoumat. Pokud zároveň nejsou nepříznivě zasažena práva třetích osob, má pak orgán také povinnost rozhodnutí přehodnotit. Soudní dvůr tak značně zasáhl do vnitrostátní úpravy použitelného mimořádného opravného prostředku. Pokud existuje takový druh řízení, který orgánu umožňuje přehodnocení pravomocného rozhodnutí, nemá tento orgán (za splnění zbývajících podmínek rozsudku Kühne & Heitz) žádné uvážení v tom, zda bude rozhodnutí přezkoumáno. V dalším kroku je pak orgán zbaven i uvážení jakéhokoliv jiného kritéria než je nepříznivé dotčení zájmů třetích osob pro posouzení, zda původní rozhodnutí změnit či zrušit tak, aby nadále neodporovalo správnému výkladu komunitárního práva.

Takovýto zásah do komplexně upraveného procesního postupu ve vnitrostátním právní řádu vyvolá jistě mnoho otázek, které bude nutno řešit při přizpůsobování těchto předpisů požadavkům Soudního dvora. Obecně se lze domnívat, že orgán by měl v rozsahu, na který nedopadají požadavky rozsudku Kühne & Heitz, postupovat v souladu s principem národní procesní autonomie podle vnitrostátního procesního předpisu, který se na dané (ač modifikované) řízení vztahuje.

Přes uvedené výhrady lze však shrnout, že Soud se v případě Kühne & Heitz přiklonil spíše na stranu ochrany principu *rei iudicatae* a právní jistoty, avšak princip efektivního uplatňování komunitárního práva nezůstal opomenut. Projevil se především v omezení diskrečního rozhodování správních orgánů. Tato umírněnost se projeví ještě výrazněji, srovnáme-li rozsudek se stanoviskem generálního advokáta v témže případě, které se, jak jsme viděli, od rozsudku velmi lišilo.⁵⁹

V dosavadním textu jsme představili dva odlišné přístupy k přezkumu pravomocných rozhodnutí správních orgánů. Rozsudek ve věci Kühne & Heitz je ukázkou přístupu založeného na principu spolupráce mezi členskými státy a Společenstvím, který zároveň ponechává prostor k aplikaci vnitrostátních

⁵⁹ Jak říká Caranta: „rozsudek a stanovisko GA těžko mohly být odlišnější“; viz Caranta, op. cit. sub. 28.

procesních předpisů. Rozsudek v případě Larsy a o něj opřené (právně nezávazné) stanovisko generálního advokáta v případě Kühne & Heitz mohou být označeny za představitele přístupu prosazujícího efektivitu komunitárního práva bez ohledu na konkurující principy právní jistoty nebo konečnosti rozhodování orgánů veřejné moci. Který přístup převáží není v tuto chvíli zcela jasné,⁶⁰ avšak probíhající řízení o předběžné otázce ve věci Kempster napovídá, že spíše dojde k příklonu k aplikaci podmínek případu Kühne & Heitz.⁶¹ Na rozhodnutí Soudního dvora však stále ještě čekáme.

V úvodu jsme zmínili tři možné varianty přístupu k nápravě nesprávného, ač pravomocného rozhodnutí. Dosud jsme představili přístup zdůrazňující efektivitu a přednost komunitárního práva a upozadující princip právní jistoty. Dále jsme se pak zabývali, z hlediska zmíněných principů, poměrně vyváženým řešením přijatým v rozhodnutí Kühne & Heitz. Nyní si představíme variantu třetí, založenou na respektu k *rei iudicatae* a principu národní procesní autonomie.

I.3. Přezkum v rámci národní procesní autonomie – rozsudek i-21 Germany

V této věci se německý předkládající soud mimo jiné táže po dopadu principu spolupráce stanoveného v čl. 10 SES na platnost rozhodnutí správního orgánu, které se stalo pravomocným, aniž jej jeho adresát zpochybnil. Soudní dvůr tak dostal příležitost vyjádřit se k možnosti prolomení *rei iudicatae* i takových správních rozhodnutí, která se k soudům nedostala, jelikož se jejich adresát proti nim nebránil. Nejprve se seznámíme s okolnostmi případu, které se dotýkají předběžné otázky, jež je předmětem našeho zájmu.

⁶⁰ Rozsudek Kühne & Heitz je nadán poněkud větší (sic neformální) autoritou, neboť byl vynesen Velkým senátem, na rozdíl od rozsudku Larsy, který vydal senát o třech soudcích. Toto uznává i M. Claes, i přes to označuje rozsudek Larsy za „revoluční“, in Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Oxford: Hart Publishing, 2006, s. 135.

⁶¹ Kempster, op. cit. sub 49, stanovisko GA.

Skutkové okolnosti případu⁶²

Společnosti i-21 Germany a Arcor jsou telekomunikačními společnostmi, které působí na trhu ve Spolkové republice Německo, kde jsou držitelkami telekomunikačních licencí ve smyslu směrnice 97/13.⁶³ Společnostem byly vyměřeny poplatky ve výši téměř 5,5 mil. Eur v případě první společnosti a 67 000 Eur společnosti druhé, a to platebními výměry.⁶⁴ Společnosti s výměry souhlasily a zaplatily požadované částky, čímž výměry nabyly právní moci.⁶⁵

Jiné telekomunikační společnosti, držitelky licencí téže třídy, své výměry napadly u německých soudů a dosáhly jejich zrušení z důvodu rozporu ustanovení zákona provádějícího uvedenou směrnici s předpisy vyšší právní síly.⁶⁶ Po oznámení těchto rozhodnutí společnosti i-21 Germany a Arcor napadly své (zaplacené a pravomocné) platební výměry nejprve u regulačního úřadu a poté i u soudu a domáhaly se vrácení zaplacených poplatků.⁶⁷

Německé správní právo procesní v určitých případech zrušení pravomocného správního rozhodnutí připouští, ovšem pouze pokud by bylo „zachování platnosti dotčeného aktu 'jednoduše neúnosné' s ohledem na pojmy veřejného pořádku, dobré víry, ekvity, rovného zacházení nebo zjevné protiprávnosti“.⁶⁸

Soud prvního stupně jejich návrh zamítl s poukazem na právní moc napadaných rozhodnutí. Po podání kasačního opravného prostředku Spolkový správní soud rozhodl, že v souladu s německým právem nemohou být opravné prostředky uplatněny, avšak nebyl si jist dopadem práva Společenství. Z tohoto

⁶² V podrobnostech odkazují za i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 9 a následující.

⁶³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/13/ES ze dne 10. dubna 1997 o společném rámci pro obecná povolení a individuální licence v oblasti telekomunikačních služeb, Úř. věst. L 117, s. 15.

⁶⁴ i-21 Germany, op. cit. sub 10, stanovisko GA, bod 27.

⁶⁵ i-21 Germany, op. cit. sub 10, stanovisko GA, bod 28.

⁶⁶ i-21 Germany, op. cit. sub 10, stanovisko GA, bod 29.

⁶⁷ i-21 Germany, op. cit. sub 10, stanovisko GA, bod 30.

⁶⁸ i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 6, 8.

důvodu položil dvě předběžné otázky, první se týká správného výkladu ustanovení směrnice 93/17 a druhá, pro naše účely relevantní, zní:

„Musejí být článek 10 SES a článek 11 směrnice vykládány tak, že nařizují, aby byl platební výměr, jímž byl stanoven poplatek [...] a jenž nebyl napaden, ačkoli to vnitrostátní právo umožňuje, zrušen, jestliže to vnitrostátní právo dovoluje, ale nepožaduje?“⁶⁹

Komárek ve svém krátkém komentáři tohoto rozhodnutí převádí položenou otázku do konkrétnější roviny propojením ustanovení německého správního řádu a okolností případu takto: „*je zachování platnosti dotčeného aktu „jednoduše neúnosné“ ve světle práva Společenství, ačkoliv ve světle práva německého, respektive jeho nejzákladnějších principů, se o takovou situaci nejedná?“⁷⁰*

Rozhodnutí Soudního dvora

Soudní dvůr tedy v tomto případě dostal možnost potvrdit cestu, kterou se vydal v rozsudku Kühne & Heitz o dva roky dříve, ač se případy skutkově značně lišily. Že se jedná o významnou otázku spojenou s poměřováním principu právní jistoty a efektivity komunitárního práva, připomněl i generální advokát. Byl jim Španěl Ruiz-Jarabo Colomer, který však popis nabízené „šance“ rozšířil i na možnost „*vymanit se ze slepé uličky judikatury rozsudku Kühne & Heitz.“⁷¹*

Soudní dvůr ve své odpovědi na zmíněnou otázku začíná připomenutím důležitosti zásady právní jistoty a respektu, kterého se jí v komunitárním právu dostává.⁷² Dále Soud přechází k existenci výjimek z neporušitelnosti *rei iudicatae* a odkazuje na rozsudek Kühne & Heitz.⁷³ Cituje podmínky, které je třeba splnit k prolomení právní moci správního rozhodnutí. S podivem si lze povšimnout, že již nezmiňuje respekt k právům třetích osob, který byl v případě Kühne & Heitz

⁶⁹ i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 17.

⁷⁰ Komárek, J.: Soudní dvůr ES – srpen a září 2006, Soudní rozhledy 11/2006, str. 445. Německý soud totiž ve svém předkládacím rozhodnutí podává, jak by vypadalo rozhodnutí soudu s ohledem na německou aplikační praxi, kdyby se jednalo o čistě vnitrostátní situaci, viz i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 14.

⁷¹ i-21 Germany, op. cit. sub 10, stanovisko GA, bod 3.

⁷² i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 51.

⁷³ i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 52.

tak důležitý pro přehodnocení rozhodnutí v původním řízení.⁷⁴ Vzhledem ke skutkovým okolnostem případu, které jsou odlišné od těch v případě Kühne & Heitz (nevyužití všech dostupných opravných prostředků), bychom očekávali, že Soud pouze konstatuje nemožnost aplikovat citovanou výjimku z principu *rei iudicatae* a tím uzavře diskuzi. Soud sice poznamenal, že okolnosti obou případů jsou odlišné,⁷⁵ avšak svou argumentaci v tomto bodě neukončil.⁷⁶ Rozhodl se totiž vytvořit další skupinu případů, pro které je možné učinit výjimku z principu ochrany pravomocných rozhodnutí. Soudní dvůr proto počal analyzovat vnitrostátní procesní předpis.

Soud se vrací k základům principu národní procesní autonomie a připomíná i dva jeho základní korektivy, princip rovnocennosti a efektivity.⁷⁷ Zkoumá tedy ustanovení německého správního práva procesního z tohoto pohledu. Hledisku efektivity uplatnění práv vyplývajících ze směrnice se však nevěnuje proto, že nebylo nikým v řízení nadneseno. Svou pozornost tak Soudní dvůr upíná směrem k druhému zmíněnému korektivu, rovnocennosti. Je třeba posoudit, zda zachování platebních výměrů by bylo „jednoduše neúnosné“ i z pohledu komunitárního práva.⁷⁸ Soudní dvůr neshledal porušení zásady rovnocennosti v daném případě,⁷⁹ není tedy důvodu, proč by vnitrostátní soud neměl použít svůj procesní předpis tak, jak to činí v čistě vnitrostátních situacích. Soud ponechává na předkládajícím soudu posouzení, zda jsou podmínky (stanovené vnitrostátním právem) pro zrušení daných platebních výměrů naplněny.

Z popsaného rozhodnutí je možno učinit závěr, že princip právní jistoty je stále respektovaným principem komunitárního práva. Prolomení *rei iudicatae* správních rozhodnutí z důvodu nesouladu s komunitárním právem je možné a to

⁷⁴ i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 52.

⁷⁵ i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 53, 54.

⁷⁶ Této argumentaci se podivuje Komárek, in: Soudní dvůr ES – srpen a září 2006, op. cit. sub 70, str. 445.

⁷⁷ i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 57.

⁷⁸ i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 62.

⁷⁹ i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 65, 66.

nejen za přísně stanovených podmínek v rozsudku Kühne & Heitz. Přichází totiž v úvahu i v jiných situacích a při uplatnění jiných mimořádných opravných prostředků vnitrostátního práva. Ty pak musí být aplikovány v souladu s principy rovnocennosti a efektivity komunitárního práva.

Avšak, důležitou kartou (ne-li esem) ve hře o princip *rei iudicatae* je korektiv efektivity uplatňování komunitárního práva. V rozsudku i-21 Germany Soud naplnění požadavku efektivity nepřezkoumával, v dalším obdobném případě se tak stát jistě může. Pak je jen otázkou, zda se Soud zastaví u pouhé analýzy lhůt pro uplatnění žádosti o přezkum, jak by se mohlo zdát z rozsudku i-21 Germany,⁸⁰ nebo bude existující ustanovení procesních řádů zkoumat v širším kontextu.

I.4. Vztah rozsudků Kühne & Heitz a i-21 Germany

Z rozsudku i-21 Germany není zcela zřejmé, zda se Soud, na radu generálního advokáta, rozhodl změnit svou dosavadní judikaturu představovanou rozsudkem Kühne & Heitz, anebo zda vytváří pouze „novou“ skupinu případů, kdy je možno učinit výjimku z principu *rei iudicatae*. Pro druhou naznačenou možnost svědčí následující: „*Věc, ve které byl vydán [...] rozsudek Kühne & Heitz, je nicméně zcela odlišná od věcí dotčených v původních řízeních.*“⁸¹

Odlišení rozsudků Kühne & Heitz a i-21 Germany

Je-li náš závěr o vytvoření další výjimky z principu *rei iudicatae* správný, pak bude faktorem, který obě skutkové situace odlišuje, to, zda bylo rozhodnutí potvrzeno autoritou soudu či nikoliv.⁸² Logicky jsou tak pro přezkum „pouze“ správního rozhodnutí (tedy za situace jako v případě i-21 Germany) kladeny menší nároky (tj. pouze existence možnosti přezkumu ve vnitrostátním právním řádu) než u rozhodnutí, které bylo potvrzeno i autoritou soudu (jako tomu bylo

⁸⁰ i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 59, 60.

⁸¹ i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 53.

⁸² i-21 Germany, op. cit. sub 10, rozsudek, bod 53.

v případě Kühne & Heitz). Rozhodnutí s menší zárukou správnosti je možno přezkoumat za splnění jediného požadavku, tedy zřejmě častěji.

Domníváme se, že uvedený závěr nepovede k tomu, že by se adresáti nepříznivých rozhodnutí záměrně nedovolávali spravedlnosti ve správním soudnictví. Vyčerpají-li totiž účastníci veškeré dostupné opravné prostředky, mohou se kvalifikovat pro přezkum podle zvláštních podmínek stanovených v rozsudku Kühne & Heitz. Jejich naplnění může být složitější, avšak, jsou-li splněny, je přezkum původního nepříznivého rozhodnutí daleko pravděpodobnější. Jak jsme již zmínili, rozhodující orgán nemá diskreci v otázce, zda přezkum povolit. Účastník, který se za svá práva bije téměř do posledního dechu, je tak „odměněn“ jistějším výsledkem samotného řízení, v němž se přezkumu domáhá.

Při odlišování skupin případů, na něž se vztahuje judikatura Kühne & Heitz nebo i-21 Germany podle toho, zda bylo správní rozhodnutí potvrzeno soudem v posledním stupni či vůbec, nutně otázkou zůstává režim možnosti přezkumu ve „třetí“ (prostřední) představitelné skupině případů – rozhodnutí správního orgánu bylo potvrzeno soudem, nikoliv však soudem posledního stupně. V takovém případě by podmínky stanovené v rozsudku Kühne & Heitz nebyly aplikovatelné. Z logiky věci by však plynulo, že pro tato rozhodnutí by měl být přezkum umožněn pokud jej umožňuje vnitrostátní procesní právo. Přikláníme se k řešení za pomoci národní procesní autonomie, tak jak bylo přijato v rozhodnutí i-21 Germany.

Jiným, alternativním, odlišujícím faktorem obou skutkových situací by mohlo být to, zda účastník vyčerpал všechny dostupné opravné prostředky. Tento faktor by, za první, eliminoval vytvoření právě uvedené „třetí“ skupiny případů. Za druhé, tento přístup by se jevil vhodnější v případě, že se Soudní dvůr pokusí doktrínu zvláštní možnosti přezkumu podle podmínek Kühne & Heitz přenést i

do oblastí soudních rozhodnutí.⁸³ Zde totiž varianta, kdy není „zapojen soud“, nepřichází v úvahu. Mezi jednotlivými případy lze tedy odlišovat pouze podle toho, zda byly využity (všechny) dostupné opravné prostředky. Z tohoto důvodu považujeme za vhodnější rozlišující faktor mezi rozsudky Kühne & Heitz a i-21 Germany právě vyčerpání všech dostupných opravných prostředků. Podmínky přezkumu rozhodnutí správních i soudních by tak byly stanoveny jednotně, celá situace na poli ochrany principu *rei iudicatae* by byla přehlednější.

Rozdílnost přijatých řešení

Oba zmiňované rozsudky se liší nejen tím, na jaké skupiny případů dopadají, nýbrž zásadně odlišné jsou i závěry Soudního dvora, které zde pro úplnost připomeneme. V obou případech se bude jednat o situaci, v níž je žádán přezkum pravomocného rozhodnutí správního orgánu, které je v rozporu s komunitárním právem. V obou případech je zásadní otázkou, zda má tento vnitrostátní orgán pravomoc k přezkumu (přehodnocení) tohoto rozhodnutí podle vnitrostátního práva. Avšak v případě, že se jedná o účastníka, jehož rozhodnutí bylo potvrzeno autoritou soudu, bude při určení existence pravomoci k přezkumu vnitrostátní orgán značně limitován.⁸⁴ Pokud orgán shledá svou pravomoc a jsou-li zároveň splněny i ostatní podmínky stanovené rozsudkem Kühne & Heitz, má povinnost rozhodnutí přezkoumat. Pokud nebudou nepříznivě dotčeny zájmy třetích osob, pak platí i povinnost orgánu rozhodnutí přehodnotit.

Zatímco pokud se v popsané situaci ocitne účastník, jehož rozhodnutí nebylo potvrzeno soudem posledního stupně, vnitrostátní procesní předpisy se použijí nejen na určení pravomoci k přezkumu. Bude se podle nich postupovat ve všech otázkách týkajících se dalších podmínek možného přezkumu i jeho

⁸³ Dosud není jasné, zda SD přistoupí k tomuto kroku. První předběžná otázka, která se tázala po aplikaci principů Kühne & Heitz na civilní soudní rozhodnutí, odpověď nepřinesla, protože ani jedna z podmínek přezkumu nebyla naplněna. Je však zřejmé, že Soud tuto možnost nevyloučil. Srov. rozsudek C-234/04 *Kapferer*, op. cit. sub 14.

⁸⁴ Srov. diskuzi o uplatnění principu národní procesní autonomie v případě *Kühne & Heitz*, viz níže.

případného vyloučení. Jediným omezením, které pro uplatnění vnitrostátních předpisů Soudní dvůr stanoví, jsou korektivy rovnocennosti a efektivity.

Použití národní procesní autonomie v případě Kühne & Heitz

Ukázali jsme, že ve výsledku bude možnost přezkumu záležet v obou skupinách případů primárně na vnitrostátní procesní úpravě. V teorii jsou však obě řešení značně rozdílná. Rozhodnutí i-21 Germany je klasickou ukázkou použití principu národní procesní autonomie, tak jak se v současné době uplatňuje v komunitárním právu.⁸⁵ Oproti tomu v rozhodnutí Kühne & Heitz se národní procesní autonomie uplatní jen subsidiárně, není totiž součástí řešení přijatého Soudním dvorem. Soud definoval podmínky přezkumu sice s odkazem na vnitrostátní procesní předpisy (podmínka č. 1), ale použil je pouze pro určení, zda existuje pravomoc k přehodnocení rozhodnutí. Dále pak pokračuje stanovením dalších podmínek přezkumu a povinnosti přezkoumat a případně přehodnotit vadné rozhodnutí. Jak bylo řečeno výše, mnoho otázek při aplikaci tohoto postupu stanoveného Soudním dvorem bude muset být řešeno podle vnitrostátního procesního práva (při jeho rovnocenné a efektivní aplikaci). Národní procesní autonomie se tak uplatňuje až sekundárně.

Určení, zda byl použit princip národní procesní autonomie v rozsudku Kühne & Heitz, má podle našeho názoru zásadní vliv na interpretaci prvé podmínky Kühne & Heitz. Tvrdíme-li, že národní procesní autonomie nemá v rozsudku Kühne & Heitz (primárně) své místo, je třeba „pravomoc vnitrostátního orgánu k přehodnocení rozhodnutí“ vykládat pouze v tom smyslu, že správní orgán může pravomocně rozhodnutí za určitých okolností přezkoumat.

⁸⁵ Srov. např. nedávné rozhodnutí ve spojených věcech C-222/05 až C-225/05 van der Weerd a další, dosud nepublikováno, bod 33: „Ohledně zásady efektivnosti vyplývá z judikatury Soudního dvora, že je nutno každý případ, ve kterém vystává otázka, zda vnitrostátní procesní předpis činí výkon práv přiznaných jednotlivcům právním řádem Společenství nemožným nebo jej nadměrně ztěžuje, analyzovat s ohledem na postavení tohoto předpisu v celém řízení, průběh řízení a zvláštnosti řízení před různými vnitrostátními orgány. Z tohoto hlediska je namístě případně zohlednit základní zásady vnitrostátního právního systému, jako například zásadu ochrany práv obhajoby, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení“.

Zda jsou tyto okolnosti do poslední splněny v konkrétním případě, již není pro situace Kühne & Heitz rozhodné, protože pravomoc k přezkumu je založena. Pokud bychom však aplikovali princip národní procesní autonomie, museli bychom se zabývat naplněním všech podmínek vnitrostátního práva a nadto i splněním dalších podmínek rozsudku Kühne & Heitz. Účastník v řízení podle scénáře Kühne & Heitz by tak byl nucen splnit podmínky pro přezkum svého rozhodnutí „dvakrát“. Tento stav by mohl vést účastníky k pragmatické úvaze: nebudeme-li se bránit ve správním soudnictví, případný přezkum rozhodnutí nám bude dostupnější. Tento stav by však prodlužoval právní nejistotu minimálně na takovou dobu, po kterou vnitrostátní právo umožňuje přezkum.

Dosud jsme se zabývali rozsudky Soudního dvora a jeho pohledem na přezkum pravomocných správních rozhodnutí, nyní obrátíme pozornost do českého právního prostředí a to přímo k předpisům správního práva procesního. Budeme se zabývat aplikací výše vyložených rozsudků v rámci stanoveném procesními normami českého práva. Viděli jsme, že Soudní dvůr uložil v případě Kühne & Heitz dokonce povinnost správním orgánům jednat. Této povinnosti je třeba dostát s ohledem na nutnost plnit závazky plynoucí České republice z komunitárního práva. Povinnost je však nutno plnit také v intencích principů právního státu zakotvených v Ústavě ČR – státní orgány mohou činit jen to, co jim zákon ukládá.⁸⁶ Podíváme se tedy, zda v procesním právu není stanovena překážka přezkumu, již by nebylo možno překonat eurokonformní interpretací těchto předpisů.

⁸⁶ Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR.

II. Aplikace judikatury Soudního dvora v českém správním právu procesním

II.1. Zvláštní možnost přezkumu za podmínek Kühne & Heitz

II.1.1. Správní řád

Naši analýzu začneme u Správního řádu a Soudního řádu správního, zda umožňují přezkum správních rozhodnutí, která jsou v rozporu s komunitárním právem, ve světle rozhodnutí Kühne & Heitz. Správní řád účinný od 1. ledna roku 2006 nabízí dvě alternativy, kterými lze dosáhnout přezkoumání případu v návaznosti na rozhodnutí Soudního dvora v obdobném případě. Jsou jimi obnova řízení⁸⁷ a přezkumné řízení.⁸⁸ Ve světle rozhodnutí Kühne & Heitz lze zřejmě uplatnit obě tato ustanovení, avšak domníváme se, že použití druhého z nich je „právně čistší“ ovšem možná také problematictější.

Obnova řízení

Začneme obnovou řízení. Tato je vyhrazena pro případy, kdy se objeví nové skutečnosti a důkazy.⁸⁹ Do této kategorie lze však nepochybně (a s trochou fantazie) dle názoru Soudního dvora,⁹⁰ jeho rozhodnutí v obdobném případě zahrnout, jak tomu bylo ostatně i v případě Kühne & Heitz.⁹¹ Tři zbývající podmínky stanovené v rozhodnutí Kühne & Heitz lze již snadno naplnit.

Správní řád pro podání návrhu (žádosti) na obnovu řízení stanoví subjektivní tříměsíční a objektivní tříletou lhůtu. O výkladových nejasnostech ve vztahu k podmínce č. 4, tj. lhůtě k podání žádosti o přezkum, jsme se zmiňovali

⁸⁷ Spr. ř., §100.

⁸⁸ Spr. ř., §94 an..

⁸⁹ Spr. ř. Spr. ř., §100 odst. 1, a),; důvod obnovy ad b) není pro naše potřeby relevantním.

⁹⁰ Srov. diskuzi, která předchází poznámce č. 55.

⁹¹ K této problematice viz výše.

již výše. Jak bylo řečeno, přikláníme se k výkladu generálního advokáta Bota v případě Kempster, který stanovení délky lhůt ponechává na vnitrostátních procesních předpisech. Pak lze dovodit, že lhůty ve správním řádu nečiní výkon práva nad míru obtížným či dokonce nemožným, tedy splňují podmínky efektivity pro uplatnění principu národní procesní autonomie.⁹² Domníváme se tedy, že bude-li při naplnění všech podmínek podán návrh na obnovu řízení, je správní orgán povinen se jím zabývat.

Rozhodnutí o povolení obnovy řízení je značně závislé na tom, zda by novým s komunitárním právem souladným, rozhodnutím (potažmo i jen novým řízením jako takovým) mohla být nepříznivě dotčena práva třetích osob. Pokud takový zásah nehrozí, je správní úřad povinen řízení obnovit a vydat nové rozhodnutí, které bude v souladu s komunitárním právem tak, jak bylo vyloženo Soudním dvorem. V opačném případě pak orgán obnovu nepovolí a žádost zamítne.⁹³ Proti takovému rozhodnutí má účastník případně k dispozici odvolání.⁹⁴

Přezkumné řízení

Přezkumné řízení je určeno pro nápravu rozhodnutí, která nejsou v souladu s právními předpisy,⁹⁵ tedy rovněž s právem komunitárním. Pro naše účely, tj. přezkum rozhodnutí, které se ukáže být v rozporu s komunitárním právem ve světle výkladu podaného Soudním dvorem v obdobném případě, je tedy toto řízení vhodnější. Co do podmínek použití je však více omezeno, nežli obnova řízení.

Za prvé se jedná o řízení, které se zahajuje z moci úřední, k jehož zahájení může dát účastník řízení pouze podnět, který však není návrhem na zahájení

⁹² Blíže k analýze délky lhůt a jejich souladu s principem národní procesní autonomie, srov. Bříza, P.: Právní jistota vs. princip efektivity, aneb požívá *res iudicata* v komunitárním právu ochrany? – 2. část, in *Jurisprudence* 7/2005, s. 24.

⁹³ Spr. ř., §100 odst. 6 .

⁹⁴ Spr. ř., §100 odst. 6, posl. věta.

⁹⁵ Spr. ř., §94 odst. 1.

tohoto řízení.⁹⁶ Správní úřad tedy nejprve zkoumá k tomuto podnětu, zda jsou dány důvody pro přezkumné řízení.⁹⁷ Z rozsudku Kühne & Heitz však plyne, že diskrece v otázce, zda přezkoumat rozhodnutí či nikoliv se neuplatní. Správní orgán pouze zjišťuje, zda jsou splněny opravdu všechny podmínky rozsudkem stanovené a pokud ano, bude tedy nutno řízení zahájit.

Druhým omezením oproti obnově řízení jsou lhůty pro zahájení a provedení přezkumného řízení stanovené v §96, subjektivní lhůta činí dva měsíce a objektivní pak pouhý rok.⁹⁸ Zda je především délka objektivní lhůty příliš restriktivní, aby se mohlo toto vnitrostátní procesní pravidlo uplatnit s ohledem na požadavek efektivity výkonu komunitárního práva, může rozhodnout pouze Soudní dvůr. Domníváme se však, že s ohledem na průměrnou délku řízení ve správním soudnictví, by byl efektivní výkon komunitárního práva téměř nemožný.

Z tohoto důvodu by komunitární právo zřejmě požadovalo, aby vnitrostátní orgány aplikovaly výše zmíněná ustanovení o obnově řízení nebo nepoužily ustanovení o časovém omezení podnětu v přezkumném řízení. Zda by překročení této lhůty v konkrétním případě bylo ještě v souladu se zásadou právní jistoty, jejímž promítnutím obě lhůty jsou, by byla otázka pro Soudní dvůr. Můžeme doufat, že by v takovém případě Soudní dvůr zohlednil například i vnitrostátní úpravu lhůt u jiných mimořádných opravných prostředků a nedal by přílišný průchod svému zájmu na efektivním a jednotně uplatňovaném komunitárním právu na úkor právní jistoty.

Pokud by přehodnocením původního rozhodnutí byly negativně dotčeny zájmy třetích osob, správní orgán by přezkumné řízení usnesením zastavil.⁹⁹ V opačném případě je pak povinen původní rozhodnutí změnit nebo zrušit a

⁹⁶ Spr. ř., §94 odst. 1; nejde tedy o mimořádný opravný prostředek ale o nástroj správního dozoru, k tomu srov. Hendrych, D. a kol., *Správní právo, obecná část*, 5. vydání, Praha, C.H.Beck, 2003, str. 258.

⁹⁷ Spr. ř., §94 odst. 1.

⁹⁸ Spr. ř., §96 odst. 1.

⁹⁹ Spr. ř., §97 odst. 1.

případně vrátit orgánu prvního stupně, který bude vázán právní názorem orgánu provádějícího přezkumné řízení.¹⁰⁰

Je tato teorie uplatnitelná v praxi?

Lze tedy shrnout, že české správní procesní předpisy svěčují správním orgánům pravomoc k přehodnocení pravomocných správních rozhodnutí, tj. podmínka č. 1 rozsudku Kühne & Heitz je naplněna. Budou-li naplněny i zbývající podmínky je spíše v rukou účastníků řízení, stane-li se tak, mají správní orgány povinnost přezkum provést.

Který druh řízení upravený správním řádem bude využit, bude v praxi zřejmě záležet na prvním „průkopníkovi“, který se na strastiplnou cestu za svým komunitárním právem vydá. Lze předpokládat, že návrhy na obnovu řízení i podněty k přezkumnému řízení budou správním orgánem odmítnuty a celá věc se tak dostane znovu k správním soudům. Ty pak také nebudou zřejmě úplně nakloněny možnosti, aby samy od sebe subsumovaly rozhodnutí Soudního dvora v obdobném případě pod kategorií „nových skutečností“. Vnitrostátní soud by neměl pravomoc nařídít správnímu orgánu, aby ignoroval lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, a to ani s odkazem na princip efektivity komunitárního práva. Dovolujeme si tedy tvrdit, že správní soud v takovém případě podá předběžnou otázku k Soudnímu dvoru. Ta se bude týkat konkrétního skutkového a procesního rámce, Soudní dvůr se tak vyjádří pouze k této jedné (účastníkem zvolené) procesní možnosti. V roli právního zástupce účastníka s ohledem na skutkové okolnosti případu bychom volili obnovu řízení. Zde je totiž určitá naděje, že by soudy ve správní soudnictví byly ochotny naznačenou subsumpci provést, a to s odkazem na rozsudek Kühne & Heitz. Otázkou zůstává, zda i tato možnost je v praxi využitelná.

Provedme jen zběžnou časovou kalkulaci celého postupu. Účastníkovi řízení před správním orgánem je doručeno rozhodnutí, které tímto okamžikem

¹⁰⁰ Spr. ř., §97 odst. 3.

nabývá právní moci.¹⁰¹ Nyní tedy počíná jednak běh tříleté lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení¹⁰² a jednak také lhůty pro podání žaloby ve správním soudnictví, která činí dva měsíce.¹⁰³ U krajského soudu proběhne řízení o žalobě, jehož výsledkem bude potvrzení původního rozhodnutí správního orgánu. Toto řízení trvá přibližně rok a půl. Po doručení rozhodnutí krajského soudu je však ještě třeba podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, protože až teprve ten je soudem posledního stupně ve smyslu čl. 234 odst. 3¹⁰⁴ a tedy má povinnost podat předběžnou otázku.¹⁰⁵ Teprve pokud NSS předběžnou otázku nepodá a uzavře své řízení potvrzením rozhodnutí krajského soudu a tedy původního rozhodnutí, je splněna podmínka, kterou stanovil Soudní dvůr pro možnost přezkoumání rozhodnutí v *Kühne & Heitz*.¹⁰⁶ Rozhodnutí o kasační stížnosti si u NSS vyžádá cca čtyři měsíce. V tuto chvíli od okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu uplynuly téměř dva roky, do konce běhu lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení zbývá tedy zhruba rok. Účastník však ještě stále nemá vše, co pro přezkum ve smyslu *Kühne & Heitz* potřebuje. Postrádá rozhodnutí Soudního dvora v obdobném případě, které by vykládalo ustanovení komunitárního práva jinak než bylo aplikováno v jeho případě. Jestli se takové rozhodnutí v průběhu cca jednoho roku objeví, je více než nejisté.

Ukazuje se tedy, že ač české právo možnost přezkumu správních rozhodnutí nabízí, uplatnění nabízeného postupu je dosti nepravděpodobné.

¹⁰¹ Spr. ř., §73 odst. 1. Soudní řád správní pro napadení rozhodnutí ve správním soudnictví vyžaduje, aby žalobce vyčerpal všechny opravné prostředky správního řízení- §68 písm. a) s.ř.s.

¹⁰² Spr. ř., §100 odst. 2.

¹⁰³ S.ř.s., §72 odst. 1.

¹⁰⁴ Bobek a kol., *Předběžná otázka...*, op. cit. sub. 104, str. 215.

¹⁰⁵ S.ř.s., §104, stanovuje, ve kterých věcech je kasační stížnost nepřipustná. V takovém případě je soudem posledního stupně a tedy tím, který má povinnost podat předběžnou otázku dle čl. 234 odst. 3 soud krajský. Z podaného taxativního výčtu případů si lze však těžko představit, že by některý dopadal na situaci podobnou případu *Kühne & Heitz*. §104 vylučuje kasační stížnost směřující proti výroku o nákladech řízení, rozhodnutím procesní, příp. dočasné povahy. Naproti tomu výklad komunitárního práva podaný Soudem v následném případě bude zásadně výkladem hmotného práva, těžko může tedy ovlivnit uvedená rozhodnutí. Výjimkou by mohl být odst. 4 cit. ust. v případě, že účastník vznese námitku rozporu s komunitárním právem až v řízení o kasační stížnosti. Otázka, zda se účastník musí komunitárního práva v původním řízení dovolávat, aby se mohl přezkum za podmínek *Kühne & Heitz* uplatnit je předmětem již zmiňované předběžné otázky ve věci *Kempter*; stanovisko GA, bod 2.

¹⁰⁶ V této práci uvedena pod body 2 a 3, viz výše.

Délka objektivní lhůty pro uplatnění návrhu na obnovu řízení by se tak zřejmě stala předmětem zkoumání Soudního dvora z hlediska její efektivity. Podle našeho názoru je však tříletá objektivní lhůta pro podání návrhu na obnovu řízení racionální¹⁰⁷ a plně sloužící svému účelu, kterým je zajistit jistotu v právních vztazích a zároveň možnost přezkumu rozhodnutí, pokud dojde ke změně poměrů. Domníváme se, že ani Soudní dvůr by neměl délku této lhůty zpochybnit z důvodu požadavku efektivity vnitrostátních procesních předpisů. Je to totiž právě Soudní dvůr, který po účastnících žádá projít celým správním soudnictvím, aby se kvalifikovali pro možnost přezkumu. Tedy samo komunitární právo ztěžuje uplatnění sebe sama v uvedeném smyslu, není to vnitrostátní procesní předpis, který by bránil v uplatnění komunitárního práva.

Podle našeho názoru není vysoká praktická obtížnost uplatnění možného přezkumu rozhodnutí ve světle pozdějšího odlišného výkladu komunitárního práva poskytnutého Soudním dvorem v obdobném případě žádnou velkou tragédií a nespravedlností, které se právní řád dopouští na jednotlivci. Je třeba mít na paměti, že rozhodnutí, které je z jeho pohledu nepříznivé, bylo potvrzeno dvěma soudy, krajským a Nejvyšším správním soudem, které měly možnost při pochybnostech o výkladu komunitárního práva položit předběžnou otázku. Pokud tak žádný ze soudů neučinil, lze považovat pravděpodobnost „chybného“ výkladu komunitárního práva za sníženou. Jestliže příslušné soudy v případě nerozeznaly tuto otázku samy, mohl tak učinit právní zástupce žalobce (stěžovatele).¹⁰⁸ Domníváme se, že Nejvyšší správní soud by k návrhu stěžovatele jistě možnost položení předběžné otázky velice pečlivě zvážil. Toto naše přesvědčení podtrhuje i judikatura Soudu ve věci Köbler,¹⁰⁹ která je nástrojem odstrašení soudců při

¹⁰⁷ Ostatně je použita i v jiných procesních předpisech ČR, jak bude uvedeno dále.

¹⁰⁸ Stěžovatel (resp. účastník řízení, který podal kasační stížnost- §102, s.ř.s.) je v řízení o kasační stížnosti povinně zastoupen advokátem, §105 odst. 2 s.ř.s.; právník je tedy zapojen do řízení nejdéle v tomto stádiu a je jeho povinností hájit práva klienta důkladně, tedy měl by otázku komunitárního práva nadnést.

¹⁰⁹ Köbler, op. cit. sub 7, kde ESD dovodil, členský stát je odpovědný i za porušení komunitárního práva svými soudy. Soudci jsou o tomto judikátu informováni díky činnosti Justiční akademie. Srov. k tomu Komárek, J., Nejvyšší soudy členských států, soudní hierarchie a efektivita soudního

zvažování (ne)položení předběžné otázky. Jednotlivec je tedy podle našeho názoru chráněn před nesprávnou aplikací komunitárního práva vnitrostátním právem dostatečně i při zvláštní možnosti přezkumu dle rozsudku Kühne & Heitz. Pokud by se stejná situace vyskytla v čistě vnitrostátní rovině, nemá zde jednotlivec také žádnou možnost přezkoumání svého případu a tato situace nebyla nikdy považována za neposkytnutí dostatečné ochrany právním zájmům jednotlivce.¹¹⁰ V jistou chvíli je třeba učinit soudním řízením konec a případně se smířit s omylem, který se může stát i přesto, že pro jeho vyloučení bylo učiněno vše potřebné a rozumně požadovatelné.

Právě popsané lze jistě aplikovat i na případ přezkumného řízení, kde by však roční lhůta pro jeho zahájení byla ještě spíše považována za nedostatečnou. Zmiňované argumenty by pak mohly sloužit obráncům právní jistoty v jejich snaze přesvědčit Soudní dvůr, že lhůta pro možnost přezkumného řízení má být „co nejkratší“.

II.1.2. Zákon o správě daní a poplatků

V daňovém řízení je přijímána velká část správních rozhodnutí, proto nemůžeme procesní stránku těchto řízení vynechat. Zákon o správě daní a poplatků¹¹¹ je procesním předpisem, který se uplatňuje výlučně v daňovém řízení. Správní řád se v těchto věcech vůbec neuplatní (ani subsidiárně).¹¹² Postupně se budeme zabývat všemi procesními prostředky, které jsou v části čtvrté zákona upraveny, a posoudíme jejich relevanci pro případy přezkumu pravomocných správních rozhodnutí, která se ukáží ve světle rozsudku Soudního dvora nesprávnými.

systému Evropské unie, in: V. Šimíček (ed.), *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech - čas pro změnu?*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2007, 110-126 na s. 124.

¹¹⁰ Ústavní soud žádnou obdobu rozsudku Kühne & Heitz nejudikoval a zřejmě se k tomu ani nechystá. Srov. níže citovaný pohled ÚS na otázku precedenční závaznosti jeho judikatury.

¹¹¹ *Zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v platném znění; dále též daňový řád.*

¹¹² §99, daňový řád.

Na začátek slibované analýzy je však třeba uvést následující: §56a odstavec 2 daňového řádu výslovně vylučuje použití mimořádných opravných prostředků u těch rozhodnutí, která byla pravomocně přezkoumána soudem. Toto ustanovení nemá v jiných procesních předpisech obdoby a jeví se dosti problematickým.¹¹³ Čteno doslovně by zcela vylučovalo zvláštní možnost přezkumu rozhodnutí podle rozsudku Kühne & Heitz. Tato skupina rozhodnutí by byla z přezkumu automaticky, z podstaty věci vyloučena. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k aplikaci citovaného ustanovení vyjádřil ve svém nedávném usnesení a vyložil podmínky jeho aplikace následujícím způsobem: vyloučení mimořádných opravných prostředků v daňovém řízení v případech, kdy už ve věci dříve rozhodoval správní soud, se uplatní je na situace, „*kdy se žadatel domáhá mimořádným opravným prostředkem správního přezkoumání na základě stejných důvodů, jaké již soud přezkoumal.*“¹¹⁴ Tedy, *a contrario* napadali daňový subjekt původní rozhodnutí správce daně z jiných důvodů než uváděl ve své správní žalobě v původním řízení, jsou mimořádné opravné prostředky přípustné.

Jelikož se však v případech, kterými se tato práce zabývá, jedná a specifickou problematiku nesprávné aplikace komunitárního práva, neřeší citovaný judikát NSS situaci všech účastníků. Mohla by totiž nastat situace, kdy by účastník uváděl rozpor s komunitárním právem již ve své původní správní žalobě a nyní se dovolává opět rozporu rozhodnutí s komunitárním právem, má však v rukou i rozhodnutí Soudního dvora, který jej potvrzuje. Pokud by rozhodující orgán dospěl k závěru, že účastník v mimořádném opravném prostředku uplatňuje shodné důvody jako ve správní žalobě, ustanovení §56a by opět bránilo přezkumu napadeného rozhodnutí. Při řešení této situace je třeba opětovně vycházet z logiky rozsudku Soudního dvora ve věci Kühne & Heitz a

¹¹³ Kobík, J., *Správa daní a poplatků s komentářem*, 5. vyd., Anag, 2007; str. 561.

¹¹⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS 2 Afs 51/2006-58, ze dne 17.7.2007, přístupné na www.nssoud.cz.

zmiňované ustanovení neaplikovat. Hlavními argumenty pro tento postup by byla přednost komunitárního práva a princip spolupráce zakotvený v čl. 10 SES.

V následujícím textu budeme z výše uvedeného důvodu předpokládat, že se ustanovení §56a neuplatní.

Obnova řízení

Obnova řízení je v daňovém řádu koncipována na stejném principu jako ve správním řízení. Jedná se o mimořádný opravný prostředek určený k nápravě rozhodnutí založených na nesprávně či neúplně zjištěném skutkovém stavu.¹¹⁵ Úprava lhůt pro podání žádosti o obnovu je odlišná, subjektivní lhůta je (v porovnání se správním řádem) stanovena poměrně dlouhá, šestiměsíční. Objektivní lhůta je stanovena nepřímo, odkazem na lhůtu, v níž zaniká právo daň vyměřit či doměřit.¹¹⁶ Tato lhůta je obecně tříletá a v našem případě by počala běžet posledním dnem roku, v němž byl učiněn poslední úkon směřující k vyměření daně v původním řízení, resp. účastník o úkonu byl zpraven. Celkově je doba pro vyměření omezena na deset let.¹¹⁷ Daňový řád je tedy ve svých lhůtách, které stanovují hranici, za níž již právní jistotu účastníků nelze převážít zájmem na správném rozhodnutí, značně benevolentnější než správní řád. Takto dlouhé lhůty by již mohly ovlivnit případný soud Soudního dvora o jejich efektivitě.

V ostatním platí vše, co bylo řečeno o obnově řízení dle správního řádu také pro ustanovení daňového řádu.

Přezkoumávání daňových rozhodnutí

Stejně jako ve správním řádu je přezkoumávání daňových rozhodnutí prostředkem správního dozoru, ač je systematicky v daňovém řádu zařazeno mezi

¹¹⁵ §54 odst. 1, daňový řád.

¹¹⁶ §54 odst. 3, daňový řád.

¹¹⁷ §47 odst. 2, daňový řád.

mimořádné opravné prostředky.¹¹⁸ Jak vysvětluje NSS ve svém rozhodnutí, o takový prostředek se nejedná, a to zejména proto, že jeho užití není svěřeno k dispozici účastníkům.¹¹⁹ Přezkoumávání je zahájeno pouze z úřední povinnosti a účastník na něj nemá právní nárok, přestože k němu může dát podnět (zde žádost). Dozorčímu charakteru přezkoumávání odpovídá i stanovení lhůty pro přezkum, není stanovena lhůta subjektivní. §55b odstavec druhý stanoví pouze objektivní dvouletou lhůtu pro zahájení přezkoumávání, celkově by pak bylo vydání nového rozhodnutí omezeno také desetiletou lhůtou pro vyměření nebo doměření daně.¹²⁰ Právě nestanovení subjektivního časového omezení pro přezkoumání daňového rozhodnutí by mohlo vést spíše k užívání tohoto druhu řízení než obnovy řízení, která je vyhrazena novým skutečnostem. Stále však platí, že pravděpodobnost, že účastník stihne za dva roky projít obě instance ve správním soudnictví a nadto se ještě dočká rozhodnutí Soudního dvora v obdobném případě je nízká. Určité úpravě délky lhůt by se tedy přezkoumání rozhodnutí s ohledem na korektiv efektivitu zřejmě nevyhnulo.

S odkazem na výše uvedené v souvislosti s přezkumným řízením dle správního řádu jen opakujeme, že zásada oficiality, kterou je přezkoumávání ovládáno, by měla být ve světle rozsudku Kühne & Heitz chápána jako povinnost k povolení přezkoumávání. Úvahy nad tím, zda řízení, na jehož zahájení není právní nárok, nečiní uplatnění komunitárního práva nad míru obtížným, se tak stávají bezpředmětnými v mezích případů scénáře Kühne & Heitz.

Prominutí daně

Prominutí daně upravené v §55a daňového řádu není opravným prostředkem, jedná se o možnost správce daně a ministerstva financí zmírnit (prominout) důsledky „nesrovnalostí při uplatňování daňových zákonů“. Jedná se o institut, jež nemá ve správním řádu obdoby.

¹¹⁸ §55b, daňový řád.

¹¹⁹ Rozsudek č. j. 1 Afs 56/2004-114, č. 1113/2007 Sb. NSS.

¹²⁰ Kobiík, op. cit. sub 113, s. 553.

Prominutí daně je možné jak na žádost daňového subjektu, tak i z moci úřední.¹²¹ Pro účely účastníků, kteří se nacházejí v situaci jako společnost Kühne & Heitz, je důležité, že na prominutí daně není právní nárok¹²² a nelze proti němu brojít opravnými prostředky.¹²³ Avšak jedná se o rozhodnutí, které je přezkoumatelné ve správním soudnictví.¹²⁴

Na řízení o prominutí daně se nevztahuje omezení v §56a odst. 2, rozhodnutí ve správním soudnictví tedy není překážkou tohoto řízení.

Daňový řád neomezuje podání žádosti o prominutí daně žádnou lhůtou. Kobík se však ve svém komentáři domnívá, že logicky lze daň prominout pouze do doby, kdy ji lze také vymáhat,¹²⁵ tedy maximálně dvacet let od doby, kdy se stal nedoplatek splatným.¹²⁶ Rozhodnutí ve věci Kühne & Heitz, pokud bychom jej chtěli aplikovat i na řízení o prominutí daně, stanoví povinnost žádat o přezkum „neprodleně poté, co se účastník o rozsudku Soudu dozvěděl“, žádost by tak byla limitována dosti neurčitou lhůtou. Její dodržení by záviselo na posouzení konkrétního případu správním orgánem nebo soudem.

Institut prominutí daně by se mohl stát prostředkem pro zhojení rozhodnutí, která jsou potvrzena soudním rozhodnutím, ale ukáží se být v rozporu s pozdější judikaturou Soudního dvora v obdobném případě. Otázkou je, zda neexistenci právního nároku na prominutí daně lze vykládat ve světle rozsudku Kühne & Heitz jako povinnost správce daně daňový výměr přezkoumat a případně daň prominout,¹²⁷ tak jak jsme to dovozovali výše u přezkoumání daně a přezkumného řízení. Důvodem k pochybnostem je především povaha řízení o prominutí daně, které není nástrojem k revizi rozhodnutí. Je možné pravomoc ministerstva daň prominout pokládat za pravomoc k přehodnocení rozhodnutí?

¹²¹ §55a odst. 1 a 3, daňový řád.

¹²² Kobík, op. cit. sub 113, s. 548.

¹²³ §55a odst. 4, daňový řád.

¹²⁴ Srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2005, čj. 6 A 69/2000-55, citováno dle Kobík, op. cit. sub 113, s. 550.

¹²⁵ Kobík, op. cit. sub 113, s. 549.

¹²⁶ §70 odst. 2, daňový řád.

¹²⁷ Dotčení práv třetích osob nebude v daňovém řízení častým jevem.

Podle našeho názoru tomu tak není. Pokud by však převážil opačný názor, bude spíše teoretickým než praktickým problémem, že původní daňový výměr zůstává nadále v platnosti, pouze byla prominuta povinnost daň zaplatit. Nejedná se tedy o Soudním dvorem požadovaný přezkum a přehodnocení původního rozhodnutí, ačkoliv účastník dosáhl svého.

Závěrem lze shrnout, že povinnosti stanovené Soudním dvorem k přezkoumání a případnému přehodnocení pravomocných rozhodnutí správních orgánů potvrzených rozhodnutími soudů, lze v českém správním řízení dostat za současného stavu procesních předpisů. Pokud by se však takový případ vyskytl, bylo by vhodné obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou týkající se zejména délky lhůt k přezkumu.

II.1.3. Soudní řád správní

Pro úplnost předložené analýzy procesních předpisů správního práva je na tomto místě ještě třeba učinit poznámku o možných mimořádných opravných prostředcích ve správním soudnictví. Soudní řád správní upravuje celkem dva mimořádné opravné prostředky. Jedná se v první řadě o kasační stížnost, o které jsme se již zmínili na několika místech této práce. Bylo tomu tak zejména v souvislosti s nutností jejího využití proto, aby se účastník zařadil do skupiny „adeptů“ pro přezkum v režimu Kühne & Heitz. Z tohoto důvodu také nelze kasační stížnost využít, domáhá-li se účastník přezkumu svého nesprávného rozhodnutí.¹²⁸

Obnova řízení

Druhým mimořádným opravným prostředkem ve správním soudnictví je obnova řízení. Z ustanovení §114, který upravuje přípustnost návrhu na obnovu řízení, je však patrné, že z podstaty věci na situace obdobné té, v níž se nacházela

¹²⁸ S.ř.s., §102. Dále srov. i diskuzi vedenou v části této práce o nepřipustnosti dovolání proti dovolání v občanském soudním řízení (odíl III.4.1.).

společnost Kühne & Heitz, obnova řízení ve správním soudnictví nedopadá. Zákon totiž omezuje tento opravný prostředek pouze na rozhodnutí vydaná v řízeních o ochraně před zásahem správního orgánu a ve věcech politických stran a hnutí.¹²⁹ Vychází se zde z úvahy, že pokud je rozhodnutí správního orgánu z důvodu změny (skutkových) okolností nesprávné, je třeba žádat obnovu řízení právě u orgánu, který takové rozhodnutí vydal.

Zároveň se nedomníváme, že by zásada přednosti komunitárního práva a povinnost eurokonformního výkladu vyžadovala neaplikovat ustanovení §114 s.ř.s. A to především z následujícího důvodu: Soudní dvůr postavil povinnost přezkumu nesprávných pravomocných rozhodnutí na základě existence pravomoci k takovému přezkumu ve vnitrostátním právním řádu. V českém správním procesu je tato pravomoc dána správním orgánům v rozsahu, v jakém o něm bylo pojednáno výše, není však již stanovena pro oblast správního soudnictví při přezkumu týchž správních rozhodnutí. Kdyby tomu tak bylo, dostal by účastník v podstatě „druhou šanci“ na splnění lhůty pro přezkum. Vyjdou-li totiž nové skutečnosti najevo až po uplynutí objektivní lhůty pro obnovu řízení před správním orgánem, bylo by možné stihnout ještě lhůtu pro obnovu před správním soudem, která počíná běžet až v závislosti na právní moci rozhodnutí soudu. Takovou úpravou by byla silně narušena právní jistota účastníků řízení. Prvá podmínka stanovená v rozsudku Kühne & Heitz tedy není naplněna.

Jsme si však vědomi, že opačný výklad je také možný. Shora jsme uvedli, že se princip národní procesní autonomie uplatňuje v rozsudku Kühne & Heitz až sekundárně. Není tedy ve hře při určení, zda je první podmínka (pravomoc orgánu k přehodnocení) zmíněného rozsudku naplněna. Bylo by tak možno argumentovat, že pravomoc správních soudů k obnově řízení je stanovena v ustanovení §111 SŘS, které upravuje důvody obnovy řízení, a §114 je až následnou specifikací této pravomoci a jeho aplikace tedy již nepřichází v úvahu.

¹²⁹ S.ř.s., §114 odst. 1.

Tuto interpretaci nepovažujeme za správnou vzhledem k tomu, že obě zmíněná ustanovení (tj. určení důvodů obnovy i přípustnosti obnovy) chápeme jako stejně relevantní pro určení pravomoci soudu k přezkumu. Navíc by tímto výkladem byl ještě více oslaben princip právní jistoty. Domníváme se také, že restriktivnější výklad pravomocí soudů je zde na místě, protože účastníkům je dána alespoň jedna (ač velmi omezená) možnost, jak dosáhnout přezkumu nesprávného rozhodnutí v řízení před správním orgánem. Naznačeným extenzivním výkladem pravomocí soudů bychom dovodili ještě i další možnost takového přezkumu. Ta by však již rovnováhu mezi zájmem na správném rozhodnutí a právní jistotou vychylovala přespříliš na stranu správného rozhodnutí.

Závěrem tedy lze shrnout, že obnova řízení před správními soudy nepřichází v úvahu, protože soudům není pravomoc k přezkumu jejich pravomocných rozhodnutí v dané situaci dána. Pojďme se nyní podívat blíže, jak bude vypadat aplikace správních procesních předpisů v případě rozsudku i-21 Germany, tedy při uplatnění principu národní procesní autonomie, na který zmíněný rozsudek odkazuje.

II.2. Přezkum rozhodnutí v rámci národní procesní autonomie

II.2.1. Správní řád

Rozsudek ve věci i-21 Germany žádá, jak bylo uvedeno výše, aby v situacích, kdy správní rozhodnutí, jež nabylo právní moci, aniž bylo potvrzeno autoritou soudu, se jeví ve být v rozporu s komunitárním právem, bylo možno takové rozhodnutí přezkoumat za podmínek stanovených vnitrostátními procesními předpisy. Ty však musí být uplatňovány nediskriminačně ve vztahu k čistě vnitrostátním řízením a k řízením s komunitárním prvkem. Můžeme však dodat i podmínku efektivity, protože ta je stále platným korektivem principu národní procesní autonomie. A je to především princip národní procesní autonomie, který Soudní dvůr v rozsudku i-21 Germany uplatnil.

Navážeme-li na úvahy vedené v části věnující se aplikaci rozsudku Kühne & Heitz, procesní situace se podle našeho mínění v těchto případech vyjasní. Obnova řízení podle správního řádu nebude již připadat v úvahu proto, že je určena pro jiné situace (změna skutkového stavu).

Přezkumné řízení se vrátí do hry v plném rozsahu, protože je zamýšleno přesně pro takovéto případy (rozpor rozhodnutí s právním řádem). Správní orgány budou muset respektovat rozhodnutí Soudního dvora v obdobném případě jako plnohodnotný důvod pro zahájení přezkumného řízení. Je tak třeba se na tomto místě podívat na možné uplatnění korektivů národní procesní autonomie, kritéria rovnocennosti a efektivity. Zda-li bude přezkumné řízení uplatňováno nediskriminačně na případy obsahující komunitární prvek a případy čistě vnitrostátní, je otázkou pro praxi a tuto by také Soudní dvůr případně zkoumal. Především se bude jednat o posouzení uplatňování diskreční pravomoci správního orgánu při zahájení řízení k podnětu jednotlivce.¹³⁰ Zde spatřujeme největší prostor pro nerovné zacházení s oběma typy případů, zdrojem potíží by zřejmě bylo právě neuznání závaznosti výkladu Soudního dvora v obdobném případě jako pramene práva Společenství ze strany správního orgánu.

Druhým kritériem je hledisko efektivity výkonu komunitárního práva, tedy není-li výkon tohoto práva nadměru obtížný či dokonce nemožný při uplatnění ustanovení správního řádu. Přístup Soudního dvora, jak bylo naznačeno výše, si nedovolujeme v této otázce odhadnout. V části práce zabývající se přezkumným řízením za podmínek rozsudku Kühne & Heitz, jsme dovozovali, že toto kritérium zřejmě nebude naplněno. K takovému závěru jsme dospěli především s ohledem na jednoroční lhůtu pro uplatnění tohoto prostředku přezkumu. Zde je však situace jiná, uplatnění dalších opravných prostředků (především ve správním soudnictví) je *per definitionem* vyloučeno, není tedy důvod se domnívat, že roční lhůta je nepřiměřeně krátká. V tomto případě budí

¹³⁰ Spr. ř., §94 odst. 1.

pochybnosti pouze zahájení přezkumného řízení z úřední povinnosti a neexistence právního nároku na provedení přezkumného řízení.¹³¹ Jak již bylo zmíněno výše, Soudní dvůr se k otázce efektivity v rozsudku i-21 Germany nevysslovil a pouze naznačil, že délka lhůt by mohla být předmětem zkoumání z hlediska tohoto korektivu. Není jisté, zda by se jím však nestaly i otázky další, například neexistence právního nároku na zahájení přezkumného řízení. Poslední slovo by tak měl opět Soudní dvůr.

II.2.2. Zákon o správě daní a poplatků

Stejně jako bylo uvedeno v souvislosti se správním řádem, obnova řízení by se v případě žádosti o přezkum pravomocného rozhodnutí, které je ve světle rozhodnutí Soudního dvora v rozporu s komunitárním právem neměla uplatnit. Soudní dvůr v rozsudku i-21 Germany žádá „pouhé“ rovnocenné uplatnění vnitrostátních předpisů o přezkumu pravomocných rozhodnutí i na situace s komunitárním prvkem.

Protože přezkoumávání daňových rozhodnutí je v §55b daňového řádu konstruováno v zásadě stejně jako přezkumné řízení ve správním řádu, odkazujeme zde plně na úvahy vedené výše právě v této souvislosti.

Prominutí daně se jeví problematickým z toho důvodu, že se jedná o institut plně podřízený správnímu uvážení správce daně. Vzhledem k tomu, že se nejedná o tradiční nástroj revize rozhodnutí, nebude ani praktické na jeho použití spoléhat při snaze o změnu původního rozhodnutí, ke které ani ze své povahy sloužit nemá. Pro námi diskutované případy – při současné existenci přezkoumání daňového rozhodnutí – se jeví snaha o užívání institutu prominutí daně k řešení zmíněných situací jako nadbytečná. Pozornost by tedy měla být

¹³¹ Koncepčním důvodem tohoto řešení je to, že přezkumné řízení je nástrojem správního dozoru nikoliv mimořádným opravným prostředkem. Nejvyšší správní soud vyloučil přezkum rozhodnutí o nepovolení přezkoumání daňových rozhodnutí podle §55b daňového řádu ve své ustálené judikatuře, naposledy rozsudek ze dne 19. prosince 2006, č. j. 1 Afs 56/2004-114, op. cit. sub 119.

spíše upřena k rovnocennému a „efektivnímu“ užívání řízení o přezkoumávání rozhodnutí.

Z výše uvedeného lze učinit pragmatický závěr v tom smyslu, že pokud správní orgán (případně správní soud) shledá přezkum nemožným a uplatní-li procesní předpis rovnocenně v případě s komunitárním prvkem i čistě vnitrostátním, bude komunitárnímu právu a principu národní procesní autonomie učiněno za dost. Toto platí v současné chvíli, kdy nemáme téměř žádné vodítko k poměření vnitrostátních procesních předpisů korektivem efektivity. Jediným, kdo se k této otázce může relevantně vyjádřit, je Soudní dvůr. Vnitrostátním orgánům bychom tedy doporučili zaměřit se na nediskriminační aplikaci procesních předpisů a v případě pochybností se obrátit na Soudní dvůr s otázkou týkající se efektivit konkrétního procesního ustanovení.

Pro úplnost dodáváme, že v případech, kdy nedošlo k potvrzení rozhodnutí správního orgánu soudem, nepřipadá podání mimořádných opravných prostředků ve správním soudnictví vůbec v úvahu.

II.3. Přezkum rozhodnutí ve jménu efektivit komunitárního práva

Třetí přístup Soudního dvora k pravomocným rozhodnutím vnitrostátních orgánů, které jsou v rozporu s komunitárním právem, naznačený již v úvodu práce a představovaný rozsudkem ve věci *Larsy*, je založený na principu přednosti komunitárního práva. Podstatou této varianty řešení je, že komunitární právo musí dostat přednost před procesními předpisy stanovujícími neporušitelnost takového rozhodnutí. V takovém případě nemá velký význam zabývat se konkrétními vnitrostátními procesními předpisy, protože ty se nemohou, s ohledem na princip přednosti a spolupráce uplatnit. Ve zkratce je v takovém případě pro subjekt rozhodnutí důležité dostat svou věc téměř jakýmkoliv možným způsobem před vnitrostátní soud, který buď položí

předběžnou otázku, anebo napadené rozhodnutí sám od sebe zruší. Domníváme se, že prvá možnost je pravděpodobnější.

Problematickým se v současnosti jeví, jak identifikovat ty případy, pro které bude toto řešení uplatněno. V případě Larsy jsme viděli, že se o pravomocné rozhodnutí nejednalo, tudíž jsme ani neshledali konflikt s principem právní jistoty. Není-li rozhodnutí pravomocné, je třeba učinit příslušné kroky k tomu, aby bylo rozhodnuto v souladu s právem. Rozhodnutí ve věci Lucchini, které bude představeno v následující kapitole, bylo vydáno v kontextu velmi podivných skutkových okolností. Domníváme se tedy, že jeho dosah je třeba vnímat spíše restriktivně. Z těchto důvodů věříme, že třetí varianta přístupu k přezkumu pravomocných rozhodnutí nebude obecně využívána.

Protože rozsudek ve věci Lucchini se vztahoval k právní moci rozhodnutí soudu v občanskoprávním sporu, bude o něm pojednáno v závěru následující kapitoly, která se zabývá možnou aplikací judikatury ve věci Kühne & Heitz i na nesprávná, pravomocná rozhodnutí soudů.

Doposud se naše analýza týkala možnosti prolomení *rei iudicatae* u „pouhých“ rozhodnutí správních úřadů, ač tato musela být z podstaty podmínek stanovených v rozsudku Kühne & Heitz vždy potvrzena soudem a to dokonce soudem posledního stupně ve smyslu 3. odstavce čl. 234 SES. I zde se tedy jednalo o rozhodnutí potvrzená autoritou soudu. Soudu, který je ze své podstaty nadán větší zárukou nezávislosti, nestrannosti ale i odbornosti v osobě soudce. Jinak je tomu však v případě uplatnění judikatury i-21 Germany, kde konečné rozhodnutí správního orgánu nebylo předmětem soudního přezkumu. Je však možné rozšířit princip vytvořený Soudním dvorem pro rozhodnutí správních úřadů také na rozhodnutí nezávislých soudů? Na tuto otázku se budeme snažit odpovědět v následujících kapitolách, kde budeme zkoumat nejprve rozhodnutí soudů ve věcech občanskoprávních (kapitola III.) a následně i trestněprávních (kapitola IV.).

III. Judikatura ESD k přezkumu pravomocných rozhodnutí občanskoprávních soudů a její aplikace v ČR

III.1. Zvláštní možnost přezkumu za podmínek Kühne & Heitz i pro soudní rozhodnutí? – rozsudek Kapferer¹³²

První předběžná otázka, která sledovala možnost přenositelnosti kritérií stanovených v případě Kühne & Heitz na rozhodnutí soudů, byla položena rakouským soudem.¹³³ Pro naše účely není nutné obšírně představovat veškeré okolnosti daného případu, jen stručně shrneme skutečnosti pro nás rozhodující.¹³⁴ Spor Rosemarie Kapferer a společnosti Schlank & Schick GmbH. se týkal povinností plynoucích ze spotřebitelské smlouvy uzavřené mezi stranami. Soud projednávající věc v prvním stupni, zamítl námitku žalované společnosti o nedostatku příslušnosti plynoucí z nařízení Brusel I.¹³⁵ Soud však zamítl také hmotněprávní nárok paní Kapferer (žalobkyně), která se následně odvolala k soudu v Innsbrucku. Strana žalovaná ohledně námítky nepřislušnosti odvolání nepodala, rozhodnutí o mezinárodní příslušnosti soudu prvního stupně tedy nabylo právní moci (na rozdíl od rozhodnutí v hlavním řízení). I přesto „se předkládající soud táže, zda je [...] povinen za použití článku 10 SES přezkoumat a zrušit pravomocný rozsudek, [...] v případě, že se jeví, že je v rozporu s právem Společenství. Předkládající soud zvažuje existenci takové povinnosti, tážaje se zejména na možnost převzetí zásad uvedených v rozsudku [...] Kühne & Heitz

¹³² Kapferer, op. cit. sub 14.

¹³³ Připomínáme, že předkládací rozhodnutí bylo vydáno před rozsudkem ve věci i-21 Germany, zcela logicky se tedy táže na aplikaci principů stanovených v rozsudku Kühne & Heitz.

¹³⁴ Pro podrobný přehled skutkového stavu případu odkazují na: Kapferer, op. cit. sub 14. rozsudek, bod 9-17.

¹³⁵ Nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (Úř. věst. L 12, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 42).

[...] týkajících se povinnosti uložené správnímu orgánu přezkoumat konečné správní rozhodnutí porušující právo Společenství [...].¹³⁶

Otázka předkládajícího soudu byla jasná a přímá, skutkové okolnosti posuzovaného případu však měly daleko ke splnění podmínek stanovených v rozsudku Kühne & Heitz. Můžeme si povšimnout, že ani jedna z nich nebyla naplněna. Za prvé, rakouské právo nedává odvolacímu soudu pravomoc obnovit řízení z moci úřední, činit tak může pouze na návrh účastníka, který zde však učiněn nebyl. Za druhé, rozhodnutí o příslušnosti se stalo pravomocným po rozhodnutí soudu prvního stupně, nikoliv soudu posledního stupně, jak žádají podmínky Kühne & Heitz. Za třetí, Soudní dvůr nevydal žádné „nové“ rozhodnutí vykládající dané ustanovení nařízení Brusel I. Za čtvrté, žalovaný obnovu řízení nežádá, ač je to v rozsudku Kühne & Heitz výslovně uvedená podmínka.¹³⁷ Předkládající soud tak umožnil Soudnímu dvoru lehce se „vyhnout“ odpovědi na položenou otázku. Je důležité mít na paměti, že rozsudek ve věci Kapferer byl vynesena před rozhodnutím ve věci i-21 Germany i Lucchini.

Soudní dvůr nejprve připomněl důležitost principu *rei iudicatae*,¹³⁸ jak ji konstatoval již dříve v případě Köbler.¹³⁹ Generální advokát Tizzano se ve svém stanovisku vyjádřil k této problematice přímo, když uvádí, že „*tyto zásady nebyly rozsudkem Kühne & Heitz, na který se odvolává předkládající soud, pozměněny.*“¹⁴⁰ Generální advokát pak přísně odlišuje rozhodnutí správních orgánů od rozsudků soudů, která jsou „*otázky jiné povahy a dosahu, než je otázka týkající se zásady překážky věci rozsouzené, tedy základní zásady, kterou se vyznačují pouze soudní rozhodnutí.*“¹⁴¹ Následně pak Soud i generální advokát pouze konstatují nenaplnění podmínek stanovených v Kühne & Heitz a uzavírají,

¹³⁶ Kapferer, op. cit. sub 14., rozsudek, bod 17.

¹³⁷ Kapferer, op. cit. sub 14., stanovisko GA, bod 28-32.

¹³⁸ Kapferer, op. cit. sub 14., rozsudek, bod 20.

¹³⁹ Kapferer, op. cit. sub 14., bod 38.

¹⁴⁰ Kapferer, op. cit. sub 14., stanovisko GA, bod 24.

¹⁴¹ Kapferer, op. cit. sub 14., stanovisko GA, bod 25.

že vnitrostátní soud rozhodně nemá povinnost, po jejíž existenci se předkládající soud táže.¹⁴²

Z představeného rozsudku Soudního dvora je tedy patrné, že možnost přenesení principů rozsudku Kühne & Heitz na rozhodnutí soudní rozhodně nevyloučil, ale také se nepustil do radikálního prosazování principu efektivity komunitárního práva.¹⁴³ Nelze tedy činit závěry v tom smyslu, zda se Soud rozhodne v oblasti soudních rozhodnutí následovat směr nastoupený rozhodnutími Kühne & Heitz a i-21 Germany. Domníváme se, že je nepravděpodobné, aby Soudní dvůr vyloučil přezkum pro rozpor s komunitárním právem zcela a za všech okolností. Bylo by to ostatně v rozporu s jeho posláním prosazovat jednotný výklad práva Společenství.¹⁴⁴ Tento názor jen potvrzuje rozhodnutí ve věci Lucchini, kde se zdá, že Soudní dvůr ztratil ohledy ve vztahu k principu právní jistoty a dal plně průchod principu přednosti komunitárního práva. Domníváme se však, že případ Lucchini je natolik svázán s konkrétní skutkovou situací, že činit takto radikální závěry by bylo předčasné. Tomuto případu se proto budeme věnovat až po podrobnější analýze ustanovení občanského soudního řádu¹⁴⁵ s ohledem na možný přezkum.

III.2. Přezkum v rámci národní procesní autonomie

Viděli jsme, že rozsudek Kapferer je v judikatuře Soudního dvora jakýmsi obrazem rozsudku Kühne & Heitz v oblasti možnosti přezkumu nesprávných soudních rozhodnutí. Pro druhý možný režim přezkumu, přezkum v rámci národní procesní autonomie, takový zrcadlový judikát mezi rozsudky Soudního dvora nenalezneme. Nelze se však domnívat, že by tento režim možného

¹⁴² Kapferer, op. cit. sub 14., rozsudek, bod 23; stanovisko GA, bod 34.

¹⁴³ Povšimněme si jen, že rozsudek ve věci Kapferer byl vydán až po přednesení stanoviska GA ve věci i-21 Germany, ve kterém GA vyzýval k přehodnocení přístupu Kühne & Heitz právě i s ohledem na probíhající řízení ve věci Kapferer. V i-21 Germany GA Colomer přímo říká, že daný případ je: „novou příležitostí ke změně směru, neboť se má [Soudní dvůr] v brzké době vyjádřit k rozšíření této judikatury na soudní rozhodnutí zakládající překážku věci rozsouzené [ve věci Kapferer], viz i-21 Germany, op. cit. sub 10, stanovisko GA, bod 4.

¹⁴⁴ Čl. 220 SES.

¹⁴⁵ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

přezkumu v oblasti soudních rozhodnutí neměl své místo. Princip národní procesní autonomie je v judikatuře Soudu hluboce zakořeněn,¹⁴⁶ proto jej vnitrostátní soudy budou muset aplikovat i přesto, že neexistuje rozsudek Soudu, jež by je k takovému postupu výslovně zavazoval právě v oblasti přezkumu pravomocných soudních rozhodnutí.

III.3. Přezkum rozhodnutí ve jménu efektivity komunitárního práva – rozsudek Lucchini Siderurgica¹⁴⁷

Rozsudek ve věci Lucchini byl velmi dlouho a s napětím očekáván. Očekávala se přímá odpověď na otázku konfliktu principů právní jistoty a *rei iudicatae* na straně jedné s principem plné efektivity práva Společenství na straně druhé. Tento rozsudek se zařadil svým přístupem po bok rozsudku Larsy, tentokrát však šlo již opravdu o konečné rozhodnutí a to dokonce rozhodnutí soudní. Předběžná otázka byla předložena italským správním soudem (Consiglio di Stato) a skutkově se jedná o případ značně zamotaný.

Skutkové okolnosti případu¹⁴⁸

Již v roce 1985 požádala společnost Lucchini o poskytnutí státní podpory ve formě úvěru s úrokovým zvýhodněním a subvence. Italské orgány oznámily návrh podpory Evropské komisi v souladu s tzv. třetím kodexem podpor,¹⁴⁹ tedy v souladu s aplikovatelnými procesními pravidly Společenství. Protože se však kvapem blížil poslední den roku 1988, který byl zároveň posledním dnem, kdy bylo možno poskytovat podpory podle třetího kodexu, italské orgány rozhodly 16. listopadu 1988 o přidělení podpory v maximální výši povolené tímto kodexem, tj. zhruba 35% společností celkově žádané hodnoty podpory. Neměly

¹⁴⁶ Srov. např. C-222/05 až C-225/05 van der Weerd, op. cit. sub 85.

¹⁴⁷ C-119/05 Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato v. Lucchini SpA, dříve Lucchini Siderurgica SpA, op. cit. sub 12.

¹⁴⁸ Ke skutkovým okolnostem podrobněji, viz rozsudek ve věci Lucchini, op. cit. sub 147, bod 17 – 39, srov. také stanovisko GA, bod 13.

¹⁴⁹ Rozhodnutí Komise ze dne 27. listopadu 1985 zavádějící pravidla Společenství pro podpory v ocelářském průmyslu (Úř. věst. L 340, s. 1).

však k dispozici rozhodnutí Komise o slučitelnosti podpory se společným trhem. Rozhodnutí proto bylo pouze prozatímní a podřízeno konečnému souhlasu Komise. Žádná platba nebyla na základě tohoto rozhodnutí provedena.

Společnost Lucchini si však pospíšila k občanskoprávnímu soudu v Římě s žalobou, kterou se domáhala potvrzení svého práva na vyplacení podpory, a to v celé její žádané hodnotě. Svůj nárok opírala o ustanovení italského práva upravujícího veřejné podpory. Na tomto základě také v červenci roku 1991 soud rozhodl, že podpora má být společnosti vyplacena. Jeho rozhodnutí bylo v květnu 1995 potvrzeno odvolacím soudem a stalo se pravomocným.

Již 20. června 1990 prohlásila Komise oznámenou podporu za neslučitelnou se společným trhem. Toto její rozhodnutí se stalo konečným, aniž by italská vláda nebo společnost Lucchini zpochybnila jeho platnost v řízení podle článku 230 SES. Lze přitom mít za nepochybné, že by k této žalobě společnost Lucchini byla aktivně legitimována. Italský civilní soud nevzal při svém rozhodování rozhodnutí Komise vůbec do úvahy, právo Společenství bylo v podstatě ignorováno.

Protože Itálie nevyplatila podporu ani po právní moci rozsudku civilního soudu, podala společnost Lucchini návrh na vydání platebního rozkazu a nakonec došlo v roce 1996 až na exekuci vozového parku ministerstva průmyslu, které bylo odpovědné za vyplacení podpory. Tento krok společnosti vedl konečně k vyplacení celé částky přiznané podpory, ovšem s tím, že podpora může být vzata zpět v případě negativního vyjádření Komise k výplatě podpory. Rozhodnutí Komise o neslučitelnosti podpory s vnitřním trhem však bylo již téměř šest let známo. Další negativní rozhodnutí Komise přišlo vzápětí.

Komise vyzvala Itálii k navrácení podpory v září roku 1996. Ministerstvo tedy vydalo nové rozhodnutí, v němž nařídilo vrácení vyplacené podpory. Společnost Lucchini napadla toto rozhodnutí u správního soudu (Tribunale amministrativo regionale del Lazio) s tím, že navrácení podpory brání právní moc rozhodnutí civilního odvolacího soudu. V prvním stupni byla žaloba Lucchini

shledána důvodnou, odvolací soud rozhodující o odvolání státu proti tomuto rozhodnutí přerušil řízení a obrátil se na Evropský soudní dvůr s předběžnými otázkami.

Italský soud položil Soudnímu dvoru dvě otázky, které se ptaly po řešení shora naznačeného konfliktu. Prvá z nich zněla takto:¹⁵⁰

Je na základě zásady přednosti přímo použitelného práva Společenství – [... zde ...] rozhodnutí Komise [o neslučitelnosti podpory a ukládající její navrácení], akty, na jejichž základě bylo přijato rozhodnutí o vrácení napadené v tomto řízení [...] – právně možné a opodstatněné, aby vnitrostátní správa požadovala zpět podporu, kterou obdržel jednotlivec, ačkoliv existuje pravomocný rozsudek vydaný v občanskoprávním řízení, který ukládá bezpodmínečnou povinnost vyplatit tuto podporu?

Druhá otázka byla formulována negativně, ale její podstata se tázala na totéž.

Stanovisko generálního advokáta

Jak uvidíme dále, tento rozsudek Soudního dvora je jedním z těch, které je třeba číst v souvislosti se stanoviskem generálního advokáta a proto se u něj zastavíme podrobněji. Generální advokát Geelhoed v případě rozpoznal základní otázku, „zda rozhodnutí vnitrostátního soudu může být překážkou pro výkon výlučné pravomoci Komise posuzovat slučitelnost státní podpory s právem Společenství“.¹⁵¹ Zabýval se tedy především střetem principu právní jistoty a rozdělení pravomocí mezi členské státy a Společenství.

Ve svém stanovisku se generální advokát nejprve zabývá principem právní jistoty vyjádřeném v zásadě *rei iudicatae* a ochranou, která je jí v právu Společenství poskytována. Uvádí, že překážka věci rozsouzené má velký

¹⁵⁰ Lucchini, rozsudek, op. cit. sub 147, bod 40.

¹⁵¹ Lucchini, stanovisko GA, op. cit. sub 147, bod 1.

význam, ale nelze ji uplatňovat absolutním způsobem.¹⁵² Své tvrzení dokládá rozbořením případů *Eco Swiss*,¹⁵³ *Köbler*, *Kühne & Heitz* a *Kapferer*.

Všechny zmíněné případy však jasně odlišuje od případu *Lucchini*, protože žádný z nich se nedotýkal výkonu pravomocí Společenství.¹⁵⁴ Z tohoto důvodu pak nelze položenou otázku řešit pouze v rámci vnitrostátního práva, ale je třeba ji posoudit ve světle práva Společenství.¹⁵⁵ Následuje výklad pravomocí vnitrostátních soudů a Komise ve věcech státních podpor, ze kterého je v závěru zřejmé, že výlučná pravomoc Komise prohlásit podporu (ne)slučitelnou se společným trhem byla italským civilním soudem porušena.¹⁵⁶ Generální advokát se nevyhýbá ani poměrně ostrým slovům ve vztahu k italským orgánům i samotné společnosti *Lucchini*. Ta si totiž podle jeho názoru musela nebo měla být vědoma, „že jí italská vláda může vyplatit podporu, [...] až po schválení ze strany Komise. [...] Nelze se zbavit dojmu, že *Lucchini Siderurgica* hledala nejslabší článek v řetězci všech soudů, které se mohly vyslovit k legalitě podpory.“¹⁵⁷

Pro generálního advokáta tak zůstala zásadní otázka, zda musí být považována za nedotknutelnou „právní moc rozsudku, který byl vydán za výše uvedených okolností, který [...] může mít závažné dopady na rozdělení pravomocí mezi Společenství a členské státy, jak vyplývají ze samotné Smlouvy, a který by krom toho také znemožnil výkon pravomocí svěřených Komisi.“¹⁵⁸ Na tuto otázku odpověděl záporně, zejména proto, že pravidlo komunitárního práva, které bylo porušeno, se řadí k základním zásadám hmotného práva ES¹⁵⁹ a právním zájmům potenciálních příjemců státních podpor je poskytnuta dostatečná ochrana na úrovni právního řádu Společenství.¹⁶⁰

¹⁵² *Lucchini*, stanovisko GA, op. cit. sub 147, bod 37.

¹⁵³ Věc C 126/97 *Eco Swiss*, ze dne 1. června 1999, ECR - I 3055.

¹⁵⁴ *Lucchini*, stanovisko GA, op. cit. sub 147, bod 39.

¹⁵⁵ *Lucchini*, stanovisko GA, op. cit. sub 147, bod 48.

¹⁵⁶ *Lucchini*, stanovisko GA, op. cit. sub 147, bod 69.

¹⁵⁷ *Lucchini*, stanovisko GA, op. cit. sub 147, bod 68.

¹⁵⁸ *Lucchini*, stanovisko GA, op. cit. sub 147, bod 70.

¹⁵⁹ *Lucchini*, stanovisko GA, op. cit. sub 147, bod 73.

¹⁶⁰ *Lucchini*, stanovisko GA, op. cit. sub 147, bod 82.

Generální advokát tak uzavírá své stanovisko slovy, že „právní moc rozsudku nemůže znemožnit navrácení podpory vyplacené v rozporu s příslušnými pravidly Společenství. Je nezbytné ukončit porušování práva Společenství způsobené tímto rozhodnutím.“¹⁶¹

Rozsudek Soudního dvora

Soudní dvůr byl ve svém rozsudku veden zřejmě obdobnými úvahami, jejich zdůvodnění však netvoří tak ucelený řetězec argumentů vedoucí k přijatému závěru,¹⁶² což vynikne ještě více, pokud čteme pouze rozsudek nikoliv stanovisko generálního advokáta. Odůvodnění rozsudku bylo dosti stručné a vyvolalo okamžitou kritiku.¹⁶³ Soudní dvůr totiž ve svém rozsudku nepřistoupil k poměřování principu právní jistoty a dosti zjevného nerespektování práva Společenství, tak jako generální advokát. Jaké je jeho zdůvodnění a k jakému závěru došel?

Ve svém rozhodnutí Soud zahájil rekapitulací poznatků o pravomocech vnitrostátních soudů v oblasti státních podpor, kde připomenul, že tyto soudy nemají žádnou pravomoc prohlásit podporu za slučitelnou se společným trhem.¹⁶⁴ Toto spadá do výlučné pravomoci Komise a její rozhodnutí jsou přezkoumatelná v rámci soudního systému Společenství.¹⁶⁵ Stejně tak Soud zopakoval, že vnitrostátní soudy nemají žádnou pravomoc ani k prohlášení neplatnosti právních aktů Společenství.¹⁶⁶

¹⁶¹ Lucchini, stanovisko GA, op. cit. sub 147, bod 86.

¹⁶² Bříza, P., ECJ case Lucchini SpA – is there anything left of res judicata principle?, 27 Civil Justice Quarterly (2008), 40.

¹⁶³ Bobek, M., *Res iudicata?* Tak s tím se běžte vyfotit..., blog Jiné právo, 19.7.2007, <http://jinepravo.blogspot.com/2007/07/res-iudicata-tak-s-tm-se-bte-vyfotit.html>.

¹⁶⁴ Lucchini, rozsudek, op. cit. sub 147, bod 51.

¹⁶⁵ Lucchini, rozsudek, op. cit. sub 147, bod 52.

¹⁶⁶ Lucchini, rozsudek, op. cit. sub 147, bod 53.

Pak už Soud jen připomíná povinnost vnitrostátních orgánů vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem komunitárním¹⁶⁷ a na princip přednosti komunitárního práva odkazuje jednou z „klasických formulí“ této judikatury.¹⁶⁸

Uvedené důvody vedly Soudní dvůr k tomuto závěru:

„... právo Společenství brání použití takových ustanovení vnitrostátního práva, které zakotvuje zásadu překážky věci pravomocně rozsouzené, [...] pokud jeho použití brání vrácení státní podpory, která byla poskytnuta v rozporu s právem Společenství a jejíž neslučitelnost se společným trhem byla stanovena rozhodnutím Komise, které se stalo konečným.“¹⁶⁹

Příliš jedinečné rozhodnutí

Závěr Soudního dvora by také bylo možno obecněji parafrázovat tak, jak to činí Bříza: „Soud se zabýval pouze otázkou, zda bylo porušeno komunitární právo. Když zjistil, že se tak stalo, otevřeně stanovil, že zásady přednosti a efektivity komunitárního práva bezpodmínečně vedou k tomu, aby nebylo rozhodnutí vnitrostátního soudu bráno v úvahu, přičemž žádné další faktory nebyly připuštěny, včetně *rei iudicatae*.“¹⁷⁰ Nejdůležitější otázkou spojenou s problematikou ochrany principu *rei iudicatae* tak je, zda rozsudek ve věci Lucchini mění dosavadní judikaturu v této oblasti, či zda se jedná o případ neoddělitelně spjatý s jeho skutkovými okolnostmi a představující tak pouze ojedinělý výstřelek. Konečnou odpověď na položenou otázku disponuje samozřejmě pouze sám Soudní dvůr.

Názor Soudního dvora na tuto věc lze z rozsudku ve věci Lucchini odhadovat jen stěží. Soudní dvůr se odlišením dosavadní judikatury k problematice přezkumu pravomocných rozhodnutí vůbec nezabýval, dokonce ani princip *rei iudicatae* nezmínil.¹⁷¹ Nenaznačil však ani opačný přístup, že už

¹⁶⁷ Lucchini, rozsudek, op. cit. sub 147, bod 60.

¹⁶⁸ Lucchini, rozsudek, op. cit. sub 147, bod 62, odkaz je činěn na rozsudky Simmenthal, Factortame, atd.

¹⁶⁹ Lucchini, rozsudek, op. cit. sub 147, bod 63.

¹⁷⁰ Bříza, ECJ case..., op. cit. sub 162; překlad autorky.

¹⁷¹ Bříza, ECJ case..., op. cit. sub 162.

tato judikatura není dále relevantní. Není zřejmé, zda mlčení Soudního dvora v této otázce je důsledkem nejednotnosti názorů na celou věc v rámci velkého senátu nebo případně přípravou půdy pro změnu dosavadní judikatury při „příští příležitosti“.

Jisté je, že judikaturu soudů nelze dle libosti aplikovat na další případy, aniž by byl brán zřetel na to, zda se jedná o „obdobné“ případy. Odlišujících faktorů však může být více a Soudní dvůr nás nechal na pochybách, které z nich je třeba především aplikovat. Domníváme se, že tím, že Soud ve svém rozsudku argumentoval porušením pravomocí Komise, nechal se také inspirovat odlišením provedeným generálním advokátem na základě právě tohoto kritéria. Pak by bylo možné vyvodit závěr, že dosavadní respekt Soudního dvora k pravomocným rozhodnutím zůstal nezměněn, stávající judikatura představovaná především rozsudky ve věci Kühne & Heitz a Kapferer je stále plně relevantní. Rozhodnutí ve věci Lucchini je tak „pouze“ rozhodnutím v (opravdu velmi) jedinečném případě, precedenční závaznosti by mohlo nabýt pouze pro další takto specifickou situaci.

Opačný, do extrému dovedený výklad, že je třeba přehodnotit každé pravomocné rozhodnutí vnitrostátních soudů, které je v rozporu s komunitárním právem, by vedl ke zcela absurdním závěrům. Pokud by mohli všichni účastníci takováto rozhodnutí bez jakýchkoliv omezujících podmínek zpochybňovat, právní jistota by byla zcela ztracena, institut právní moci rozhodnutí by pozbyl svůj obsah. Princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím vnitrostátních soudů při nerespektování práva Společenství judikovaný ve věci Köbler by také zcela ztratil význam. Naplnit podmínky odpovědnosti by totiž bylo značně obtížnější než dosáhnout přezkumu pravomocného rozhodnutí, což by bylo jasně v rozporu se záměrem Soudního dvora v případě Köbler. Zde totiž

institut odpovědnosti za škodu měl sloužit spíše k ochraně právní jistoty a pravomocných rozhodnutí.¹⁷²

Z těchto důvodů se přikláníme ke spíše restriktivní interpretaci rozhodnutí Lucchini a veškeré předchozí pasáže této práce nepovažujeme za pouhou historicko-právní studii. V zájmu právní jistoty pak doufáme, že tento přístup bude potvrzen i Soudním dvorem.

III.4. Aplikace judikatury Soudního dvora a ustanovení Občanského soudního řádu

III.4.1. Zvláštní možnost přezkumu podle Kühne & Heitz

(Ne)použitelnost dovolání

Občanský soudní řád zná dva mimořádné opravné prostředky, jejichž uplatnění připadá v úvahu pro účely přezkumu pravomocného rozhodnutí. Jedná se o dovolání¹⁷³ a obnovu řízení.¹⁷⁴ Dovolání je určeno pro přezkum rozhodnutí odvolacích soudů, které spočívá na nesprávném právním posouzení věci.¹⁷⁵ Je to však prostředek omezený v čase, který lze uplatnit pouze po dobu dvou měsíců od právní moci rozhodnutí.¹⁷⁶ Toto striktní časové omezení je výsledkem snahy zákonodárce omezit nejistotu v právních vztazích co možná nejvíce, na druhou stranu však též poskytnout účastníkům řízení ochranu před možným nesprávným rozhodnutím. Dovolání je tedy zcela jistě prostředkem, který mají k dispozici jednotlivci, v jejichž věci bylo nesprávně aplikováno právo Společenství. Nejvyšší soud, který o dovolání rozhoduje, je dokonce považován za soud „posledního stupně“ ve smyslu čl. 234 odst. 3 SES,¹⁷⁷ což svědčí o široké

¹⁷² Břiza, ECJ case..., op. cit. sub 162.

¹⁷³ §236 an. o.s.ř., op. cit. sub 145.

¹⁷⁴ §228 an. o.s.ř., op. cit. sub 145.

¹⁷⁵ §241 odst. 2 písm. b) o.s.ř.

¹⁷⁶ §240 odst. 1 o.s.ř.

¹⁷⁷ Toto tvrzení samozřejmě neplatí absolutně, v případech, kdy je dovolání zákonem vyloučeno, nelze jej považovat za běžně dostupný opravný prostředek ve smyslu čl. 234 odst. 3. Blíže srov. Bobek a kol., *Předběžná otázka...*, op. cit. sub. 104, str. 215.

dostupnosti tohoto mimořádného opravného prostředku. Uplatnění dovolání až na rozhodnutí odvolacích soudů zvýrazňuje mimo jiné roli principu *vigilantibus iura*, který je zřetelnější právě v oblasti právního posouzení věci.

Dovolání však již není vhodným prostředkem pro účastníky, kteří uplatňují rozpor svého rozhodnutí s komunitárním právem, který vyšel najevo až v následném rozhodnutí Soudního dvora v obdobném případě a při aplikaci přezkumu podle podmínek rozsudku Kühne & Heitz. Z důvodu, že je Nejvyšší soud soudem posledního stupně ve smyslu čl. 234 odst. 3 SES, by byl účastník uvězněn v neřešitelném kruhu procesních předpisů. Komunitární právo po něm žádá, aby se mohl kvalifikovat pro přezkum svého rozhodnutí ve smyslu Kühne & Heitz, vyčerpání všech dostupných opravných prostředků, tj. aby podal také dovolání. Mělo-li by dovolání být později ale také prostředkem přezkumu rozhodnutí, které je v rozporu s výkladem komunitárního práva v pozdějším rozsudku Soudního dvora, musel by o něm Nejvyšší soud znovu rozhodovat. Zde narážíme na překážku věci rozhodnuté v nejjasnější podobě: dovolací soud se má zabývat podáním, ve kterém účastník namítá nezákonnost (tedy i rozpor s právem komunitárním) téhož rozhodnutí. V takovém případě by pro přípustnost dovolání nebylo rozhodné ani to, zda účastník namítá přesně tytéž důvody nezákonnosti.¹⁷⁸ O možnosti naplnění dvouměsíční lhůty pro podání (druhého) dovolání je v takovém případě zbytečné vůbec uvažovat.

Mělo-li by nástrojem přezkumu být dovolání, pak by bylo třeba s odkazem na nepřímý účinek komunitárního práva a princip spolupráce v čl. 10 SES, neaplikovat především ustanovení o.s.ř. stanovící lhůtu k přezkumu. Z praktického hlediska by však tato možnost působila značné komplikace. Zaprvé by znovu rozhodoval ve věci Nejvyšší soud, tedy soud, který ve svém původním rozhodování porušil povinnost podat předběžnou otázku k Soudnímu dvoru. Lze si tak představit zdrženlivost této instituce k přijetí argumentů poškozeného

¹⁷⁸ Otázka, zda účastník musí namítat rozpor s komunitárním právem již v původním řízení, aby se kvalifikoval pro možnost přezkumu ve smyslu Kühne & Heitz, je nyní předmětem řízení o předběžné otázce ve věci *Kempton*, op. cit. sub 61.

účastníka, protože by tak musel sám „veřejně“ přiznat svou chybu. Za druhé, dovolání je ovládáno principem kasace. Pokud by Nejvyšší soud došel k závěru, že je povinen původní rozhodnutí nejen přezkoumat ale také přehodnotit, původní rozhodnutí by zrušil a přikázal věc k novému rozhodnutí soudu prvního stupně.¹⁷⁹

Naznačené problémy by řešilo uplatnění ustanovení o obnově řízení. Zde o žalobě rozhoduje soud, který rozhodoval v prvním stupni. Protože mu Soudní dvůr stanovil povinnost rozhodnutí přezkoumat při splnění podmínek rozsudku Kühne & Heitz, pak by se neměl zdráhat nepřímo označit rozhodnutí Nejvyššího soudu jako chybné.¹⁸⁰ Soud rozhodující o povolení obnovy řízení je pak také oprávněn obnovené řízení provést. Cesta k novému, souladnému rozhodnutí by tak byla rychlejší.

Pokud by Soudní dvůr skutečně po vnitrostátních soudech žádal, aby přezkoumávaly i soudní rozhodnutí, která jsou v rozporu s výkladem komunitárního práva přijatým Soudním dvorem v obdobném (pozdějším) případě a aplikoval pro tento přezkum takové podmínky, jaké definoval v rozsudku Kühne & Heitz, byla by tedy zřejmě vhodnějším procesním postupem žaloba na obnovu řízení. Jak ale ukážeme níže, ani toto řešení není bezproblémové.

Obnova řízení

Obnova řízení je i v o.s.ř. koncipována jako prostředek nápravy pochybení v oblasti skutkových zjištění. Znění §228 odst. 1 písm. a) však dává prostor k úvahám. Jako důvod obnovy jsou totiž připuštěny „skutečnosti, rozhodnutí, nebo důkazy, které účastník bez své viny nemohl použít v původním řízení“,¹⁸¹ avšak pouze za situace, kdy mohou přivodit příznivější rozhodnutí ve věci pro

¹⁷⁹ §243b odst. 2 a 3, o.s.ř.

¹⁸⁰ K ochotě soudů nižších stupňů označovat (byť nepřímo) rozhodnutí svých nadřízených soudů za chybná se vrátíme ještě v souvislosti s rozsudkem ve věci Köbler. V případě, kdy je soud nižších stupňů na pochybách, zda je opravdu povinen rozhodnutí přezkoumat, není vyloučeno, aby podal předběžnou otázku k Soudnímu dvoru.

¹⁸¹ Podtržení doplněno.

žadatele o obnovu. „Rozhodnutími“, které má zmiňované ustanovení na mysli, jsou však rozhodnutí o předběžných otázkách ve smyslu §135 o.s.ř.¹⁸²

Bylo by rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce dle článku 234 SES možno považovat za předběžnou otázku, kterou má na mysli §135 o.s.ř.? Ten hovoří o vázanosti soudu v civilních věcech rozhodnutími jiných orgánů, např. trestních soudů o spáchání trestného činu, rozhodnutími o osobním stavu, atd.¹⁸³ Jde tedy o rozhodnutí, k jejichž přijetí je dána výlučná pravomoc jiného orgánu.

Rozhodnutí Soudního dvora se však na druhou stranu od rozhodnutí tradičně podřazovaných pod ustanovení §135 o.s.ř. podstatně odlišuje. Tato rozhodnutí jsou vždy v určité souvislosti s případem rozhodovaným v hlavním řízení.¹⁸⁴ Oproti tomu rozsudky Soudního dvora se týkají zcela jiného případu. Podřazení rozhodnutí Soudního dvora o čistě právní otázce (interpretaci komunitárního práva) do kategorie takto definovaných skutkových okolností je tedy opět do jisté míry problematické. Soudní dvůr by však, tak jak předvedl v rozsudku *Kühne & Heitz*, zřejmě neváhal a své rozhodnutí za „novou skutečnost nebo rozhodnutí“ považoval.¹⁸⁵

Znění ustanovení §228 o.s.ř., které vyžaduje, aby se účastník nemohl „rozhodnutí“ dovolávat v původním řízení *bez své viny*, je vyjádřením principu *vigilantibus iura*, který Soudní dvůr sám považoval za uznání hodný v rozhodnutí *Kühne & Heitz*.¹⁸⁶ Tato podmínka nám uplatnění obnovy omezuje skutečně jen na „následná“ rozhodnutí Soudního dvora v obdobných případech, jak tomu bylo v případě *Kühne & Heitz*. Pro uplatnění staršího rozhodnutí Soudního dvora

¹⁸² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.1. 1999, sp. zn. 20 Cdo 322/98, Sbirka soudních stanovisek č. 7/2000, str. 435. Citováno dle Šimíček, V., *Obnova řízení před Ústavním soudem*, Právník 12/2001, s. 1230.

¹⁸³ §135 odst. 1, o.s.ř.

¹⁸⁴ Winterová definuje tyto předběžné otázky takto: „Prejudiciální otázka je taková právní otázka, která sama není předmětem řízení, avšak na jejím vyřešení je závislé rozhodnutí, které má soud učinit.“, srov. Winterová, op. cit. sub 192, s. 251; dále také předběžné otázky v komunitárním právu a předběžné otázky upravené v §135 o.s.ř. odlišuje, tamtéž, s. 21.

¹⁸⁵ Bříza, P., op. cit. sub. 92, s. 25.

¹⁸⁶ Podmínka č. 2 v rozhodnutí *Kühne & Heitz*, viz výše.

jakožto právní autority výkladu komunitárního práva, je nutno využít dovolání, tak jak o něm bylo pojednáno výše.

Podání žaloby na obnovu řízení je omezeno subjektivní tříměsíční lhůtou a objektivní lhůtou tří let od právní moci rozsudku v původním řízení.¹⁸⁷ Prominutí zmeškání těchto lhůt není přípustné.¹⁸⁸ Oproti účastníkům správních řízení, kteří by podle scénáře Kühne & Heitz žádali přezkum rozhodnutí, mají účastníci soudního řízení časovou výhodu. Ve vnitrostátním soudnictví jim již chybí jen jediné rozhodnutí, rozhodnutí o dovolání. Lze tedy předpokládat, že lhůta tří let by nemusela být takovou překážkou pro účinné uplatňování práva.

Největší překážkou povolení obnovy řízení v civilním sporu (v řeči rozsudku Kühne & Heitz: přehodnocení) by byla však pátá podmínka rozsudku Kühne & Heitz, tedy zájmy třetích osob. Civilní řízení je řízením sporným, ve kterém z povahy věci vystupují dvě strany s protichůdnými zájmy. Lze si jen stěží představit, jak nebudou práva protistrany dotčena, když bude povoleno obnovené řízení. Z logiky věci a požadavku §228 je zřejmé, že žádat obnovu bude strana ve sporu neúspěšná a to v případě, že jí rozhodnutí Soudního dvora v obdobném případě dává naději na rozhodnutí pro ni příznivější, tj. pro původního vítěze sporu méně příznivou. Lze se tedy jen dohadovat, zda by vůbec mohlo k povolení obnovy dojít. Ochrana práv nabytých v dobré víře a v souladu s pravomocným rozsudkem je však silným zájmem, který je třeba chránit, a přehodnocení takového rozhodnutí v zájmu právní jistoty nepovolit. Jedná se ostatně o požadavek samotného Soudního dvora, diskuze o jeho efektivitě ve vztahu k vnitrostátnímu právu tedy není na místě. Tento jednotlivec má stále možnost domáhat se náhrady škody způsobené mu nesprávnou aplikací komunitárního práva proti státu ve smyslu judikatury ve věci Köbler. Tato varianta má svá známá úskalí, avšak její nespornou výhodou je, že šetří práva protistrany nabytá v dobré víře.

¹⁸⁷ §233, o.s.ř.

¹⁸⁸ §235 odst. 1, o.s.ř.

V oblasti občanskoprávních rozhodnutí jsme tedy shledali možnou aplikaci principů rozsudku ve věci Kühne & Heitz složitou. „Vhodným“ nástrojem přezkumu se ukázala být obnova řízení. Domníváme se však, že existují důvody ke zdrženlivosti v přejímání postupu v rozsudku Kühne & Heitz i do oblasti soudních rozhodnutí. Tyto důvody, nutnost určité improvizace při výkladu důvodů obnovy řízení, délka lhůty pro podání žaloby na obnovu a také respekt k právům třetích osob (protistrany v původním řízení), více než ospravedlňují položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru.

Na tomto místě však nelze nepřipomenout poznámku generálního advokáta Tizzana v případě Kapferer, který se domnívá, že není možné jednoduše aplikovat závěry rozsudku Kühne & Heitz na soudní rozhodnutí.¹⁸⁹ Rozhodně bychom vnitrostátnímu soudu, před kterým vyvstala otázka obnovy řízení v návaznosti na rozsudek Soudního dvora v obdobném případě, důrazně doporučili položit předběžnou otázku. Její podstatou by bylo, zda se Soudní dvůr domnívá, že povinnost přezkumu stanovená v rozsudku Kühne & Heitz správním orgánům platí i pro soudy ve vztahu k soudním rozhodnutím. Dále, je-li nutné obnovit řízení v důsledku rozhodnutí Soudního dvora, ač Nejvyšší a Ústavní soud ČR nepovažují svá rozhodnutí vyjasňující výklad právního předpisu v obdobném případě za důvod obnovy řízení ve smyslu ustanovení o.s.ř. (takováto rozhodnutí neumožňují v českém právním řádu jakýkoliv přezkum pravomocného rozhodnutí soudu v obdobném případě). V odůvodnění svého rozhodnutí by předkládací soud měl vyložit ustanovení o.s.ř., judikaturu NS a ÚS k dané věci¹⁹⁰ a také by se měl věnovat problematice poškození právních zájmů protistrany, které tato nabyla v dobré víře. Bylo by jistě dobré zmínit v této souvislosti princip právní jistoty, ochrany oprávněných očekávání, které jsou vlastní soudnictví

¹⁸⁹ Kapferer, op. cit. sub 14., stanovisko GA, bod 25.

¹⁹⁰ Tj. nepovažují je za „rozhodnutí“ ve smyslu §228 o.s.ř. Srov. usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 609/2000, nepublikováno, citováno v: Šimíček, V., op. cit. sub 182; Usnesení NS, sp. zn. 20 Cdo 322/98, op. cit. sub 182; kde se oba soudy vyjadřovaly k definici výrazu „rozhodnutí“ v ustanovení §228, odst. 1 písm. a) o.s.ř..

v právním státě, kterým Česká republika je.¹⁹¹ Pokud by Soudní dvůr existenci takové povinnosti potvrdil, vnitrostátní soud by se měl tímto výkladem řídit, přičemž se domníváme, že by mu Soudní dvůr nabídl nějaké řešení k problematice poškození zájmů druhé strany.

Pokud však účastník řízení nesplní všechny podmínky, které Soudní dvůr stanovil pro přezkum rozhodnutí ve věci Kühne & Heitz, cesta k přezkumu pravomocného rozhodnutí soudu, které je v rozporu s výkladem komunitárního práva přijatého Soudním dvorem v obdobném (pozdějším) případě, vede pouze přes uplatnění principu národní procesní autonomie. Zda je tato cesta schůdná, rozebereme v následujících odstavcích.

III.4.2. Přezkum rozhodnutí v rámci národní procesní autonomie

Uplatnění principu národní procesní autonomie

Výše jsme rozlišili případy Kühne & Heitz a i-21 Germany podle toho, zda se jedná o „pouhé“ rozhodnutí správního orgánu, nebo je také ještě potvrzeno autoritou soudu a to soudu posledního stupně. Zároveň jsme uvedli, že případ i-21 Germany nevnaší do vztahu mezi právní jistotou a požadavkem na správnost rozhodnutí žádný nový prvek. Soudní dvůr zde s odkazem na princip národní procesní autonomie ponechal řešení na vnitrostátních procesních předpisech. Nesmíme však zapomenout na korektivy národní procesní autonomie, o jejich uplatnění však dosud nemáme přesnou představu, protože Soudní dvůr se jimi v této souvislosti ještě nezabýval.

Pro oblast soudních rozhodnutí se tak rozsudek ve věci i-21 Germany jeví jako nepřenositelný, protože zde vždy z podstaty věci rozhodují orgány soudní, které rozhodnutí vkládají vlastnosti odlišné od rozhodnutí správních orgánů. Bylo by ale chybou domnívat se, že princip národní procesní autonomie se zde nemůže

¹⁹¹ Čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, úst. zák. č. 1/1993 Sb.

uplatnit. Právě naopak, je to tento princip, který se bude uplatňovat a to nejméně do chvíle, kdy Soudní dvůr v nějakém svém rozsudku nedefinuje podmínky pro přezkum pravomocných soudních rozhodnutí. Zdráháme se tvrdit, že tímto rozsudkem se již stalo rozhodnutí ve věci Lucchini. Vracíme se tak znovu k diskuzi shora, kde jsme se zabývali odlišujícím znakem rozsudků Kühne & Heitz a i-21 Germany. V této kapitole uvedené rozsudky rozlišujeme právě na základě toho, zda účastník využil všechny dostupné opravné prostředky.

Dovolání

V případech, kdy budou české soudy o žádostech o přezkum rozhodovat pouze na základě principu národní procesní autonomie, tj. v případech, kdy podmínky stanovené v rozsudku Kühne & Heitz nebudou naplněny, budou muset případy s komunitárním prvkem posuzovat nediskriminačně ve vztahu k obdobným čistě vnitrostátním situacím.

Z hlediska principu efektivity se může jevit problematickým prvkem konstrukce dovolání lhůta k jeho podání. Těžko lze předpokládat, že v období dvou měsíců Soudní dvůr vydá rozsudek, který by byl v rozporu s výkladem práva přijatým ve vnitrostátním řízení. Délku lhůty je však třeba vnímat v kontextu celého řízení, které v českém civilním procesu má sice sloužit nápravě nezákonných rozhodnutí, ale také odráží povahu tohoto opravného prostředku jako mimořádného a určeného především ke sjednocování judikatury.¹⁹² Zákon touto lhůtou omezuje možné zásahy do stability právních vztahů nastolených pravomocným rozhodnutím, proto ani nepovoluje zmeškání lhůty prominout.¹⁹³ Délku lhůty je také třeba vnímat s ohledem na to, že české právo odlišný výklad právní normy vyššími soudy v obdobném případě nepovažuje za důvod nezákonnosti rozhodnutí.¹⁹⁴ Pokud by o efektivitě této lhůty Soudní dvůr

¹⁹² Winterová, op. cit. sub 192, s. 461.

¹⁹³ §240 odst. 2, o.s.ř.

¹⁹⁴ Srov. judikaturu NS a ÚS citovanou v pozn. č. 190.

skutečně rozhodoval, bylo by ze strany předkládajícího soudu velmi vhodné mu tento kontext úpravy objasnit.

Další možnou otázkou k poměření principem efektivity by mohla být nutnost podat odvolání, aby bylo možno se dovolat k Nejvyššímu soudu.¹⁹⁵ Tímto požadavkem občanský soudní řád zdůrazňuje zásadu *vigilantibus iura*, jejíž důležitost potvrdil i Soudní dvůr. Především se tak stalo v rozhodnutí Kühne & Heitz, když Soud definoval druhou podmínku povinnosti přezkumu (tj. povinnost využití všech opravných prostředků), a také při odlišení případů Kühne & Heitz a i-21 Germany. Domníváme se tedy, že toto ustanovení by nemuselo být z pohledu Soudního dvora chápáno tak, že činí výkon komunitárního práva nad míru obtížným či nemožným.

Obnova řízení

Jak již bylo uvedeno dříve, „nový“ výklad práva není v českém procesním právu důvodem obnovy řízení. Případy s komunitárním prvkem by tedy nebylo možno přezkoumávat na základě žaloby na obnovu řízení. Jediným možným prostředkem ochrany by tak bylo dovolání, ovšem s výhradami uvedenými výše. Domníváme se však, že nemožnost přezkoumat rozhodnutí, proti němuž účastník nebrojil ani všemi dostupnými opravnými prostředky, není problémem z hlediska přístupu ke spravedlnosti. V takových případech je jen zdůrazněn princip právní jistoty, který převažuje nad zájmem na správném rozhodnutí poněkud více než v situacích, kdy účastník využil všech prostředků ochrany svého tvrzeného práva. Varianta náhrady škody způsobené mu nesprávnou aplikací komunitárního práva samozřejmě není zapovězena ani v těchto případech.

Předchozí úvahy nad ustanoveními občanského soudního řádu lze shrnout následovně: jedná-li se o případ, kdy jsou splněny podmínky pro zvláštní možnost přezkumu, povinnost v rozsudku Kühne & Heitz stanovená velí soudům napadené rozhodnutí přezkoumat. Největší překážkou přehodnocení rozhodnutí

¹⁹⁵ §236 odst. 1, o.s.ř.

jsou oprávněné zájmy protistrany ve sporu, které je třeba silně chránit. Vhodnějším procesním prostředkem pro účastníky bude žaloba na obnovu řízení, pro soudy by pak bylo vhodné zvážit položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru. Pro případy kdy nebyly všechny opravné prostředky vyčerpány, se jako prostředek přezkumu nabízí dovolání. Zde by však zřejmě měl být Soudní dvůr také konzultován a to především s otázkou, zda lhůta k podání dovolání nečiní výkon komunitárního práva nemožným.

III.4.3. Přezkum ve jménu efektivity komunitárního práva

V červenci roku 2007 vynesl Soudní dvůr rozsudek ve věci *Lucchini*, o němž již byla zmínka a který, zdá se, veškeré předešlé úvahy o ochraně *rei iudicatae* ze strany komunitárního práva činí zcela zbytečnými. Takový však může být jeden pohled, z pohledu opačného se může jednat spíše o vybočení z ustálené judikatury, které bylo zapříčiněno pouze konkrétními skutkovými okolnostmi. K touto pohledu se přikláníme.

Ve vztahu k českému soudnímu procesu lze poznamenat, že k nápravě rozhodnutí, o nichž rozhodovaly soudy, aniž by k tomu měly pravomoc, slouží žaloba pro zmatečnost.¹⁹⁶ Tento nástroj by tedy bylo možno teoreticky použít k tomu, aby se napadené rozhodnutí dostalo znovu k soudu. Avšak vzhledem k bezpodmínečné povinnosti členského státu takové rozhodnutí zrušit, nejsou konkrétní ustanovení vnitrostátního procesního řádu tolik důležitá, protože veškerá omezení, která by zrušení rozhodnutí bránila, by se stejně neuplatnila. Z tohoto důvodu se nebudeme žalobou na zmatečnost podrobněji zabývat.

Stejně tak se domníváme, že není zcela vyloučena taková právní konstrukce, kdy by rozhodnutí vydané při nerespektování pravomoci Komise bylo považováno za nicotné, tedy nepůsobící žádné právní následky.¹⁹⁷ Důvodem

¹⁹⁶ §229 odst. 1, písm. c, o.s.ř.

¹⁹⁷ Winterová, op. cit. sub 1, str. 237.

k tomuto výkladu by byl absolutní a nezhojitelný nedostatek pravomoci soudu rozhodnout.

IV. Aplikace judikatury Soudního dvora na rozhodnutí soudů v trestněprávních věcech

V oblasti rozhodnutí soudů ve věcech trestních je třeba mít stále na paměti rozdílné principy, kterými se celé řízení řídí, v protikladu k rozhodnutím civilním. Jedním z hlavních rozdílů těchto dvou druhů řízení je zaměření se na jednotlivce v trestním procesu, kterého stát hodlá potrestat. Jsou zasažena jeho nejzákladnější práva, když na něm stát vykonává svou pravomoc trestat (*ius punendi*), jednatelce tak nemá v trestním řízení rovné postavení. Práva obou stran řízení jsou odlišná.

Výsledek trestního řízení zasahuje základní práva jednotlivce nejcitelněji ze všech soudních řízení, proto je kladen ještě větší důraz na „právní správnost“ rozhodnutí. Trestní proces chrání jednotlivce i dalšími principy jako je zákaz *reformatio in peius* a zákaz retroaktivity v trestním právu. Jedná se tedy o vyvážený systém všech těchto zásad, které mají chránit nejen jednotlivce před státem, který by chtěl své pravomoci zneužít, ale i stát (resp. jeho občany) před jednotlivci, kteří páchají kriminální činnost ohrožující ostatní členy státu. Součástí tohoto vyrovnaného mechanismu jsou i mimořádné opravné prostředky, které jsou však „šité na míru“ jednotlivým vnitrostátním právním řádům. Zásahy do rovnovážného stavu činěné „zvenčí“ mezinárodními soudními institucemi, musí být tedy prováděny velmi opatrně a s největším respektem k právům jednotlivce (obviněného). V následné analýze možných důsledků rozsudku Soudního dvora v obdobném případě se budeme snažit zohlednit všechny naznačené aspekty, kterými se soudní řízení trestní vyznačuje.

Výše bylo uvedeno, že nelze mechanicky přenášet principy judikované Soudním dvorem ve vztahu k pravomocným správním rozhodnutím na rozhodnutí soudní. To platí pro rozhodnutí soudů ve věcech trestních dvojnásob. V této oblasti totiž neexistuje ani nejmenší vodítko v podobě případu Soudního dvora, které by se k přezkumu pravomocného trestního rozhodnutí vyjadřovalo.

Přesto však, v zájmu úplnosti předkládaného rozboru českých procesních předpisů se nyní zaměříme na trestní proces, protože ani v této oblasti nelze případně uplatnění možnosti přezkumu vyloučit.

Dovolání

Stejně jako v civilním procesu i zde nalzáme mimořádný opravný prostředek určený k nápravě nesprávných rozhodnutí, která spočívají na správně zjištěném skutkovém základu případu. Jedná se o dovolání,¹⁹⁸ které je velmi široce přístupné z hlediska rozhodnutí, proti kterým jej lze podat.¹⁹⁹ Tato rozhodnutí však musí být rozhodnutími soudů v druhém stupni,²⁰⁰ i zde je tedy akcentován princip *vigilantibus iura*. Odrazem zájmu na právní jistotě je krátká lhůta umožňující podání tohoto opravného prostředku, pouhé dva měsíce.²⁰¹ I zde je dovolací, Nejvyšší soud považován za soud posledního stupně ve smyslu čl. 234 odst. 3 SES.²⁰² Lze zde učinit stejné závěry jaké byly představeny v části této práce, která se zabývala dovoláním v civilním procesu, na které tímto odkazujeme,²⁰³ tedy že dovolání není úplně vhodným nástrojem případného přezkumu.

IV.1. Stížnost pro porušení zákona

Tento mimořádný opravný prostředek nemá v civilním řízení obdoby a je tedy vyjádřením většího důrazu na správné rozhodnutí právě v trestním řízení. Stížnost se podává mj. proti pravomocným rozhodnutím, kterými byl porušen zákon,²⁰⁴ bylo by ji tedy možno použít i v případě rozhodnutí, které bylo učiněno na základě nesprávného výkladu komunitárního práva. Problémem tohoto procesního institutu z hlediska principu efektivity komunitárního práva jakožto

¹⁹⁸ Zák. č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád), §265b odst. 1, písm. g.

¹⁹⁹ T.ř., §265a, odst. 2.

²⁰⁰ T.ř., §265a, odst. 1.

²⁰¹ T.ř., §265e, odst. 1.

²⁰² Bobek a kol., *Předběžná otázka...*, op. cit. sub. 104, str. 205.

²⁰³ Srov. část III.4.1.

²⁰⁴ T.ř., §266, odst. 1.

korektivu národní procesní autonomie, by bylo jisté to, že ji podává ministr spravedlnosti. Na podání stížnosti tedy jednotlivec nemá právní nárok, může pouze podat podnět ministru spravedlnosti. Druhé úskalí je konkretizováno judikaturou Nejvyššího soudu, který vyloučil z rozhodování stížnost v případě, když již bylo rozhodnuto o dovolání.²⁰⁵ Smysl tohoto rozhodnutí směřuje k tomu, aby Nejvyšší soud, který je příslušným k projednání obou mimořádných opravných prostředků, neprojednával zákonnost téhož rozhodnutí dvakrát.

IV.1.1. Stížnost při zvláštní možnosti přezkumu podle Kühne & Heitz

Pokud by Soudní dvůr vyžadoval přezkum pravomocných rozhodnutí soudů v trestních věcech a držel se přísně podmínek, které stanovil v rozsudku Kühne & Heitz pro přezkum správních aktů, bylo by podání stížnosti pro porušení zákona ze své podstaty vyloučeno. Jednotlivec by musel, aby splnil podmínky Kühne & Heitz, být subjektem pravomocného rozhodnutí, které nabylo právní moci aniž byla podána předběžná otázka ve smyslu čl. 234 SES, což v českých podmínkách znamená, že by musel podat i dovolání.²⁰⁶ Pak už však nemá šanci, že by v jeho věci byla podána stížnost pro porušení zákona.²⁰⁷

Je však i představitelné, že by ustanovení o nepřípustnosti stížnosti pro porušení zákona i po podání dovolání muselo ustoupit stranou, pokud by jej Soudní dvůr považoval až za následnou specifikaci stanovení pravomoci soudů k přezkumu.²⁰⁸ Pak by však ještě vyvstala otázka, jak naložit s diskreční pravomocí ministra spravedlnosti při podávání tohoto mimořádného opravného prostředku. Lze se domnívat, že by se, tak jako v případě Kühne & Heitz, změnila možnost stížnost podat v povinnost.

²⁰⁵ Šámal, P. a kol., *Trestní řád – komentář*, 5. vydání, C.H.Beck, Praha, 2005, str. 2112; odkazuje na judikaturu R 13/2001-I.

²⁰⁶ Viz tvrzení výše, že NS je soudem posledního stupně, viz pozn. č. 202.

²⁰⁷ Rozhodnutí NS R 13/2001-I., op. cit. sub 205.

²⁰⁸ K tomu srov. diskuzi o uplatnění principu národní procesní autonomie v případě Kühne & Heitz, oddíl I.4.

Výsledkem těchto dvou naznačených ústupků trestního řádu principu přednosti a efektivitě komunitárního práva by byl možný přezkum pravomocných rozhodnutí v trestních věcech. Domníváme se, že neuplatnit zmíněná procesní ustanovení v oblasti trestního práva by bylo možno odůvodnit především odkazem na zvýšený zájem na správnosti rozhodnutí v trestních věcech, který ustupuje zájmům právní jistoty.²⁰⁹ Tímto se trestněprávní rozhodnutí silně odlišují od rozhodnutí civilních soudů.

Soudní dvůr v rozsudku Kühne & Heitz akcentoval svůj zájem na omezení negativního vlivu na práva třetích osob při přehodnocení pravomocného rozhodnutí. Jsme toho názoru, že s touto podmínkou rozsudku by nebylo v rozporu ani možné podání stížnosti v neprospěch obviněného.²¹⁰ Pro takové případy totiž trestní řád počítá s následujícím postupem: shledá-li Nejvyšší soud stížnost odůvodněnou, vydá tzv. „akademický rozsudek“, kterým konstatuje, že zákon byl porušen ku prospěchu obviněného.²¹¹ Tento rozsudek však nemá vliv na právní moc napadeného rozsudku,²¹² čímž je plně respektován princip zákazu *reformatio in peius* specifikující zásadu právní jistoty v trestním řízení. Jako alternativní řešení, pokud by Soudnímu dvoru šlo spíše o základní práva obviněného než o prosazení komunitárního práva, by mohla být stížnost pro porušení zákona v neprospěch vyloučena.

IV.1.2. Stížnost v režimu přezkumu v rámci národní procesní autonomie

Stanovil-li by Soudní dvůr možnost (nikoliv povinnost) přezkumu pouze na základě podmínek národní procesní autonomie, přicházela by stížnost pro

²⁰⁹ NS se ke konfliktu zájmu plné zákonnosti rozhodnutí a stability právních vztahů vyjádřil takto: „Tento zájem [na zákonnosti rozhodnutí] může převážit pouze při zásadních a podstatných vadách, pro které nemůže rozhodnutí napadené stížností obstát.“ Viz Šámal, P., *Trestní řád...*, op. cit. sub 205, str. 2113, který odkazuje na rozh. NS 2/2001-T 38.

²¹⁰ T.ř., §267, odst. 1. Její podání v neprospěch obviněného by bylo v případě přezkumu dle Kühne & Heitz vyloučeno už z podstaty požadavků tohoto rozsudku SD.

²¹¹ T.ř., §268, odst. 2.

²¹² T.ř., §269, odst. 1.

porušení zákona do úvahy, pokud by ještě nebylo podáno dovolání ve věci. V této „podmínce“ lze však spatřovat logický rozpor se zásadou *vigilantibus iura*, kterou trestní právo akcentuje (a v rozsudku Kühne & Heitz ji i Soudní dvůr shledal důležitou). Domnívá-li se obviněný, že v jeho případě nedošlo ke správné aplikaci práva, je „vyzván“ procesními předpisy, aby svůj výklad práva hájil v dovolacím řízení. Pokud tak však učiní, zbaví se případné pozdější možnosti podat stížnost pro porušení zákona, kdyby se ukázalo rozhodnutí být v rozporu s výkladem komunitárního práva přijatého v obdobném a pozdějším případě. Otázkou tak zůstává, zda by toto ustanovení nečinilo výkon komunitárního práva nemožným či nadměrně obtížným v očích Soudního dvora při aplikaci testu efektivity.

Pokud by dovolání podáno bylo, avšak Nejvyšší soud o něm ještě nerozhodl, nemohlo by nikdy dojít k situaci, kterou se tato práce zabývá. Vydal-li by totiž Soudní dvůr v době, kdy se ještě stále rozhoduje o dovolání, rozsudek, kterým upřesňuje (mění) výklad komunitárního práva, měl by obviněný nebo státní zástupce tento výklad předložit Nejvyššímu soudu ke zvážení.

IV.2. Obnova řízení

IV.2.1. Obnova řízení a zvláštní možnost přezkumu za podmínek Kühne & Heitz

Obnova řízení je i v trestním procesním právu určena k nápravě pochybení ve skutkových zjištěních.²¹³ Stále je však třeba mít na paměti, že do kategorie skutkových okolností Soudní dvůr zařadil svůj rozsudek v obdobném případě už ve věci Kühne & Heitz. Není tedy důvod se domnívat, že by to neudělal i zde, zvláště pak v situaci, kdy bychom (viz. výše) připustili přezkum v civilním řízení. Jak říká Bříza, „bylo by nanejvýš nelogické, aby [v trestních věcech] platil pro obnovu řízení ve prospěch jednotlivce přísnější režim než

²¹³ T.ř., §278.

v civilních věcech“.²¹⁴ Ospravedlněním užití argumentu *ad minori a maius* je závažnější dopad do práv jednotlivce v případě trestních rozsudků.²¹⁵

Otázkou zde zůstává, tak jako v řízeních civilních, zda je tato subsumpce možná a vhodná v situaci, kdy vnitrostátní právo poskytuje prostředky přezkumu pravomocného rozhodnutí z hlediska skutkových i právních pochybení, ač druhá možnost je striktně omezena v čase. Na tuto otázku může dát, jako na všechny ostatní otázky nastíněné v této práci, závaznou odpověď jen Soudní dvůr. Pokud by tedy před naším soudem tato otázka vyvstala, bylo by více než legitimní přerušit probíhající řízení a položit předběžnou otázku.²¹⁶ Předkládající soud by měl do své otázky zahrnout i postoj Nejvyššího a Ústavního soudu k této věci, tedy jejich odmítavý postoj k otázce možnosti obnovy řízení v obdobném případě v důsledku jejich vlastních rozhodnutí.²¹⁷ Domníváme se však, že by Soudní dvůr s odkazem na rozsudek ve věci Kühne & Heitz dospěl k závěru, že lze k tomuto podřazení přistoupit.

V případě postupu podle podmínek stanovených ve věci Kühne & Heitz je jednoznačně vyloučena obnova řízení v neprospěch obviněného, kterou jinak trestní řád připouští. Obnova ve prospěch obviněného není vůbec omezena v čase, což je také projevem odlišné povahy trestního řízení, kde princip právní jistoty nemá působit v neprospěch jednotlivce.²¹⁸ Ukázali jsme tedy, že obnova řízení za podmínek stanovených v rozsudku Kühne & Heitz by mohla v českém trestním procesu být procesním nástrojem pro přezkum pravomocných rozhodnutí (s výjimkou shora naznačených otázek). Zda případný obviněný – průkopník zvolí obnovu řízení nebo podmět k ministru spravedlnosti k podání stížnosti pro porušení zákona, záleží na jeho procesní strategii. Domníváme se však, že obnova řízení je cestou s méně otázkami a možnými zádrhly.

²¹⁴ Bříza, P., op. cit. sub 92, s. 25.

²¹⁵ Bříza, P., op. cit. sub 92, s. 25.

²¹⁶ Postup dle trestní řád, op. cit. sub 198, §9a, odst. 1 a 2.

²¹⁷ Nový právní názor v judikatuře soudů není „novou skutečností“ ve smyslu ustanovení o obnově řízení; srov. Viz Šámal, P., Trestní řád..., op. cit. sub 205, str. 2175, který odkazuje na rozh. R - 13/2002.

²¹⁸ T.ř., §279, písm. b), *a contrario*.

IV.2.2. Obnova řízení při přezkumu v rámci národní procesní autonomie

Stejně jako v případě rozhodnutí civilních soudů lze pouze konstatovat, že by obnovu řízení nebylo možno povolit, aplikovali-li by soud princip národní procesní autonomie. Následné rozhodnutí soudu, jak již bylo řečeno výše, není ani v trestních věcech považováno za „novou skutečnost“, která by povolení obnovy odůvodňovala.

Při posouzení efektivity ustanovení o obnově ze strany Soudního dvora, se lze nadát téměř čehokoliv, protože jak již bylo uvedeno dříve, žádná vodítka v tomto směru prozatím nemáme. Můžeme tak jen opět zopakovat, že v oblasti trestních rozhodnutí je třeba zásahy do pravomocných rozhodnutí v neprospěch obviněného buď zcela vyloučit nebo činit s největší opatrností. Zásahy ve prospěch obviněného jsou v zásadě přípustnější než v oblasti civilních rozsudků, protože zájem na úplné správnosti snáze převáží princip právní jistoty. Ovšem i tyto zásahy musí být umožněny jen pro zásadní rozpory rozhodnutí s právem (Společenství), jinak by se mohl celý systém trestní represe zhroutit jednak pod návašem žádostí o přezkum a také proto, že by systém ztratil svou odstrašující funkci.

IV.3. Potřeba položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru

Samozřejmě si uvědomujeme, že předložené úvahy stojí na chatrných základech, tj. že není pravděpodobné, že by Soudní dvůr beze zbytku přejal povinnost přezkumu, tak jak je v současné době stanovena pro správní rozhodnutí v judikatuře Kühne & Heitz i na rozhodnutí soudní. Pokud se Soudní dvůr k takovému kroku odhodlá, jistě se vyjádří i k podmínkám přezkumu, které bude nutno dodržet, či alespoň označí principy, které není možné přezkumem zasáhnout (vyznačí hřiště, na kterém je možné jeho hru hrát). V tomto ohledu je předložená analýza spíše rozbořem norem českého procesního práva, která se ze

všeho nejvíce snažila ukázat problematické body z hlediska případného rozšíření přezkumu pravomocných rozhodnutí i na rozhodnutí soudní.

Je nade vší pochybnost a to opakujeme znovu, že by se soud, před kterým podobná otázka vyvstane, měl obrátit na Soudní dvůr, aby mu naznačil cestu, kterou se má ve svém rozhodnutí nechat vést. Vnitrostátní soud by měl ve svém předkládacím rozhodnutí o předběžné otázce precizně Soudnímu dvoru vysvětlit, jak je do úvahy připadající procesní právo v jeho zemi aplikováno. Soudní dvůr tak bude moci posoudit všechny atributy daného předpisu (to pro uplatnění principu národní procesní autonomie) a rozhodnout, zda při aplikaci právě těchto předpisů přezkum nařídí.²¹⁹

²¹⁹ Soudní dvůr vnitrostátnímu soudu poskytne pouze vodítko, dle kterého rozhodnout, ale jeho znalost konkrétních procesních předpisů i s různými aspekty jejich aplikace je nezbytná. Tato je nutná proto, aby Soudní dvůr mohl zvážit, zda by uložení povinnosti přezkumu nevedlo k „nesmyslným“ důsledkům. Přesnou formulací otázky se lze také vyhnout dohadům, které (možná!) způsobila právě nedostatečná přesnost holandského soudu při formulaci otázky v případě Kühne & Heitz, tak jak bylo na tuto situaci poukázáno výše (diskuze o podřazení rozsudku ESD kategorií faktů, úvahy zakončené pozn. č. 54).

V. Alternativní možnosti nápravy nesprávných pravomocných rozhodnutí

Předložená práce se dosud zabývala pouze nápravou rozhodnutí vnitrostátních orgánů, která porušují výklad komunitárního práva podaný Soudním dvorem v následném případě cestou změny nebo zrušení přímo nesprávného rozhodnutí. Tato cesta však nemusí být jedinou možnou. V této závěrečné kapitole představíme dvě alternativy: nejprve nápravu nesprávného rozhodnutí pomocí institutu náhrady škody a poté i možnost nápravy cestou neaplikace nesprávného rozhodnutí.

V.1. Náprava pomocí náhrady škody

Právní řády členských států i právo Společenství znají institut náhrady škody způsobené státem jednotlivci. Lze říci, že finanční satisfakce je v zásadě rovnocenným způsobem náhrady škody jako odstranění škody uvedením v předchozí stav. Pokud restituce *in integrum* není možná nebo vhodná, nastupuje na její místo peněžní odškodnění. Dosadíme-li do předchozího tvrzení konkrétní prvky našeho zájmu, docházíme k tomuto: pokud zrušení nebo změna nesprávného (nezákonného) rozhodnutí není možná nebo účelná, lze poškozeného za porušení jeho práv správním nebo soudním orgánem uspokojit alespoň finančně.

Zádrhel v navrhovaném řešení je v tom, že typicky byla škoda v našich případech způsobena právě rozhodovací činností nezávislých soudů. Založení odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva (vrcholnými) soudy členských států zkoumal a potvrdil Soudní dvůr ve známém případě Köbler. Toto hlavní novum v komunitárním právu se však tématu této práce dotýká pouze okrajově. Důležitá je spojitost rozsudku s principem právní jistoty a tedy i s *rei iudicatae*, jejichž ohrožení se ve svých podáních dovolávaly členské státy zúčastněné na řízení.

V.1.1. Náhrada škody způsobené rozhodnutím vnitrostátního soudu – rozsudek Köbler²²⁰

Případ Köbler byl rozhodnut pouhé tři a půl měsíce²²¹ před rozsudkem ve věci Kühne & Heitz. Tato časová souvislost mohla být pro Soudní dvůr důležitá z toho důvodu, že mohlo zřejmě dojít i ke zvažování souvislosti řešení v obou případech a jejich dopadu na celkovou aplikaci komunitárního práva, jak se o ní zmíníme později. Nejprve je však třeba podrobněji představit rozhodnutí Soudu.

Shrneme jen ty skutkové okolnosti případu, které jsou pro účely naší analýzy nezbytné.²²² Již v roce 1996 si profesor právní vědy, jazykovědy a historie univerzity v Innsbrucku Gerhard Köbler požádal o přiznání zvláštního příplatku, který v Rakousku náleží univerzitním profesorům působícím alespoň 15 let na rakouských univerzitách. Profesor Köbler však tuto dobu nestrávil jen na univerzitách rakouských, vyučoval též v Německu. Byl si vědom skutečnosti, že jeho případ přesně nevyhovuje podmínkám pro přiznání příplatku, ale současně si byl vědom i výhod, které by mu mohlo přinést komunitární právo, zejména volný pohyb pracovníků a zákaz diskriminace, kdyby bylo na jeho případ aplikováno. Rakouské orgány však jeho právní názor nevzaly v potaz a žádost zamítly. Případ se tak dostal až k rakouskému nejvyššímu správnímu soudu, který sice nejprve podal, avšak později stáhl²²³ předběžnou otázku k Soudnímu dvoru. Posléze aplikoval komunitární právo nesprávně a žalobu profesora Köblera zamítl.

Jako správný právník se profesor Köbler nehodlal vzdát bez boje, tedy využití všech myslitelných právních prostředků. Podal žalobu na náhradu škody způsobenou tím, že rakouský nejvyšší správní soud nesprávně aplikoval

²²⁰ Věc C-224/01 *Köbler* [2003] ECR-I 10239.

²²¹ Rozsudek ve věci Köbler byl vydán 30. září 2003 a rozsudek Kühne & Heitz 13. ledna 2004.

²²² Pro podrobný přehled skutkových okolností případu odkazují na rozsudek ve věci Köbler, op. cit. sub 220, bod 5-13.

²²³ Köbler, op. cit. sub 220, bod 8-10. Kancelář Soudního dvora informovala rakouský soud o rozsudku v obdobném případě a vyzvala jej, aby zvážil, zda na položené otázce trvá.

komunitární právo v jeho případě. A to i přes to, že rakouské právo výslovně vylučuje možnost odpovědnosti nejvyšších soudů za vadná rozhodnutí.²²⁴ Celý spor skončil u Zemského civilního soudu ve Vídni, který se obrátil na Soudní dvůr s několika předběžnými otázkami. Tyto se tázaly, zda může být členský stát činěn odpovědným za jednání svého nejvyššího soudu, pokud ano, jaké jsou podmínky této odpovědnosti a byly-li tyto naplněny v daném případě. Soudní dvůr potvrdil, že rozhodnutí soudu skutečně může založit odpovědnost členského státu,²²⁵ zároveň však stanovil, že podmínky jejího vzniku²²⁶ nebyly v dané věci naplněny. Nenaplněna byla především podmínka „dostatečně závažného porušení komunitárního práva“.²²⁷

V.1.2. Žaloba na náhradu škody: jde o porušení principu *rei iudicatae*?

Jak bylo řečeno výše, členské státy se bránily uložení odpovědnosti za škodu za rozhodnutí soudů ve svých vyjádřeních k Soudnímu dvoru mj. nedotknutelností principů právní jistoty a *rei iudicatae*. Soudní dvůr ujišťuje členské státy, že „*důležitost principu rei iudicatae nemůže být zpochybňována*.“²²⁸ Generální advokát²²⁹ také považuje tento princip za důležitý, avšak chápe jej v jeho tradičním pojetí, tedy o porušení pravidla věci rozsouzené se jedná pouze tehdy, je-li v původním a následném řízení totožný předmět sporu, jeho právní základ a strany sporu.²³⁰ Soudní dvůr se ke generálnímu advokátovi v této části přidává a pokračuje takto:

²²⁴ Spolkový zákon z 18. prosince 1948 upravující odpovědnost Spolku, spolkových zemí, okresů, obcí a jiných institucí veřejného práva za ztrátu či škodu způsobenou výkonem veřejné moci (BGBl. 1949/20), citováno dle Komárek, J., „Velký hybátel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, Právník 5/2006, str. 502.

²²⁵ Köbler, op. cit. sub 220, bod 33, 34.

²²⁶ Köbler, op. cit. sub 220, bod 51, 53.

²²⁷ Köbler, op. cit. sub 220, bod 53, 123.

²²⁸ Köbler, op. cit. sub 220, bod 38.

²²⁹ Mimořádným generálním advokátem byl opět P. Léger stejně jako v případech Kühne & Heitz a Larsy pojednaných v předchozí části práce, které se překážkou věci rozsouzené zabývaly ještě přímočařeji.

²³⁰ Köbler, op. cit. sub 220, stanovisko GA, bod 101.

„v daném případě není tato zásada dotčena, protože řízení směřující k určení odpovědnosti členského státu za rozhodnutí soudu poslední instance má jiný účel a nezahrnuje nutně stejné strany jako řízení, jehož výsledkem je dotčené rozhodnutí mající povahu rei iudicatae. Komunitární princip odpovědnosti za škodu vyžaduje náhradu škody, ale nikoliv revizi rozhodnutí, které ji způsobilo.“²³¹

Někteří autoři kritizují přístup Soudu k otázce *rei iudicatae* jako příliš formální, když zároveň připomínají tendenci Soudního dvora obecně se zabývat spíše funkční stránkou věci než pouze tou formální.²³² V této souvislosti je poukazováno na důsledky, které bude mít umožnění takovýchto žalob na náhradu škody způsobených nesprávným rozhodnutím soudů posledního stupně. Je nutno si uvědomit, že v původním řízení došlo k posouzení určité otázky komunitárního práva, aniž by byl konzultován Soudní dvůr. Řízení dosáhlo svého konce a rozhodnutí nabylo právní moci. Ovšem neúspěšný subjekt se nevzdává své vize výkladu práva a podává novou žalobu, tentokrát proti státu kde žádá náhradu škody. V tomto řízení bude rozhodovat nejprve soud prvního stupně (tj. nutně nižší soud než ten, který vydal rozhodnutí, které mělo způsobit tvrzenou škodu) a bude posuzovat, zda bylo porušeno právo, v tomto případě komunitární.²³³ Bude se tedy zabývat stejnými otázkami, které byly řešeny v řízení původním, ač s poněkud jiným záměrem.²³⁴

Je jisté, že případ Köbler může znamenat nový nápor na soudní systémy členských států. V podstatě by se mohl každý neúspěšný účastník řízení obracet na soud v „těže věci“ ještě jednou a zkoušet své štěstí.²³⁵ V této souvislosti je jistě zajímavá Komárkova úvaha nad tím, jak se soudci nižších soudů vypořádají se svou povinností případně konstatovat pochybení, kterého se dopustily soudy

²³¹ Köbler, op. cit. sub 220, bod 39, překlad dle Bříza, op. cit. sub 6, 1. část, str. 22.

²³² Bobek, Komárek, Passer, Vyhnutí z rajské zahrady neodpovědnosti aneb národní soudy a porušení komunitárního práva; Drama o třech dějstvích, Soudce, 9/2004, str. 10.

²³³ Komárek, J., „Velký hybatel“..., op. cit. sub 224, str. 504.

²³⁴ Zuckerman, A., „Appeal“ to the high court against House of Lords decisions on the interpretation of Community Law – damages for judicial error, 23 Civil Justice Quarterly (2004), s. 10.

²³⁵ Wattel, P., Köbler, CILFIT, ... op. cit. sub 53, s. 181.

vyšších stupňů (jim nadřízené).²³⁶ Domnívá se, že soudci se budou zdráhat konstatovat toto porušení sami a budou proto žádat Soudní dvůr, aby je tohoto břemene zbavil, a to prostřednictvím řízení o předběžné otázce.²³⁷ Lze se však domnívat, že takový neúnavný bojovník za své právo o jeho existenci musí být opravdu přesvědčen, tak jako profesor Köbler. Z jakého jiného důvodu by se vydával znovu na velmi zdlouhavou pouť soudním systémem (tentokrát zřejmě s téměř dvouletou zastávkou v Lucemburku), která bude jistě velmi nákladná a s nejistým koncem?

Zejména z důvodu nadměrného zatížení vnitrostátních soudních systémů i Soudního dvora pokládá Wattel rozsudek ve věci Köbler za „zdroj právní nejistoty, procesních zádrhelů a zvýšených nákladů na vydání rozhodnutí“.²³⁸ Tento problém je jistě velmi závažný, zvláště pokud vezmeme v úvahu již nyní neuspokojivou délku soudních řízení na obou úrovních, vnitrostátní i evropské.²³⁹ Budeme-li chápat právo hmotné a procesní jako spojité nádoby, pak je třeba si přiznat, že hmotné právo, jež je vymahatelné před soudy v dlouhé době, ztrácí svou hodnotu.²⁴⁰ Přiznat existenci hmotného práva je jedna věc, právu je však třeba zajistit i jeho efektivní ochranu. Znamená-li rozsudek ve věci Köbler neúměrné zahlcení soudních systémů, pak i samo právo na náhradu škody je méně razantní. Došlo však k takovému zahlcení soudů členských států a Soudního dvora? Můžeme se ptát, zda si byl tohoto možného problému Soudní dvůr vědom, když rozhodoval případ Köbler. Možná tušil, že enormní nárůst takových žalob je nepravděpodobný, možná se „jen“ nestaral o dalekosáhlejší

²³⁶ O „nadřízené“ soudy se nemusí jednat vždy, příkladem budiž případ profesora Köblera, kde v „prvním kole“ soudních řízení rozhodovaly správní soudy a v „kole druhém“ pak soudy civilní. Stejná situace může nastat i v případech aplikace trestního práva. Může se však samozřejmě stát, že se bude rozhodovat o porušení komunitárního práva ve sporu civilním. O náhradě škody pak bude rozhodovat vždy soud v občansko-právním řízení.

²³⁷ Komárek, J., „Velký hybatel“..., op. cit. sub 224, str. 504.

²³⁸ Wattel, P., Köbler, CILFIT, ... op. cit. sub 53, 179, překlad autorky

²³⁹ Autorka se zdráhá činit závěry o délce řízení ve všech 27 členských státech, jelikož k tomu nemá dostatečné znalosti, je však jisté, že ČR je jedním ze států, který má problém s „přiměřenou délkou řízení“. Mezi dalšími takovými státy lze jistě uvést Itálii.

²⁴⁰ Takovému pohledu odpovídá anglická poučka „there is no right without remedy“.

následky rozhodnutí a tuto starost jednoduše přenechal politickým špičkám na úrovni Společenství i jednotlivých států?

Domníváme se však v souladu s názorem Břízy, že funkci principu *rei iudicatae* je třeba vidět šířeji, ne jen jako obraz latinské zásady „*litis finiri oportet*“, jak je pojímána v předchozích odstavcích a v očích kritiků Soudního dvora v této věci. Hlavní funkcí principu *rei iudicatae* je s konečnou platností urovnat právní vztahy mezi stranami sporu.²⁴¹ Pokud se díváme na *rei iudicatae* touto optikou, pak není rozhodnutí ve věci Köbler žádným jejím ohrožením.²⁴² Právní vztahy mezi stranami původního řízení jsou postaveny najisto a práva vítězné strany sporu jsou nezpochybnitelná. Naopak strana ve sporu neúspěšná se domáhá pouze kompenzace za vzniklou újmu. Právo, o které se jednalo v původním řízení, jí nemůže být přičteno.

Pro pořádek je na tomto místě ještě třeba zmínit jeden argument, z něhož bylo dovozováno, že žaloby na náhradu škody vedou ve skutečnosti k porušení zásady věci rozsouzené.²⁴³ Autoři citovaného článku k tomuto závěru docházejí následující úvahou: je-li žaloba na náhradu škody způsobenou nesprávnou aplikací komunitárního práva vnitrostátním soudem úspěšná, muselo tedy být původní rozhodnutí přijato v rozporu s právem, je tedy nezákonné. Nezákonnost rozhodnutí je podle autorů článku obvykle dostatečným důvodem obnovy řízení. Tento závěr neobstojí alespoň v českém právním prostředí, jak již bylo výše zmíněno, nezákonná pravomocná rozhodnutí lze v našem právním řádu napravit zásadně dovoláním (případně kasační stížností).²⁴⁴ Jeho podání je však velmi striktně omezeno v čase, není tedy uskutečnitelné žádat revizi (zrušení) rozhodnutí až poté, co vyšlo v řízení o náhradě škody najevo, že rozhodnutí bylo nezákonné.

²⁴¹ Winterová, op. cit. sub 1, str. 305.

²⁴² K tomu srov. Bříza, op. cit. sub 6, I. část, str. 22.

²⁴³ Bobek, Komárek, Passer, Vyhnutí z rajské zahrady..., op. cit. sub 232, str. 13.

²⁴⁴ Nechme nyní stranou stížnost pro porušení zákona v trestním právu procesním.

Česká právní úprava má v této věci ještě další specifikum zakotvené v zákoně o odpovědnosti státu za škodu,²⁴⁵ které však názor citovaných autorů neospravedlňuje a ani jimi není v dané souvislosti zmiňováno. Ustanovení §8 zákona totiž požaduje, aby bylo rozhodnutí nejprve prohlášeno za nezákonné a teprve poté je možno žádat škodu, která tímto rozhodnutím vznikla v samostatném řízení. Nezákonnost může být tedy prohlášena pouze v řízení o mimořádném opravném prostředku, které následuje poté, co původní rozhodnutí nabylo právní moci. Tato úprava tedy explicitně předpokládá zásah do principu věci rozsouzené.²⁴⁶ Zde je nutno se však přiklonit k Břizově argumentaci, která zdůrazňuje, že toto je požadavek vnitrostátního práva nikoliv práva komunitárního. Jde zde o výraz ochoty státu přijmout odpovědnost za škodu pouze v případě, kdy lze *rei iudicatae* prolomit podle vnitrostátního práva. Zásah do pravomocného rozhodnutí je tedy podmínkou vzniku odpovědnosti státu. Nelze se však domnívat, že pokud je stát odpovědným za škodu (zde pramenící z komunitárního práva), komunitární právo po něm také žádá zrušit pravomocné rozhodnutí, kterým se porušení dopustil.²⁴⁷

Na otázku, kterou byla uvozena tato část práce, lze tedy odpovědět tak, že princip *res iudicata* tak, jak jej chápeme tradičně, není rozhodnutím ve věci Köbler ohrožen. Pokud se tedy neúspěšní účastníci řízení rozhodnou domáhat náhrady škody po vzoru profesora Köblera, nebude to znamenat zásah do pravomocných rozhodnutí vnitrostátních soudů. Důsledek bude jiný, pokud těchto žalobců bude významný počet, může dojít k zahlcení soudů vnitrostátních a ještě více pak Soudního dvora. To by vedlo k právní nejistotě jak „köblerovských“ žalobců tak i účastníků všech ostatních řízení, jejichž čekací doba na rozhodnutí by se prodloužila. Tento důsledek je však ve chvíli, kdy jej

²⁴⁵ Zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁶ V jiné části svého článku autoři shledávají tuto českou úpravu nesouladnou s rozhodnutím ve věci Köbler. Tento nedostatek pak není možno napravit ani „eurokonformním výkladem“. Srov. Bobek, Komárek, Passer, Vyhnaní z rajské zahrady..., op. cit. sub 232, str. 13.

²⁴⁷ Bříza, op. cit. sub 6, 1. část, str. 22.

Soudní dvůr již stanovil, třeba řešit zásahem do soudního systému nikoliv neumožněním žaloby na náhradu škody způsobenou rozhodnutím vnitrostátního soudu při aplikaci komunitárního práva. Takové odmítání odpovědnosti by bylo jen dalším porušením komunitárního práva a mohlo by pro stát vyvolat i důsledky v podobě řízení podle čl. 226 SES.

Domníváme se tedy, že odškodnění subjektů nesprávných rozhodnutí je cestou, která spojuje jak uspokojení zájmu poškozeného jednotlivce, tak i snahu po efektivnější a jednodušší aplikaci komunitárního práva. Zásada *rei iudicatae*, tak jak byla vymezena výše, zůstává zachována. Stejně tak i právní jistota účastníků řízení je (přiměřeně) vysoká. Právní moc rozhodnutí je na jedné straně striktní překážkou, na druhé straně je zde však možnost získat finanční kompenzaci za nejflagrantnější pochybení v aplikaci komunitárního práva. Nabízí se však otázka, zda je komunitární právo aplikované vnitrostátními orgány opravdu efektivnější, prosazuje-li se v mnohaletých soudních procesech.

V.2. Náprava cestou neaplikace nesprávného rozhodnutí

Budeme-li pod nápravou nesprávné aplikace komunitárního práva rozumět to, že dané rozhodnutí nebude dále působit právní následky, lze za ní považovat i nevykonatelnost vadného rozhodnutí. Tímto směrem se Soudní dvůr vydal v případě Ciola,²⁴⁸ když rozhodl, že individuální správní rozhodnutí, které je v rozporu s komunitárním právem, je třeba neaplikovat.²⁴⁹ Z formálního hlediska tak princip *rei iudicatae* zřejmě porušen nebude, protože ve stejné věci nebude rozhodováno znovu. Pokud však vezmeme v úvahu širší princip právní jistoty, zjišťujeme, že ten není zcela zachován. Půjde-li o subjekt správního rozhodnutí, který byl jediným účastníkem řízení, není třeba mít o jeho právní

²⁴⁸ Věc C-224/97, *Ciola*, ze dne 29. dubna 1999, [1999], I-2517.

²⁴⁹ *Ciola*, rozsudek, op. cit. sub 248, bod 34. Rozhodnutí, které bylo v rozporu s komunitárním právem (zde konkrétně s volným pohybem služeb), zakazovalo panu Ciolovi určité jednání. On se předmětným rozhodnutím neřídil, čímž spáchal správní delikt, za který mu byla dalším rozhodnutím uložena pokuta. Soudní dvůr rozhodl, že původní rozhodnutí nelze aplikovat pro účely stanovení pokuty.

jistotu obavy, pokud je původní rozhodnutí pro něj nepříznivé. Jinak se však situace jeví, je-li účastníků více, či případně má být neaplikováno rozhodnutí, které účastníkovi naopak práva přiznávalo.

Další problém je možné spatřovat v případech, kdy se jedná o rozhodnutí, jež přiznávala právo, ale byla jednorázově vykonána a jejich právní účinky již netrvaly. Zde je neaplikovatelnost rozhodnutí z povahy věci vyloučena. Dále bude pak neaplikovatelnost rozhodnutí problematickou v případě rozhodnutí, která již byla vykonána, ale jejichž následky přetrvávají. Příkladem může být udělení stavebního povolení pro stavbu, která byla v mezidobí postavena a zkolaudována.

Je tedy zřejmé, že cesta neaplikace nesprávných rozhodnutí může být použitelná v jistém, omezeném okruhu případů, nelze ji však považovat za koncepční řešení všech situací, kdy bude nesprávně aplikováno komunitární právo. Navíc z pohledu principu právní jistoty se toto řešení nejeví o mnoho příznivěji než přezkum pravomocných rozhodnutí. V tomto ohledu se ukazuje být lepší možnost odškodnění subjektu nesprávného rozhodnutí.

Závěr

Nesprávná rozhodnutí existují

V předložené práci jsme ukázali na současný trend v judikatuře Soudního dvora, která se snaží vypořádat s existencí nesprávných rozhodnutí. Nejedná se však o veškerá vnitrostátní rozhodnutí, která nesprávně aplikují komunitární právo, předmětem zájmu jsou rozhodnutí, která již ve vnitrostátním právním řádu získala status právní moci, jsou tedy nezměnitelná. Komunitární právo však nezměnitelnost pravomocných rozhodnutí v právních řádech členských států neakceptuje absolutně. Snaží se některá porušení odstranit formou přezkumu a přehodnocení takových rozhodnutí. Jiná nesprávná rozhodnutí však mohou zůstat zachována a působit dál právní následky. Další skupinou jsou pak i ta nesprávná rozhodnutí, kterými došlo k „dostatečně závažnému porušení komunitárního práva“, že by mohla založit svému adresátovi „alespoň“ právo na náhradu škody.

Ve všech právních řádech nesprávná rozhodnutí byla, jsou a budou. Proč právě v právním řádu Evropských společenství mají být některá nesprávná rozhodnutí napravena, jiná odškodněna a další zcela přehlížena? Příčin nerovnosti v zacházení s nesprávnými rozhodnutími je více. Jednou z nich je samozřejmě rozdílnost skutkových okolností případů. Druhou, podle našeho názoru hlavní příčinu, je třeba hledat v cíli, který se Soudní dvůr snaží svou judikaturou sledovat. Tímto cílem by mohl být zájem Soudu na tom, aby se jednotlivci v konkrétním případě dostalo komunitárního práva, které mu náleží. Nebo také cíl může být daleko komplexnější – efektivnější fungování komunitárního práva jako celku.

Zdá se nám, že ochrana jednotlivce není primárním zájmem Soudního dvora. Pokud by jí byla, správný výklad komunitárního práva by zřejmě dostával průchod častěji. Mohli bychom se však ptát, před čím by byl jednatel chráněn. Před nejistotou v právních vztazích ho chrání vnitrostátní právo a zásah

Soudního dvora může působit spíš opačně. Chyby se dějí. Vnitrostátní právo s tímto faktem počítá, Soudní dvůr by mohl také.

Skutečnou motivací Soudního dvora tak zřejmě je snaha po efektivnějším fungování komunitárního práva, ta bývá však ukryvána právě za ochranu práv jednotlivce. Viděli jsme, že v praxi je cesta k přehodnocení pravomocných rozhodnutí nebo k odškodnění jednotlivce za nesprávná rozhodnutí značně zdlouhavá a strastiplná, je-li úspěchu vůbec dosaženo. Tolik však pouze z pohledu jednotlivce. Není však výsledek z pohledu komunitárního práva, rozuměno pro Soudní dvůr, příznivější?

Cesta k efektivnější aplikaci komunitárního práva

Zájem na větší efektivitě při uplatňování komunitárního práva a jednotnosti v jeho výkladu je nepochybně společným jmenovatelem rozsudků ve věci Kühne & Heitz a Köbler. V době před vydáním rozhodnutí v prvním z případů měl Soudní dvůr možnost volby, kterou cestou směřující ke stejnému cíli se vydat. Lze se domnívat, že se Soudní dvůr „neodvažoval“ vykročit po obou cestách zároveň stejně rázně.²⁵⁰

Cíli, tj. jednotnější interpretaci a aplikaci komunitárního práva na vnitrostátní úrovni slouží oba rozsudky v zásadě stejně. Nástrojem k jeho prosazování v rukou Soudního dvora je nepochybně řízení o předběžné otázce zakotvené v článku 234 Smlouvy. Z pohledu Soudu lze zjednodušeně říci, že platí tato přímá úměra: čím více předběžných otázek bude rozhodnuto, tím jednotnější bude aplikované komunitární právo na vnitrostátní úrovni. O přesvědčivosti této závislosti lze mít jistě pochybnosti, již jen s poukazem na „čekací dobu“ u

²⁵⁰ Usuzujeme tak podle zdrženlivějšího postoje k zásadě *rei iudicatae* v rozsudku Kühne & Heitz a také podle kritických reakcí, které se objevily již po vydání prvního z rozsudků. Zde je podle našeho názoru asi jedním z nejvýznamnějších zástupců opětovně citovaný článek (sub 53) P. Wattela, jemuž lze přikládat větší význam díky tomu, kdo je jeho autorem. P. Wattel je nejen profesorem na amsterdamské univerzitě ale také generálním advokátem holandského Nejvyššího soudu.

Lucemburského soudu a také na nezcela jednotný výklad komunitárního práva samotným Soudem.²⁵¹

Rozsudek Köbler tento předpoklad Soudního dvora naplňuje měrou vrchovatou. Jak jsme ukázali výše, je velmi pravděpodobné, že pokud se daná otázka nedostala Soudnímu dvoru k posouzení v původním řízení, dostane se tam v „druhém kole“, tedy při rozhodování o žalobě na náhradu škody. I přesto, že bude předběžná otázka vznesena v rámci řízení o náhradě škody, je zřejmé, že se vnitrostátní soud bude tázat po správné interpretaci věci, která měla být vznesena v řízení původním. Vnitrostátní soud totiž musí zjistit, zda bylo porušeno právo, k čemuž je nutné znát jeho správný výklad, aby mohl být porovnán s výkladem přijatým v původním rozhodnutí.²⁵² Ve výsledku se tedy Soudní dvůr může vyjádřit k většímu množství otázek komunitárního práva.

V případě přezkumu původního rozhodnutí ve smyslu judikatury Kühne & Heitz nebude mít Soudní dvůr možnost vyjadřovat se k tolika předběžným otázkám, protože ideálně by o provedení přezkumu v obdobném případě ani neměl vědět. Takto by to bylo například v situaci obdobné té, ve které byla společnost Kühne & Heitz, protože nyní již víme, že povinnost přezkumu existuje.²⁵³ Je však možné, že ne všechny rozsudky Soudního dvora, kterými budou žadatelé na vnitrostátní úrovni argumentovat ve prospěch přezkumu jejich případu, budou tak jasně dopadat na situaci, v níž se nacházejí. I v tomto případě lze tedy předpokládat jistý nárůst položených předběžných otázek.

Domníváme se, že Soudnímu dvoru však nešlo jen o to, aby se zásobil dalšími předběžnými otázkami. Chtěl si, podle našeho názoru, zajistit spíše

²⁵¹ Zdrucující výčet těchto rozporů uvádí Wattel, op. cit. sub 53, s. 178-179.

²⁵² Položení takovéto „hmotněprávní“ otázky bude zřejmě nevyhnutelné zejména v případech, kdy měla údajná škoda vzniknout tím, že soud posledního stupně nepoložil předběžnou otázku. Lze ji však předpokládat i v případě, že škoda je důsledkem nesprávné aplikace komunitárního práva zejména v případech, kde správná interpretace není zřejmá z dosavadní judikatury Soudního dvora (tak jako v případě Köbler).

²⁵³ Připomeňme, že v případě Kühne & Heitz směřovala otázka pouze k tomu, zda existuje povinnost přezkumu řízení nikoliv k správné interpretaci ustanovení Společného celního tarifu.

„poslední slovo“ v rozhodovaných případech.²⁵⁴ K tomu mu mohou přístupy nastolené oběma rozsudky posloužit velmi dobře. Pokud bude v řízení o náhradě škody položena předběžná otázka, která se bude týkat i výkladu původní otázky, je tímto výkladem vnitrostátní soud vázán.²⁵⁵ V daném případě tedy bude komunitární právo vyloženo správně. Co se týče řízení o přezkumu původního rozhodnutí, zde buď dostane průchod interpretace komunitárního práva podaná Soudním dvorem v obdobném případě, či bude položena předběžná otázka, ve které bude mít Soudní dvůr možnost zaujmout správný výklad komunitárního práva (případně jen potvrdit, že výklad v původním rozhodnutí byl správný). V obou případech tedy dostane komunitární právo průchod a budou tak překonány „bariéry“, které tvoří vrcholné vnitrostátní soudy tím, že potvrzují nesprávné interpretace komunitárního práva.²⁵⁶

V době, kdy byly oba případy na Soudním dvoře rozhodovány, převládá zřejmě názor příklánějící se k variantě odpovědnosti za škodu, která byla zakotvena poměrně široce ač s podmínkou „dostatečně závažného porušení práva“, kterou lze těžko naplnit. Toto však lze považovat za snahu Soudního dvora neporušit přesříliš křehký vztah spolupráce s vnitrostátními soudy.²⁵⁷ Možnost přezkumu pravomocných rozhodnutí vnitrostátních (správních) orgánů byla současně omezena na „minimum“ spoutáním do velmi přísných podmínek. Poněkud paradoxně měl však od té doby Soudní dvůr příležitost rozvinout především druhou linii judikatury, přezkum pravomocných rozhodnutí. Restriktivní přístup Soudu v této věci stále přetrvává, nelze však opomenout rozsudek ve věci *Lucchini*. Soudní dvůr se bude muset v budoucnu opět rozhodnout, zda překážku věci rozsouzené považovat za hodnou silné ochrany nebo zda je mu přednější efektivita komunitárního práva.

²⁵⁴ Usuzujeme tak mj. z konečného vyznění rozhodnutí *Köbler*, kdy byla sice „ustanovena“ odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutími vnitrostátních soudů, avšak na konkrétní zhojení práv jednotlivce se již nedostalo. Porušení nebylo shledáno dostatečně závažným.

²⁵⁵ Bobek a kol., *Předběžná otázka...*, op. cit. sub. 104, s. 363.

²⁵⁶ Komárek, J., „Velký hybatel“..., op. cit. sub. 224, str. 499.

²⁵⁷ Komárek, J., „Velký hybatel“..., op. cit. sub. 224, str. 520.

Rozsudek Köbler však nepochybně plní svůj účel i nadále. Neděje se tak sice přímo v rozsudcích vnitrostátních soudů o náhradě škody,²⁵⁸ ale spíše tento rozsudek působí jako nástroj odstrašení soudců a jeden z rozhodujících faktorů při úvahách, zda předběžnou otázku podat či nepodat.²⁵⁹

Menší ze dvou zel

V současné chvíli jsou obě linie judikatury, která se snaží odčinit následky nesprávných rozhodnutí vnitrostátních orgánů, stejně platným právem. Nemá tedy smysl přemýšlet nad tím, že obě možná řešení jsou problematická, jak jsme ukázali z teoretického i praktického hlediska a bylo by tedy lepší, kdyby nebyla nikdy přijata. Domníváme se však, že lze přemýšlet, které z možností dát přednost do budoucnosti. Uvedli jsme, že Soudní dvůr již před takovou volbou jednou stál a rozhodl se pro cestu náhrady škody.

Volba to podle našeho názoru nebyla špatná a bylo by vhodné se jí držet i nadále. Judikatura ve věci Köbler přináší méně komplikací z pohledu principu právní jistoty. Tím, že působí spíše psychologicky, jako motivace k podání předběžné otázky již v původním řízení, ve své podstatě omezuje vznik „nesprávných“ rozhodnutí již v zárodku. Adeptů přezkumu tak teoreticky ubývá a zásahy do pravomocných rozhodnutí se tak mohou stát nadbytečné. Soudní dvůr by tedy mohl zvážit spíše omezení možnosti přezkumu na minimum než jeho další rozvoj.

Efektivita komunitárního práva vs. efektivita práva

Hon Soudního dvora za efektivnějším komunitárním právem zdá se, není zcela bezúspěšný, alespoň z pohledu Soudu. V souvislosti s tím, jak Soud otevírá

²⁵⁸ V tomto směru se účelu rozsudku podivuje A. Zuckerman ve svém komentáři k rozhodnutí Köbler, protože se domnívá, že přiznání náhrady škody je těžké dosáhnout. Zuckerman, A., op. cit. sub 234, s. 14.

²⁵⁹ Srov. k tomu Komárek, J., Nejvyšší soudy členských států, soudní hierarchie a efektivita soudního systému Evropské unie, in: V. Šimíček (ed.), Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech - čas pro změnu?, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2007, 110-126 na s. 124.

další možnosti pro prosazení komunitárního práva, vyvstává stále razantněji otázka, zda efektivita komunitárního práva nečiní výkon práva v členských státech neefektivním. Oslabení právní jistoty občanů, ještě delší soudní procesy, nepřehlednost a nerovnost v procesních možnostech jsou podle našeho názoru atributy snížení vymahatelnosti práva. Práva v členských státech, jehož imanentní součástí je i právo komunitární.

Můžeme se proto ptát, kam rozsudky Soudního dvora, kterými se předložená práce zabývala, směřují. Lidová moudrost praví: méně je někdy více. Možná by i Soudní dvůr mohl (alespoň do budoucna) ponechat některé dveře uzavřené a nepouštět se do dobrodružství, která mohou ohrozit jeho vztahy navázané s vnitrostátními soudy.²⁶⁰ Konec konců, nesprávná rozhodnutí existují. A jejich autorem je čas od času i Soudní dvůr.²⁶¹

²⁶⁰ R. Procházka v této souvislosti dokonce vyslovil názor, že se Soudní dvůr takto stane irelevantním pro vnitrostátní soudy, srov. jeho komentář z 19.7.2007 v debatě pod citovaným postem M. Bobka na Jiném právu, op. cit. sub 163.

²⁶¹ Tato práce obsahuje cca 173 400 znaků (vč. mezer), což je cca 96 normostran.

Seznam citovaných případů

I. Evropský soudní dvůr

- 43/75 *Defrenne v. Sabena* [1976] ECR 455
33/76 *Rewe-Zentral Finanz* [1976] ECR 1989.
45/76 *Comet BV* [1976] ECR 2043.
106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629.
C-31/92 *Larsy* [1993] ECR I-4543.
C-151/93 *Voogd Vleesimport en -export* [1994] ECR I- 4915.
C-126/97 *Eco Swiss* [1999] ECR - I 3055.
C-224/97 *Ciola* [1999] I-2517.
C-118/00 *Larsy II* [2001] ECR I-5063.
C-453/00 *Kühne & Heitz* [2004] ECR I-837.
C-224/01 *Köbler* [2003] ECR-I 10239.
C-119/05 *Lucchini SpA*, dosud nepublikováno.
C-234/04 *Kapferer* [2006] ECR I- 2585.
C-392/04 a C-422/04 *i-21 Germany a Arcor* [2006] ECR I-8559.
C-222/05 až C-225/05 *van der Weerd a další*, dosud nepublikováno.
C-2/06, *Willy Kempter KG*, stanovisko GA, dosud nepublikováno.
C-161/06, *Skoma-Lux*, dosud nepublikováno.

II. Vnitrostátní soudy ČR

- 20 Cdo 322/98, Sběrka soudních stanovisek NS č. 7/2000, str. 435.
6 A 69/2000-55, ze dne 30.11.2005, přístupné na www.nssoud.cz.
1 Afs 56/2004-114, č. 1113/2007 Sb. NSS.
2 Afs 51/2006-58, ze dne 17.7.2007, přístupné na www.nssoud.cz.
R 13/2001-I, (NS), citováno dle Šámal, P. a kol., *Trestní řád – komentář*, 5. vydání, C.H.Beck, Praha, 2005, str. 2112.

2/2001-T 38, (NS), citováno dle Šámal, P. a kol., Trestní řád – komentář, 5. vydání, C.H.Beck, Praha, 2005, str. 2112.

Seznam citované literatury

Bobek, M., Komárek, J., Passer, J., Gillis, M., Předběžná otázka v komunitárním právu, Praha, Linde, 2005.

Bobek, M., *Res iudicata?* Tak s tím se běžte vyfotit..., blog Jiné právo, 19.7.2007, <http://jinepravo.blogspot.com/2007/07/res-iudicata-tak-s-tm-se-bte-vyfotit.html>.

Bobek, M., Komárek, J., Passer, J., Vyhnání z rajske zahrady neodpovědnosti aneb národní soudy a porušení komunitárního práva; Drama o třech dějstvích, Soudce, 9/2004.

Bříza, P., ECJ case *Lucchini SpA* – is there anything left of *res iudicata* principle?, 27 *Civil Justice Quarterly* (2008), 40.

Bříza, P., Právní jistota vs. princip efektivity, aneb požívá *res iudicata* v komunitárním právu ochrany? – 1. část, *Jurisprudence* 6/2005; 2. část, *Jurisprudence* 7/2005.

Caranta, R., Case C-453/00, *Kühne & Heitz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, Judgment of the Full Court of 13 January 2004, 42 *CML Rev.* (2005), 179.

Claes, M., *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2006.

Craig, P., De Búrca, G., *EU Law, Text, Cases, and Materials*, 3. vydání, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Hendrych, D. a kol., *Správní právo, obecná část*, 5. vydání, Praha, C.H.Beck, 2003.

Kobík, J., *Správa daní a poplatků s komentářem*, 5. vyd., Anag, 2007.

Komárek, J., Federal elements in the Community judicial system: Building coherence in the Community legal order, 42 *CML Rev* (2005), 9.

Komárek, J., Nejvyšší soudy členských států, soudní hierarchie a efektivita soudního systému Evropské unie, in: *Šimíček, V. (ed.)*, *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech - čas pro změnu?*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2007. 110-126

Komárek, J., Soudní dvůr ES – srpen a září 2006, *Soudní rozhledy* 11/2006.

Komárek, J., „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství, *Právník* 5/2006.

Šámal, P. a kol., *Trestní řád – komentář*, 5. vydání, C.H.Beck, Praha, 2005.

Šimiček, V., Obnova řízení před Ústavním soudem, Právník 12/2001.

Tichý, L. a kol., Evropské právo, 3. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006.

Wattel, P., Köbler, CILFIT and Welthgrove: We can't go on meeting like this, 41 CML Rev.(2004), 177.

Winterová, A. a kol., Civilní právo procesní, 3. vyd., Praha, Linde, 2004.

Zuckerman, A., „Appeal“ to the high court against House of Lords decisions on the interpretation of Community Law – damages for judicial error, 23 Civil Justice Quarterly (2004), 8.