

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Bc. et Bc. Dominika Klevetová**

**Odpovědnost za škodu způsobenou porušením unijního práva  
v České republice**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2015**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Odpovědnost za škodu způsobenou porušením unijního práva v České republice“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 27. 3. 2015

.....

Dominika Klevetová

Já, níže podepsaná Dominika Klevetová, autorka diplomové práce na téma Odpovědnost za škodu způsobenou porušením unijního práva v České republice, 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 dne 27. 3. 2014

.....

Dominika Klevetová

## Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu diplomové práce, JUDr. Michalu Petrovi, Ph.D. za jeho odborné vedení, vstřícnost, cenné připomínky a rady při zpracování předkládané práce. Dále bych ráda poděkovala Mgr. et Mgr. Heleně Bončkové, LL. M. za milý přístup a ochotu při poskytnutí studijních materiálů. Děkuji také svému příteli a rodině za podporu při studiu.

# Obsah

Obsah.....	5
Seznam použitých zkratk.....	7
Úvod.....	8
1. Vývoj institutu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením unijního práva.....	11
1.1. Vývoj ve starší judikatuře Soudního dvora.....	11
1.2. Klíčová rozhodnutí institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci ..	13
1.2.1. Francovich a Bonifaci.....	13
1.2.2. Další vývoj institutu odpovědnosti členského státu za škodu – Brasserie du Pêcheur a Factortame.....	15
1.2.3. Odpovědnost členského státu za akty moci soudní – rozhodnutí ve věci Köbler <sup>17</sup>	
2. Unijní požadavky na odpovědnost státu za škodu - Přínos nejvýznamnějších rozsudků Soudního dvora.....	19
2.1. Prvotní stanovení podmínek pro vznik odpovědnosti – Francovich a Bonifaci.....	19
2.2. Stanovení nových podmínek odpovědnosti členského státu za škodu – Brasserie du Pêcheur a Factortame.....	20
2.2.1. Porušená právní norma zakládá práva jednotlivcům.....	21
2.2.2. Dostatečná závažnost porušení právní normy.....	23
2.2.3. Příčinná souvislost mezi porušením práva a vznikem škody.....	25
2.3. Postoj Soudního dvora k odpovědnosti za škodu způsobenou soudem poslední instance - Köbler.....	27
2.4. Role zavinění.....	29
2.5. Výše a způsob náhrady škody.....	30
2.5.1. Uplatnění principů efektivity a ekvivalence.....	30
2.5.2. Časové aspekty uplatnění náhrady škody.....	32
2.5.3. Shrnutí.....	33
2.6. Promlčení nároku na náhradu škody způsobenou jednotlivci porušením unijního práva.....	33
2.7. Problematika žalobní legitimace v řízení o náhradu škody.....	34
2.8. Shrnutí.....	35
3. Odpovědnost za škodu způsobenou porušením unijního práva v České republice.....	36
3.1. Právní úprava odpovědnosti státu za škodu v České republice.....	36
3.1.1. Nezákonné rozhodnutí.....	37
3.1.2. Nesprávný úřední postup.....	38

3.2. Subjekty odpovědnosti podle zákona o odpovědnosti státu za škodu.....	39
4. Postoj Nejvyššího a Ústavního soudu k odpovědnosti státu za škodu .....	40
4.1. Vztah mezi zákonem o odpovědnosti státu za škodu a odpovědností za porušení unijního práva: „výrobní náhrady za cukr“ .....	40
4.2. Odpovědnost za škodu způsobenou mocí zákonodárnou.....	42
4.3. Odpovědnost za škodu způsobenou soudem poslední instance v České republice....	45
4.3.1. Problematika uplatnění žaloby na náhradu škody v praxi.....	48
5. Pozitiva české právní úpravy a úvahy de lege ferenda .....	50
Závěr.....	54
Seznam použité literatury:.....	57
Abstrakt .....	63
Abstract.....	64
Klíčová slova / Key words .....	65

## **Seznam použitých zkratk**

<b>EU</b>	Evropská unie
<b>ES</b>	Evropské Společenství
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování Evropské unie
<b>SEU</b>	Smlouva o Evropské unii
<b>SES</b>	Smlouva o evropském společenství
<b>Soudní dvůr</b>	Soudní dvůr Evropské unie
<b>LZPS</b>	Listina základních práv a svobod
<b>ČR</b>	Česká republika

## Úvod

Zatímco odpovědnost EU je jako autonomní režim smluvně vymezena a představuje samostatnou právní úpravu, SES ani SFEU neobsahují konkrétní ustanovení, které by přesně a výslovně upravovalo vznik odpovědnosti za škodu v důsledku porušení unijního práva ze strany členského státu. Tento nežádoucí stav bylo zapotřebí odstranit, což se podařilo díky dnes již ustálené judikatuře Soudního dvora.

Odpovědnost členského státu za škodu způsobenou porušením unijního práva má ve vztahu k přímému a nepřímému účinku subsidiární charakter. Jedná se o právní systém otevřený, který se prolíná s právními systémy členských států. A i když je unijní právo bezpochyby určováno právními předpisy EU ve spojení s judikaturou Soudního dvora, je nutné, aby se právě unijnímu právu přizpůsobily vnitrostátní právní předpisy členských států a rozhodovací činnost jejich soudů. To platí také pro ČR, která v roce 2004 do EU vstoupila a převzala tak závazky, které z členství vyplývají. Vznik institutu odpovědnosti za škodu tak může být chápán také jako důsledek neochoty členských států plnit řádně své závazky, které jim z unijního práva vyplývají a která mohou mít negativní dopad na postavení jednotlivců.

Česká právní úprava s náhradou škody způsobenou porušením unijního práva v žádném právním předpisu výslovně nepočítá a snahy o legislativní změny prozatím vyplývají do ztracena. Celou situaci neulehčuje ani přístup českých soudů, které se k této problematice často obracely spíše zády, než čelem.

Cílem této diplomové práce je zodpovědět následující otázky: Do jaké míry jsou požadavky unijního práva týkající se institutu odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva naplňovány v ČR? Případně, z jakých důvodů tyto požadavky nejsou plněny a jak k této problematice přistupují české soudy? Otázky se vztahují k hypotéze: Oblast institutu odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva je v ČR upravena nedostatečně, a to především z důvodu chybějící a problematické legislativy a odmítavého přístupu českých soudů.

Při psaní diplomové práce použiji metodu historickou a metodu popisnou. První uvedená metoda bude využita zejména v úvodní kapitole. Celá práce bude rozdělena do pěti kapitol, které budou následně členěny na podkapitoly. První kapitola se zaměří na vývoj institutu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením unijního práva v judikatuře Soudního dvora. Pro ucelenost a lepší porozumění vývoje institutu vymezím nejprve základy položené starší judikaturou Soudního dvora. V další části této kapitoly naváže



na základy generace klíčových rozhodnutí Soudního dvora, které zakládají odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci, včetně popisu skutkových stavů a postoje Soudního dvora k daným situacím. Součástí kapitoly bude také odpovědnost za akty moci soudní, rovněž doplněna o vymezení klíčové judikatury.

Jelikož považuji stanovení podmínek pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu za velmi důležité a také pro ucelenost této práce vhodné, bude jejich konkrétní vymezení včetně detailnějšího rozboru obsahem samostatné, v pořadí druhé kapitoly. Její součástí budou jednotlivé podkapitoly, které se budou zabývat také zaviněním, výší a způsobem náhrady škody, promlčením nároku či problematikou žalobní legitimace.

Stěžejní pro tuto práci bude kapitola třetí, která se zaměří na odpovědnost za škodu způsobenou porušením unijního práva v ČR, jak zní také název celé této práce. Klíčové bude vymezení příslušné právní úpravy v českém právním řádu, konkrétně zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Zákon se potýká s řadou nedostatků, na které bude upozorněno, včetně odpovědných subjektů, na které se tato právní úprava vztahuje.

V pořadí čtvrtá kapitola plynule naváže na problematiku nedostatků zákona o odpovědnosti státu za škodu, a to přímo v rozhodnutích Nejvyššího soudu a nálezech Ústavního soudu, které se k odpovědnosti státu za škodu vztahují. Právě soudy se významně podílí na formování tohoto institutu, a proto budou jejich jednotlivé postoje promítnuty do důležitých rozhodnutí. Uvedená rozhodnutí se zaměří na nejvíce diskutované a kritizované otázky, které během let vyvstaly. Bude se jednat o postoj soudů ke kontroverzní odpovědnosti za škodu způsobenou mocí zákonodárnou, další podkapitola vymezí soudní rozhodnutí týkající se odpovědnosti za škodu způsobenou soudem poslední instance. V souvislosti s touto podkapitolou věnuji část práce i problematice uplatnění žaloby na náhradu škody v praxi. Tato část se konkrétně zaměří na stěžejní problém uplatnění řádného opravného prostředku a problém zrušení nebo změny pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost příslušným orgánem.

Závěrečná kapitola shrne pozitivní prvky české právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva v ČR a nastíní několik možností, jaké změny by bylo možné do budoucna k odstranění komplikovaných aspektů institutu odstranit.

Při zpracování úvodních částí diplomové práce mi byla důležitým vodítkem především judikatura Soudního dvora, která během několika desetiletí dokázala ze střípků jednotlivých rozhodnutí vytvořit ucelený institut odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva ze strany členského státu. Jelikož se úvodní část diplomové práce váže k úpravě

na evropské úrovni, k doplnění judikatury mi byly velmi nápomocné také články zahraničních autorů, které jsem našla v knihovně Univerzity Palackého v Olomouci či knihovně University of Birmingham. Pro zpracování stěžejních částí práce, které se již zaměřují na situaci v ČR, jsem čerpala z českých publikací a legislativy, odborných článků, soudních rozhodnutí především Nejvyššího soudu a nálezů Ústavního soudu a také z internetových zdrojů. Jako velmi užitečnou bych vyzdvihla zejména knihu Jana Malíře – *Odpovědnost členského státu za škodu v právu EU* a dále knihu od Michala Bobka a kolektivu – *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Pro ucelený přehled nejnovějších soudních rozhodnutí, která se k tématu diplomové práce vztahují, a dále velmi dobře zpracovaný postoj českých soudů k dané problematice musím zmínit také kapitolu autorky Heleny Bončkové z publikace *Unijní právo před českými soudy*.

# 1. Vývoj institutu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením unijního práva

Odpovědnost členského státu EU za porušení unijního práva je specifickým právním institutem. Zatímco odpovědnost EU jako celku je vymezena ve SFEU a představuje samostatnou a komplexní úpravu podmínek odpovědnosti za škodu včetně procesních postupů u jejich realizace, odpovědnost členského státu za porušení unijního práva v zakládacích smlouvách ani jejich jednotlivých revizích nenalezneme. Jedná se o otevřený systém prolínající se s právní úpravou členských států. Tato nežádoucí absence právní úpravy v primárním i sekundárním právu musela být vyřešena, východiskem se tak stalo její nahrazení judikaturou Soudního dvora. Jelikož je budování judikatury časově velmi náročné, formoval se institut odpovědnosti členského státu za škodu za porušení unijního práva postupně dlouhou dobu. Po mnoha letech vývoje a upřesňování se však judikatura Soudní dvora s institutem úspěšně vypořádala.<sup>1</sup>

## 1.1. Vývoj ve starší judikatuře Soudního dvora

Na úvod této podkapitoly stručně nastíním první významná rozhodnutí Soudní dvora, týkající se postupného vývoje institutu odpovědnosti členského státu za škodu. Mezi tato rozhodnutí, ve kterých se Soudní dvůr vyjádřil k odpovědnosti státu za škodu vůči jednotlivci, řadíme rozhodnutí ve věci *Humblet*<sup>2</sup> z roku 1960. Ten stanovil, že pokud je legislativní či správní akt členského státu v rozporu s komunitárním právem, je povinností členského státu tento akt zrušit a současně nahradit protiprávní účinky, které mohly být tímto aktem vyvolány.

Myšlenku uvedeného rozhodnutí a přesvědčení o nutnosti náhrady škody potvrdil Soudní dvůr následně ve svém rozhodnutí ve věci *Komise v. Itálie*,<sup>3</sup> kde se o odpovědnosti členského státu zmínil znovu. Konkrétně, že nesplnění závazků členského státu vůči jiným členskými státy, Společenství nebo soukromým osobám může mít zásadní význam pro základ jeho odpovědnosti. Myšlenky státní odpovědnosti nicméně dále rozvíjeny nebyly.

---

<sup>1</sup> BOBEK, Michal a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 275.

<sup>2</sup> Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, *J. E. Humblet v. Belgický stát*, C-6/60-IMM, Sb. rozh. 1128, str. 1146.

<sup>3</sup> Rozsudek ze dne 7. února 1973, *Komise v. Itálie*, C-39/72, Sb. rozh. 101, bod 11.

Významným přínos v otázce odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením komunitárního práva tak přinesl až rozsudek ve věci *Russo*,<sup>4</sup> kde se Soudní dvůr přímo vyjádřil k výkladu komunitárního práva. Nastínil, že i když komunitární právo zavazuje členské státy k náhradě škody, způsob, jak tuto povinnost splní, bude ponechána na úpravě vnitrostátního práva. I přesto tento významný posun nebyl odkaz dotážený do konce a byl velice neurčitý. Tehdejší vývoj judikatury ve vztahu k odpovědnosti členského státu za škodu se proto bohužel ubíral velmi obecným směrem, jelikož Soudní dvůr jednoznačně nedefinoval povinnost států k náhradě škody a nedošlo tak k propracování ucelené nauky.

Světlo do dané problematiky nepřineslo ani další očekávané rozhodnutí – *Rewe*.<sup>5</sup> Z něj vyplývá, že pokud absentuje právní úprava na úrovni Společenství, má členský stát svěřenu pravomoc k tomu, aby sám určil příslušnost národních soudů a procesní postupy k zajištění prostředků ochrany subjektivních práv jednotlivce. Zároveň však musí platit, že pravidla určená členským státem nesmí být méně výhodná než ta, která se uplatní v podobných případech vnitrostátní povahy a nesmí činit náhradu škody nemožnou nebo její dosažení nadměrně stěžovat. Tyto podmínky jsou známé jako princip efektivity a ekvivalence a bude o nich více pojednáno v další kapitole práce.

Na základě prvních rozhodnutí Soudního dvora v této oblasti můžeme dovodit jeho snahu formovat porušení komunitárního práva členským státem takovým směrem, aby stát toto porušení nejenom odstranil, ale také napravil negativní následky svého jednání, včetně náhrady škody. Stále však zůstávaly nezodpovězeny důležité otázky, týkající se okolností vzniku odpovědnosti. Lze členskému státu uložit povinnost nahradit škodu jako následek rozhodnutí o porušení smlouvy nebo lze tuto odpovědnost vydedukovat i bez něj? Vyplývá povinnost členského státu k náhradě škody z komunitárního práva či naopak do jaké míry je angažováno právo vnitrostátní? A za jakých okolností?<sup>6</sup>

Judikatura Soudního dvora v oblasti odpovědnosti členského státu za škodu byla očividně stále nedostačující, neurčitá a zůstávalo k zodpovězení mnoho otázek. Jelikož neměly vnitrostátní soudy žádné zdroje, podle kterých by mohly jednotně rozhodovat, byly jednotlivé případy řešeny v členských státech rozdílně a ochrana práv jednotlivců tak neprobíhala jednotně. Prostředkem ochrany se tak kromě přímého účinku stala žaloba na porušení povinnosti členského státu či dovolávání se původních rozhodnutí soudů přijatých

---

<sup>4</sup> Rozsudek ze dne 22. ledna 1976, *Russo v AIMA*, C-60/75, Sb. rozh. 45, bod 8-9.

<sup>5</sup> Rozsudek ze dne 16. prosince 1976, *Rewe-Zentralfinanz eG a Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, C-33/76, Sb. rozh. 1805, bod 44.

<sup>6</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. s. 6 - 13.

na základě čl. 228 SES (nyní 260 SFEU).<sup>7</sup> Počet žalob na náhradu škody za porušení komunitárního práva členskými státy neustále vzrůstal. Nejvíce se se žalobami potýkaly Francie, Velká Británie, Nizozemsko či Itálie. Vnitrostátní soudy v hmotněprávních i procesněprávních ohledech rozhodovaly spíše podle vnitrostátních pravidel, než podle judikatury Soudního dvora.<sup>8</sup> Z těchto důvodů bylo zapotřebí přelomového judikátu, který by formuloval jasné podmínky vzniku odpovědnosti členského státu za škodu a zároveň z něj vytvořil ucelený princip komunitárního práva.

## **1.2. Klíčová rozhodnutí institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci**

### **1.2.1. Francovich a Bonifaci**

Klíčovým judikátem pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci se stalo rozhodnutí z 90. let 20. století, které bylo vydáno ve spojených věcech *Francovich a Bonifaci*.<sup>9</sup> Soudní dvůr zde poprvé formuloval podmínky pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu, kterou způsobil jednotlivcům z důvodu špatné transpozice směrnice. Jelikož se jedná o velmi významné rozhodnutí, budu se mu věnovat podrobněji a vymezím i skutkový stav obou případů.

Pan Francovich byl zaměstnancem později zkrachovalé společnosti, která mu vyplácela jen zálohy na mzdu. I přesto, že vnitrostátní soud nároky pana Francoviche uznal, nebyl jeho bývalý zaměstnavatel schopný dlužné peníze uhradit. Obdobně na tom byla i paní Bonifaci a její kolegové, kteří se domáhali úhrady dlužné mzdy po zaměstnavateli, nad kterým byl vyhlášen úpadek. Stejně jako v prvním případě, i tady byl jejich nárok soudně uznán, avšak vyplacení dlužné mzdy se zaměstnanci nedočkali ani po několika letech.

Ze situace bylo zřejmé, že domáhání se dlužných částek po bývalých zaměstnavatelích nemá žádný smysl, a tak se poškození zaměřili na vymáhání dlužné mzdy a náhrady škody

---

<sup>7</sup> VAITKEVIČIŪTĚ, Agnė. *Member states liability in damages for the breach of European union law—legal basis and conditions for liability* [online]. mruni.eu, 16. prosince 2010 [cit. 20. října 2014]. Dostupné na <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qXq25NBuGtJ:https://www.mruni.eu/lt/mokslo\\_darbai/st/archyvas/dwn.php%3Fid%3D276553+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=cz](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qXq25NBuGtJ:https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/st/archyvas/dwn.php%3Fid%3D276553+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=cz)>.

<sup>8</sup> HAMULÁK, Ondřej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie, Ústavní základy a soudnictví*. 2. vydání. Praha: Leges, s. r. o., 2013. 72-74.

<sup>9</sup> Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, ve spojených věcech *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další v. Itálie*, C-6 a 9/90, Sb. rozh. I-5357.

po italském státu. Itálie totiž výrazně pochybila, když neimplementovala směrnici č. 80/987,<sup>10</sup> zajišťující systém ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Tímto Itálie znemožnila zaměstnancům získat alespoň částečnou finanční náhradu za jejich ušlé výděly.

Navrhovatelé následně podali dvě žaloby, které byly vzájemně spojeny třemi důležitými aspekty: a) členský stát nesplnil svoji povinnost vyplývající mu ze zřizovacích smluv, b) jednotlivcům vznikla škoda jako následek netransponování směrnice a konečně za c) pochybnost jednotlivců ohledně možnosti dovolávat se přímého účinku směrnice.<sup>11</sup>

Dva italské soudy vznesly vůči Soudnímu dvoru shodné předběžné otázky a obě řízení byla spojena do jednoho. Otázky zněly: mohou ustanovení neimplementované směrnice vykazovat přímý účinek? A pokud ne, je povinností členského státu nahradit škodu, vzniklou jednotlivci jako následek porušení komunitárního práva, tedy jako následek opomenutí transponovat směrnici?<sup>12</sup> Pro tuto práci je přelomovou odpovědí právě odpověď týkající se druhé otázky. Nejdříve však k první otázce týkající se přímého účinku směrnice. Pokud by Soudní dvůr uznal přímý účinek směrnice, jednotlivci by se svých práv mohli domáhat přímo u vnitrostátních soudů a otázka odpovědnosti členského státu by tak pozbyla důležitosti.

Na začátku zkoumání první otázky Soudní dvůr vyslovil názor, že pokud členský stát ve stanovené lhůtě neimplementoval směrnici, nemůže se následně dovolávat vůči jednotlivcům toho, že nesplnili svoji povinnost, která jim ze směrnice vyplývala. Pokud by tedy ustanovení směrnice splňovaly podmínky přímého účinku a směrnice by byla bezpodmínečná, dostatečně přesná a zakládala by práva jednotlivcům, mohl by se jich jedinec domáhat vůči všem národním ustanovením, která jsou se směrnicí neslučitelná.<sup>13</sup> I přesto, že kritéria bezpodmínečnosti a dostatečné přesnosti byla naplněna, směrnice podmínky přímého účinku nesplňovala. Přímý účinek u norem *acquis communautaire* nastává tehdy, kdy je to výslovně určeno, ale také tehdy, pokud jsou splněny všechny podmínky.<sup>14</sup> V tomto případě nebyly podmínky pro přímý účinek splněny z toho důvodu, že neimplementovaná směrnice přesně nestanovila subjekt, který má být povinný k poskytnutí

---

<sup>10</sup> Směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele.

<sup>11</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. 21 s.

<sup>12</sup> BOBEK, Michal a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011. 286 s.

<sup>13</sup> Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, ve spojených věcech *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další v. Itálie*, C-6 a 9/90, Sb. rozh. I-5357. bod 24-25.

<sup>14</sup> LYČKA, Martin a kol. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. Praha: Linde, 2010. 79 s.

záruk pro zaměstnance.<sup>15</sup> Přesněji, směrnice přímo nestanovila, že tímto subjektem musí být sám stát jen z toho důvodu, že nepřijal opatření k provedení směrnice. Z uvedeného můžeme odvodit závěr, že mezi tyto povinné subjekty mohli teoreticky spadat také sami zaměstnavatelé.<sup>16</sup> Soudní dvůr sám v tomto rozhodnutí upozornil, že ochrana práv jednotlivců vycházející z komunitárního práva by byla oslabena, pokud by jednotlivec neměl možnost domáhat se náhrady škody v případech, kdy mu byla škoda způsobena vinou členského státu.<sup>17</sup> Možnost domáhat se náhrady škody je tedy v těchto případech nezbytná.

Pro tuto práci bezesporu dalším významným závěrem je fakt, že od rozhodnutí ve věci *Francovich* nemohou vyvstat žádné pochybnosti o původu odpovědnosti členského státu za škodu – na základě rozhodnutí Soudního dvora je totiž tento institut založen samotným právním řádem ES (dnes EU).<sup>18</sup>

Rozsudek ve věci *Francovich a Bonifaci* je významný především stanovením vůbec prvních podmínek vzniku náhrady škody. Jelikož je podle mého názoru postupné vymezení a další vývoj těchto podmínek důležitým aspektem této práce, budu se rozboru podmínek podrobněji věnovat v samostatné, navazující kapitole.

### **1.2.2. Další vývoj institutu odpovědnosti členského státu za škodu – Brasserie du Pêcheur a Factortame**

I přesto, že rozhodnutí ve spojených věcech *Francovich a Bonifaci* napomohlo k výraznému posunu ve vývoji principu odpovědnosti členského státu za škodu, nadále zůstávalo k vyjasnění mnoho otázek. Odpovědnost státu byla formulována pouze pro případy odpovědnosti za neprovedení směrnice. V případech, kdy směrnice není přímo použitelná a jednotlivec tudíž nemá možnost domoci se svých práv u národního soudu či správního orgánu, však tento mechanismus odpovědnosti absentoval.<sup>19</sup>

Další nejasnost se týkala výše a způsobu náhrady škody. Lze se při jejím určování řídit pouze vnitrostátním právem? Nesmíme však zapomenout ani na otázky, které vyvstaly v souvislosti s přímým účinkem. V případě *Francovich* nebyly podmínky přímého účinku

---

<sup>15</sup> 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>>.

<sup>16</sup> Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, ve spojených věcech *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další v. Itálie*, C-6 a 9/90, Sb. rozh. I-5357. bod 26.

<sup>17</sup> Tamtéž, bod 33.

<sup>18</sup> Tamtéž, bod 86.

<sup>19</sup> VALEČKOVÁ, Pavlína. Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES. *Bulletin advokacie*, 2004, č. 9, s. 1.

naplněny, avšak mohl by být institut odpovědnosti členského státu za škodu využíván i v situacích, kdy dojde k porušení přímo účinných ustanovení? Nejen tyto otázky bylo zapotřebí judikaturou Soudního dvora doplnit.<sup>20</sup>

Klíčové rozhodnutí, kterému lze přičítat vyjasnění a rozšíření principu odpovědnosti členského státu za škodu bylo vydáno roku 1996 ve spojených věcech *Brasserie du Pêcheur a Factortame III*.<sup>21</sup> Nejprve vymezím obsah případů, které se týkaly rozporného německého zákona o čistotě piva a anglického zákona o námořní dopravě.

V prvním případě, *Brasserie du Pêcheur*, byly na dobu několika let přerušeny dodávky piva do Německa od francouzské pivovarnické společnosti Brasserie, protože německý zákon o čistotě piva neuznával jeho složení dle francouzské receptury. Jelikož byl tento zákon v rozporu se zásadou vzájemného uznávání výrobků, rozhodl Soudní dvůr na základě žaloby podané Komisí o neslučitelnosti zákazu dovozu s článkem 28 SES (nyní 34 SFEU).<sup>22</sup> Společnost Brasserie poté žalovala Německo o náhradu škody, která jí z důvodu vyloučení z německého trhu vznikla.

Ve spojeném případě se společnost Factortame domáhala náhrady škody na základě žaloby proti anglickému zákonu o námořním obchodu, který byl následně Soudním dvorem prohlášen za odporující komunitárnímu právu. Zákon požadoval, aby lodě plující pod britskou vlajkou měly umožněny rybolov pouze za stanovených podmínek (například státní příslušnost nebo místo pobytu vlastníka lodi). Anglie se tímto způsobem snažila zabránit zneužívání kvót ve společné politice rybolovu, svým jednáním však vyloučila z této činnosti mnoho osob.

Oba národní soudy se obrátily na Soudní dvůr s předběžnými otázkami. Německý Spolkový soudní dvůr se dotazoval, zda právo na náhradu škody vyplývá přímo z práva komunitárního (samotné německé právo totiž za okolností případu náhradu škody neumožňovalo). Anglický soud své otázky zaměřil na to, zda je Velká Británie v daném sporu povinná k poskytnutí náhrady škody a jak má při posuzování této škody postupovat.<sup>23</sup>

Oba spojené případy se od sebe odlišují tím, že zatímco v *Brasserie du Pêcheur* vznikla škoda jako následek toho, že zákonodárce neuvedl vnitrostátní právo do souladu s právem komunitárním, ve *Factortame* zákonodárce porušil komunitární právo

---

<sup>20</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. s. 27 – 29.

<sup>21</sup> Rozsudek ze dne 5. března 1996, ve spojených věcech *Brasserie du Pêcheur SA v. Spolková republika Německo a The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factotame a další*, C-46 a 48/93, Sb. rozh. I-1029.

<sup>22</sup> Blíže o případu v rozsudku ze dne 12. března 1987, *Komise v. Německo*, 178/84, Sb. rozh. I-1227.

<sup>23</sup> Rozsudek ze dne 5. března 1996, ve spojených věcech *Brasserie du Pêcheur SA v. Spolková republika Německo a The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factotame a další*, C-46 a 48/93, Sb. rozh. I-1029.



svým aktivním jednáním. Nejednalo se tedy, jako v předchozím průlomového rozhodnutí Francovich, o opomenutí transponovat směrnici. Soudní dvůr tak musel zodpovědět i otázku, jestli členský stát bude odpovědný i za škodu vzniklou legislativní činností.<sup>24</sup>

Rozhodnutí jsou významná především stanovením nových podmínek pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením unijního práva. Z tohoto důvodu, stejně jako v předchozím případě, bude o těchto podmínkách detailněji pojednáno v následující kapitole.

### **1.2.3. Odpovědnost členského státu za akty moci soudní – rozhodnutí ve věci Köbler**

Odpovědnost za škodu, která by mohla být založena i národním soudem, byla náznakově obsažena již v rozhodnutí *Brasserie du Pêcheur*. Podle výroku Soudního dvora i porušení komunitárního práva, které je způsobeno národním soudem, by mělo zakládat odpovědnost členského státu.<sup>25</sup> Výslovně se však Soudní dvůr zabýval převážně odpovědností moci výkonné či odpovědností zákonodárců a ještě nikdy se přímo nevyjádřil k situaci, kdy by se porušení komunitárního práva dopustil orgán moci soudní.<sup>26</sup>

I z tohoto důvodu vyvolalo přelomové rozhodnutí ve věci *Köbler*<sup>27</sup> velký rozruch a stalo se předmětem mnoha diskusí, jelikož Soudní dvůr poprvé rozšířil odpovědnost členského státu za škodu také na akty moci soudní, konkrétně za škodu způsobenou rozhodnutím soudu poslední instance.

Pan Köbler byl rakouským univerzitním profesorem, který požádal o zvláštní peněžní příspěvek, na který měli nárok profesori na základě odučených let. Na tento příspěvek mají podle vnitrostátní právní úpravy profesori nárok poté, co odslouží alespoň 15 let výhradně na rakouských univerzitách. Tato podmínka v jeho případě úplně splněna nebyla. Profesor Köbler na univerzitách požadovanou dobu odučil, nicméně profesně nepůsobil pouze v Rakousku. Přesto žádal, aby i doba odučená v jiných členských státech byla brána v úvahu,

---

<sup>24</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. 31 s.

<sup>25</sup> Jednalo se v té době o velmi citlivou právní oblast, jelikož některé členské státy měly pro založení odpovědnosti za škodu způsobenou soudní mocí stanoveny velmi přísné podmínky, které výrazně snižovaly úspěch žalobce při domáhání se náhrady škody. Některé členské státy naopak druh této odpovědnosti vůbec nepřipouštěly.

<sup>26</sup> TONNER, H. Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts After Factortame III. *Yearbook of European Law*, 1997, roč. 17, s. 165.

<sup>27</sup> Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Gerhard Köbler v. Rakousko*, C-224/01, Sb. rozh. I-10239.

v opačném případě se podle něj jedná o nepřímou diskriminaci, která je v rozporu s čl. 39 SES (nyní čl. 45 SFEU) a s Nařízením Rady o volném pohybu pracovníků.<sup>28</sup>

Rakouské vnitrostátní orgány požadavky pana Köblera odmítly uznat, a tak se celý spor dostal až před rakouský Nejvyšší správní soud jako soud poslední instance. Ten se správně obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. Kancelář Soudního dvora se následně rakouského soudu dotázala, zda na položené předběžné otázce trvá i přes to, že je obdobné rozhodnutí již vydáno ve věci *Schöning-Kougebetopoulou*.<sup>29</sup> Nejvyšší správní soud se z tohoto důvodu rozhodnul předběžnou otázku stáhnout. I přes rozhodnutí, na které odkazovala kancelář Soudního dvora a které svědčilo ve prospěch profesora Köblera, rozhodnul soud nečekaně v jeho neprospěch. Změnil totiž kvalifikaci příplatku, který nejdříve považoval za část platu (což uvedl také ve své předběžné otázce). S upozorněním na rozhodnutí *Schöning-Kougebetopoulou* jej však kvalifikoval jako „odměnu za věrnost“, která je v tomto případě odůvodněním pro odchýlení se od ustanovení o volném pohybu pracovníků.<sup>30</sup>

Profesor Köbler se s tímto rozhodnutím nesmířil a podal další žalobu, tentokrát proti Rakousku, ve které se domáhal náhrady škody způsobené mu rozsudkem rakouského Nejvyššího správního soudu. Civilní soud se obrátil na Soudní dvůr s několika předběžnými otázkami. Ty měly za cíl určit, zda je členský stát odpovědný za rozhodnutí soudu poslední instance – pokud ano, za jakých podmínek tomu tak je a zda jsou tyto podmínky splněny v případě Köbler.

Pro ucelenost celé práce a plynulé navázání na vymezení podmínek vzniku odpovědnosti za porušení unijního práva členským státem bude postoj Soudního dvora k odpovědnosti za škodu způsobenou soudem poslední instance taktéž vymezen až v následující kapitole.

---

<sup>28</sup> Nařízení Rady (EHS) 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství

<sup>29</sup> Rozsudek ze dne 15. ledna 1998, *Kalliopi Schöning-Kougebetopoulou v Freie und Hansestadt Hamburg*, C-15/96, Sb. rozh. I-00047. Řecká lékařka pracující v Německu požádala o zařazení do vyšší platové třídy, což bylo odmítnuto z důvodu, že jí do lékařské praxe nebylo započítáno pracovní období v Recku. Soudní dvůr na základě položené předběžné otázky rozhodnul, že má být doba započtena.

<sup>30</sup> PITROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard. *Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora*. 3. vydání. Praha: Linde, 2005. s. 32-34.

## 2. Unijní požadavky na odpovědnost státu za škodu - Přínos nejvýznamnějších rozsudků Soudního dvora

### 2.1. Prvotní stanovení podmínek pro vznik odpovědnosti – Francovich a Bonifaci

Na základě rozhodnutí ve věcech *Francovich* a *Bonifaci* byly poprvé stanoveny podmínky, za kterých právo na náhradu škody vzniká. Pokud členský stát nesplnil svoji povinnost a netransponoval směrnici, plná účinnost norem komunitárního práva přiznává právo náhrady škody v případě, kdy jsou splněny tři podmínky:

- a) výsledek stanovený směrnicí zakládá práva jednotlivcům,
- b) obsah těchto práv lze určit na základě ustanovení směrnice,
- c) existuje příčinná souvislost mezi porušením povinnosti ze strany státu a způsobenou škodou.<sup>31</sup>

Při uvádění těchto hmotněprávních podmínek se Soudní dvůr v mnohém inspiroval v podmínkách mimosmluvní odpovědnosti. Jsou stanoveny právem komunitárním, na druhou stranu podmínky procesněprávní zůstávají upraveny na vnitrostátní úrovni. Současně však musí platit, že národní zákonodárce nemá při rozhodování sporů s unijní tematikou neomezené možnosti při aplikaci. Naopak je povinen řídit se principem rovnocennosti (ekvivalence) a principem efektivity, které stanovují, že podmínky vnitrostátního práva určené k uplatnění nároků vznikajících z práva Společenství nemohou být méně výhodné než ty, které budou uplatňovány u případů žalob s domácí povahou. A dále, že úprava těchto podmínek nemůže znemožňovat či nadměrně ztěžovat náhradu škody. Dodržování těchto principů má pro institut odpovědnosti za škodu velkou váhu, jelikož v opačném případě, tzn. jejich neuplatňování, by se členské státy mohly snažit ztížit jednotlivci domáhání se náhrady škody.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 209 – 210.

<sup>32</sup> STEHLÍK, Václav. *Nepřípustnost přezkumu českých procesních předpisů s ohledem na právo EU? K rozhodnutí Ústavního soudu ve věci Unicampus* [online]. unicampus.cz, 16. března 2014 [cit. 15. října 2014]. Dostupné na <[file:///C:/Users/user/Downloads/VStehlik\\_I%20US%201883-13%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/VStehlik_I%20US%201883-13%20(1).pdf)>.

Pro úplnost ještě doplním, že v tehdejší dosavadní vývoji odpovědnosti členského státu za škodu Soudní dvůr poskytl tomuto institutu jeden přímý právní základ – čl. 4 SEU a dva nepřímé – přímý účinek a princip efektivity.<sup>33</sup>

## **2.2. Stanovení nových podmínek odpovědnosti členského státu za škodu – Brasserie du Pêcheur a Factortame**

Při posuzování odpovědnosti členského státu za škodu došel Soudní dvůr k závěru, že je povinností členského státu nahradit škodu, bez ohledu na to, který státní orgán se svým konáním či opomenutím porušení dopustil.<sup>34</sup> Tento výrok je velice důležitý, jelikož Soudní dvůr rozšířil princip mimosmluvní odpovědnosti na všechny moci ve státě, tedy kromě správních a soudních orgánů i na moc zákonodárnou.

Stanovení prvotních podmínek bylo sice pro institut odpovědnosti za škodu průlomem, avšak je logické, že bylo zapotřebí tyto podmínky více ucelit, sjednotit. Soudní dvůr na jednu stranu došel k závěru, že odpovědnost členského státu vůči jednotlivcům zakládá právo komunitární, to ale nepostačovalo, jelikož na straně druhé nemohl ponechat všechny aspekty řízení o žalobě na náhradu způsobené škody pouze na vnitrostátních soudech členských států. Ucelenost podmínek byla vyžadována také vzhledem k jednotnému výkladu a aplikaci ve všech členských státech.

Tak, jak soud postupně rozvíjel odpovědnost státu za škodu, předvídatelně stanovil také nové podmínky této odpovědnosti:

- 1) cílem porušeného právního předpisu je přiznat práva jednotlivcům,
- 2) porušení je dostatečně závažné,
- 3) musí existovat příčinná souvislost mezi porušením povinnosti ze strany členského státu a škodou způsobenou jednotlivci.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> VAITKEVIČIŪTĚ, Agnė. *Member states liability in damages for the breach of European union law—legal basis and conditions for liability* [online]. mruni.eu, 16. prosince 2010 [cit. 20. října 2014]. Dostupné na <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qXq25NBuGtcJ:https://www.mruni.eu/lt/mokslo\\_darbai/st/archyvas/dwn.php%3Fid%3D276553+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=cz](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qXq25NBuGtcJ:https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/st/archyvas/dwn.php%3Fid%3D276553+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=cz)>.

<sup>34</sup> Rozsudek ze dne 5. března 1996, ve spojených věcech *Brasserie du Pêcheur SA v. Spolková republika Německo a The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factotame a další*, C-46 a 48/93, Sb. rozh. I-1029, bod 32.

<sup>35</sup> Tamtéž, bod 51.

Na základě rozhodnutí v těchto spojených věcech lze shrnout, že nárok na náhradu škody, která byla jednotlivci způsobena porušením komunitárního práva, vyplývá přímo z tohoto práva, avšak dále záleží jen na právu vnitrostátním, tedy na členských státech samotných, aby upravily podrobnosti uplatňování tohoto nároku. I české soudy tedy budou v konkrétních případech posuzovat, zda jsou splněny podmínky pro vznik odpovědnosti a zda lze škodu opravdu vymáhat.<sup>36</sup>

Právní doktrína poukazuje na to, že určení podmínek pro vznik odpovědnosti bylo ovlivněno dvěma faktory. Za prvé jsou to rozdílné právní systémy členských států (zejména Francie) a za druhé předchozí rozhodnutí Soudního dvora v případech mimosmluvní odpovědnosti.<sup>37</sup> Na založení podmínek odpovědnosti je také viditelné, jak byly národní právní systémy ovlivněny komunitárním právem.<sup>38</sup>

Za nejvíce kontroverzní podmínku je považována podmínka druhá, tedy dostatečná závažnost porušení komunitárního práva, která v předchozím rozhodnutí ve věci *Francovich* obsažena nebyla. Z těchto důvodů se jí při následném bližším vymezení podmínek budu snažit věnovat co nejpodrobněji.

### **2.2.1. Porušená právní norma zakládá práva jednotlivcům**

První podmínka pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu byla v rámci tohoto principu odvozována již z mimosmluvní odpovědnosti ES. Často se lze setkat také s jejím označením *Schutznormteorie*, kdy základem pro vznik odpovědnosti za škodu je za prvé jednání, které je v rozporu s právní normou a jednotlivci způsobilo škodu a za druhé, aby tato právní norma chránila právní postavení jednotlivce.

Podmínku lze specifičtěji vymežit tak, že právo na náhradu škody může vzniknout jednotlivcům pouze v případě, že mu norma, kterou stát porušil, přiznává určité právo nebo chrání jeho právní zájem. Toto právo však musí být dostatečně jasné a určité, jinak by z něj nárok na náhradu škody nešel dovodit.

---

<sup>36</sup> VALEČKOVÁ, Pavlína. Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES. *Bulletin advokacie*, 2004, č. 9, s. 2.

<sup>37</sup> Jako příklad lze uvést rozsudek ze dne 2. prosince 1971, *Aktien – Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada*, 5/71, Sb. rozh. 975, ve kterém byly soudním dvorem stanoveny tyto podmínky pro domáhání se odpovědnosti Evropského společenství: a) akt porušil pravidlo vyšší právní síly, b) toto porušení bylo dostatečně závažné, c) byla porušena práva jednotlivců.

<sup>38</sup> VAITKEVIČIŪTĚ, Agnė. *Member states liability in damages for the breach of European union law—legal basis and conditions for liability* [online]. mruni.eu, 16. prosince 2010 [cit. 20. října 2014]. Dostupné na <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qXq25NBuGtcJ:https://www.mruni.eu/lt/mokslo\\_darbai/st/archyvas/dwn.php%3Fid%3D276553+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=cz](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qXq25NBuGtcJ:https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/st/archyvas/dwn.php%3Fid%3D276553+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=cz)>.

První podmínka tak napomáhá k rozlišování komunitárních norem na normy, které zakládají práva jednotlivcům a dále na normy, které upravující vztahy mezi členskými státy a EU. Zároveň brání tomu, aby narůstal počet žalob o náhradu škody.<sup>39</sup>

Je však zapotřebí brát v potaz, že ne z každého ustanovení unijního práva může jednotlivcům vyplývat určité oprávnění jen z toho důvodu, že toto ustanovení upravuje vztahy mezi členskými státy a samotnou EU. Typickým a nejlépe dokazujícím příkladem této situace je samotné rozhodnutí ve věci Francovich.

Podmínka porušení právní normy, která zakládá práva jednotlivcům má výhradně unijní povahu, a tudíž k jejímu splnění musí dojít také v rámci unijního práva, nikoliv podle práva vnitrostátního. I přes unijní povahu první podmínky však Soudní dvůr nikdy nevytvořil seznam kritérií, na základě kterých by bylo zcela jasné, zda se jedná či nejedná o právní normu, která práva jednotlivců zakládá. Některá z těchto kritérií jsou obsažena v judikatuře Soudního dvora. Z té také vyplývá, že základním hlediskem, ze kterého je zapotřebí vycházet při posuzování povahy právní normy, je zejména její jazykové znění, konkrétně zda z něj vyplývá určité subjektivní právo jednotlivce, který se náhrady škody domáhá. Dalším hlediskem, které je zohledňováno, je obecný účel, který právní norma sleduje.<sup>40</sup>

V některých případech přílišné obecnosti právní normy mohou vznikat pochybnosti o její ochranné povaze ke vztahu k jednotlivci, jelikož právní norma zavazuje členský stát, avšak zároveň přímo nesměřuje k ochraně jednotlivce. Jako první příklad příliš obecných regulací uvedu oblast životního prostředí a s ním související rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Wells*.<sup>41</sup> Státní příslušnice Velké Británie žila v blízkosti lomu, ve kterém byla povolena těžba bez předchozího zhodnocení dopadů na životní prostředí i přesto, že byla tato povinnost stanovena směrnicí EU. Paní Wells se proto domáhala zrušení povolení k těžbě. Soudní dvůr došel k závěru, že bylo povinností zhodnotit dopady těžby na životní prostředí a zároveň, že náprava opomenutí jej provést obsahuje také povinnost k náhradě škody, která z tohoto opomenutí vznikla.<sup>42</sup> V tomto případě tedy právní norma zakládala práva jednotlivce zprostředkovaně.

V judikatuře Soudního dvora se však objevil také případ, kdy právní norma oprávnění jednotlivce nezakládala, a to i přesto, že ochranný účinek vůči jednotlivci na první pohled vykazuje. Konkrétně se jednalo o vymáhání náhrady škody poté, co Spolková republika

---

<sup>39</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. 74 s.

<sup>40</sup> Tamtéž, str. 79

<sup>41</sup> Rozsudek ze dne 4. ledna 2004, *The Queen, on the application of Delena Wells v Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, C-201/02, Sb. rozh. I-00723.

<sup>42</sup> Tamtéž, bod 66.

Německo s několikaletým zpožděním transponovala směrnici týkající se pojištění vkladů v bankách. Jelikož banka vyhlásila úpadek, několik jednotlivců přišlo o své úspory, avšak jejich náhrada v na první pohled jasném porušení odpovědnosti členského státu měla nakonec jiný výsledek, než očekávali. Soudní dvůr totiž došel k závěru, že ze směrnice jasně nevyplývá oprávnění ve prospěch vkladatelů pro případy, že se stanou jejich vklady nedostupnými. Právě naopak, účelem směrnice je podle něj posílení bankovního dozoru. Soudní dvůr tak v tomto rozhodnutí vůbec poprvé došel k závěru, že právní norma unijního práva nemusí zakládat subjektivní práva jednotlivce.<sup>43</sup>

Z výše uvedeného lze vyvodit závěr, že není možné určit jedno hlavní kritérium, podle kterého by bylo možné rozlišovat právní normy, které zakládají či nezakládají práva jednotlivcům. Z tohoto důvodu je podle mého názoru zapotřebí další judikatury, která by tato kritéria lépe zformulovala a odstranila přílišnou obecnost regulací v některých oblastech, jako je právě zmíněné životní prostředí. Pokud totiž nebude ochrana jednotlivců výslovná či dostatečná, povaha právní normy může ohledně jejich ochranným účinkům vzbuzovat výrazné pochybnosti.

### **2.2.2. Dostatečná závažnost porušení právní normy**

Podmínka dostatečné závažnosti porušení právní normy se poprvé objevila v rozhodnutí *Brasserie du Pêcheur* a obdobně jako první podmínka byla odvozována z judikatury týkající se mimosmluvní odpovědnosti ES. Jak stanovil Soudní dvůr, posouzení, zda se v daném případě bude jednat o porušení dostatečně závažné, závisí na vnitrostátních soudech. Podle mého názoru je toto tvrzení logické a v praxi užitečnější, protože v konkrétním případě zná nejlépe skutkové okolnosti případu právě vnitrostátní soud. Vzhledem k tomu, že je ale závažnost odvislá pouze na základě diskrece státního orgánu a nejsou stanoveny žádné přesné hranice pro určení dostatečné závažnosti porušení, nemají soudy rozhodování lehké. Z uvedených podmínek se tak bezesporu jedná o podmínku nejvíce komplikovanou a je také považována za podmínku, která se nejobtížněji prokazuje.

Jak lze dovodit ze samotného názvu podmínky, členskému státu nevzniká odpovědnost za škodu automaticky při jakémkoliv porušení komunitárního práva, ale pouze

---

<sup>43</sup> Rozsudek ze dne 12. října 2004, *P. Paul and others v. Bundesrepublik Deutschland*, C-222/02, Sb. rozh. I-9425, bod 50-51.

v případech, kdy je toto porušení dostatečně intenzivní. Podmínka se tedy stejně jako podmínka první snaží zamezit četným a zbytečným žalobám na náhradu škody.<sup>44</sup>

Podle judikatury *Brasserie du Pêcheur* je porušení právní normy dostatečně závažné v případě, kdy orgán členského státu překročil svoji diskreční (posuzovací) pravomoc, tedy pokud překročil míru volnosti uvážení, které mu unijní právo přiznává. V praxi tedy mohou nastat dvě situace – členský stát má úzkou či širokou míru diskrece. Měl-li orgán v daném případě úzkou nebo žádnou diskreční pravomoc, bude za závažné porušení považováno každé porušení povinnosti.<sup>45</sup> Naopak, měl-li státní orgán širokou míru diskreční pravomoci, je třeba závažnost porušení prokázat dalšími podpůrnými důvody, jako například zavinění či spoluzavinění jednotlivce, jednání v rozporu s judikaturou atd.<sup>46</sup> Příkladem této situace je samotné rozhodnutí *Brasserie du Pêcheur*.<sup>47</sup>

V případech nesprávné transpozice směrnic musí být k prokázání dostatečné závažnosti porušení přihlédnuto ještě k dalším skutečnostem, mezi které kromě jasnosti a určitosti porušené normy a míry diskrečního uvážení státního orgánu řadíme, zda bylo porušení úmyslné či neúmyslné, omluvitelné či neomluvitelné, zda postoj institucí EU mohl přispět k porušení práva, a zda přijetí vnitrostátních opatření bylo v rozporu s komunitárním právem.<sup>48</sup> Tyto faktory jsou podle Soudního dvora spíše subjektivní, než objektivní a jejich výčet není stanoven taxativně. Vnitrostátní soud tak může brát v potaz i jiné okolnosti, které budou mít pro konkrétní případ význam. Zároveň vnitrostátní soudy také nejsou povinny brát v každém případě v potaz všechny uvedené faktory, postačuje vzít v úvahu jeden nebo dva. Výčet uvedených kritérií zůstal nezměněn až do rozhodnutí ve věci *Köbler*,<sup>49</sup> tomu se však budu blíže věnovat až v následujících kapitolách této práce.

---

<sup>44</sup> PIPKOVÁ, Hana a kol. *Vybrané komentované rozsudky Soudního dvora Evropských společenství*. 1. vydání. Stráž pod Ralskem: Justiční akademie ČR, 2004. 28 s.

<sup>45</sup> Rozsudek ze dne 8. října 1996, *E. Dillenkofer a další v. Spolková republika Německo*, C-178, 179, 188, 189 a 190/94, Sb. rozh. I-4845.

<sup>46</sup> HAMULÁK, Ondřej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie, Ústavní základy a soudnictví*. 2. vydání. Praha: Leges, s. r. o., 2013. s. 71 – 73.

<sup>47</sup> Více o posuzování dostatečně závažného porušení směrnice viz. Rozsudek ze dne 26. března 1996, *The Queen proti H. M. Treasury, ex parte: British Telecommunications*, C-392/93, Sb. rozh. I-1631, který se týkal směrnice 90/531/EHS ze dne 17. září 1990 o postupech při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací a Rozsudek ze dne 23. května 1996, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, C-5/94, Sb. rozh. I-02553. Bod 28.

<sup>48</sup> Rozsudek ze dne 4. července 2000, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche vereinigung Nordrhein*, C-424/97, bod 43. Rozsudek ze dne 25. ledna 2007, *Robins a další*, C-278/05, Sb. rozh. I-1053. bod 77.

<sup>49</sup> Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Gerhard Köbler v. Rakousko*, C-224/01, Sb. rozh. I-10239.



Rozsudků Soudního dvora, které se dotýkají komplikované podmínky dostatečné závažnosti porušení norem komunitárního práva, je opravdu mnoho a já si uvědomuji, že jsem do jejich výčtu zařadila jen malou část z nich. Domnívám se však, že uvedená rozhodnutí patří mezi rozhodnutí stěžejní a pro poskytnutí uceleného obrazu o problematice této podmínky postačují.

Podle mého názoru lze za dostatečně závažné porušení považovat již samotné neimplementování směrnice, protože členské státy nemají v těchto případech možnost rozhodovat se, zda chtějí směrnici implementovat či ne nebo to udělat až později. Jinými slovy, členské státy nemají v oblasti implementování směrnic žádnou diskreční pravomoc. Čím širší míra diskreční pravomoci je členským státům svěřena, tím obtížnější je pro vnitrostátní soudy prokázat, že bylo v daném případě porušení dostatečně závažné. Lze také říci, že druhá podmínka vzniku odpovědnosti členského státu za škodu v jistém smyslu omezuje právo na náhradu škody jednotlivce, protože obsah této podmínky je velice těžko prokazatelný.

### **2.2.3. Příčinná souvislost mezi porušením práva a vznikem škody**

Poslední podmínkou pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu je příčinná souvislost, kterou můžeme označit jako určitý „spojník“ mezi zbývajícími podmínkami. Podmínka příčinné souvislosti byla mezi ostatní podmínky poprvé zařazena již v rozhodnutí Francovich a upřesněna v rozhodnutí Brasserie du Pêcheur, kde byla definována jako „*existence přímé příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti náležící státu a škodou, která byla způsobena poškozené osobě*“.<sup>50</sup> Soudní dvůr také v tomto případě ponechal posouzení, zda je podmínka příčinné souvislosti splněna, na vnitrostátních soudech, které v daných situacích dokážou nejlépe zhodnotit rozhodné okolnosti případu nejlépe. To však neznamená, že by si mohly vnitrostátní soudy při posuzování splnění této podmínky počínat svévolně. Rozsah procesní autonomie je v tomto případě omezen judikaturou.

V návaznosti na uvedené bych ráda doplnila, že jak uvádějí Smith a Woods, postoj Soudního dvora k pojetí příčinné souvislosti není zcela jasný a můžou vyvstat otázky, jestli tuto podmínku Soudní dvůr pojímá jako nutné procesní pravidlo, které musí žalobce překonat, či jako podmínku, která chrání výkon komunitárních práv, protože při jejím

---

<sup>50</sup> Rozsudek ze dne 5. března 1996, ve spojených věcech *Brasserie du Pêcheur SA v. Spolková republika Německo a The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factotame a další*, C-46 a 48/93, Sb. rozh. I-1029, bod 74.

nesplnění může být jednotlivci znemožněno získat náhradu škody.<sup>51</sup> Z judikatury Soudního dvora lze vyvodit, že je nakloněn spíše druhému z uvedených závěrů.<sup>52</sup>

Doplnění jasného vymezení podmínky příčinné souvislosti přinesl také rozsudek ve věci *Rechberger*.<sup>53</sup> Podle Soudního dvora, pokud směrnice stanoví povinnost docílit určitého výsledku, je podmínka příčinné souvislosti splněna i tehdy, pokud ke vzniku škody přispěly výjimečné nebo nepředvídatelné události. V tomto případě Rakousko opožděně transponovalo směrnici týkající se cest, pobytů a zájezdů.<sup>54</sup> Směrnice poskytovala spotřebitelům nárok na vrácení peněz v případě úpadku cestovní kanceláře. K němu došlo poté, co cestovní kancelář prodala příliš mnoho zájezdů za zvýhodněnou cenu a důsledkem nečekaně velkého zájmu o nabídku musela vyhlásit úpadek. Klienti cestovní kanceláře následně podali proti Rakousku žalobu na náhradu škody.

I přesto, že Rakousko netransponovalo směrnici, svoji argumentaci opíralo o fakt, že primárně škoda klientům vznikla neopatrným jednáním cestovní kanceláře. Není proto splněna podmínka příčinné souvislosti mezi porušením směrnice a vznikem škody. Tyto argumenty však u soudu neobstály. Soudní dvůr došel k závěru, že odpovědnost členského státu za škodu nemůže být vyloučena jednáním jiného subjektu (cestovní kanceláře) nebo vznikem nepředvídatelných událostí. I když byla škoda způsobena jednáním cestovní kanceláře, její příčinou byla opožděná transpozice směrnice ze strany Rakouska.<sup>55</sup>

Při splnění výše uvedených podmínek vzniká jednotlivcům nárok domáhat se náhrady škody po členském státu. Není však vyloučeno, aby samy členské státy stanovily ve vnitrostátním právu i další podmínky pro vznik tohoto nároku.<sup>56</sup>

Struktura podmínek pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu by podle mého názoru mohla být doplněna ještě o jednu další podmínku - o způsobenou škodu. I když škodu způsobenou jednotlivci Soudní dvůr mezi podmínky ve své judikatuře nikdy výslovně

---

<sup>51</sup> SMITH, F. WOODS, L. Causation in Francovich: The Neglected Problem. *International and Comparative Law*, 1997, č. 46, s. 929-930.

<sup>52</sup> Rozsudek ze dne 24. září 1998, *Brinkmann Tabakfabrikken v. Skatteministeriet*, C-319/96, Sb. rozh. I-5255., ve kterém se ke splnění podmínky příčinné souvislosti Soudní dvůr překvapivě postavil tak, že není dána příčinná souvislost v případech, kde došlo k dostatečně závažnému porušení směrnice z důvodu, kdy nebyla členským státem transponována, když jeho aplikační orgány, byť nesprávně, aplikovaly příslušné ustanovení netransponované směrnice

<sup>53</sup> Rozsudek ze dne 15. června 1999, *Walter Rechberger a další v. Rakouská republika*, C-140/97, Sb. rozh. I-3499.

<sup>54</sup> Směrnice Rady 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy.

<sup>55</sup> Rozsudek ze dne 15. června 1999, *Walter Rechberger a další v. Rakouská republika*, C-140/97, Sb. rozh. I-3499, bod 74-76.

<sup>56</sup> VALEČKOVÁ, Pavlína. Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES. *Bulletin advokacie*, 2004, č. 9, s. 5.

nezahrnul, pokud má být prokázána příčinná souvislost mezi porušením právní normy přiznávající práva jednotlivcům a vzniklou škodou, měla by mezi ně být podle mého názoru logicky zařazena i způsobená škoda. Je to právě jednatel, který musí v každém případě prokazovat, že utrpěl určitou konkrétní škodu způsobenou tím, že členský stát porušil komunitární právo.

### **2.3. Postoj Soudního dvora k odpovědnosti za škodu způsobenou soudem poslední instance - Köbler**

Ohledně otázky odpovědnosti za škodu, která byla způsobena soudem poslední instance, Soudní dvůr nejdříve zopakoval závěry z dřívějších rozhodnutí *Francovich a Brasserie du Pêcheur*, tedy že se princip odpovědnosti členského státu za škodu uplatní bez ohledu na to, který státní orgán se porušení práva dopustil. Všechny soudy musí postupovat tak, aby ochránily práva jednotlivců, která jim komunitární právo přiznává.

S ohledem na první otázku, kterou se Soudní dvůr v případě Köbler zabýval, tedy zda je členský stát odpovědný za rozhodnutí soudu poslední instance a pokud ano, za jakých podmínek tomu tak je, Soudní dvůr zdůraznil, že „*se zřetelem na podstatnou roli soudnictví při ochraně práv udělených jednotlivcům na základě ustanovení práva Společenství, by byla plná účinnost těchto ustanovení omezena a ochrana těchto práv oslabena, kdyby jednotlivci nemohli za určitých podmínek získat odškodnění, jsou-li jejich práva poškozena porušením práva Společenství, které bylo způsobeno rozhodnutím soudu členského státu rozhodujícího v posledním stupni.*“<sup>57</sup> Podle mého názoru zaujal Soudní dvůr v této otázce správné stanovisko, jelikož rozhodnutí Nejvyššího soudu je rozhodnutím konečným, proti kterému není již žádná možnost nápravy, a proto nelze jednotlivce zbavit možnosti domáhat se odpovědnosti státu.

V návaznosti na potvrzení aplikace principu odpovědnosti také na soudy členských států přešel Soudní dvůr k vymezení podmínek, za kterých bude aplikace možná. Tyto podmínky jsou shodné s těmi, které již vymezil v případě *Brasserie du Pêcheur*, tedy za a) porušená norma má za cíl založit práva jednotlivcům, b) porušení bylo dostatečně závažné a poslední c) existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením práva soudem

---

<sup>57</sup> Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Gerhard Köbler v. Rakousko*, C-224/01, Sb. rozh. I-10239. bod 33.

a vznikem škody jednotlivci).<sup>58</sup> Bližší zkoumání věnoval Soudní dvůr druhé podmínce, dostatečné závažnosti porušení komunitárního práva.<sup>59</sup>

Odpovědí na poslední položenou otázku, zda jsou podmínky přímo aplikovatelné na případ Köbler, je samotné rozhodnutí Soudního dvora. Ten se vyjádřil, že bylo povinností vnitrostátního soudu předběžnou otázku položit a nestáhnout ji ani po upozornění kanceláře Soudního dvora, v samotném rozhodnutí však dospěl k překvapivému závěru. Porušení komunitárního práva nebylo v tomto případě dostatečně závažné, aby mohlo zakládat vznik odpovědnosti členského státu za škodu a to z důvodu nesprávného výkladu judikatury Soudního dvora.<sup>60</sup> Jelikož Soudní dvůr považuje za dostatečně závažné jen porušení zjevné, pro splnění této podmínky by se v tomto konkrétním případě musel národní soud dopustit zcela zřejmého a neomluvitelného porušení komunitárního práva.<sup>61</sup>

Rozhodnutí s definitivní platností potvrzuje, že jednotlivci mají nárok na náhradu škody způsobenou porušením komunitárního práva ze strany soudu. Pokud jednotlivec utrpěl škodu na základě rozhodnutí vnitrostátního soudu, které je v rozporu s komunitárním právem, může se za splnění uvedených podmínek domáhat náhrady škody (opět před vnitrostátním soudem). Záleží pak na členských státech, aby určily soud, který bude k projednávání věci příslušný. Konečně, ani překážka *res iudicata* nebrání tomu, aby byl členský stát odpovědný za škodu způsobenou soudem poslední instance.<sup>62</sup>

Rozsudek sklídl velkou vlnu kritiky, zejména z důvodu rozporuplné argumentace Soudního dvora, omezování nezávislosti soudů a zmíněné překážky *res iudicata*. Pokud vezmeme v potaz, že rozhodnutí soudů poslední instance jsou již nezměnitelná a konečná, uvedená překážka může v jistém smyslu narušovat princip právní jistoty, jestliže musí vnitrostátní soud přezkoumávat předchozí konečné rozhodnutí, o kterém žalobce tvrdí, že je v rozporu s komunitárním právem.<sup>63</sup>

Soudní dvůr konflikt s principem *res iudicata* odmítá. Podle jeho názoru uznáním odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím soudu poslední instance není

---

<sup>58</sup> Tamtéž, bod 51.

<sup>59</sup> Pro účely této práce nepovažuji za nutné zabývat se rozбором podmínky více do hloubky. Více viz. KOMÁREK, Jan. „Velký hybatel“ – Soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství. *Právník*, 2006, č. 5, s. 5.

<sup>60</sup> ŽALUD, Václav. *Je český právní řád připraven na Köblera?* [online]. vialegis.blogspot.cz, 8. února 2010 [cit. 31. října 2014]. Dostupné na <<http://vialegis.blogspot.cz/2010/02/je-cesky-pravni-rad-pripraven-na.html>>.

<sup>61</sup> MALÍŘ, Jan. Rozsudek Köbler a odpovědnost členských států za porušení komunitárního práva výkonem soudní moci: první reakce. *Evropské právo*, 2003, č. 12, s. 6.

<sup>62</sup> Tamtéž s. 7.

<sup>63</sup> K problematice se Soudní dvůr blíže vyjádřil například v Rozsudku ze dne 13. ledna 2004, *Kühne & Heitz NV v Productschap voor Pluimvee en Eieren*, C-453/00, Sb. rozh. I-00837.

tato překážka nijak zpochybňována, jelikož obě řízení mají jiný účel. Pro právní jistotu a zajištění právní stability je podle něj dále důležité, aby již nemohla být zpochybněna konečná soudní rozhodnutí, proti kterým již nelze vznést žádný opravný prostředek. Aby Soudní dvůr předešel kritice pro rozpor základních principů, měl v tomto případě oba principy poměřit a náležitě odůvodnit, proč jeden před druhým upřednostňuje více.<sup>64</sup>

Rozhodnutí, které dotáhlo rozhodnutí ve věci Köbler až do konce, je rozhodnutí ve věci *Traghetti del Mediterraneo*.<sup>65</sup> Soudní dvůr se při rozhodování opět postavil za svoje předchozí tvrzení, že základní úlohou soudní moci je ochrana práv jednotlivců a že soud, který rozhodoval v poslední instanci je konečným soudním orgánem, na který se jednotlivci při domáhání svých práv mohou obrátit. Toto rozhodnutí definitivně potvrdilo, že porušení unijního práva jednáním nebo opomenutím kteréhokoliv orgánu moci soudní, zákonodárné či výkonné může zakládat odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivcům.<sup>66</sup>

## 2.4. Role zavinění

Zavinění, které je jedním ze základních prvků vzniku odpovědnosti v soukromém právu, logicky proto vzbuzovalo otázky také na úrovni odpovědnosti členského státu za škodu. Soudní dvůr se problematice zavinění poprvé věnoval až v případě *Brasserie du Pêcheur*, kdy musel odpovědět na otázku, zda je odpovědnost členského státu na zavinění závislá. Vyjádření Soudního dvora bylo následující: I přesto, že je zavinění jedním z důležitých faktorů pro posouzení, zda došlo k dostatečně závažnému porušení komunitárního práva, není zapotřebí ke vzniku povinnosti členského státu k náhradě škody. Pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu tedy nadále zůstávají splnit tři výše uvedené podmínky. Pokud by bylo zavinění označeno za podmínku čtvrtou, dodatečně stanovenou, jednalo by se o zpochybnění práva na náhradu škody, jenž má základ v komunitárním právu.

---

<sup>64</sup> Pro účely této práce nepovažuji za nutné zabývat se rozbořem více do hloubky. Více viz. KOMÁREK, Jan. „Velký hybatel“ – Soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství. *Právník*, 2006, č. 5, s. 18.

<sup>65</sup> Rozsudek ze dne 13. června 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA v. Itálie*, C-173/03, Sb. rozh. I-05177.

<sup>66</sup> LYČKA, Martin a kol. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. Praha: Linde, 2010. s. 85-86.

Dále by vznikalo riziko, že bude jeho interpretace v jednotlivých právních řádech členských států odlišná.<sup>67</sup>

Stručněji řečeno, Soudní dvůr tedy vyloučil zavinění z možného zařazení mezi podmínky odpovědnosti, když prohlásil, že zavinění není nutné a postačuje, pokud je porušení komunitárního práva, jako příčina vzniku škody, přičitatelné danému členskému státu.<sup>68</sup>

Zavinění přesto podle Soudního dvora určitou roli při stanovení odpovědnosti státu hraje. Je totiž jedním z faktorů relevantních pro posouzení, zda se jedná o dostatečně závažné porušení komunitárního práva.<sup>69</sup>

## 2.5. Výše a způsob náhrady škody

I přesto, že se Soudní dvůr zpočátku snažil zasahovat do institutu odpovědnosti státu za škodu co nejméně a formuloval z tohoto důvodu pouze hmotněprávní podmínky odpovědnosti (zatímco například výši a způsob náhrady škody ponechal na procesní autonomii členských států), s přibývajícimi spory týkajícími se odpovědnosti za škodu se musel Soudní dvůr na tyto aspekty zaměřit.

Pokud by Soudní dvůr ponechal otázky spojené s výší a způsobem náhrady škody pouze na vnitrostátních právních řádech členských států, výrazně by se zvýšilo riziko nejednotnosti při interpretaci komunitárního práva. Soudní dvůr se proto vyjádřil ve smyslu, že pokud chybí konkrétní ustanovení na úrovni komunitární, stanovení kritérií pro určení rozsahu náhrady škody je v rukou vnitrostátních právních řádů členských států. I přesto Soudní dvůr přímo vymezil pravidla, podle kterých mají být tyto nároky posuzovány.<sup>70</sup>

### 2.5.1. Uplatnění principů efektivity a ekvivalence

Při určení výše škody jsou soudy členských států povinni řídit se principy efektivity a ekvivalence. Zároveň musí být odškodnění přiměřené utrpěné újmě, aby nebyl porušen

<sup>67</sup> Rozsudek ze dne 5. března 1996, ve spojených věcech *Brasserie du Pêcheur SA v. Spolková republika Německo a The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factotame a další*, C-46 a 48/93, Sb. rozh. I-1029, bod 78 - 79.

<sup>68</sup> DONNÉ, Michal. Odpovědnost členského státu za škodu vzniklou porušením povinností uložené komunitárním právem. *Daně a právo v praxi*, 2009, č. 7.

<sup>69</sup> Rozsudek ze dne 5. března 1996, ve spojených věcech *Brasserie du Pêcheur SA v. Spolková republika Německo a The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factotame a další*, C-46 a 48/93, Sb. rozh. I-1029, bod 78.

<sup>70</sup> Institut pro evropskou politiku Europeum. *K problematice odpovědnosti členských států za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva*. [online]. europeum.org, 30. října 2000 [cit. 2. března 2015].

Dostupné na: <http://www.europeum.org/cz/integrace/27-integrace--5/591-k-problematice-odpovednosti-clenskych-statu-za-skodu-zpusobenou-jednotlivci-porusenim-komunitarniho-prava>.

zákaz diskriminace. Při stanovení rozsahu odškodnění by měly brát národní soudy členských států v potaz také snahu poškozeného o zabránění vzniku škody či jejího zmírnění a dále, zda k tomu poškozený využil všechny dostupné prostředky, které měl v dané situaci k dispozici.<sup>71</sup> Očekávanou otázkou k zodpovězení však zůstávalo, zda může být rozsah náhrady škody limitován z toho důvodu, že sám poškozený neprojevil dostatečnou snahu k zabránění vzniku škody či jejího zmírnění. Soudní dvůr logicky doplnil, že v těchto případech může být náhrada škody i zcela zamítnuta, vzhledem k tomuto chování jednotlivce.<sup>72</sup>

V rozsudku *Brasserie du Pêcheur* se Soudní dvůr zároveň zabýval vztahem mezi požadavkem přiměřenosti a principem efektivity. Jelikož je při spojení těchto požadavků vyloučeno, aby byla náhrada škody dle vnitrostátního práva omezena pouze na určitý druh škod, Soudní dvůr doplnil, že je členský stát povinen nahradit poškozenému jednotlivci jak skutečnou škodu (*damnum emergens*), tak ušlý zisk (*lucrum cessans*).<sup>73</sup> Znamená však pojem přiměřená náhrada škody, že bude poškozenému poskytnuta úplná náhrada škody? Ano, a podle mého názoru zcela správně, znamená přiměřenost náhrady škody její úplnou náhradu.

Samotná výše škody a její náhrada byla i nadále velmi diskutovaným tématem, jelikož se Soudní dvůr musel vypořádat s několika dalšími situacemi, ve kterých měl příležitost závěry z *Brasserie du Pêcheur*, týkající se posouzení výše škody a její škody rozvinout dále. Jednalo se například o situaci týkající se úroků z prodlení, vzniku nemateriální újmy jako důsledku porušení unijního práva či poskytování symbolické náhrady škody.

Nejdříve se budu zabývat situací, kdy se jednotlivec snaží společně s náhradou škody způsobenou porušením unijního práva domoci také vyplacení úroků z prodlení.<sup>74</sup> Soudní dvůr na zodpovězení této problematiky přiznává úroků z přisouzených částek jednotlivcům bohužel hlouběji nenavázal ani v pozdější judikatuře. Zastávám však názor Malíře, že úroky z prodlení by mohly být považovány za součást náhrady škody, která byla porušením unijního práva způsobena. Domnívám se totiž, že porušení unijního práva by mělo odčinit majetkovou

---

<sup>71</sup> Rozsudek ze dne 5. března 1996, ve spojených věcech *Brasserie du Pêcheur SA v. Spolková republika Německo a The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factotame a další*, C-46 a 48/93, Sb. rozh. I-1029, bod 82.

<sup>72</sup> Tamtéž, bod 84.

<sup>73</sup> Tamtéž, bod 88.

<sup>74</sup> Tato situace se týkala například Rozsudku ze dne 22. dubna 1997, *The Queen v Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton*, C-66/95, Sb. rozh. I-02163.

ztrátu, která byla poškozenému způsobena tím, že nemohl disponovat s penězi. Je ovšem nutné, aby se k úrokům konkrétně vyjádřil sám Soudní dvůr.<sup>75</sup>

V souvislosti s posouzením jednotlivých druhů škod se Soudní dvůr nejčastěji zabýval náhradou ušlého zisku, nesmíme však opomenout možnost vzniku újmy nemateriální. Ta bude nejspíše nejčastěji způsobena poškozením dobrého jména nebo dobré pověsti subjektu. Takové jednání není mimořádné, tudíž vznik nemateriální újmy není nepředstavitelný. Soudní dvůr se náhradou nemateriální újmy zabýval již v rozsudku *Larsy*, bohužel nebyla blíže specifikována z toho důvodu, že se jí nedotýkala žádná z předběžných otázek.<sup>76</sup> Měla by tedy být kompenzována i nemateriální újma? Vzhledem k tomu, co bylo výše uvedeno k požadavkům přiměřenosti a efektivity se opět domnívám, že ano. Pro kompenzaci svědčí také analogie s odškodňováním mimosmluvní škody způsobené EU, kde je vznik nemateriální újmy častým jevem. Pokud si situaci představím z opačného pohledu, tedy že nemateriální újma nebyla v konkrétním případě vůbec nahrazena, jednalo by se dle mého názoru o popírání principů judikovaných Soudním dvorem.

Poslední situací, kterou se budu vzhledem k rozsahu náhrady škody způsobené porušením unijního práva zabývat, je vznik újmy symbolické, tedy vznik pouze bagatelní škody. Ani vznik této situace není vyloučen, jak bylo nastíněno v judikatuře Soudního dvora.<sup>77</sup> Pokud by v budoucnu nastala situace, kdy by poškození utrpěli v důsledku porušení unijního práva pouze symbolickou škodu, byla by dle mého názoru i tato minimální náhrada náhradou spravedlivou. Principy stanovené Soudním dvorem by se přeci ve vztahu s ochranou jednotlivců měly vztahovat na všechny situace porušení unijního práva, nejen na škodu od „určité“ výše. Navíc i bagatelní újma způsobená například tisíci poškozeným činí v souhrnu značnou škodu.

### **2.5.2. Časové aspekty uplatnění náhrady škody**

K zodpovězení však zůstává ještě jedna důležitá otázka, tedy od kdy má poškozený právo na náhradu škody? Vztahují se práva poškozeného pouze na dobu od vynesení rozsudku Soudního dvora, deklarujícím porušení práv či je povinností členského státu nahradit také škodu, která poškozenému jednotlivci vznikla i před vydáním tohoto rozsudku? Jelikož

---

<sup>75</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. 154 s.

<sup>76</sup> Rozsudek ze dne 28. června 2001, *Gervais Larsy v Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants*, C-118/00, Sb. rozh. I-05063.

<sup>77</sup> Požadavek na náhradu symbolické škody se objevil například v Rozsudku ze dne 28. června 2001, *Gervais Larsy v Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants*, C-118/00, Sb. rozh. I-05063.



Soudní dvůr došel k závěru, že není zapotřebí rozsudku o porušení komunitárního práva zapotřebí, hradí se tedy škoda vzniklá kdykoliv, pokud je přičitatelná členskému státu.<sup>78</sup>

### 2.5.3. Shrnutí

Pro shrnutí tedy ještě upřesním, že na základě rozhodnutí *Brasserie du Pêcheur* je povinností členského státu nahradit na základě principů vnitrostátního práva veškerou způsobenou škodu - jak skutečnou škodu, tak ušlý zisk. Toto platí i z hlediska časového, tedy že členský stát hradí skutečnou škodu i ušlý zisk od okamžiku vzniku svojí odpovědnosti.<sup>79</sup> Reparace sice probíhá podle vnitrostátní právní úpravy, avšak ta je striktně omezena požadavkem přiměřené náhrady škody a principy efektivity a ekvivalence.

Konkrétní případy, které zakládají odpovědnost za nemateriální újmu či právo na pouze symbolickou náhradu škody doposud Soudním dvorem přímo judikovány nebyly. Podle mého názoru by však měly být tyto náhrady poškozeným jednotlivcům poskytnuty, právě s ohledem na dodržování principů přiměřenosti a efektivity.

## 2.6. Promlčení nároku na náhradu škody způsobenou jednotlivci porušením unijního práva

Na vznik práva na náhradu škody naváží podkapitolou promlčení, aby byl čtenáři poskytnut ucelený obraz jak o nabytí práva na náhradu škody, tak i o okamžiku, kdy toto právo zaniká. I na institut promlčení se vztahují dva již výše v práci uvedené základní principy – efektivity a ekvivalence. Zároveň platí, že se promlčení nároků na náhradu škody řídí taktéž vnitrostátními právními řády členských států.

Soudní dvůr došel k závěru, že existence promlčecích lhůt k uplatnění nároku není v rozporu s požadavkem efektivity, jelikož by nebylo logické, aby odpovědnost členského státu trvala „věčně“ a byla nepromlčitelná. Stanovení promlčecích lhůt pro přiznání nároků na náhradu škody je tedy žádoucí. Zároveň platí, že žaloby týkající se náhrady škody, která byla způsobena porušením unijního práva ze strany členského státu, jsou promlčeny

---

<sup>78</sup> Tamtéž, bod 94.

<sup>79</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. 153 s.

dle lhůt, které jsou stanoveny vnitrostátními právními předpisy členských států. Konkrétně lhůt stanovených pro žaloby o náhradu škody proti státu či orgánu veřejné moci.<sup>80</sup>

## 2.7. Problematika žalobní legitimace v řízení o náhradu škody

Žalobní legitimace v rámci řízení o náhradu škody způsobené porušením unijního práva členským státem podléhá klasickému dělení na legitimaci aktivní a pasivní. Zatímco vymezení aktivní legitimace bývá zpravidla bezproblémové, podstatně složitější je vymezení legitimace pasivní.

Pro aktivní legitimaci platí, že žalobu na náhradu škody může v zásadě podat každý subjekt, který se v důsledku porušení unijního práva členským státem cítí být dotčen na svých právech.

Složitější otázka pasivní legitimace byla postupně vymezena v judikatuře Soudního dvora. Díky judikatuře bylo potvrzeno, že členskému státu s federálním uspořádáním je přiřitatelné i jednání či opomenutí jednotlivých složek federace.<sup>81</sup> Jasněji pak judikoval Soudní dvůr, že nárok na náhradu škody, která byla způsobena jednotlivcům, nemusí být zajišťován pouze členským státem. Za škodu mohou odpovídat také veřejnoprávní organizace. Z hlediska unijního práva je zároveň přípustné, aby odpovědnost za náhradu škody nespadala na bedra pouze jednoho subjektu, tedy pouze členského státu či jeho orgánu či osobě, ale společně všem, jejichž jednání vedlo ke vzniku škody.<sup>82</sup>

Pro shrnutí uvedu, že v souvislosti s pasivní legitimací Soudní dvůr tedy svými výroky připustil, že pasivně legitimován v řízení týkajícím se náhrady škody může být i jiný subjekt, než členský stát. Není tedy podstatné, zda bude v daném případě odpovědný přímo členský stát či například veřejnoprávní organizace – důležité je, aby se mohli jednotlivci domáhat svých práv na základě jasně stanovených vnitrostátních pravidel. Konečná odpovědnost pak leží na členském státu, jehož povinností je zajistit náhradu škody, která byla jednotlivci porušením unijního práva způsobena.

---

<sup>80</sup> Rozsudek ze dne 10. července 1997, *Palmisani v. Institut nazionale della previdenza sociale*, C-261R, Sb. rozh. I-4025, bod 25 – 29.

<sup>81</sup> Rozsudek ze dne 1. června 1999, *Klaus Konle v. Rakouská republika*, C-302/97, Sb. rozh. I-3099, bod 63.

<sup>82</sup> Rozsudek ze dne 4. července 2000, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, C-424/97, Sb. rozh. I-5123, bod 29 – 32.

## 2.8. Shrnutí

Díky výše uvedeným významným rozhodnutím Soudního dvora byl stanoven soubor podmínek, které unijní právo vyžaduje pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu a také unijní požadavky na způsob uplatnění a rozsah tohoto nároku. Původní podmínky vzniku odpovědnosti, stanovené v rozsudku *Francovich a Bonifaci* byly s nárůstem soudních sporů a dalším vývojem institutu odpovědnosti za škodu nově vymezeny v rozsudku *Brasserie du Pêcheur a Factortame*. Současná podoba podmínek, které zakládají odpovědnost členského státu za porušení unijního práva je tedy následující: a) byla porušena právní norma, která zakládá práva jednotlivcům, b) porušení této právní normy je dostatečně závažné a konečně c) existuje příčinná souvislost mezi porušením práva a vznikem škody.

Institut odpovědnosti za škodu se s judikaturou Soudního dvora rozvíjel ještě dále. Možnost domáhat se odpovědnosti za škodu, která byla způsobena národním soudem poslední instance, potvrdilo rozhodnutí ve věci *Köbler*. Díky tomuto dlouhodobému vývoji institutu odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva se lze v současné době domáhat odpovědnosti za jednání orgánů zákonodárných, výkonných i soudních, při kterých byla jednotlivcům způsobena škoda.

Co se týká procesní stránky odpovědnosti členských států za škodu, členské státy v případě žaloby na náhradu škody způsobené porušením unijního práva využívají vnitrostátní právní normy, přičemž Soudní dvůr využívá k jejich regulaci nejen princip efektivity a ekvivalence, ale také je dále formuje prostřednictvím svojí judikatury.

### **3. Odpovědnost za škodu způsobenou porušením unijního práva v České republice**

Poté, co ČR vstoupila v roce 2004 do EU, bylo zapotřebí upravit český právní řád takovým způsobem, aby vyhovoval právnímu řádu unijnímu. To se týká také oblasti odpovědnosti za škodu a její náhrady. Vnitrostátní právní úprava však s náhradou škody způsobené porušením unijního práva v žádné ze svých částí výslovně nepočítá a ohlasy na potřebu změny ve vnitrostátní právní úpravě vyplývají prozatím do ztracena. Situaci neulehčuje ani Nejvyšší soud, který se k principu náhrady škody za porušení unijního práva stavěl dlouhou dobu rozporuplně a mnohdy také v rozporu s judikaturou Soudního dvora.<sup>83</sup>

Mezi důvody, proč není česká právní úprava odpovědnosti státu za škodu více propracována, můžeme logicky zařadit velkou časovou náročnost řízení o náhradě škody, které bude zahájeno až poté, co se jednotlivci nepodařilo domoci se svých práv přímo. Druhým důvodem je nedostatečná legislativa a soudní praxe. Členské státy by však již od svého přistoupení měly počítat s tím, že se porušení unijního práva v budoucnu dopustí a žalobám na náhradu škody budou muset dříve či později čelit. A i když ČR nepatří mezi členskými státy k největším porušovatelům unijního práva, jeho porušování se samozřejmě také dopouští. Vznik škody způsobené porušením unijního práva tudíž není otázkou, která by se ČR do budoucna s jistotou vyhnula.<sup>84</sup>

#### **3.1. Právní úprava odpovědnosti státu za škodu v České republice**

Ústavním základem institutu náhrady škody je LZPS. Náhrada škody, která byla způsobena nezákonným rozhodnutím soudu, jiným státním orgánem nebo orgánem veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem je primárně zakotvena v čl. 36/3 LZPS. Toto ustanovení zakládá funkci státu chránit své občany a garantovat jim práva zakotvená v Ústavě a dalších právních předpisech. Konkrétně má ustanovení za cíl poskytnout náhradu škody v případech vzniku škody nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným postupem státních orgánů. Toto ustanovení však nelze považovat za přímo aplikovatelné, protože v čl. 36/4

---

<sup>83</sup> STEHLÍK, Václav a kol. *Unijní právo před českými soudy*. Praha: Leges, 2014. 256 s.

<sup>84</sup> Ke konci roku 2013 bylo proti České republice vedeno přibližně 80 řízení pro porušení unijního práva.

LZPS je stanoveno, že podmínky a podrobnosti musí být blíže specifikovány zvláštním předpisem.<sup>85</sup>

Tímto zvláštním předpisem a zároveň hlavním pramenem odpovědnosti veřejné moci v české legislativě je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu<sup>86</sup> (subsidiárně bude použit občanský zákoník). Zákon o odpovědnosti státu rozlišuje dva druhy pochybení, kterého se může veřejná moc dopustit:

- a) nezákonné rozhodnutí,
- b) nesprávný úřední postup.

### 3.1.1. Nezákonné rozhodnutí

Pochybení nezákonným rozhodnutím je dostatečně vymezeno v samotném zákonu o odpovědnosti státu za škodu, konkrétně v §7 a §8. Vztahuje se na rozhodnutí, která byla vydána v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním.<sup>87</sup> Dále, za rozhodnutí ve smyslu zákona o odpovědnosti státu je zapotřebí chápat všechna rozhodnutí, kterými státní orgány aplikují obecná pravidla právních norem na konkrétní případ. I když v §5 uvádí zákon pouze slovo „rozhodnutí“, po prostudování zákona zjistíme, že v dalších ustanoveních již zákon hovoří pouze o „nezákonném rozhodnutí“. Náhrada škody je tedy podmíněna právě nezákonností rozhodnutí, což může v mnoha případech znesnadnit jednotlivci uplatnit nárok na náhradu škody, která byla způsobena porušením unijního práva. Rozhodnutí, které je v rozporu s unijním právem, totiž nemusí být zároveň rozhodnutím nezákonným.

Jak je uvedeno v §8 zákona o odpovědnosti státu za škodu, pravomocné rozhodnutí, které zakládá nárok na náhradu škody, musí být pro svoji nezákonnost zrušeno či změněno. Na tomto místě česká právní úprava příliš nerespektuje unijní právo. I přesto, že unijní právo nechává na členském státu úpravu pro podmínky náhrady škody, státy se musí stále řídit výše uvedeným, tedy že nelze vázat nároky na náhradu škody na takové podmínky, které jednotlivci uplatnění jeho nároku znemožní nebo nepřiměřeně ztíží. Zároveň připomenu, že Soudní dvůr v rozhodnutí *Köbler* umožnil domáhat se náhrady škody v případě,

---

<sup>85</sup> HRÁDEK, Jiří. *Vztah mezi právní ochranou dle primárního práva a národní úpravou odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva* [online]. pravnickeforum.cz, 30. června 2011 [cit. 3. listopadu 2014]. Dostupné na <<http://www.pravnickeforum.cz/dokument/nahled-dokumentu/doc-d38219v48167p1-vztah-mezi-pravni-ochranou-dle-primarniho-prava-a-narodni-u/?query=%24source%3D38>>.

<sup>86</sup> Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

<sup>87</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. s. 59 – 61.

že byla způsobena rozhodnutím soudu poslední instance, aniž by však bylo dotčeno pravomocné rozhodnutí, které nárok na náhradu škody založilo.<sup>88</sup> A tím jsme se dostali k naznačovanému nerespektování unijního práva. Z uvedeného tedy vyvozujeme závěr, že pokud by uplatnění podmínky stanovené zákonem o odpovědnosti za škodu mělo jednotlivci znemožnit či nepřiměřeně bránit domáhat se náhrady škody, nemůže být toto ustanovení zákona vzhledem k aplikační přednosti unijního práva vůbec použito.

### 3.1.2. Nesprávný úřední postup

V případě nesprávného úředního postupu přesnější vymezení tohoto pojmu v zákoně o odpovědnosti státu za škodu chybí, jelikož přesnou a jednotnou definici nelze pro mnohotvárnost tohoto pojmu podat.<sup>89</sup> Pro bližší definici případů, kdy se bude o nesprávný úřední postup jednat, bylo proto zapotřebí doplnění judikaturou. Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí vymezení nesprávný úřední postup jako *„jakoukoliv činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu.“* Za nesprávný úřední postup se považuje také nevydání či opožděné vydání rozhodnutí.<sup>90</sup>

Aby se mohl jednotlivec domáhat náhrady škody, je tedy třeba nečinnost zákonodárského orgánu nebo jiného správního orgánu, který má pravomoc vydávat obecně závazné předpisy, podřadit pod jeden z těchto pojmů, tedy buď pod nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí. Je překvapivé, že i když byl zákon o odpovědnosti státu za škodu přijímán v roce 1998, kdy ČR již harmonizovala před vstupem do EU svůj právní řád, zákon zcela ignoroval v té době již existující judikaturu Soudního dvora, která se odpovědnosti státu za škodu týká.

Největšími problémy zákona je velmi úzké pojetí subjektů odpovědnosti, které vylučuje odpovědnost za jakoukoliv legislativní aktivitu. Dále je velmi omezen druh jednání, které odpovědnost může založit a konečně také velmi omezující judikatura.

---

<sup>88</sup> VALEČKOVÁ, Pavlína. Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES. *Bulletin advokacie*, 2004, č. 9, s. 8.

<sup>89</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. s. 92.

<sup>90</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. září 2003, sp. zn. 25 Cdo 319/2002.

### 3.2. Subjekty odpovědnosti podle zákona o odpovědnosti státu za škodu

Mezi subjekty, za jejichž škodu stát odpovídá, řadíme státní orgány, úřední osoby<sup>91</sup> a územní celky v přenesené působnosti.<sup>92</sup> Za státní orgány se považují orgány, které „stát zřizuje k plnění funkcí státu a vybavuje je za tímto účelem pravomocí a působností rozhodovat o subjektivních právech a právních povinnostech jemu bezprostředně nepodřízených subjektů právních subjektů. Podle jednotlivých druhů státní moci se i státní orgány dělí na orgány zákonodárné, výkonné a soudní.“<sup>93</sup> Na tomto místě bych pro úplnost stručně vymezila také pojem veřejné moci tak, jak ji definoval Ústavní soud. Jedná se o moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, kdy subjekt, o jehož právech a povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, je v podřazeném rozhodnutí vůči tomuto orgánu.<sup>94</sup>

V souvislosti se subjekty, za jejichž škodu bude ČR odpovědná, vyplouvají na povrch další nedostatky zákona o odpovědnosti státu za škodu. Zákon totiž výslovně se vznikem odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením unijního práva nepočítá. Pokud by došlo například k pozdní implementaci (nebo dokonce

k neimplementování směrnice) do českého právního řádu či porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce, bylo by zajímavé pozorovat, jak se soudy k tomuto problému postaví.

Zákon o odpovědnosti státu za škodu byl od svého přijetí několikrát novelizován, ne všechny pokusy o jeho změnu však byly úspěšné či přínosné. Vzhledem k tomu, že ČR doposud nemá právní předpis, který by upravoval odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením unijního práva a současná právní úprava je v některých ohledech nedostatečná, lze další novelizace přinejmenším očekávat.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Pod pojem úřední osoby se řadí právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona.

<sup>92</sup> Pod pojem územní celky v přenesené působnosti se řadí orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona.

<sup>93</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. s. 30.

<sup>94</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

<sup>95</sup> S poslední navrhovanou novelou vyjádřila vláda nesouhlas na podzim roku 2014.

## **4. Postoj Nejvyššího a Ústavního soudu k odpovědnosti státu za škodu**

Pro institut odpovědnosti za škodu na unijní úrovni je typická jeho provázanost s vnitrostátní právní úpravou členských států, a to zejména v jeho procesní stránce. Toto však na druhou stranu způsobuje také problémy při jeho aplikaci, jelikož právní řády členských států, ČR nevyjímaje, nebyly na tento typ odpovědnosti připraveny. Nejvíce problematickou oblastí nadále zůstává realizace odpovědnosti za škodu v případě moci zákonodárné a moci soudní.

Z důvodu přehlednosti v jednotlivých podkapitolách vymezím nejprve vztah mezi zákonem o odpovědnosti státu za škodu a odpovědností za porušení unijního práva. Výsledkem této podkapitoly je fakt, že Nejvyšší soud poprvé judikoval podmínky pro uplatnění odpovědnosti státu za porušení unijního práva v ČR.

Poté naváží na poznatky, které byly získány na základě vývoje judikatury v různých oblastech odpovědnosti. Nejvyšší soud se nejdříve zabýval odpovědností mocí zákonodárné, jejímuž uznání dlouhou dobu bránil, aniž by se přesněji vyjádřil ke vztahu unijní a české právní regulace. Ústavní soud nakonec došel k závěru, že zákon o odpovědnosti státu za škodu musí být vykládán včetně vztahu k unijnímu právu.

S ohledem na výše uvedené budou v jednotlivých podkapitolách uvedeny konkrétní případy českých soudních rozhodnutí, která se k principu odpovědnosti státu za škodu, která byla způsobena porušením unijního práva stavěla zády, dostala se do rozporu s judikaturou Soudního dvora či pohled na tento institut spíše zkomplikovala, než vyřešila.

### **4.1. Vztah mezi zákonem o odpovědnosti státu za škodu a odpovědností za porušení unijního práva: „výrobní náhrady za cukr“**

Úplně poprvé se Nejvyšší soud vyjádřil ke vztahu mezi zákonem o odpovědnosti státu za škodu a odpovědností za porušení unijního práva až v rozhodnutí z roku 2012. Příklad se týkal výrobních náhrad za cukr, kdy se žalobkyně (zpracovatelka řepného cukru) stala po vstupu ČR do EU oprávněnou příjemkyní výrobních náhrad tak, jak je stanoveno Nařízením Rady a Nařízením Komise.<sup>96</sup> Tato nařízení byla do české právní úpravy provedena

---

<sup>96</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. června 2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru a Nařízením Komise (ES) č. 1265/2001 ze dne 27. června 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízením



prostřednictvím nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru.

Problematickým se stalo to, že česká právní úprava umožňovala oprávněným příjemcům výrobních náhrad podat ke Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu návrhy na registraci, aby mohli následně žádat o výrobní náhrady. Žalobkyně podala návrh na registraci 21. června 2004, Státní fond však rozhodnutí o její registraci vydal až 29. července 2004, čímž porušil třicetidenní lhůtu k vydání rozhodnutí, kterou přiznává správní řád.<sup>97</sup> Z důvodu pozdní implementace unijního práva a následného nedodržení lhůty ze strany Státního fondu tak žalobkyni nemohly být vyplaceny výrobní náhrady za měsíc červenec 2004.

Své nároky uplatňovala žalobkyně nejdříve u obecných soudů, které však jednání Státního fondu za nesprávný úřední postup nepovažovaly. Opačný názor měl až Nejvyšší soud, podle kterého neměla být vnitrostátní právní úprava zákona o odpovědnosti státu za škodu v tomto případě vůbec použita, vzhledem k aplikační přednosti unijního práva. K náhradě škody se dále vyjádřil, že jestliže na národní úrovni neexistuje právní úprava odpovědnosti za škodu při porušení unijního práva a k takové situaci dojde, budou se na případ aplikovat podmínky odpovědnosti státu, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, a zákon o odpovědnosti státu za škodu se použije pouze potud, pokud unijní právo nestanoví jinak. Zákon o odpovědnosti státu za škodu by se měl tedy použít pouze v případech, kdy je česká právní úprava shodná s právní úpravou unijní a dále v otázkách, které unijní právo neřeší (opět pouze za předpokladu, že nebude znemožněno nebo nadměrně ztíženo právo jednotlivce na získání náhrady škody).<sup>98</sup>

Nejvyšší soud tak poprvé vyjudikoval podmínky pro uplatnění odpovědnosti státu za porušení unijního práva v ČR. Jak uvádí Bončková, ke změně v rozhodování Nejvyššího soudu mohly přispět jak rušící nálezy Ústavního soudu, mezi podněty pro změnu přístupu může být řazen i fakt, že došlo k přesunu věcné agendy, která se týká právě odpovědnosti státu za škodu, mezi jednotlivými senáty.<sup>99</sup>

---

Rady č. 1260/2001, pokud jde o poskytování produkční náhrady pro některé výrobky z odvětví cukru používané v chemickém průmyslu.

<sup>97</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů

<sup>98</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. srpna 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010

<sup>99</sup> STEHLÍK, Václav a kol. *Unijní právo před českými soudy*. Praha: Leges, 2014. 256 s.

## 4.2. Odpovědnost za škodu způsobenou mocí zákonodárnou

Jak bylo uvedeno již v úvodu této kapitoly, Nejvyšší soud dlouhou dobu odmítal uznání odpovědnosti moci zákonodárné. Ve své rozhodovací praxi zastával názor, že *„zákonodárná ani jiná legislativní činnost nezakládá odpovědnost parlamentu ani jiného ústředního správního úřadu za výkon činnosti v rámci zákona o odpovědnosti státu za škodu.“*

<sup>100</sup> Jednalo se konkrétně o rozhodnutí, ve kterém Nejvyšší soud odmítnul podřazení procesu přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně a Senátu. Svůj postoj potvrdil i v následujícím rozhodnutí, konkrétně, že *„přijímání zákonů zákonodárným sborem nelze považovat za úřední postup, který je v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu.“*<sup>101</sup>

Pro úplnost zbývá uvést pohled Nejvyššího soudu na činnost týkající se vlády a ministerstev.<sup>102</sup> V rozsudku taktéž z roku 2007 došel Nejvyšší soud k závěru, že vyhlášky a výměry ministerstev se řadí pod normativní právní akty ústředního orgánu státní správy, jsou obecné a abstraktní. Nemůže se tedy jednat o akty, které by byly výsledkem rozhodovací činnosti v konkrétní věci. Z tohoto důvodu spadají vyhlášky i výměry ministerstev pod odvozenou normotvorbu, která je výsledkem normativní činnosti a nikoliv nesprávným úředním postupem, který by zakládal odpovědnost státu podle zákona o odpovědnosti státu za škodu. Vydání normativního právního aktu vládou ČR také nespadá pod nesprávný úřední postup ve smyslu §13 zmíněného zákona.<sup>103</sup>

Žalobce ve svém dovolání poukazoval také na judikaturu Soudního dvora, týkající se odpovědnosti státu za škodu, i tady však Nejvyšší soud zaujal negativní stanovisko, když prohlásil, že *„se jedná o judikaturu zabývající se odpovědností státu za porušení komunitárního práva, nejčastěji jako důsledek vadně či nevhodně implementované směrnice do národního právního řádu, a proto nelze tato rozhodnutí vztahovat na případy odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.“*<sup>104</sup>

K odmítnutí odpovědnosti zákonodárného orgánu za škodu přispěl svými nálezy také Ústavní soud. První případ se týkal požadavku žalobce na zrušení §13 zákona

---

<sup>100</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005

<sup>101</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1893/2008

<sup>102</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005 a Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. 25 Cdo 1893/2008

<sup>103</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. listopadu 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005

<sup>104</sup> Žalobce se následně obrátil s ústavní stížností až k Ústavnímu soudu, ten ji však odmítnul v usnesení ze dne 22. května 2008, sp. zn. II. ÚS 492/08.

o odpovědnosti státu za škodu. Toto ustanovení se týká nesprávného úředního postupu a měl být podle žalobce v rozporu s Ústavou, protože při jeho výkladu dojdeme k závěru, že jakákoliv normotvorná činnost orgánů veřejné moci je v praxi nepostižitelná. To i v případech,

kdy by orgán veřejné moci překročil své zmocnění. Ústavní soud nepřekvapivě zrušení §13 zákona o odpovědnosti státu za škodu odmítnul. Co už však překvapivé bylo, že nepřipustil potřebu změny nyní platných zákonů, ale odkazoval na to, aby se obecné soudy více zabývaly výkladem pojmu nesprávného úředního postupu. Uvedl, že je úlohou každého obecného soudu, aby pojem nesprávného úředního postupu objasnil a že teprve až po využití všech výkladových pravidel lze dojít k závěru, že nesprávným úředním postupem je každý postup orgánu veřejné moci, který jedná v rozporu s právními předpisy.<sup>105</sup>

Odmítavý postoj k odpovědnosti zákonodárce za škodu ukázal Ústavní soud rovněž ve svém stanovisku z roku 2009, týkajícím se náhrady škody za nucené omezení vlastnického práva ve vztahu k regulaci nájemného. Podle názoru vyjádřeného v tomto stanovisku nelze Parlament považovat za orgán veřejné správy ani jiný státní orgán ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny.<sup>106</sup> Ústavní soud označil odpovědnost Parlamentu za odpovědnost politickou, která tudíž nijak nezakládá nárok na náhradu škody. Zároveň však Ústavní soud učinil tzv. krok stranou, když právo na náhradu škody dovodil z jiného článku Listiny – z čl. 11 odst. 4. Uvedený článek Listiny však postrádá příslušnou právní úpravu k uplatnění nároku na náhradu škody, proto soud chytře odkázal na zákon o odpovědnosti státu za škodu.<sup>107</sup>

Jak vyplývá z výše uvedeného, i když Ústavní soud jakousi formu realizace práva na náhradu škody, která byla způsobena zákonodárcem, připouští, bude se tak dít pouze ve velmi specifických případech. Plénum Ústavního soudu se vzhledem k čistě vnitrostátní povaze případu pochopitelně nezabývalo odpovědností zákonodárce za porušení práva unijního, soudce Pavel Holländer však poukázal na nadstátní povahu sankčního mechanismu, který je formulován judikaturou Soudního dvora a odlišil ho od vnitrostátní úpravy odpovědnosti státu za škodu.<sup>108</sup>

Můžeme tedy shrnout, že i když zákon o odpovědnosti státu za škodu v §3 výslovně nevyloučil parlament ani jiné ústřední správní úřady ze zařazení pod státní orgány, podle české judikatury nezakládá jejich zákonodárná ani jiná legislativní činnost odpovědnost

---

<sup>105</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl.ÚS 36/08

<sup>106</sup> Ústavní soud nejdříve ve svém nálezu ze dne 22. září 1999, sp. zn. I. ÚS 24/98 potvrdil, že na základě čl. 36 odst. 3 Listiny odpovídá stát za nezákonná rozhodnutí a nesprávný úřední postup všech státních orgánů, tedy i orgánů moci zákonodárné. Nyní však Parlament z podřazení pod tyto orgány vyloučil.

<sup>107</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09

<sup>108</sup> STEHLÍK, Václav a kol. *Unijní právo před českými soudy*. Praha: Leges, 2014. 256 s.

za škodu. Na tomto místě však musím připomenout, že se v uvedených rozhodnutích Nejvyššího a Ústavního soudu jednalo o porušování práva národního a nikoliv práva unijního, kde by ČR byla odpovědná na základě rozhodovací praxe Soudního dvora.

Své závěry zopakoval Nejvyšší soud znovu v rozsudku a v usnesení z roku 2010. Oba případy se týkaly úhrad, které mají být poskytovány porodním asistentkám a dále tzv. dohodovacího řízení mezi zástupci zdravotních pojišťoven a zástupci poskytovatelů zdravotní péče a cílem bylo stanovení hodnoty, na základě které se bude poskytovatelům zdravotní péče vyplácet úhrada ze systému veřejného zdravotního pojištění. Výsledky dohodovacího řízení jsou poté zveřejňovány Ministerstvem zdravotnictví ve formě vyhlášky.<sup>109</sup>

Dovolatelky byly konkrétně nespokojeny z důvodu, že v rámci vyhlášky spadaly svojí činností pod „porodní asistentky“, avšak úhrady jim byly vypláceny jako „sestrám domácí zdravotní péče“, pod které byla odbornost porodních asistentek podřazena. Tuto situaci považovaly dovolatelky za diskriminující a argumentovaly i tím, že Ministerstvo zdravotnictví se dopustilo porušení unijního práva, když řádně neimplementovalo směrnici o činnosti porodních asistentek,<sup>110</sup> která byla transponována do zákona č. 94/2004 Sb., o nelékařských zdravotnických povoláních, ve znění pozdějších předpisů.<sup>111</sup>

Nejvyšší soud navázal na své předchozí závěry a znovu prohlásil, že za úřední postup, který by podle zákona o odpovědnosti státu za škodu zakládal odpovědnost státu, nemůže být považováno vydání normativního aktu právního aktu a to ani tehdy, že byl akt vydán ministerstvem, jakožto složkou moci výkonné. Odpověď na otázku, zda je směrnicí stanovena povinnost napojit porodní asistentky na systém veřejného pojištění, nepovažoval Nejvyšší soud za právně významnou a vyjádřil se, že systém unijního a vnitrostátního práva je v institutu odpovědnosti státu za škodu odlišný.<sup>112</sup> Takové konstatování je dosti neúplné, protože se Nejvyšší soud souladem s unijním právem ani odpovědností za škodu nijak dále nezabýval.

Tento závěr se nelíbil ani Ústavnímu soudu, který sice přiznal, že lze rozlišovat institut odpovědnosti za škodu, která byla způsobena porušením unijního práva a práva

---

<sup>109</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. února 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007 a Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2010, sp. zn. 1715/2008

<sup>110</sup> Směrnice Rady 80/155/EHS ze dne 21. ledna 1980 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti porodních asistentek a jejího výkonu.

<sup>111</sup> STEHLÍK, Václav a kol. *Unijní právo před českými soudy*. Praha: Leges, 2014. 256 s.

<sup>112</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. února 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007 a Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2010, sp. zn. 1715/2008

vnitrostátního, avšak za nepřijatelný považoval způsob, jakým se Nejvyšší soud zabýval námitkami dovolatelek, týkajících se porušení unijního práva ze strany Ministerstva zdravotnictví. Podle Ústavního soudu rezignoval Nejvyšší soud na plnění závazků, které pro ČR vyplývají z mezinárodního (včetně unijního) práva jen proto, že na národní úrovni výslovná právní úprava, která by umožňovala dovolávat se vůči státu odpovědnosti za škodu způsobenou porušením závazků, neexistuje. Je tedy povinností obecných soudů i Nejvyššího soudu, aby zákon o odpovědnosti státu za škodu vykládaly včetně vztahu k unijnímu právu. Při výkladu nemůže však postupovat svévolně, to znamená, že při výkladu nesmí absentovat přesné vysvětlení, jak přesně zvolené řešení funguje v souvislosti s unijním právem. Na základě uvedené argumentace Ústavní soud obě napadená rozhodnutí Nejvyššího soudu svým nálezem zrušil.<sup>113</sup>

V návaznosti na zrušení svých předchozích rozhodnutí se v dalším případě, týkajícím se opět úhrad poskytovaných porodním asistentkám ve vztahu k implementaci směrnice o činnosti porodních asistentek, Nejvyšší soud s otázkou vztahu k unijnímu právu konečně vypořádal. Ani tak však nebyla činnost soudu úplná - i přesto, že je rozhodnutí z roku 2011 prvním případem, kdy se Nejvyšší soud podrobně zabýval námitkami dovolatelky, Ústavním soudem požadovaný vztah k zákonu o odpovědnosti státu za škodu ve vztahu k unijnímu právu konstruován nebyl.<sup>114</sup>

### **4.3. Odpovědnost za škodu způsobenou soudem poslední instance v České republice**

V souvislosti s principem odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva je nejvíce diskutovanou otázkou odpovědnost moci zákonodárné, je však zapotřebí zaměřit se také na situace odpovědnosti za škodu, která byla způsobena soudním rozhodnutím. I v těchto případech bude množství žalob na náhradu škody eliminováno, protože s ohledem na dodržování principů právní jistoty a nezávislosti soudů budou podmínky pro vznik odpovědnosti za soudní rozhodnutí odporující unijnímu právu splněny pouze v případech, kdy bude porušení unijního práva zřejmé a specifické.

Jednotlivec se může domáhat náhrady škody, která mu byla způsobena soudem rozhodujícím v poslední instanci, a to za jeho aktivní jednání i opomenutí. Bude se tedy jednat o případy, kdy:

---

<sup>113</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10

<sup>114</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. července 2011, sp. zn. 28 Cdo 2334/2010

- a) soud vydal rozhodnutí odporující normě unijního práva,
- b) soud opomenul předložit předběžnou otázku, jejíž posouzení bylo zapotřebí k řádnému posouzení vnitrostátního sporu,
- c) soud porušil právo na řádný proces nepřiměřenou délkou řízení či odepřením práva na zákonného soudce.<sup>115</sup>

Jako příklad poslední uvedené situace, kdy soud porušil právo na řádný proces nepřiměřenou délkou řízení, lze uvést nedávno vydané nálezy Ústavního soudu, týkající se odškodnění za neoprávněné a nepřiměřeně dlouho trávající trestní stíhání<sup>116</sup> a nález zabývající se odškodněním za průtahy v řízení.<sup>117</sup> V obou případech Ústavní soud zrušil rozhodnutí obecných soudů z důvodů, že se soudy nedokázaly dostatečně vypořádat s individuálními okolnostmi daných případů, které jsou obsaženy v §31a odst. 3 zákona o odpovědnosti státu za škodu.<sup>118</sup>

V prvním případě se stěžovatelka domáhala zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, kterou utrpěla neoprávněným a nepřiměřeně dlouho trávícím trestním stíháním. Stěžovatelka byla zadržena dne 3. června 1999 za obvinění z trestných činů, kterých se měla dopustit během své bývalé funkce starostky obce. Ze zadržení byla propuštěna až 5. června 1999. V řízení pak rozhodoval třikrát soud prvního stupně a třikrát soud odvolací, kdy zároveň mezi jednotlivými úkony orgánů činných v trestním řízení byly časté časové prodlevy.

Stěžovatelka byla obvinění zproštěna a následně žádala po Ministerstvu spravedlnosti zadostiučinění ve výši pět milionů korun. Ministerstvo jí poskytlo částku 109 000,- Kč, zbytek částky se stěžovatelka rozhodla vymáhat žalobou u soudu. V tomto okamžiku začal soudní kolotoč. Obvodní soud pro Prahu 2 žalobu zamítnul, jelikož podle něj již poskytnutá částka Ministerstvem spravedlnosti byla adekvátní a poukázal zároveň na rozhodnutí Nejvyššího soudu, které sjednotilo judikaturu v otázce odškodňování podle zákona o odpovědnosti státu za škodu. Stěžovatelka se proti tomuto rozhodnutí odvolala, Městský soud v Praze původní rozhodnutí změnil a nařídil vyplacení další částky, ve výši 203 000,- Kč. Ve zbytku však rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Stěžovatelka se následně

---

<sup>115</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. s. 179.

<sup>116</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. května 2014, sp.zn. I. ÚS 2551/13

<sup>117</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. května 2014, sp.zn. I. ÚS 4227/12

<sup>118</sup> Ustanovení se týká zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu v případech, kdy nemajetková újma vznikla v případech nesprávného úředního postupu a stanovuje povinnost přihlédnout při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění ke konkrétním okolnostem případu, jako je například celková délka řízení, složitost řízení, jednání poškozeného atd.

se svým požadavkem obrátila i na Nejvyšší soud, ten však její dovolání proti dvěma předchozím rozsudkům odmítnul.

Ústavní soud rozhodnul, že rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2, rozsudkem Městského soudu v Praze i usnesením Nejvyššího soudu bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 3 LZPS, a proto tato rozhodnutí zrušil. Soudy podle Ústavního soudu pochybily především tím, že nevzaly v potaz všechny okolnosti případu a to nejen ty, které jsou obsaženy ve výše zmiňovaném §31a odst. 3 zákona o odpovědnosti státu za škodu. I přes to, že je stanovisko Nejvyššího soudu týkající se výpočtu přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu důležitým vodítkem, nezbavuje obecné soudy nižšího stupně povinnosti, aby individuálně posuzovaly každý případ a v závislosti na tomto posouzení stanovily odpovídající zadostiučinění.<sup>119</sup> Podle mého názoru bylo zrušení předchozích rozhodnutí Ústavním soudem správné. Průtahy řízení trvaly nepřiměřeně dlouho, nižší soudy rozhodovaly případ šestkrát, což samo o sobě již o něčem svědčí. Také přiznaná částka za nemajetkovou újmu se mi nezdá být adekvátní vzhledem k okolnostem případu.

Ve druhém rozhodnutí se Ústavní soud zabýval ústavní stížností stěžovatele, která se týkala porušení práva na spravedlivý proces. Stěžovatel poukazoval na nepřiměřeně dlouhé soudní řízení, týkající se vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví manželů. Před obecnými soudy se proto domáhal náhrady škody za nemateriální újmu ve výši necelých 8 500 000,- Kč. Žaloba měla jen částečný úspěch a stěžovateli bylo vyhověno jen co do částky 182 375,- Kč. Prostřednictvím Ústavního soudu se proto stěžovatel snažil o zrušení rozhodnutí obecných soudů a získání vyšší finanční částky. Ústavní soud stejně jako v předchozím případě rozhodnul, že rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2, rozsudkem Městského soudu v Praze i usnesením Nejvyššího soudu bylo porušeno právo stěžovatele, které mu zaručuje čl. 36 odst. 3 LZPS a napadená rozhodnutí zrušil. Rovněž jako v předchozím případě poukázal na fakt, že se obecné soudy nezabývaly všemi relevantními skutečnostmi a okolnostmi vzniku nemajetkové újmy a tyto skutečnosti a okolnosti řádně nezohlednily při určování výše přiměřeného zadostiučinění, s opětovným poukázáním na §31a odst. 3 zákona o odpovědnosti státu za škodu.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. května 2014, sp.zn. I. ÚS 2551/13

<sup>120</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. května 2014, sp.zn. I. ÚS 4227/12

#### 4.3.1. Problematika uplatnění žaloby na náhradu škody v praxi

Pokud se vrátíme zpět na unijní úroveň, tedy k náhradě škody, která jednotlivci vznikla následkem jednání českého soudu poslední instance, které bylo v rozporu s unijním právem, dojdeme k závěru, že případná žaloba, pokud by byla podána, by musela čelit dvěma problémům. První se vztahuje k §8 odst. 2 zákona o odpovědnosti státu za škodu. Ten stanoví, že „byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku“.<sup>121</sup> Právě uplatnění řádného opravného prostředku může být v tomto případě komplikací. Jelikož bude v těchto případech směřovat žaloba proti rozhodnutí soudu, které bylo vydáno v poslední instanci, podání žádného opravného prostředku již není možné, protože se jedná o rozhodnutí konečné. V případě, že bude taková žaloba podána, bude tedy nutné absenci právní úpravy vykládat tak, že i vzhledem k neexistenci opravného prostředku je žaloba na náhradu škody přípustná.<sup>122</sup>

Mnohem větším problémem pro uplatnění žaloby na náhradu škody bude činit totožné ustanovení zákona o odpovědnosti státu za škodu, konkrétně první odstavec. §8 odst. 1 váže nárok na domáhání se náhrady škody k tomu, aby bylo pravomocné rozhodnutí pro svoji nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Tímto rozhodnutím je pak soud rozhodující o žalobě na náhradu škody vázán. Protože je ustanovení formulováno bez výjimek, lze automaticky dovodit, že se vztahuje i na náhradu škody, která byla způsobena soudem poslední instance. Podle české právní úpravy tedy naproti sobě stojí žaloba na náhradu škody a žaloba na neplatnost rozhodnutí. Bez zrušení rozporného rozhodnutí však nebude náhrada škody přípustná.

Rozhodnutí soudu, které bylo vydáno v poslední instanci, pak může zrušit pouze tento soud v rámci obnovy řízení nebo Ústavní soud v rámci řízení o ústavní stížnosti. Při uvedení do praxe je však zvláštní, aby o svém vydaném rozhodnutí znovu rozhodoval tentýž soud. Zároveň tato situace vzbuzuje obavy o dodržení principu práva na spravedlivý proces. Ať už by o zrušení rozhodnutí rozhodoval Ústavní nebo jiný obecný soud, nadále visí ve vzduchu otázka, zda je bezvýjimečný zákonný požadavek slučitelný s judikaturou Soudního dvora. Ta se sice nedotkla vztahu mezi žalobou na náhradu škody způsobenou porušením unijního práva a vnitrostátními prostředky ochrany subjektivních práv přímo,

---

<sup>121</sup> §8 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

<sup>122</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. s. 179 – 180.



ale náznakem ano. Jako příklad lze uvést právě rozhodnutí Köbler, kde se Soudní dvůr musel vypořádat s námitkami členských států, že odpovědnost za škodu, která byla způsobena rozhodnutím soudu v poslední instanci, zpochybňuje princip *res iudicata* a právní jistoty, načež Soudní dvůr konstatoval, že princip odpovědnosti za škodu podle unijního právního řádu vyžaduje náhradu škody, ale zároveň bez přezkumu či opravy soudního rozhodnutí, které tuto škodu způsobilo.<sup>123</sup> Z uvedeného tedy jasně vyplývají další nedostatky zákona o odpovědnosti státu za škodu.<sup>124</sup>

Pokud by se tedy případ žaloby o náhradu škody způsobené rozhodnutím soudu poslední instance před českými soudy objevil a poškozený jednotlivec by se musel potýkat s §8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu za škodu, jaký postup soudu by byl nejlepší? V odpovědi se ztotožňuji s názorem Malíře, že by bylo zapotřebí obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, zda není zákonná povinnost o určení neplatnosti rozhodnutí v rozporu s unijním právem, tedy zda tato povinnost nečiní dosažení náhrady škody nepřiměřeně obtížným a není tak v rozporu se zásadou efektivity.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Gerhard Köbler v. Rakousko*, C-224/01, Sb. rozh.I-10239, bod 39.

<sup>124</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. s. 179 – 181.

<sup>125</sup> Tamtéž, str. 182

## 5. Pozitiva české právní úpravy a úvahy de lege ferenda

Jak bylo uvedeno výše v této práci, právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva je v mnoha oblastech problematická. Ještě než však nastíním možné právní úpravy de lege ferenda, které by současné situaci mohly být nápomocné, ráda bych poukázala také na pozitiva, které zákon o odpovědnosti státu za škodu přináší.

Na rozdíl od některých členských států počítá zákon nejen s kompenzací skutečné škody včetně nákladů řízení, ale také ušlého zisku. Novela zákona z roku 2000 také zavedla možnost náhrady škody i za nemajetkovou újmu, která jednotlivci výkonem veřejné moci může vzniknout. Pozitiva lze najít také v úpravě procesních pravidel, konkrétně podrobným pravidlům pro to, jaký subjekt je pasivně legitimován v žalobě o náhradu škody nebo tříletá promlčecí lhůta (která by byla v případě porušení unijního práva dostatečně dlouhá k tomu, aby mohl jednatlivec prosadit svá práva na náhradu škody).<sup>126</sup>

I přes uvedené, současná právní úprava a rozhodovací praxe soudů spíše naznačuje, že odpovědnost státu za normativní škodu nebude možné založit pouze na základě zákona o odpovědnosti státu za škodu a odmítavý postoj odpovědnosti státu za škodu vzniklou legislativní činností lze vyčíst také z postoje Nejvyššího soudu. Je však v rozporu s plněním požadavků unijního práva, že česká právní úprava vylučuje možnost podat žalobu na náhradu škody způsobenou porušením unijního práva. I když je třeba brát v potaz, že ve spoustě případů bude příčinou vzniku škody až použití vnitrostátního zákonodárství odporující unijnímu právu ze strany správního orgánu a jednatlivec se tak bude moci domáhat žalobou náhrady škody po něm a jeho nezákonném rozhodnutí, situace nemůže zůstat bez právních změn pro vždy.

Pokusím se proto shrnout varianty, které by mohly rozpory v institutu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva mezi českou právní úpravou v zákoně o odpovědnosti státu a postojem Soudního dvora překonat.

Nejvíce diskutovanou variantou je další novelizace zákona o odpovědnosti státu za škodu. Problémy současného zákona o odpovědnosti státu za škodu byly zmíněny již výše. Jedná se jak o úzké vymezení subjektů odpovědnosti, vyloučení odpovědnosti za kteroukoliv legislativní aktivitu, tak omezující judikatura českých soudů. Jak uvádí Bobek ve své knize,

---

<sup>126</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. s. 182 – 184.

novelizace zákona by nemusela spočívat v přijetí zcela nového právního předpisu, v jeho délce či v podrobném vymezení pojmů, ale naopak v jeho větší otevřenosti.<sup>127</sup>

S řešením prostřednictvím novelizace zákona o odpovědnosti státu za škodu jsou však po bližším prozkoumání spojena i výrazná úskalí. Tím největším je nutnost společně se zákonem novelizovat také ústavní zákon – čl. 36 odst. 3 LZPS, na kterém je celý institut odpovědnosti vystavěn. Co se týká výše uvedené možnosti větší otevřenosti zákona, odlišný autorský názor Malíře oponuje, že je prakticky nemožné vymežit odpovědnost členského státu za škodu obecně, s čímž svůj názor ztotožňuji i já. Zobecnění by bylo časově i finančně velice nákladné z důvodu potřebných srovnávacích i procesních analýz. Zároveň panuje obava, že by se zákon nevztahoval pouze na odpovědnost za škodu způsobenou zákonodárcem porušením unijního práva, ale také na případy odpovědnosti za škodu, která byla způsobena přijetím protiústavního zákona nebo případy protiústavního opomenutí zákonodárce.<sup>128</sup> Také novelizace LZPS a tím i lidských práv je podle mého názoru přehnaná.

Druhou cestou, která by mohla rozpory v institutu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva odstranit, je cesta soudní. Jelikož jsou české soudy díky vstupu ČR do EU soudy unijními, je jejich povinností chránit práva, která byla založena unijním právním řádem. Jeho ustanovení musí bezvýhradně upřednostňovat a v případě nutnosti musí odmítnout aplikaci rozporného ustanovení národního práva.<sup>129</sup>

Mezi tato práva samozřejmě spadá také právo na náhradu škody, které vyplývá zejména z unijních principů loajality členských států a plné účinnosti unijního práva. V takovém případě budou české soudy přiznávat náhradu škody vzniklou činností zákonodárce přímo, na základě přímého účinku judikatury Soudního dvora. Samozřejmě za splnění všech podmínek, které jsou se vznikem odpovědnosti členského státu za škodu spojeny. Jednalo by se tedy o situace, kdy vnitrostátní právní úprava i přes požadavky EU chybí, a proto bude unijní právo použito přímo.

V případě takového postupu by však mohly vznikat otázky, zda by české soudy nepřekračovaly pravomoci, jejichž mantinely jsou určovány Ústavou ČR. Tyto obavy však nejsou na místě – protože je ČR členem EU, získaly české soudy unijní mandát a měly

---

<sup>127</sup> BOBEK, Michal a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 342.

<sup>128</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. s. 176 – 177.

<sup>129</sup> Rozsudek ze dne 9. března 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, 106/77, Sb. rozh. 609, bod 18-24.

by podávání takových žalob na náhradu škody umožnit. Ani uvedení této varianty do praxe by se zajisté neobešlo bez problémů.<sup>130</sup>

Poslední variantou, která se nabízí, je odvození odpovědnosti z obecné právní úpravy odpovědnosti za škodu. Její odvození lze provést z ustanovení občanského zákoníku,<sup>131</sup> počínající § 2894 an., který poskytuje obecnou klauzuli odpovědnosti za porušení povinnosti. Občanský zákoník vymezuje podmínky odpovědnosti jako a) porušení právní povinnosti, b) vznik škody a za c) příčinná souvislost mezi porušením právní povinnosti a škodou. Po prozkoumání podmínek lze dovodit, že tyto podmínky vzniku odpovědnosti jsou splněny i v případech neprovedení směrnice, jelikož porušení právní povinnosti může vyplývat i z povinností obecných, podle unijního práva.<sup>132</sup>

Hrádek však v případě tohoto řešení upozorňuje na fakt, že vztah mezi státem a jednotlivcem, který škodu utrpěl, nelze považovat za vztah občanskoprávní. Stát v těchto případech nemůže vystupovat jako právnická osoba, jelikož je vůči jednotlivci v nadřazeném postavení. Musí se proto jednat o vztah veřejnoprávní.<sup>133</sup>

Podle mého názoru se jako nejméně pravděpodobná (spíše nepravděpodobná) k použití jeví varianta třetí, tedy použití občanského zákoníku. Tuto variantu vylučuje nejenom veřejnoprávní vztah mezi státem a poškozeným jednotlivcem, ale především čl. 36 odst. 3 LZPS. Ten přiznává právo na náhradu škody, která byla způsobena nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu nebo orgánu veřejné správy či nesprávným úředním postupem každému z nás, je však zapotřebí brát v potaz také odst. 4, tedy že podmínky uvedeného jsou stanoveny zákonem. Odpovědnost zákonodárce bude tedy v těchto případech veřejnoprávního charakteru a bude nutno i je posuzovat podle zákona o odpovědnosti státu za škodu. Konkrétní případ pak bude třeba podřadit pod ustanovení o nezákonném rozhodnutí či nesprávném úředním postupu (to je ale na druhou stranu absurdní, protože jsou to právě soudy, které odpovědnost zákonodárce odmítají).

Dále se ztotožňuji s názorem Petra, že i když by bylo možné problém soukromoprávního/veřejnoprávního vztahu státu a jednotlivce odstranit pomocí eurokonformního výkladu, i přesto by bylo zapotřebí použít argumentaci, která by byla mnohem více náročná než ta, která je zapotřebí k interpretaci zákona a odpovědnosti státu

---

<sup>130</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. s. 176 – 180.

<sup>131</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

<sup>132</sup> HRÁDEK, Jiří. *Vztah mezi právní ochranou dle primárního práva a národní úpravou odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva* [online]. *pravnickeforum.cz*, 30. června 2011 [cit. 11. listopadu 2014]. Dostupné na <[http://www.pravnickeforum.cz/dokument/nahled-dokumentu/doc-d38219v48167p1-vztah-mezi-pravni-ochranou-dle-primarniho-prava-a-narodni-u/?query=\\$source=38](http://www.pravnickeforum.cz/dokument/nahled-dokumentu/doc-d38219v48167p1-vztah-mezi-pravni-ochranou-dle-primarniho-prava-a-narodni-u/?query=$source=38)>.

<sup>133</sup> Tamtéž

za škodu.<sup>134</sup> Tím by se snížila i naděje jednotlivce na úspěch u soudu a jeho poslední možnou obranou by bylo podání stížnosti ke Komisi, která by podle svého uvážení mohla zahájit vůči ČR řízení o porušení povinnosti členského státu dle čl. 226 an. SES.

Jako nejlepší řešení do doby, než bude zákon o odpovědnosti státu za škodu novelizován či bude situace vyřešena jiným způsobem, se jeví snaha interpretovat národní právo v takové míře, aby mohl být naplněn účel unijního práva. To znamená pokusit se o rozšiřující výklad zákona o odpovědnosti státu za škodu tak, aby unijnímu právu vyhověl, tedy aby umožnil uplatňovat nároky z titulu legislativní činnosti nebo nároky, které vznikly soudním rozhodnutím, které je v rozporu s unijním právem, ale nedošlo k jeho změně či zrušení. U nároků vyplývajících z legislativní činnosti by mohla ČR čerpat inspiraci v Rakousku, kde podle rakouské právní úpravy bude za škodu odpovídat „orgán, který prosazuje právo“. Po přistoupení Rakouska do EU byla mezi tyto orgány soudním výkladem zařazena i moc zákonodárná, která prosazuje komunitární právo. (např. při implementaci směrnic).<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> PETR, Michal. Odpovědnost v souvislosti s porušením komunitárního práva. *Právní rozhledy*, 2006, č. 22, s. 810 an.

<sup>135</sup> Tamtéž

## Závěr

Odpovědnost za škodu je základním prvkem práva, který do svého právního řádu zavedla také EU. Za škodu způsobenou porušením unijního práva mohou odpovídat členské státy, jednotlivci i unijní orgány. Pro tuto diplomovou práci stěžejní institut odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením unijního práva, je v České republice problematickou oblastí.

Odpovědnost za škodu se na základě judikatury Soudního dvora vztahuje na všechny případy porušení unijního práva, které lze členskému státu přičíst bez ohledu na to, který orgán se svým konáním nebo opomenutím porušení dopustil. Odpovědnost za škodu se tedy vztahuje na pochybení správních orgánů, soudních orgánů i zákonodárce. I přesto, že na unijní úrovni byly základy odpovědnosti jasně stanoveny bohatou judikaturou Soudního dvora, ČR nebyla doposud schopná přijmout relevantní právní úpravu, která by se vypořádala s činností (či nečinností) Parlamentu, vlády a ministerstev a v neposlední řadě také s porušováním unijního práva ze strany soudů poslední instance.

Realizace institutu odpovědnosti státu za škodu na vnitrostátní úrovni se tak současně stala jeho slabým místem. Právní úprava v zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je úpravou nedostačující a s možností odpovědnosti státu za škodu, která byla způsobena porušením unijního práva, vůbec nepočítá. Ačkoliv byl zákon přijímán již v období harmonizace českého právního řádu s řádem unijním, zákonodárci na potřebu právní úpravy dostatečně nereagovali.

Mezi největší nedostatky zákona lze zařadit velmi úzké pojetí subjektů odpovědnosti, vyloučení odpovědnosti za kteroukoliv legislativní aktivitu a druh jednání, které může odpovědnost zakládat. V minulých letech proběhlo několik pokusů o novelizaci uvedeného zákona, všechny však skončily neúspěchem. Mezi nejvýraznější pokusy o změnu lze zařadit snahu o výslovné zakotvení odpovědnosti zákonodárce za škodu způsobenou porušením unijního práva, kdy právě odpovědnost zákonodárce je velmi diskutovaným tématem a byla již několikrát odmítnuta i rozhodovací činností soudů.

Celou situaci neulehčuje ani přístup českých soudů. Nejvíce odmítavý postoj lze vypořádat z činnosti Nejvyššího soudu, který se k principu náhrady škody způsobené porušením unijního práva dlouho otáčel zády a svojí judikaturou vztahující se k zákonu o odpovědnosti státu za škodu se mnohdy dostal do rozporu s judikaturou Soudního dvora. Nejvyšší soud odmítnul podřazení hlasování v Poslanecké sněmovně a Senátu pod pojem

nesprávného úředního postupu, čímž zároveň odmítnul možnost odpovědnosti zákonodárce za škodu. Ve svém dalším rozhodnutí došel k závěru, že vyhlášky a výměry ministerstev taktéž nelze podřadit pod nesprávný úřední postup, a proto tyto akty spadají pod odvozenou normotvorbu, která je výsledkem normativní činnosti. Stejná situace se uplatní také při posuzování normativního právního aktu vydaného vládou.

V oblasti negativního postoje k odpovědnosti zákonodárce přispěl svou částí také Ústavní soud, když shledal, že pod pojem nesprávného úředního postupu státního orgánu nelze zařadit Parlament, jelikož Parlament nelze považovat za orgán veřejné správy ani jiný státní orgán v tom smyslu, jak jej vykládá Listina základních práv a svobod. Dodal, že odpovědnost za výkon moci zákonodárné je primárně odpovědností politickou, a proto jako taková nezakládá náhradu škody podle zákona o odpovědnosti za škodu. Z uvedeného lze vyvodit závěr, že i když zákon o odpovědnosti státu za škodu Parlament ani jiné správní úřady ze zařazení pod státní orgány výslovně nevylučuje, podle české judikatury nezakládá jejich zákonodárná ani jiná legislativní činnost odpovědnost za škodu.

Je také důležité upozornit, že se Nejvyšší soud poprvé vyjádřil ke vztahu mezi zákonem o odpovědnosti státu za škodu a odpovědností za porušení unijního práva až v rozhodnutí z roku 2012, a to i přes dřívější požadavek Ústavního soudu, aby se Nejvyšší soud tímto vztahem zabýval.

Cílem diplomové práce bylo zodpovědět, do jaké míry ČR naplňuje požadavky unijního práva týkající se institutu odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva, které jsou na ni kladeny. Dále, z jakých důvodů tyto požadavky Česká republika neplní a jak se k problematice staví české soudy. Odpovědi na položené otázky vyplývají z uvedeného. Velkým nedostatkem je především chybějící a nedostatečná právní úprava, kterou ČR nebyla doposud schopná přijmout. Tím se dopouští porušení svých závazků vůči EU, k jejichž dodržování se svým členstvím zavázala. I přes snahy o změnu právní úpravy zůstává situace nadále stejná. Podle mého názoru, dokud nebude situace vyřešena, jeví se jako nejlepší řešení interpretovat národní právo v takové míře, aby mohl být naplněn účel unijního práva. Tedy vykládat zákon o odpovědnosti státu za škodu tak, aby neodporoval unijnímu právu a umožnil jednotlivcům domáhat se svých nároků.

Další otázka, týkající se přístupu českých soudů, byla také zodpovězena. I přes nepřilíh vstřícný postoj Nejvyššího a Ústavního soudu lze však v novější judikatuře zaznamenat posun vpřed. Bude proto zajímavé sledovat, jak se bude česká judikatura v této oblasti vyvíjet dál. Podle mého názoru musí být zcela překonán názor Nejvyššího soudu, že odpovědnost státu za porušení unijního práva nemůže spadat pod úpravu zákona o odpovědnosti státu za škodu

a že tuto odpovědnost nelze podřadit pod nesprávný úřední postup nebo nezákonné rozhodnutí. Mělo by tak dojít k eurokomformnímu výkladu čl. 36 LZPS i zákona o odpovědnosti státu za škodu, čímž by alespoň částečně došlo k překonání chybějící právní úpravy.

Práce měla ověřit hypotézu, že oblast institutu odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva je v České republice upravena nedostatečně, a to především z důvodu chybějící a problematické legislativy a odmítavý přístup českých soudů. Tato hypotéza byla podle mého názoru postupně ověřována od druhé kapitoly a vzhledem k uvedeným skutečnostem doplněným o rozhodovací činnost českých soudů ji lze potvrdit.

Jak vyplývá z uvedeného, možnost domáhat se náhrady škody bude vzhledem k nepříznivé právní úpravě a omezující judikatuře obtížná. Uvedené problémy ve většině případů bohužel přetrvávají dodnes. Nad rámec a rozsah práce by bylo vhodné věnovat se komparaci zakotvení a aplikace principu odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva v jiném členském státu EU.



## Seznam použité literatury:

### Monografie:

- MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008. 262 s.
- BOBEK, Michal a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011. 606 s.
- LYČKA, Martin a kol. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. Praha: Linde, 2010. 447 s.
- KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 308 s.
- PIPKOVÁ, Hana a kol. *Vybrané komentované rozsudky Soudního dvora Evropských společností*. 1. vydání. Stráž pod Ralskem: Justiční akademie ČR, 2004. 304 s.
- HAMULÁK, Ondřej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie, Ústavní základy a soudnictví*. 2. vydání. Praha: Leges, s. r. o., 2013. 224 s.
- PITROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard. *Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora*. 3. vydání. Praha: Linde, 2005. 303 s.
- STEHLÍK, Václav a kol. *Unijní právo před českými soudy*. Praha: Leges, 2014. 256 s.
- VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. 276 s.

### Judikatura Soudního dvora EU:

- Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, *J. E. Hublet v. Belgický stát*, C-6/60-IMM
- Rozsudek ze dne 7. února 1973, *Komise v. Itálie*, C-39/72
- Rozsudek ze dne 22. ledna 1976, *Russo v AIMA*, C-60/75
- Rozsudek ze dne 16. prosince 1976, *Rewe-Zentralfinanz eG a Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, C-33/76
- Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, ve spojených věcech *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další v. Itálie*, C-6 a 9/90
- Rozsudek ze dne 12. března 1987, *Komise v. Německo*, 178/84
- Rozsudek ze dne 2. prosince 1971, *Aktien – Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada*, 5/71
- Rozsudek ze dne 8. října 1996, *E. Dillenkofer a další v. Spolková republika Německo*, C-178, 179, 188, 189 a 190/94
- Rozsudek ze dne 25. ledna 2007, *Robins a další*, C-278/05

- Rozsudek ze dne 26. března 1996, *The Queen proti H. M. Treasury, ex parte: British Telecommunications*, C-392/93
- Rozsudek ze dne 4. července 2000, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche vereinigung Nordhein*, C-424/97
- Rozsudek ze dne 23. května 1996, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, C-5/94
- Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Gerhard Köbler v. Rakousko*, C-224/01
- Rozsudek ze dne 24. září 1998, *Brinkmann Tabakfabrikken v. Skatteministeriet*, C-319/96
- Rozsudek ze dne 15. června 1999, *Walter Rechberger a další v. Rakouská republika*, C-140/97
- Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Gerhard Köbler v. Rakousko*, C-224/01
- Rozsudek ze dne 15. ledna 1998, *Kalliope Schöning-Kougebetopoulou v Freie und Hansestadt Hamburg*, C-15/96
- Rozsudek ze dne 13. ledna 2004, *Kühne & Heitz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren*, C-453/00
- Rozsudek ze dne 13. června 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA v. Itálie*, C-173/03
- Rozsudek ze dne 9. března 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, 106/77
- Rozsudek ze dne 11. prosince 2007, *Skoma-Lux, s.r.o., vs Celní ředitelství Olomouc*, C-161/06
- Rozsudek ze dne 10. července 1997, *Palmisani v. Institut nazionale della previdenza sociale*, C-261R
- Rozsudek ze dne 1. června 1999, *Klaus Konle v. Rakouská republika*, C-302/97
- Rozsudek ze dne 4. července 2000, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, C-424/97
- Rozsudek ze dne 22. dubna 1997, *The Queen v Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton*, C-66/95
- Rozsudek ze dne 28. června 2001, *Gervais Larsy v Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants*, C-118/00
- Rozsudek ze dne 4. ledna 2004, *The Queen, on the application of Delena Wells v Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, C-201/02
- Rozsudek ze dne 12. října 2004, *P. Paul and others v. Bundesrepublik Deutschland*, C-222/02

### Judikatura českých soudů:

- Nález Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. května 2014, sp.zn. I. ÚS 2551/13
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. května 2014, sp.zn. I. ÚS 4227/12
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. září 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. května 2008, sp. zn. II. ÚS 492/08
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. září 2003, sp. zn. 25 Cdo 319/2002
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. 25 Cdo 1893/2008
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. listopadu 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. února 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2010, sp. zn. 1715/2008
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. července 2011, sp. zn. 28 Cdo 2334/2010
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. srpna 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010

### Internetové stránky:

- VAITKEVIČIŪTĚ, Agnė. *Member states liability in damages for the breach of European union law—legal basis and conditions for liability* [online]. mruni.eu, 16. prosince 2010 [cit. 20. října 2014]. Dostupné na: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qXq25NBuGtcJ:https://www.mruni.eu/lt/mokslo\\_darbai/st/archyvas/dwn.php%3Fid%3D276553+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=cz](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qXq25NBuGtcJ:https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/st/archyvas/dwn.php%3Fid%3D276553+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=cz)>.
- 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>>.
- STEHLÍK, Václav. *Nepřípustnost přezkumu českých procesních předpisů s ohledem na právo EU? K rozhodnutí Ústavního soudu ve věci Unicampus* [online]. unicampus.cz, 16. března 2014 [cit. 15. října 2014]. Dostupné na: <[file:///C:/Users/user/Downloads/VStehlik\\_I%20US%201883-13%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/VStehlik_I%20US%201883-13%20(1).pdf)>.

- ZEMÁNEK, Jiří. *Soudnictví v Evropské unii mezi hierarchií a dialogem* [online]. mv.iir.cz, [cit. 29. října 2014]. Dostupné na: <file:///C:/Users/user/Downloads/MV2004-3%20Zem%C3%A1nek.pdf>.
  
- ŽALUD, Václav. *Je český právní řád připraven na Köblera?* [online]. vialegis.blogspot.cz, 8. února 2010 [cit. 31. října 2014]. Dostupné na: <<http://vialegis.blogspot.cz/2010/02/je-cesky-pravni-rad-pripraven-na.html>>.
  
- HRÁDEK, Jiří. *Vztah mezi právní ochranou dle primárního práva a národní úpravou odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva* [online]. pravnickeforum.cz, 30. června 2011 [cit. 3. listopadu 2014]. Dostupné na: < <http://www.pravnickeforum.cz/dokument/nahled-dokumentu/doc-d38219v48167p1-vztah-mezi-pravni-ochranou-dle-primarniho-prava-a-narodniu/?query=%24source%3D38>>.
  
- Institut pro evropskou politiku Europeum. *K problematice odpovědnosti členských států za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva.* [online]. europeum.org, 30. října 2000 [cit. 2. března 2015]. Dostupné na: <<http://www.europeum.org/cz/integrace/27-integrace--5/591-k-problematice-odpovednosti-clenskych-statu-za-skodu-zpusobenou-jednotlivci-porusenim-komunitarniho-prava>>.
  
- Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení. Dostupné na: <[http://www.ferovajustice.cz/data/Manual\\_odskodneni\\_za\\_prutahy.pdf](http://www.ferovajustice.cz/data/Manual_odskodneni_za_prutahy.pdf)>.
  
- Stanovisko vlády k návrhu poslanců Stanislava Polčáka, Petra Gazdíka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Dostupné na: < <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=23&ct1=1>>.

### **Právní předpisy:**

- Směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele.
- Směrnice Rady 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cestování, pobyty a zájezdy.
- Směrnice Rady 90/531/EHS ze dne 17. září 1990 o postupech při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.
- Směrnice Rady 80/155/EHS ze dne 21. ledna 1980 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti porodních asistentek a jejího výkonu.
- Směrnice Rady 74/577/EHS ze dne 18. listopadu 1974 o omračování zvířat před porážkou.
- Směrnice Rady 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy.
- Nařízení Rady (EHS) 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.
- Nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. června 2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru.
- Nařízení Komise (ES) č. 1265/2001 ze dne 27. června 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady č. 1260/2001, pokud jde o poskytování produkční náhrady pro některé výrobky z odvětví cukru používané v chemickém průmyslu.
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Zákon č. 94/2004 Sb., o nelékařských zdravotnických povoláních, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů.

#### **Odborné časopisy:**

- SMITH, F. WOODS, L. Causation in Francovich: The Neglected Problem. *International and Comparative Law*, 1997, č. 46.
- ANAGNOSTARAS, Georgios. The Allocation of Responsibility in State Liability Actions for Breach of Community Law: A MODern Gordian Knot?. *European Law Review*, 2001, roč. 142, č. 4.
- KOMÁREK, Jan. „Velký hybatel“ – Soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství. *Právník*, 2006, č. 5.
- VALEČKOVÁ, Pavlína. Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES. *Bulletin advokacie*, 2004, č. 9.
- TONNER, H. Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts After Factortame III. *Yearbook of European Law*, 1997, roč. 17.
- MALÍŘ, Jan. Rozsudek Köbler a odpovědnost členských států za porušení komunitárního práva výkonem soudní moci: první reakce. *Evropské právo*, 2003, č. 12.
- DONNÉ, Michal. Odpovědnost členského státu za škodu vzniklou porušením povinnosti uložené komunitárním právem. *Daně a právo v praxi*, 2009, č. 7.
- PETR, Michal. Odpovědnost v souvislosti s porušením komunitárního práva. *Právní rozhledy*, 2006, č. 22.

## Abstrakt

Tato práce je zaměřena na institut odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva v České republice. Odpovědnost členského státu Evropské unie za škodu, která byla způsobena porušením unijního práva, je specifickým právním institutem. A jelikož i Česká republika je členem Evropské unie, převzala na sebe závazky, které z členství vyplývají.

Práce je rozdělena do dvou okruhů, kde první z nich se zaměřuje na unijní úroveň, tedy na základy institutu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením unijního práva ve starší judikatuře Soudního dvora a postupné vymezování podmínek vzniku odpovědnosti až do jejich současné podoby. Důraz je kladen zejména na detailnější charakteristiku těchto podmínek a zhodnocení jejich přínosu. Druhý okruh je zaměřen, jak vypovídá ze samotného názvu celé této práce, na odpovědnost za škodu způsobenou porušením unijního práva v České republice. Kapitoly z této části poukazují na nedostatky české právní úpravy a na významná soudní rozhodnutí českých soudů z této oblasti. Na závěr jsou navrženy možné situace *de lege ferenda*, které by do budoucna mohly pomoci odstranit komplikované aspekty institutu odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva v České republice.

Cílem této práce bylo zodpovědět, do jaké míry jsou požadavky unijního práva týkající se odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva naplňovány v České republice, případně, z jakých důvodů požadavky naplňovány nejsou. Cílem bylo také zhodnotit, jak k této problematice přistupují české soudy. Ze závěru vyplývá, že velká míra nedostatků vyplývá z nedostatečné právní úpravy a nepřilíš vstřícného postoje českých nejvyšších soudů.

## **Abstract**

This thesis is aimed to an institute of the liability for damage caused by the infringement of European Union law in the Czech Republic. The liability of a member state of the European Union for damage caused by the infringement of European Union law is the specific legal institute. Since the Czech Republic is also a member of the European Union, it took over obligations arising from such membership.

This thesis is divided into two parts; the first part regards the European Union aspects, i.e. the basis of the legal institute of the liability of the member state for damage caused by the infringement of European Union law as it is stated in “older” case law of the European Court of Justice, and the gradual qualification of the conditions of creation of such liability up to nowadays state. In particular, the emphasis is on the detailed characterisation of these conditions and evaluation of their benefits. As it is apparent from the name of this thesis, the second part of the thesis regards the liability for damage caused by the infringement of European Union law in the Czech Republic. The chapters of the second part point to imperfection of the Czech legal framework and to significant case law of Czech courts regarding this topic. In conclusion, there are proposed possible *de lege ferenda* situations which could eliminate complicated aspects of the legal institute of the liability for damage caused by the infringement of European Union law in the Czech Republic.

The goal of this thesis is to provide an answer how requirements regarding the liability for damage caused by the infringement of European Union law are met in the Czech Republic or what are the reasons that these requirements are not met. The next goal of this thesis was to evaluate the approach of Czech courts to this problematic. From the conclusion of this thesis arises that the considerable proportion of imperfections arise from insufficient legal framework and not enough favourable attitude of Czech supreme courts to this problematic.



## **Klíčová slova / Key words**

Česká republika	The Czech Republic
Evropská unie	The European Union
Odpovědnost za škodu	Liability for damages
Porušení unijního práva	Infringement of European Union law
Judikatura	Case law
Soudní dvůr EU	The European Court of Justice