

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Bc. Tereza Schilbergerová

**Odpovědnost členského státu za porušení unijního práva
legislativní činností**

Diplomová práce

Já, níže podepsaná Tereza Schilbergerová, autor diplomové práce na téma Odpovědnost členského státu za porušení unijního práva legislativní činností, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb. správci:

Univerzita Palackého v Olomouci
Křížkovského 8, Olomouc, 771 47, Česká republika

ke zpracování údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně neadresovaného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, která se nazývá Informační centrum Univerzity Palackého.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121 /2000 Sb.

V Olomouci dne2014

podpis

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Odpovědnost členského státu za porušení unijního práva legislativní činností“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne2014

Podpis.....

Ráda bych poděkovala vedoucímu své diplomové práce JUDr. Michalu Petrovi, Ph. D. za odborné vedení, cenné rady a vstřícný přístup při vypracovávání této diplomové práce. Děkuji také svému příteli a rodičům za podporu při studiu.

Obsah

Seznam použitých zkratk	7
Úvod	8
1. K odpovědnosti členského státu za škodu podle unijního práva	11
1.1. Historický vývoj principu odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva	17
1.1.1. Rozsudek SDEU ve věci Francovich a jeho význam pro obecnou odpovědnost státu za legislativní újmu	20
1.1.2. Rozhodnutí ve věci Brasserie du Pecheur a Factortame	21
1.2. Podmínky pro vznik nároku na náhradu škody plynoucí z odpovědnosti ČS za legislativní újmu	22
1.2.1. Neprovedení směrnice v řádné lhůtě - rozhodnutí Dillenkofer	25
1.2.2. Rozhodnutí SDEU ve věci Rechberger	26
1.3. Řízení o porušení Smlouvy při nenáležité implementaci směrnice	27
2. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody	29
2.1. Aktivní a pasivní legitimace pro podání žaloby	30
2.2. Náhrada škody a způsob její úhrady	31
2.3. Promlčení nároku na náhradu škody jednotlivci	33
3. Působení institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou legislativní činností v právním řádu České republiky	34
3.1. Navrhovaná novela zákona o odpovědnosti státu	35
3.1.1. Zhodnocení poslední navrhované novely	36
3.1.2. Budoucí vývoj novely zákona o odpovědnosti státu	38
3.2. Problémy s implementací směrnic do českého právního řádu	39
3.3. Přístup Ústavního soudu ČR k odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou legislativní činností	42
3.4. Aplikace unijního práva Nejvyšším soudem ČR	47
4. Odpovědnost členského státu za porušení unijního práva legislativní činností ve vybraných zemích	51
4.1. Stručně k odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou legislativní činností ve Francii, Německu, Belgii, Irsku a Španělsku	52
Závěr	55
Seznam použité literatury	58

Abstrakt	64
Klíčová slova	64

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
ÚSČR	Ústavní soud České republiky

Úvod

V diplomové práci se zaměřuji na oblast odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva legislativní činností. Jelikož členský stát se může dopustit porušení unijního práva neprovedením unijních právních aktů v dané lhůtě nebo jejich nesprávným provedením, stává se problematika řádné transpozice unijní legislativy do vnitrostátních právních řádů členských států velmi podstatnou podmínkou pro správné fungování jak vnitřního trhu, tak celé Evropské unie. Navzdory bohaté literatuře i judikatuře na unijní úrovni se daná východiska ne vždy plně odrážejí v praktické aplikaci evropského práva v členských státech. Nicméně se jedná o téma obsáhlé a je třeba dodržet povolený rozsah pro diplomovou práci, proto se zaměřím na oblast směrnic unijního práva, s jejichž řádnou a včasnou implementací se Česká republika neustále potýká. V ČR neexistuje právní předpis, který by na národní úrovni upravoval odpovědnost ČR za legislativní újmu způsobenou nesprávnou nebo pozdní implementací směrnice. Domáhání se škody způsobené takovými pochybeními státu je nelehkým úkolem právě z důvodu chybějící legislativy.

Cílem této diplomové práce je vyhodnotit, zda jsou podmínky pro uplatnění nároků na náhradu škody dostatečné, dále jaký je právní rámec odpovědnosti za porušení unijního práva legislativní činností v České republice a jak k této problematice přistupují soudy. Výzkumná otázka je v této práci definována následovně: Plní Česká republika požadavky, které na ni unijní právo v oblasti odpovědnosti za škodu klade? Práce ověřuje hypotézu: V České republice jsou podmínky pro uplatnění náhrady škody nedostatečné a to jak z důvodu chybějící legislativy, tak pro zdrženlivý přístup soudů.

Pro naplnění cílů této práce je třeba nejprve obecně definovat vlastnosti směrnice, popsat v čem spočívá její závaznost pro členské státy a dotknout se jejího významu pro jednotlivce. Respektive vystihnout, co pro jednotlivce znamená pochybení státu ve smyslu nesprávné nebo pozdní implementace směrnice. Této charakteristice bude věnována úvodní část první kapitoly.

Co se týče struktury práce, bude rozdělena do 4 kapitol a jednotlivé části kapitol pak na podkapitoly. První kapitolu věnuji důvodům pro zavedení institutu odpovědnosti členského státu za škodu a obecně odpovědnosti státu za škodu způsobenou legislativní činností, která je potřebná pro základní porozumění textu. Dále budu v kapitole pojednávat o podmínkách, které jsou potřeba pro naplnění odpovědnosti členského státu za škodu a s tím související podmínky pro vznik nároku na náhradu škody. V další části právní kapitoly provedu stručný

historický exkurz, který je dle mého názoru zajímavý a umožní čtenáři pochopit, jakým způsobem se k institutu odpovědnosti stavěla v minulosti Evropská unie a rovněž které judikáty SDEU se staly v této problematice stěžejními.

Druhá kapitola bude zaměřená na podmínky uplatnění nároku na náhradu škody podle vnitrostátních pravidel. S tím související aktivní a pasivní legitimace pro podání žaloby za vzniklou škodu. V této kapitole se budu zabývat rovněž oblastí související s uplatňováním nároku na náhradu vzniklé škody, tedy způsobem náhrady škody a promlčení nároku na náhradu škody jednotlivci.

Jádrem práce bude kapitola třetí, která bude pojednávat o přístupu ČR k institutu odpovědnosti za škodu způsobenou legislativní činností. Nejprve se budu věnovat procesu implementace směrnic do českého právního řádu, při kterém mohou vznikat prvotní problémy s implementací. Je nutné mít na paměti téma práce, proto se budu této oblasti věnovat pouze ve stručnosti. Podstatou kapitoly je vymezení zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, jeho aktuálním zněním. Pro naplnění požadavků unijního práva, je třeba tento zákon novelizovat, o což se česká vláda již několikrát neúspěšně pokusila. ČR se vstupem do EU získala velké množství práv a výhod, kterých může díky svému členství požívat. Nicméně se zavázala plnit řadu povinností, za jejichž neplnění nebo porušení nese odpovědnost. Jednou z povinností je řádná a včasná implementace unijních aktů (respektive směrnic). Tím, že stále není přijata novela zákona o odpovědnosti státu, ani jiný zákon, který by právně zakotvoval tuto problematiku na vnitrostátní úrovni, se ČR dopouští porušení jedné ze svých povinností. Na to bych také ráda v diplomové práci poukázala. Stejně tak na poměrně velké množství směrnic, které se ČR nedaří včas nebo řádně implementovat. V druhé části této stěžejní kapitoly se budu věnovat přístupu soudů k aplikaci institutu odpovědnosti členského státu za škodu vzniklou legislativní činností. Praktickou aplikaci institutu odpovědnosti státu budu demonstrovat na několika rozhodnutích Nejvyššího soudu a posléze i nálezech Ústavního soudu.

Poslední kapitola spočívá ve stručné analýze odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou legislativní činností ve vybraných členských státech. Pro účely diplomové práce jsem zvolila jak zakládající členské státy, tak členské státy, které přistoupily o něco později, ale svojí velikostí a politickým postavením hrají v Evropské unii důležitou roli.

Pro zpracování diplomové práce jsem využívala zejména judikáty Soudního dvora EU, které se promítají téměř v celé práci, protože SDEU pomáhá státům nalézt vodítko pro řádnou

implementaci a s tím související správnou aplikaci právních předpisů EU. Pro čerpání informací a následné využití při psaní práce jsem použila zahraniční zdroje, které byly dostupné na google books nebo v digitální knihovně Univerzity Palackého v podobě článků a časopisů. Dle mého názoru nejužitečnější shledávám publikaci od Craiga a De Búrca *EU law: text, cases, and materials*, která mi poskytla ucelený pohled na problematiku odpovědnosti státu za legislativní újmu způsobenou pozdní, nesprávnou implementací směrnice nebo její neimplementací. Při zpracovávání práce čerpala i z českých publikací, zejména z knihy od Michala Bobka *Vnitrostátní aplikace práva EU*, dále také od Jana Malíře *Odpovědnost členského státu za škodu v právu EU* a také od stejného autora publikaci s názvem *Členství ČR v EU*. V neposlední řadě jsem čerpala informace z odborných článků z časopisů *Právní rádce*, *Právník* nebo *Právní rozhledy*. Také jsem využívala internetové zdroje, zejména pak ty zahraniční.

1. K odpovědnosti členského státu za škodu podle unijního práva

Jak bylo stanoveno v úvodu, jádrem diplomové práce bude oblast porušování unijního práva legislativní (ne)činností členského státu a to konkrétně neprovedením směrnice řádným způsobem, neprovedením v dané implementační lhůtě nebo jejím neúplným provedením a s tím související odpovědnost členského státu za vzniklou škodu vzniklou jednotlivci.¹

Považuji za nezbytné nejprve stručně vymezit pojem směrnice, její vlastnosti, přímý a nepřímý účinek směrnic, její význam pro státy i pro jednotlivce a nakonec způsob jejího provedení do vnitrostátních právních řádů.

Směrnice je jedním z pramenů sekundárního práva EU a svou povahou se nedá přirovnat k žádnému z vnitrostátních právních předpisů. Směrnice bývá v řadě publikací² porovnávána s nařízením, dalším aktem sekundárního práva. Právě ve vztahu k nařízení se nejlépe demonstruje naprosto odlišná povaha směrnic a jejich struktura. Přesnou definici směrnice najdeme v čl. 288 SFEU. Směrnice je považovaná za tzv. akt na cíl. To znamená, že EU vydá směrnicí, která stanovuje pouze závazný cíl, jehož má být dosaženo, nikoliv však způsob a formu implementace³. To je ponecháno na rozhodnutí jednotlivých členských států, podle jejich způsobu přijímání vnitrostátních právních předpisů. Jinak je tomu u nařízení, které je závazné v celém svém rozsahu a bývá přirovnáváno k vnitrostátním zákonům. Ve směrnici bývá vždy stanovena lhůta, během které jsou členské státy povinny danou směrnicí implementovat. Směrnice může mít dvojí podobu. Buď může obsahovat pouze rámcová ustanovení a výklad je v tom případě ponechán na členských státech, nebo je vydána ve velmi podrobném znění, což je závazné pro členské státy v tom, že musí směrnicí převzít v jejím doslovném znění a pouze ho „přenést“ do vnitrostátních právních předpisů. To se děje buď formou zákona, nebo nařízení (případně jinými závaznými právními předpisy v daném členském státě).

Směrnice jsou závazné pouze pro členské státy. To znamená, že na rozdíl od nařízení nemají obecnou závaznost vůči všem. Směrnice lze také rozlišovat podle kritéria osobní působnosti, zda jsou závazné pro všechny členské státy, nebo pouze pro některé.⁴

¹ FALKNER, Gerda a kolektiv. *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. [online] googlebooks.cz, s. 12 a násl., vydavatelství: Cambridge university 2005

² Podrobněji: TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 249.

³ DE BÚRCA, Gráinne; CRAIG, Paul. *EU Law, text, cases and materials*. 5. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 191.

⁴ European commission. *Application of the EU law: Directives-definitions* [online].ec.europa.eu, 11. června 2012[cit. 28. prosince 2013]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/eu_law/directives/directives_en.htm>.

„Podstatné je v zásadě jednotné provedení směrnice ve všech právních řádech členských států⁵, a národní právo je pak třeba vykládat s přihlédnutím k dikci a účelu směrnice.“⁶ Členské státy jsou povinny směrnici implementovat a to během implementační lhůty a za všech okolností. Stane se tak přijetím národních opatření, které zajistí naplnění cílů konkrétní směrnice.

Směrnice může vykazovat přímý (bezprostřední) i nepřímý účinek. Doktrína bezprostředního účinku směrnice⁷ byla poprvé definována v roce 1974 na základě rozhodnutí SDEU v právní věci Van Duyn⁸ a od té doby prošla velkým vývojem. Co se týče definice bezprostředního účinku směrnice, existují dvě varianty. První spočívá v tom, že bezprostřední účinek je považován za vlastnost, jež uděluje jednotlivci práva, která může uplatňovat před národním nebo evropským soudem. Druhý charakter bezprostředního účinku je vymezen tak, že jednotlivci mají právo dovolávat se směrnice před státními orgány, které mají povinnost je bezprostředně aplikovat.⁹ Aby směrnice měla přímý účinek, je nutné, aby splňovala následující podmínky¹⁰. Ustanovení směrnice musejí být bezpodmínečná, dostatečně jasná a přesná.¹¹ Platí, že směrnice mají vertikální přímý účinek. Aby jej mohly vykazovat, musí dojít k uplynutí lhůty, během které měla být směrnice implementována. Dále platí, že směrnice nezakládá přímé povinnosti jednotlivcům a musí být naplněna zásada, aby přímý účinek směrnice vedl ke zlepšení právního postavení jednotlivců, respektive těch, kteří budou přímý účinek směrnice uplatňovat^{12,13}. Definice bezprostředního účinku směrnic mají své nedostatky, které se projevují ve chvíli, když si položíme otázku, zda se jednatel může před státními orgány dovolávat bezprostředního účinku směrnice i za předpokladu, že mu daná směrnice nezakládá žádná práva. V definici týkající se vlastnosti směrnice není zcela jasně definováno, že státní orgány jsou povinny aplikovat směrnici s bezprostředním účinkem, přičemž platí, že se jí mohou před soudem domáhat jednotlivci jak z vlastní

⁵ Srov.: Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. září 1976, sp. zn. C-10/76 - Komise v. Itálie

⁶ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 249.

⁷ EUROPA. *Přehledy právních předpisů EU: Přímý účinek evropského práva* [online]. Europa.eu, 22. Září 2010 [cit. 28. prosince 2013]. Dostupné na

<http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114547_cs.htm>.

⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. prosince 1974, sp. zn. C- 41/74 Van Duyn v. Home Office.

⁹ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2002, s.97.

¹⁰ Podrobněji: DE BÚRCA, Gráinne, CRAIG, Paul. *EU Law, text, cases and materials*. 5. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 192-195.

¹¹ EUROPA. *Přehledy právních předpisů EU: Přímý účinek evropského práva* [online]. Europa.eu, 22. Září 2010 [cit. 28. prosince 2013]. Dostupné na

<http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114547_cs.htm>.

¹² Podrobněji: Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1991, sp.zn. spojené věci C-87-89/90 Verholen (a další).

¹³ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 310.

iniciativy, tak i v případech zahájených z moci úřední.¹⁴ Existuje celá řada judikátů SDEU, ve kterých jsou definovány podmínky vzniku bezprostředního účinku směrnic, které nejsou náležitě implementovány. Jedná se například o uplynutí transpoziční lhůty, přesnost směrnice nebo oprávnění osoby dovolávat se bezprostředního účinku směrnice.¹⁵

Pro jednotlivce je důležitý jak přímý tak i nepřímý účinek směrnic, který může směrnice vykazovat. Nepřímý účinek nesprávně implementovaných směrnic byl poprvé definován v rozsudku Von Colson v roce 1984. Nepřímý účinek směrnice spočívá v povinnosti státních orgánů vykládat právo v co nejvyšší možné shodě s nesprávně implementovanou směrnicí.¹⁶ Stejně jako zásada bezprostředního účinku se doktrína nepřímého účinku směrnic neustále vyvíjela. I přesto existuje celá řada nezodpovězených otázek ohledně nepřímého účinku, zejména pak jeho mezí. Aby vznikla povinnost vykládat vnitrostátní předpisy v souladu s nesprávně implementovanou směrnicí, je třeba, aby vnitrostátní předpis takový výklad umožnil. V praxi to znamená, aby vnitrostátní předpis bylo možno vykládat různými metodami. Členské státy jsou povinny vykládat směrnici v souladu s právem EU, za použití vnitrostátního právního předpisu, který bude vykládán eurokonformně. To je důležité zejména pokud směrnice nevykazuje znaky přímé použitelnosti. Pokud takto stát neučiní, stává se odpovědným za porušení povinnosti stanovené unijním právem.¹⁷

Eurokonformní výklad nemůže být dodržován, pokud ve vnitrostátním právu neexistuje právní předpis, který by výklad v souladu s nesprávně implementovanou směrnicí umožnil. Právní věc Marleasing přispěla k objasnění, jaké vnitrostátní předpisy musejí být vykládány eurokonformním způsobem. „Podle tohoto rozsudku musí být v souladu s nenáležitě transponovanou směrnicí vykládány veškeré národní předpisy, u kterých to připadá do úvahy, bez ohledu na to, zda se jedná nebo nejedná o předpisy, které byly specificky přijaty k transpozici směrnice, bez ohledu na to, zdali se jedná nebo nejedná o předpisy, které byly přijaty až po uplynutí lhůty k transpozici směrnice.“¹⁸ Česká republika

¹⁴ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2002, s. 97.

¹⁵ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2002, s. 99.

¹⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. dubna 1984, sp. zn. C-14/83 Von Colson a Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen.

¹⁷ Podrobněji: DE BÚRCA, Gráinne; CRAIG, Paul. *EU Law, text, cases and materials*. 5. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011, s.201 a násl.

¹⁸ Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 13. listopadu 1990, sp. zn. C-106/89 Marleasing v. Comercial Internacional de Alimentación.

je všeobecně známa svými problémy s řádnou implementací směrnic. Zejména se správností implementace a překročení stanovené implementační lhůty.

Členský stát je odpovědný za škodu vzniklou v důsledku porušení unijního práva. Platí, že odpovědnost je založena vznikem škody a ta předpokládá poškozenému újmu. Újma však nemusí být pouze majetkového charakteru, může se jednat např. o ušlý zisk nebo ušlý výtěžek.¹⁹

Podmínky vzniku odpovědnosti členského státu za škodu vzniklou v důsledku porušení unijního práva legislativní činností, nejsou smluvně upraveny v primárním právu EU, nicméně judikatura SDEU je v tomto směru velice bohatá, proto ji budu při zpracovávání práce používat jako jeden z hlavních zdrojů.²⁰

Odpovědnost ČS za škodu způsobenou jednotlivci nastává v případech pochybení/nečinnosti:

1. Legislativní moci
2. Exekutivní moci
3. Soudní moci.

V diplomové práci se budu podrobněji zabývat prvními dvěma pochybeními v následujících kapitolách. Ve třetím případě, respektive při nečinnosti/pochybení soudní moci může dojít k porušení povinnosti soudu, podat předběžnou otázku týkající se unijního práva Soudnímu dvoru EU, je-li to nutné pro rozhodnutí případu²¹ nebo nesprávným rozhodnutím soudu. Mezi pochybení/nečinnost moci legislativní patří jak legislativní činnost Parlamentu tak i pochybení/nečinnost správního orgánu ve vztahu k podzákoným předpisům.²²

Porušení unijního práva legislativní činností státu, se dělí do dvou kategorií. Prvním je tzv. nenotifikační porušení, kdy se jedná o nedodržení lhůty pro transpozici dané směrnice EU, nebo nedodržení lhůty pro oznámení transpozice řádným způsobem. Druhou oblastí porušení unijního práva je tzv. věcné porušení, kdy dochází k porušení konkrétního ustanovení legislativního aktu unijního práva.

Existuje hned několik důvodů, které vedly k zavedení institutu odpovědnosti za legislativní újmu. Jedním z nich je „zásada, že nikdo nesmí jinému škodit a stane-li se tak,

¹⁹ TICHÝ, Luboš. Odpovědnost členského státu za škodu, s. 84.

²⁰ ŠIŠKOVÁ, Naděžda; STEHLÍK, Václav. *Ústavní základy Evropské Unie, Evropské právo I*. Praha: Linde a.s., 2007, s. 169.

²¹ Podrobněji: např. rozhodnutí ve věci C-224/01 Kobler

²² C-5/94 Hendley Lomas

musí být újma odčiněna. Což je také principem demokratického právního státu.²³ Toto pravidlo patří mezi obecné zásady právní a působí nejen horizontálně mezi jednotlivci, ale rovněž vertikálně ve vztahu stát versus jednotlivec. Proto také stát nese odpovědnost za protiprávní jednání, kterého se dopustil a je tedy povinen odstranit škodu, která takovým způsobem jednání jednotlivci vznikla.

Dalším důvodem pro ustanovení legislativní odpovědnosti státu je dodržování základních práv jednotlivců, jako je například právo na vlastnictví a s ním spojená ochrana tohoto vlastnictví. Tato práva mohou být protiprávním jednáním státu dotčena. Vznikne-li jednotlivci při zasažení do jeho základních práv škoda, musí být ze strany státu učiněna náhrada vzniklé škody.

Pokud by neexistoval institut odpovědnosti státu za legislativní újmu, bylo by to v rozporu s principem právního státu.²⁴ Stát odpovídá za legislativní újmu, která byla způsobena jednotlivcům při výkonu zákonodárné činnosti nebo rovněž opomenutím zákonodárce konat.

Podstatné pro vznik nároku na náhradu škody je, aby se jednalo o směrnici, která přiznává jednotlivcům práva, která jsou určitelná a s tím související dostatečně závažné porušení takové směrnice. Tímto vymezením docházelo k výkladovým nejasnostem, proto je za závažné porušení považováno takové porušení, kdy stát neimplementuje směrnici ve stanovené lhůtě, nebo v případech kdy zjevně překročí své diskreční pravomoci, které mu byly přiznány unijním právem. V případech, kdy členský stát diskreční pravomoc nemá, bude určující pouhé porušení norem unijního práva.

Další podmínkou pro vznik nároku na náhradu škody je příčinná souvislost mezi povinností členského státu a vzniklou škodou. Toto vymezení může být opět problematické v případech, kdy byla škoda způsobena neprovedením takové směrnice, jejíž podstatou nebylo přiznávat jednotlivcům určitá práva.

Je na místě vymezit, kdy se jedná o dostatečně závažné porušení evropského práva. K tomu dochází v případech, kdy členský stát, i na základě rozsudku Soudního dvora, který byl vydán v této souvislosti, v porušování nadále pokračuje. Princip závažného porušení evropského práva je omezen tím, že k posouzení vzniku nároku na náhradu škody jsou kompetentní národní soudy členských států, které se řídí národními procesními pravidly

²³ TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 28.

²⁴ TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 29.

a právními předpisy.²⁵ Tato skutečnost je právem považována za nedostatek institutu odpovědnosti za škodu způsobenou členským státem, protože EU nemá ve svých rukou silný nástroj, jak zajistit odškodnění jednotlivců. Dalším faktorem, který hraje v neprospěch jednotlivců je skutečnost, že při posuzování vzniku nároku na náhradu škody je „národní soud oprávněn přezkoumat, zda poškozený učinil vše, co lze od něho spravedlivě očekávat, aby odvrátil škodu nebo omezil její rozsah a včas využil všech prostředků, které mu právní řád dává k dispozici.“²⁶

Institut odpovědnosti členského státu za škodu podle unijního práva byl od počátku nastaven tak, aby zasahoval do národních zájmů členských států co nejméně. Prvotní případy, které Soudní dvůr řešil a ke kterým byl zřízen, bylo rozhodování kompetenčních sporů nebo sporů o překročení zásady subsidiarity a proporcionality. „Hned v prvních desetiletích integrace s odvoláním na obecný systém zakládajících smluv bylo konstatováno, že subjekty komunitárního práva jsou i jednotlivci, kterým tak z komunitárního práva vyplývají přímá oprávnění. Situace však byla komplikována tím, že nebyly zavedeny žádné specifické právní instituty, jež by jednotlivcům umožňovaly bezprostředně se domáhat ochrany proti zásahům do těchto oprávnění. Subjektivní práva bylo možné prosazovat pouze s využitím přímého účinku a přednosti, jejich uplatněním bylo možné dosáhnout vyloučení s unijním právem neslučitelných vnitrostátních právních norem.“²⁷ To však nestačilo k ochraně práv jednotlivců.

Institut odpovědnosti státu za legislativní újmu, byl uznán jako jedna ze zásad aplikace unijního práva po té, co se v praxi ukázalo, že unijní právní předpisy nejsou stoprocentně aplikovány vnitrostátními soudy v souladu s požadavky EU na eurokonformní výklad. Proto vznikla zásada aplikační přednosti a následně odpovědnost státu za legislativní újmu.²⁸

Každý stát, který přistoupil k Evropské unii a zavázal se k přijetí unijního *aquis*, převzal také povinnosti, které pro něj z členství vyplývají. I Česká republika, která se stala oficiálním členem EU k 1. květnu 2004, „se smluvně zavázala zajistit slučitelnost stávajících a budoucích právních předpisů České republiky s právními předpisy Evropských společenství a současně i garantovat, že ty unijní normy, které mají mít přímý účinek ve vnitrostátním

²⁵ *Francovich, právní úprava a její změny*[online] Sagit.cz 1. Května 2004 [cit. 2. ledna 2014]. Dostupné na <http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu_088.htm/>.

²⁶ MRÁZKOVÁ, Lenka. Odpovědnost členského státu EU za škodu vzniklou jednotlivci. *Právní rádce*, 2002, roč. 10, č. 11, s. 10.

²⁷ MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 133.

²⁸ Tamtéž

právu, jej budou mít.²⁹ Pokud stát poruší pravidlo slučitelnosti unijních norem s vnitrostátními právními normami, nebo princip přímého účinku unijních norem, stává se odpovědným za porušení unijního práva. A to v případě pokud nesprávně nebo pozdě implementuje směrnice, nebo pokud neimplementuje směrnice v situacích, kdy to evropské právo vyžaduje.

Institut odpovědnosti členské státy za porušení unijního práva se postupem času vyvíjel a pod rukou Soudního dvora vznikaly významné judikáty, které měly velký dopad na formování právního rámce institut odpovědnosti.

Následující podkapitoly budou věnovány historickému vývoji zásady odpovědnosti porušení unijního práva. Důležitým mezníkem ve vývoji byl případ Francovich, ve kterém soudní dvůr judikoval právo na náhradu škody, přičemž výše náhrady je odvozena od povahy porušení unijního práva. Konkrétněji se budu obsahem této právní věci, jakožto i jejím významem, zabývat následovně.

Právní rámec odpovědnosti byl také více konkretizován díky rozsudku ve spojených právních věcech Brasserie du Pêcheur a Factortame, které jsou rovněž předmětem dalších kapitol.

1.1. Historický vývoj principu odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva

Institut odpovědnosti prošel na evropské úrovni zdlouhavým historickým vývojem, který se v této kapitole pokusím stručně nastínit. Zaměřím se především na vývoj přístupu SDEU k porušení či neplnění unijní povinnosti, spočívající v neprovedení nebo nesprávném provedení směrnice. Institut odpovědnosti členského státu za porušení práva vůči jednotlivci ve Smlouvách³⁰ výslovně upraven není, proto se stal průkopníkem v této oblasti Soudním dvůr EU, který již na počátku šedesátých let, tedy v období zpomalení vývoje integrace a mezivládní převahy, usiloval o prosazení odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva. Nezůstalo pouze u myšlenek, Soudní dvůr tyto své snahy podpořil judikaturou, která byla založena především na tom, aby členský stát nesl odpovědnost nejen za porušení evropského práva, ale aby byl povinný škodu vzniklou jednotlivci nahradit. V této souvislosti je třeba zmínit rozsudek SDEU z roku 1960 v právní věci Humblet, ve kterém judikoval, že

²⁹ ČELADNÍK, Filip. Pozitivní vliv práva Evropské unie na český právní řád [online]. Epravo.cz, 4. června 2009 [cit. 3. ledna 2014]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/pozitivni-vliv-prava-evropske-unie-na-cesky-pravni-rad-56659.html>>.

³⁰ Smlouva o EU, SFEU

„nastane-li situace, kdy legislativní akt členského státu bude přijat v rozporu s unijním právem, vzniká zde povinnost rozporný akt zrušit a nahradit vzniklou škodu“³¹.

První návrh na kodifikaci odpovědnosti členských států za způsobenou škodu přišel přibližně na počátku 70. let a to z důvodu oživení integrace a změnách na nejvyšších politických postech ze strany Francie a Německa. Odpovědnost členského státu měla být součástí Tindemansonovy zprávy, která měla vést k založení Evropské unie, k čemuž z politických a ekonomických důvodů nedošlo. Soudní dvůr zastával názor, že by se odpovědnost členského státu za škodu, měla začlenit do zakládajících smluv při jejich revizi.³² Existují další rozhodnutí v právních věcech, ve kterých SDEU rozvinul význam institutu odpovědnosti. Jako příklad mohu uvést právní věc Komise v. Itálie z roku 1972³³, nebo rozsudek Soudního dvora ve věci C-33/76 Rewe³⁴.

Další pokrok v činnosti Soudního dvora byl zaznamenán ve věci Russo versus AIMA³⁵, kde je publikováno, že dopustí-li se členský stát porušení evropského práva a způsobí tím škodu jednotlivci, je tento členský stát za tuto činnost odpovědný podle zákona o odpovědnosti státních orgánů toho daného státu. Postupem času bylo zjištěno, že právní prostředky k dosažení nápravy a náhrady vzniklé škody jsou nedostačující a přímo nevedou k ochraně práv jednotlivců. Jejich cílem bylo, aby přiměly členské státy upustit od jednání vedoucí k porušování unijního práva. Článek 258 Smlouvy o fungování EU svým zněním upravuje situaci, kdy „má Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie.“³⁶ Tento článek, byť má bezprostřední účinek a je vykládán konformně, nedokáže zajistit náhradu škody vzniklou jednotlivcům při porušení evropského práva členským státem. Jednotlivci nejsou zmocněni k podání žaloby (to je úkolem Komise) což jejich pozici značně oslabuje.

K posílení nároků na náhradu škody vzniklou jednotlivcům přispěl v té době zejména tlak na dokončování vnitřního trhu a s tím spojená harmonizace unijního práva v jednotlivých

³¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1960, sp. zn. C-6/60-IMM - Humblet v. Belgický stát.

³² MALÍŘ MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 42.

³³ Srv.: Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. září 1976, sp. zn. C-10/76 - Komise v. Itálie.

³⁴ Viz: Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1976, sp. zn. C-33/76 Rewe vs. Landwirtschaftskammer für das Saarland.

³⁵ Podrobněji: Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. ledna 1976, sp. zn. C-60/75 - Russo v. AIMA.

³⁶ čl. 258 Smlouva o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30/03/2010.

členských státech.³⁷ Dále také tlak ze strany německého Ústavního soudu, který je založený na ochraně práv jednotlivců. Německý Ústavní soud ve známém rozsudku Solange I. a II. podmínil nadřazenost práva EU zajištěním ochrany práv jednotlivců. Tím docílil toho, aby SDEU posílil ochranu práv jednotlivcům, což se zřetelně promítá v jeho pozdějších rozhodnutích. Na počátku 90. let SDEU vydal rozhodnutí, ze kterých je odvozena povinnost státu na náhradu způsobené škody a odpovědnost členského státu se tak stává svou povahou unijní, což vylučuje možnost, aby se v řízení o náhradě škody uplatňovaly pouze prvky vnitrostátní. Rozporuplné reakce vyvolala v politických kruzích „skutečnost, že unijní právo napříště jednoznačně zavazovalo k náhradě škody způsobené porušením unijního práva při výkonu legislativní moci, která byla do té doby ve většině členských států před odpovědností chráněna.“³⁸

Další příležitost zakotvit právně odpovědnost členského státu za škodu, byla při přípravě Maastrichtské smlouvy. Tehdy byla nakonec upřednostněna možnost uložit členskému státu sankci za neprovedení rozsudku, který byl vynesena v žalobě na porušení smlouvy.³⁹ Při přípravě Amsterodamské smlouvy přišla s návrhem doplnit do smluv princip odpovědnosti členského státu Velká Británie, která požadovala, aby členskému státu vznikala odpovědnost v případě, kdy bude prokazatelné závažné porušení povinností. Zakládající smlouvy o tento návrh nakonec doplněny nebyly.

Další možností, kdy šlo začlenit princip odpovědnosti členského státu do smlouvy, byla poslední revize v podobě Lisabonské smlouvy. Ta však odpovědnost členského státu za škodu způsobenou porušením unijního práva legislativní činností nezakotvuje. Ani Listina základních práv EU, která je nyní právně závazná, neobsahuje právo na náhradu škody způsobené členským státem. Ačkoliv čl. 41 odst. 3 Listiny zaručuje právo na náhradu škody, vztahuje se toto právo na škodu způsobenou ze strany EU, tedy na škodu způsobenou jejími zaměstnanci a institucemi.

Proto i přes veškeré náznaky nebo pokusy o vtažení odpovědnosti členských států do smluv, zůstává tato odpovědnost v rukou soudů a pravidel stanovených judikaturou SDEU.

Soudní dvůr nastavil povahu institutu odpovědnosti členského státu tak, že se „část systému odpovědnosti stává systémem unijním, zbytek je nadále ponechán v autonomii členských států. Jedná se o systém otevřený, kdy dochází k prolínání minimálních unijních

³⁷ MRÁZKOVÁ, Lenka. Odpovědnost členského státu EU za škodu vzniklou jednotlivci. *Právní rádce*, 2002, roč. 10, č. 11, s. 10.

³⁸ MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 43.

³⁹ Tamtéž

standardů (podmínky odpovědnosti) s detailní úpravou na úrovni členských států (příslušné soudy, lhůty, výše škody apod.).⁴⁰

Klíčovým rozsudkem SDEU, který přinesl zlom ve vývoji odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva, byl rozsudek ve věci Francovich, kterým se budu podrobněji zabývat v následující kapitole.

1.1.1. Rozsudek SDEU ve věci Francovich a jeho význam pro obecnou odpovědnost státu za legislativní újmu

Soudní dvůr zcela jednoznačně potvrdil právo na náhradu škody jednotlivcům v souvislosti s porušením povinnosti členského státu⁴¹, tedy neimplementování směrnice, až v roce 1990, rozsudkem ve věci Francovich⁴². V tomto případě se jednalo o dvě právní věci. Žalující strana se domáhala náhrady nedoplatků na mzdách, kterou uplatňovala vůči Itálii. Nedoplatky vznikly z důvodu platební neschopnosti jejich zaměstnavatele. Svůj nárok odůvodnili na základě směrnice č. 80/987/EHS, která měla být implementována, ale pro transpozici již uplynula stanovená lhůta. „Soudní dvůr s odkazem na rozsudky ve věcech Van Gen den Loos⁴³ a Costa versus ENEL⁴⁴ připomenul, že unijní právo přiznává jednotlivcům práva, která vznikají nejen tam, kde je to výslovně stanoveno Smlouva o ES (dnešní SFEU), ale také na základě povinností, které Smlouva o ES jasně ukládá členským státům.“⁴⁵ Následně na to, SDEU uvedl, že povinností vnitrostátních soudů je nejen aplikovat unijní právo, ale především zajistit ochranu práv jednotlivců, které jim bylo přiznáno unijním právem. Odpovědnost členského státu spočívá především v tom, že je povinen dbát na ochranu práv jednotlivců a dále zajistit efektivní působení komunitárního práva.

Podstatou celého rozsudku ve věci Francovich je vyjádření názoru Soudního dvora, že členský stát je zodpovědný za škody způsobené porušením unijního práva, přičemž takové jednání mu musí být přičitatelné a škody vzniklé takovým jednáním je povinen nahradit. Soudní dvůr tak právo na náhradu škody učinil přímo účinnou a tedy vyplývající z unijního

⁴⁰ BOBEK, M a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 290.

⁴¹ STEINER, Josephine; WOODS, Lorna. *EU Law*. 10th edition. New York: Oxford University Press, 2009, s. 207.

⁴² ROSS, Malcolm. *Beyond Francovich*. The modern law review onlinelibrary.wiley.com [online], leden 1993[cit. 28. února 2014]. Dostupné na <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2230.1993.tb02853.x/pdf>>.

⁴³ Podrobněji: Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 7. března 1985, sp. zn. C-32/84 - Van Gend & Loos v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen.

⁴⁴ Podrobněji: Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964, sp.z. C-6/64 - Costa v. E.N.E.L.

⁴⁵ MRÁZKOVÁ, Lenka. Odpovědnost členského státu EU za škodu vzniklou jednotlivci. *Právní rádce*, 2002, roč. 10, č. 11, s. 5.

práva.⁴⁶ Soudní dvůr na základě článku 249 SFEU dovozuje povinnost členských států k implementaci směrnic do svých právních řádů.

„Rozsudek v právní věci Francovich se stal jedním z nejdůležitějších a také nejkontroverznějších rozsudků ESD. Toto rozhodnutí je průlomové tím, že stanoví zcela jednoznačně odpovědnost členského státu vůči jednotlivci, který v důsledku porušení práva ES tímto státem utrpěl újmu. Jeho praktický význam je však omezen tím, že samotná náhrada škody se řídí národním právem odpovědného státu.“⁴⁷ Rozhodnutí ve věci Francovich nezahrnuje všechny otázky týkající se odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci. Proto je třeba určit právo rozhodné, které se uplatní v případech, kdy soud nebude moci použít judikaturu Francovich.

Pro vysvětlení vzniku odpovědnosti státu za škodu, je třeba zmínit několik zásad evropského práva. Jedná se o „princip plného účinku práva, princip ochrany individuálních subjektivních práv a princip loajality, tj. povinnost členského státu chovat se v souladu s evropským právem.“⁴⁸ Členský stát se stává odpovědným za škodu při naplnění skutkové podstaty, která je tvořena porušením subjektivního práva jednotlivce, protiprávností jednání, které vede k porušení práva a v neposlední řadě musí existovat příčinná souvislost mezi jednáním a vzniklou škodou⁴⁹. Odpovědnost členského státu za škodu se bude nejprve posuzovat podle právního řádu členského státu a stane se tak právem rozhodným. Judikatura Francovich bude používána pouze subsidiárně k národním předpisům.⁵⁰

1.1.2 Rozhodnutí ve věci *Brasserie du Pecheur a Factortame*

Rozsudky ve spojených právních věcech *Brasserie du Pecheur* a *Factortame* rozšířil Soudní dvůr zásadu odpovědnosti státu. V kauze *Brasserie du Pecheur* se jednalo o to, že francouzské obchodní společnosti vznikla škoda v důsledku toho, že byla nucena přerušit dovoz piva, které vyráběla, do Německa, protože čistota piva neodpovídala německému zákonu o čistotě piva. Francouzská obchodní společnost se tak domáhala náhrady škody.

⁴⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 1995, sp. zn. C-479/93 Francovich.

⁴⁷ *Francovich, právní úprava a její změny* [online] Sagit.cz, 1. května 2004 [cit. 2. ledna 2014]. Dostupné na <http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu_088.htm/>.

⁴⁸ TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 24.

⁴⁹ Vaitkevičiūtė, Agnė. *Member state liability in damages for the breach of european union law – legal basis and conditions for liability* [online]. Mruni.eu, 23. března 2011 [cit. 1. března 2013]. Dostupné na <https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/st/archyvas/dwn.php?id=276553>.

⁵⁰ TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 25.

Podstatou kauzy Factortame bylo úsilí skupiny podnikatelů o náhradu škody, která jim vznikla v důsledku nově přijatého britského zákona „Merchant Shipping Act“, který stanovil podmínky pro registraci lodí podle národností a odepřel tím tak právo cizinců provozovat rybolov ve Velké Británii. Tento zákon byl svojí podstatou diskriminační a byl v rozporu s článkem 43 SFEU. Tyto dvě právní věci mají společné, že se jednalo nikoliv o odpovědnost za nečinnost, jako tomu bylo v případě Francovich, ale o odpovědnost členského státu za národní legislativní právní akty, které se dostaly do rozporu s unijním právem.

Důležité v těchto případech bylo, že Soudní dvůr nerozlišoval mezi tím, zda šlo o odpovědnost respektive opomenutí konat nebo odpovědnost za legislativní činnost, kterou státní orgán způsobil škodu. Vždy se bude jednat o porušení komunitárního práva, za které nese členský stát odpovědnost a rovněž je odpovědný nahradit vzniklou škodu. Musí být zaručena ochrana práv jednotlivců a zásada odpovědnosti vyplývá z aplikační přednosti komunitárního práva před právem národním. „Zásada přednosti komunitárního práva vyžaduje, nejen aby nebylo aplikováno právo, které je s unijním právem v rozporu, ale též, aby byla nahrazena škoda vzniklá z aplikace takového práva.“⁵¹

1.2. Podmínky pro vznik nároku na náhradu škody plynoucí z odpovědnosti ČS za legislativní újmu

Podmínky vzniku nároku na náhradu škody byly vymezeny v rozsudku Francovich, kterým jsem se zabývala v předchozích kapitolách. Ráda bych však shrnula nejdůležitější body, respektive základní podmínky, které musí být splněny pro vznik odpovědnosti státu za škodu a s tím související nárok na náhradu škody:

1. Musí se jednat o směrnici, která (i nepřímo) deklaruje určitá práva jednotlivcům⁵²,
2. práva musí být určitelná a jasná⁵³,
3. musí existovat vztah příčinné souvislosti mezi porušením a vzniklou škodou⁵⁴,
4. musí se jednat o porušení dostatečně závažné⁵⁵.

⁵¹ MRÁZKOVÁ, Lenka. Odpovědnost členského státu EU za škodu vzniklou jednotlivci. *Právní rádce*, 2002, roč. 10, č. 11, s. 6.

⁵² TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 324.

⁵³ Pozn. což souvisí právě s podmínkou č. 4

⁵⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 1999, sp. zn. C-140/97 Walter Rechberger vs. Rakousko, Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 24. září 1998, sp. zn. C-319/96 Brinkmann Tabakfabriken v. Skatteministeriet – příčinná souvislost zde byla shledána v tom, že směrnice byla kvůli své nejednoznačnosti nesprávně aplikována

⁵⁵ Podrobněji: Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1996, sp. zn. C-178/94 Dillenkofer a další v. Bundesrepublik Deutschland.

SDEU v judikatuře vymezil podmínky, které je nutno splnit, aby byla naplněna „dostatečná závažnost porušení“. K porušení může dojít, pokud orgán „zjevně a těžce překročil meze svého uvážení“⁵⁶, k formulaci této podmínky SDEU použil rozhodnutí ve věci *Brasserrie du Pecheur*, následně však SDEU přistoupil k možnosti prominutí překročení mezí pro uvážení a to v případě, že právní předpis, který orgán prováděl, byl zjevně nejasný, jako v případě *British Telecommunications*. Nicméně „dostatečná závažnost“ nastává vždy při opomenutí implementovat směrnici⁵⁷, jako tomu bylo v případě *Dillenkofer* nebo *Brinkmann*. Lze přitom vyjít insitutu volného uvážení státu, při jehož uplatnění vzniká možnost, že nesprávnou implementací směrnice nedojde k naplnění „dostatečně závažného porušení“ evropského práva. K naplnění „dostatečně závažného porušení“ může dojít „až poté, kdy SDEU rozhodl, že k porušení povinnosti členského státu došlo, když existuje k problému, který zapříčinil porušení povinnosti, ustálená judikatura SDEU, jako např. v případě *Haim*“^{58,59}.

Pozdější rozsudky Soudního dvora odhalily problémy s nejasnostmi v situacích, ve kterých nebyla dořešena otázka, jak a podle jakých pravidel postupovat v případech, kde byla odpovědnost za škodu založena nesprávnou implementací směrnice členským státem. Soudní dvůr se pokusil vnést světlo do takových situací a rozdělil odpovědnost na opomenutí provést směrnici v dané implementační lhůtě a nesprávné provedení směrnice.

Mezi další případy, kdy členskému státu vzniká odpovědnost za škodu způsobenou legislativní činností, patří situace, kdy stát způsobí škodu přijetím zákona, který je v rozporu s právem EU. Stát je rovněž odpovědný za nezrušení takového zákona. Za předpisy EU jsou považovány jak primární, tak sekundární právní předpisy. Je nutné myslet na to, že odpovědnost za nezrušení zákona, který je v rozporu s právem EU se vztahuje i na právní předpisy, jež se staly součástí vnitrostátního právního řádu ještě před vstupem do EU.

Zákonodárce a potažmo stát je odpovědný i za neprovedení směrnice ve stanovené implementační lhůtě. Tímto typem odpovědnosti se budu zabývat blíže v následující podkapitole, jen doplním, že toto porušení nemusí v každém případě vést ke vzniku odpovědnosti členského státu za škodu. Členský stát je odpovědný za vzniklou škodu, dojde-li k naplnění podmínek odpovědnosti.⁶⁰

⁵⁶ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 324.

⁵⁷ tamtéž

⁵⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 2000, sp. zn. C-424/97 *Salomone Haim*.

⁵⁹ tamtéž

⁶⁰ Podrobněji: Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 1995, sp. zn. C-479/93 *Francovich*.

Pro jednotlivce je odpovědnost členského státu za škodu vzniklou neprovedením směrnice v řádné implementační lhůtě důležité z toho důvodu, že jednotlivce má právo dovolávat se práva EU i při neexistenci ekvivalentního národního právního předpisu. To znamená, že pokud směrnice, která měla být implementována, zakládá jednotlivcům práva, může se jich domáhat před soudem, pokud jsou daná ustanovení jasná, jednoznačná a bezpodmínečná a neobsahují žádný prostor pro uvážení. To jsou v podstatě kritéria pro vznik vertikálního přímého účinku směrnice, který vzniká, pokud daná směrnice nebyla implementována v řádné implementační lhůtě.

Jak vyplývá z rozsudku ve věci Brasserie, „jednotlivec se nemá domáhat přímého účinku směrnice, aniž by využil všech dostupných právních prostředků, neboť podle obecné zásady, která je společná právním řádům členských států, musí poškozený projevit přiměřenou snahu omezit rozsah újmy, jinak mu hrozí, že újmu ponese sám.“⁶¹ Důležité je, aby se jednotlivce domáhal svých práv nejprve za použití přímého nebo nepřímého účinku směrnice u vnitrostátních soudů a pokud neuspěje, aby následně použil institutu odpovědnosti členského státu za škodu u Soudního dvora EU.

Toto pravidlo se neuplatní v případě, že by využití dostupných prostředků bylo k tíži jednotlivce nebo za podmínky, že by uplatnění všech dostupných právních prostředků bylo po něm bylo nespravedlivě požadováno⁶². Z judikatury SDEU jsem se dozvěděla, že existují případy, kdy SD upustí od požadavku, aby jednotlivce nejdříve využil všech dostupných právních prostředků, ale přímo uplatňoval svá práva prostřednictvím institutu odpovědnosti členského státu za škodu. Může se jednat o případy zaměstnaneckých žalob.

Do odpovědnosti státu za legislativní újmu je důležité zahrnout rovněž situaci, při které se zákonodárce neproviní způsobem, že by překročil implementační lhůtu tím, že směrnicí vůbec neimplementoval, ale způsobil škodu tím, že se dopustil nějakého pochybení a směrnice tak nebyla implementována v dané lhůtě.

Další způsob porušení povinnosti implementovat směrnici může nastat také za situace, kdy byl vnitrostátní právní předpis zrušen pro jeho nesoulad s právními normami EU, ale daný předpis byl novelizován a opět není v souladu s právem EU.

Při nesprávném provedení směrnice, členskému státu odpovědnost za škodu automaticky nevzniká, musí se jednat o dostatečně závažné porušení. Soudní dvůr tuhle podmínku judikoval v případě British Telecommunications, kde v důsledku nesprávného výkladu došlo k nesprávné implementaci směrnice. V tomto případě se jednalo o to, že Velká

⁶¹ BOBEK, M a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 291.

⁶² BOBEK, M a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 292.

Británie nesprávně implementovala směrnici, jejíž podstatou bylo otevření telekomunikačních trhů. Soudní dvůr uvedl, že pro vznik odpovědnosti členského státu, musí dojít k naplnění podmínek z rozsudku *Brasserie du Pecheur a Factortame*. V tomto případě Soudní dvůr neshledal členský stát odpovědný za porušení komunitárního práva a odůvodnil to nejasností a nepřesností směrnice. Význam směrnice spočívá v tom, že je aktem na cíl a nestanovuje způsob implementace, ale cíl jakého má být dosaženo. Ponechává státům širokou míru uvážení ve výběru legislativních prostředků, což je důvod, proč bývají ustanovení směrnic často nejasná. Soudní dvůr při posuzování případu *British Telecommunications* bral v úvahu také dobrou víru Velké Británie při výkladu směrnice a také to, že dosud nerozhodoval v případě týkajícím se sporného ustanovení a proto Velká Británie neměla při interpretaci od Soudního dvora žádné vodítko.⁶³

V rozsudku *Brinkmann* z roku 1996, Soudní dvůr doplnil tři podmínky stanovené v rozsudku *Francovich* o další pravidlo, které spočívá v tom, že „opomenutí přijmout opatření k dosažení výsledku, samo o sobě představuje závažné porušení komunitárního práva. Vznik odpovědnosti členského státu při opomenutí převzít směrnici do svého právního řádu tak nastává téměř automaticky.“⁶⁴ Opět zde platí, že aby nastala situace odpovědnosti členského státu za opomenutí implementovat směrnici, musí být naplněna podmínka dostatečně závažného porušení komunitárního práva.

Další vývoj v této oblasti je zaznamenán s případem *Hendley Lomas*. Skutkovou podstatou tohoto případu byla žaloba na náhradu škody vůči Velké Británii. Británie odmítla vydat dotyčnému licenci, opravňující ho k vývozu živých ovcí na porážku do Španělska. Velká Británie to odůvodnila nedostatečnou implementací směrnice č. 74/577/EHS ze strany Španělska. Soudní dvůr rozhodnul, že žádný členský stát nemá pravomoc přijímat jakékoli právní předpisy, které by měly zabránit porušování komunitárního práva ze strany jiných členských států.⁶⁵

1.2.1. Neprovedení směrnice v řádné lhůtě - rozhodnutí Dillenkofer

Rozhodnutí SDEU ve věci *Dillenkofer* mohou uvést jako příklad odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou neprovedením směrnice v dané implementační lhůtě. Jednalo se o to, že Německo včas neimplementovalo směrnici, která měla ochránit

⁶³ Odst. 43, 44 rozhodnutí SDEU ze dne 26. března 1996, sp. zn. C-392/93 *The Queen v. H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications*.

⁶⁴ MRÁZKOVÁ, Lenka. Odpovědnost členského státu EU za škodu vzniklou jednotlivci. *Právní rádce*, 2002, roč. 10, č. 11, s.7.

⁶⁵ MRÁZKOVÁ, Lenka. Odpovědnost členského státu EU za škodu vzniklou jednotlivci. *Právní rádce*, 2002, roč. 10, č. 11, s.7.

spotřebitele proti insolventnosti cestovních kanceláří. Konkrétně mělo jít o vrácení peněz a tím odstranění vzniklé škody turistům pro případ, že by se zájezd z důvodu bankrotu cestovní kanceláře neuskutečnil.⁶⁶

Německo argumentovalo tím, že se nejednalo o závažné porušení práva. Soudní dvůr tento argument nepřijal a odůvodnil to rozhodnutím, že neprovedení směrnice je natolik závažné porušení komunitárního práva, že automaticky zakládá nárok na náhradu vzniklé škody. Soudní dvůr dále připojil podmínku, že odpovědnost za škodu není ovlivněna okolnostmi, které vedly k nepřijetí směrnice včas, dále vyloučil možnost obhajoby členského státu postavenou na tvrzení, že stanovená lhůta pro implementaci směrnice je nedostatečná.

Je třeba zamyslet se nad situací, ve které by členský stát argumentoval tím, že neimplementoval směrnici z důvodu její neplatnosti. Pouze Soudní dvůr je zmocněn rozhodovat o neplatnosti směrnice a to vydáním rozsudku, při přezkumu namítání neplatnosti směrnice ze strany členského státu došel k závěru, že členský stát se nemůže odvolávat na neplatnost, za účelem ospravedlnění se z nesplněné povinnosti, která mu byla unijním právem uložena. Pokud členský stát považuje směrnici při jejím přijímání za neplatnou, má právo podat žalobu na neplatnost u Soudního dvora, což upravuje článek 263 SFEU.

1.2.2. Rozhodnutí SDEU ve věci Rechberger

Rozhodnutí SDEU v právní věci Rechberger bych chtěla demonstrovat jako příklad porušení unijního práva ve smyslu nesprávného provedení směrnice. Konkrétně se jednalo o to, že Rakousko nedodrželo implementační lhůtu tím, že se opozdilo s časovou působností právního aktu, kterým měla být směrnice implementována do vnitrostátního právního řádu. Jelikož tento právní předpis měl přiznat jednotlivcům právo domáhat se škody, která jim vznikla v souvislosti s opožděním letů do zahraničí. Tím, že Rakousko nezajistilo včasnou implementaci směrnice a způsobilo tím škodu jednotlivcům, SDEU jej posuzoval jako porušení dostatečně závažné. Soudní dvůr při svém rozhodování bral také v potaz, že ustanovení směrnice byla jasná a přesná a tudíž neumožňovala prostor pro volné uvážení. Z toho vyplývá, že Soudní dvůr shledal nedodržení implementační lhůty jako vážné porušení unijního práva. Rakousku tímto vznikla povinnost uhradit vzniklou škodu.⁶⁷

Rozsudek Rechberger byl důležitý také v tom, že v něm Soudní dvůr stanovil další podmínku, která vede k naplnění pojmu vážné porušení práva EU, a to právě onen prostor pro

⁶⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1996, sp. zn. C-178/94 Dillenkofer a další v. Bundesrepublik Deutschland.

⁶⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 1999, sp. zn. C-140/97 Walter Rechberger vs. Rakousko.

volné uvážení. Nebude-li státu umožněn, jedná se vždy o vážné porušení unijního práva při legislativní činnosti členského státu.

1.3. Řízení o porušení Smlouvy při nenáležitě implementaci směrnice

Při nenáležitě implementaci směrnice, může být zahájeno řízení o porušení Smlouvy. Členskými státy za porušování unijního práva uděluje SDEU sankce. SD přitom vychází z principů právního státu a z principu rovnosti, což znamená, že sankce za protiprávní jednání jsou uplatnitelná vůči všem členským státům. Podpisem Maastrichtské smlouvy došlo k posílení pravomocí SDEU na základě Smlouvy o fungování EU, ukládat ČS sankce v případě porušování unijního práva. Sankce byly prováděny formou pevně stanovené pokuty nebo variabilně se měnícího penále, které se odvíjelo od doby prodlení.⁶⁸

Řízení o porušení Smlouvy je tvořeno několika fázemi a zahajuje je Komise. První fáze, která vychází ze Smlouvy o fungování EU, začíná v případě zjištění porušení povinností členského státu, kterého Komise nejprve vyzve, aby náležitě odůvodnil svou činnost a ve stanovené lhůtě zjednal nápravu. Nejednají-li ČS nápravu, obrací se Komise se žalobou na SDEU. Soudní dvůr poté vychází opět z čl. 228 a žaloby podané Komisí a dospěje k závěru, zda se ČS dopustil porušení komunitárního práva a také mu stanoví, aby sjednal nápravu. Vykonání rozsudku tedy není jako například v českém právu vykonání trestu, ale přijetí opatření ke sjednání nápravy protiprávního jednání. Pokud nastává další fáze řízení, nastupuje opět Komise, která sleduje, zda ČS sjednal nápravu či nikoliv. Pokud stát tak neučinil, Komise se opět obrací na Soudní dvůr s žalobou a tentokrát je oprávněna navrhnout výši pokuty nebo penále. Navrhnutou výší však SDEU není vázán a vydá-li ve věci rozsudek, je toto rozhodnutí konečné a nelze se proti němu odvolat. Tento druh řízení o porušení Smlouvy je na jednu stranu řízením zdlouhavým, ale na druhé straně velmi účinným. Většina států se snaží sjednat nápravu a nenechat věc dojít až k uložení sankce.

Dohled nad prováděním unijního práva v členských státech je vykonáván národními kontrolními orgány, které k tomu mají výlučnou pravomoc. EU není oprávněna k provádění přímě kontroly.

Víme už, že Komise má postavení tzv. strážkyně smluv, nebo také „hlídacího psa“ dle publikace Václava Stehlíka⁶⁹. „Komise sice podle čl. 155 SEU kontroluje uplatňování práva

⁶⁸ PELIKÁNOVÁ, Irena. Porušení komunitárního práva členskými státy postihuje ESD sankcemi. *Právní zpravodaj* 2005, roč. 6., č. 9, s. 3.

⁶⁹ Podrobněji: STEHLÍK, Václav; HAMULÁK, Ondřej. *Praktikum práva Evropské unie: Ústavní základy a soudnictví*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011.

EU a k tomu má všeobecné právo na informace na základě čl. 5 odst. 2 Smlouvy o ES/EU.⁷⁰ Komise provádí kontrolu nad uplatňováním práva EU vůči členským státům, ne vůči vnitrostátním orgánům států, proto je oprávněna k získávání informací pouze od států, respektive vlád členských států a ne od ústředních orgánů členských států.⁷¹ „Informace od těchto orgánů může požadovat jen tehdy, existují-li příslušná zmocnění cestou sekundárního práva, jako např. při řízení o účetní uzávěrce v rámci financování společné zemědělské politiky.“⁷²

Povinnosti ČS, které jim byly stanoveny unijním právem, musejí být plněny nejen ve vztahu horizontálním, ale také vertikálním, to znamená v rámci vztahů jednotlivce a státu. Odpovědnost ČS za porušení unijního práva a s tím spojenou vzniklou škodou je porušením povinnosti ve vztahu vertikálním a velmi podstatným pro účely této diplomové práce. Co se týče horizontálních vztahů, ty se přímo nedotýkají této diplomové práce.

V případě, kdy ČS svým jednáním nebo nejednáním poruší svoji povinnost a způsobí tím škodu jednotlivci, je povinen tuto vzniklou škodu nahradit. Stát je odpovědný nejen za rozhodnutí učiněné státními orgány odporující unijnímu právu, ale také za vnitrostátní právní akty, které odporující ustanovení obsahují. Jak už jsem zmiňovala výše, jednotlivec má právo uplatnit nárok na náhradu mu vzniklé škody před vnitrostátními soudy a národní soudy mají povinnost mu jeho uplatňovaný nárok přiznat, pokud v soudním řízení potvrdí škodu vzniklou přičiněním státu.

⁷⁰VĚRNÝ, Arsene. *Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1998, s.209.

⁷¹ Tamtéž

⁷² A VĚRNÝ, Arsene. *Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1998, s.208-209

2. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody

Uplatnění nároku na náhradu škody vzniklé porušením evropského práva legislativní činností členského státu upravují národní procesní předpisy, odborně je to nazýváno národní procesní autonomie, přitom je třeba dodržovat několik zásad. Jedná se o zásadu rovnosti, která je vykládána tak, že nesmí být činěny rozdíly mezi uplatňováním nároku na škodu vzniklou podle evropského práva a vnitrostátního práva⁷³. Dále je nutné dodržovat zásadu účinné ochrany, kterou je možno uplatnit ve chvíli, kdy národní procesní podmínky ztěžují nebo znemožňují poškozenému domáhat se náhrady vzniklé škody. Tato zásada je vykládána v tom smyslu, že vnitrostátní procesní pravidla musejí být přiměřená a nesmí jednotlivci znemožňovat uplatnění nároku na škodu⁷⁴. Poslední zásadou, kterou je třeba dodržet je zásada respektování harmonizace, jedná se o naplňování standardů stanovených a harmonizovaných na evropské úrovni (např. co se týká doručování).⁷⁵ Mezi procesní zásady nepatří zásada vyslovení porušení unijního práva SDEU.

„Náhrada, kterou musí členské státy poskytnout za škody, které způsobily jednotlivci porušení unijního práva, musí být přiměřená utrpěné škodě,“⁷⁶ to vyplývá z rozsudku ve věci *Brasserie du Pecheur* a jedná se o zásadu efektivity. Tato zásada je uplatňována v souladu s unijním právem, podle něhož musí náhrada směřovat k přiměřenému vyrovnání a nemusí splňovat požadavky plného vyrovnání.⁷⁷ Zásada přiměřeného odškodnění se prolíná s názorem SDEU, podle kterého „odpovědnost členského státu založená unijním právem neslouží odstrašení nebo jako sankce, ale zaměřuje se na náhradu škod, které jednotlivcům vznikají v důsledku porušení unijního práva členskými státy.“⁷⁸

Nicméně náhrada škody plným vyrovnáním nebo přiměřeným vyrovnáním mohou být omezeny tzv. spoluúčastí poškozeného, která se uplatní v situaci, kdy se poškozený nepokusil redukovat rozsah škody a to použitím přiměřených opatření, kterými jsou podle SDEU rozumné možnosti právní ochrany, za něž lze považovat takové prostředky, které mají šanci uspět. Pokud poškozený neuplatní prostředky právní ochrany, může národní soud rozhodnout o snížení náhrady škody. O použitých přiměřených opatřeních rozhoduje národní soud.

⁷³ Podrobněji: Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 1991, sp. zn. C-208/90 *Emmott vs. Minister for Social Welfare a Attorney General.*, Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 10. července 1997, sp. zn. C-261/95 *Palmisani v. INPS.*

⁷⁴ Rozh. 261/95 *Palmisani*, rozh. 6&9/90 *Francovich*, 33/76 *Rewe*, apod.

⁷⁵ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 325-326.

⁷⁶ C-46/93 a 48/93 *Brasserie du Pecheur a Factortame*, odst. 80

⁷⁷ TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 86.

⁷⁸ Tamtéž s. 87

Podle SDEU jsou součástí odškodného také vzniklé úroky. Doba pro výpočet škody není omezena (tzn. například škoda způsobená před vydáním rozsudku SDEU a po jeho vydání), nicméně může dojít k uplatnění tzv. promlčení nároku na náhradu škody, který byl aplikován například v rozsudku Palmisani. Členský stát se může zcela zprostit odpovědnosti za škodu a to v případě, že škoda byla způsobena mimořádnou okolností nebo činností třetí osoby.

Pro uplatňování nároku na náhradu škody platí, že se poškozený musí se svojí žalobou obrátit na národní soud, který je k rozhodování příslušný. Unijní soudy k rozhodování kompetentní nejsou, jelikož SDEU je oprávněn rozhodovat o předběžných otázkách, které mu musejí soudy členských států pokládat, pokud jsou pro rozhodování v dané věci důležité. Rozhodování o nároku na náhradu škodu právně upravuje mezinárodní právo civilního procesu daného členského státu, podle kterého je určována příslušnost soudů ve věci.⁷⁹ Před zahájením řízení musí příslušný soud rozhodnout, zda se jedná o dostatečně závažné porušení práva EU a dále je povinen přezkoumat nároky předkládané poškozeným. „Důkazní břemeno se přitom řídí podle procesního práva státu příslušného soudu.“⁸⁰

2.1. Aktivní a pasivní legitimace pro podání žaloby

Rozdělíme-li si legitimaci v otázce odpovědnosti státu za způsobenou škodu jednotlivci, vyjdou nám dvě skupiny. Na jedné straně stojí subjekty, které jsou oprávněná na základě aktivní legitimace žalovat za vzniklou škodu. Je to v podstatě každý příslušník žalovaného státu, který má způsobilost v procesních věcech a který cítí, že byl zkrácen na svých právech právě tím, že se žalovaný stát dopustil porušení unijního práva a způsobil mu tím jednání škodu. Aktivní legitimaci mají i subjekty veřejného práva, konkrétně se jedná o orgány územních a profesních samospráv, kterým vznikla škoda v souvislosti s porušením unijního práva členským státem.⁸¹

Pasivní legitimaci bude mít každý členský stát. Ten je odpovědný za škodu způsobenou činností svých organizačních složek, svých zaměstnanců, zákonodárců, soudů, v případě federativního uspořádání je stát odpovědný i za škodu vzniklou činností některého z federálních úřadů. Více k této odpovědnosti můžeme najít například v právní věci Konle⁸².

⁷⁹ TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 90.

⁸⁰ Tamtéž s. 91

⁸¹ MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s.144.

⁸² C-302/97 Konle vs. Rakousko

Nicméně z rozhodnutí SDEU ve věci Haim⁸³ (ve kterém došlo k porušení unijního práva orgánem profesní samosprávy) vyplývá, že stát jako „jediný nemusí in concreto nést náhradu škody, nýbrž v závislosti na jeho vnitrostátním právu může být zakotvena odpovědnost konkrétního orgánu veřejné moci nebo osoby jednající jménem státu, jejichž jednání nebo opomenutí vedlo ke vzniku škody.“⁸⁴ Spolupodílet se na náhradě škody může vedle státu také veřejnoprávní organizace nebo organizační složky státu, atp. Stát má však povinnost zajistit náhradu vzniklé škody, respektive „je povinen zajistit náhradu škody způsobené porušením unijního práva veškerými orgány či osobami, jejichž jednání a opomenutí jsou mu přičitatelná.“⁸⁵

Z této podkapitoly vyplývá, že jednotlivec může uplatňovat své právo na náhradu škody vůči všem orgánům, složkám i zaměstnancům státu, o náhradě škody však bude rozhodovat soud a případné odškodnění bude zajišťovat stát.

2.2 Náhrada škody a způsob její úhrady

Určení výše náhrady škody je v kompetenci vnitrostátních orgánů členských států. „Stanovení výše náhrady škody nesmí být méně příznivá než měřítko platná pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a v žádném případě nesmí být upravena tak, aby v praxi znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala získání náhrady škody.“⁸⁶ Nicméně i přes to se SDEU v rozhodnutí *Brasserie du Pêcheur* vyjádřil k otázce náhrady škody a uvedl, že výše náhrady škody má být stanovená přiměřeně ke způsobené újmě a zajistit tak ochranu práv jednotlivcům.⁸⁷ SDEU se vyjádřil rovněž k tomu, že stát, jehož přičiněním vznikla škoda jednotlivci, je povinen nahradit ušlý zisk.

Německý soud se dotázal, zda „vnitrostátní právní předpisy mohou obecně omezit povinnost náhrady škody na škodu vzniklou na určitých, zvláště chráněných právech jednotlivců, například na majetku, nebo zda by měla rovněž zahrnovat ušlý zisk navrhovatelů.“⁸⁸ SDEU rozhodl, že pokud by se do náhrady vzniklé škody nezapočítával i ušlý zisk, jednalo by se o porušení práva Evropské unie a takový postup by neumožnil domáhat se náhrady škody v hospodářských a obchodních sporech, ve kterých je náhrada

⁸³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 2000, sp. zn. C-424/97 *Salomone Haim*.

⁸⁴ MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 146.

⁸⁵ tamtéž

⁸⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996, sp. zn. C-46&48/93 *Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame a další*, bod 83.

⁸⁷ Tamtéž bod 82

⁸⁸ Tamtéž bod 86

ušlého zisku, podstatnou částí náhrady vzniklé škody.⁸⁹ To ovšem neznamená, že by se hradil ušlý zisk v jeho požadované výši. O tom píše i Jan Malíř ve své publikaci *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie*.⁹⁰

Dalším důležitým bodem v souvislosti s náhradou škody je bod 84 v rozhodnutí *Brasserie du Pêcheur*, ze kterého vyplývá, že vnitrostátní soud může přezkoumat „zda poškozený projevil přiměřenou snahu za účelem odvrátit škodu nebo omezit její rozsah, a zvláště zda včas využil všech dostupných právních prostředků“.⁹¹

S právem Společenství jsou v rozporu ty vnitrostátní právní předpisy, které obecně omezují náhradu škody pouze na škody způsobené vůči určitým, zvláště chráněným právům jednotlivců, s vyloučením ušlého zisku. Kromě toho musí být v rámci žádostí nebo žalob založených na právu Společenství možné přiznat zvláštní náhradu škody, jako je exemplární náhrada škody podle anglického práva, pokud ji lze přiznat v rámci podobných žádostí nebo žalob založených na vnitrostátním právu.

Německo se dotazovalo, od kdy je poškozený oprávněn nárokovat si náhradu škody. Zda od vydání rozhodnutí SDEU, nebo ještě dříve. Na to SDEU reagoval tak, že dojde-li k porušení povinnosti členským státem a to porušení je klasifikováno jako dostatečně závažné, vzniká odpovědnost státu za škodu již při jejím vzniku a ne až po rozhodnutí SDEU.⁹²

Co se týče způsobu náhrady vzniklé škody jednotlivci, tak za formu náhrady jsou považovány peněžité prostředky, které byly uhrazeny ze strany Německa rovněž po rozhodnutí případu *Brasserie du Pêcheur*.

Nicméně náhrada škody nemusí být pouze peněžitého charakteru. Vypovídá o tom rozsudek SDEU v právní věci *Bonifaci a Berto*⁹³, kde soud uznal jako formu náhrady vzniklé škody tzv. uvedení do předešlého stavu. A to retroaktivním způsobem aplikace směrnice, která tím, že byla směrnice zpětně transponována, přinesla práva jednotlivcům, o která by byli v případě její neimplementace ochuzeni. S vedením soudního řízení však vznikly výdaje, které bylo třeba zaplatit, také se zde promítal ušlý zisk, jako součást vzniklé škody, SDEU rozhodl, že uvedení do předešlého stavu by nebylo pro jednotlivce přiměřeným odškodněním,

⁸⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996, sp. zn. C-46&48/93 *Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame a další*, bod 87.

⁹⁰ *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie*, 2008, s. 151

⁹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996, sp. zn. C-46&48/93 *Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame a další*, bod 84.

⁹² Tamtéž bod 91-94

⁹³ Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 10. července 1997, sp. zn. Spojené věci C-94 a 95/95 *D. Bonifaci a W. Berto a další v. INPS*.

tudíž přikázal i finanční kompenzaci. SDEU podotknul, že náhrada škody formou uvedení v předešlý stav je možná pouze pokud zpětná implementace směrnice přinese jednotlivci výhody. Vždy se tu ale bude jednat o opožděnou implementaci a tudíž jednotlivec bude muset být odškodněn za to, že byl po dobu zpoždění ochuzen o svá práva.⁹⁴

SDEU ve své judikatuře nijak nevylučuje i možnost jednotlivce domáhat se nemateriální škody. V publikaci *Odpovědnost členských států za škodu v právu EU* se můžeme dočíst, že autor uvádí jako příklad takové škody, „spory v unijních veřejných službách“⁹⁵.

2.3. Promlčení nároku na náhradu škody jednotlivci

Po prostudování judikatury SDEU ve věci Bonifaci⁹⁶ a rozsudku ve věci C-261/95 Palmisani⁹⁷ mohu tvrdit, že problematika promlčení nároku na náhradu škody jednotlivci se řídí vnitrostátním právem, jelikož unijní úprava je v této věci nedostatečná. SDEU ve svých rozhodnutích odkazuje na vnitrostátní soudy, které jsou oprávněny rozhodnout o lhůtách pro promlčení. Požaduje pouze o zachování principu efektivity a ekvivalence. Italský soud, který rozhodoval žalobu ve věci Palmisani položil předběžnou otázku SDEU a dotazoval se, zda je lhůta pro promlčení určená italským soudem v souladu s unijním právem a principy ekvivalence a efektivity. SDEU uvedl, že stanovení lhůt pro promlčení nároku na náhradu škody je zcela v souladu s unijním právem a že z důvodu právní jistoty nemohou mít nároky na náhradu škody neomezené trvání. Záleží tedy na vnitrostátním právním řádu, aby si stanovil promlčecí lhůtu, připomíná jen, že je k tomu nutné držet se zásady efektivity a přiměřenosti.

⁹⁴ Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 10. července 1997, sp. zn. Spojené věci C-94 a 95/95 D.Bonifaci a W.Berto a další v. INPS, bod 53.

⁹⁵ Podrobněji: MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 155.

⁹⁶ Viz předchozí kapitola

⁹⁷ Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 10. července 1997, sp. zn. C-261/95 Palmisani v. INPS.

3. Působení institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou legislativní činností v právním řádu České republiky

Česká republika se svým vstupem do EU v roce 2004 zavázala přijmout právní předpis, který by upravoval unijní pravidla pro odpovědnost státu za škodu plynoucí z jeho legislativní činnosti. Tím se rozumí odpovědnost za škodu způsobenou neprovedením směrnice řádným způsobem, neprovedením v dané implementační lhůtě nebo jejím neúplným provedením a s tím související odpovědnost členského státu za vzniklou škodu vzniklou jednotlivci. V českém právním řádu existuje pouze zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. O odpovědnosti státu za škodu způsobenou legislativní činností zde nenajdeme ani zmínku. Podpůrnými právními předpisy jsou občanský zákoník a obchodní zákoník. Zákon č. 82/1998 Sb., upravuje škodu, kterou způsobily státní orgány, orgány územně samosprávných celků a právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy⁹⁸ a to při nesprávném úředním postupu nebo nesprávným rozhodnutím, které „bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním“⁹⁹. Nezákonné rozhodnutí vymezuje § 7 a § 8 zákona o odpovědnosti státu, k výkladu právního pojmu nesprávný úřední postup přispívá judikatura Nejvyššího soudu, podle které lze za nesprávný úřední postup považovat činnosti, při kterých dochází „k výkonu pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami.“¹⁰⁰

Po přečtení celého právního předpisu je nutno vyvodit závět, že tento zákon kromě jiných nedostatků postrádá jakákoli ustanovení upravující odpovědnost státu za porušení unijního práva (ne)činností zákonodárné a výkonné moci a stejně tak moci soudní, respektive orgány posledního stupně moci soudní. Proto poškozené osoby, které se chtějí domáhat náhrady škody před soudními orgány, nemohou pro svou argumentaci použít ustanovení zákona č. 82/ 1998 Sb., ačkoliv by teoreticky mohly, protože zákon o odpovědnosti státu svou povahou nijak nevyklučuje zařazení Parlamentu nebo ministerstev pod pojem státní orgán, který by se mohl dopustit nesprávného úředního postupu. Takový postup však z praktického hlediska možný není, jelikož Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25

⁹⁸ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

⁹⁹ tamtéž

¹⁰⁰ BOBEK, M a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 332.

Cdo 1124/2005 (který je předmětem následujících kapitol) tento postup vyloučil. Tento přístup poškozeným osobám významným způsobem znemožňuje uplatňovat svá práva před soudy a domáhat se náhrady škody. A ani Ústavní soud svým přístupem situaci nijak nepomáhá.

Tím, že ČR stále nepřijala zákon, který by upravoval odpovědnost za škodu způsobenou legislativní činností, se dopouští porušení své povinnosti, kterou na ni EU klade. Nutno podotknout, že zmiňovaný zákon č. 82/ 1998 Sb., byl přijat již před vstupem do EU a v době, kdy byly vydány požadavky pro harmonizaci českých právních předpisů s unijními, tento zákon prameny evropského práva poněkud ignoroval. Bohužel je ignoruje dodnes.

3.1. Navrhovaná novela zákona o odpovědnosti státu

Česká Republika se rozhodla převzít do vnitrostátního práva prostřednictvím novely zákona o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, institut odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou legislativní činností. Nová právní úprava zákona o odpovědnosti by měla odpovídat požadavkům stanoveným právem EU. Novelu zákona několikrát iniciovalo Ministerstvo spravedlnosti, snažilo se o to, aby se nová úprava zákona opírala o zásady odpovědnosti stanovené v judikátu Francovich. Celkem bylo předloženo šest návrhů na novelu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu.

Vláda ČR se usnesla na termínu 31. 12. 2009, kdy měl být přeložen návrh na novelu zákona o odpovědnosti státu za škodu. Novela měla obohatit stávající zákon o nové pojmy, jedním z nich měla být odpovědnost státu za škodu způsobenou činností zákonodárné moci. Stát by se měl stát odpovědným za škodu způsobenou zákonodárnou činností.¹⁰¹ Byly navrženy dvě varianty §12a. První z nich měla spočívat v tom, že stát by byl odpovědný za škodu způsobenou činností zákonodárné moci při splnění podmínky dostatečně závažného porušení. Tento pojem by byl doplněn o příklady závažného porušení. Problém v této variantě shledává řadu odborníků v tom, že ono porušení komunitárního práva má být vysloveno SDEU, k naplnění podmínky porušení tedy nepostačí pouhé neprovedení právního předpisu.

Podstatou druhé varianty návrhu byla skutečnost, že „stát odpovídá za své legislativní pochybení související s právem ES za podmínek stanovených unijním právem.“¹⁰² Opět zde byla připojena věta, že porušení komunitárního práva má být vysloveno SDEU.

¹⁰¹ NEUBAUER, Jindřich. Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu. *Právním fórum* 2009, roč. 6., č. 12, s. 544 - 546.

¹⁰² tamtéž

Novela zákona o odpovědnosti státu by dále upravovala promlčecí dobu nároku na náhradu škody a stanovuje orgán, který by byl nově zmocněn zastupovat stát ve věcech týkajících se náhrady škody, která vznikla zákonodárnou činností.

Pochopitelně by novelou zákona o odpovědnosti státu byla vtažena do českého právního řádu i odpovědnost za neimplementaci, pozdní nebo nesprávnou implementaci směrnic EU.

3.1.1. Zhodnocení poslední navrhované novely

Jak už bylo zmíněno v předcházející kapitole, novela by se soustředovala především na doplnění zákona o institut odpovědnosti zákonodárce, který ve stávajícím zákonu o odpovědnosti státu chybí. Uvažovalo se rovněž o tom, že by se odpovědnost zákonodárce zařadila pod odpovědnost za nesprávný úřední postup, který je součástí stávajícího zákona o odpovědnosti, a tudíž by novela byla nadbytečná. Tato myšlenka přestala připadat do úvahy po rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci 25 Cdo 1124/2005, ve kterém deklaroval, že „výsledek hlasování poslanců nebo senátorů v zákonodárném sboru však není úředním postupem a nelze z něj dovozovat odpovědnost za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům.“

Odpovědnost zákonodárce za škodu při porušení práva EU je tak široký pojem, že pod něj lze podřadit celou škálu oblastí a pravomocí a to jak odpovědnost zákonodárce za transpozici směrnic nařízením vlády, tak i případné veto prezidenta republiky.¹⁰³ Z judikatury Soudního dvora, konkrétně z rozhodnutí v právní věci *Brasserie du Pecheur* vyplývá, že stát je jako celek odpovědný za vzniklou škodu bez ohledu na to, který orgán státní správy tuto škodu způsobil a této odpovědnosti se nelze zprostit ani odkazem na rozdělení pravomocí v daném státě.¹⁰⁴

Výše zmiňovaný problematický §12 se dostává do rozporu s podmínkami pro naplnění institutu dostatečně závažného porušení, které Soudní dvůr ve své judikatuře podmínil třemi podmínkami, musí se jednat o porušení právního aktu, který zakládá práva a povinnosti jednotlivce, dále musí existovat tzv. dostatečná závažnost porušení a do třetice musí být prokázána příčinná souvislost mezi jednáním (nebo nejednáním) státu a vzniklou škodou. Požadavek na vyslovení porušení unijního práva SDEU se v podmínkách vymezených Soudním dvorem nevyskytuje. „Návrh novely zákona jde tedy nad rámec těchto podmínek,

¹⁰³ NEUBAUER, Jindřich. Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu. *Právním fórum* 2009, roč. 6., č. 12, s. 544 - 546.

¹⁰⁴ Podrobněji: Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. června 1999, sp. zn. C-302/97 *Konle vs. Rakousko*.

keré, jak judikoval SDEU, jsou nezbytné a postačující, aby opodstatnily nárok jednotlivce.¹⁰⁵

Pravidla o zahájení soudního řízení proti státu, který porušením povinnosti způsobí škodu jednotlivci, SDEU vymezil k tíži jednotlivců v tom smyslu, že orgánem oprávněným učinit tyto kroky je pouze Komise¹⁰⁶, které je svěřeno i uvážení zda stíhání zahájí a proti komu. Jednotlivci se svého práva nemohou domáhat, protože postup Komise nemohou nijak ovlivnit. Jednotlivci mají pouze právo podat stížnost podle bývalého čl. 21 SES, dnes článek 24 SFEU¹⁰⁷. Postrádající smysl je „§31 novely zákona, který stanoví právo jednotlivce na náhradu nákladů řízení, které poškozený účelně vynaložil na vyslovení porušení práva EU, které upravuje novela zákona v §31.“¹⁰⁸

Novela zákona o odpovědnosti zákonodárce za škodu deklaruje, že zmocněný jednat je v této oblasti Úřad vlády ČR. Rozsah náhrady škody je v souladu s právem EU, jelikož se nárok na náhradu škody vzniká při skutečné škodě, dále materiální i nemateriální škodě a nahrazen by měl být také ušlý zisk. Co se týče promlčecí lhůty nároku na náhradu škody, novela vymezuje tuto lhůtu dobou tří let, která je v souladu s judikaturou SDEU, ve které bylo stanoveno pouze, že promlčecí lhůta má být adekvátní okolnostem případu.¹⁰⁹

Pozdní implementace směrnic v ČR není vzácným jevem, o čemž vypovídá statistika Úřadu vlády¹¹⁰, která v současnosti dokumentuje přehled směrnic s uplynulou implementační lhůtou. Množství pozdně implementovaných směrnic, je dáno také samotnou povahou směrnice, která je právním aktem, jež je závazná ve svém cílu a neurčuje způsob a prostředky, jakými má být dosažena. To ponechává na členském státu, respektive na vůli zákonodárce.

Závěrem je nutno podotknout, že z návrhu zákona o odpovědnosti státu, je třeba vypustit podmínku vyslovení porušení práva SDEU, která je vložena do textu novely nad rámec a doplnit novelu o pravidla pro přiznání náhrady škody a neodkazovat v tomto smyslu na rozhodovací činnost SDEU, což může vést ke složitosti až vágnosti tohoto institutu.

¹⁰⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2003, sp. zn. C-224/01 Köbler, bod 57.

¹⁰⁶ Viz např. rozsudek SDEU ve věci 247/87 Star Fruit Company SA

¹⁰⁷ Čl. 24 SFEU: „Každý občan Unie má petiční právo k Evropskému parlamentu v souladu s článkem 227. Každý občan Unie se může písemně obracet v jednom z jazyků uvedených v čl. 55 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii na každý orgán nebo instituci, který je uveden v tomto článku nebo v článku 13 Smlouvy o Evropské unii, a má právo obdržet odpověď ve stejném jazyce.“

¹⁰⁸ NEUBAUER, Jindřich. Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu. *Právním fórum* 2009, roč. 6., č. 12, s. 545.

¹⁰⁹ Podrobněji: Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 10. července 1997, sp. zn. C-261/95 Palmisani v. INPS.

¹¹⁰ *Informační systém pro implementaci práva: Přehled směrnic* [online]. Úřad vlády ČR, 2011.[cit. 14. ledna 2014]. Dostupné na <<http://isap.vlada.cz/atesty/smersabl.nsf/celexuv?OpenView>>.

3.1.2. Budoucí vývoj novely zákona o odpovědnosti státu

Při psaní této podkapitoly jsem čerpala především ze zdrojů, které mi byly poslány na moji žádost z Ministerstva vnitra ČR, jedná se o poslanecký návrh zákona a důvodovou zprávu. Při rozboru negativních částí návrhu zákona se budu opírat o oficiální argumenty vlády.

Další a prozatím poslední návrh novely zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ze dne 18. prosince 2013, vláda na svém zasedání neschválila, protože ho shledala nedostatečným v některých oblastech, které nastíním v následujícím odstavci.

V novele zákona se hovoří o regresivním vymáhání náhrady při vzniku škody (jedná se o situaci, kdy stát odškodní poškozeného a po osobách, jež se na nesprávném rozhodnutí nebo úředním postupu podílely, požaduje odškodnění neboli regresivní úhradu). Což podle vlády může vést k tomu, že úředníci, na něž se zákon vztahuje, by z obavy z možných důsledků rozhodovali „formalisticky“ a vyhnuli se tak regresivní náhradě a to by mohlo mít dopad na výběr daní a cel. Tím, že budou mít úředníci strach z toho, že jim bude přikázáno uhradit odškodné za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, se mohou dostat do té situace, že raději budou zastávat „pasivní přístup“ a může to vést v krajním případě až ke korupci. Důvody pro vznik regresivní náhrady by podle stanoviska vlády měly být doplněny o pochybení na straně zaměstnavatele, čili státu, aby nedocházelo k situacím, kdy by úředník nesl odpovědnost za pochybení státu. Těmito pochybeními mohou být například průtahy na úřadech z důvodu nedostatku personálu apod. Regresivní náhrada ze strany zaměstnance může podle vlády vést ke zvýšení nákladů státního rozpočtu, jelikož se zvýší počet žalob vůči zaměstnancům, kteří způsobili svým rozhodnutím nebo jednáním škodu a náklady za soudní řízení ponese ve většině případů zaměstnavatel, tedy stát. Zvýšení počtu žalob také může vést k přetížení soudů. Novela zákona povede ke zvýšení nároků na úředníky bez nějaké další kompenzace, což by také mohlo vést k nespokojenosti. Dalším negativem, které by novela přinesla je uložení povinnosti uhradit odškodné ze strany úředníka, aniž by proběhlo soudní nebo kárné řízení, jako je tomu například u soudců. Z těchto a dalších důvodů vláda novelu zákona z prosince 2013 opět neschválila.

Otázka budoucího vývoje novely zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci zůstává stále otevřena. Návrh novely zákona přišel až po velmi dlouhé době od vstupu do EU a dosud nebyl přijat. Jelikož bude třeba dalšího návrhu zákona a to co

nejdříve, protože tím, že Česká republika nemá právní předpis, který by byl v souladu s unijním právem a zároveň právně upravoval odpovědnost státu za legislativní újmu způsobenou pozdní nebo nesprávnou implementací směrnice na národní úrovni, se ČR dopouští porušení své povinnosti, která mu vyplývá z členství v EU.

3.2. Problémy s implementací směrnic do českého právního řádu

Proces implementace práva EU do českého právního řádu je velice složitý a tato podkapitola bude popisovat, jak implementace probíhá a kde všude je možné dopustit se pochybení, které může vyústit v nesprávnou implementaci. Proces implementace se vyvíjel už od počátku 90. let 20. století v dobách předvstupních a to v návaznosti na uzavřenou Asociační dohodu z roku 1995, která byla dohodou o přidružení ČR k EU. Jednou ze smluvních povinností vyplývajících z Asociační dohody bylo přijetí přibližně 12 500 právních aktů. Z toho důvodu bylo třeba vytvořit systém, který by především řádně fungoval a byl by schopen přijetí takového množství aktů zajistit.¹¹¹ ČR se vstupem do EU zavázala implementovat směrnice, které se týkaly převážně vnitřního trhu. Požadavek ze strany EU byl mimo jiné, aby implementace probíhaly přehledným způsobem a aby nedocházelo ke zbytečným průtahům. Z toho důvodu byly přijaty Metodické pokyny, které měly proces implementace práva EU do českého právního řádu urychlit. Z toho důvodu byly v roce 2005 usnesením vlády č. 1304 přijaty Metodické pokyny¹¹², které byly novelizovány v roce 2009 přílohou k usnesení vlády č.1344/2009.

Zodpovědným institutem v procesu implementace evropského práva do českého právního řádu jsou ministerstva a ústřední orgány státní správy (tzv. gestoři). Tato odpovědnost spočívá právě na těchto orgánech z důvodu jejich postavení v legislativním procesu a jejich odborného aparátu. Tyto orgány mají na starosti kontrolu slučitelnosti českých právních předpisů s právem EU, dále také kontrolu slučitelnosti návrhu českého právního předpisu s předpisy evropského práva.¹¹³ Z toho vyplývá, že už zde mohou vznikat prvotní pochybení mající za následek nesprávně implementovanou směrnici.

Proces implementace směrnic do českého právního řádu je prováděn jako „pozitivní implementace“¹¹⁴, pod tímto pojmem si lze představit legislativní činnost spočívající

¹¹¹ MALÍŘ, Jan. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009) : institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 100.

¹¹² Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU

¹¹³ Usnesením vlády č. 396 byly stanoveny rovněž povinnosti, které budou odpovědné orgány mít.

¹¹⁴ MALÍŘ, Jan. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009) : institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 106.

v implementaci požadavků EU. Stejně důležitá jako pozitivní implementace je i negativní implementace, kterou lze chápat jako odstraňování těch ustanovení národního práva, které jsou v rozporu s právem evropským. Odstraňováním se v této souvislosti rozumí, ponechání neaplikovatelnými ustanovení, která nerespektují požadavky dané právem EU. Formální náležitosti, které musí návrh právního předpisu splňovat, jsou právní závaznost a pravidlo publicity. Budeme-li se podrobněji zabývat těmito pravidly, zjistíme, že je nutné, aby jednotlivci byli schopni ze vzniklého právního předpisu dovodit rozsah práv a povinností, které jim na základě implementované směrnice vznikají. Touto formou je zajištěna zásada právní jistoty a legitimního očekávání.¹¹⁵

Co se týče procesního zajištění implementace právních předpisů EU do českého právního řádu, je postupováno podle vnitrostátního legislativního procesu a Legislativních pravidel vlády¹¹⁶. Před podáním návrhu právního předpisu, kterým se bude implementovat směrnice, probíhá analýza, při které se zjistí, zda bude potřeba úprava vnitrostátního právního řádu. Gestori jsou zmocněni provádět tuto analýzu. Pokud dojdou k názoru, že je třeba určitá úprava, předloží návrh právního předpisu, který „by nabyl účinnosti do data provedení požadovaného předpisem EU“¹¹⁷. Gestor předkládající návrh právního předpisu je povinen připojit k návrhu důvodovou zprávu, jejíž součástí je tzv. doložka slučitelnosti s právem EU. Jedná se o „tzv. vyjádření překladatele, že jsou plně slučitelné s příslušnými předpisy EU.“¹¹⁸ Rovněž zde může dojít k pochybení, ale není to příliš pravděpodobné. Doložku slučitelnosti kontroluje odbor kompatibility Úřadu vlády ČR, který je k tomuto úkonu odpovědný.¹¹⁹ Poté co gestor připojí doložku slučitelnosti, postupuje návrh do připomínkového řízení, kde slučitelnost kontroluje odbor kompatibility, který institucionálně zajišťuje proces implementace.¹²⁰ Odbor kompatibility je součástí Úřadu pro legislativu a veřejnou správu a spadá pod Úřad vlády ČR.¹²¹

Odbor kompatibility ještě v rámci kontroly vypracuje revizní stanovisko, které by mělo pojednávat o stavu, zda byly zohledněny připomínky z připomínkového řízení. Dalším krokem je předložení návrhu vládě, která jej bude projednávat. Je-li návrh schválen vládou,

¹¹⁵ MALÍŘ, Jan. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009) : institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 106.

¹¹⁶ Usnesení vlády č.188/1998, novelizováno usnesením vlády č. 36/2010

¹¹⁷ MALÍŘ, Jan. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009) : institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 104.

¹¹⁸ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 824.

¹¹⁹ Procesní postup upravuje usnesení vlády č. 453 z 10 května 1999

¹²⁰ Stanoveno usnesením vlády č. 631 z 9. 11. 1994

¹²¹ Dříve se odbor kompatibility nazýval oddělením pro kompatibilitu a působil pod Ministerstvem spravedlnosti.

postupuje do Parlamentu, kde je předložen Výboru pro evropskou integraci Poslanecké sněmovny, který jej předběžně konzultuje a následně odsouhlasí. Celý postup je obdobný jako při schvalování vnitrostátních právních předpisů, jelikož v právním řádu ČR neexistuje pojem zjednodušeného či zrychleného schvalování předpisů, jako je tomu v EU nebo v jiných členských státech. Je zjevné, že jedná se o poměrně zdlouhavý a komplikovaný postup. Proto je možné dopustit se pochybení v kterékoli fázi. Z průzkumů vyplývá, že přísnější kontrolou prochází návrh právního předpisu již na úrovni připomínkového řízení, než na úrovni parlamentní. Svědčí o tom procento návrhů označených jako neslučitelné, kterých je na úrovni připomínkového řízení přibližně o 2 % více než na úrovni parlamentní. Systém v ČR je nastaven tak, že může dojít ke změně obsahové stránky návrhu právního předpisu v průběhu schvalování a ze slučitelného předpisu se může stát předpis neslučitelný nebo částečně slučitelný. Takové případy nejsou v praxi vzácné, proto je potřeba do budoucna věnovat větší pozornost úrovni parlamentní kontroly.

Implementace práva EU má být řádná a včasná, což v ČR představuje problém. Podmínka včasnosti nebývá příliš často naplněna, z důvodu pozdního zahájení legislativní činnosti nebo složitosti legislativního procesu. Proto velká část žalob proti ČR je zahájena z důvodu pozdní implementace směrnic. Co se týče řádnosti provedení, návrh předpisu musí splňovat jak požadavky na obsahovou správnost, tak na řádnost formálního provedení. Obsahovou správností je myšleno, aby obsah návrhu odpovídal požadavkům práva EU. V praxi toho není snadné docílit, jelikož jak víme, tak právo EU tvoří celá řada právních předpisů, od primárního práva až po nejrůznější judikáty, které evropské právo doplňují a zpřesňují. Judikatura Soudního dvora se neustále vyvíjí, proto je třeba ji sledovat, což je při velkém množství soudních rozhodnutí nelehký úkol.

Dalším problémem vznikajícím při implementaci směrnic je skutečnost, že „vtělování“ právních předpisů EU do českého právního řádu, nepřináší logickou systematičnost a přehlednost a právním předpisům neposkytuje obecný charakter, proto je často při implementaci směrnic složité „skloubit evropskou a vnitrostátní rovinu“¹²².

Problém při implementaci směrnic může nastat při snaze o zachování zásady jasnosti a přesnosti tím způsobem, aby jednotlivci mohly rozeznat rozsah svých práv a povinností a aby přejímané pojmy nebyly příliš obecné. Toto pravidlo se vylučuje s povahou směrnice, která je, co se týče svého rozsahu, často nejasná. Posledním pravidlem pro řádnou

¹²² MALÍŘ, Jan. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009) : institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 100.

implementaci směrnic je zásada ústavní konformity, což také může při praktické aplikaci způsobovat řadu problémů.

Dalším problémem plynoucím z implementace směrnic, může být skutečnost, že směrnici nelze využít pro širší okruh oblastí, z důvodu jejího příliš detailního zaměření na konkrétní oblast s unijním rozměrem.¹²³ „Má-li být český právní řád přehledný, systematický a hierarchicky řazený a nikoli chaotický, neměly by právní předpisy kazuisticky upravovat jednotlivé případy, ale naopak by měla být vyžadována jistá míra zobecnění (tj. základní pojmy měly být obecně použitelné v různých právních oblastech), kterou však právo EU ne vždy přináší. Na tyto různé přístupy se pak naráží zejména při transpozici směrnic, kdy se nedaří systematicky a logicky skloubit evropskou a vnitrostátní rovinu.“¹²⁴

3.3. Přístup Ústavního soudu ČR k odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou legislativní činností

Přístup Ústavního soudu k institutu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou legislativní činností je zásadní z toho důvodu, že se jedná o soud, který rozhoduje v poslední instanci, rozhoduje případy, ve kterých je namítán rozpor s ústavním pořádkem a přezkoumává vnitrostátní právní akty. Je obtížné analyzovat postoj ÚSČR k dané problematice, protože po přečtení několika judikátů nelze vyvozovat stoprocentní závěry. Nicméně je všeobecně známo, že ÚSČR si k unijnímu právu, co se týče jeho nadřazenosti vůči vnitrostátním právním normám, zachovává střízlivější přístup. Proto mě zaujala kauza tzv. „kroku stranou“, při kterém se skupina soudců ÚS rozešla s názorem ostatních soudců v souvislosti s vyslovením se k nečinnosti Parlamentu a jeho (ne)možným zařazením pod režim zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Skupina deseti soudců ÚS „připustila právní odpovědnost státu za legislativní nečinnost a nerespektování nálezů Ústavního soudu.“¹²⁵ Soudkyně Wagnerová se vyslovila ke skutečnosti, že nečinnost Parlamentu z dlouhodobého hlediska je protiústavní a že „není možné vyjmout Parlament z potenciálních zdrojů působících škodu přičitatelnou státu“¹²⁶.

Další část kapitoly pojednává o nálezů ÚSČR ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08, ve kterém se jednalo o to, že žalobce se domáhal zrušení §13 zákona č. 82/1998 Sb.,

¹²³MALÍŘ, Jan. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009) : institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 110.

¹²⁴ tamtéž

¹²⁵ BOBEK, M a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 338.

¹²⁶ BOBEK, M a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 339.

o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Žalobce tvrdil, že tento paragraf je v rozporu s čl. 2 Listiny základních práv a svobod. Rozpor shledával žalobce v tomto „nesprávný úřední postup není zákonem definován, a to vzhledem k mnohosti jeho forem, avšak jeho formulace je vágní, takže výklad tohoto ustanovení vede v praxi k tomu, že jakákoli normotvorná činnost orgánu veřejné moci je de facto nepostižitelná, a to i v případě, že orgán veřejné moci překročí své zmocnění při odvozené normotvorbě, a tak orgány i vláda mohou libovolně a svévolně při odvozené normotvorbě překračovat zmocnění, aniž by v případě, že takovým postupem způsobí jinému škodu, za porušení své povinnosti odpovídaly“¹²⁷. Žalobce z těchto důvodů a také z důvodu domnívaného rozporu s ústavním pořádkem požaduje zrušení §13 zákona č. 82/1998 Sb.

K celé věci se vyjadřovala nejprve Poslanecká sněmovna a po té i Senát. Obě komory Parlamentu byly toho názoru, že nesprávný úřední postup má svou přesnou definici, tudíž se nejedná o pojem vágní a při projednávání návrhu zákona a při jeho schvalování se postupovalo pravidel, přijetí se řádně odhlasovalo a nebyly vysloveny námitky, které by směřovali k §13 zákona č. 82/1998 Sb. Senát ještě doplnil, že výklad právního pojmu „nesprávný úřední postup“ náleží soudu a že posouzení namítaného rozporu s ústavním pořádkem posoudí Ústavní soud, který je k tomu zmocněn.

Ústavní soud však argument žalobce týkající se chybějící definice pojmu „nesprávný úřední postup“ nepřijal a odůvodnil to tím, že „úlohou každého obecného soudu je, aby vhodnými interpretačními metodami objasnil obsah použitého pojmu "nesprávný úřední postup"“¹²⁸. Dále se Ústavní soud vyjádřil k tomu, že za použití výkladových metod právních pojmů, může být za nesprávný úřední postup považován jakýkoli úřední postup, který je učiněn v rozporu s právními předpisy. Při tomto výkladu neshledává pojem „nesprávný úřední postup“ vágní, a tudíž ani v rozporu s čl. 2. odst. 2 Listiny.

Žalobkyně se také u soudu domáhala náhrady škody, která jí jako „provozovatelce nestátního zdravotnického zařízení měla vzniknout nesprávným úředním postupem vlády při stanovení objemových a časových limitů, na jejichž základě došlo ke krácení úhrad za poskytnutou zdravotní péči“¹²⁹. Ústavní soud rozhodl ve věci takto, žalobkyně měla požadovat náhradu škody po příslušné zdravotní pojišťovně a ne požadovat odškodnění po České republice nebo Ministerstvu financí, vůči nimž byla její žaloba směřována. Ústavní

¹²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl.ÚS 36/08.

¹²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl.ÚS 36/08.

¹²⁹ tamtéž

soud neshledal rozpor § 13 zákona č. 82/1998 Sb. s ústavním pořádkem, proto návrh žalobkyně na zrušení uvedeného paragrafu zamítl.

Domnívám se, že žalobce nemohl se svou žalobou uspět, protože i přesto že je více paragrafů zákona č. 82/1998 Sb. vágních, je na soudech, aby takové pojmy správně interpretovaly a aplikovaly v souladu s platnými právními předpisy. Co se týče namítané nepostižitelnosti orgánů veřejné moci, ztotožňuji se s názorem žalobkyně, jelikož při přečtení několika rozsudků podobného typu, se soud zachoval, jakoby se mu lidově řečeno „šláplo na kuří oko“ a téměř nikdy nepřiznává pochybení na straně státu. Stejně tak se chová například i Francie (více v poslední kapitole).

Nález ÚS č. 1521/10 ze dne 9. 2. 2011 demonstruje přístup Ústavního soudu k problematice odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou legislativní činností. V nálezu se stěžovatelka domáhala zrušení rozhodnutí soudů, u kterých se odvolávala. Stěžovatelka argumentovala tím, že došlo k porušení jejích práv stanovených Listinou základních práv a svobod. Konkrétně se mělo jednat o porušení práva na spravedlivý proces, práva na zákonného soudce a také podle jejího tvrzení došlo k porušení práva na náhradu škody, která jí byla způsobena v důsledku nesprávného úředního postupu. Tato stížnost prošla přes odvolací soudy až k Ústavnímu soudu, ke kterému podala stížnost na způsob projednání stížnosti Nejvyšším soudem. Stěžovala si na to, jak se Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí vypořádal s jejím návrhem podat předběžnou otázku Soudní dvoru EU a také na jeho vyjádření se k aplikaci unijního práva na její stížnost. Stěžovatelka vytykala Nejvyššímu soudu, že se nezabýval hlouběji jejím argumentem „ohledně nesprávného právního posouzení odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením komunitárního práva a uvedl, že zodpovězení otázky, jaké povinnosti má stát podle směrnice 80/155/EHS, je pro posouzení věci nevýznamné a to i přesto, že stěžovatelka namítala, že tato směrnice není provedena řádně a že v příčinné souvislosti s tím vznikla stěžovatelce škoda“¹³⁰. Dále soud odmítl uznat její argument, že jí náleží obdobná náhrada škody jako v případě Francovich. Toto tvrzení řádně neodůvodnil a tím podle stěžovatelky porušil její právo na spravedlivý proces. Dále stěžovatelka požadovala ve své stížnosti k Ústavnímu soudu, aby jí „přiznal "náhradu nákladů řízení, tzn. nákladů právního zastoupení“¹³¹. Stěžovatelka považovala svou stížnost za důvodnou už z toho hlediska, že ke stížnosti připojila odkaz na nález Ústavního soudu spisové značky Pl. ÚS 36/08 ze dne 8. 7. 2010 a uvedla, že soud má povinnost každý svůj návrh řádně odůvodnit a na podporu svého tvrzení odkázala na další rozhodnutí ÚS. Stěžovatelka je

¹³⁰ Nález ÚS ze dne 9. února 2011, sp. zn. 1521/10.

¹³¹ tamtéž

poskytovatelkou zdravotní péče jako porodní asistentka a rozhodla se uplatnit své právo na náhradu škody, kterou požaduje po Ministerstvu zdravotnictví za to, že na základě počtu bodů, které jsou určovány podle vykonaných služeb v daném období, spadá do jiné kategorie, než podle které jí byla vyplacena úhrada za poskytované služby. Nutno podotknout, že „výše hodnoty bodu je stanovena jako výsledek dohodovacího řízení vedeného pro každé pololetí mezi zástupci zdravotních pojišťoven a zástupci poskytovatelů zdravotní péče“. Stěžovatelka argumentovala, že jí byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda. Dále ve své stížnosti označila rozlišování mezi velikostí zdravotnických zařízení a s tím souvisejících bodů, nutných k získání úhrady za diskriminační.

Soud prvního stupně učinil závěr, že činností správního orgánu nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu a stěžovatelce tak nebyla způsobena škoda, za kterou by nesl stát odpovědnost. Dále se vyjádřil k námitce diskriminace tak, že rozlišování mezi velkým a malým zdravotnickým zařízením není ve své povaze diskriminační a pro toto rozlišování existují vážné důvody. Následně uvedl, že kategorie 921, do které spadá profese porodní asistentky, se řadí pod kategorii 925 a o tomto zařazení rozhoduje Česká asociace porodních asistentek a nikoli stát, tudíž nelze uplatňovat náhradu vzniklé škody vůči státu. „Konečně se soud prvního stupně neztotožnil s námitkou stěžovatelky, že žalovaná se dopustila porušení evropského práva, když nezabezpečila řádnou implementaci směrnice 80/155/EHS. Tato směrnice byla do českého právního řádu implementována v podobě zákona č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů. „Citovaná směrnice podle názoru soudu prvního stupně nezavazuje členské státy k právnímu zakotvení toho, že porodní asistentky musí být propláceny ze systému veřejného zdravotního pojištění. V tomto ohledu směrnice ponechává otázku financování poskytnuté zdravotní péče na vnitrostátní úpravě.“¹³²

Stěžovatelka se proti rozhodnutí odvolala k Městskému soudu v Praze, který rozhodnutí obvodního soudu potvrdil a dodal ještě, že podle jeho názoru nebylo nutné podávat předběžnou otázku SDEU, protože pro rozhodnutí sporu nebyla rozhodující. Dále připomenul, že SDEU není zmocněn k přezkoumávání souladu vnitrostátního práva s unijním právem, nýbrž má přispívat k jeho správnému výkladu.

Stěžovatelka podala odvolání proti rozsudku k Nejvyššímu soudu a připojila k němu hned několik otázek. Jednou z nich bylo, zda „normativní činnost orgánů veřejné správy,

¹³² Nález ÚS ze dne 9. února 2011, sp. zn. 1521/10.

například vydávání vyhlášek a nařízení, je či není úředním postupem, který může být též nesprávný, a zakládat tak nárok na náhradu škody¹³³.

Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí potvrdil rozsudek Městského soudu a na položenou otázku odpověděl, že se v uvedeném případě nejedná o úřední postup a proto nebude možné aplikovat odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem a to z toho důvodu, že pro stanovování bodů a s tím spojených úhrad poskytovaných ze zdravotního pojištění jsou upravovány zvláštním postupem Ministerstva zdravotnictví, který je publikován ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví.

Co je na rozsudku Nejvyššího soudu zajímavého? Nejvyšší soud uvedl, že „Odpovědnost státu za porušení unijního práva (nejčastěji jako důsledek vadně či nevhodně implementované směrnice do národního právního řádu) není totožná s odpovědností státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.“¹³⁴. Což odporuje tomu, že tento zákon je jediným právním předpisem, na jehož základě lze dovodit odpovědnost členského státu za škodu způsobenou legislativní činností, která v právním řádu České republiky spadá pod nesprávný úřední postup, nebo nezákonné rozhodnutí.

Ústavní soud, ke kterému se stěžovatelka odvolala a stěžovala si na postup projednávání u Nejvyššího soudu, zamítl její stížnosti a potvrdil rozhodnutí Nejvyššího soudu. Pouze v jedné věci se vyjádřil odlišně. Ústavní soud konstatoval, že soudy mají povinnost vykládat zákon o odpovědnosti státu ve světle unijních právních předpisů týkajících se odpovědnosti státu za škodu. Proto dal stěžovatelce v tomto případě za pravdu a souhlasil s nedostatečným vysvětlením, jak vyneseny rozsudek odpovídá účelu unijním právním předpisům. Z toho důvodu Ústavní soud rozhodl, že stížnost je důvodná a rozhodnutí Nejvyššího soudu zrušil, protože bylo dotčeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces. Předchozí rozhodnutí Městského soudu však nezrušil. Uplatnil přitom také ochranu ústavnosti, která souvisí s co nejnižším množstvím zásahů ze strany Ústavního soudu do činnosti obecných soudů, protože Ústavní soud není nadřazený obecným soudům ve smyslu kontroly jejich činnosti. Přezkoumává pouze, zda nedošlo k porušení práv účastníků řízení. Návrh stěžovatelky na náhradu nákladů řízení odmítl, jako zjevně neopodstatněnou.¹³⁵

¹³³ tamtéž

¹³⁴ tamtéž

¹³⁵ Nález ÚS ze dne 9. února 2011, sp. zn. 1521/10.

3.4. Aplikace unijního práva Nejvyšším soudem ČR

Nejvyšší soud se při své rozhodovací činnosti setkává s aplikací práva EU na denním pořádku prostřednictvím používání právních předpisů, které byly za pomoci směrnic unijního práva transponovány. Soudy jsou povinny unijní právo interpretovat eurokonformně, což může způsobovat soudcům problémy. Nejvyššímu soudu nečiní problémy vypořádat se vícejazyčnými překlady směrnice, které používá při své rozhodovací činnosti pro srovnání a dosažení tak co.¹³⁶ Tuto skutečnost lze doložit na případu 28 Cdo 864/2008, kde se jednalo o výklad slova „provozovna“. Nejvyšší soud odmítl podat předběžnou otázku SDEU a použil k výkladu jazykově-komparativní metodu a výše zmíněný případ vrátil soudu rozhodujícím v předchozí instanci k projednání¹³⁷. Takových případů by se dalo jmenovat více, nicméně je třeba mít na paměti stanovený pro tuto diplomovou práci, proto si dovoluji na další případy pouze odkázat¹³⁸. Nejvyšší soud na podporu eurokonformního výkladu založil databázi soudních rozhodnutí, které mají informovat o tom, zda bylo unijní právo aplikováno či nikoli a poskytnout tak soudcům vodítko při rozhodování obdobných případů u soudů nižších stupňů.¹³⁹ Aplikace institutu odpovědnosti státu za porušení unijního práva v praxi Nejvyšším soudem už je od výše zmíněné vstřícnosti poněkud v jiné rovině, o čemž budou vypovídat i následující vybraná rozhodnutí.

Na rozhodnutí Nejvyššího soudu 25 Cdo 1124/2005 si můžeme demonstrovat, jak se soud vypořádal s otázkou odpovědnosti moci zákonodárné a s žalobou na porušení článku 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod. Jednalo se o to, že žalující strana uplatňovala nárok na náhradu jim vzniklé škody, způsobenou nesprávným úředním postupem orgánu státu, kterou „spatřují v nečinnosti vlády v úpravě nájemních vztahů k bytům a v tom, že na nájemné stanovila cenové moratorium nařízením č. 567/2002, jež bylo posléze zrušeno Ústavním soudem, a zrušeny byly rovněž výměry ministerstva financí o maximálním nájemném.“¹⁴⁰

Pokud však vláda předloží návrh zákona Poslanecké sněmovně a ta jej neschválí, nejedná se zde o nesprávný úřední postup, jelikož i podle rozhodnutí soudu, se nejedná o nečinnost orgánu a proces přijímání zákonů není úředním postupem ve smyslu zákona

¹³⁶ MALÍŘ, Jan. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009) : institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 153.

¹³⁷ MALÍŘ, Jan. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009) : institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 827.

¹³⁸ Usnesení NS ve věci 29 Nd 336/2007, 20 Cdo 710/2006, 28 Cdo 1158/2005, apod.

¹³⁹ MALÍŘ, Jan. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009) : institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 160.

¹⁴⁰ Rozhodnutí NS ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005.

č. 82/1998 Sb., proto zde nevzniká odpovědnost státu. Celá věc se dostala až před Ústavní soud, který zaujal stanovisko, že regulace nájemného není porušením čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě¹⁴¹. Žalobci se ve svém odvolání dovolávají nesprávného rozhodnutí ve věci a to z toho důvodu, že podle nich došlo k nesprávnému právnímu posouzení věci a vadě řízení.

Dále si stěžovali na protiústavnost zákona č. 82/1998 Sb., který podle nich zužuje odpovědnost státu za škodu, protože nepřijetí zákona je nesprávným úředním postupem, za nějž nese stát odpovědnost.¹⁴² Žalující navrhli předložit věc SDEU pro posouzení souladu českého práva s unijním právem ve věci regulovaného nájemného. Nejvyšší soud však zamítl žádost o podání předběžné otázky SDEU a argumentoval přitom tím, že regulovaným nájemným nedochází k žádné diskriminaci na základě státní příslušnosti nebo vůči jiným nájemníkům, proto je žádost podat předběžnou otázku SDEU neopodstatněná.

Vrátíme-li se ještě k odpovědnosti zákonodárského moci, legislativní proces není úředním postupem a tudíž nepodléhá soudní kontrole. Členové zákonodárského sboru při přijímání zákona nehlasují podle žádných právních předpisů, jsou vázáni pouze podle Ústavy ČR vykonávat svůj mandát v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí¹⁴³, což je jedním z principů suverenity moci zákonodárské. To však neznamená, že by odpovědnost moci zákonodárské byla ve všem vyloučena. Pokud například dojde k vyhlášení jiného textu zákona než toho, který byl při hlasování schválen, zákonodárský sbor se za to stává odpovědným.¹⁴⁴

K posouzení porušení čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě se Nejvyšší soud vyjádřil následovně: „Odvolacím soudem byl zrušen rozsudek soudu prvního stupně ve výroku o zamítnutí žaloby na určení, že Českou republikou byl porušen článek 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod, a řízení bylo zastaveno pro nedostatek pravomoci tuzemského soudu k takovému určení. Závěr odvolacího soudu, že k požadovanému určení není dána pravomoc českých soudů, je správný.“¹⁴⁵

Dalším zajímavým judikátem Nejvyššího soudu z posledních let je případ 25 Cdo 1893/2008, který se podobně jako předchozí rozhodnutí zabývá regulovaným nájemným, akorát s tím rozdílem, že žalobce se domáhá vůči státu náhrady škody, která mu byla

¹⁴¹ Nález ÚSČR ze dne 21. června 2000, sp. zn. 231/2000 Sb.,

¹⁴² Rozhodnutí NS ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005.

¹⁴³ podle čl. 23 odst. 3 a čl. 26 Ústava

¹⁴⁴ Nález ÚSČR ze dne 22. září 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.

¹⁴⁵ Rozhodnutí NS ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005.

způsobena zrušením vyhlášky Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., nálezem Ústavního soudu ČR č. 231/2000 Sb. Škoda mu byla způsobena rozdílem v ceně nájemného, který vznikl mezi nájemným smluvním a nájemným regulovaným. Odvolací Městský soud v Praze s přihlédnutím k nálezům Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 20/05 a I. ÚS 489/05 dovodil, že „dlouhodobá nečinnost Parlamentu ČR, spočívající v nepřijetí pozitivní právní úpravy regulace, resp. deregulace nájemného je protiústavní, avšak nedovodil, že by nepřijetí zákonné úpravy pro oblast nájemného zákonodárným sborem bylo nesprávným úředním postupem“¹⁴⁶.

Odvolací soud se zabýval možností odpovědnosti státu za škodu vzniklou v důsledku protiústavní nečinnosti zákonodárského sboru podle § 420 občanského zákoníku, avšak pouze za předpokladu vzniklé škody. Podle rozhodnutí odvolacího soudu: „Nárok na náhradu škody vůči státu však může přicházet v úvahu jen tam, kde se oprávněný nedomůže svého práva přímo proti druhému účastníku závazkového vztahu. Jelikož se žalobce žádným způsobem nepokusil domoci se svého nároku na nájemcích, není tak schopen tvrdit ani prokázat vznik škody, natož její výši.“¹⁴⁷

Žalobce se nicméně obrátil se svým dovoláním na Nejvyšší soud, že oba soudy, které tuto záležitost projednávaly, posuzovaly pouze dobu po zrušení regulačních vyhlášek a nebraly tedy v potaz škodu vzniklou pronajímateli, která mu vznikla v důsledku nízkých cen pronájmu a nebyla tak ochráněna jeho práva. Z toho důvodu shledává řízení jako vadné, které tak vede k nesprávnému rozhodnutí žaloby. Podle žalobce soudy rozhodující v předchozích instancích stavěly svá rozhodnutí na neúplných informacích a žalobce se tak domáhá zrušení rozsudku, které vydal Městský soud v Praze.

Nejvyšší soud rozhodl, že odvolání se proti pravomocnému rozhodnutí není přípustné. Odvolací soud rozhodl na základě dané skutečnosti, že přijímání zákonů Poslaneckou sněmovnou ČR nelze považovat za úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb., a stejně jako v rozhodnutí 25 Cdo 1124/2005, zákonodárci nejsou odpovědní za výsledky hlasování o návrhu zákona. Nejvyšší soud se k argumentaci žalobce o nedostatečné ochraně pronajímatelů vyjádřil následovně, jelikož vyhlášky ministerstev spadají do kategorie aktů „vyznačují se svou abstraktností a obecností; nejedná se o akty individuálně právní, jež by byly výsledkem rozhodovací činnosti v konkrétních věcech“¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Rozhodnutí NS ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. 25 Cdo 1893/2008.

¹⁴⁷ tamtéž

¹⁴⁸ Rozhodnutí NS ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. 25 Cdo 1893/2008.

Tvorba vyhlášek je normativní činností ministerstva a nespadá do úředních postupů podle zákona č. 82/1998 Sb. Možnost posuzovat skutkový stav podle § 420 občanského zákoníku není přípustná, jelikož odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem není předmětem zákoníku. Soud zde opět zopakoval, že zákonodárny orgán při výkonu legislativní činnosti, není odpovědný ani za navrhování zákona ani za výsledek hlasování.

4. Odpovědnost členského státu za porušení unijního práva legislativní činností ve vybraných zemích

Jak už bylo zmiňováno v předchozích kapitolách, postoj vnitrostátních soudů je důležitý pro oblast odpovědnosti členských států a to z toho důvodu, že míru praktické aplikace institutu odpovědnosti členských států lze odvozovat právě od její aplikace vnitrostátními soudy v soudních řízeních.

Není jednoduché provést detailní analýzu toho, jakým způsobem se soudy jednotlivých členských států staví k problematice odpovědnosti státu za škodu a stejně tak není snadné provést komparaci toho, jak je odpovědnost státu za škodu aplikována v členských státech. Existuje celá řada kauz a soudních případů, ty se však věnují různým odvětvím odpovědnosti a neodráží tak pohled na celkovou situaci v dané zemi. Proto je těžké po přečtení několika rozsudků si ihned vytvářet pohled na přístup dané země k institutu odpovědnosti. „Navíc publikované zprávy se zdaleka netýkají všech členských států. Co je však závažnější, nevycházejí ze stejné metodiky, resp. soustřeďují se na rozmanité tematické okruhy, které jsou často významné zejména z hlediska vnitrostátního práva, což širší mezistátní srovnání situace dále znesnadňuje. Je tak možné učinit pouze určitá porovnání o určitých obecných tendencích.“¹⁴⁹

Jak už bylo uvedeno v předchozích kapitolách, dohled nad aplikací unijního práva členskými státy provádí na unijní úrovni Komise, která o tom zpracovává každoročně zprávu, jejíž součástí je kapitola¹⁵⁰, věnující se aplikaci unijního práva vnitrostátními soudy. Tato pasáž je součástí zprávy o dohledu od roku 1996 a jsou do ní řazeny případy aplikace odpovědnosti členských států.¹⁵¹

Obecně lze říci, že se soudy nestaví proti Soudnímu dvoru v tom smyslu, že by zpochybňovaly nebo se snažily bojovat proti principu odpovědnosti coby součásti vnitrostátních právních řádů. Jak uvádí Malíř ve své publikaci *Odpovědnost členského státu za škodu v právu EU*, najdeme pouze ojediněle situace, kdy by vnitrostátní soud vědomě nezohlednil při svém rozhodování unijní normy. Stává se to pouze v situacích, kdy vnitrostátní soud nepodá předběžnou otázku Soudnímu dvoru, nebo unijní normu dostatečně nepropojí s vnitrostátní normou. Jako příklad můžu uvést Řecko. Jednalo se o to, že „odvolací

¹⁴⁹ MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s.164.

¹⁵⁰ Podrobněji: European Commission. *Application of the EU law, Annual report*[online] Europa.eu, 22. Října 2013. Dostupné na <http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm>.

¹⁵¹ tamtéž

soud v řízení o náhradě škody, která měla žalobci vzniknout nesprávnou transpozicí směrnice z oblasti vzájemného uznávání kvalifikací, vyslechl argument ze strany žalobce o právu na náhradu škody podle rozsudku Francovich, sám také připustil, že stát je povinen transponovat směrnici, nicméně konstatoval, že nespadá do pravomoci soudů zasahovat do toho, jak bude tato povinnost naplněna a to zejména přiznáním náhrady za takto vzniklou škodu.¹⁵²

Po posouzení dostupných výročních zpráv a rozsudků, lze vyvodit závěr, že mezi soudy členských států existují velké rozdíly v aplikaci institutu odpovědnosti členského státu a rovněž mezi výsledky, kterých bylo touto aplikací dosaženo.

4.1. Stručně k odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou legislativní činností ve Francii, Německu, Belgii, Irsku a Španělsku

Mezi členskými státy lze vybrat jeden, jehož soudy striktně dodržují institut odpovědnosti členského státu za škodu a poškozeným přiznávají nárok na náhradu vzniklé škody. Jedná se o soudy Spojeného království.¹⁵³ Které si tuto pozici získávaly postupně již od dob, kdy došlo k vydání rozsudků ve věci Francovich a následně Brasserie de Pecheur. Jako příklad podporující tvrzení o soudech Velké Británie mohou zvolit rozsudek ve věci Scullion, ve kterém šlo o to, že se skupina žen domáhala nároku na sociální dávky, které jim byly upřeny, což bylo v rozporu se směrnicí o rovném zacházení mezi muži a ženami. Soudy Spojeného království přiznaly tuto náhradu škody.¹⁵⁴

Ve Francii k institutu odpovědnosti členského státu za škodu zaujímají poněkud odlišné stanovisko. Zejména správní soudy v soudních řízeních o náhradu škody vzniklou činností zákonodárce označují za jádro škody prováděcí předpisy ministerstev a nepřiznávají příčinu zákonům, které evidentně nejsou v souladu s unijním právem. Soudní orgány se tímto jednáním vymanily tomu, aby odpovědnost za pochybení zákonodárce dopadala na hlavu státu. Nicméně lze najít i případy, kdy takové jednání nebylo možné uplatnit. Jedná se například o případ ve věci Dangeville, „kde šlo o náhradu škody vzniklé uložením povinnosti odvést DPH z transakce, která měla být podle unijní směrnice, jež ale nebyla Francií transponována, od daně osvobozena. V tomto případě nebylo možné vyloučit pochybení

¹⁵² MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 166.

¹⁵³ VERSLUIS, Esther. *Explaining Variations in Implementation of EU Directives* [online]. European Integration online Papers, 26. listopadu 2004 [cit. 27. Ledna 2014] <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-019a.htm>>

¹⁵⁴ MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 166.

zákonodárce.¹⁵⁵ Francie se k tomu postavila tak, že vrátila neoprávněně vybraný poplatek, odmítla však nahradit vzniklou škodu. Případ Dangeville se později dostal až před Evropský soud pro lidská práva.¹⁵⁶

Méně odmítavě se k aplikaci odpovědnosti státu za škodu způsobenou legislativní činností staví soudy, které jsou na hierarchicky nižším stupni a soudy, do jejichž kompetence institut odpovědnosti státu za škodu patří pouze částečně. Jak uvádí Malíř v knize *Odpovědnost členského státu za škodu v právu EU*, je to pouze otázka času, kdy správní soudy změni svůj negativní přístup k aplikaci odpovědnosti státu za škodu způsobenou legislativní činností.

O Německu lze konstatovat, že jsou žaloby na náhradu škody vzniklé pochybením zákonodárce zpravidla zamítány pro nesplnění podmínek pro vznik odpovědnosti za škodu. Významným příkladem je tomu v předchozích kapitolách zmiňovaný případ *Brasserie du Pêcheur*. Málo který případ, podle německých soudů, naplní podmínku dostatečné závažnosti. Německé soudy se rovněž staví skepticky k uplatňování nároku na škodu vzniklou opomenutím implementovat unijní směrnici, o čemž jsme se mohli přesvědčit již v rozhodnutí *Dillenkofer*. Opět můžeme přístup německých soudů charakterizovat obdobně jako francouzských soudů a to tak, že soudy nižších stupňů jsou k aplikaci institutu odpovědnosti státu za škodu a následně přiznávání nároku na náhradu škody přívětivější.

Rozdílně přistupují k aplikaci institutu odpovědnosti soudy Belgie a Irsko. Na rozdíl od velkých členských států v soudních řízeních přiznávají náhradu škody a aplikují odpovědnost státu za legislativní újmu. Na podporu tohoto tvrzení mohu uvést příklad rozsudku belgického soudu „týkající se odpovědnosti státu za škodu způsobenou prováděcím předpisem o schvalování typu, který znemožnil uvádět na belgický trh autobusy vyrobené v jiném členském státě, pokud nesplnily zvláštní parametry stanovené belgickým právem.“¹⁵⁷

Soudy v Irsku plně aplikují náhradu škody vůči státu, který se dopustil škody tím, že včas neimplementoval směrnici. Náhradu škody irské soudy přiznaly i v soukromoprávní sféře, kde se odpovědnost za škodu způsobenou legislativní činností promítla do činnosti úředně pověřených osob, které stát zmocnil k provedení úkonu vedoucího k transpozici směrnice.

¹⁵⁵ MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 167.

¹⁵⁶ Podrobněji: European Court of Human Rights [online]. Dostupné na <<http://www.echr.coe.int/>>.

¹⁵⁷ MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 169.

Posledním státem, o kterém se zmíním, bude Španělsko. Znáмым rozsudkem v oblasti odpovědnosti státu za škodu způsobenou legislativní činností je případ CST. Jednalo se v něm o to, že poskytovatel digitálního televizního vysílání požadoval vůči státu náhradu škody, která mu vznikla v souvislosti s novelou zákona, kterým měla být transponována směrnice unijního práva. Španělský soud vynesl rozsudek ve prospěch žalobce a přiznal mu náhradu škody. Tento případ se dostal až před Soudní dvůr EU, protože na Španělsko byla podána žaloba pro rozpor vnitrostátní legislativy s unijním právem.

Po prostudování dalších rozsudků lze konstatovat, že Španělsko se k žalobám jednotlivců vůči státu staví velice kladně a není nijak nezvyklé, že jim přiznává náhradu škody a aplikuje odpovědnost státu za škodu způsobenou legislativní činností. Nejčastějším typem žalob jsou především ty, kdy stát neimplementuje směrnici včas nebo ji neimplementuje správně.

Celkově lze říci, že i přes významné rozsudky jako jsou například Francovich nebo Brasserie du Pêcheur, domáhání se náhrady škody způsobené legislativní činností státu, není stále jednoduché. A to z hlediska jak odtažitého přístupu soudů členských států k tomuto institutu, tak z důvodu nákladnosti soudních řízení zejména před nejvyššími soudy daných zemí. „Lze souhlasit s tím, že aplikace odpovědnosti není vždy jednotná, a to ani v rámci právních řádů, resp. Soudů jednotlivých členských států. Na místo úvah, zda by řízení o žalobách na náhradu škody způsobené porušením unijního práva nemělo být uceleně kodifikováno a svěřeno do pravomoci unijních soudů, by bylo vhodnější, aby Soudní dvůr upřesnil, jak s podmínkami vzniku odpovědnosti pracovat. Aby prohloubil koncept dostatečně závažného porušení unijního práva a rozvinul pravidla posuzování příčinné souvislosti.“¹⁵⁸

¹⁵⁸ MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 170.

Závěr

Institut odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením unijního práva legislativní činností je poměrně problematickou oblastí, co se týče její praktické aplikace. Ačkoliv na unijní úrovni nejsou podmínky zakládající odpovědnost členského státu za škodu vzniklou v důsledku porušení unijního práva legislativní činností smluvně upraveny, judikatura SDEU je v tomto směru velice bohatá. Ne tak rozmanitá je však právní úprava na národní úrovni. Česká republika od svého vstupu do EU nebyla schopna přijmout nebo novelizovat zákon, který by upravoval procesní postup pro oblast zákonodárné (ne)činnosti Parlamentu, vlády a ministerstev a rovněž porušení unijního práva český soudy posledního stupně. Odpovědnost členského státu za škodu a s ní spojené nároky na náhradu škody lze uplatňovat pouze na základě zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který přesto že byl zákonodárci přijat v době probíhající harmonizace českých právních předpisů s unijními, institut odpovědnosti do jeho znění nezakomponovali. Vláda se nicméně již několikrát pokusila onu potřebnou novelu provést, zatím však bez úspěchu. Posledním neúspěšným pokusem se stal vládní návrh novely zákona ze dne 18. prosince 2013.

Chybějící legislativa v oblasti odpovědnosti státu za škodu způsobenou legislativní činností činí subjektům domáhajícím se náhrady škody před soudními orgány těžkosti. Poškozeným nezbývá, než se domáhat nároku na uplatnění náhrady škody prostřednictvím zákona č. 82/1998 Sb., který újmu způsobenou činností zákonodárné nebo exekutivní moci neupravuje. Nicméně ani nevylučuje zahrnutí těchto orgánů pod pojem státní orgán, který by bylo možné zařadit jako nositele odpovědnosti podle výše zmíněného zákona. Jenže praxe je v tomto ohledu odlišná. Nejvyšší soud vyloučil možnost odpovědnosti jakéhokoli státního orgánu za normativní činnosti a tím zavřel dveře před touto možností aplikace zákona o odpovědnosti. Ani přístup ostatních českých soudů celou situaci neusnadňuje. Jak už bylo uvedeno, nejdělitavější přístup zaujímá k celé problematice Nejvyšší soud, který ve svých rozhodnutích odmítá přiznat odpovědnost za škodu zákonodárné nebo legislativní moci a rovněž odmítá podřadit odpovědnost členského státu za porušení unijního práva pod režim zákona č. 82/1998 Sb. Ústavní soud svými nálezy názor Nejvyššího soudu převážně potvrzuje, i když ne vždy zastává tento názor. Na kauze „krok stranou“ jsme si mohli dokázat, že (ne)činnost Parlamentu nemůže zůstat

z dlouhodobého hlediska bez postihu. Pokud by se odpovědnost Parlamentu nebo jiných orgánů státní moci vymykala úpravě zákona č. 82/1998 Sb., znemožňovala by tak poškozeným právo uplatňovat jejich nárok před soudy, což by bylo protiústavní.

Nedostatečná právní úprava v této oblasti činí z dlouhodobého hlediska velké problémy. Domnívám se však, že nově přijatá právní úprava by neměla být zcela novým a obsáhlým zákonem, který by nadměru rozšiřoval ten současný. Mělo by se jednat o změny koncepčního charakteru, jež by rozšířily okruh subjektů, kterým lze přičíst odpovědnost za jejich (ne)činnost a rozšíření typů jednání, které vedou ke vzniku odpovědnosti a v neposlední řadě rozšíření judikatury v této oblasti. Tyto nedostatky jsou rovněž více než patrné z rozhodovací činnosti ostatních členských států, bez ohledu na dobu jejich členství v EU. Proto při rozhodovací činnosti českých soudů nelze z jejich rozsudků vycházet a inspirovat se jimi v pravém slova smyslu. Až některé výjimky jako jsou například soudy Spojeného království, Irska nebo také Španělska, nicméně ani to nelze s jistotou tvrdit. Na podporu tohoto tvrzení bychom si museli přečíst veškeré rozsudky (nebo alespoň většinu) učiněné soudy v těchto zemích.

Cílem diplomové práce bylo vyhodnotit, zda jsou podmínky pro uplatnění nároků na náhradu škody dostatečné a jaký je právní rámec odpovědnosti za porušení unijního práva legislativní činností v ČR a jak k této problematice přistupují soudy. Vyhodnocení je takové, že podmínky pro uplatnění nároku na náhradu škody jsou z důvodu chybějící legislativy v této oblasti nedostatečné a s tím i spojený právní rámec odpovědnosti za porušení unijního práva legislativní činností. Jak k této problematice přistupují soudy, jsem vyhodnotila už výše. Ještě zbývá doplnit, že přístup nižších soudů lze hodnotit jako o něco vstřícnější proti přístupu Nejvyššího nebo Ústavního soudu.

Práce měla ověřit hypotézu, že v České republice jsou podmínky pro uplatnění náhrady škody nedostatečné a to jak z důvodu chybějící legislativy, tak pro zdrženlivý přístup soudů. Domnívám se, že hypotézu ověřovala celá třetí kapitola této práce a považuji ji z hlediska zjištěných skutečností a stavu české legislativní i soudní činnosti za potvrzenou. V úvodu diplomové práce byla položena výzkumná otázka, zda Česká republika plní požadavky, které na ni unijní právo v oblasti odpovědnosti za škodu klade? Na otázku nezbývá než odpovědět negativně. Po prostudování všech materiálů a soudních rozhodnutí, které mi pro zpracování textu byly k dispozici, musím učinit závěr, že Česká republika neplní požadavky, které na ni unijní právo klade. A to jak z důvodu chybějící legislativy v oblasti odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením unijního práva

legislativní činností, tak z důvodu poměrně velkého množství směrnic, které ČR řádně nebo včasné do českého řádu neprovedla. Z celé problematiky lze vyvodit závěr, že poškozeným subjektům je znesnadňován přístup k domáhání se náhrady škody a to z důvodu neexistence právní argumentace i právního základu.

Seznam použité literatury

Monografie a sborníky

BOBEK, M a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011. 606 s.

DE BÚRCA, Gráinne, CRAIG, Paul. *EU Law, text, cases and materials*. 5. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011. 1155 s.

FALKNER, Gerda a kolektiv. *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, [online] googlebooks.cz, s. 12 a násl., vydavatelství: Cambridge university 2005
TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. 869 s.

KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2002. 158 s

MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 262.

MALÍŘ, Jan. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009) : institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 255 s.

STEHLÍK, Václav; HAMULÁK, Ondrej. *Praktikum práva Evropské unie: Ústavní základy a soudnictví*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011. 176 s.

STEINER, Josephine; WOODS, Lorna. *EU Law*. 10th edition. New York : Oxford University Press, 2009. 776 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda; STEHLÍK, Václav. *Ústavní základy Evropské Unie, Evropské právo 1*. Praha: Linde a.s., 2007. 310 s.

TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. 869 s.

TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012. 192 s.

VĚRNÝ, Arsene. *Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1998. 447 s.

Odborné články a internetové zdroje

MRÁZKOVÁ, Lenka. Odpovědnost členského státu EU za škodu vzniklou jednotlivci. *Právní rádce*, 2002, roč. 10, č. 11, s. 5 - 10.

PELIKÁNOVÁ, Irena. Porušení komunitárního práva členskými státy postihuje ESD sankcemi. *Právní zpravodaj* 2005, roč. 6., č. 9, s. 1 - 5.

NEUBAUER, Jindřich. Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu. *Právním fórum* 2009, roč. 6., č. 12, s. 544 - 546.

ROSS, Malcolm. *Beyond Francovich*. The modern law review onlinelibrary.wiley.com [online]. Leden 1993[cit. 28. února 2014]. Dostupné na <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2230.1993.tb02853.x/pdf>>.

European Commission. *Application of the EU law, Annual report*[online] Europa.eu, 22. Října 2013. Dostupné na <http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm>.

Informační systém pro implementaci práva: Přehled směrnic [online]. Úřad vlády ČR, 2011.[cit. 14. ledna 2014]. Dostupné na <<http://isap.vlada.cz/atesty/smersabl.nsf/-celexuv?OpenView>>.

ČELADNÍK, Filip. Pozitivní vliv práva Evropské unie na český právní řád [online]. Epravo.cz, 4. června 2009 [cit. 3. ledna 2014]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/-top/clanky/pozitivni-vliv-prava-evropske-unie-na-cesky-pravni-rad-56659.html>>.

EUROPA. *Přehledy právních předpisů EU: Přímý účinek evropského práva* [online]. Europa.eu, 22. Zář 2010 [cit. 28. prosince 2013]. Dostupné na <http://europa.eu/-legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114547_cs.htm>.

Francovich, právní úprava a její změny [online] Sagit.cz 1. Května 2004 [cit. 2. ledna 2014]. Dostupné na <http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu_088.htm/>.

Agnė Vaitkevičiūtė, *Member state liability in damages for the breach of european union law – legal basis and conditions for liability* [online]. Mruni.eu, 23. března 2011 [cit. 1. března 2013]. Dostupné na <https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/st/archyvas/dwn.php?id=276553>.

Úřad vlády ČR, *Informační systém pro implementaci práva EU: Přehled směrnic* [online] vlada.cr, 2011 [cit. 20. ledna 2014]. Dostupné na <<http://isap.vlada.cz/atesty/-smersabl.nsf/celexuv?OpenView>>.

Annual reports on national implementation of EU law, Application of Eu law [online], poslední aktualizace 2013/10/22 [cit. dne 20. Ledna 2014]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm>.

VERSLUIS, Esther. *Explaining Variations in Implementation of EU Directives* [online]. European Integration online Papers, 26. listopadu 2004 [cit. 27. Ledna 2014]. Dostupné na <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-019a.htm>, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-019.pdf>>.

European Court of Human Rights [online]. Dostupné na <<http://www.echr.coe.int/>>.

Judikatura

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1960, sp. zn. C-6/60-IMM - Humblet v. Belgický stát.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964, sp.z. C-6/64 - Costa v. E.N.E.L.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. prosince 1974, sp. zn. C- 41/74 Van Duyn v. Home Office.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. ledna 1976, sp. zn. C-60/75 - Russo v. AIMA.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. září 1976, sp. zn. C-10/76 - Komise v. Itálie.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1976, sp. zn. C-33/76 Rewe vs. Landwirtschaftskammer für das Saarland.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. dubna 1984, sp . zn. C-14/83 Von Colson a Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen.

Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 7. března 1985, sp. zn. C-32/84 - Van Gend & Loos v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen.

Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 13. listopadu 1990, sp. zn. C-106/89 Marleasing v. Comercial Internacional de Alimentación.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1991, sp.zn. spojené věci C-87-89/90 Verholen (a další).

Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 1991, sp. zn. C-208/90 Emmott vs. Minister for Social Welfare a Attorney General.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 1995, sp. zn. C-479/93 Francovich.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996, sp. zn. C-46&48/93 Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame a další.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. března 1996, sp. zn. C-392/93 *The Queen v. H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. května 1996, sp. zn. C-5/94 *Hendley Lomas*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1996, sp. zn. C-178/94 *Dillenkofer a další v. Bundesrepublik Deutschland*.

Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 10. července 1997, sp. zn. *Spojené věci C-94 a 95/95 D.Bonifaci a W.Berto a další v. INPS*.

Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 10. července 1997, sp. zn. C-261/95 *Palmisani v. INPS*.

Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 24. září 1998, sp. zn. C-319/96 *Brinkmann Tabakfabriken v. Skatteministeriet*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. června 1999, sp. zn. C-302/97 *Konle vs. Rakousko*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 1999, sp. zn. C-140/97 *Walter Rechberger vs. Rakousko*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 2000, sp. zn. C-424/97 *Salomone Haim*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. června 2002, sp. zn. C-99/00 *Lyckeskog*.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08.

Nález ÚSČR ze dne 22. září 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.

Nález ÚSČR ze dne 21. června 2000, sp. zn. 231/2000 Sb.,

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl.ÚS 36/08.

Nález ÚS ze dne 9. února 2011, sp. zn. 1521/10.

Usnesení NS ze dne 8. srpna 2005, sp. zn. 28 Cdo 1158/2005.

Rozhodnutí NS ze dne 18. dubna 2007, sp. zn. 20 Cdo 710/2006.

Rozhodnutí NS ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005.

Rozhodnutí NS ze dne 23. září 2008, sp. zn. 29 Nd 336/2007.

Rozhodnutí NS ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. 25 Cdo 1893/2008.

Právní předpisy:

Usnesení vlády č. 453 ze dne 10. května 1999.

Usnesením vlády č. 1304 z r. 2005, novelizovány 2009 Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU.

Usnesení vlády č. 188/1998, novelizováno usnesením vlády č. 36/2010.

Smlouva o Evropské unii. Úř. věst. C 83, 30/03/2010

Smlouva o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30/03/2010.

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Abstrakt

Tato práce se zabývá problematikou odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva legislativní činností. Jelikož Česká republika patří mezi státy, které se často dopouštějí porušení unijního práva zejména neprovedením unijních právních aktů v dané lhůtě nebo jejich nesprávným provedením, je toto téma velice aktuální. Práce nejprve popisuje obecně institut odpovědnosti členského státu za škodu, dále se věnuje podmínkám, které je třeba naplnit, aby se daná odpovědnost mohla uplatnit. Další část práce je věnována podmínkám uplatnění nároku na náhradu škody podle vnitrostátních pravidel a s tím související vymezení aktivní a pasivní legitimace pro podání žaloby a následně pak způsobem úhrady vzniklé škody. Praktická část práce se zabývá představením a zhodnocením judikatury vnitrostátních soudů týkající se aplikace institutu odpovědnosti. Poslední kapitola je věnována analýze odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou legislativní činností ve vybraných členských státech. Cílem práce je zjistit, zda Česká republika plní požadavky, které na ni unijní právo v oblasti odpovědnosti za škodu klade a závěrem je že neplní, protože jí v tom brání chybějící legislativy na vnitrostátní úrovni a také zdrženlivý přístup soudů.

Klíčová slova

Česká republika, EU, odpovědnost členského státu, náhrada škody, unijní legislativa, směrnice, nesprávná implementace, legislativní činnost

Abstract

This thesis deals with the responsibility of the member state for the violation of union law by the legislative activity. As the Czech Republic belongs among states that often violate the union law especially by the fact they do not implement the directive within the time of implementation or they implement the directive incorrectly, this topic is still very actual. At first the thesis describes the institute of the responsibility of the member state for damage, further it deals with the conditions that are necessary for the fulfilment of the responsibility. The following part describes the conditions for application of the demand for the compensation of the damage according to national regulations and also describes the characteristic of the active and passive entitlement for the sue that is connected with the responsibility of the state and consequently describes the way of the reimbursement of the caused damage. The practical part of the thesis deals with the presentation and evaluation of the judgements of the national courts regarding the application of the institute of the responsibility of the state for damage. The last chapter includes analysis of the responsibility of the member state for damage caused by its legislative activity in chosen member states. The aim of the thesis is to determine whether the Czech Republic fills the requirements that the union law demands and the conclusion is that it doesn't, because of the missing of national legislative acts and because of the careful access of national courts.

Key words

The Czech Republic, EU, the responsibility of the member state, reimbursement of the damage, union legislative, directive, wrong implementation, legislative activity