

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

**Pavλίna Schotliová, Bc.**

**Princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU  
v judikatuře soudního dvora EU**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2015**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU v judikatuře soudního dvora EU“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 27. 3. 2015

.....

Pavλίna Schotliová

Já, níže podepsaná Pavlína Schotliová, 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

.....  
Pavlína Schotliová

## Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu diplomové práce, JUDr. Ondřeji Hamulákovi Ph.D., za jeho odborné vedení, vstřícnost, cenné připomínky a rady při zpracování předkládané práce. Děkuji také své rodině a přátelům, za jejich podporu během psaní práce.

<b>Obsah</b>	
<b>Seznam použitých zkratk</b> .....	<b>7</b>
<b>Úvod</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Obecně k odpovědnosti v právu EU</b> .....	<b>12</b>
1.1 Základní vlastnosti evropského práva .....	12
1.1.1 Přímý účinek.....	12
1.1.2 Nepřímý účinek .....	13
1.1.3 Aplikační přednost.....	14
1.2 Řízení o porušení smlouvy.....	15
<b>2 Odpovědnost členského státu za škodu ve starší judikatuře SD</b> .....	<b>19</b>
<b>3 Bod zlomu – případy Francovich a Bonifaci; Brasserie du Pêcheur a Factortame</b> .....	<b>24</b>
3.1 Francovich a Bonifaci .....	24
3.1.1 Skutkový stav a řízení před italskými soudy.....	24
3.1.2 Řízení před SD .....	25
3.2 Brasserie du Pêcheur a Factortame III. ....	27
3.2.1 Skutkové stavy případů a řízení před národními soudy .....	28
3.2.2 Řízení před Soudním dvorem.....	28
3.2.3 Shrnutí významu judikátů.....	32
3.2.4 Mimosmluvní odpovědnost EU .....	33
<b>4 Aplikace závěrů Francovich a Brasserie du Pêcheur v navazující judikatuře – některé problematické body</b> .....	<b>36</b>
4.1 Přičitatelnost státu pro účely vzniku odpovědnosti.....	36
4.2 Chápání podmínky závažného porušení.....	39
<b>5 Odpovědnost členského státu za akty moci soudní</b> .....	<b>45</b>
5.1 Köbler .....	45
5.1.1 Skutkový stav.....	45
5.1.2 Řízení před SD .....	46

5.2 Navazující judikatura .....	51
5.2.1 Kühne&Heitz .....	51
5.2.2 Kapferer .....	52
5.2.3 Traghetti del Mediterraneo.....	53
5.3 Nalézání odpovědnosti v rámci řízení o porušení smlouvy.....	55
<b>6 Úprava odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva EU v ČR, relevantní judikatura .....</b>	<b>57</b>
6.1 Judikatura Ústavního a Nejvyššího soudu.....	57
6.2 Shrnutí.....	59
<b>Závěr.....</b>	<b>61</b>
<b>Seznam použité literatury .....</b>	<b>64</b>
Právní předpisy.....	64
Odborná literatura .....	65
Odborné články .....	66
Judikatura SD.....	67
Judikatura ČR.....	69
Internetové zdroje.....	69
Další zdroje.....	69
<b>Abstrakt a seznam klíčových slov .....</b>	<b>71</b>
Klíčová slova .....	71
<b>Abstract and list of key words .....</b>	<b>72</b>
Key words.....	72

## **Seznam použitých zkratk**

ČR - Česká republika

ČS - členský stát/členské státy

ESUO - Evropské sdružení uhlí a oceli

EU - Evropská unie

EUROATOM - Evropské společenství pro atomovou energii

SD - Soudní dvůr

SEU - Smlouva o Evropské unii

SFUE - Smlouva o fungování Evropské unie

Vzpp - ve znění pozdějších předpisů

## Úvod

Princip odpovědnosti je instrument, jehož „objevení“ je dnes mnoha autory právem považováno za jeden z nejdůležitějších. Mnohdy je dokonce označován za ústavní prvek právního řádu EU (ex. Evropských společenství).<sup>1</sup> Přeneseme-li se však v čase do 50. let minulého století, kdy vznikalo komunitární právo, zjistíme, že tvůrci Evropských společenství v zakládajících smlouvách věnovali otázce odpovědnosti jen velmi malou pozornost. Navíc se tato pozornost upínala pouze směrem k odpovědnosti Společenství, kdy do primárního práva byl vtělen pouze poněkud lakonický čl. 340 SFEU (bývalý čl. 288 SES). Nadto tento krok nebyl motivován ochranou jednotlivců, nýbrž reagoval na požadavky velkých průmyslových producentů uhlí a oceli. Je logické, že tito požadovali účinnou ochranu svých práv.<sup>2</sup> Bez právní úpravy však zcela zůstala odpovědnost ČS za škodu, která vznikne jednotlivci v případě, že ČS porušil závazky, které mu plynou z komunitárního práva. Stejně jako jiné důležité principy komunitárního práva<sup>3</sup> tak bylo jeho nalézání úkolem lucemburského Soudního dvora (dále v textu jen SD).

Na princip odpovědnosti však můžeme pohlédnout ještě z jednoho, mnohem širšího úhlu pohledu, než jako na pouhou povinnost nahradit škodu, která vznikla jednotlivcům. V širším pojetí je do odpovědnosti státu nutné zařadit také řízení o porušení smlouvy dle čl. 258-260 SFEU (ex. 226-229 SES). Přesto, že jádro práce spočívá ve zmíněném užším pojetí, tedy v odpovědnosti ČS směrem k jednotlivci, bude řízení o porušení smlouvy v práci věnována v první kapitole samostatná podkapitola. Domníváme se, že s ohledem na skutečnost, že „*jejich raison d'être je stejný, tedy sankcionovat porušení komunitárního práva ČS*“,<sup>4</sup> nebylo by vhodné, tyto dva typy řízení od sebe oddělovat. Navíc, jak v práci zjistíme, řízení za porušení smlouvy, spolu s řízením o předběžných otázkách, hrálo hlavní roli při nalézání principu odpovědnosti ČS ve vztahu k jednotlivci SD.

Volba hlavního tématu diplomové práce, tedy odpovědnosti ČS za škodu v jeho užším pojetí, byla ovlivněna sestupným zájmem jednotlivců o problematiku EU, o čemž svědčí fakt,

---

<sup>1</sup> EU vytvořená na základě Maastrichtské smlouvy z roku 1992 jako nová entita sui generis měla nahradit dosavadní Společenství. Plnohodnotným nástupcem Společenství se stala až s účinností Lisabonské smlouvy z roku 2009. EUROATOM stojí zvlášť vedle EU.

<sup>2</sup> BROŽOVÁ, Sandra. Mimosmluvní odpovědnost EU za škodu ve světle recentní judikatury Soudního dvora EU. *Jurisprudence*, 2014, roč. 53, č. 6, s. 20.

<sup>3</sup> Jmenujme například zásadu přímého účinku, zásadu bezprostřední použitelnosti, zásadu aplikační přednosti unijního práva.

<sup>4</sup> BOBEK, Michal, KOMÁREK, Jan, PASSER, Jan. Vyhnání z rajské zahrady neodpovědnosti. *Soudce*, 2004, roč. 6, č. 9, s. 4.

že nízká volební účast voleb do Evropského parlamentu je setrvalým trendem, jakož i skutečnost, že volby v roce 2014 v mnoha zemích přinesly vítězství euroskeptickým stranám. Příčiny nezájmu jednotlivců o problematiku EU lze hledat na více místech – na příkladu ČR uvedme především média, která informují o dění v EU většinou z negativního hlediska, navíc zúženého často pouze na oblast ochrany spotřebitele (a často nepopulárních nařízení v této oblasti),<sup>5</sup> která, byť nechceme znevažovat její důležitost, je „pouhým zrnkem písku“ ve škále oblastí, kterých se EU dotýká a které upravuje, avšak pro velkou část populace je tato oblast bernou mincí. Domníváme se, že jednotlivci nemají bohužel mnohdy ani tušení, že EU se nerovná „diktátu Bruselu“, ale že pro ně ze členství v EU, respektive z evropského občanství, plynou také práva. A právě jedním z těchto významných oprávnění je náhrada škody. Tato diplomová práce, vzhledem k tomu, že je čtenářsky přístupnější než právní dokumenty a přináší ucelený pohled na problematiku, by mohla být pro jednotlivce jakýmsi průvodcem tímto jeho právem.

Cílem práce je přinést ucelený přehled o judikатурním vývoji principu odpovědnosti členského státu za škodu, která vznikne jednotlivci tím, že členský stát poruší závazky, které pro něj z evropského práva plynou, a to od jeho nejistých počátků v 60. letech minulého století, přes klíčová rozhodnutí, která přinesla 90. léta, až do současnosti. Případů, kterými se SD za dobu své existence zabýval, a které se tohoto principu dotýkají, existuje celá řada. Výsledkem jejich studia pro potřeby této práce je výběr těch nejvýznamnějších z nich, které v časové posloupnosti reflektují vývoj této, dnes ústavní zásady EU. K naplnění cíle práce nám poslouží zodpovězení následujících výzkumných otázek:

- 1) Jak lze na základě studia dosavadní judikatury SD vysledovat a popsat vývoj a formování principu odpovědnosti ČS za škodu?
- 2) Lze vývoj principu odpovědnosti státu za škodu považovat za ukončený, nebo stále existují prvky, které by měly být propracovány?

Pro zodpovězení těchto výzkumných otázek využijeme následující hypotézu, kterou budeme v průběhu práce ověřovat: *Zakládající smlouvy neobsahovaly žádná ustanovení, která by členské státy EU zavazovala k náhradě škody, kterou způsobí jednotlivcům, případně jiným*

---

<sup>5</sup> Vhodným příkladem, který hýbal českými médii, nám může být nařízení Rady č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty. Úř. věst. L 299/1, 16. listopadu 2007. Na základě tohoto nařízení se již nemůže pomazánkové máslo označovat tímto názvem, protože nespĺňuje množství tuku, které produkt označovaný jako máslo podle nařízení musí obsahovat.

*subjektům evropského práva. Situaci vyřešil Soudní dvůr EU, který v rámci své interpretační činnosti dovedl existenci principu odpovědnosti státu za porušení práva EU, přičemž jeho podoba se vyvíjí již od 60. let.*

Práce pracuje s pojmy komunitární právo (též právo Evropských společenství) a evropské právo (též unijní právo, právo EU). Tyto pojmy jsou používány s respektem k historickému vývoji, kdy o komunitárním právu hovoříme v rámci vývoje Evropských společenství. Pojem evropské právo používáme až v souvislosti s událostmi od okamžiku právní účinnosti Maastrichtské smlouvy v roce 1993, kdy fakticky došlo ke vzniku EU, a vznikl nový termín evropské právo.

Pro potřeby práce bylo klíčové studium odborné literatury a relevantní judikatury SD. Práce tak má teoreticko-sumarizační charakter, kdy byly na základě studia vybrány rozsudky SD, které jsou klíčové pro demonstraci vývoje principu odpovědnosti členských států za škodu způsobenou porušením práva ES/EU. Tyto jsou rozpracovány v dílčích kapitolách, kdy rovněž poukazujeme na jejich přínos a vliv na vývoj doktríny. Judikatura byla čerpána z oficiálního webového portálu [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu). Nebyla-li dostupná česká verze (rozsudky před rokem 2004), pak bylo čerpáno výhradně z anglické verze či odborné literatury, komentující vybraná rozhodnutí. Z odborné literatury bychom vyzdvihli především knihu Jana Malíře: *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie – studie ze soudcovské tvorby práva*,<sup>6</sup> a dále knihu Michala Bobka, Petra Břízy a Jana Komárka: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*.<sup>7</sup>

Práce je kromě úvodu členěna do šesti samostatných kapitol. V první kapitole nejprve obecně uvedeme, jaké povinnosti pro ČS z členství v EU vyplývají. Důraz bude kladen na vymezení základních vlastností práva EU, včetně jejich klíčových rozsudků. V druhé podkapitole se budeme zabývat řízením o porušení smlouvy obecně, tedy výše zmíněným širším pohledem na princip odpovědnosti.

V druhé kapitole se naše pozornost bude ubírat k samotnému principu odpovědnosti, a to v jeho počáteční fázi vývoje. Na příkladech vybraných rozsudků budeme demonstrovat pasivní postoj SD k této problematice.

Jádrem práce bude kapitola třetí. V té popíšeme obrat, který přinesly zlomové rozsudky ve věcech *Francovich* a *Brasserie du Pêcheur*. Těmto rozsudkům se budeme věnovat důsledněji

---

<sup>6</sup>MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie - studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, 262 s.

<sup>7</sup>BOBEK, Michal, Petr BŘÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H.Beck, 2011, 606 s.

než v případě rozsudků uvedených v druhé kapitole. Popsány budou vedle skutkových stavů také stanoviska generálních advokátů a postoje připomínkových států. Abychom podtrhli důležitost významu těchto judikátů, zahrneme zde i podkapitolu, která opětovně upozorní na nejdůležitější závěry z nich vyplývající. Protože se v souvislosti s podmínkami rozhodnými pro vznik odpovědnosti judikovaných v rozsudku *Brasserie du Pêcheur* zmíníme rovněž o mimosmluvní odpovědnosti EU, bude tato následně krátce představena v rámci poslední podkapitoly.

V následující kapitole poukážeme na problematické oblasti tohoto nově vzniklého principu. Pozornost bude zaměřena na otázku, co lze podřadit pod činnost státu, především jak s pojmem přičitatelnosti státu pracuje SD, a dále pak na podmínku dostatečně závažného porušení, tedy jednu ze tří podmínek vyžadovaných pro to, aby ke vzniku odpovědnosti mohlo dojít.

Záměrně ponecháme samostatnou kapitolu odpovědnosti ČS za akty moci soudní, a to z důvodu specifčnosti a citlivosti této otázky pro ČS. Podrobný rozbor věnujeme pilotnímu rozsudku ve věci *Köbler*, opět včetně skutkového stavu, stanoviska generálního advokáta a připomínek ČS. Na rozsudek *Köbler* plynule navážeme v dalších rozsudcích, opět vybraných tak, aby reflektovaly ty nejpálčivější otázky, se kterými se ČS potýkaly.

Poslední kapitola bude pojednávat o podobě principu odpovědnosti za škodu v ČR. Vedle rozboru právní úpravy a jejího zhodnocení se budeme věnovat také relevantní judikatuře Ústavního a Nejvyššího soudu.

# 1 Obecně k odpovědnosti v právu EU

Členství v Evropské unii s sebou pro jednotlivé ČS nese nejenom řadu práv, ale i povinností. Nesplnění povinností pak ústí ve vznik jejich odpovědnosti. Tato na první pohled jednoduchá rovnice však v sobě skrývá dvě neznámé. Jaké povinnosti ČS mají a jaké pro ně plynou důsledky v případě jejich neplnění? Odpověď na tyto dvě základní otázky bude obsahem této kapitoly.

Odpověď na první otázku nacházíme napříč primárním i sekundárním právem. Zcela základní povinnosti každého ČS je naplňovat základní hodnoty Unie zakotvené v čl.2 SEU<sup>8</sup> a povinnosti plynoucí z dikce čl. 4 odst.3 SEU. Tento článek zakotvuje zásadu loajální spolupráce, jejíž podstatou je, že „[...]Členské státy učiní veškerá vhodná obecná a zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie[...].“ Představa, že ČS jsou povinovány pouze potud, pokud jsou povinnosti jasně vymezeny v psaném právu, by byla mylná. Právo EU je postaveno rovněž na základních principech (vlastnostech), jež hrají svou nezastupitelnou roli. Tyto základní vlastnosti, mající svůj základ v judikatuře SD dotváří právo EU do takové podoby, která z něj činí jedinečný právní systém.

## 1.1 Základní vlastnosti evropského práva

Ještě než se v ostatních kapitolách práce budeme podrobněji zabývat pouze zásadou odpovědnosti státu za škodu, rozebereme si základní principy, které jsou s principem odpovědnosti úzce propojeny, a sice princip přímého a nepřímého účinku a princip přednosti evropského práva.

### 1.1.1 Přímý účinek

Tato základní vlastnost evropského práva byla judikována velmi brzy po vzniku Evropských společenství v roce 1963, a to ve slavném rozhodnutí *Van Gend en Loos*.<sup>9</sup> 60. léta se v ES nesla v duchu budování celní unie, které v tomto období bylo realizováno na základě tzv. *stand-still klauzule*, tedy ujednání, že cla mezi ČS státy se nadále nebudou zvyšovat a postupně dojde k jejich úplnému odbourání.<sup>10</sup> Nizozemí si však našlo skulinku jak toto ujednání obejít, a to tím způsobem, že výrobek z jedné celní kategorie přesunulo do druhé, ve

---

<sup>8</sup> „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“

<sup>9</sup> Rozsudek ze dne 5. února 1963, *Van Gend en Loos v. Administratie der Balastingen*, C-26/62, ERC 1.

<sup>10</sup> STEHLÍK, Václav, Ondřej Hamuřák a Michal Petr. *Praktikum práva Evropské unie - Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011. s. 30.

kteře byla celní sazba vyšší. Výsledkem bylo poškození společnosti Van Gend en Loos, odsouzení Nizozemí SD za porušení ustanovení, týkající se budování celní unie a položení základů principu, který se do evropského práva zapsal zlatým písmem. Jeho smysl je takový, že „na základě ustanovení práva EU mohou vznikat práva a povinnosti subjektům vnitrostátního práva, tj. fyzickým a právníckým osobám, a že se o těchto právech může rozhodovat před vnitrostátními orgány aplikace práva, tj. soudy a orgány veřejné správy, přímo na základě norem práva Evropské unie, které nemusí být transponované do vnitrostátního právního řádu.“<sup>11</sup>

SD v rozsudku *Van gend en Loos* judikoval podmínky, které bylo nutné splnit, aby bylo možné hovořit o vzniku přímého účinku. Tyto podmínky, které se do evropského právního prostředí vžily pod termínem *Van gend en Loos formule*, se později ukázaly jako přísné, a proto byly následnou judikaturou SD modifikovány<sup>12</sup> až do dnešní podoby, kdy se za přímo účinné považují ta ustanovení unijního práva, která jsou dostatečně jasná, nepodmíněná a publikovaná v úředním jazyce ČS. Tato poslední podmínka je nutná, pokud právní norma uděluje jednotlivcům povinnosti, není však vyžadována v případech, kdy se jednatelce dovolává svého práva před státními orgány.<sup>13</sup>

### 1.1.2 Nepřímý účinek

K principu nepřímého účinku bychom našli hned několik synonymních výrazů, jmenujme například „loajální výklad,“ „harmonický výklad“ či „eurokonformní výklad.“<sup>14</sup> Právě posledně jmenovaný nejlépe vystihuje smysl nepřímého účinku, tedy „povinnost vnitrostátních soudů vykládat vnitrostátní právo ve světle znění a účelu směrnice tak, aby bylo dosaženo výsledku, který směrnice sleduje.“<sup>15</sup> Pilotním rozsudkem byl případ *Von Colson*<sup>16</sup> z počátku 80. let. Od zrodu přímého účinku uplynulo dvacet let, během kterých vypluly na povrch i jeho slabé stránky, a to konkrétně v případě směrnic, které nesplňovaly *Van gend en*

<sup>11</sup>HAMULÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie - ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2011, s. 90.

<sup>12</sup>Již dva roky od vydání rozsudku ve věci *Van gend en Loos*, SD ve věci 57/65 *Lutiticke* uznal přímý účinek i normám, které obsahovaly pozitivní závazek státu, ve věci 2/74 *Reyners* se přímý účinek nevylučoval ani s nutností přijetí implementačních opatření, ve věci 43/75 *Defrenne* SD překvapivě ustoupil od nutnosti, aby norma byla jasná.

<sup>13</sup>HAMULÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie - ústavní základy a soudnictví*. Vyd. 2. Praha: Leges, 2013, s. 60.

<sup>14</sup>ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 - ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 132.

<sup>15</sup>BOBEK, Michal, Petr BŘÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 149.

<sup>16</sup>Rozsudek ze dne 10. dubna 1984, *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*, C-14/83, ECR 1891.

*Loos formulí* a jednotlivci se tak nemohli dovolávat svých práv. Tento nedostatek se SD podařilo vykompenzovat právě v rozsudku *Von Colson*, kdy SD dal vzniknout principu, kde eurokonformním výkladem unijního práva lze dosáhnout stejného účinku, jako kdyby příslušná ustanovení byla přímo účinná.

Stejně jako ostatní principy unijního práva, tak i princip nepřímého účinku prošel zásadním vývojem. V rozsudku *Von Colson*, se SD omezil pouze na uznání nepřímého účinku směrnice ve vertikálních právních vztazích (tedy jednotlivec → stát), v rozsudku *Marleasing*<sup>17</sup> však jeho působení rozšířil také na horizontální právní vztahy (tedy stát → jednotlivce).<sup>18</sup> Dnes mají vnitrostátní orgány aplikace práva povinnost souladného výkladu vůči všem aktům evropského práva.<sup>19</sup>

### 1.1.3 Aplikační přednost

Zásada aplikační přednosti řeší konflikty mezi vnitrostátním právem ČR a právem EU. Použití této zásady v praxi znamená, že v případě rozporu mezi těmito dvěma právními systémy se přednostně aplikuje unijní norma a odporující norma vnitrostátního práva se ponechá neaplikovatelnou.<sup>20</sup> Základní stavební kámen aplikační přednosti byl položen již ve zmíněném rozsudku *Van Gend en Loos*, kde slovy SD „Společenství představuje nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily, byť ve vymezených oblastech, svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci.“<sup>21</sup> Reálný vznik zásady aplikační přednosti je však spojován až s rozsudkem ve věci *Costa v. E.N.E.L.*<sup>22</sup> V tomto rozsudku se SD zabýval zásadou *lex posterior derogat legi priori*, tedy klasickou zásadou právní, že norma pozdější ruší normu předchozí. Dospěl k závěru, že tuto zásadu na vztah unijní a vnitrostátní normy použít nelze. Tento úsudek je logický, v případě, že by pozdější norma vnitrostátního práva mohla rušit dříve přijatou normu práva EU, byla by zpochybněna existence EU jako celku.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Rozsudek ze dne 13. listopadu 1990, *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, C-106/89, ECR 4135.

<sup>18</sup> Horizontální nepřímý účinek s sebou nese negativum, kdy může dojít ke zhoršení právního postavení jednotlivce. Výjimkou jsou však případy, kdy by mělo dojít k založení nebo rozšíření trestní odpovědnosti jednotlivce.

<sup>19</sup> BOBEK, Michal, Petr BŘÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 146.

<sup>20</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 - ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 137.

<sup>21</sup> Rozsudek ze dne 5. února 1963, *Van Gend en Loos v. Administratie der Balastingen*, C-26/62, ERC 1, bod 3.

<sup>22</sup> Rozsudek ze dne 15. července 1964, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, C-6/64, ECR 1141.

<sup>23</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 - ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 138-139.

Rovněž princip aplikační přednosti byl v judikatuře dále rozpracováván. Uvedme například rozsudek *Simmenthal*, ve kterém SD objasnil, že kolize normy unijního a vnitrostátního práva neznamena, že by odporující norma vnitrostátního práva musela být zrušena, ale pouze se ponechá neaplikovatelnou.<sup>24</sup>

## 1.2 Řízení o porušení smlouvy

Jak již bylo řečeno v úvodu práce, odpovědnost ČS za škodu je princip bez psaného základu v primárním právu. K jeho postupnému nalézání a zdokonalování docházelo prostřednictvím SD a to v souvislosti s řízením, k němuž má SD pravomoci vymezené smlouvami.<sup>25</sup> První zmínky o odpovědnosti byly vyjádřené v řízení o porušení smlouvy,<sup>26</sup> alfou a omegou však bylo bezesporu řízení o předběžné otázce. Tato kapitola je však věnována toliko řízení o porušení smlouvy, což je onen širší pohled na odpovědnost státu za škodu, zmíněný v úvodu práce.

Řízení o porušení smlouvy mělo do evropského právního prostředí přinést jakousi záruku toho, že zájmy, jež komunitární právní řád sleduje, budou dodržovány. Tento institut se zrodil již na počátku evropské integrace a měl své místo jak v Pařížské smlouvě, tak i když v poněkud pozměněné podobě, i v pozdějších Římských smlouvách.<sup>27</sup> Vedle řízení o porušení smlouvy, zná evropské právo i jiné kontrolní mechanismy, jejichž cílem je přimět ČS plnit jejich závazky, které jim z členství v EU plynou, toto řízení však spolu se žalobou na náhradu škody vzniklou porušením evropského práva patří k nejvýznamnějším z nich.<sup>28</sup> Porušení smlouvy znamená, že se ČS svým konáním (nejčastěji v podobě přijetí vnitrostátního aktu, který odporuje komunitárnímu právu) nebo naopak nekonáním (zde nejčastěji figuruje neimplementovaná směrnice) dopustil porušení primárního nebo sekundárního práva.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup>Rozsudek ze dne 9. března 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA.*, C-106/77, ECR 629, bod 21.

<sup>25</sup> Pravomoci SD jsou v primárním právu rozsety na více místech. Čl. 19 SEU zakotvuje pravomoci obecně, podrobnější úpravou, charakterizující jednotlivé druhy řízení je čl. 258 a násl. SFEU a čl. 256 SFEU pojednává o tom, který soud v rámci struktury SD je oprávněn to které řízení vést. Podrobnosti jsou stanoveny též ve Statutu Soudního dvora EU.

<sup>26</sup> Řízení o porušení smlouvy bývá označováno také jako žaloba pro nesplnění povinnosti členským státem či dozorčí žaloba.

<sup>27</sup>SIMON, Denys. *Komunitární právní řád*. Vyd. 1. Překlad Jan Malíř, Markéta Štěrbová. Praha: ASPI, 2005, s. 638.

<sup>28</sup> Uvedme např. poněkud choulostivé ustanovení čl. 7 SEU, kde je s odkazem na hodnoty uvedené v čl. 2 SEU zakotvena možnost pozastavení hlasovacích práv v případě jejich nerespektování ze strany ČS.

<sup>29</sup>TÝČ, Vladimír, Filip KŘEPELKA a Daniel NOVÁK. *Soudnictví v institucionální struktuře Evropské unie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 27-28.

Řízení je v drtivé většině případů zahajováno Komisí, která je označována za „hlídače smluv“,<sup>30</sup> ačkoliv smlouva toto oprávnění dává také ČS.<sup>31</sup> Ty však tohoto oprávnění v praxi využívají jen velice zřídka. Vydání se touto cestou totiž představuje určité riziko, které může mít ve svém důsledku mnohem závažnější dopad, nežli případný „zisk“ z vyhraného řízení. Představa, že ČS, který řízení zahajuje, plní veškeré požadavky, které mu ze členství v EU plynou, by vzhledem k širokému okruhu oblastí, do kterých dnes EU zasahuje a ze kterých ČS plynou určité povinnosti, byla zcela jistě naivní. Právě toho by žalovaný stát mohl využít při případné protiofenzívě. Neznamená to snad, že by ČS proti sobě navzájem nezahajovaly řízení jen s ohledem na zachování dobrých diplomatických vztahů či z důvodu obavy, že by zavdaly příčinu jiným řízením o porušení smlouvy, směřující proti jim samotným. Existuje totiž ještě druhá možnost, kdy ČS, ač neformálně, může svými diplomatickými prostředky tlačit na Komisi, aby řízení zahájila sama.<sup>32</sup> Toto elegantní řešení se tudíž v kontextu toho, co bylo výše uvedeno, jeví jako nejlepší možnost.

Aktivně legitimováni nejsou jednotlivci. Ti jsou limitováni pouhou možností se v případě domnělého porušení komunitárního práva obracet na Komisi s podněty.<sup>33</sup> V žádném případě nemohou Komisi k podání žaloby donutit, což bylo potvrzeno v rozsudku SD ve věci *Bundesverband der Billanzbuchhalter*.<sup>34</sup> Pozitivně ve vztahu k jednotlivcům nevyzněly ani závěry SD ve věci *Petrie*, kde SD uvedl, že řízení o porušení smlouvy je řízením bilaterálním, a zamítavě se postavil k možnosti jednotlivců nahlížet do dokumentů.<sup>35</sup> Jako občanům unie jim však podle čl. 24 SFEU náleží právo obracet se na jednotlivé orgány a rovněž právo na odpověď.<sup>36</sup> Přestože jednotlivci jsou takto limitováni, a cílem řízení není jejich ochrana, nýbrž opětovné nastolení správných podmínek fungování EU, nevylučuje to oprávnění jednotlivce na náhradu vzniklé škody. Zároveň lze jako krok správným směrem hodnotit nástroj ochrany jednotlivce, jehož vznik umožnila Maastrichtská smlouva, a sice funkce Evropského veřejného ochránce práv. Jeho pole věcné působnosti je samozřejmě mnohem širší, v kontextu

---

<sup>30</sup> Čl. 17 SEU „Komise [...] Zajišťuje uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě. Pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie dohlíží na uplatňování práva Unie [...]“

<sup>31</sup> Čl. 259 SFEU.

<sup>32</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle č. 226-228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu. *Evropské a mezinárodní právo*, 2004, roč. 13, č. 7-8, s. 24.

<sup>33</sup> Pravidelné výroční zprávy Komise o aplikaci komunitárního práva ukazují, že jednotlivci tohoto oprávnění hojně využívají. V roce 2008 byl spuštěn program EU Pilot, založený na dobrovolné spolupráci členských států, občanů a podniků, s cílem efektivního uplatňování práva EU. Česká republika patří spolu se 14 státy mezi země, které se programem EU Pilot účastní.

<sup>34</sup> Rozsudek ze dne 22. února 2005, *Komise Evropských společenství v. T-Mobile Austria GmbH*, C-141/02 P, Sb. rozh. s.I-1283.

<sup>35</sup> Rozsudek soudního dvora ze dne 11. prosince 2001, *Petrie a další v. Komise*, T-191/99, ECR II-3677, bod 70.

<sup>36</sup> ZEMÁNEK, Jiří. Řízení o porušení smlouvy členským státem. *Právní rozhledy, příloha Evropské právo*, 2003, roč. 7, č. 12, s. 3.

námi probíraného tématu se však ukázalo, že stížnosti, které jednotlivci Veřejnému ochránci práv proti Komisi podávali, přinesly své ovoce a Komise je dnes přece jen ve vztahu k jednotlivcům vstřícnější. Již minulostí je například dříve běžná praxe Komise, která ukončila případ, ale jednotlivce o tom neinformovala, transparentnější jsou také tiskové zprávy a informace o tom, v jaké fázi se řízení zrovna nachází, které jsou stále častěji dostupné na internetu.<sup>37</sup>

Co se týká podoby řízení samotného, hlavní váha spočívá ve fázi první, což je jeho administrativní část. Ta je odstartována v okamžiku, kdy je ČS zasláno formální upozornění, popisující, proč je důvod mít za to, že daný ČS porušuje unijní právo. Pokud ČS nepodnikne kroky k tomu, aby toto napravil, nebo si naopak obhájil, že koná v souladu s právem, zašle mu Komise odůvodněné stanovisko.<sup>38</sup> Proč je tato fáze tak důležitá? Je třeba si uvědomit, že cílem žaloby o porušení smlouvy je opětovné nastolení funkčního právního prostředí, to vše samozřejmě v co možná nejkratší době. Pokud by řízení v administrativní fázi selhalo a věc by se postoupila SD, řízení by se z časového hlediska protáhlo, což není žádoucí vzhledem k tomu, že protiprávní stav by stále trval. Právě v této fázi se Komise cestou diplomacie snaží věc vyřešit s ČS státem sama, navíc máme za to, že lhůty, které jsou ČS na odstranění jeho pochybení dány, jsou dostatečně benevolentní (zpravidla 2 měsíce od zaslání formálního upozornění i od zaslání odůvodněného stanoviska). V případě, že se věc však i přesto nepodaří vyřešit v předsporové fázi, je věc předána SD a je nutno podotknout, že tento ve většině případů potvrdí názory Komise. V praktické rovině samozřejmě může nastat také situace, kdy i přes odsuzující rozsudek SD příčiny, které k porušení unijního práva vedly, ČS neodstraní. V takovém případě se Komise může obrátit na SD znovu, tentokrát již však žádá o uložení pokuty.<sup>39</sup> Přijetím Lisabonské smlouvy se celé řízení o uložení pokuty oproti stavu v době jeho vzniku, který umožnila Maastrichtská smlouva, navíc významně zkrátilo.<sup>40</sup>

Zhodnotíme-li tedy řízení o porušení smlouvy, vidíme, že otěže jsou především v rukou Komise. Ta figuruje v hlavní roli ve většině případů řízení o porušení Smlouvy, přičemž situace, kdy řízení jsou zahajována ČS, jsou zcela marginální a státy volí raději ty možnosti, které jsou pro ně s ohledem na zachování dobrých diplomatických vztahů výhodnější. O výjimečném postavení Komise svědčí také fakt, že i přesto, že by došlo k zahájení řízení ze

---

<sup>37</sup>CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2003, 1241 s. 399.

<sup>38</sup> ŠLOSARČIK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Vyd.1. Stráž pod Ralskem: Justiční akademie, 2005, s. 24.

<sup>39</sup> NEUBAUER, Jindřich, Sankce za nerespektování rozsudku ESD o porušení práva ES. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 2, s. 10.

<sup>40</sup>HAMULÁK, Ondřej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie - ústavní základy a soudnictví*. Vyd. 2. Praha: Leges, 2013, s. 102.

strany ČS, jeho povinností je, ještě než se obrátí na SD, věc předložit Komisi. Ta se vždy pokouší věc vyřešit bez účastenství SD neformální cestou, státy si předávají ústní a písemné vyjádření. Pokud tato fáze selže, Komise vydá odůvodněné stanovisko (ve lhůtě 3 měsíců). Ve prospěch tvrzení o důležitosti Komise mluví také statistiky, které ukazují, že většina případů končí ve fázi administrativní, tedy bez účastenství SD.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Tamtéž.

## 2 Odpovědnost členského státu za škodu ve starší judikatuře SD

Na úvod této kapitoly zdůrazněme, že starší judikaturou máme na mysli rozsudky vydané SD před klíčovým rozsudkem ve spojených věcech *Francovich a Bonifaci* v roce 1993 (viz následující kapitola). Ve vztahu k odpovědnosti ČS za škodu se toto období vyznačuje jistou pasivitou SD. Nemíníme tím to, že by snad otázka odpovědnosti ČS za škodu byla ryze tabu, SD se k ní více či méně vyjadřoval. Onou pasivitou máme na mysli skutečnost, že nebyl vypracován žádný koncept podmínek, ze kterých by bylo možno jasně dovodit, kdy odpovědnost ČS vlastně vzniká. Tato absence vyvolávala zmatek v úvahách národních soudů, které si kladly otázky, jak postupovat v řízeních o náhradu škody, která vznikla sice rozhodnutím vnitrostátního orgánu, ale na základě komunitárního práva. Mají se v takových případech řídit vnitrostátními normami? Nebo snad mají soudy aplikovat podmínky mimosmluvní odpovědnosti Společenství? K tomuto aspektu odpovědnosti ČS se SD vyjádřil ve svých odpovědích na předběžné otázky ve věci *Granaria*,<sup>42</sup> kde možnost aplikace podmínek mimosmluvní odpovědnosti Společenství SD vyloučil a judikoval povinnost národního soudu řídit se právem vnitrostátním.<sup>43</sup> Případ *Granaria* byl pouze jedním z mnoha, které byly v tomto období SD rozhodovány, přehled těch, jejichž závěry jsou v otázce odpovědnosti ČS za škodu nejvýraznější, je obsahem této kapitoly.

V předchozí kapitole jsme pojednávali o řízení o porušení smlouvy jako takovém, vymezili jsme cíle, které sleduje, nastínili jsme jeho jednotlivé fáze a jejich význam. Nyní, podíváme-li se na řízení o porušení Smlouvy z pohledu nezastupitelné role SD jako objevitele základních vlastností evropského práva, zjistíme, že ve většině případů se toto dělo na základě řízení o předběžných otázkách. Jinak tomu nebylo ani u odpovědnosti ČS za škodu, ovšem svou roli sehrálo i řízení o porušení smlouvy.<sup>44</sup> Bylo to právě rozhodování o porušení smlouvy, které SD poprvé přivedlo k myšlence, že ono porušení komunitárního práva členským státem, může ve svém důsledku vést k jeho odpovědnosti za takové jednání, či jinak řečeno, odpovědnost lze považovat za prostředek ochrany subjektivních práv.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup>Rozsudek ze dne 13. února 1979, *Granaria BV v. Hoofdprodukschapvoor Akkerbouwprodukten*, C-101/78, ECR 623.

<sup>43</sup>Tamtéž, bod 13-14.

<sup>44</sup>ŠLOSARČÍK, Ivo. Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle č. 226-228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu. *Evropské a mezinárodní právo*, 2004, roč. 13, č. 7-8, s. 21.

<sup>45</sup>MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie - studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 6.

Jeden z prvních případů, kdy se SD v rámci řízení o porušení smlouvy vyslovil i k otázce odpovědnosti je případ z roku 1960 *J. E. Humblet v. Belgie*.<sup>46</sup> Belgie se dopustila porušení komunitárního práva tím, že její vnitrostátní legislativa v oblasti daní byla v rozporu s protokolem o výsadách a imunitách USUO. Protokol ve svém čl. 11 (b) zakotvuje, že zaměstnanci Společenství jsou osvobozeni od placení daní a služebních požitků. Tento protokol se vztahoval i na pana J. E. Humbleta, který pracoval jako úředník ESUO, což však Belgie při výpočtu daně z příjmu manželky pana J. E. Humbleta nerespektovala, a vycházela při výpočtu z vnitrostátních pravidel společného zdanění manželů.

SD v rozsudku uvedl, že ačkoliv není oprávněný zasahovat do vnitrostátních právních řádů ČS, poukázal na ustanovení čl. 86 SESUO, se kterým je spojena povinnost ČS zrušit veškeré akty, jež jsou s komunitárním právem v rozporu. Vedle konstatování skutečnosti, že se Belgie dopustila porušení komunitárního práva, hovořil SD i o povinnosti nahradit škodu, která v tomto důsledku vznikla jednotlivci.<sup>47</sup> Na tento přístup SD tedy musíme pohlížet jako na velmi rezervovaný, protože rozsudek zcela postrádá jakékoliv určení podmínek vedoucích ke vzniku odpovědnosti.

Na tomto přístupu SD se nic nezměnilo ani v následujících letech. Taktéž v rámci jiných rozsudků z 60. a 70. let., jež se primárně týkaly deklaratorního určení o porušení či neporušení komunitárního práva ze strany ČS, najdeme o odpovědnosti státu vždy jen zmínku.

Zajímavým judikátem, jehož závěr se později stal předmětem ustálené judikatury, byl případ 39/72 *Komise v. Itálie*.<sup>48</sup> Na rozdíl od předchozího judikátu, kdy k porušení komunitárního práva skutečně došlo, v tomto případě se SD musel vypořádat s otázkou, zdali se o porušení povinnosti jedná i v tom případě, že stát své závazky sice splní, ale nikoliv ve lhůtě, která mu byla komunitárním právem stanovena. Ačkoliv Itálie argumentovala, že porušení smlouvy již zhojila a řízení o porušení smlouvy by mělo být tudíž zastaveno, SD tento názor nesdílel a uvedl, že „[...]i v případě prodlení s plněním povinnosti se rozsudkem vydaným SD podle čl. 169 a 171 (nyní čl. 226 až 228)<sup>49</sup> smlouvy může pojit materiální zájem související se zakotvením základu pro odpovědnost, kterou v takovém případě může ČS nést v důsledku svého porušení vůči ostatním ČS, Společenství nebo jednotlivcům.“<sup>50</sup> SD tedy výslovně poukazuje na oprávnění k náhradě škody, ovšem bohužel opět bez jakékoliv bližší

---

<sup>46</sup>Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, *Humblet v. Belgian State*, C-6/60, ECR 1125.

<sup>47</sup>Tamtéž, str. 1146.

<sup>48</sup>Rozsudek ze dne 7. února 1973, *Commission v. Italy*, C-39/72, ECR101.

<sup>49</sup>Dnes čl. 258-260 SFEU.

<sup>50</sup>Rozsudek ze dne 7. února 1973, *Commission v. Italy*, C-39/72, ECR101, bod 11.

konkretizace. Naproti tomu ze závěru judikátu 70/72 *Komise v. SRN*,<sup>51</sup> lze odpovědnost vyvodit pouze implicitně. Komise shledala, že SRN se dopustila porušení smlouvy v souvislosti s udělováním veřejných podpor a následně SD navrhla, aby SRN uložil povinnost vybrat takto neoprávněně udělenou podporu zpět. I přes to, že toto vyvolalo odpor SRN, SD konstatoval, že „*cílem smlouvy je dosáhnout účinného odstranění porušení smlouvy a jeho minulých i budoucích následků.*“<sup>52</sup>

Z těchto rozsudků můžeme vyčíst, že na jednu stranu bylo sice zjevné, že odpovědnost státu nezůstává zcela mimo pozornost SD, na druhou stranu tato judikatura vznesla do úvah národních soudců možná ještě více otázek než odpovědí.

K určitému posunu a vyjasnění těchto případů přispěl italský soud ve věci *Russo v. AIMA*,<sup>53</sup> když se v řízení, kde rozhodoval spor v oblasti společné zemědělské politiky, obrátil k SD s předběžnými otázkami. Skutkový stav případu se v konkrétní rovině týkal trhu s obilovinami a sporu mezi italskou agenturou pro intervenci na domácích trzích (AIMA) a pěstitelům tvrdé pšenice, panem Carmine Antonio Russo. Otázky, které italský soud k SD pokládal, se dotazovaly, zdali se agentura tím, že za cenu nižší, než byla cena, která byla pro trh s obilovinami stanovená Společenstvím, prodávala pšenicu italským výrobcům těstovin a pečiva, dopustila porušení komunitárního práva. Z hlediska odpovědnosti státu za škodu byla však důležitější otázka druhá, která se ptala, jaké důsledky by případná kladná odpověď na první otázku měla pro jednotlivce (v tomto případě pěstitelů tvrdé pšenice). SD ve svých závěrech shledal, že agentura se opravdu dopustila porušení komunitárního práva, zároveň však podotknul, že to nemusí automaticky znamenat, že by jednotlivým pěstitelům pšenice musela vzniknout škoda. Zhodnotit okolnosti jednotlivých případů a určit, zda škoda jednotlivci opravdu vznikla, je dle závěru SD úkolem vnitrostátního soudu.<sup>54</sup> Ale podle jakého režimu a jakých podmínek má vnitrostátní soud postupovat? K tomu se SD vyjádřil hned v následujícím bodě, když italskému soudu vzkázal, že „*v případě, že škoda vznikla v důsledku porušení komunitárního práva, pak je na státu, aby ve vztahu k poškozené osobě nesl následky v rámci vnitrostátního práva týkajících se odpovědnosti státu.*“<sup>55</sup>

Na sklonku téhož roku, SD navázal na své závěry z rozhodnutí ve věci *Russo v. AIMA* ve věci *REWE*.<sup>56</sup> Zde deklaroval, že v případě, že neexistuje právní úprava na úrovni

---

<sup>51</sup>Rozsudek ze dne 12. července 1973, *Commission v. SRN*, C-70/72, ECR 813.

<sup>52</sup>Tamtéž, bod 13.

<sup>53</sup>Rozsudek ze dne 22. ledna 1976, *Russo v. AIMA*, C-60/75, ECR 45.

<sup>54</sup>Tamtéž, bod 8.

<sup>55</sup>Tamtéž, bod 9.

<sup>56</sup>Rozsudek ze dne 16. prosince 1976, *Rewe-ZentralfinanzG a Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, C-33/76, ECR 1989.

komunitárního práva, stanovení procesních pravidel a příslušnost soudů pro žaloby týkající se ochrany subjektivních práv jednotlivců, jež jim z komunitárního práva plynou, jsou úkolem samotných ČS, a to dle jejich vnitrostátní právní úpravy. Při tom je však nutné splnit dvě podmínky, známé jako princip ekvivalence a princip efektivity. Smyslem prvně jmenovaného je zajistit, aby vnitrostátní pravidla nebyla méně výhodná než ta, která se uplatní v obdobných případech vnitrostátní povahy. Podstatou principu efektivity je, aby se dle vnitrostátních pravidel nestala náhrada škody nadměrně obtížnou či úplně nemožnou.<sup>57</sup>

Závěr těchto judikátů přesto přináší jisté zklamání. Ano, na jednu stranu došlo k určitému minimálnímu posunu od předchozích popsanych případů. SD se již nespokojil s pouhým konstatováním, že porušení komunitárněprávních závazků s sebou nese i povinnost škodu, která v tomto důsledku vznikla jednotlivci, také nahradit, když tuto dále odkázal do vnitrostátního práva týkajících se odpovědnosti státu. Na druhou stranu je však třeba si položit otázku, zda lze obecný závěr judikátu *Russo v. AIMA*, a právě jeho odkaz na vnitrostátní právo upravující odpovědnost státu, považovat za dostačující. Domníváme se, že zcela určitě ne. Opět vyvstalo více otázek, než odpovědí, ta zásadní se potýkala s tím, zdali samotná existence náhrady škody vlastně nespadá zcela pod režim práva vnitrostátního.<sup>58</sup> Je třeba se také zamýšlet nad tím, jaké dopady by potvrzení této hypotézy mělo na jednotlivce. Evropská společnost v té době čítala 12 ČS. Každý z nich měl pochopitelně vnitrostátní podmínky odpovědnosti státu za škodu, která vznikne jednotlivci, na různé úrovni.<sup>59</sup> To by mohlo vést k situacím, kdy jedno a totéž porušení norem komunitárního práva dvěma ČS, může v jednom státě vést k jeho odpovědnosti za toto porušení a následně také k náhradě škody, jež vznikla jednotlivci, naopak v druhém ČS by však s ohledem na nižší režim právní ochrany vzniknout vůbec nemusela. Přestože by takto vzniklá situace sama o sobě formálně neporušovala žádné ustanovení komunitárního práva, máme za to, že není ve svém důsledku spravedlivá.

Z výše uvedeného tedy můžeme shrnout, že SD a jeho judikatura v tomto období vývoje vykazovala ve vztahu k otázce principu odpovědnosti nejednoznačné, poněkud nečitelné závěry, které zjevně nenaznačovaly její budoucí vývoj a převrat, který způsobilo rozhodnutí ve spojených věcech *Francovich a Bonifaci*. Popsané rozsudky představují jen omezenou množinu případů, o kterých SD rozhodoval, a jež se v různých aspektech dotýkaly také odpovědnosti ČS a náhrady škody, která v souvislosti s tím vzniká jednotlivci. Je škoda, že

---

<sup>57</sup>ARNULL, Antony. *The European Union and its Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 145.

<sup>58</sup>MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie - studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 10.

<sup>59</sup>Malíř ve své knize uvádí Francii jako příklad státu, jehož vnitrostátní odpovědnostní doktrínu lze považovat za jednu z nejlépe propracovaných.

SD při rozhodování o těchto rozsudcích nevyužil příležitosti k tomu, aby princip odpovědnosti rozvinul a na místo toho se spokojil s odkazem na vnitrostátní právní řády a jejich úpravu odpovědnosti, což je poměrně paradoxní vzhledem k tomu, že to byl právě SD, který jako první instituce ES navrhl, aby se princip odpovědnost ČS vložil do psaného práva. Stalo se tak v 70. letech, v rámci jeho připomínek k Tindemansově zprávě.<sup>6061</sup>

---

<sup>60</sup>MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie - studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 42.

<sup>61</sup> Cílem této souhrnné zprávy ze 70. let bylo provedení celé řady reforem v rámci Evropských společenství. Blíže k tomu např. viz FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, 803 s.

### 3 Bod zlomu – případy Francovich a Bonifaci; Brasserie du Pêcheur a Factortame

Mezníkem ve vývoji odpovědnosti a ve zdrženlivém přístupu SD byl případ *Francovich a Bonifaci*,<sup>62</sup> a jen o pár let později vydané rozhodnutí ve spojených věcech *Brasserie du Pêcheur a Factortame III*.<sup>63</sup> Vzhledem k jejich obrovskému přínosu se těmito judikáty budeme v následujících podkapitolách zabývat důsledněji, než tomu bylo u rozhodnutí v předchozí kapitole. Vedle závěrů, které měly vliv na další směřování unijního práva, popíšeme také skutkové stavy, řízení před národními soudy a stanoviska generálních advokátů, protože také ty měly na podobu rozsudků nezanedbatelný vliv.<sup>64</sup>

#### 3.1 Francovich a Bonifaci

##### 3.1.1 Skutkový stav a řízení před italskými soudy

Rada ES vydala v roce 1980 směrnici,<sup>65</sup> jejímž cílem byla ochrana zaměstnanců v členských státech ve vztahu k zaměstnavatelům, kteří se dostanou do platební neschopnosti (úpadku). Lhůta k provedení směrnice byla ve všech členských státech stanovena na rok 1983 a vypršením této lhůty měl být vytvořen garanční fond, přičemž alokované finanční prostředky by sloužily zaměstnancům k náhradě ušlých mezd. K tomuto však v Itálii nedošlo, což se neobešlo bez pozornosti Komise a následnému řízení před SD, který konstatoval, že Itálie se tímto svým konáním (neboli lépe řečeno v tomto případě svým nekonáním) dopustila porušení smlouvy.<sup>66</sup> Avšak ani tento odsuzující rozsudek SD nepřiměl Itálii k transpozici zmíněné směrnice, což samozřejmě k nelibosti poškozených zaměstnanců vedlo k tomu, že se začali obracet k italským soudům. Jak sám název kapitoly napovídá, nejslavnější z těchto případů se staly případy *C-6/90 Francovich* a *C-9/90 Danila Bonifaci*.

Pan Andrea Francovich, který se domáhal uplatnění záruk, které mu plynuly ze směrnice, pracoval pro italský podnik „CDN Elettronica SnC“ a za tuto činnost pobíral pouze sporadické zálohy na mzdu. Žaloba, kterou se dovolával zaplacení dlužné částky, sice vyústila

---

<sup>62</sup>Rozsudek ze dne 19. listopadu 1990 ve spojených věcech – *Francovich and Bonifaci v. Italy*, C-6/90 a C-9/90, ECR I-5357.

<sup>63</sup>Rozsudek ze dne 5. března 1996 ve spojených věcech – *Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame and Others*, C-46/93 a C-48/93, ECR I-1029.

<sup>64</sup>Generální advokáti mají za úkol předkládat veřejně, nestranně a nezávisle odůvodněné návrhy rozhodnutí ve věcech, v nichž je podle Statutu Soudního dvora vyžadována jeho účast.

<sup>65</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. Úř. věst. L 283, s. 23; Zvl. vyd. 05/01, s. 217.

<sup>66</sup>*European Union law: cases*. Editor Frank Emmert. München: C.H. Beck, 2000, s. 66.

v jeho prospěch, a italský soud jeho záruky uznal, nicméně zaměstnavatel dlužnou částku 6 milionů LIT nebyl schopný uhradit.

Stejně politováníhodný závěr měl i případ paní Bonifaci, které, spolu s jejími 33 kolegyněmi z podniku Gaia Confezioni Srl, náležela pohledávka ve výši 253 milionů LIT. Ta však nebyla ani po pěti letech od vyhlášení konkurzu uspokojena.

Za těchto okolností se oba výše zmínění poškození zaměstnanci obrátili k italským soudům se žalobami, směřující proti Italské republice, kde se dovolávali

- 1) S odkazem na směrnici Rady, svého práva na uhrazení nedoplatků mezd za poslední tři měsíce,
- 2) nebo poskytnutí odškodnění, přičemž škoda vznikla v důsledku neimplementované směrnice.<sup>67</sup>

Italské soudy, které byly pro tyto žaloby věcně a místně příslušné, se s těmito požadavky nedokázaly vypořádat bez toho, aniž by nebyly „nuceny“ obrátit se na SD s předběžnými otázkami. Proč jsme použili uvozovky? Čl. 267 SFEU stanovuje, že povinnost k podání předběžné otázky k SD mají vždy soudy, proti jejichž rozsudkům není možné podat opravný prostředek. V tomto případě povinnost italských soudců k předložení předběžné otázky k SD byla dána pouze fakultativně, jelikož se nejednalo o soudy poslední instance.

### 3.1.2 Řízení před SD

Ještě dříve než rozebereme úvahy, argumentace a závěry SD, zastavme se na okamžik u role, kterou v případě zastával generální advokát J. Mischo. Jeho stanovisko mělo váhou své přesvědčivé argumentace na budoucí podobu rozsudku SD zcela jistě nezanedbatelný vliv. J. Mischo zhodnotil dosavadní judikaturu SD z oblasti odpovědnosti a uvedl na pravou míru její nepochopené aspekty, především otázky, které mezi ČS vyvstaly bezprostředně po vydání rozsudku ve věci *Russo v. AIMA*, kdy se zdálo, že otázka odpovědnosti zcela spadá do působnosti vnitrostátního práva, zatímco Mischo chápe odkaz na vnitrostátní právní řády jako důkaz respektu k principu národní procesní autonomie.<sup>68</sup> Jeho stanovisko upozorňovalo na potřebu toho, aby SD dal vzniknout hmotněprávním podmínkám, které navrhoval sjednotit s těmi, jež jsou rozhodné pro mimosmluvní odpovědnost Společenství.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Tento požadavek právní zástupci žalobců opřeli o relevantní judikaturu SD, kterou jsme uvedli v předchozí kapitole.

<sup>68</sup> Stanovisko generálního advokáta J. Mischa v případě *Francovich and Bonifaci v. Italy*, C-6/90 a C-9/90, ECR I-5357, bod 44.

<sup>69</sup> Tamtéž, bod 72 a násl.

Soudnímu dvoru byly předloženy tři předběžné otázky, které byly v případě obou italských soudů shodné. Ta nejdůležitější z nich se SD dotazovala, zdali je předmětná směrnice přímo účinná, tedy schopná přímo zakládat práva jednotlivců. Právě rozhodování o přímém účinku bylo pro účely vzniku principu odpovědnosti klíčové. Z logiky věci plyne, že kdyby směrnice byla nadána schopností přímo zakládat práva jednotlivců dovolávat se svých práv před národními soudy, nemusel by již SD přistupovat k otázce odpovědnosti státu. To ovšem nebyl případ *Francovich*, protože zde SD uvedl, že předmětná směrnice podmínky přímého účinku nesplňuje, ačkoliv na první pohled se mohlo jevit, že přímo účinná je, protože ve vztahu k jednotlivcům byla podmínka jasnosti a nepodmíněnosti normy naplněna, když ze znění směrnice bylo možné vyčíst, kdo je zamýšlený adresát této záruky.<sup>70</sup> Existence přímého účinku však selhala ve vztahu k subjektu, který měl být příslušný k vyplácení garancí. ČS měly v rukou širokou míru uvážení, jak přistoupí k jeho organizačnímu či finančnímu zabezpečení, z žádného ustanovení směrnice nevyplývala ČS povinnost, že tento subjekt by musel nutně být stát sám.<sup>71</sup> To, že směrnice přímým účinkem nadána nebyla, lze považovat svým způsobem za „štěstí v neštěstí“, protože v opačném případě by se sice jednotlivci mohli svých práv dovolávat přímo u vnitrostátních soudů, nicméně pokud by tyto k SD nevznesly předběžné otázky, princip odpovědnosti státu za škodu by se nezrodil.

Po tom, co se SD vypořádal s otázkou přímého účinku, zaměřil se na rozhodování o odpovědnosti. Představa, že by se jednotlivci nemohli dovolávat svých oprávnění, které tu bezpochyby existovaly, by byla bezesporu fatální. Toho si byl SD dobře vědom, když svoji argumentaci opřel o princip ochrany individuálních subjektivních práv a uvedl, že „*plná účinnost norem Společenství by byla zpochybněna a ochrana práv, která přiznávají, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost získat náhradu škody, jsou-li jejich práva narušena porušením práva Společenství ze strany členského státu*“.<sup>72</sup> Co se týče možnosti náhrady škody, SD zdůraznil, že „*[...] je nezbytná zvláště tehdy, kdy, jako je tomu v tomto projednávaném případě, je plný účinek norem Společenství podmíněn činností ze strany státu, a kdy v důsledku toho jednotlivci v případě jeho nečinnosti nemohou uplatnit u vnitrostátních soudů práva, jež jim přiznává právo Společenství*“.<sup>73</sup> SD rovněž připomněl své závěry v judikátu *Humblet*, tedy povinnost státu odstranit důsledky porušení komunitárního práva. Zásadní význam mělo také konstatování, že „*[...]zásada odpovědnosti státu za škody*

---

<sup>70</sup>Rozsudek ze dne 19. listopadu 1990 ve spojených věcech – *Francovich and Bonifaci v. Italy*, C-6/90 a C-9/90, ECR I-5357, bod 25.

<sup>71</sup>Tamtéž.

<sup>72</sup>Tamtéž, bod 33.

<sup>73</sup>Tamtéž, bod 34.

*způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství, jež mu lze přičíst, je inherentní systému smlouvy.*<sup>74</sup> Tímto byly vyvráceny pochybnosti, které do vydání tohoto rozhodnutí mezi ČS přetrvávaly, a to, zda otázka odpovědnosti ČS za škodu nespadá zcela do režimu vnitrostátního práva, jak bylo uvedeno v předchozí kapitole.

Zároveň spolu s výše uvedenými převratnými výroky týkající se nároku na náhradu škody, došlo ke stanovení tří podmínek, o které je nutné nárok opřít:

- 1) Výsledek předepsaný směrnicí musí zahrnovat založení práv ve prospěch jednotlivců
- 2) Aby obsah těchto práv mohl být určen na základě ustanovení směrnice
- 3) Musí existovat příčinná souvislost mezi porušením povinnosti a vzniklou škodou<sup>75</sup>

K těmto podmínkám SD připojil také důležitý dodatek, který zavazuje ČS k tomu, že „[...]hmotněprávní ani procesněprávní podmínky stanovené různými vnitrostátními předpisy ve věci náhrady škody nesmějí být méně příznivé než ty, které se vztahují na obdobné nároky vnitrostátní povahy a nesmějí být formulovány tak, aby náhradu škody činily prakticky nemožnou nebo nadměrně obtížnou.“<sup>76</sup> Tento bod je explicitním vyjádřením zásady ekvivalence a zásady efektivity.<sup>77</sup>

Význam tohoto judikátu je bezpochyby velký. Nastal konec pochybností, které do té doby jako přímý důsledek předchozích nejednoznačných výroků SD existovaly. Ano, SD sice otázku odpovědnosti ve své judikatuře zmiňoval již téměř 40 let, ale až od tohoto okamžiku však můžeme říci, že se k ní postavil čelem, výše uvedené zakotvení hmotněprávních podmínek jsou tomu důkazem. Za vítěze lze označit jednotlivce, kterým byl dán další nástroj ochrany práv, které pro ně z komunitárního práva plynou.<sup>78</sup>

### **3.2 Brasserie du Pêcheur a Factortame III.**

Již brzy po vydání rozsudku ve věci *Francovich* však byly objevovány jeho slabé stránky. Nedostatkem číslo jedna byla skutečnost, že se zabývá odpovědností ČS pouze z hlediska opomenutí implementovat směrnici, což logicky plodilo další otázky, ty však SD osvětlil již o tři roky později v rozsudku *Brasserie du Pêcheur a Factortame III*. (dále v textu budeme užívat zkráceně pouze *Brasserie du Pêcheur*)

---

<sup>74</sup> Tamtéž, bod 35.

<sup>75</sup> Tamtéž, bod 40.

<sup>76</sup> Tamtéž, bod 43.

<sup>77</sup> TICHÝ Luboš, HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 81.

<sup>78</sup> PIPKOVÁ, Hana, Jan MALÍŘ a Jiří GRYGAR. *Vybrané komentované rozsudky Soudního dvora Evropských společenství*. 3. svazek. Stráž pod Ralskem: Justiční akademie, 2004, s. 21.

### 3.2.1 Skutkové stavy případů a řízení před národními soudy

*Brasserie du Pêcheur* byl francouzský pivovar, kterému bylo znemožněno vyvážet pivo do Německa. Německo, jež je známo jako pivní velmoc, tento svůj odmítavý postoj opíralo o argument, že francouzské pivo nesplňuje podmínky, které ukládá německý právní předpis, týkající se složení piva („Reinheitsgebot“). Existence tohoto předpisu byla nejprve předmětem řízení o porušení smlouvy, které zahájila Komise.<sup>79</sup> Ta shledala, že předmětný předpis představoval překážku vnitřního trhu, konkrétně tedy volného pohybu zboží a s tím spojenou doktrínou vzájemného uznávání výrobků.<sup>80</sup> Následovala žaloba proti Německu, kde se francouzští pivovarníci domáhali náhrady škody, která jim za dobu šesti let, kdy jim byl přístup na německý trh upírán, vznikla.

Druhá z věcí, případ *Factortame*, pochází z Velké Británie. Ta přijala novou právní úpravu, jež se týkala imatrikulace rybářských lodí, která však byla podmíněná tím, aby žadatel byl britské státní příslušností. To vyvolalo hned dvě soudní řízení zároveň. První z nich, jež byla iniciována Komisí a do právní nauky se vžila pod označením *Factortame I.*, se týkala řízení o porušení smlouvy.<sup>81</sup> Na vnitrostátní úrovni žalobci (zákonem poškození rybáři) namítali, že zákon odporoval ustanovením týkající se volného pohybu osob. Britské soudy v souvislosti s tímto položily SD předběžné otázky, ten odpověděl, že předmětný zákon je opravdu v rozporu s komunitárním právem (*Factortame II.*), přičemž ke stejnému závěru dospělo i řízení o porušení smlouvy. Za těchto okolností nebylo překvapením, že poškození rybáři a firma *Factortame* následně podali žalobu na náhradu škody, která jim v souvislosti s tím, že nemohli uskutečňovat rybářskou činnost, vznikla.

### 3.2.2 Řízení před Soudním dvorem

Jak britský, tak německý soud se však při rozhodování potýkaly s řadou otázek, především, zdali je možné náhradu škody jednotlivcům vůbec přiznat, když ta byla způsobená činností legislativního orgánu. Takto vznikla škoda jednotlivcům jak v Německu (de facto tedy ve Francii), tak ve Velké Británii, avšak s tím rozdílem, že Německo pochybilo tím, že neodstranilo svoji starší vnitrostátní právní úpravu (německý zákon o čistotě piva byl přijat roku 1952), která odporovala komunitárnímu právu, zatímco v případě Velké Británie byl přijat akt nový – tedy již v době svého vzniku byl s komunitárním právem v rozporu. Přes tyto

<sup>79</sup> Rozsudek ze dne 12. března 1987, *Komise v. Spolková republika Německo*, C-178/84, ECR 1227.

<sup>80</sup> Připomeňme, že doktrína vzájemného uznávání výrobků byla judikována v případě *120/78 Cassis de Dijon*. Podle této doktríny musí být výrobkům, které splňují legislativní požadavky v jednom ČS, umožněn vstup na území druhého ČS.

<sup>81</sup> Rozsudek ze dne 4. října 1991, *Komise v. Spojené království*, C-246/89, ECR I-4585.

drobné rozdíly mezi oběma případy, byly obě věci po doručení předběžných otázek, vzhledem k jejich podobnému znění, sloučeny do jedné.

SD se však při svém rozhodování nepotýkal jen s podanými předběžnými otázkami. Navíc se musel poprat s výrokem, směřujícím od německé vlády, která se domnívala, že „*obecné právo na náhradu škody může být stanoveno pouze zákonodárnou cestou, a že přiznání takového práva soudním rozhodnutím se neslučuje s rozdělením pravomocí mezi orgány Společenství a členské státy a institucionální rovnováhou, kterou zakládá Smlouva.*“<sup>82</sup> Tento názor německé vlády tak tedy zpochybňoval nejen legitimitu SD rozhodnou pro případ *Brasserie du Pêcheur*, ale potažmo také závěry SD ve věci *Francovich*. SD se však k této námitce postavil čelem a s autoritou jemu vlastní připomněl, že jak v případě *Francovich*, tak v případě *Brasserie du Pêcheur* mu byly předloženy předběžné otázky, nešlo tak v žádném případě o projev jeho svévole, ale o projev jeho pravomoci vykládat komunitární právo.<sup>83</sup> Vzhledem k tomu, že smlouva v oblasti odpovědnosti ČS za škodu mlčí, je na jeho bedrech, aby s odvoláním na obecné zásady společné ČS tuto otázku rozhodl. Tyto jsou navíc, jak SD rovněž připomněl, také základem mimosmluvní odpovědnosti ČS, a tu ČS uznávají.<sup>84</sup>

Další cestu k tomu, jak princip odpovědnosti ČS omezit, viděla německá vláda, na jejíž stranu se přidala také vláda nizozemská a irská v tom, že odpovědnost ČS by nastupovala jen v případě, že by porušená norma nevykazovala přímý účinek. Tyto vlády na princip odpovědnosti pohlížely jako na mechanismus, který se aplikuje pouze v tom případě, že ostatní prostředky ochrany práv jednotlivce selžou – jinými slovy řečeno, pokud je porušená norma nadána k tomu, aby se jejich ustanovení jednotlivci dovolávali přímo, je to již dostatečná ochrana a není již „*vůbec nutné jim v případě porušení takových ustanovení poskytovat krom toho i právo na náhradu škody přímo založené na právu společenství.*“<sup>85</sup> SD toto chápání odmítnul a přiznal oprávnění jednotlivců i v tom případě, že normy přímý účinek vykazují (což normy, jejichž porušení se Německo a Velká Británie dopustily, naplňovaly). Slovy SD „*právo na náhradu škody nutně vyplývá z přímého účinku právních norem společenství, jejichž porušením byla vzniklá škoda způsobena.*“<sup>86</sup>

Samotné předběžné otázky se především týkaly toho, zdali lze stát považovat za odpovědný i v tom případě, že porušení komunitárního práva vzešlo z legislativní činnosti

---

<sup>82</sup> Rozsudek ze dne 5. března 1996 ve spojených věcech – *Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame and Others*, C-46/93 a C-48/93, ECR I-1029, bod 24.

<sup>83</sup> Tamtéž, bod 25-26.

<sup>84</sup> Tamtéž, bod. 27-29.

<sup>85</sup> Tamtéž, bod 18.

<sup>86</sup> Tamtéž, bod 22.

státu. SD pohotově ozřejmil, že zásada odpovědnosti „[...] platí pro všechny případy porušení práva Společenství členským státem bez ohledu na to, který orgán členského státu se svým konáním nebo opomenutím porušení dopustil.“<sup>87</sup> Na podporu tohoto tvrzení SD připomněl své závěry z případu *Francovich*, tedy že zásada odpovědnosti je vlastní systému Smlouvy, a doplnil, že „[...] povinnosti nahradit škodu, která jednotlivcům vznikla v důsledku porušení práva Společenství, nemůže záviset na vnitrostátních pravidlech o rozdělení pravomocí mezi ústavní orgány.“<sup>88</sup> Tento závěr SD je klíčový. Zcela jasně z něj plyne, že ČS se nemohou napříště liberovat z odpovědnosti, která vznikne některým z jeho orgánů, jedno zda to bude v rámci moci výkonné, zákonodárné či soudní.

Německý i britský soud ve svých předběžných otázkách žádaly také upřesnění podmínek odpovědnosti. V této souvislosti měl důležitou roli, stejně jako J. Misho v případě *Francovich*, generální advokát G. Tesaur. Ten zastával názor, že by se podmínky mimosmluvní odpovědnosti a odpovědnosti ČS od sebe neměly zásadně lišit.<sup>89</sup> Tento jeho názor se promítl do rozsudku SD, dle kterého „[...] ochrana práv, která občanům přiznává právo Společenství, se totiž nemůže měnit v závislosti na tom, zda je původcem škody orgán státu, nebo orgán Společenství.“<sup>90</sup> Argumentům na podporu této myšlenky se SD věnuje hned v několika bodech rozsudku. Pro skutečnost, že SD přistoupil k analogii podmínek mimosmluvní odpovědnosti, bylo klíčové především určit míru uvážení, kterou zákonodárné orgány v Německu a Velké Británii disponovaly. SD zdůrazňuje, že pokud má ČS široký prostor pro uvážení, tedy disponuje-li takovou mírou uvážení, jakou mají i orgány Společenství při provádění politik, měly by se také aplikovat stejné podmínky.<sup>91</sup> Po prozkoumání okolností obou případů došel SD k závěru, že jak německý, tak i britský zákonodárný orgán takto širokou mírou uvážení disponovaly.<sup>92</sup> Toto zjištění otevřelo SD cestu k tomu, aby tedy bylo dále zkoumáno, zdali skutkový stav obou případů splňuje následující podmínky:

- 1) Zda cílem porušené právní normy je přiznání práv jednotlivcům
- 2) Zda je porušení dostatečně závažné

---

<sup>87</sup> Tamtéž, bod 32.

<sup>88</sup> Tamtéž, bod 33.

<sup>89</sup> Stanovisko generálního advokáta G. Tesaura v případě *Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame and Others*, C-46/93 a C-48/93, ECR I-1029, bod 67.

<sup>90</sup> Rozsudek ze dne 5. března 1996 ve spojených věcech – *Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame and Others*, C-46/93 a C-48/93, ECR I-1029, bod 42.

<sup>91</sup> Tamtéž, bod 47.

<sup>92</sup> Tamtéž, bod 48-50.

3) Zdali existuje kauzální nexus mezi porušením ze strany ČS a škodou vzniklou jednotlivci<sup>93</sup>

První podmínka, tedy aby právní norma přiznávala práva jednotlivcům, byla dle SD, který se v souvislosti s tímto odvolával na svou starší judikaturu, zjevně splněna.<sup>94</sup> K podmínce dostatečné závažnosti porušení uvedl demonstrativní výčet okolností, které musí vnitrostátní soudy při jejím hodnocení vzít na vědomí. Mezi ně zahrnul „[...]stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy, rozsah prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu nebo Společenství, úmyslná nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání a vzniklé škody, omluvitelnost nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení, skutečnost, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu Společenství, přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které jsou v rozporu s právem Společenství.“<sup>95</sup> Jak ukážeme v dalších rozsudcích, které budou obsahem následující kapitoly, podmínka dostatečné závažnosti se neobešla bez komplikací a tento demonstrativní výčet okolností, které mají být pro vznik závažného porušení rozhodné, nebyla zdaleka dostačující, a to i přes skutečnost, že nepředstavovala na poli komunitárního práva žádnou novinku. Originálně byla judikována již v rozsudcích týkající se mimosmluvní odpovědnosti ES. Pilotním rozsudkem zavádějící tuto podmínku byl případ *Schöppenstedt*,<sup>96</sup> následně byla tato podmínka potvrzena také v judikatuře na něj navazující, ve věcech *Bayerische HNL*<sup>97</sup> a *Grand Moulin de Paris*.<sup>98 99</sup> Konečně třetí podmínku, tedy posouzení zda mezi porušením a škodou existuje přímá příčinná souvislost, nechal SD na bedrech vnitrostátních soudů.<sup>100</sup> Na adresu těchto podmínek SD ještě dodal, že jejich splnění je dostačující k tomu, aby měl jednotlivec na náhradu škody právo, což však nevylučuje, aby toto právo měl jednotlivec i za splnění benevolentnějších podmínek na základě vnitrostátního práva.<sup>101</sup>

---

<sup>93</sup> Tamtéž, bod 51.

<sup>94</sup> Tamtéž, bod 54.

<sup>95</sup> Tamtéž, bod 56.

<sup>96</sup> Rozsudek ze dne 2. prosince 1971, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada*, C-5/71, ECR 975.

<sup>97</sup> Rozsudek ze dne 25. května 1978, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and others v. Council and Commission of the European Communities*, C-83/76, 94/76, 4/77, 15/77, 40/77, ECR 1209, bod 4.

<sup>98</sup> Rozsudek ze dne 13. června 1972, *Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit SA and Grands Moulins de Paris SA v. Commission of the European Communities*, C-9/71, 11/71, ECR 391, bod 13.

<sup>99</sup> VAITKEVICIUTE, Agne. Memberstates liability in damages for the breach of European Union law-legal basic and conditions for liability, *Jurisprudencija*, 2011, roč. 18, č. 1, s. 57.

<sup>100</sup> Rozsudek ze dne 5. března 1996 ve spojených věcech – *Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame and Others*, C-46/93 a C-48/93, ECR I-1029, bod 65.

<sup>101</sup> Tamtéž, bod 66.

K otázce německého soudu, který se tázal na to, zdali lze právo na náhradu škody podmínit kritériem zavinění SD odpověděl, že zavinění nemůže být bráno jako další hmotněprávní podmínka, lze ho však vzít v potaz při hodnocení kritéria dostatečné závažnosti porušení.<sup>102</sup>

To, že pro vznik nároku na náhradu škody je podstatné splnění tří zmíněných podmínek SD tvrdošijně opakoval i v souvislosti s otázkou, zdali nárok na náhradu škody je podmíněn předchozím odsuzujícím rozsudkem SD, v němž bylo konstatováno porušení smlouvy. Tato otázka, opět vznesená německým soudem sledovala to, aby náhrada škody byla vyplácena pouze těm, kterým škoda vznikla až po vydání tohoto odsuzujícího rozsudku. To je podle SD nepřípustné, a to hned z několika důvodů – na první místo staví SD zachování zásady efektivity práva Společenství, dále pak odmítá, aby byla náhrada škody závislá na tom, zda Komise zahájí řízení o porušení smlouvy, a následně, zdali pak SD v této věci ČS za porušení smlouvy shledá vinným.<sup>103</sup> Z tohoto konstatování SD můžeme opět vyčíst to, co jsme již několikrát zdůrazňovali, a sice, že princip odpovědnosti má posílit ochranu práv jednotlivce a ten, jak již víme, v řízení o porušení smlouvy nemá žádné formalizované postavení (má pouze možnost obracet se na Komisi s podněty), naopak diskrece Komise k zahájení řízení je velice široká, a jak již bylo také řečeno, jen malé procento řízení o porušení smlouvy se dostane až před SD. Tudíž kdyby se SD s otázkou mířenou od německého soudu takto nevypořádal, oprávnění jednotlivce na náhradu škody by to značným způsobem bagatelizovalo.

SD byl dále žádán, aby vyjasnil podobu a výši škody, které se jednotlivci domáhají. SD se omezil na pouhé konstatování, že náhrada škody musí být vzhledem k porušení přiměřená,<sup>104</sup> dále však tuto problematiku odkázal do působnosti ČS a jejich právních řádů a to dle pravidel, která vnitrostátní soudy aplikují při žalobách na náhradu škody bez komunitárního prvku, avšak s důrazem na to, že tato měřítko „[...] v žádném případě nesmí být upravena tak, aby v praxi znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala získání náhrady škody.“<sup>105</sup>

### 3.2.3 Shrnutí významu judikátů

Počátek 90. let tak obohatil evropské právní prostředí o novou zásadu, o nový prostředek ochrany subjektivních práv jednotlivců, kterých se mohou dovolávat před vnitrostátními soudy.

---

<sup>102</sup> Tamtéž, bod 75-80.

<sup>103</sup> Tamtéž, bod. 91-96.

<sup>104</sup> Tamtéž, bod 82.

<sup>105</sup> Tamtéž, bod 83.

Nejprve ve věci *Francovich* judikoval, že princip odpovědnosti nelze ponechat v působnosti ČS a jejich vnitrostátních právních řádů, ale že se jedná o princip, který je vlastní systému smlouvy. Následně zakotvil také hmotněprávní podmínky, o které lze nárok na náhradu škody opřít. Ty však byly limitovány na případy, kdy porušení komunitárního práva vzniklo v souvislosti s opomenutím transponovat směrnici. *Francovich* tak byl „pouhým“ prvním krokem SD k formování této zásady, zároveň však představoval důležitý odrazový můstek pro jeho další vývoj.

Rozsudek ve věcech *Brasserie du Pêcheur* znamenal posun v mnoha aspektech. Pro budoucí podobu principu odpovědnosti, a zároveň k nelibosti většiny ČS, bylo zásadní konstatování SD, že pro vznik odpovědnosti nebude napříště třeba zkoumat, zda k porušení komunitárního práva došlo orgánem v rámci moci výkonné, zákonodárné či soudní. Vnitrostátní odpovědnost států za škodu, která vzniká jako důsledek porušení práva legislativním orgánem, byla v té době, přestože nastupovala jen za velice restriktivních podmínek, upravena pouze v Německu a ve Francii.<sup>106</sup>

SD také vyjasnil některé sporné otázky, které vyvstaly bezprostředně po vydání rozsudku ve věci *Francovich*, především, zdali ČS odpovídají za škodu jen v těch případech, kdy porušené normy postrádají přímý účinek. V souvislosti s tímto SD judikoval princip odpovědnosti jako nutný doplněk přímého účinku, činící z něj dokonce „[...]podstatný a charakteristický prvek.“<sup>107</sup> Jinými slovy řečeno, to, že se jednotlivci mohou dovolávat svých práv přímo před vnitrostátními soudy, nesmí vylučovat jejich oprávnění dovolávat se případné náhrady škody.

Dalším viditelným přínosem tohoto judikátu byla komunitarizace hmotněprávních podmínek, kde míra uvážení, kterou orgán disponuje, přivedla SD k myšlence analogie s podmínkami rozhodnými pro vznik mimosmluvní odpovědnost EU. Krátký exkurz do oblasti mimosmluvní odpovědnosti je obsahem následující podkapitoly.

### 3.2.4 Mimosmluvní odpovědnost EU

Právní základ mimosmluvní odpovědnosti je stanoven v již ve zmíněném lakonickém ustanovení čl. 340 SFEU, přičemž není podstatné, zda škoda vznikla v souvislosti

---

<sup>106</sup>PIPKOVÁ, Hana, Jan MALÍŘ a Jiří GRYGAR. *Vybrané komentované rozsudky Soudního dvora Evropských společenství*. 3. svazek. Stráž pod Ralskem: Justiční akademie, 2004, s. 27.

<sup>107</sup>SVOBODA, Pavel. Odpovědnost členských států ES za porušení komunitárního práva. *Právník*, 1997, roč. 136, č. 12, s. 990.

s legislativní či nelegislativní činností Unie.<sup>108</sup> Čl. 340 SFEU mimo jiné hovoří o tom, že „V případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jeho orgány nebo jeho zaměstnanci při výkonu jejich funkce.“<sup>109</sup> Právo jednotlivce na náhradu škody způsobenou orgány Unie bylo rovněž vtěleno do Listiny základních práv EU,<sup>110</sup> která se, jak dobře známo, s účinností Lisabonské smlouvy stala právně závaznou.<sup>111</sup>

O nejednoznačnosti ustanovení čl. 340 SFEU svědčí také postoj Soudního dvora, který vykazoval v průběhu vývoje značné výkyvy svých názorů. V rozhodnutí *Lütticke* sice stanovil kumulativní podmínky, při jejichž splnění je EU za škodu odpovědná, a sice:

- 1) Vznik skutečné škody
- 2) Nezákonnost počínání institucí
- 3) Kauzální nexus mezi skutečnou škodou a počínáním instituce,<sup>112</sup>

avšak, tyto podmínky byly natolik obecné, až se mohlo zdát, že záměrem Soudního dvora je účelně se vyhnout případnému vzniku odpovědnosti. Zmíněná hypotéza o účelném vyhýbání se odpovědnosti se zdála být ještě pravděpodobnější po tom, co Soudní dvůr později v judikátu *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt*<sup>113</sup> tyto podmínky ještě zpřísnil. Konkrétně se jednalo o restrikcii výše uvedeného bodu dva, kdy Soudní dvůr uvádí, že se skutečností, že se instituce Unie při přijímání právních předpisů dopustila protiprávního jednání, není automaticky spojen vznik odpovědnosti, ale je třeba posoudit, zdali v oblasti hospodářských vztahů nastala taková situace, která zapříčinila, že přijetím právní úpravy došlo k „dostatečně zjevnému porušení výše postavené právní normy, která slouží k ochraně jednotlivce.“<sup>114</sup> Pro omezující podmínky, znesnadňující vznik odpovědnosti, které tento judikát dále stanovil, se v odborné literatuře vžilo označení „kritéria *Schöppenstedt*.“ Podle nich musí být účelem porušené normy poskytnutí ochrany práv jednotlivců, porušení je zjevné a závažné a musí se jednat o normu výše postavenou. V případě normy výše postavené odpovědnost EU tedy nevznikne, pokud ke škodě dojde v souvislosti s porušením Smlouvy. Vezmeme-li v úvahu

<sup>108</sup>HAMULÁK, Ondřej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie - ústavní základy a soudnictví*. Vyd. 2. Praha: Leges, 2013, s. 74.

<sup>109</sup>Doslovné znění obsahuje také čl. 188 odst. 2 smlouvy o založení EUROATOMU, odlišnosti však byly shledávány v ustanovení čl. 34 a čl. 40 SESOU a to ve vztahu k hmotněprávní úpravě. Vzhledem k tomu, že ESUO bylo zakládajícími členy vytvořeno na období padesáti let a které tudíž v roce 2002 zaniklo, můžeme od tohoto okamžiku hovořit o jednotném systému odpovědnosti EU.

<sup>110</sup>Listina základních práv EU, čl. 41 odst. 3.

<sup>111</sup>Problémem je však absence právní vynutitelnosti práv přiznaných Listinou základních práv EU.

<sup>112</sup>Rozsudek ze dne 28. dubna 1971, *Alfons Lütticke GmbH v. Commission*, C-4/69, ECR 325, bod 10, citováno dle BOBEK, Michal, Petr BŘÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 283.

<sup>113</sup>Rozsudek ze dne 2. prosince 1971, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada*, C-5/71, ECR 975.

<sup>114</sup>Tamtéž, bod 11.

fakt, že primární právo tvoří členské státy, pak dojdeme k názoru, že toto kritérium má své logické opodstatnění. Druhá podmínka *Schöppenstedtova testu* však již s sebou nese celou řadu dílčích kritérií (např. požadavek na přesnost a jasnost porušeného pravidla, zkoumání úmyslu, či diskreční pravomoci orgánů, které se dopustily škody svým jednáním nebo naopak nejednáním aj.),<sup>115</sup> přičemž nalézání jejich splnění může v praxi činit značné obtíže či dokonce vést k celkovému selhání. Podmínky testu totiž musí být splněny kumulativně, v jiném případě soud žalobu zamítne.

Reakce na *kritéria Schöppenstedt* byly více než kritické a nám nezbyvá než souhlasit s odborníky, jelikož oprávnění jednotlivců domoci se náhrady škody se tímto podstatně snížila.

K zásadnímu obratu dospěl Soudní dvůr až téměř o třicet let později od uvedení *kritérií Schöppenstedt* a to v rozhodnutí *Bergaderm*.<sup>116</sup> Význam tohoto judikátu spočívá v tom, že Soudní dvůr upustil od své dřívější přísné a podle mnohých nesprávné, či dokonce nespravedlivé interpretace a podmínky vzniku odpovědnosti sjednotil s podmínkami, které jsou rozhodné pro vznik odpovědnosti členského státu.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> GRMELOVÁ, Nicole. Mimosmluvní odpovědnost EU [online].vse.cz, Současná Evropa 1/2003 [cit. 10. března 2015]. Dostupné na <<http://www.vse.cz/se/69>>.

<sup>116</sup> Rozsudek ze dne 4. července 2000, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA a Jean-Jacques Goupil v. Komise*, C-352/98 P, ECR I-5291.

<sup>117</sup> K problematice mimosmluvní odpovědnosti viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU - Dekonstrukce jednoho institutu. *Právník*, 2012, roč. 151, č. 6, s. 545-585.

## 4 Aplikace závěrů Francovich a Brasserie du Pêcheur v navazující judikatuře – některé problematické body.

Uvedli jsme, že princip odpovědnosti ČS za škodu, tak jak jej SD pojal v rozsudku *Brasserie du Pêcheur*, byl koncipován velice široce, a to v tom smyslu, že pro jeho vznik nebylo podstatné, zda je důsledkem porušení moci výkonné, zákonodárné či soudní, pokud jsou však kumulativně splněny tři podmínky. Bylo by zcela jistě pošetilé mít za to, že toto vymezení bude bez jakýchkoliv obtíží ČS akceptováno, nebo lépe řečeno, že vnitrostátní soudy se v řízeních o náhradu škody, která vznikne důsledkem porušení komunitárního práva, nebudou potýkat s úvahami, jež by nevyžadovaly podání předběžných otázek. SD pracuje s pojmem stát velice extenzivně, což se promítlo do judikatury, která interpretační chápání přičitatelnosti státu rozšířila, a kterou v této kapitole probereme. Stranou prozatím ponechejme odpovědnost ČS za akty moci soudní, kterým pro jejich důležitost věnujeme samostatnou kapitolu č. 5.

Krom jiného v rozsudku *Brasserie du Pêcheur* SD judikoval jako jednu z podmínek, aby porušení ČS bylo dostatečně závažné. Již jsme uvedli, že právě tato podmínka činila v soudní praxi potíže, které se neobešly bez dalších předběžných otázek. Jak se SD k této své podmínce v judikatuře stavěl je obsahem druhé podkapitoly.

### 4.1 Přičitatelnost státu pro účely vzniku odpovědnosti

Uveďme nejprve rozsudky týkající se širokého chápání moci výkonné. Že součástí moci výkonné jsou také správní orgány, a také ty mohou svým konáním způsobit jednotlivci škodu a v důsledku toho být odpovědní za škodu, ukázal SD poprvé ve věci *Hedley Lomas*,<sup>118</sup> později také ve věci *Norbrook Laboratories*.<sup>119</sup> Základem obou případů bylo porušení evropského práva ze strany britského ministerstva pro zemědělství, rybolov a potravinářství. To, že SD dovodil odpovědnost z jednání správního orgánu, v tomto případě dokonce ústředního, nebylo však příliš velkým překvapením, jelikož realizace moci výkonné se děje hlavně jejich prostřednictvím. Případ *Hedley Lomas* nám může posloužit spíše pro účely poukázání, jak SD pracuje s podmínkou dostatečně závažného porušení (viz další podkapitola).

To, jak extenzivně vykládá SD pojem stát, lze lépe vyčíst z rozsudků ve věcech *Konle*<sup>120</sup> a *Haim*.<sup>121</sup> SD se v těchto případech zabýval otázkou odpovědnosti, kdy škoda

<sup>118</sup>Rozsudek ze dne 23. května 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, ECR I-2553.

<sup>119</sup> Rozsudek ze dne 2. dubna 1998, *Norbrook Laboratories Ltd v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, C-127/95, ECR I-1531.

<sup>120</sup> Rozsudek ze dne 1. června 1999, *Klaus Konle v. Republik Österreich*, C-302/97, ECR I-3099.

jednotlivci vznikla důsledkem jednání orgánu samosprávy. Protože případ *Konle* byl vydaný dříve a rozsudek *Haim* pouze potvrdil jeho závěry, rozebereme hlavně jeho význam.

Jádro problému spočívalo v legislativě týkající se nabývání pozemkového vlastnictví v Tyrolsku. Ta podmiňovala nabytí vlastnictví předchozím předběžným souhlasem tyrolského správního orgánu. Podmínky, které úřad vyžadoval, se však vykazovaly vůči cizím státním příslušníkům diskriminačně, jejich splnění a následné udělení souhlasu se nevyžadovalo po rakouských občanech. Takto poškozen se cítil i Klaus Konle (německý státní příslušník), kterému byl předběžný souhlas odepřen. V důsledku toho žaloval Rakousko o náhradu škody. Rakouský soud se v předběžných otázkách ptal, zda lze odpovědnost státu dovodit také v tom případě, kdy dle právní úpravy Rakouska jednotlivec v situacích, kdy se porušení dopustí jedna ze spolkových zemí, uplatňuje své nároky přímo vůči této spolkové zemi, a nikoliv vůči státu jako celku.

Dle SD je však nepřijatelné, aby se ČS mohly vyhnout odpovědnosti tím, že by se odvolávaly na rozdělení pravomocí a odpovědnosti mezi své vnitrostátní subjekty. Není podstatné, který orgán veřejné správy unijní právo porušil, ani který je dle vnitrostátní právní úpravy odpovědný. Povinností každého ČS je zajistit, aby byla jednotlivcům nahrazena škoda, která jim takto vznikla.<sup>122</sup> To však neznamená, že by ČS musely měnit rozdělení pravomocí a odpovědnosti mezi veřejnoprávními subjekty. Z rozsudku implicitně vyplývá, že uplatňovat nárok na náhradu škody přímo proti spolkovému orgánu je možné, pokud jsou však jeho procesní podmínky nastaveny tak, aby jejich dovolávání nebylo obtížnější, než uplatňování podmínek v rámci vnitrostátního právního řádu.<sup>123</sup>

Případ *Konle* je tak prvním případem, kdy se SD zabýval takovým druhem odpovědnosti, za kterým stojí orgán samosprávy. To, že se však nemusí nutně jednat jen o samosprávu územní, ukázal s ročním odstupem ve věci *Haim*, kdy dovodil odpovědnost také z pochybení jakéhokoliv instituce veřejného práva, jež je odlišená od státu.<sup>124</sup> V případě *Haim* šlo o samosprávu profesní, konkrétně o stomatologickou komoru. Závěr, že se na základě těchto rozsudků mohou jednotlivci dovolávat náhrady škody i vůči subjektům, které jsou odlišeny od státu, lze rozhodně považovat za krok správným směrem, v jiném případě, by byli jednotlivci kráceni na svých právech.

---

<sup>121</sup> Rozsudek ze dne 4. července 2000, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, C-424/97, ECRI-5123.

<sup>122</sup> Rozsudek ze dne 1. června 1999, *Klaus Konle v. Republik Österreich*, C-302/97, ECR I-3099, bod 62.

<sup>123</sup> Tamtéž, bod 63.

<sup>124</sup> Rozsudek ze dne 4. července 2000, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, C-424/97, ECRI-5123, bod 31.

Zajímavým rozsudkem, který rozšiřuje chápání činnosti státní správy, byl rozsudek *Schmidgerger*.<sup>125</sup> Skutkový stav případu se týkal dvoudenní demonstrace na rakouské dálnici, uspořádané sdružením na ochranu biosféry v alpském regionu. Nutno podotknout, že sdružení tuto demonstraci oznámilo prostřednictvím medií jak v Rakousku, tak i v Itálii a Německu, navíc rakouské správní orgány jí nezakázaly. Akce byla povolena jak hejtmanstvím v Innsbrucku, tak i Ředitelstvím bezpečnosti pro Tyrolsko. Žalobce, mezinárodní dopravní společnost Schmidgerger, která uskutečňovala přepravu zboží z Itálie do Německa, se v důsledku toho dovolávala práva na náhradu škody proti Rakousku, která jí vznikla v důsledku toho, že jejím kamionům nebyl umožněn tranzit přes rakouské území a ona tak utrpěla značné ztráty. Demonstrace byla dle mínění žalobce neslučitelná s právem na volný pohyb zboží. Celá věc se dostala až před Vrchní soud v Innsbrucku a ten se obrátil na SD s předběžnými otázkami, které se ptaly, zdali se jedná o překážku volného pohybu osob a na podrobnosti, rozsah a podmínky náhrady škody v případě odpovědnosti Rakouska za škodu způsobenou jednotlivci. SD sice připomenul, že ČS může být odpovědný pouze za jednání nebo opomenutí přiřitatelná tomuto ČS,<sup>126</sup> k bližšímu zkoumání odpovědnosti však již nedospěl, jelikož SD vykládal omezení volného pohybu zboží jako objektivně odůvodněné ve prospěch svobody projevu a shromažďování.<sup>127</sup>

Uvedeným příkladem, i když ve svém důsledku odpovědnost ČS nezaložil, jsme chtěli poukázat na to, jak široce lze chápat jednání státu. Na první pohled byla demonstrace počinem sdružení na ochranu Tyrol, správní orgány však tím, že akci nezakázaly, převzaly na sebe případnou zodpovědnost. Není relevantní, že omezení volného pohybu zboží bylo nakonec shledáno jako objektivně odůvodněné.

Posledním judikátem, kterým se budeme v rámci této podkapitoly zabývat, je rozsudek ve věci *A.G.M.-COS.MET v Tarmo Lehtinen*.<sup>128</sup> Jeho význam spočívá v tom, že poprvé v historii institutu odpovědnosti ČS za škodu se SD zabýval možnou odpovědností ČS v situaci, kdy škodu nezpůsobil některý z orgánů státu, ale jeho úředník. Tím byl pracovník finského ministerstva sociálních věcí a zdraví Tarmo Lehtinen. Ten ve finské televizi upozorňoval občany na možné nebezpečí, které by mohly způsobit servisní zvedáky, které vyráběla a do Finska vyvážela italská společnost AGM. Svůj projev uskutečnil v době, kdy s firmou AGM

---

<sup>125</sup> Rozsudek ze dne 12. června 2003, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republik Österreich*, C-112/00, ECR I-5659.

<sup>126</sup> Tamtéž, bod 67.

<sup>127</sup> Tamtéž, bod 78-79.

<sup>128</sup> Rozsudek ze dne 17. dubna 2007, *A.G.M.-COS.MET v. Finsko a T. Lehtinen*, C-470/03, Sb. rozh. s. I-2749.

bylo vedeno ze strany ministerstva správní řízení, ve kterém bylo zkoumáno, zda servisní zvedáky nejsou v rozporu s finskou legislativou, a to ještě před tím, než bylo řízení formálně ukončeno. V důsledku tohoto projevu klesl firmě AGM ve Finsku zisk a z tohoto důvodu se pak dovolávala náhrady škody. Finský soud, kterému mu byla žaloba adresována, se následně obrátil na SD s předběžnými otázkami.

SD vycházel ze skutečnosti, že ČS je složený z byrokratické soustavy úředníků, kteří jednají jeho jménem a jsou tak jeho součástí. Jelikož se občané mohli na základě projevu T. Lehtinena domnívat, že jako ministerský úředník prezentuje názor ministerstva jako celku, nikoliv svůj osobní názor, lze tento jeho výrok státu přičítat.<sup>129</sup> <sup>130</sup> SD indikoval skutečnosti, které by měl předkládající soud posoudit:

- 1) *úředník je obecně příslušný pro předmětnou agendu*
- 2) *úředník šíří své výroky písemně na oficiálním hlavičkovém papíře příslušného útvaru;*
- 3) *úředník poskytuje televizní rozhovory v prostorách svého útvaru*
- 4) *úředník nezmiňuje soukromou povahu svých výroků a neuvádí, že se odchylují od oficiálního stanoviska příslušného útvaru a*
- 5) *příslušné státní orgány bezodkladně nepodniknou kroky k tomu, aby u adresátů úřednickových výroků rozptýlily dojem, že se jedná o oficiální státní stanovisko.<sup>131</sup>*

Doplňme ještě, že z rozsudku implicitně plyne, že není vyžadováno kumulativní splnění těchto podmínek.<sup>132</sup>

Po tom, co bylo tedy rozhodnuto, že i výrok úředníka lze chápat jako projev činnosti státu pro účely přičitatelnosti, již nic nestálo v cestě tomu, aby mohl SD prověřit splnění podmínek, zakotvené v *Brasserie du Pêcheur*.

## 4.2 Chápání podmínky závažného porušení

Příležitost k potvrzení svých závěrů a ukázání nalézání judikovaných podmínek v praxi měl SD již necelý měsíc po vydání rozsudku *Brasserie du Pêcheur* a to během řízení o předběžných otázkách ve věci *British Telecommunications*.<sup>133</sup> Stejně jako *Factortame*, i tento případ se odehrával ve Velké Británii, která se vinou chybné interpretace znění

---

<sup>129</sup> Tamtéž, bod 57.

<sup>130</sup> V tomto případě se opravdu jednalo pouze o úředníkův osobní názor, za což byl také sankcionován odvoláním z případu a písemnou důtkou.

<sup>131</sup> Rozsudek ze dne 17. dubna 2007, *A.G.M.-COS.MET v. Finsko a T. Lehtinen*, C-470/03, Sb. rozh. s. I-2749, bod 58.

<sup>132</sup> SVOBODA, Pavel. Evropské kladivo na neloajální úředníky. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 16, s. 583.

<sup>133</sup> Rozsudek ze dne 26. března 1996, *British Telecommunications*, C-392/93, ECR I-1631.

směrnice<sup>134</sup> (cílem směrnice bylo otevřít telekomunikační trh) dopustila rovněž její vadné transpozice. Již jsme uvedli, jak se SD vypořádal se situacemi, kdy se ČS dopustí porušení evropského práva tím, že opomene včas do svého vnitrostátního právního řádu transponovat směrnici, i jak je tomu v případě, kdy neodstraní či přijme novou právní úpravu, jež je s evropským právem v rozporu. Avšak vyjádřit se k podobě odpovědnosti, kdy ČS transpozici sice provede, leč špatně, tak jako tomu bylo v tomto případě, ležela na bedrech SD poprvé. Výsledkem pak byla aplikace podmínek, tak jak je známe z rozsudku *Brasserie du Pêcheur*.<sup>135</sup> Ačkoliv SD v rozsudku připomíná, že posouzení naplnění podmínek je v rukou vnitrostátních soudů, zároveň měl od britského soudu veškeré dostupné informace týkající se případu, a proto přistoupil k jejich zkoumání sám.<sup>136</sup> <sup>137</sup> S přihlédnutím k okolnostem, že interpretace Velké Británie nebyla zcela ojedinělá, nýbrž stejně k ní přistupovaly i vlády v jiných ČS, SD uznal, že znění směrnice není formulováno dostatečně přesně. Navíc způsob, jak se s ním Velká Británie vypořádala, nebyl v přímém rozporu s cíli, které směrnice sleduje. SD nakonec dospěl k závěru, že Velká Británie odpovědná za škodu není, jelikož podmínka dostatečné závažnosti nebyla naplněna.<sup>138</sup>

K závěru, že podmínka dostatečné závažnosti nebyla naplněna, dospěl SD taktéž ve věci *Denkavit*<sup>139</sup> a ve věci *Brinkman*.<sup>140</sup> Prvně jmenované rozhodnutí prakticky potvrzovalo jen několik měsíců staré rozhodnutí *British Telecommunications*. I v tomto případě se jednalo o vadnou implementaci směrnice,<sup>141</sup> tentokrát ze strany Německa. Stejně jako v případě *British Telecommunications*, ospravedlňoval SD nemožnost konstatování závažného porušení faktem, že stejné interpretační chyby se spolu s žalovaným Německem dopustily i jiné ČS, protože znění směrnice nebylo dostatečně přesné, navíc jako vodítko nemohla posloužit ani přechozí judikatura.<sup>142</sup>

---

<sup>134</sup> Směrnice Rady 90/531/EHS ze dne 17. září 1990, o zadávání veřejných zakázek společnostmi v odvětvích vodohospodářského, energetického, dopravního a telekomunikačního sektoru. Úř. věst. L 297, 29. října 1990, str. 1.

<sup>135</sup> Rozsudek ze dne 26. března 1996, *British Telecommunications*, C-392/93, ECR I-1631, bod 40.

<sup>136</sup> Tamtéž, bod 41.

<sup>137</sup> Takto nicméně postupoval i v případě *Brasserie du Pêcheur*.

<sup>138</sup> Rozsudek ze dne 26. března 1996, *British Telecommunications*, C-392/93, ECR I-1631, bod 45.

<sup>139</sup> Rozsudek ze dne 17. října 1996, *Denkavit International v. Bundesamt für Finanzen*, C-283, C-291 a C-292/94, ECR I-5063.

<sup>140</sup> Rozsudek ze dne 24. září 1998, *Brinkman Tabakfabriken GmbH v. Skatteministeriet*, C-319/96, ECR I-5255.

<sup>141</sup> Směrnice Rady 90/435/EHS ze dne 23. července 1990, o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států. Úř. věst. L 225, 20. srpna 1990.

<sup>142</sup> Rozsudek ze dne 17. října 1996, *Denkavit International v. Bundesamt für Finanzen*, C-283, C-291 a C-292/94, ECR I-5063, bod 51-52.

V případě *Brinkman* však závěry SD lze vzít na pováženou. Případ se týkal toho, že Dánsko neprovedlo směrnici,<sup>143</sup> týkající se rozdělení tabákových výrobků do základních kategorií. V souvislosti s tímto, se tabáková společnost *Brinkman* dovolávala práva na náhradu škody, která jí vznikla tím, že její produkty byly finančními úřady nesprávně zařazeny do skupiny tabákových výrobků, které byly zatíženy vyššími daněmi. Kdyby SD následoval svou předešlou judikaturu, musel by bezpochyby shledat, že toto porušení ze strany Dánska lze svou povahou klasifikovat jako dostatečně závažné, což ostatně sám SD v rozsudku připomněl, že „*nepřijetí veškerých vhodných opatření k provedení směrnice ve stanovené lhůtě, představuje samo o sobě závažné porušení komunitárního práva.*“<sup>144</sup> Přesto SD dospěl k závěru, že Dánsko odpovědné není. Vyloučil jednak, že by mezi porušením práva a škodou, která společnosti *Brinkman* vznikla, existovala přímá příčinná souvislost,<sup>145</sup> co však bylo závažnější, dovedl, že ustanovení směrnice nejsou dostatečně jasná a přesná, aby mohla být na tento případ aplikována, čímž vyloučil i podmínku dostatečné závažnosti.<sup>146</sup>

Uvedené příklady rozsudků nás přivádí na myšlenku, že zakotvení podmínky dostatečně závažného porušení lze považovat za vstřícný krok SD směrem k ČS. Ty se pochopitelně obávaly, že zrod principu odpovědnosti vnese do jejich soudních praxí lavinu žalob, domáhajících se náhrady škody. Nesplnění podmínky dostatečné závažnosti porušení bylo však častou příčinou neúspěšnosti těchto žalob.

Kdy je podmínka dostatečně závažného porušení komunitárního práva naopak splněna ukázal SD v již ve výše zmíněném rozhodnutí ve věci *Hedley Lomas*. Případ se týkal toho, že britské ministerstvo pro zemědělství, rybolov a potravinářství (dále jen ministerstvo) odmítlo společnosti *Hedley Lomas* udělit vývozní licence na vývoz živých ovcí do Španělska. Tento krok se ministerstvo snažilo ospravedlnit tím, že španělská jatka nejsou v souladu se směrnicí,<sup>147</sup> která upravuje postupy pro omračování zvířat před porážkou. Tento krok dle ministerstva lze vysvětlit jako přípustnou výjimku dle čl. 30 Smlouvy (dnes čl. 36 SFEU), tedy jako ochranu zdraví a života lidí a zvířat. Nicméně tímto zákazem firma *Hedley Lomas* přišla o značné zisky z vývozu, jejichž náhrady se také dovolávala podáním žaloby proti Velké Británii (dále VB). V neprospěch VB nehovoří ani fakt, že pochybení španělských

---

<sup>143</sup> Směrnice Rady 92/79/EHS ze dne 19. října 1992, o sblížení daní z cigaret. Úř. věst. L 316, 31. října 1992, s. 8-9.

<sup>144</sup> Rozsudek ze dne 24. září 1998, *Brinkman Tabakfabriken GmbH v. Skatteministeriet*, C-319/96, ECR I-5255, bod 28.

<sup>145</sup> Tamtéž, bod 29.

<sup>146</sup> Tamtéž, bod 30-31.

<sup>147</sup> Směrnice Rady 93/119/ES ze dne 22. prosince 1993, o ochraně zvířat při porážení nebo usmrcování. Úř. věst. L340, 3. prosince 1993, s. 0021 – 0034.

jatečných společností nebylo šetřením Komise potvrzeno. Ta se nedomnívala, že by existoval důvod, vést se Španělskem řízení o porušení smlouvy, což ostatně VB sdělila, a co víc, na porušení čl. 29 SES (zakazující množstevní omezení vývozu i všechna opatření s rovnocenným účinkem mezi ČS) ji také upozornila. Předběžné otázky, vznesené High Court of Justice se především ptaly, zda lze omezení vývozu odůvodnit odvoláním se na čl. 36 Smlouvy, pro účely našeho zkoumání byla však důležitější otázka třetí, týkající se upřesnění podmínek, za nichž je ČS stát povinen nahradit škodu způsobenou jednotlivci. SD nejprve připomněl, že princip odpovědnosti je vlastní systému smlouvy, že podmínky závisejí na povaze porušení práva a dále pak, že v oblasti, kde má ČS široký prostor pro uvážení k provedení normativní volby, je třeba splnit podmínky známé z rozsudku *Brasserie du Pêcheur*.<sup>148</sup> Až potud názory SD bylo možno předvídat, nešly nad rámec toho, co již bylo v judikatuře řečeno. Překvapením však bylo to, jak SD přistoupil k podmínce dostatečně závažného porušení, a sice že „*pokud dotčený členský stát neměl v okamžiku, v němž se dopustil protiprávního jednání normativní volbu a měl značně omezený, nebo neměl dokonce žádný prostor pro uvážení, pouhé porušení práva Společenství může postačovat k prokázání existence dostatečně závažného porušení.*“<sup>149</sup> SD tak korigoval své předchozí závěry, dle kterých se mělo naopak za to, že podmínky *Brasserie du Pêcheur* se budou aplikovat toliko na případy, kde ČS disponují širokou mírou uvážení.<sup>150</sup>

Tuto argumentaci potvrdil při rozhodování ve věcech *Norbrook Laboratories*<sup>151</sup> a *A.G.M.-COS.MET v Tarmo Lehtinen*,<sup>152</sup> které jsme uvedli v předchozí podkapitole v souvislosti s otázkou přičitatelnosti ČS. Také v obou těchto případech byla podmínka závažného porušení naplněna.

Pro národní soudy byla navíc alarmující ještě jedna zásadní skutečnost. SD v krátkém časovém odstupu vydal dva klíčové rozsudky, v obou SD uznává princip odpovědnosti za inherentní systému smlouvy, oba rozsudky však přinášejí jiné systémy podmínek. Znamená to tedy, že podmínky, zakotvené ve věcech *Francovich a Bonifaci* budou tak, jako tomu bylo v tomto případě, aplikovány na situace, kdy ČS opomene transponovat směrnici, a na ostatní případy, se budou aplikovat podmínky zakotvené ve věci *Brasserie du Pêcheur*? Odpověď na

<sup>148</sup> Rozsudek ze dne 23. května 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, ECR I-2553, bod 24.

<sup>149</sup> Tamtéž, bod 28.

<sup>150</sup> MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie - studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 66.

<sup>151</sup> Rozsudek ze dne 2. dubna 1998, *Norbrook Laboratories Ltd v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, C-127/95, ECR I-1531, bod 109.

<sup>152</sup> Rozsudek ze dne 17. dubna 2007, *A.G.M.-COS.MET v. Finsko a T. Lehtinen*, C-470/03, ECR I-2749, bod 82.

tyto otázky přinesl rozsudek ve věci *Dillenkofer*.<sup>153</sup> I přes to, jaký rozruch a obavu vzbudilo v ČS rozhodnutí *Francovich*, ČS se ze závěrů rozsudku zřejmě nepoučily, protože stejně jako v případě *Francovich* i tomto případě šlo o to, že ČS (Německo) neprovedl směrnici ve lhůtě, která mu k tomu byla určena.<sup>154</sup> Smyslem směrnice byla ochrana klientů cestovních kancelářů, které se dostanou do úpadku. Protože však, jak bylo řečeno, k implementaci směrnice nedošlo, vznikla panu Erichu Dillenkoferovi a dalším klientům škoda, jejíž náhrady se následně také u německých soudů dovolávali. Žalobci se především odvolávali na závěry SD ve věci *Francovich*, Německo, podporované ještě vládami Holandska a Velké Británie se naopak opíralo o podmínku dostatečně závažného porušení, zakotvené ve věci *Brasserie du Pêcheur*. Nastal tak ukázkový příklad, kdy došlo na první pohled ke kolizi dvojí existence systému podmínek. SD se s tím ale vypořádal velice elegantně. Po tom, co SD zopakoval své postoje v předchozí judikatuře, obě skupiny podmínek a především to, že nárok na náhradu škody závisí na druhu porušení komunitárního práva, přistoupil k námitce Německa a dalších ČS, dovolávajících se nutnosti splnění podmínky dostatečně závažného porušení. Dle SD i přesto, že se v podmínkách *Francovich* o nutnosti existence závažného porušení explicitně nevyjadřuje, byla z okolností případu zřejmá.<sup>155</sup> Následně SD připomněl, jak důležitou roli hraje míra uvážení. Pokud ČS disponuje pouze omezeným, nebo dokonce žádným prostorem pro uvážení, pouhé porušení práva Společenství může postačovat k prokázání existence dostatečně závažného porušení.<sup>156</sup> To, že Německo neimplementovalo ve stanovené lhůtě směrnici lze považovat (stejně jako v případě *Francovich*) samo o sobě za závažné porušení, a jako takové zakládá po splnění podmínek jednotlivcům nárok na náhradu škody.<sup>157</sup> Význam tohoto rozsudku tak shledáváme v tom, jak SD přistoupil k „dvojí existenci podmínek“. Dvojí existenci jsme nedali do uvozovek náhodou. Právě od rozhodnutí ve věci *Dillenkofer* se podmínky chápou jako jedny. Přesto, že podmínky stanovené v *Brasserie du Pêcheur* byly vydané až později, jsou podmínkami obecnými, zatímco podmínky *Francovich* jsou jejich speciálním odrazem pro případy neimplementování směrnic.<sup>158</sup>

---

<sup>153</sup> Rozsudek ze dne 8. října 1996, *Dillenkofer and Others v. Bundesrepublik Deutschland*, C-178/94, ECR I-4845.

<sup>154</sup> Směrnice Rady ze dne 13. června 1990, o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy. Úř. věst. L 158, 23. června 1990, s. 0059 – 0064.

<sup>155</sup> Rozsudek ze dne 8. října 1996, *Dillenkofer and Others v. Bundesrepublik Deutschland*, C-178/94, ECR I-4845, bod 23.

<sup>156</sup> Tamtéž, bod 25.

<sup>157</sup> Tamtéž, bod 26-27.

<sup>158</sup> Tamtéž, bod 24-25.

Závěrem této kapitoly připomeňme, že jak ukazuje například Malíř,<sup>159</sup> případy, kdy stát opomene včas transponovat směrnici, nebyly a nejsou ojedinělé. Výkon legislativní činnosti, spolu s případy, kdy ČS opomíjí odstranit svou legislativu, či dokonce přijímají novou, jež je s evropským v rozporu, jsou nejčastější příčinou vzniku jejich odpovědnosti.

---

<sup>159</sup>MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie - studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 49.

## 5 Odpovědnost členského státu za akty moci soudní

V této kapitole se vzhledem ke specifičnosti problematiky budeme samostatně věnovat odpovědnosti státu za akty moci soudní.

Ačkoliv již od rozsudku ve věci *Brasserie du Pêcheur* bylo zřejmé, že i tímto způsobem může vzniknout ČS odpovědnost, na potvrzení této doktríny v judikatuře se čekalo šest let. Hlavní zásluhu na projednávání této otázky má profesor Gerhard Köbler, jehož jméno je s odpovědností ČS za škodu způsobenou soudní mocí navždy neodmyslitelně spojeno. Jeho případem se budeme zabývat v rámci podkapitoly 5.1. V kapitole 5.2 uvedeme rozsudky, které na případ pana Köblera navazují. Závěrem této kapitoly učiníme rozbor judikátu *C-129/00 Komise v Itálie*,<sup>160</sup> který sice také bezprostředně navazuje na judikát *Köbler*,<sup>161</sup> ale vzhledem k tomu, že byl vydán v rámci jiného řízení před SD a s respektem na jeho závěry mu ponecháme samostatnou podkapitolu.

### 5.1 Köbler

#### 5.1.1 Skutkový stav

Profesor Gerhard Köbler, jehož alma mater je innsbruckská univerzita v Rakousku, žádal v roce 1996, na základě §50a rakouského zákona o platech, o zvláštní příplatek pro univerzitní profesory. Z dikce zákona plyne, že příplatek je určen těm profesorům, kteří po dobu 15 let pracovali na rakouských univerzitách.<sup>162</sup> Pan Köbler však na příspěvek nedosáhl, protože část z podmiňovaných 15 let vyučoval na zahraničních univerzitách. Profesor Köbler, který sám je uznávanou autoritou na poli evropského práva, opíral svůj nárok o to, že jeho nepřiznání ve svém důsledku vede k nepřímé diskriminaci v souvislosti s porušením práva volného pohybu pracovníků. Jeho neúspěšné dovolávání se přiznání příspěvku před správními orgány, jej postavilo až před Nejvyšší správní soud, který ve správních věcech plní funkci poslední instance. Ten se obrátil na SD s předběžnými otázkami, následně je však zase stáhl zpět a to v návaznosti na rozsudek ve věci *Schöning-Kougebetopoulou*.<sup>163</sup> Vzhledem k tomu, že se jednalo o věc s podobným skutkovým stavem i předloženými předběžnými otázkami, byl rakouský soud toho názoru, že setrvat v řízení o předběžné otázce se jeví jako zbytečné, vzhledem k tomu, že porušenou normu lze s odvoláním na věc *Schöning-Kougebetopoulou*

<sup>160</sup> Rozsudek ze dne 9. prosince 2003, *Commission v. Italy*, C-129/00, ECR I-14637.

<sup>161</sup> Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Köbler*, C-224/01, ECR I-10239.

<sup>162</sup> BOBEK, Michal. Odpovědnost členského státu Evropské unie za akty moci soudní, Příspěvek Evropského soudního dvora k rozšíření Evropské unie. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2003, roč. 11, č. 4, s. 309.

<sup>163</sup> Rozsudek ze dne 15. ledna 1998, *Schöning-Kougebetopoulou v. Freie und Hansestadt Hamburg*, C-15/96, ECR I-47.

považovat za *acte clair*, to znamená, že výklad normy byl natolik zřejmý, že zodpovězení předběžných otázek není zapotřebí.<sup>164</sup>

Kdyby Nejvyšší správní soud však k jeho závěrům skutečně přihlížel, musel by rozhodnout ve prospěch pana Köblera. To se bohužel nestalo a soud dal nakonec přednost takové interpretaci, která příspěvek vykládá spíše jako speciální prémii či obraz loajality zaměstnanců, a jako takovou ji považuje za odůvodnitelnou výjimku z volného pohybu pracovníků.<sup>165</sup> Köbler přesto, že si byl vědom, že dle rakouského právního řádu není možné dovolávat se odpovědnosti za chybu způsobenou nejvyššími soudy se nevzdal, a podal žalobu proti Rakousku u Zemského civilního soudu ve Vídni. Ten se pak, stejně jako před ním Nejvyšší správní soud, obrátil k SD s předběžnými otázkami.

### 5.1.2 Řízení před SD

Předběžných otázek bylo podáno celkem pět, pro účely našeho zkoumání byly podstatné první dvě, které se ptaly:

- 1) Zda lze dosavadní judikaturu SD, především rozsudky ve věcech *Brasserie du Pêcheur* aplikovat i na případy, kdy komunitární právo bylo porušeno rozhodnutím soudu poslední instance  
a v případě kladné odpovědi na tuto otázku,
- 2) zda je ustanovení soudu, který bude příslušný k rozhodování sporu, vztahující se k této odpovědnosti, ponecháno právnímu řádu ČS.<sup>166</sup>

Nebylo velkým překvapením, že SD, s ohledem na zachování právní jistoty a jeho celkové neochoty měnit stávající judikaturu, tvrdohlavě připomínal své závěry zakotvené již ve věci *Brasserie du Pêcheur*, navíc potvrzené i v navazující judikatuře,<sup>167</sup> a sice že princip odpovědnosti je inherentní systému smlouvy, a že není podstatné, který orgán státu je původcem porušení, nevyjímaje tedy ani moc soudní.<sup>168</sup>

To, že byl SD ve svých postojích takto neoblomný, a nenechal se zviklat ani kritickými námitkami, které již tradičně vznesla většina ČS včetně Komise, nemělo bezesporu vést k omezení soudní nezávislosti ČS, ale směřovalo k posílení právní jistoty jednotlivce. Tento náš názor stvrzuje SD svoji argumentací v rozsudku, kde uvádí, že „*S ohledem na zásadní*

---

<sup>164</sup> CRAIG, Paul, De BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 445.

<sup>165</sup> BOBEK, Michal, KOMÁREK, Jan, PASSER, Jan. Vyhánění z rajské zahrady neodpovědnosti. *Soudce*, 2004, roč. 6, č. 9, s. 7.

<sup>166</sup> Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Köbler*, C-224/01, ECR I-10239, bod 14.

<sup>167</sup> *British Telecommunications, Hedly Lomas, Dilenkofer a další, Norbrook Laboratories, Haim*

<sup>168</sup> Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Köbler*, C-224/01, ECR I-10239, bod 30-31.

roli, kterou hraje soudní moc při ochraně práv, která jednotlivci dovozují z komunitárněprávních norem, jejich plná účinnost by byla zpochybněna a ochrana práv, které přiznávají, by byla oslabena, pokud by bylo vyloučeno, že se jednotlivci nemohou za určitých podmínek domoci náhrady škody, pokud by jejich práva byla dotčena porušeními komunitárního práva přičitatelnými rozhodnutí soudu členského státu, rozhodujícího v poslední instanci.<sup>169</sup> V souvislosti s tímto SD podrobněji poukazuje na to, že by nebylo správné, aby bylo jednotlivcům odepřeno právo dovolávat se odpovědnosti státu, a to i přes to, že rozhodnutí soudu v poslední instanci je *ex definitione* poslední instancí, jak mohou jednotlivci uplatňovat svá práva. SD, vědom si skutečnosti, že rozhodnutí soudu poslední instance je konečné a nemožné dalšího přezkumu, odkázal na povinnost soudu poslední instance k podání předběžné otázky dle čl. 234 alinea 3 SES (dnes čl. 267-269 SFEU ).<sup>170</sup>

Již jsme naznačili, že rozhodování ve věci *Köbler* neuniklo pozornosti ani ČS, ani Komise. Připomínající státy můžeme rozdělit na dvě skupiny.

První skupina, zastoupená žalovaným Rakouskem, francouzskou a britskou vládou odvoláním se na princip právní jistoty, obavu z prolomení principu *rei iudicatae* a zpochybnění nezávislosti soudní moci odmítala, že by odpovědnost ČS porušením komunitárního práva soudní mocí mohla vůbec vzniknout. Na podporu tohoto tvrzení Rakousko také poukázalo na podmínky mimosmluvní odpovědnosti ES, na jejíž analogii SD za srovnatelných okolností, jak již víme, sám ve věci *Brasserie du Pêcheur* přistoupil. Rakousko vycházelo z teze, že ustanovení smlouvy týkající se mimosmluvní odpovědnosti v případě, že k porušení komunitárního práva dojde ze strany SD, na něj nelze aplikovat, protože by nastala paradoxní situace, kde SD by se nacházel jednak v roli žalovaného, zároveň však v roli soudce. To byl důvod, proč Rakousko odmítalo, aby za srovnatelných okolností vznikla odpovědnost ČS, způsobená porušením komunitárního práva soudem poslední instance.<sup>171</sup>

Druhá skupina, v čele s panem Köblerem, podporovaným vládami Německa, Nizozemí a Komisí princip odpovědnosti ČS za škodu způsobenou mocí soudní jako takový nezpochybnila, i když také ona jej pojímala poměrně restriktivně. Dle jejich námitek by odpovědnost měla nastupovat pouze ve vztahu k soudu posledního stupně a navíc za podmínky, že ten se dopustí porušení komunitárního práva zvláště závažným způsobem. Rozsudek by tedy ve své podobě měl být objektivně neobhajitelný či subjektivně úmyslný.

---

<sup>169</sup> Tamtéž, bod 33.

<sup>170</sup> Tamtéž, bod 34-35.

<sup>171</sup> Tamtéž, bod 21-22.

Nizozemí navíc bojovalo za to, aby toto vážné porušení mělo podobu porušení povinnosti podat předběžnou otázku.<sup>172</sup> Komise zase apelovala na ochranu zásady *rei iudicatae* a s tím související právní stabilitu, a dále za to, aby zvláště závažný způsob porušení práv jednotlivců byl spatřován v případech, kdy „[...]vnitrostátní soud svou pravomoc zjevně zneužije, nebo zřetelně překročí smysl a působnost komunitárního práva[...].“<sup>173</sup>

Nyní uveďme, jak se SD s těmito námitkami v rozsudku vypořádal. K pochybnostem, které přicházely především od první skupiny připomínajících států SD, nejprve připustil, že „[...] význam principu autority věci definitivně rozhodnuté je nesporný[...].“<sup>174</sup> Avšak hned v následujícím bodě našel SD skulinku, jak se z této patové situace dostat. Jeho argumentace stavěla na tom, že na řízení, jehož rozhodnutí má podobu *rei iudicatae*, a na související řízení domáhající se odpovědnosti státu v podobě náhrady škody, je nutno pohlížet zvláště. Nejen, že se liší předmětem sporu, ale také strany v řízení nemusejí být stejné, navíc se nemusí nutně jednat o zpochybnění autority věci definitivně rozhodnuté, jelikož revize soudního rozhodnutí, které škodu způsobilo, se nevyžaduje.<sup>175</sup> Tímto konstatováním SD vyloučil, že by v budoucnu řízení o náhradu škody bylo spojeno s mimořádnou obnovou soudního řízení. Vždy se bude jednat pouze o náhradu škody.<sup>176</sup> SD rovněž rozmělnil i obavy o tom, že by odpovědnost ČS za akty moci soudní mohla ohrozit vnímání soudce z hlediska jeho autority a nezávislosti. Především obava ze ztráty autority soudu ostře kontrastuje s tím, jak se na tento bod díval SD. Podle něj by totiž autorita soudu mohla být naopak posílena, a to v souvislosti s tím, že by možnost jednotlivců dovolávat se náhrady škody způsobené takto mocí soudní, vedla k celkovému zvýšení kvality právního řádu. S obavou ze ztráty nezávislosti soudce se SD vypořádal tím způsobem, že připomněl, že pořád platí, že princip zakládá odpovědnost státu, ač ta vznikla ze strany soudní moci, v žádném případě se však nejedná o osobní odpovědnost soudce.<sup>177</sup>

Jaké byly odpovědi SD ve vztahu k námitkám, které uplatnila druhá skupina připomínajících států? Zopakujme, že tato skupina princip odpovědnosti jako takový nezpochybnila, ale navrhovala, aby nastupovala za přísnějších podmínek, nežli tomu je u odpovědnosti ČS za akty moci výkonné a zákonodárné. Rozsudek ve věci *Köbler* však žádnou novou klasifikaci podmínek, za nichž by odpovědnost ČS za akty moci soudní vznikla

---

<sup>172</sup> Tamtéž, bod 16-18.

<sup>173</sup> Tamtéž, bod 19.

<sup>174</sup> Tamtéž, bod 38.

<sup>175</sup> Tamtéž, bod 39.

<sup>176</sup> MALÍŘ, Jan. Rozsudek *Köbler* a odpovědnost členských států za porušení komunitárního práva výkonem soudní moci: první reakce. *Právní rozhledy, příloha Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 12, s. 9.

<sup>177</sup> Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Köbler*, C-224/01, ECR I-10239, bod. 42-43.

nepřinesl, zopakoval pouze ty, které již známe z rozsudku *Brasserie du Pêcheur* a sice že, porušená norma měla za cíl založit právo jednotlivcům, porušení bylo dostatečně závažné a mezi porušením a vzniklou škodou existuje přímá příčinná souvislost.<sup>178</sup> SD si dobře uvědomoval, že soudní moc má svá specifika, proto apeluje na vnitrostátní soudy, aby při posuzování dostatečné míry závažnosti braly v úvahu, že „[...] odpovědnost státu za porušení komunitárního práva takovým způsobem může vzniknout pouze ve výjimečném případě, kdy soudce porušil zjevným způsobem aplikovatelné právo.“<sup>179</sup> Tato tvrzení staví vnitrostátní soudy před nelehký úkol. Jak by měly při zjišťování, zda lze to které porušení kvalifikovat jako dostatečně závažné? Jediným vodítkem pro ně nadále zůstává pouze to, co SD uvedl již v rozsudku *Brasserie du Pêcheur*; zopakujme, že „mezi tyto prvky náleží zejména míra jasnosti, přesnosti porušené právní normy, úmyslná povaha porušení, omluvitelná či neomluvitelná povaha právního řádu, postoj, který případně zaujala komunitární instituce, jakož i tom, zda dotčený soud nesplnil povinnost předložit předběžnou otázku podle čl. 234 alinea 3 Smlouvy o založení ES (dnes čl. 267-269 SFEU).“<sup>180</sup>

Tento demonstrativní výčet však není vyčerpávající, ptáme se tedy, zda by nebylo vhodnější zvolit metodu taxativního výčtu skutkových podstat, jejichž naplnění by vedlo ke vzniku odpovědnosti? Odpověď na tuto otázku není jednoduchá, obě možnosti mají svá pro a proti.

Taxativní vymezení skutkových podstat by eliminovalo pochybnosti o tom, které porušení je dostatečně závažné a které ne. Navíc pro inspiraci by SD nemusel chodit daleko, stačilo by je převzít z právních řádů členských států, které odpovědnost státu za akty moci soudní upravenou mají. Takovým státem je například Francie.<sup>181</sup> Na druhou stranu, by takový taxativní výčet zcela jistě nerefletoval všechny možné situace, které mohou nastat. Omezení se na pouhé demonstrativní vyjmenování skutečností, jež mohou indikovat, zdali porušení je či není dostatečně závažné, si vykládáme jako vstřícný krok směrem k zachování národní procesní autonomie ČS, kdy je na vnitrostátním soudu ČS, aby naplnění těchto skutečností prozkoumal. SD mohl být motivován touhou zachovat mezi ním a národními soudy ČS určitou míru kooperace, protože přísný taxativní výčet by mohl vést k opačnému efektu.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> Tamtéž, bod 51.

<sup>179</sup> Tamtéž, bod 53.

<sup>180</sup> Tamtéž, bod 55.

<sup>181</sup> BOBEK, Michal. Odpovědnost členského státu Evropské unie za akty moci soudní, Příspěvek Evropského soudního dvora k rozšíření Evropské unie. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2003, roč. 11, č. 4, s. 311.

<sup>182</sup> MALÍŘ, Jan. Rozsudek Köbler a odpovědnost členských států za porušení komunitárního práva výkonem soudní moci: první reakce. *Právní rozhledy, příloha Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 12, s. 11.

Demonstrativní vymezení, tak jak jej pojal SD, se proto zdá být vhodnější, ne však perfektní, protože může vést k dvojí interpretaci.

Jak tomu bylo v případě *Köbler*? Dopustilo se Rakousko závažného porušení komunitárního práva či nikoliv? Velice zajímavé je, že to byl bod, v kterém se SD a generální advokát Léger, určený pro tento případ, neztotožňovali. Generální advokát Léger došel ve svém stanovisku k závěru, že Rakousko se dopustilo závažného porušení komunitárního práva a jelikož i ostatní dvě podmínky byly naplněny, mělo by tudíž být odpovědné. Ve svém stanovisku výslovně SD navrhol, aby se napříště rozlišovalo mezi tím, zdali je porušení komunitárního práva omluvitelné či neomluvitelné.<sup>183</sup>

Zcela opačný názor zastával SD. Ten se nedomníval, že by se Rakousko dopustilo porušení unijního práva zvlášť závažným způsobem a odpovědnost za škodu panu Köblerovi by tudíž nést nemělo. Konstatoval sice, že rakouský zákon upravující věrnostní příplatek představuje překážku evropského práva, zároveň však jedním dechem dodal, že ani z evropského práva, ani z judikatury nelze jednoznačně vyvodit, že by tato překážka nemohla být ospravedlněna a být tedy s evropským právem v souladu.<sup>184</sup> Právě v tomto bodě se zrcadlí již výše uvedená hypotéza, že v zájmu SD bylo zachovat mezi ním a národními soudy řekněme přátelské vztahy. Stejně tak tím, že generální advokát Léger a SD nesdíleli stejný názor ohledně závažnosti porušení a došli ke zcela rozdílným závěrům, lze potvrdit i výše uvedený názor o nedostatečnosti pouhého demonstrativního výčtu skutečností, které mohou závažnost porušení indikovat. Navíc závěr SD o neexistenci závažnosti porušení působí značně kontroverzně. SD nedospěl k závěru, že Rakousko porušilo komunitární právo zvlášť závažným způsobem, a to i přes to, že Nejvyšší správní soud vzal své otázky zpět, i když tak dle SD činit neměl, jelikož nešlo o *acte clair*. Jako velice zajímavé spatřujeme pozorování JUDr. Malíře. Ten se na velkorysost SD díval ještě z pohledu analogie podmínek odpovědnosti ČS a mimosmluvní odpovědnosti ES. To ho přimělo k myšlence, zdali si velkorysost SD nelze vysvětlit také tím způsobem, že ten tento postoj zaujal také proto, aby ochránil sám sebe v případě, že by v budoucnu musel rozhodovat „žalobu na náhradu mimosmluvní škody, kterou by způsobil samotný Evropský soudní dvůr.“<sup>185</sup> S tímto názorem se ztotožňujeme.

---

<sup>183</sup> Stanovisko generálního advokáta Légera v případě *Köbler*, C-224/01, ECR I-10239, bod. 139.

<sup>184</sup> Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Köbler*, C-224/01, ECR I-10239, bod 120-122.

<sup>185</sup> MALÍŘ, Jan. Rozsudek *Köbler* a odpovědnost členských států za porušení komunitárního práva výkonem soudní moci: první reakce. *Právní rozhledy, příloha Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 12, s. 11-12.

## 5.2 Navazující judikatura

V rámci této podkapitoly rozebereme další významné rozsudky, které SD rozhodoval. Výsledkem našeho výběru jsou pak ty, které rozšiřovaly aplikaci principu odpovědnosti i na případy, kde se mělo za to, že především s ohledem na principy právní jistoty a zásady *rei iudicatae* se jej dovolávat nelze.

### 5.2.1 Kühne&Heitz

Jak SD v rozsudku *Köbler* vyřešil námitky ČS ohledně obavy z prolomení zásady *rei iudicatae* jsme již podrobně uvedli. Připomeňme snad jen, že SD vyloučil, že by v budoucnu řízení o náhradu škody bylo spojeno s mimořádnou obnovou soudního řízení. V rozsudku *Kühne&Heitz*,<sup>186</sup> však bylo judikováno, kdy je možné přezkoumat pravomocná rozhodnutí správních orgánů, pokud se ukáží jako odporující evropskému právu.

*Kühne&Heitz* byla společnost, která vyvážela do třetích zemí kuřecí maso. Pro účely společného celního sazebníku zařadila své produkty do podpoložky „stehna a jejich části z ostatní drůbeže.“ Na základě této klasifikace jí po období jednoho roku příslušely v určité výši vývozní náhrady, které upravovalo Nařízení Rady z roku 1975. Ty však byla společnost *Kühne&Heitz* nakonec nucena vrátit, protože jak se ukázalo, zařazení zboží v rámci celního sazebníku nebylo správné.<sup>187</sup> Společnost se pokoušela vrácení zhojit stížností proti správnímu orgánu, po jejím neúspěchu také odvoláním ke správnímu soudu. Obojí marně. Světlem na konci tunelu se pro *Kühne&Heitz* však stal rozsudek SD ve věci *C-151/93 Voogd Vleesimporten–export*,<sup>188</sup> který stál na stejném skutkovém základě. Jeho závěry jasně hovořily ve prospěch firmy *Kühne&Heitz*.<sup>189</sup> Ta se také neprodleně obrátila na správní orgán, ten ji s odkazem na právní moc rozhodnutí, navíc potvrzené také správním soudem opět zamítl. Poslední možnou cestu ke spravedlnosti firma *Kühne&Heitz* viděla v podání žaloby proti tomuto odmítavému rozsudku. Správní soud se potom na SD obrátil s předběžnou otázkou, zda je správní orgán, s ohledem na pozdější rozhodnutí o předběžné otázce, povinen přehodnotit konečné rozhodnutí.<sup>190</sup> Ve svých odpovědích SD konstatuje, že tato povinnost na bedrech správního orgánu skutečně leží, nicméně nenastává automaticky ve všech případech, ale pouze v situacích, kdy:

---

<sup>186</sup> Rozsudek ze dne 13. ledna 2004, *Kühne&Heitz*, C-453/00, ECR I-837.

<sup>187</sup> K stehnům byly připojeny ještě kusy zad a jako takové mělo toto zboží být v podpoložce 2. Celková výše vratné částky činila 970 950,98 NLG.

<sup>188</sup> Rozsudek ze dne 5. října 1994, *Voogd Vleesimporten –export*, C-151/93, ECR I-4915.

<sup>189</sup> Stehno, k němuž je připojen kus zad, musí být tedy kvalifikováno jako stehno ve smyslu podpoložky 02.02 B II e) 3, tedy do stejné podpoložky, do které firmou *Kühne&Heitz* původně zařazeny.

<sup>190</sup> Rozsudek ze dne 13. ledna 2004, *Kühne&Heitz*, C-453/00, ECR I-837, bod 19.

- 1) správní orgán má v souladu s vnitrostátním právem pravomoc přezkoumat toto rozhodnutí,
- 2) dotčené rozhodnutí se stalo konečným v důsledku rozsudku vnitrostátního soudu, rozhodujícího v posledním stupni,
- 3) uvedený rozsudek je s přihlédnutím k následné judikatuře Soudního dvora založen na nesprávném výkladu práva Společenství, který byl přijat, ačkoli nebyla Soudnímu dvoru podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce,
- 4) dotyčná osoba se obrátila na správní orgán neprodleně poté, co se dozvěděla o uvedené judikatuře.<sup>191</sup>

Z uvedených podmínek lze mezi řádky vyčíst několik zajímavých závěrů. V první řadě se s ohledem na výše uvedený bod 3 může jevit, že se jedná o jakýsi nástroj SD, přimět správní soudy plnit svou povinnost předkládání předběžných otázek. Dále bod 2, hovořící výslovně o povinnosti přezkumu správních rozhodnutí, které byly potvrzeny soudy ČS, ve spojení s bodem 3, apelujícím na soudy poslední instance k podávání předběžných otázek, se může jevit jako dobře skryté narušení zásady *rei iudicatea*, uvědomíme-li si, že SD se zabýval sice znovuotevíráním správních rozhodnutí, fakticky však spolu s tímto dochází také k obnově soudních rozsudků, které je potvrzují.<sup>192</sup>

### 5.2.2 Kapferer

Název tohoto judikátu, který do jisté míry korigoval závěry, zakotvené v předchozím rozebíraném rozhodnutí *Kühne&Heitz*, nese jméno žalobkyně v původním řízení, paní Rosemarie Kapferer. Ta, opírajíc se o rakouský zákon o ochraně spotřebitele, podala u rakouského soudu žalobu na firmu Schlank&Schick. Ta jí nejprve oznámila, že se stala vítězkou soutěže a má jí za to být poskytnuta cena, svému slibu však nedostála.

Během soudního řízení firma Schlank&Schick nejprve popírala příslušnost rakouského soudu, který rozhodoval v první instanci, avšak po tom, co soud tuto námitku zamítl, nepodala odvolání a rozhodnutí nabylo právní moci. Odvolání však podala paní Kapferer, jelikož rovněž ona neuspěla a soud její žalobu zamítl. Odvolací soud v Innsbrucku měl však stejné

---

<sup>191</sup> Tamtéž, bod 28.

<sup>192</sup> BOBEK, Michal, KOMÁREK, Jan, PASSER, Jan. Vyhnání z rajské zahrady neodpovědnosti. *Soudce*, 2004, roč. 6, č. 9, s. 12.

pochybnosti o příslušnosti prvoinstančního soudu, jako firma Schlank & Schick a rozhodl se obrátit na SD.

Innsbrucký soud se v předběžných otázkách ptal, zdali se podmínky přezkumu zakotvené ve věci *Kühne&Heitz* mají aplikovat také na případy pravomocných soudních rozhodnutí, pokud se jeví, že odporují evropskému právu, a dále na existenci případných dalších podmínek, odlišených od podmínek rozhodných pro přezkum správních rozhodnutí.<sup>193</sup>

Rozsudek SD je neobvykle stručný, nicméně jeho výsledkem je srozumitelné vyjádření, že „Právo Společenství vnitrostátnímu soudu neukládá, aby nepoužil vnitrostátní procesní pravidla přiznávající rozhodnutí povahu zakládající překážku věci rozsouzené i přesto, že by to umožnilo napravit porušení práva Společenství dotčeným rozhodnutím.“<sup>194</sup>

Stejný názor avšak s rozpracovanějšími závěry, nalezneme ve stanovisku generálního advokáta A. Tizzana, který podrobně zkoumal naplnění podmínek zakotvených ve věci *Kühne&Heitz*. Ve své analýze uvádí, že první z těchto podmínek, tedy zakotvení pravomoci k přezkumu ve vnitrostátním právu, rakouské procesní předpisy vylučují. Druhá podmínka pak hovoří jasně o tom, že se dotčené rozhodnutí musí stát konečným v důsledku rozsudku vnitrostátního soudu poslední instance, přičemž možnost nabytí právní moci tím, že strana nevyužije svého práva na odvolání ve stanovené lhůtě tak, jak tomu bylo v tomto případě, není obsahem této podmínky. Konečně Tizzano poukazuje na skutečnost, že to byl sám soud, který podal návrh na přezkum řízení, čímž vyloučil i splnění poslední podmínky, která vyžaduje, aby tak učinili dotčené osoby. Tento podrobný rozbor vedl generálního advokáta k jednoznačnému závěru, že přistoupit k analogii podmínek známých z *Kühne&Heitz* tak ve věci *Kapferer* není možné.<sup>195</sup>

### 5.2.3 Traghetti del Mediterraneo

Příznačný je název článku M. Lyčky - *Köbler dotažený do konce*,<sup>196</sup> analyzující rozsudek ve věci *Traghetti del Mediterraneo*.<sup>197</sup> Rozsudek *Köbler* sice výslovně zakotvuje, že odpovědnost státu vzniká i z titulu porušení evropského práva soudem ČS rozhodujícím

<sup>193</sup> Rozsudek ze dne 16. března 2006, *Kapferer*, C-234/04, Sb. rozh. s. I-2585, bod 18.

<sup>194</sup> Tamtéž, bod 21.

<sup>195</sup> Stanovisko generálního advokáta A. Tizzana v případě *Kapferer*, C-234/04, Sb. rozh. s. I-2585, bod 29-33. Citováno dle ŠLOSARČÍK, Ivo. Kauza Kapferer: Obecná neexistence povinnosti soudu členského státu přezkoumat a zrušit konečné soudní rozhodnutí, i pokud se jeví, že je v rozporu s komunitárním právem. *Jurisprudence*, 2006, roč. 15, č. 4, s. 51.

<sup>196</sup> LYČKA, Martin, Köbler dotažený do konce - odpovědnost členského státu Evropských společenství za škodu způsobenou soudním orgánem rozhodujícím v poslední instanci. *Jurisprudence*, 2006, roč. 15, č. 6, s. 68-71.

<sup>197</sup> Rozsudek ze dne 13. června 2006, *TraghettidelMediterraneo*, C-173/03, Sb. rozh. s. I-1209.

v posledním stupni, a to za kumulativního splnění podmínek, k jejich naplnění však jak už víme, v tomto případě nedošlo. Za dotažený do konce autor uvádí rozsudek *Traghetti del Mediterraneo* právě proto, že v tomto případě podmínky odpovědnosti splněny byly a Itálie se tak stala prvním ČS, který se v historii odpovědnosti ČS za škodu stal odpovědným za jednání svých soudů.

Podívejme se však podrobněji na příčiny sporu na vnitrostátní úrovni. Italský námořní přepravce *Traghettidel Mediterraneo* (dále pouze *Traghetti*) žaloval konkurenční přepravní společnost *Tirrenia* o náhradu škody. Žalobce se opíral o způsob obchodní politiky *Tirrenie*, která podle něj vykazovala známky nekalé soutěže a rovněž zneužití svého dominantního postavení na relevantním trhu, o čemž svědčily ceny za jejich služby, které byly dlouhodobě nižší, než nutné náklady.

Celá věc doputovala po neúspěších žaloby u soudů první a druhé instance, až před Nejvyšší kasační soud. Ani jeho rozsudek však nehovořil ve prospěch *Traghetti*, protože ten rozsudky nižších soudů potvrdil. Na celé věci bylo klíčové, a pro budoucí podobu odpovědnosti ČS za akty moci soudní nejzásadnější, že i přes to, že byl žalobcem vyzván, aby se obrátil na SD s předběžnými otázkami, tak neučinil. Učinil tak až janovský soud, ke kterému se *Traghetti*<sup>198</sup> v důsledku předchozích neúspěchů obrátila, tentokrát již s žalobou na náhradu škody směřující proti Italské republice. Žalobu opírala právě o tvrzení, že kdyby předběžné otázky, jak žalobce žádal, byly SD přeloženy, ukázalo by se, že se soudy dopustily nesprávného výkladu pravidel Smlouvy týkající se hospodářské soutěže a státních podpor.

Janovský soud podal dvě předběžné otázky. První z nich se ptala, zda odpovědnost ČS za škodu může vzniknout z titulu nepoložení předběžné otázky soudem poslední instance, tedy na skutečnost, která již byla překonána v rozhodnutí *Köbler*. Na to byl soud také upozorněn dopisem od vedoucího kanceláře SD a janovský soud ji na základě toho stáhl zpět. Trval ale na prošetření otázky druhé, která se ptala, zda lze vnitrostátní právní úpravu považovat za bránící, či dokonce za odporující komunitárnímu právu, jestliže

- 1) *vyklučuje odpovědnost spojenou s výkladem právních pravidel a s posuzováním skutkových okolností a důkazů uskutečňovanými v rámci soudní činnosti,*
- 2) *omezuje odpovědnost státu pouze na případy úmyslu nebo hrubé nedbalosti soudce?*<sup>199</sup>

SD se ztotožnil s námitkami společnosti *Traghetti*, podporované také Komisí. Ti měli za to, že vyloučení soudní odpovědnosti za činnosti dle výše citovaného bodu 1) by neznamenal

<sup>198</sup> Jelikož v té době se společnost *Traghetti* nacházela v úpadku, jednal za ní konkurzní správce.

<sup>199</sup> Rozsudek ze dne 13. června 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, Sb. rozh. s. I-1209, bod 20.

nic jiného, než že by soudy nebyly odpovědné nikdy. Logicky to vyplývá z podstaty činnosti soudů, kdy posuzování okolností a důkazů, a dále pak vykládání pravidel je jejich základním úkolem.<sup>200</sup> SD dále upozorňuje, že soudy se mohou právě v rámci této činnosti dopustit porušení evropského práva, například tím, že si nesprávně vyloží judikaturu SD a důsledkem toho přisoudí normě nesprávný význam. Navíc vyloučení odpovědnosti soudů z této činnosti by znamenalo rovněž pozbytí smyslu rozsudku ve věci *Köbler*.<sup>201</sup> SD shledal jako bránící evropskému právu rovněž právní úpravu dle výše citovaného bodu 2), pokud by ve svém důsledku vylučovala odpovědnost v ostatních případech.<sup>202</sup>

SD samozřejmě zopakoval také podmínky, za kterých odpovědnost státu vzniká, tedy že právní norma zakládá práva jednotlivců, orgán státu poruší normu zvlášť závažným způsobem a mezi škodou a porušením existuje přímá příčinná souvislost. K problematické otázce dostatečně závažného porušení a výčtu skutečností, které při jeho zkoumání mají být brány na zřetel, SD uvedl, že ne ve všech případech musí být splněny všechny, ale že existence jedné či dvou takových skutečností je k prokázání dostatečně závažného porušení dostačující.<sup>203</sup> Uvedme ještě, jak se k podmínce závažného porušení vyjádřil generální advokát Léger, a sice že nepodání předběžné otázky představuje kritérium, které musí být při zkoumání dostatečně závažného porušení zohledněno.<sup>204</sup>

Alarmující je však to, že i přes tyto jednoznačné závěry SD, byla Itálie o pět let později právě z důvodu existence národní úpravy, vůči které byly směřovány předběžné otázky a kterou SD ve věci *Traghetti del Mediterraneo* označil za odporující evropskému právu, odsouzena v rámci řízení o porušení povinnosti.<sup>205</sup>

### 5.3 Nalézání odpovědnosti v rámci řízení o porušení smlouvy

Závěrem uvedme ještě jeden převratný rozsudek. Přesto, že byl vydán SD jen necelé tři měsíce po vydání rozsudku ve věci *Köbler*, nezahrnuli jsme jej do textu mezi rozsudky uvedené výše, a to proto, že nebyl vydán v rámci řízení o předběžné otázce, nýbrž v rámci řízení o porušení smlouvy. Tím rozsudkem byl případ *C-129/00 Komise v. Itálie*.<sup>206</sup>

---

<sup>200</sup> Tamtéž, bod 25.

<sup>201</sup> Tamtéž, bod 35-36.

<sup>202</sup> Tamtéž, bod 46.

<sup>203</sup> Rozsudek ze dne 13. června 2006, *TraghettidelMediterraneo*, C-173/03, Sb. rozh. s. I-1209, bod 43, citováno dle VAITKEVICIUTE, Agne. Memberstates liability in damages for the breach of European Union law-legal basic and conditions for liability, *Jurisprudencija*, 2011, roč. 18, č. 1, s. 58.

<sup>204</sup> Stanovisko generálního advokáta Légera v případě *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, Sb. rozh. s. I-1209, bod 69.

<sup>205</sup> Rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, *Komise v Italie*, C-379/10, Sb. rozh. s. I-00180.

<sup>206</sup> Rozsudek ze dne 9. prosince 2003, *Commission v. Italy*, C-129/00, ECR I-14637.

Onou převratností rozsudku máme na mysli to, že se jednalo o první případ, kdy bylo řízení o porušení smlouvy zahájeno z důvodu porušování evropského práva národními soudy. SD tak měl ideální příležitost potvrdit své, jen necelé tři měsíce staré závěry z rozhodnutí ve věci *Köbler*. K tomu však zcela nedošlo. SD sice při úvodních rozpravách, zda lze řízení o porušení smlouvy zahájit i ve vztahu k soudu ČS připomněl obecnou doktrínu, že porušení může nastat jakýmkoliv orgánem, i ústavně nezávislým, tedy rovněž soudem,<sup>207</sup> nadále je však z rozsudku patrná jistá obezřetnost SD proti výslovnému zakotvení, že porušení je výsledkem pouze moci soudní. I přesto, že SD shledal, že předmětná legislativa sama o sobě evropskému právu neodporuje, a že rozpor nastává až po její aplikaci národními soudy, vidí příčinu sporu v selhání legislativních orgánů, které měly zajistit, aby zákon byl pro soudy čitelný a neumožňoval chybnou interpretaci.<sup>208</sup>

Generální advokát Geelhoed je ve svém stanovisku konkrétnější mnohem více. Podle něj je logické, aby nebylo vzhledem k možnosti opravných prostředků v budoucnu zahajováno řízení o porušení smlouvy proti jakémukoliv rozsudku soudu nižšího stupně.<sup>209</sup> To však neplatí o soudu posledního stupně.<sup>210</sup> Geelhoed byl rovněž toho názoru, že je třeba od sebe odlišit situace, kdy takto k porušení evropského práva dojde pouze nahodile (kde nápravu výslovně doporučuje ponechat na bedrech vnitrostátního právního řádu), a kdy se jedná o věc opakovanou.<sup>211</sup> Konečně je třeba vzít na zřetel ještě třetí, pravděpodobně nejdůležitější úvahu, a tím je zajištění plnohodnotné ochrany jednotlivců, nebo lépe řečeno zajištění, aby soudní praxí nedocházelo k oslabení jejich práv. Pokud by soudní praxe práva jednotlivců oslabovala, o porušení smlouvy by se mělo jednat vždy.<sup>212</sup>

---

<sup>207</sup> Tamtéž, bod 29.

<sup>208</sup> Tamtéž, bod 41.

<sup>209</sup> Což by samozřejmě bylo i nad rámec kapacity současného složení SD.

<sup>210</sup> Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda v případě *Commission v. Italy*, C-129/00, ECR I-14637, bod 63.

<sup>211</sup> Tamtéž, bod 64.

<sup>212</sup> Tamtéž.

## 6 Úprava odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva EU v ČR, relevantní judikatura

V této poslední kapitole se budeme věnovat odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva EU v ČR. Primární základ odpovědnosti najdeme v Ústavě ČR, konkrétně tedy v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který hovoří o tom, že „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem,“ v podrobnostech odkazuje Listina ke zvláštnímu zákonu, a tím je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále je zákon o odpovědnosti státu).<sup>213</sup> Tímto je výčet právního rámce odpovědnosti za škodu v ČR vyčerpán. Legislativu týkající se odpovědnosti ČR za škodu způsobenou porušením práva EU bychom ve Sbírce zákonů hledali jen marně. O co se tedy rozhodování o náhradě škody v soudní praxi opírá?

Je neoddiskutovatelné, že pro úspěch žalob na náhradu škody způsobené porušením práva EU ze strany ČR je třeba splnit podmínky známé z rozsudku *Brasserie du Pêcheur*. Již jsme v práci mnohokrát uvedli, že pro vznik odpovědnosti státu není podstatné, zda ke škodě došlo v souvislosti s činností orgánů moci zákonodárné, výkonné nebo soudní. Taktéž bylo řečeno, že především uznání odpovědnosti moci zákonodárné se setkalo ze strany členských států s nepochopením a značným odporem. V intencích ČR lze rezistentní přístup vyzorovat především v postojích Nejvyššího soudu a jeho výkladu odpovědnostních subjektů v zákoně o odpovědnosti státu. Tato problematika by si pro svoji důležitost jistě zasloužila prostor v rámci samostatné práce, my však s ohledem na širší tématu této práce zaměříme naši pozornost toliko k postojům Nejvyššího a Ústavního soudu v judikatuře, jejíž výběr provedeme tak, abychom vyzvedli ty nejpálčivější otázky.

### 6.1 Judikatura Ústavního a Nejvyššího soudu

Z dikce zákona o odpovědnosti státu plyne, že stát odpovídá za činnost, kterou způsobily státní orgány,<sup>214</sup> a to ve formě rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu. Mezi státní orgány bezpochyby patří jak orgány moci zákonodárné (Parlament), orgány moci výkonné (vláda, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy), tak moci soudní.

---

<sup>213</sup> Zákon o odpovědnosti státu za škodu ve svém §26 odkazuje na subsidiární použití občanského zákoníku.

<sup>214</sup> §3 písm a) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, vzpp.

Zaměříme nejprve pozornost na moc zákonodárnou. Hlavní náplní Parlamentu je přijímání zákonů. Nejvyšší soud však při rozhodování o dovolání, které putovalo od obvodního soudu pro Prahu 1 a ve kterém se žalobci (mimo jiné) dotazovali, zda lze nepřijetí zákona považovat za nesprávný úřední postup, dospěl k názoru, že „*Proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu PČR není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. ve znění pozdějších předpisů a z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům.*“<sup>215</sup> Tento případ, přestože měl ryze vnitrostátní povahu, nám ukazuje rezistentnost postoje Nejvyššího soudu k problematice odpovědnosti zákonodárné moci.

K otázce odpovědnosti státu za akty moci výkonné se Nejvyšší soud vyjádřil v souvislosti s dovoláním porodních asistentek ve věci stanovení úhrad za péči, kterou poskytují.<sup>216</sup> Žalobkyně se dovolávaly práva na náhradu škody, která dle jejich tvrzení vznikla nesprávným úředním postupem Ministerstva zdravotnictví. To do výsledku dohadovacího řízení, které je nezbytné ke stanovení hodnoty bodů, a od které se odvíjí následná výše úhrad za provedenou zdravotnickou péči, nezahrnulo právě porodní asistentky.<sup>217</sup> Na rozdíl od předchozího případu se problematika dotýkala také práva EU, konkrétně směrnice 80/155/EHS,<sup>218</sup> a otázky stěžovatelek, zda směrnice ukládá členským státům obecnou povinnost napojit porodní asistentky na systém veřejného zdravotního pojištění. Odpověď na tuto otázku však zůstala nezodpovězena. Předcházela tomu argumentace Nejvyššího soudu, který potvrdil správnost názoru odvolacího soudu a dovedl, že „*úředním postupem, jenž by zakládal odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., není vydání normativního právního aktu, a to ani v případě, že akt byl vydán ministerstvem jakožto složkou moci výkonné.*“ Výklad ustanovení směrnice by právě z důvodu výše citovaného dle Nejvyššího soudu nehrál zásadní význam.<sup>219</sup>

Zamítnutí dovolání bylo pro stěžovatelku podnětem k tomu, aby podaly stížnost k Ústavnímu soudu, která směřovala jak vůči rozsudkům obecných soudů, tak k vůči zamítavému dovolání Nejvyššího soudu. Avšak bohužel ani náleze Ústavního soudu<sup>220</sup> nevyzněl směrem ke stěžovatelce příliš pozitivně, protože se Ústavní soud ztotožnil s názorem

<sup>215</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005.

<sup>216</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>217</sup> KOMÁREK, Jan. Judikatura ÚS ČR/Odpovědnost státu za porušení práva EU. *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 9, s. 331.

<sup>218</sup> Směrnice 80/155/EHS ze dne 21. ledna 1980 o koordinaci ustanovení daných zákonem, předpisem nebo správním opatřením, týkajícím se zahájení a provozování činnosti porodních asistentek, Úř. věst. L 33, 11. února 1980, s. 8.

<sup>219</sup> KOMÁREK, Jan. Judikatura ÚS ČR/Odpovědnost státu za porušení práva EU. *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 9, 332.

<sup>220</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10.

Nejvyššího soudu, když potvrdil, že normotvornou činnost nelze považovat za úřední postup. Mnohem důkladněji se však Ústavní soud zabýval „opomenutím“ Nejvyššího soudu učinit výklad evropského práva (směrnice 80/155/EHS). Ústavní soud má za to, „[...]že je povinností obecných soudů, zejména pak Nejvyššího, aby vykládal zákon o odpovědnosti státu a konstruoval jeho vztah k systému odpovědnosti v rámci práva EU. Při tomto výkladu však nemůže postupovat svévolně, přičemž svévolným postupem bude i absence řádného vysvětlení, jak a proč zvolené řešení konvenuje účelu unijní právní normy.“ Ústavní soud má dále za to, že neexistence vnitrostátní právní úpravy odpovědnosti za porušení práva EU není omluvitelnou skutečností pro absenci řádného vysvětlení. Ústavní stížnost vyústila v konstatování Ústavního soudu o porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje právo na spravedlivý proces a rozhodnutí i usnesení Nejvyššího soudu zrušil, přičemž apeloval na Nejvyšší soud, aby se k otázce odpovědnosti státu za porušení práva EU postavil čelem.

Následující judikatura přinesla nejprve určitý pokrok ve výše kritizované absenci řádného vysvětlení Ústavním soudem, kdy předmětem výkladu byla opět směrnice 80/155/EHS.<sup>221</sup>

Za průlomový lze však označit až rozsudek ze dne 20.8.2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010, týkající se tzv. výrobních náhrad za cukr.<sup>222</sup> Nejvyšší soud jasně naznačil, že opouští od svého dřívějšího odmítavého přístupu vyjadřovat se k otázce odpovědnosti státu za porušení práva EU, když judikoval, že zákon o odpovědnosti státu se aplikuje jen potud, pokud bude v souladu s právem EU a judikaturou SD a dále pak v těch oblastech, které evropské právo neřeší, samozřejmě s ohledem na to, aby se náhrada škody nestala pro jednotlivce nadměrně obtížnou.

## 6.2 Shrnutí

Během našeho 11 letého členství v EU ušla ČR v oblasti odpovědnosti státu za škodu zatím je malý kus cesty. Viníky lze vysledovat na více místech.

Prvním z nich je zákonodárná moc, které se doposud nepodařilo zákon o odpovědnosti státu přiblížit unijnímu konceptu odpovědnosti. Poslední novela zákonem 160/2006 Sb., kýžené ovoce nepřinesla.<sup>223</sup> Zakomponování režimu odpovědnosti za porušení práva EU do českého právního prostředí by bylo možné podle několika scénářů. Akademici se přiklání ke kompletní revizi zákona o odpovědnosti, přičemž uvažovat lze i o změně menšího rozsahu

---

<sup>221</sup> STEHLÍK, Václav a kol. *Unijní právo před českými soudy*. Praha: Leges, 2014, s. 104.

<sup>222</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. srpna 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010.

<sup>223</sup> BOBEK, Michal, Petr BŘÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 333.

a to tím způsobem, že budou ze současné podoby zákona o odpovědnosti vypuštěny jeho problematické pasáže. Jednou z nich je například podmínění úspěchu náhrady škody předchozím zrušením rozhodnutí, což by mohlo vést k rozporu s judikaturou SD, která staví na tom, aby získání náhrady škody nebylo pro jednotlivce nadměrně obtížné.<sup>224</sup>

Přesto, že uvedené příklady judikatury jsou pouhým malým vzorkem, abychom z nich mohli činit konstruktivní závěry, odvážíme se na druhém místě za viníka neuspokojivého stavu označit postoj Nejvyššího soudu a jeho z počátku odmítavý přístup k uznávání odpovědnosti státu. Ten ve svých rozhodnutích od vstupu ČR do EU v roce 2004 odmítal dovozovat odpovědnost státu za jednání Parlamentu, přestože z judikatury SD plyne jasný požadavek na nerozlišování, zda škoda jednotlivci vznikla v souvislosti s mocí výkonnou, zákonodárnou nebo soudní. Stejně tak lze za rozpor s unijní judikaturou označit případy porodních asistentek, kdy se Nejvyšší soud pevně držel názoru, že výsledek dohodovacího řízení Ministerstva zdravotnictví, který byl jádrem sporu, je projevem jeho normotvorby, a ustanovení zákona o odpovědnosti státu se na něj stejně jako v případě Parlamentu neaplikují. Vlastovkou naděje na změnu je rozsudek ze dne 20.8.2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010. Nezbývá než doufat, že tento rozsudek není prvním a zároveň posledním v řadě takových rozsudků, které vyznívají k uznání principu odpovědnosti pozitivně.

Za současného stavu, kdy právní úprava odpovědnosti státu za porušení unijního práva v ČR neexistuje, je tak povinností národních soudů, aby současnou podobu zákona o odpovědnosti státu vykládali eurokonformně, tedy ve světle znění a smyslu dosavadní judikatury SD, tak, jak byla popsána v rámci celé práce.

---

<sup>224</sup> Tamtéž, s. 341-342.

## Závěr

V této práci jsme se zabývali zkoumáním vývoje principu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU na podkladě studia vybraných rozsudků, a to od vzniku Evropských společenství až do současnosti.

Vývoj principu odpovědnosti lze rozdělit do dvou období. Za první období označujeme časový úsek od vzniku Evropských společenství v 50. letech do roku 1993. Tomuto období jsme se věnovali ve druhé kapitole. Pro vývoj principu odpovědnosti v tomto období je charakteristickým rysem nejednoznačný až pasivní přístup SD k této problematice. Uvedli jsme příklady rozsudků, ve kterých SD sice nezpochybňoval, že ČS by měly nést odpovědnost v případě, že dojde z jejich strany k porušení práva ES, a s tím spojenou škodu na straně jednotlivce, jejich řešení však přesouval na úroveň ČS a jejich vnitrostátních právních úprav, přičemž judikoval pouze minimální požadavky, a to princip ekvivalence princip efektivity. Smyslem prvně jmenovaného je zajistit, aby vnitrostátní pravidla nebyla méně výhodná než ta, která se uplatní v obdobných případech vnitrostátní povahy. Podstatou principu efektivity je, aby se dle vnitrostátních pravidel náhrada škody nestala nadměrně obtížnou či úplně nemožnou.

Jádrem práce je pak kapitola třetí, týkající se rozsudků ve věcech *Francovich a Brasserie du Pêcheur*. Tyto rozsudky jsou, co se týče vývoje principu odpovědnosti ČS za škodu, zcela přelomové. V rozsudku *Francovich* se SD po dlouhých letech poprvé postavil k principu odpovědnosti ČS za škodu vzniklou porušením unijního práva jednotlivci čelem, když jej judikoval za inherentní systému smlouvy. Tímto konstatováním byly rozmělněny úvahy charakteristické pro předchozí období, tedy zda absence právní úpravy a pouhé omezení se SD na konstatování, že ČS jsou povinovány k náhradě škody, kdy tento postup zcela odkázal do kompetencí ČS neznačí, že odpovědnost je tak zcela závislá na vnitrostátních režimech odpovědnosti ČS. SD deklaroval, že není možné spokojit se se stavem, kdy by jednotlivci neměli možnost získat náhradu škody, pokud došlo k porušení jejich práv v důsledku porušení práva ES ze strany ČS. V tomto případě se jednalo o pochybení italských zákonodárců transponovat do vnitrostátního právního řádu směrnici. V návaznosti na toto došlo poprvé k zakotvení hmotněprávních podmínek, jejichž kumulativní splnění je pro úspěšnost žaloby nezbytné. Protože tento rozsudek byl orientován pouze na případy, kdy stát opomene transponovat příslušnou směrnici, byla nutná další judikatura, která by vyjasnila sporné otázky.

To se SD podařilo v rozsudku *Brasserie du Pêcheur*. Zcela zásadní význam mělo konstatování SD, že odpovědnost ČS vzniká bez ohledu na to, zda ke škodě došlo v souvislosti s výkonem moci zákonodárné, výkonné nebo soudní, jsou-li splněny tyto podmínky: cílem porušené právní normy musí být přiznání práv jednotlivcům, porušení musí být dostatečně závažné a mezi porušením ze strany ČS a škodou vzniklou jednotlivci musí existovat kauzální nexus.

Následovala další vlna judikatury, rozpracovaná v kapitole číslo čtyři, která ukazovala na nejproblematictější prvky nově vzniklého principu. Mezi tyto prvky jsme na prvním místě označili extenzitu, s jakou SD pracuje s pojmem členský stát. Judikatura ve věcech *Konle* a *Haim* ukázala, že ČS odpovídají rovněž za škodu, kterou způsobí orgány samosprávy, a to jak územní tak zájmové, v rozsudku *A.G.M.-COS.MET v Tarmo Lehtinen* dokonce i za jednání úředníka. Za druhou problematickou oblast jsme označili otázky související s naplněním podmínky dostatečně závažného porušení. Přesto, že ČS obdržely od SD vodítka, jak tuto podmínku posuzovat, její vágnost nadále převažovala. Uvedli jsme příklady, kdy splněna byla, i kdy ne. Právě druhá kategorie rozsudků, které vznik odpovědnosti zamítaly, nás vedla k závěru, že judikování této podmínky bylo vstřícným gestem pro ČS, které eliminovalo jejich obavu, aby žaloby na náhradu škody nerostly geometrickou řadou.

Nejcitlivější otázku, tedy vznik odpovědnosti ČS za akty moci soudní jsme rozebrali v kapitole číslo pět. Největší obavu představovala pro ČS obava z prolomení principu *rei iudicatea*. SD však má za to, že tento scénář nehrozí, jelikož řízení o náhradu škody není spojeno s mimořádnou obnovou soudního řízení, protože se jedná o řízení s odlišnými stranami sporu a především s rozdílným předmětem řízení.

Poslední kapitola se krátce věnovala také odpovědnosti za škodu v ČR. Ta je charakteristická neexistencí právní úpravy, která by adekvátně odpovídala vývoji principu odpovědnosti ČS za škodu tak, jak byla popsána v rámci práce. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, se o možnosti odpovědnosti ČR, která může vzniknout porušením unijního práva, vůbec nezmiňuje. Situaci z počátku neulehčovaly ani vrcholné soudní instituce ČR, tedy Ústavní a Nejvyšší správní soud. Ty nejprve vylučovaly možnost vzniku náhrady škody v případě, že škoda vznikla v souvislosti s Parlamentem nebo vládou v rámci jejich normotvorných činností. To je však v přímém rozporu s judikaturou SD. Od těchto pozic však oba soudy začínají ustupovat.

Cíle práce, tedy přehled o judikатурním vývoji principu odpovědnosti jsme dosáhli prostřednictvím zodpovězení dílčích výzkumných otázek, kdy v příslušných kapitolách byly poskytnuty patřičné informace v rozsahu adekvátním jeho významu.

- 1) Jak lze na základě studia dosavadní judikatury SD vysledovat a popsat vývoj a formování principu odpovědnosti ČS za škodu?

Na základě studia dosavadní judikatury SD lze vysledovat a popsat vývoj a formování principu odpovědnosti ČS za škodu vzniklou jednotlivci již od počátku 60. let, kdy byla v několika klíčových rozsudcích objevena nutnost tento alespoň formulovat. V nadcházejících letech a s další vlnou klíčových rozsudků je tento princip postupně konstituován jako významná právní zásada.

- 2) Lze vývoj principu odpovědnosti státu za škodu považovat za ukončený, nebo stále existují prvky, které by měly být propracovány?

Princip odpovědnosti ušel velký kus cesty. Pro vznik odpovědnosti ČS za škodu dnes již není podstatné, zda škoda vznikla v souvislosti s činností moci výkonné, zákonodárné nebo soudní. Rozhodné je pouze naplnění hmotněprávních podmínek, stanovených v rozsudku *Brasserie du Pêcheur*. Nicméně vzhledem ke skutečnosti, že princip odpovědnosti je zásadou, která je vystavěna pouze na judikатурní bázi bez patřičné opory v psaném právu, a s přihlédnutím k faktu, že se jedná o princip, který ČS mohou vnímat jako pro ně zatěžující, bylo by vhodné tento kodifikovat. Domníváme se, že až tímto okamžikem by bylo možné hovořit o jistém ukončení vývoje principu odpovědnosti.

Výchozí hypotézu této práce, tedy že: *Zakládající smlouvy neobsahovaly žádná ustanovení, která by členské státy EU zavazovala k náhradě škody, kterou způsobí jednotlivcům, případně jiným subjektům evropského práva. Situaci vyřešil Soudní dvůr EU, který v rámci své interpretační činnosti dovedl existenci principu odpovědnosti státu za porušení práva EU, přičemž jeho podoba se vyvíjí již od 60. let, tak považujeme na základě provedeného zkoumání za ověřenou.*

## Seznam použité literatury

### Právní předpisy

- Smlouva o fungování Evropské unie. Úř. Věst. C 326, 26. října 2012, s. 47 a násl.
- Smlouva o Evropské unii. Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 13 a násl.
- Směrnice 80/155/EHS ze dne 21. ledna 1980 o koordinaci ustanovení daných zákonem, předpisem nebo správním opatřením, týkajícím se zahájení a provozování činnosti porodních asistentek. Úř. věst. L 33, 11. února 1980, s. 8.
- Směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980, o sbližování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Úř. věst. L 283, s. 23; Zvl. vyd. 05/01, s. 217.
- Směrnice Rady ze dne 13. června 1990, o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy. Úř. věst. L 158, 23. června 1990, s. 0059 - 0064
- Směrnice Rady 90/435/EHS ze dne 23. července 1990, o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států. Úř. věst. L 225, 20. srpna 1990.
- Směrnice Rady 90/531/EHS ze dne 17. září 1990, o zadávání veřejných zakázek společnostmi vodohospodářského, energetického, dopravního a telekomunikačního sektoru. Úř. věst. L 297, 29. října 1990, str. 1.
- Směrnice Rady 92/79/EHS ze dne 19. října 1992, o sbližování daní z cigaret. Úř. věst. L 316, 31. října 1992, s. 8-9.
- Směrnice Rady 93/119/ES ze dne 22. prosince 1993, o ochraně zvířat při porážení nebo usmrcování. Úř. věst. L 340, 3. prosince 1993, s. 0021 – 0034.
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, vzpp.

## Odborná literatura

- ARNULL, Antony. *The European Union and its Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 1999, 593 s.
- BOBEK, Michal, Petr BŘÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H.Beck, 2011, 606 s.
- CRAIG, Paul, De BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2003, 1241 s.
- *European Union law: cases*. Editor Frank Emmert. München: C.H. Beck, 2000, 690 s.
- FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, 803 s.
- HAMULÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie - ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2011, 176 s.
- HAMULÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie - ústavní základy a soudnictví*. Vyd. 2. Praha: Leges, 2013, 224 s.
- MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie - studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, 262 s.
- PIPKOVÁ, Hana, Jan MALÍŘ a Jiří GRYGAR. *Vybrané komentované rozsudky Soudního dvora Evropských společenství*. 3. svazek. Stráž pod Ralskem: Justiční akademie, 2004, 304 s.
- SIMON, Denys. *Komunitární právní řád*. Vyd. 1. Překlad Jan Malíř, Markéta Štěrbová. Praha: ASPI, 2005, 818 s.
- STEHLÍK, Václav, Ondřej Hamulák a Michal Petr. *Praktikum práva Evropské unie - Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011. 284 s.
- STEHLÍK, Václav a kol. *Unijní právo před českými soudy*. Praha: Leges, 2014, 304 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 - ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, 310 s.
- ŠLOSARČIK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Vyd.1. Stráž pod Ralskem: Justiční akademie, 2005, 180 s.
- TICHÝ Luboš, HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, 192 s.
- TÝČ, Vladimír, Filip KŘEPELKA a Daniel NOVÁK. *Soudnictví v institucionální struktuře Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 78 s.

## Odborné články

- BOBEK, Michal. Odpovědnost členského státu Evropské unie za akty moci soudní, Příspěvek Evropského soudního dvora k rozšíření Evropské unie. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2003, roč. 11, č. 4, s. 303-318.
- BOBEK, Michal, KOMÁREK, Jan, PASSER, Jan. Vyhnání z rajské zahrady neodpovědnosti. *Soudce*, 2004, roč. 6, č. 9, s. 2-20.
- BROŽOVÁ, Sandra. Mimosmluvní odpovědnost EU za škodu ve světle recentní judikatury Soudního dvora EU. *Jurisprudence*, 2014, roč. 53, č. 6, s. 20-25.
- KOMÁREK, Jan. Judikatura ÚS ČR/Odpovědnost státu za porušení práva EU. *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 9, s. 331-335.
- LYČKA, Martin. Koebler dotažený do konce - odpovědnost členského státu Evropských společenství za škodu způsobenou soudním orgánem rozhodujícím v poslední instanci. *Jurisprudence*, 2006, roč. 15, č. 6, s. 68-71.
- NEUBAUER, Jindřich, Sankce za nerespektování rozsudku ESD o porušení práva ES. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 2, s. 9-13.
- MALÍŘ, Jan. Rozsudek Köbler a odpovědnost členských států za porušení komunitárního práva výkonem soudní moci: první reakce. *Právní rozhledy, příloha Evropské právo*, 2003, roč. 11, č. 12, s. 6-12.
- MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: Dekonstrukce jednoho institutu. *Právník*, 2012, roč. 151, č. 6, s. 545-583.
- SVOBODA, Pavel. Odpovědnost členských států ES za porušení komunitárního práva. *Právník*, 1997, roč. 136, č. 12, s. 984-999.
- SVOBODA, Pavel. Evropské kladivo na neloajální úředníky. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 16, s. 582-586.
- ŠLOSARČÍK, Ivo. Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle č. 226-228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu. *Evropské a mezinárodní právo*, 2004, roč. 13, č. 7-8, s. 21-28.
- ŠLOSARČÍK, Ivo. Kauza Kapferer: Obecná neexistence povinnosti soudu členského státu přezkoumat a zrušit konečné soudní rozhodnutí, i pokud se jeví, že je v rozporu s komunitárním právem. *Jurisprudence*, 2006, roč. 15, č. 4, s. 50-53.

- VAITKEVICIUTE, Agne. Memberstates liability in damages for the breach of European Union law-legal basic and conditions for liability, *Jurisprudencija*, 2011, roč. 18, č. 1, s. 49-68.
- ZEMÁNEK, Jiří. Řízení o porušení smlouvy členským státem. *Právní rozhledy, příloha Evropské právo*, 2003, roč. 7, č. 12, s. 1-4.

## Judikatura SD

- Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, *Humblet v. BelgianState*, C-6/60, ECR 559.
- Rozsudek ze dne 5. února 1963, *Van Gend en Loos v. Administratie der Balastingen*, C-26/62, ERC 1.
- Rozsudek ze dne 15. července 1964, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, C-6/64, ECR 1141.
- Rozsudek ze dne 28. dubna 1971, *Alfons Lütticke GmbH v. Commission*, C-4/69, ECR 325.
- Rozsudek ze dne 2. prosince 1971, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada*, C-5/71, ECR 975.
- Rozsudek ze dne 13. června 1972, *Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit SA and Grands Moulins de Paris SA v. Commission of the European Communities*, C-9/71, 11/71, ECR 391.
- Rozsudek ze dne 7. února 1973, *Commission v. Italy*, C-39/72, ECR101.
- Rozsudek ze dne 12. července 1973, *Commission v. SRN*, C-70/72, ECR 813.
- Rozsudek ze dne 21. června 1974, *Jean Reyners v. Belgian State*, C-2/74, ECR 631.
- Rozsudek ze dne 22. ledna 1976, *Russo v. AIMA*, C-60/75, ECR 45.
- Rozsudek ze dne 8. dubna 1976, *Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, C-43/75, ECR 455.
- Rozsudek ze dne 16. prosince 1976, *Rewe-ZentralfinanzeG a Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, C-33/76, ECR 1989.
- Rozsudek ze dne 9. března 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA.*, C-106/77, ECR 629.
- Rozsudek ze dne 25. května 1978, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and others v. Council and Commission of the European Communities*, C-83/76, 94/76, 4/77, 15/77, 40/77, ECR 1209.
- Rozsudek ze dne 13. února 1979, *Granaria BV v. Hoofdprodukschapvoor Akkerbouwprodukten*, C-101/78, ECR 623.

- Rozsudek ze dne 20. února 1979, *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, C-120/78, ECR 649.
- Rozsudek ze dne 10. dubna 1984, *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*, C-14/83, ECR 1891.
- Rozsudek ze dne 12. března 1987, *Komise v. Spolková republika Německo*, C-178/84, ECR 1227.
- Rozsudek ze dne 13. listopadu 1990, *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, C-106/89, ECR 4135.
- Rozsudek ze dne 19. listopadu 1990 ve spojených věcech – *Francovich and Bonifaci v. Italy*, C-6/90 a C-9/90, ECR I-5357.
- Rozsudek ze dne 4. října 1991, *Komise v. Spojené království*, C-246/89, ECR I-4585.
- Rozsudek ze dne 5. října 1994, *Voogd Vleesimporten –export*, C-151/93, ECR I-4915.
- Rozsudek ze dne 5. března 1996 ve spojených věcech – *Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame and Others*, C-46/93 a C-48/93, ECR I-1029.
- Rozsudek ze dne 26. března 1996, *British Telecommunications*, C-392/93, ECR I-1631.
- Rozsudek ze dne 23. května 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, ECR I-2553.
- Rozsudek ze dne 8. října 1996, *Dillenkofer and Others v. Bundesrepublik Deutschland*, C-178/94, ECR I-4845.
- Rozsudek ze dne 17. října 1996, *Denkavit International v. Bundesamt für Finanzen*, C-283, C-291 a C-292/94, ECR I-5063.
- Rozsudek ze dne 15. ledna 1998, *Schöning-Kougebetopoulou v. Freie und Hansestadt Hamburg*, C-15/96, ECR I-47.
- Rozsudek ze dne 2. dubna 1998, *Norbrook Laboratories Ltd v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, C-127/95, ECR I-1531.
- Rozsudek ze dne 24. září 1998, *Brinkman Tabakfabriken GmbH v. Skatteministeriet*, C-319/96, ECR I-5255.
- Rozsudek ze dne 1. června 1999, *Klaus Konle v. Republik Österreich*, C-302/97, ECR I-3099.
- Rozsudek ze dne 4. července 2000, *Laboratoirespharmaceutiques Bergaderm SA a Jean-Jacques Goupil v. Komise*, C-352/98 P, ECR I-5291.
- Rozsudek ze dne 4. července 2000, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, C-424/97, ECRI-5123.

- Rozsudek soudního dvora ze dne 11. prosince 2001, *Petrie a další v. Komise*, T-191/99, ECR II-3677.
- Rozsudek ze dne 12. června 2003, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republik Österreich.*, C-112/00, ECR I-5659.
- Rozsudek ze dne 30. září 2003, *Köbler*, C-224/01, ECR I-10239.
- Rozsudek ze dne 9. prosince 2003, *Commission v. Italy*, C-129/00, ECR I-14637.
- Rozsudek ze dne 13. ledna 2004, *Kühne&Heitz*, C-453/00, ECR I-837.
- Rozsudek ze dne 22. února 2005, *Komise Evropských společenství v. T-Mobile Austria GmbH*, C-141/02 P, Sb. rozh. s.I-1283.
- Rozsudek ze dne 16. března 2006, *Kapferer*, C-234/04, Sb. rozh. s. I-2585.
- Rozsudek ze dne 13. června 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, Sb. rozh. s. I-1209.
- Rozsudek ze dne 17. dubna 2007, *A.G.M.-COS.MET v. Finsko a T. Lehtinen*, C-470/03, Sb. rozh. s. I-2749.
- Rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, *Komise v. Italie*, C-379/10, Sb. rozh. s. I-00180.

## **Judikatura ČR**

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005.
- Rozsudek 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.
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. srpna 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010.

## **Internetové zdroje**

[www.vse.cz](http://www.vse.cz)

## **Další zdroje**

- Stanovisko generálního advokáta J.Mischa v případě *Francovich and Bonifaci v. Italy*, C-6/90 a C-9/90, ECR I-5357.
- Stanovisko generálního advokáta G. Tesaura v případě *Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame and Others*, C-46/93 a C-48/93, ECR I-1029.
- Stanovisko generálního advokáta P. Légera v případě *Köbler*, C-224/01, ECR I-10239.

- Stanovisko generálního advokáta P. Légera v případě *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, Sb. rozh. s. I-1209.
- Stanovisko generálního advokáta A. Tizzana v případě *Kapferer*, C-234/04, Sb. rozh. s. I-2585.

## **Abstrakt a seznam klíčových slov**

Diplomová práce se věnuje principu odpovědnosti státu za škodu, která vznikne jednotlivci tím, že členské státy poruší povinnosti, které pro něj plynou ze členství v EU. Tato důležitá zásada evropského práva nemá oporu v psaném právu a jeho existence je zásluhou Soudního dvora EU a jeho judikatury, na které leží také hlavní váha práce. Cílem je poskytnout ucelený judikaturní přehled o vývoji a formování této zásady od 60. let minulého století až do současnosti. Práce v kapitolách 1-5 zpracovává klíčové rozsudky Soudního dvora a jejich význam pro evropské právo a to včetně postojů, které k této doktríně zaujaly členské státy EU. Poslední kapitola je zaměřena na aplikaci tohoto principu v ČR a rozbor české právní úpravy, včetně relevantní judikatury Ústavního a Nejvyššího soudu ČR.

### **Klíčová slova**

Evropská unie, Evropské právo, odpovědnost za škodu, náhrada škody, členský stát, porušení práva Evropské unie, dostatečně závažné porušení práva, judikatura, Soudní dvůr EU, *Francovich*, *Brasserie du Pêcheur*

## **Abstract and list of key words**

This diploma thesis focuses on the issue of liability for damages of individual's caused by violating the obligation as the member state of EU. This important principle of EU's law is not a part of the written form of a law – the existence of the principal of liability for damages is derived from The European Court of Justice and his case law. The main part of diploma thesis is aimed at the above mentioned case law. The goal of diploma thesis is to provide a complete summary of development of liability for damages from 1960s until today. In chapters 1–5 key verdicts of The European Court of Justice and its meaning for European Union Law are processed. These chapters also present the stance of member states on the liability for damage. The last chapter is aimed at the application of this principle in Czech Republic and analysis of Czech legislation including relevant case law.

### **Key words**

The European Union, European Law, Liability for damages, Compensation for Damage, Member states, Infringement of European Union law, sufficiently serious breach of law, Case law, The European Court of Justice, *Francovich*, *Brasserie du Pêcheur*

