



*Michal Bobek: Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, [Právní rozhledy 12/2008, s. 1]*

## Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství

*Michal Bobek, Brno, Florencie\**

Česká republika neplní závazky vyplývající pro ni z práva Evropských společenství. Její selhání lze identifikovat jednak v (ne)činnosti legislativní, jednak v aplikační praxi správních orgánů či soudů. V počtu odsuzujících rozsudků Soudního dvora Evropských společenství pro neplnění práva ES je Česká republika mezi novými členskými státy bezkonkurenčním „premiátem“. K porušení práva ES však může dojít nejenom ze strany členského státu, ale též ze strany Společenství či ze strany fyzických a právnických osob. Ve všech těchto případech přísluší, za splnění podmínek právním řádem ES předvídaných, poškozenému náhrada škody.

Tato studie nabízí ucelený rozbor problematiky odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva ES v kontextu českého právního řádu. Jaké jsou podmínky odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva ES? Jak a čím se odpovědnost za porušení práva ES liší od odpovědnosti za škodu v čistě „vnitrostátních“ případech, posuzovaných pouze podle platné české úpravy? Které soudy jsou příslušné pro projednání žaloby o náhradu škody pro porušení práva ES ze strany kterého subjektu?

Odpovědi na tyto a související otázky jsou obsaženy ve třech částech této studie. První část poskytuje přehled jednotlivých typů odpovědnosti za škodu v rámci práva ES a popis jejich vývoje. Reprodukují a vysvětlují podmínky odpovědnosti, stanovené judikaturou Soudního dvora. Ve druhé části jsou probrány jednotlivé prvky odpovědnosti, a to za pomoci pojmosloví známého z českého práva a civilistické tradice právních řádů členských států. Třetí, závěrečná část se zabývá aplikační praxí sporů z odpovědnosti za škodu způsobenou členským státem před soudy členských států. Získané poznatky jsou projektovány do současné české právní úpravy, především pak právního rámce „veřejnoprávní“ odpovědnosti, zakotvené v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (OdpŠk).



## I. Úvodem

Za dobu své existence zformovala Evropská společenství, především tedy judikatura Soudního dvora (ESD), Soudu prvního stupně (SPS) za přispění judikatury soudů členských států, svébytné systémy mimosmluvní<sup>1</sup> odpovědnosti. Z poněkud lakonického ustanovení čl. 288 SES a dalších ustanovení zakládajících smluv se postupem času vyvinulo několik paralelních systémů odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva ES.

Odpovědnost za škodu v právu ES má dvě specifika: Za prvé, nejedná se o jednotný systém právní odpovědnosti. Spíše lze mluvit o třech oblastech, které upravují mimosmluvní odpovědnost za škodu, a jednotlivé režimy odpovědnosti v jejich rámci obsažené. Za druhé, obecný systém odpovědnosti za škodu v právu ES není nikde pozitivně (zákonně) upraven. S výjimkou několika ustanovení primárního práva se jedná o výtvar judikatury lucemburských soudů. Široce chápaná systematika typů mimosmluvní odpovědnosti v právu ES by mohla mít následující podobu:

1. Obecná odpovědnost za porušení práva ES
  - a) odpovědnost Společenství;
  - b) odpovědnost členských států;
  - c) odpovědnost fyzických a právnických osob (jednotlivců).<sup>2</sup>
2. Specifické odpovědnostní režimy
  - a) spory o náhradu škody mezi Společenstvím a jeho zaměstnanci;

- b) zvláštní odpovědnostní režimy založené přímo sekundárním právem ES;
  - c) odpovědnostní režimy vyžadované právem ES a zřízené v právních řádech členských států.
3. Harmonizační snahy
- a) iniciativy orgánů ES;
  - b) soukromé iniciativy na evropské úrovni.

Předmětem dalšího pojednání v tomto textu budou pouze odpovědnostní systémy, které jsou výše označeny jako „obecné“, tedy obecná odpovědnost buď Společenství, nebo členského státu, anebo i fyzických a právnických osob za porušení práva ES. Tyto obecné systémy mají společný okruh právních norem,<sup>3</sup> jejichž porušení dává vznik právní odpovědnosti. Liší se však s ohledem na subjekt odpovědnosti. Odlišují se také mírou své autonomie, respektive prolínáním se s odpovědnostními systémy členských států.

Odpovědnost Společenství je režimem relativně autonomním. Pracuje s vlastním pojmoslovím. Představuje samostatnou a komplexní úpravu všech podmínek odpovědnosti za škodu včetně procesního postupu její realizace. Naproti tomu odpovědnost členského státu a odpovědnost jednotlivce jsou systémy otevřené, které se prolínají s právní úpravou členských států. Jak bude podrobně osvětleno dále, právo Společenství v rámci těchto odpovědnostních systémů stanoví pouze jakési „minimální standardy“ odpovědnosti a zbytek, především tedy detailní procesní úpravu, ponechává na procesní autonomii členských států. To, v čem se tyto dva otevřené systémy odlišují, je míra vstupu práva ES. Zatímco problematika odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES se v důsledku judikatury Soudního dvora postupně odpoutává od svých vnitrostátních základů, odpovědnost jednotlivců za porušení práva Společenství zůstává doménou právních úprav členských států.

Otevřenost a uzavřenost (autonomie) jednotlivých systémů také koresponduje s orgánem, který daný systém odpovědnosti aplikuje: zatímco odpovědnost Společenství je výlučnou doménou soudů ES, v případě odpovědnosti členských států a odpovědnosti jednotlivců jsou primárně příslušné soudy členských států. Prostřednictvím řízení o předběžné otázce však lze hovořit též o sdílení této příslušnosti mezi soudy členských států a Soudním dvorem.<sup>4</sup>

1.

#### *Funkce odpovědnosti za škodu v právu ES*

Hlavní funkce odpovědnosti za škodu v právu ES je stejná jako v případě vnitrostátních protějšků: kompenzační. Cílem je návrat situace poškozeného do stejné pozice, ve které by se nacházel, pokud by ke škodné události nedošlo. Tato funkce nalézá svůj nejzřetelnější odraz při kalkulaci výše náhrady škody, která je ovládána principem plné reparační.<sup>5</sup>

Podobně lze v odpovědnosti za škodu v právu ES vysledovat cíle preventivní: hrozba sankcí náhrady škody má přimět jak orgány ES, tak členské státy, k řádnému a včasnému plnění závazků plynoucích z práva Společenství. V případě členských států se typicky jedná o závazek včasné a řádné transpozice a implementace směrnic. Preventivní funkci odpovědnosti za škodu v případě veřejnoprávních subjektů, jako jsou Společenství či členské státy, však není vhodné přeceňovat. Ač tedy výše náhrady škody v žalobách vůči Společenství není nijak omezena, počet úspěšných žalob o náhradu škody a výše přiznaných částek jsou nízké. Na rozdíl tedy od soukromých subjektů, v jejichž případě může mít náhrada škody citelný finanční dopad, a tudíž její hrozba může mít rozpoznatelnou prevenční funkci při ovlivňování volby chování ze strany daného subjektu, podobný mechanismus v případě veřejnoprávních korporací se značnými rozpočty selhává.<sup>6</sup>

Odpovědnostní režimy práva ES neznají sankční funkci náhrady škody. V tomto ohledu jsou věrně kontinentálnímu pojetí náhrady škody, která se omezuje na plnou reparaci, nejdou ale nad její rámec.<sup>7</sup> Náhrada škody v případě porušení práva ES ze strany Společenství je nicméně poměrně velkorysá při nahrazování imateriální újmy, tedy újmy, která jde nad rámec součtu vzniklé škody a ušlého zisku. Imateriální újma je typem reparační a nikoliv sankční; její stanovení je však z povahy věci volnější a otázkou úvahy soudu. „Velkorysé“ stanovení imateriální újmy tak může částečně suplovat sankci.

Nad rámec těchto, řekněme „klasických“ cílů mimosmluvní odpovědnosti, které nalezneme v té či oné podobě také v právních řádech členských států,<sup>8</sup> jsou právu ES vlastní další dva cíle mimosmluvní odpovědnosti za škodu. V rámci systému odpovědnosti Společenství jako takového za škodu způsobenou jednotlivcům se jedná o silný aspekt legitimizační. Společenství, které nikdy neopomene zdůraznit, že se cítí být „společenstvím práva“,<sup>9</sup> uznáním své vlastní odpovědnosti posiluje nejenom svoji legitimitu vůči jednotlivcům, ale také autonomii vůči členským státům.<sup>10</sup>

V rovině odpovědnosti členského státu a jednotlivce za porušení práva ES pak k výše popsaným obecným funkcím náhrady škody přistupuje také silný zájem Společenství na účinném vymáhání práva ES na úrovni členských států. V obou těchto případech totiž dochází k prolínání dvou právních řádů: práva vnitrostátního a práva ES. K subjektivnímu zájmu jednotlivce na kompenzaci jemu vzniklé újmy tak přistupuje obecný zájem Společenství na účinném vymáhání práva ES na vnitrostátní úrovni. Poněkud cynicky řečeno, zájem jednotlivce na náhradě škody způsobené mu porušením práva ES ze strany členského státu poskytuje Společenství účinný nástroj decentralizované kontroly dodržování práva ES ze strany členského státu.

## 2. *Odpovědnost za porušení práva ES – vývoj a principy*

Odpovědnost za porušení práva ES se může realizovat na třech úrovních – coby odpovědnost Společenství jako takových, odpovědnost členského státu či odpovědnost jednotlivce. V této části probereme vývoj jednotlivých typů odpovědnosti a jejich podmínky. Rozbor jednotlivých definičních prvků odpovědnosti je pak předmětem zkoumání v části následující.

### 2.1

#### *Mimosmluvní odpovědnost ES*

Čl. 288 SES mimo jiné stanoví, že „V případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Společenství v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jeho orgány nebo jeho zaměstnanci při výkonu jejich funkce.“ Toto základní a poněkud strohé ustanovení je aplikovatelné pro škody způsobené při výkonu funkcí plynoucích z pravomocí, které Evropskému společenství svěřuje Smlouva o založení ES. Paralelní ustanovení totožného znění obsahuje s ohledem na mimosmluvní odpovědnost Evropského společenství pro atomovou energii čl. 188 odst. 2 Euratom. Samostatné ustanovení o mimosmluvní odpovědnosti obsahovaly také čl. 34 a 40 Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli, ty však vypršením této smlouvy v roce 2002 pozbyly platnosti. V současnosti lze proto hovořit o jednotném systému odpovědnosti Společenství za všechny jeho akty či opomenutí ze strany Společenství.<sup>11</sup>

Pro mimosmluvní odpovědnost Společenství je charakteristická autonomie jeho pojmů a nezávislost odpovědnosti Společenství na právních řádech členských států. Rozhodování o odpovědnosti Společenství za škodu svěřuje Smlouva o založení ES čl. 235 do výlučné pravomoci Soudního dvora; v současnosti je pro tento typ žalob příslušný Soud prvního stupně (čl. 225 odst. 1 SES). Čl. 46 Statutu Soudního dvora stanoví pro uplatnění nároků z mimosmluvní odpovědnosti objektivní propadnou lhůtu pěti let. Výše mimosmluvní odpovědnosti Společenství však není nikterak limitována.

Ustanovení čl. 288 odst. 2 SES naplnil Soudní dvůr obsahem ve své rané judikatuře. Stanovil, že odpovědnost Společenství vyžaduje kumulativní splnění tří podmínek:

- a) vznik skutečné škody;
- b) kauzální nexus mezi skutečnou škodou a počínáním instituce;
- c) nezákonnost počínání instituce.<sup>12</sup>

Původní podmínky odpovědnosti Společenství tak představovaly jádro zřejmě kteréhokoliv odpovědnostního systému: nezákonnost – škoda – kauzální nexus. Stejně podmínky se vztahovaly jak na odpovědnost za nezákonné právní předpisy, tak na správní akty.

Soudní dvůr však začíná záhy zužovat možnosti odpovědnosti Společenství, především tedy s ohledem na odpovědnost za akty legislativní, tedy právní předpisy přijímané institucemi ES. Učinil tak restriktivním výkladem pojmu nezákonnosti či protiprávnosti: ne každé protiprávní jednání institucí ES v oblasti přijímání právních předpisů bude s to vyvolat právní odpovědnost na straně Společenství. Musí se jednat o situaci, kdy při přijímání právní úpravy ES v oblasti úpravy hospodářských vztahů došlo k „dostatečně zjevnému porušení výše postavené právní normy, která slouží ochraně jednotlivce“.<sup>13</sup>

Cíl této linie judikatury Soudního dvora, v doktríně následně označované podle názvu případu, ve kterém bylo toto dodatečné kritérium formulováno jako kritéria „Schöppenstedt“, byl zjevný: omezit odpovědnost Společenství v oblasti legislativní činnosti. Kritéria Schöppenstedt obsahovala tři elementy: Za prvé, musela být porušena norma, která má za účel poskytnout ochranu práv jednotlivců. Za druhé, muselo se jednat o normu výše postavenou. Za třetí, porušení muselo být dostatečně zjevné či závažné.

Restriktivní výklad podmínek odpovědnosti Společenství za legislativní akty, provedený rozhodnutím ve věci Schöppenstedt, zřejmě dosáhl svého cíle. Zřetelně snížil šance jednotlivců domoci se náhrady škody vůči ES. Byl za to doktrínou kritizován.<sup>14</sup> Tato kritika spolu s judikaturou vztahující se k odpovědnosti členských států za porušení práva ES vedla Soudní dvůr v 90. letech 20. století ke změně judikatury a ke sjednocení podmínek mimosmluvní odpovědnosti za porušení práva ES v případech odpovědnosti Společenství na straně jedné a odpovědnosti členských států na straně druhé.

Náznak budoucího stejného přístupu k oběma typům porušení práva ES lze nalézt již v rozhodnutí ve věci Brasserie du Pêcheur.<sup>15</sup> Jasně odklonění od dosavadní judikatury a opuštění kritérií stanovených rozhodnutím ve věci Schöppenstedt však přichází s rozhodnutím ve věci Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm, SA<sup>16</sup> z roku 2000. Zde Soudní dvůr podtrhl změnu nepřímou ohlášenou v rozhodnutí ve věci Brasserie du Pêcheur: „Jak Soud konstatoval, podmínky, za kterých může být členský stát odpovědný za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva Společenství, se nemohou, při absenci zvláštního ospravedlnění, lišit od podmínek, které upravují odpovědnost Společenství za stejných okolností.“<sup>17</sup>

S ohledem na skutečnost, že „nové“ podmínky odpovědnosti Společenství za škodu jsou stejné jako podmínky odpovědnosti členského státu, budou probrány společně v následující části. Z výše citovaného rozhodnutí ve věci Bergaderm a rozhodnutí následujících je v současné judikatuře dovozován princip stejnorodosti (homogenity) podmínek obecné odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva ES bez ohledu na to, zda se jedná o porušení přičitatelné Společenství nebo členskému státu. Napříště také již nemá být rozhodné, zda k porušení práva ES došlo obecně závazným právním aktem (právním předpisem) či individuálním právním aktem (správním aktem).<sup>18</sup>

V praxi bývají žaloby na náhradu škody proti ES nejčastěji vznášeny v oblasti regulace společné zemědělské politiky (veřejné podpory, vnější obchod, regulace kvót a produkce), regulace ocelářství, regulace vnějšího obchodu ES a oblasti veřejných zakázek, zadávaných ze strany ES.<sup>19</sup> Řádově se jedná o desítky případů ročně; pouze mizivá část žalob je úspěšná.<sup>20</sup>

## 2.2

### *Odpovědnost členského státu*

Jestliže jsme výše konstatovali, že mimosmluvní odpovědnost Společenství v právu ES je v podobě čl. 288 SES poněkud stroze formulována, pak u mimosmluvní odpovědnosti členských států chybí, byť takováto, formulace úplně. Žádná ze zakládajících smluv výslovně nestanoví odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES. Klasická podoba legendy o obohacení práva ES o princip odpovědnosti členského státu za škody způsobené jednotlivci porušením práva ES zahrnuje tři prvky: skupinu fyzických osob, mezi nimi pana Francoviche a paní Bonifaci, která utrpěla škodu; členský stát, který měl sedmileté zpoždění při transpozici směrnice, a advokáty znalé práva ES.<sup>21</sup>

Skutkové okolnosti případu lze shrnout následovně: pan Francovich pracoval pro jednu elektrotechnickou firmu. Namísto platu dostával pouze sporadické zálohy na mzdu. Dlužných částek se

nedomohl ani exekucí vedenou vůči zaměstnavateli. Paní Bonifaci a 33 dalším zaměstnancům jednoho zkrachovalého textilního podniku nebyly vyplaceny dlužné mzdy ani přibližně pět let po krachu společnosti. Směrnice Rady ze dne 20. října 1980 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele<sup>22</sup> přitom stanovila, že členské státy mají vytvořit záruční instituce, které by vyplatily dlužné mzdy v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Implementační lhůta této směrnice uplynula 23. října 1983. Italská republika ji však neimplementovala ani koncem 80. let, tedy více jak pět let po uplynutí implementační lhůty. Za těchto okolností se rozhodující vnitrostátní italské soudy dotázaly Soudního dvora, zda může být ustanovení neimplementované směrnice přímo účinné. V případě, že nikoliv, má členský stát povinnost nahradit škodu, která jednotlivci vznikla absencí implementace směrnice ze strany členského státu?

Soudní dvůr odpověděl na první otázku záporně a na druhou kladně: předmětná ustanovení směrnice nejsou přímo účinná, stát má ale povinnost nahradit škodu. Existenci obecného principu náhrady škody dovodil Soudní dvůr, pokud necháme stranou jeho předchozí judikaturu,<sup>23</sup> ve které byla tato možnost okrajově zmiňována, ze tří okolností: autonomie právního řádu ES, požadavku účinné ochrany práv jednotlivců plynoucích z práva ES a povinnosti loajální spolupráce mezi členskými státy a Společenstvím, zakotvené v čl. 10 SES.<sup>24</sup> Soudní dvůr konstatoval, že plná účinnost práva ES vyžaduje vznik nároku na náhradu škody při splnění tří podmínek:

- a) výsledek stanovený směrnicí zakládá práva ve prospěch jednotlivců;
- b) obsah těchto práv je identifikovatelný na základě ustanovení směrnice;
- c) existuje příčinná souvislost mezi porušením povinnosti ze strany státu a škodou utrpěnou poškozenými.<sup>25</sup>

Rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Francovich*, i když v mezidobí již opět modifikováno následnou judikaturou, je ilustrativní pro roli mimosmluvní odpovědnosti v systému opravných prostředků pro vynucování práva ES na vnitrostátní úrovni. Stejně jako argumentace Soudního dvora v této kauze, i možnosti prosazování práva ES mají podobu jakési stupňovité, kaskádovité výstavby opravných prostředků na vnitrostátní úrovni. Primární způsob prosazování práva ES na vnitrostátní úrovni je souhra principů přednosti práva ES a přímého účinku. Pokud není dána možnost přímého účinku, typicky proto, že nejsou splněny podmínky přímého účinku, pak je zde možnost účinku nepřímého (souladného výkladu). Pokud však i tato možnost padá, zpravidla proto, že neexistuje ustanovení vnitrostátního práva, které by bylo možné souladně vyložit, pak nastupuje odpovědnost za škodu. Jedná se o zbytkovou kategorii, která má vyplnit mezeru v právní ochraně v případech, kdy přímé prosazení práva ES není možné.

Stejnou konstrukci volí v případě rozhodnutí *Francovich* sám Soudní dvůr: v prvé řadě zjišťuje, zda může být ustanovení práva ES přímo účinné. Dochází k závěru, že nikoliv, neboť předmětná ustanovení směrnice nejsou dostatečně jasná s ohledem na určení osoby povinné k vyplacení záruky, tedy dlužných výplat.<sup>26</sup> O nepřímém účinku nelze uvažovat, protože neexistuje ustanovení italského práva, které by bylo možné souladně vyložit: byla to právě neimplementovaná ustanovení směrnice, na jejichž základě měl být na vnitrostátní úrovni odpovídající právní rámec vytvořen. Za těchto okolností je namíště nahradit škodu.

Na rozhodnutí ve věci *Francovich* navazovala skupina případů, kterou lze nazvat první generací<sup>27</sup> případů odpovědnosti státu. Týkaly se především odpovědnosti členských států za pozdní implementaci směrnic či opomenutí vůbec implementovat. Logická otázka, která při studiu těchto případů vyvstávala, zněla, zda je odpovědnost států limitována na problematiku neimplementace či vadné<sup>28</sup> implementace směrnic, nebo zda se jedná o odpovědnost obecnou, která by mohla zahrnovat všechny složky státní moci.

Soudní dvůr se chopil možnosti rozšířit a konsolidovat judikaturu v oblasti odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva ES v souvislosti s německým zákonem o dani z piva a anglickým zákonem o námořním obchodě.<sup>29</sup> Oba zákony, resp. určitá jejich ustanovení, byly svého času prohlášeny za porušení práva ES, a to v důsledku žalob Komise pro porušení Smlouvy dle čl. 226

SES. V případě německého zákona o dani z piva se jednalo o zákonná ustanovení o složení piva a podílu jednotlivých přísad (především konzervačních látek), která byla odrazem tradičních německých postupů přípravy piva. Výrobci, kteří dané nároky nesplňovali, byli z německého trhu vyloučeni. Tento postup byl ve svém důsledku diskriminační vůči producentům z jiných členských států, především Francie, Belgie a Nizozemí, kteří vyráběli na základě svých národních receptur a nesplňovali tradiční německá kritéria čistoty piva. Anglický zákon o obchodním loďstvu zase předepisoval, že aby byl loď plující pod vlajkou Spojeného království umožněn rybolov v britských vodách, musí být vlastníci lodi ze 75 % občané Spojeného království. Obě dvě poškozené firmy (španělskými občany vlastněná rybářská firma Factortame a francouzský pivovar Brasserie du Pêcheur) se následně, tedy po výše citovaných odsuzujících rozsudcích Soudního dvora, domáhaly před vnitrostátními soudy náhrady škody.

Soudní dvůr především konstatoval, vycházející z vnímání členského státu jako jednotného subjektu,<sup>30</sup> že členský stát má povinnost náhrady škody vždy, bez ohledu na to, který orgán členského státu se svým konáním nebo opomenutím porušení dopustil.<sup>31</sup> Tím Soudní dvůr rozšiřuje princip mimosmluvní odpovědnosti na všechny moci ve státě. Kromě anoncování výše zmiňovaného principu stejnorodosti (homogenity) podmínek odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva ES Společenstvím či členskými státy také Soudní dvůr s (prozatím snad) konečnou platností stanoví podmínky této obecné odpovědnosti. Právo ES přiznává právo na náhradu škody, jsou-li splněny tři podmínky:

- a) cílem porušeného právního předpisu je přiznání práv jednotlivcům;
- b) jedná se o porušení dostatečně závažné;
- c) existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením ze strany členského státu a škodou způsobenou poškozenému.<sup>32</sup>

Podmínky stanovené rozhodnutím *Francovich* byly mírně modifikovány, či, z jiného úhlu pohledu, zpřesněny: přibyla podmínka číslo dvě, tedy požadavek, aby se jednalo o porušení dostatečně závažné. S ohledem na výše uvedená kritéria odpovědnosti původně stanovená rozhodnutím ve věci *Schöppenstedt*<sup>33</sup> je patrné, kde má druhý požadavek svůj původ. Rozhodnutím ve věci *Brasserie* dochází k zajímavému vývoji v problematice odpovědnosti za porušení práva ES: Za prvé, původně otevřeněji nastavené podmínky odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES jsou prostřednictvím importu podmínky „dostatečně závažného porušení“ zúženy. Za druhé, tento nový, užší systém je následně vtažen na oba systémy odpovědnosti: jak odpovědnost členského státu, tak odpovědnost Společenství.

Výše uvedené podmínky obecné odpovědnosti za porušení práva ES jsou pro vnitrostátního právníka, zvyklého především na civilistické pojetí škody, poněkud nepřehledné. Není tomu jenom proto, že právo ES nepracuje s pojmy vnitrostátního práva,<sup>34</sup> ale také proto, že v rámci výše uvedených tří podmínek se ve skutečnosti skrývá podmínek pět. Jedná se o:

- a) protiprávnost jednání (či opominutí);
- b) spočívající v porušení právní normy, která přiznává práva jednotlivcům;
- c) protiprávnost jednání je dostatečně závažná;
- d) vznikla škoda;
- e) je dána příčinná souvislost mezi protiprávností a vzniklou škodou.

Podmínky b) a c), které jsou uvedeny samostatně, lze také vnímat jako prvky kvalifikující protiprávnost: ne každá protiprávnost bude mít za následek odpovědnost ze strany Společenství/členského státu. Mimosmluvní odpovědnost bude dána pouze tehdy, pokud budou zároveň splněny dvě další, zužující podmínky: bude se jednat o určitý typ právního předpisu, totiž ten, který přiznává práva jednotlivcům, a zároveň se bude jednat o protiprávnost dostatečně závažnou. Pokud chápeme Soudním dvorem načrtnutý test mimosmluvní odpovědnosti tímto způsobem, pak opět vystupuje do popředí klasický test odpovědnosti za škodu: protiprávnost – škoda – příčinná souvislost mezi nimi.

Jednotlivé prvky odpovědnosti za porušení práva ES jsou detailně zkoumány dále. Obecně k vývoji principu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES zbývá podotknout, že následující judikatura rozvíjí pojmy a principy stanovené rozhodnutím ve věci *Brasserie*. Za prvé, obecná odpovědnost členského státu bez ohledu na státní moc, které lze porušení přičítat, je potvrzena s ohledem na odpovědnost členského státu za akty moci výkonné<sup>35</sup> a též rozhodnutí moc soudní.<sup>36</sup> Právě posledně zmiňované kategorie a s ní spojená debata,<sup>37</sup> zda lze na pochybení moc soudní aplikovat obecné podmínky odpovědnosti za škodu, stanovené rozhodnutím soudu ve věci *Brasserie*, není ještě ukončena.<sup>38</sup>

Co přináší rozhodnutí ve věcech *Francovich*, *Brasserie* a na ně navazující judikatura nového, je tvrzení, že nárok jednotlivce na náhradu škody plyne přímo z práva ES. Skutečnost, že nárok na náhradu škody je založen přímo právem ES, má zásadní důsledky: stanovení podmínek odpovědnosti a souvisejících otázek „přebírá“ právo ES. Náhrada škody za porušení práva ES ze strany členského státu byla možná již před rozhodnutím Soudního dvora ve věci *Francovich*: jestliže je právo ES integrální součástí vnitrostátních právních řádů a platí zásada rovnocennosti při vymáhání práva vnitrostátního a práva ES ze strany orgánů členských států, pak jestliže zná určitý členský stát odpovědnost za legislativní činnost či nečinnost v případě vnitrostátní legislativy, tak by měl být stejný postup možný i v případě práva ES.<sup>39</sup>

Judikatura Soudního dvora však tuto míru autonomie (a nutné rozdílnosti) při přiznávání náhrady škody za porušení práva neguje: napříště je nárok na náhradu škody založen přímo právem ES, které také samostatně stanoví jeho podmínky. Soudní dvůr tak změnil charakter tohoto typu odpovědnosti: část procesního režimu, především tedy samotné podmínky odpovědnosti, převádí do systému práva ES zbytek nadále ponechává v autonomii členských států. Tím vzniká systém odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci tak, jak jej vnímá současná judikatura. Jedná se o systém otevřený, kdy dochází k prolínání minimálních komunitárních standardů (podmínky odpovědnosti) s detailní úpravou na úrovni členských států (příslušné soudy, lhůty, výše škody apod.). Charakteristikou vývoje judikatury je však postupné osamostatňování pojmů a konceptů i v rámci této skupiny odpovědnosti, a to za aplikace požadavku plné účinnosti práva ES.

Jako v mnoha jiných oblastech aplikace práva ES na vnitrostátní úrovni, i v otázkách odpovědnosti za škodu vzniklou porušením práva ES je výchozím pojmem procesní autonomie členských států: při absenci jednotné právní úpravy na úrovni Společenství je způsob vymáhání práva ES na vnitrostátní úrovni přenechán procesnímu režimu zvolenému členským státem. Princip procesní autonomie členských států však nalézá své hranice v požadavcích Soudního dvora ohledně toho, jaký standard ochrany práv jednotlivců plynoucích z práva ES má být zaručen. Jedná se o duální požadavek rovnocennosti a účinnosti.<sup>40</sup> Požadavek rovnocennosti znamená, že jednotlivec musí mít možnost dovolat se práv, které mu přiznává právo ES, za stejných podmínek, jaké jsou uplatňovány pro vynucování obdobných práv plynoucích z práva vnitrostátního. Tento požadavek je doplňován požadavkem účinnosti, který stanoví, že vnitrostátní právní úprava nesmí učinit domáhání se komunitárních práv nepřiměřeně obtížné nebo je vůbec znemožnit. Požadavek účinnosti právní ochrany je korektivem situace, která by mohla vzniknout aplikací (pouhého) požadavku rovnocennosti na konkrétní případ. Je pamatováno na situace, kdy by členský stát sice neznevýhodňoval domáhání se komunitárních práv, avšak jeho vnitrostátní úprava by byla nepoužitelná, anebo případy, kdy vnitrostátní právo určitý druh nároků plynoucích z práva ES vůbec nezná.<sup>41</sup>

Požadavek účinnosti právní úpravy je však také nástrojem postupné harmonizace procesního práva na úrovni Společenství a negace procesní autonomie členských států. V kontextu odpovědnosti členského státu za škodu se jedná o postupný přezkum jednotlivých prvků a procesních postupů na úrovni členského státu s tím, zda jsou „plně účinné“. Pokud nejsou, přichází požadavek na jejich změnu. Tím dochází k postupnému sjednocování jednotlivých prvků a podmínek realizace odpovědnosti. Systém který jsme původně označili za otevřený, charakterizován prolínáním rovin vnitrostátní a komunitární, se dále a dále osamostatňuje a postupně vytváří autonomní systém odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva ES.

Osamostatňování odpovědnosti za porušení práva ES ale typicky nekončí ve fázi vytvoření nového, v rámci vnitrostátního práva autonomního režimu odpovědnosti členského státu za škodu. Postupující osamostatňování systémů vynuucování práva ES na vnitrostátní úrovni staví orgány členských států před otázku, zda je vhodné, aby v rámci jednoho právního řádu existovaly dva (či více) procesní systémy, kupř. právě mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné. Paralelní existence odlišných odpovědnostních režimů v závislosti na tom, zda se jedná o odpovědnost stejného orgánu za porušení práva ES na straně jedné a porušení vnitrostátního zákona na straně druhé, je v dlouhodobé perspektivě obtížně udržitelná. Protože judikatura Soudního dvora leží mimo (legislativní) působnost orgánů členských států, případné sjednocování obou systémů se děje přizpůsobováním vnitrostátní úpravy, a to i pro případy, které nezahrnují právo ES. Orgány členských států v zájmu zachování vnitrostátní koherence právního řádu a procesních postupů sjednocují zacházení se situacemi, které zahrnují právo ES, s těmi, které žádný prvek práva ES neobsahují. Tento efekt „přelévání“ a postupné harmonizace je charakteristický nejen pro právo mimosmluvní odpovědnosti, která výše citovanými rozhodnutími ve věci *Francovich* a *Brasserie* tuto cestu zřejmě již také nastoupila.<sup>42</sup>

### 2.3 Odpovědnost jednotlivce

Odpovědnost jednotlivce za porušení práva ES je nejvíce „otevřeným“ systémem odpovědnosti. Právo ES se s ohledem na tento typ odpovědnosti prozatím omezilo na konstatování, že právní řád členského státu musí tento typ odpovědnosti obecně umožnit,<sup>43</sup> a to za zachování principů rovnocennosti a účinnosti. Podmínky tohoto typu odpovědnosti stejně jako veškerá další úprava jsou však (zatím) přenechány úpravě členských států.

Povinnost umožnit odpovědnost jednotlivce za porušení práva ES vychází z myšlenky integrace právního řádu Společenství do právního řádu členských států. Jestliže právo ES tvoří součást právních řádů členských států, pak musí být vůči jednotlivcům a také ve vztazích mezi jednotlivci navzájem aplikováno a vynuucováno za stejných podmínek, jako právo vnitrostátní.<sup>44</sup> To platí i pro otázky náhrady škody: protiprávností v rámci první podmínky náhrady škody se tak stává také porušení práva ES ze strany fyzické či právnické osoby.

Podmínkou porušení práva ze strany fyzické či právnické osoby je však skutečnost, že toto právo danou osobu přímo váže: odpovědnost za škodu v případě fyzických či právnických osob se tak omezuje na případy, kdy je ve vztazích mezi těmito osobami právo ES přímo účinné. Tak tomu bude v případě přímo účinných ustanovení zakládajících smluv, které se aplikují také ve vztazích mezi jednotlivci, typicky kupř. v případě čl. 141 SES stanovujícím zákaz diskriminace na základě pohlaví v pracovněprávních vztazích. Stejně tak tomu bude kupříkladu v případě čl. 81 SES, který zakazuje dohody narušující hospodářskou soutěž. Bezprostředně použitelná a často přímo účinná však mohou být i ustanovení sekundárního práva, typicky nařízení. V drtivé většině ostatních případů však budou povinnosti ze sekundárního práva nejprve členským státem „provedeny“ a teprve poté budou zakládat povinnosti ve vztazích mezi fyzickými a právnickými osobami.

Pokud však bude žalobce schopen dovést, že určité ustanovení práva ES zakládá povinnosti přímo žalovanému, pak bude v případě českého práva žalovat na základě příslušných ustanovení občanského zákoníku,<sup>45</sup> případně obchodního zákoníku.<sup>46</sup> Právní odpovědnost za porušení práva ES se v takovém případě plně „asimiluje“ s českou úpravou; porušení povinnosti subjektu plynoucí z přímo aplikovatelné právní úpravy Společenství je pro účely odpovědnosti za škodu vnímáno stejně jako porušení českého zákona.

Závěrem je vhodné zmínit, že v otázkách náhrady škody za porušení práva ES ze strany fyzických či právnických osob byla v poslední době značná pozornost věnována odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva na ochranu hospodářské soutěže. Podnětem pro tento typ úvah bylo rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Courage* a *Crehan*.<sup>47</sup> V tomto rozhodnutí však Soudní dvůr pouze konstatoval, že anglické právo by nemělo znemožňovat náhradu škody z titulu mimosmluvní odpovědnosti mezi smluvními partnery, jejichž smluvní ujednání však bylo následně seznáno porušením čl. 81 SES.



Doktrinální debata, která na rozhodnutí Soudního dvora v této věci navazovala, z tohoto (poněkud zjevného) konstatování učinila počátek soukromého vynucování práva hospodářské soutěže a práva ES obecně v Evropě, především tedy po vzoru soukromých žalob ve Spojených státech amerických.

Tato paralela se prozatím ukazuje lichou.<sup>48</sup> Hlavním faktorem je odlišné procesní prostředí v USA na straně jedné a ve většině členských států EU na straně druhé. Klíčovým faktorem pro „soukromé“ vynucování práva ES a větší využití žalob na náhradu škody není pouhá možnost tohoto postupu, ale celkové nastavení pravidel civilního procesu. Právní řád USA totiž obsahuje celou řadu prvků, které (nejen) ekonomicky motivují fyzické či právnické osoby žalovat ve věcech ochrany hospodářské soutěže či žalob spotřebitelů: možnost získat až trojnásobnou náhradu škody [*triple (treble) damages*], nemožnost namítat smluvní účast na protiprávním jednání jako okolnost vylučující protiprávnost,<sup>49</sup> nemožnost namítat přenesení nákladů na konečného spotřebitele jako okolnost zmírňující či vylučující vznik škody,<sup>50</sup> atd.<sup>51</sup> Podobné podmínky v členských státech EU nicméně chybí; vynucování práva hospodářské soutěže je nastaveno jako vynucování veřejnoprávní se silným postavením příslušných správních orgánů.



## II. Prvky odpovědnosti

Při současném stavu práva ES je již možné zkoumat jednotlivé prvky obecné mimosmluvní odpovědnosti za porušení práva ES, tedy především odpovědnosti Společenství a členského státu, společně. Tento stav či spíše směr zkoumání je však relativně nový. Jak již bylo naznačeno výše, „sjednocení“ podmínek obecné odpovědnosti Společenství a členských států za škodu způsobenou porušením práva ES je záležitostí poslední dekády.

### 1. *Subjekt odpovědnosti*

V případech odpovědnosti Společenství za škodu jsou odpovědným subjektem buď Evropské společenství anebo Euratom, a to i tehdy, pokud je porušení práva ES přičitatelné konkrétní instituci. Jednotlivé instituce ES totiž nemají samostatnou právní subjektivitu; tu mají pouze Evropská společenství.<sup>52</sup> Soudní dvůr však v této otázce není přehnaně formalistický: pokud je v žalobě na náhradu škody směřující vůči Evropským společenstvím uvedena jako žalovaná strana určitá instituce, Soudní dvůr a Soud prvního stupně vnímají tento údaj jako označení instituce, která je jménem Společenství oprávněna jednat.<sup>53</sup>

V otázkách odpovědnosti členského státu je z povahy věci odpovědný členský stát, jehož aktem či na jehož území k porušení práva ES došlo. Tato skutečnost nevylučuje společnou odpovědnost státu a kupř. samosprávného veřejnoprávního tělesa<sup>54</sup> či samosprávné teritoriální jednotky,<sup>55</sup> pokud stát výkon části státní správy delegoval. Konečná odpovědnost za škodu však bude vždy tížit členský stát jako celek. Kdo je odpovědný jednat jménem státu v otázkách žalob na náhradu škody stanoví jednotlivé procesní předpisy.<sup>56</sup>

Subjektem, vůči němuž je žaloba na náhradu škody uplatňována, je ten, který vydal právní akt, tedy ten, který (přímo) způsobil vznik škody či jiné újmy v právní sféře poškozeného. Určení odpovědného subjektu, především tedy určení, zda jsou odpovědná Evropská společenství či určitý členský stát, však může být obtížné. Právo ES je na vnitrostátní úrovni vymáháno orgány členských států, které jednají jako orgány ES. V praxi může být obtížné určit, zda je porušení práva ES důsledkem původního aktu ES, při jehož provádění neměly orgány členského státu žádnou úvahu, či zda je naopak porušení práva ES důsledkem protiprávního jednání orgánu členského státu. Určení odpovědného subjektu je však pro podání žaloby klíčové – pro žalobu vůči Evropským společenstvím jsou příslušné výlučné soudy ES, pro žalobu proti členským státům výlučně příslušné soudy členských států.<sup>57</sup>

### 2. *Protiprávnost (delikt)*

Odpovědnost v právu ES, stejně jako v právních řádech členských států, je tradičně založena na protiprávnosti jednání, tedy porušení právní normy. Zavinění jako takové není samostatnou podmínkou: subjektivní prvek však může být relevantní při zkoumání toho, zda je porušení práva dostatečně závažné. Při zkoumání odpovědnosti založené na protiprávním jednání či opomenutí v právu ES je nutné zkoumat:

- a) co je zdrojem právní povinnosti;
- b) zda došlo k jejímu porušení;
- c) zda se jedná o normu, která přiznává práva přímo jednotlivci;
- d) zda se jedná o porušení dostatečně závažné.

Stanovení zdroje právní povinnosti je důležité s ohledem na rozsah právní odpovědnosti. Odpovědnost Společenství či členského státu přichází do úvahy v případě všech aktů, které jsou těmito orgány přijímány. Porušení právní povinnosti však může být dáno také nerespektováním obecných principů právních, jako je ochrana legitimního očekávání,<sup>58</sup> zákaz diskriminace,<sup>59</sup> ale kupř. i princip pečlivosti a řádného výkonu správy<sup>60</sup> či další obecné principy právní. Stanovení právní povinnosti a konstatování, že došlo k jejímu porušení, často v judikatuře Soudního dvora splývá. Analyticky je však vhodné tyto dva kroky rozlišovat, mimo jiné s ohledem na nejnovější judikaturu Soudního dvora, která je předmětem rozboru dále a která napříště připouští mimosmluvní odpovědnost Společenství bez požadavku porušení právní povinnosti, tedy odpovědnost bez protiprávnosti.

## 2.1 Práva zaručená přímo jednotlivci

Podmínka existence normy, která zaručuje práva přímo jednotlivci, a dále podmínka dostatečně závažného porušení, jsou nástroje zúžení rozsahu typu protiprávností, za které mohou být Společenství nebo členské státy mimosmluvně odpovědné. Ne každá protiprávnost ze strany Společenství či členského státu dává vznik nároku na náhradu škody, ale pouze taková, která zároveň splňuje obě dodatečné podmínky. Podmínka „ochranného“ charakteru normy zpravidla nepůsobí žalobcům přílišný problém: jedná se o obecný požadavek, aby porušená norma zaručovala přímo jednotlivci nějaké zřetelně rozeznatelné právo. Německá doktrína v této podmínce spatřuje odraz, ať již právem či neprávem, německé „*Schutznormtheorie*“ v oblasti veřejného práva, tedy podmínku existence chráněného (veřejného) subjektivního práva jednotlivce.<sup>61</sup>

Podstatné při zkoumání podmínky, zda porušená právní norma zaručuje přímo práva jednotlivci, jsou dvě otázky: jaké právo norma stanoví a komu. V případě odpovědnosti členského státu za škodu nemívá Soudní dvůr problém dovést, ať již z primárního práva či z práva sekundárního, existenci práv zaručených přímo jednotlivcům. Z práv zaručených přímo jednotlivcům primárním právem lze zmínit kupř. čl. 28 SES (zákaz množstevního omezení dovozu, jakož i opatření s rovnocenným účinkem), čl. 39 SES (svobodný pohyb pracovníků)<sup>62</sup> či čl. 43 SES (svoboda usazování).<sup>63</sup> Bohatá je také judikatura v oblasti sekundárního práva, především směrnic: ustanovení, která zaručují přímo práva jednotlivcům, byla judikaturou Soudního dvora identifikována např. v již výše zmiňované směrnici o sblížení právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele,<sup>64</sup> směrnici o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených mimo obchodní prostory,<sup>65</sup> směrnici o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy („*package travel*“)<sup>66</sup> a v neposlední řadě také i v rámci ustanovení šesté směrnice o DPH.<sup>67</sup>

Soudní dvůr byl naproti tomu opatrný v přístupu k mezinárodněprávním závazkům Společenství: kupř. v otázce odpovědnosti Společenství za porušení závazků, vyplývajících z příloh dohod zakládajících Světovou obchodní organizaci, dospěl k názoru, že tam stanovené závazky pro smluvní strany dohod o WTO přímo jednotlivcům žádná práva neposkytují.<sup>68</sup>

Norma práva ES, která zaručuje právo jednotlivci, musí toto právo zaručovat přímo konkrétnímu jednotlivci, který se domáhá náhrady škody. Nestačí tedy, že právní norma přiznává právo nějakému jednotlivci, musí se jednat o právo přímo poškozeného. Toto konstatování se zdá, z pohledu českého práva a zvyku přísně zkoumat žalobní legitimaci navrhovatele, poněkud nadbytečné. Nicméně jako

příklad důležitosti určení, zda právní norma, která zaručuje určitá práva jednotlivcům, je zaručuje právě těm jednotlivcům, kteří se náhrady škody domáhají, lze uvést případ *Francovich*. Každý student práva ES tuto výše popsanou kauzu zná; Soudní dvůr zde stanovil základní princip odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES. Již málokdo ale ví, že právě pan Francovich nikdy žádnou náhradu škody nedostal: o čtyři roky později od vynesení rozhodnutí v původní kauze totiž Soudní dvůr rozhodl, že pan Francovich sám vlastně nespadal do okruhu zaměstnanců, kterým vykládaná směrnice stanovila jasně seznatelná práva.<sup>69</sup> Ač tedy směrnice zaručovala práva jednotlivcům, jednalo se o jiný okruh osob, než do kterého spadal sám pan Francovich.

Je třeba zdůraznit, že zkoumání toho, zda určitá právní norma práva ES zaručuje přímo práva jednotlivcům, je odlišné od zkoumání, zda se jedná o právní normu přímo účinnou. Rozdíl mezi oběma kategoriemi lze asi nejlépe vysvětlit odkazem na genezi podmínky právní normy, která zaručuje práva přímo jednotlivcům, konkrétně na pozadí rozhodnutí Soudního dvora ve věcech *Francovich* a *Brasserie*. V prvním z citovaných případů bylo zjištěno, že vykládaná ustanovení směrnic nejsou přímo účinná, tedy že z hlediska svého obsahu se nejeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná,<sup>70</sup> aby je bylo možné přímo aplikovat, důvodem pro stanovení „náhradního“ opravného prostředku, tedy mimosmluvní odpovědnosti. Z rozhodnutí ve věci *Francovich* tak vystupují dvě množiny norem práva ES: normy přímo účinné a dále ty, které zaručují práva přímo jednotlivcům. Vztahem mezi těmito dvěma typy norem v případě *Francovich* byla disjunkce, či přinejmenším jednostranná inkluze: ustanovení směrnice nebylo přímo účinné, ale zaručovalo práva přímo jednotlivcům.

Další upřesnění vztahu obou množin přišlo s rozhodnutím ve věci *Brasserie*. Zde byl Soudní dvůr přímo konfrontován s otázkou, zda skutečnost, že určité ustanovení práva ES je přímo účinné, vylučuje mimosmluvní odpovědnost za škodu. Soudní dvůr tento výklad odmítl s tím, že přímý účinek představuje minimální záruku vymáhání práva ES na vnitrostátní úrovni a sám o sobě nezajišťuje celkové a úplné použití Smlouvy.<sup>71</sup> Skutečnost, že určité ustanovení práva ES je přímo účinné, tak nevylučuje odpovědnost členského státu či Společenství za škodu způsobenou jeho porušením. Stejně tak není přímý účinek podmínkou odpovědnosti za škodu: jedná se o nezávislou kategorii, která je v judikatuře Soudního dvora a soudů členských států používána za jiným účelem.

Požadavek, aby právní norma ES zaručovala práva přímo jednotlivcům, a přímý účinek normy jsou tak dvě odlišné kategorie, které se mohou, ale nemusí překrývat. Lze si kupř. představit existenci ustanovení směrnice ES, které bude přímo účinné, tedy které bude z hlediska svého obsahu bezpodmínečné a dostatečně přesné a jehož lhůta pro implementaci již uplynula, ale přitom nebude stanovovat vůbec žádná práva jednotlivci, stejně jako si lze představit situaci, kdy norma zaručuje práva přímo jednotlivci, ale není přímo účinná (což byla situace právě ve věci *Francovich*).

## 2.2 Dostatečně závažné porušení (a zavinění)

Podmínka dostatečně závažného porušení práva ES jako konstitutivní element odpovědnosti za škodu je nejproblematičtější kategorií, a to především z důvodů své neuchopitelnosti a míry subjektivity při hodnocení, zda se jednalo o porušení „dostatečně závažné“.

Problémy s výkladem této podmínky nastávají již při pokusu o její překlad do češtiny: zatímco anglická verze judikatury Soudního dvora požaduje, aby se jednalo o „*sufficiently serious breach*“, francouzské verze vyžadují „*violation suffisamment caractérisée*“, a německé či italské „*ein hinreichend qualifizierten Verstoß*“, resp. „*violazione sufficientemente qualificata*“.<sup>72</sup> Zatímco tedy anglická verze směřuje k vnímání této podmínky jako otázky závažnosti porušení, francouzská ji vnímá spíše jako otázku jasnosti či zřetelnosti porušení.<sup>73</sup> Německý a italský překlad pak pracují s pojmem „kvalifikovaného“ porušení, které může znamenat v podstatě obojí: jak kvalifikovanost s ohledem na závažnost, tak s ohledem na jasnost. Polský, slovenský a český překlad judikatury vyhlášené po 1. 1. 2004 směřuje k vnímání tohoto kritéria jako „závažnosti“ – „*naruszenie prawa wspólnotowego jest wystarczająco istotne*“, „*porušenie práva Spoločenstva je dostatočne závažné*“ a konečně český překlad podmínky jako „dostatečně závažné“ porušení práva ES.

Při posuzování závažnosti porušení práva ES je rozhodujícím kritériem zjevnost a závažnosť nedodržení mezí posuzovací pravomoci buď ze strany orgánu ES anebo členského státu. Určující je tedy meze volní úvahy členského státu nebo Společenství v oblasti, kde došlo k porušení práva ES. Obecně lze říci, že čím širší míra úvahy rozhodujícího subjektu, tím menší pravděpodobnost dostatečně závažného porušení práva ES. Pokud je naopak „manévrovací prostor“ rozhodujícího subjektu zúžen i „pouhá“ protiprávnost, která není „závažná“, bude postačovat ke vzniku odpovědnosti. S ohledem na míru volní úvahy vymezila judikatura Soudního dvora dva scénáře, kdy je porušení „dostatečně závažné“:

1. Rozhodující orgán zjevně a závažným způsobem překročil meze svého uvážení. To znamená, že právo ES rozhodujícímu orgánu sice ponechává určitou míru volní úvahy, nicméně i z této „širší“ míry úvahy orgán zřetelně vybočil.
2. V případech, kdy rozhodující orgán nemá žádnou volní úvahu anebo se jedná o volní úvahu značně omezenou, pak již samotné porušení práva ES znamená dostatečně závažné porušení.<sup>74</sup>

V rozhodnutí ve věci *Brasserie* Soudní dvůr poskytl demonstrativní výčet skutečností, ke kterým by měl soud rozhodující o náhradě škody za porušení práva ES přihlídnout v okamžiku, kdy zvažuje, zda došlo ke zjevnému a závažnému překročení volní úvahy ze strany rozhodujícího orgánu:

- a) stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy;
- b) rozsah prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu nebo Společenství;
- c) úmyslná nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání;
- d) omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení;
- e) skutečnost, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu Společenství, přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které jsou v rozporu s právem ES.<sup>75</sup>

Zjišťování zjevnosti a závažnosti porušení práva ES je prováděno v rámci hodnocení skutkových okolností v intencích výše uvedených kategorií v konkrétních případech. Tyto kategorie se brání jakékoliv systematizaci: lze plně souhlasit se závěry W. Wurmnesta,<sup>76</sup> že touto podmínkou se odpovědnost za porušení práva ES vzdaluje svým vnitrostátním protějškům a stává se dosti nepřehlednou. Z pohledu vnitrostátních režimů mimosmluvní odpovědnosti je „dostatečně závažné porušení“ konglomerátem jednak prvků zavinění [úmysl při spáchání protiprávního jednání a (ne)omluvitelnost], jednak jakýchs okolností vylučujících protiprávnost a v podobě poslední kategorie také prvků spoluzavinění.

Příkladem posuzování prvního a pátého příkladu zjevnosti a závažnosti porušení práva ES ze strany členského státu je věc *British Telecommunications*<sup>77</sup> (BT). V této kauze se BT domáhaly náhrady škody po anglické vládě za to, že nesprávně implementovala směrnici o veřejných zakázkách. Velká Británie implementovala směrnici tak, že do jejího rámce, tedy mezi subjekty, které jsou podrobeny pravidlům upravujícím udělování veřejných zakázek, zahrнула i BT, a to proto, že měly v oblasti telekomunikací oprávnění jdoucí nad rámec běžného komerčního subjektu.

Soudní dvůr dal za pravdu BT. Došel k závěru, že Velká Británie nebyla v rámci vnitrostátní implementace směrnice oprávněna zahrnout do jejího rámce také BT. Soudní dvůr nicméně také konstatoval, že ze strany Velké Británie nedošlo k dostatečně závažnému porušení, a to ze dvou důvodů. Za prvé, do vnitrostátního práva nesprávně implementované ustanovení směrnice bylo samo o sobě nepřesně formulováno. Bylo je tedy možné v dobré víře vyložit více způsoby, přičemž výklad zvolený Velkou Británií byl, také s ohledem na to, že ke stejnému závěru došly v rámci implementace i jiné členské státy, rozumně obhajitelný.<sup>78</sup> Za druhé, problematické ustanovení nebylo předmětem výkladu ze strany Soudního dvora a ani případného zpřesnění ze strany Komise.<sup>79</sup> Z těchto důvodů Soudní dvůr došel k závěru, že porušení práva ES ze strany Velké Británie nebylo dostatečně závažné.

Příkladem omezeného prostoru pro uvážení vnitrostátního orgánu, který může mít za následek dostatečně závažné porušení práva ES ze strany členského státu, je rozhodnutí ve věci *Stockholm Lindöpark*.<sup>80</sup> V daném případě se jednalo o žalobu o náhradu škody, kterou vznesly firmy provozující golfové hřiště výlučně pro podnikatele vůči švédskému státu. Švédsko přistoupilo k EL k 1. 1. 1995. Nicméně až do 1. 1. 1997 mělo ve svém zákoně o dani z přidané hodnoty ustanovení, které

osvobozovalo od DPH dodávku služeb v oblasti sportu a fyzického vzdělávání. To znamenalo, že si dodavatelé těchto služeb nemohli odečíst DPH na vstupu, tedy DPH, kterou zaplatili za zboží či služby zakoupené pro výkon podnikatelské činnosti. Žalobce se proto domáhal na švédském státě zaplacení částky, kterou by si býval mohl na DPH za dva roky odečíst, kdyby švédský stát korektně implementoval ustanovení šesté směrnice o DPH k okamžiku svého přistoupení.

Soudní dvůr došel k závěru, že se jednalo o dostatečně závažné porušení práva ES. Konstatoval, že v případě implementace šesté směrnice neměl členský stát žádnou volní úvahu: předmětné ustanovení šesté směrnice jasně zakazovalo osvobozovat od DPH dodávky služeb v oblasti sportu a fyzického vzdělávání. Dle názoru Soudního dvora se navíc jednalo o porušení neomluvitelné: jasné ustanovení směrnice neponechávalo žádné rozumné pochyby ohledně toho, jaká je implementační povinnost členského státu.<sup>81</sup>

Konečně třetí příklad z výše uvedeného demonstrativního výčtu, kdy se bude jednat o dostatečně závažné porušení práva ES, operuje s pojmem úmyslu. Je otázkou, nakolik je podmínkou úmysl (přímý či nepřímý) jako takový a nakolik by se mělo jednat o obecnou kategorii zavinění, zahrnující též vědomou a nevědomou nedbalost.<sup>82</sup> Tento příklad však patrně zůstává zatím prázdnou kategorií; nepodařilo se nám totiž dohledat jediný případ, kde by se kategorie úmyslného porušení práva ES ze strany Společenství či členského státu objevila v rozhodnutí Soudního dvora. Spekulace na podobné téma lze sice najít v některých stanoviscích generálních advokátů, která často detailněji rekapituluji podání účastníků řízení, toto zkoumání se však neobjevuje v argumentaci Soudního dvora.<sup>83</sup>

Vztah mezi zaviněním a „dostatečně závažným porušením“ práva ES tak zůstává poněkud nejasný. Na jednu stranu Soudní dvůr v rozhodnutí ve věci *Brasserie* k otázce německého Spolkového soudního dvora (*Bundesgerichtshof*), který se výslovně ptal na to, zda může vnitrostátní soud s odkazem na právo členského státu podrobit náhradu škody existenci podmínky zavinění, ať již úmyslného či nedbalostního, odvětil, že „... povinnost nahradit škodu, která vznikla jednotlivcům, nemůže podléhat podmínce vycházející z pojmu zavinění jdoucího nad rámec dostatečně závažného porušení práva Společenství. Uložení takové dodatečné podmínky by totiž znamenalo zpochybnit právo na náhradu škody, které má svůj základ v právním řádu Společenství“.<sup>84</sup> Soudní dvůr tak jasně stanovil, že při posuzování subjektivních elementů v rámci odpovědnosti za škodu mající svůj základ v právu ES je určujícím kritériem „dostatečná závažnost porušení“, a nikoliv otázka zavinění.

Na druhou stranu je však z výše uvedeného patrné, že „úmysl“, tedy element zavinění, se dostal mezi faktory, které mají být brány v potaz v otázce posuzování dostatečně závažného porušení práva ES. Soudní dvůr tak stejným rozhodnutím, kterým vyloučil zavinění jako nutný faktor odpovědnosti za škodu v právu ES, zároveň přibral „úmysl“ a „(ne)omluvitelnost“ porušení práva ES, tedy subjektivní faktory, které v součtu mohou dát dohromady prvek zavinění, mezi možné důvody dostatečně závažného porušení. Výsledkem by zřejmě měla být konstrukce mimosmluvní odpovědnosti, kde zavinění je možnou, nikoliv nutnou podmínkou odpovědnosti za škodu. S ohledem na členění civilněprávní odpovědnosti za škodu v českém právu by se v případě odpovědnosti za porušení práva ES jednalo o typ objektivní odpovědnosti, která není závislá na zavinění.

Nad rámec úvah, zda se bude jednat o dostatečně závažné porušení, lze uvést tři scénáře, kdy se bude podle judikatury Soudního dvora jednat vždy o dostatečně závažné porušení:

- a) porušení práva ES přetrvalo i poté, co Soudní dvůr rozhodl, že počínání Společenství a především členského státu je v rozporu s právem ES;<sup>85</sup>
- b) porušení práva ES ze strany členského státu a z toho vzniklá škoda, způsobená jednotlivci, byly důsledkem absence implementace směrnice ze strany členského státu;<sup>86</sup>
- c) v případě porušení práva ES ze strany soudního orgánu členského státu se bude jednat o dostatečně závažné porušení tehdy, pokud bylo rozhodnutí soudu členského státu zřetelně v rozporu s ustálenou judikaturou Soudního dvora.<sup>87</sup>

Výše uvedené „presumpce“ dostatečně závažného porušení jsou významné z hlediska důkazního

břemene jednotlivce, který se domáhá náhrady škody. Pokud došlo k porušení práva ES v jedné z podob uvedených výše, jednotlivci odpadá nutnost nést nejtěžší důkazní břemeno, tedy prokázat, že se ze strany Společenství nebo členského státu jednalo o dostatečně závažné porušení. Tato skutečnost samozřejmě neznamená, že by byl členský stát či Společenství automaticky odpovědné; stále je ještě možné vyloučit vznik odpovědnosti nesplněním jiné podmínky, kupř. prokázáním, že mezi absencí implementace a škodou způsobenou jednotlivci není žádná či příliš vzdálená příčinná souvislost.

### 3. Odpovědnost bez protiprávnosti?

Konstitutivním prvkem dosavadního vnímání mimosmluvní odpovědnosti v právu ES je porušení práva, tedy protiprávní jednání či v případě existence určité právní povinnosti opomenutí ze strany orgánů Společenství či členského státu. Nicméně otázka, která stále častěji vystupuje do popředí v judikatuře Soudního dvora a Soudu prvního stupně, je, zda by mohlo být Společenství (a do budoucna tedy zřejmě i členské státy) odpovědné za škodu, která vznikla v důsledku chování, jež bylo v souladu s právem.

Odpovědnost bez protiprávnosti je předmětem diskuse především v oblasti regulace trhů a hospodářské aktivity. Kupř. v oblasti společné zemědělské politiky anebo společné obchodní politiky může být přijata ze dne na den úprava, která výrazným (finančním) způsobem zasáhne do právní situace ekonomických subjektů: dojde ke zrušení určitého typu příplatků či subvencí, je zakázán obchod s určitými zeměmi apod. Co v situaci, kdy podobná nenadálá změna dopadne výrazněji na určitou skupinu podnikatelů?

Právní řády některých členských států, konkrétně kupř. německý a francouzský právní řád, znají pro tento případ zvláštní typ odpovědnosti. V německém případě se jedná o tzv. „teorii zvláštní oběti“ („*Sonderopfer*“), ve Francii pak o požadavek rovnosti v zatížení veřejnými náklady/poplatky („*égalité devant les charges publiques*“).<sup>88</sup> Obě teorie vycházejí z principu rovnosti a rovnoměrného zatížení fyzických a právnických osob poplatky, náklady či povinnostmi uloženými ve veřejném zájmu. Uznávají, že v případě nerovnoměrného zatížení určitého subjektu či skupiny subjektů by měl být škodný subjekt kompenzován.

Německá kauza, která dala vzniknout teorii „*Sonderopfer*“, se týkala opravy silnice. V rámci oprav byl uzavřen příjezd k obchodu stěžovatele. Stěžovatel namítal, že oprava veřejné silnice, která se děje ve veřejném zájmu, jej zatěžuje nepoměrně více než ostatní: zatímco ostatním stačí běžná objížďka, jeho obchodní aktivita je v důsledku neprůjezdnosti komunikace naprosto znemožněna. Spolkový soudní dvůr souhlasil; konstatoval, že uzavření přístupu k obchodu stěžovatele, které se děje ve veřejném zájmu, od něj vyžaduje zvláštní oběť v zájmu veřejného blaha a je porušením principu rovnosti.<sup>89</sup>

Zřejmě pod vlivem právních řádů členských států, či možná také pod vlivem doporučení Rady Evropy, která výslovně nabádá členské státy uzákonit možnost náhrady škody ze strany členských států také pro případy, kdy není škoda následkem protiprávního jednání či opominutí ze strany státu,<sup>90</sup> se možnost náhrady škody i v případě zákonných aktů počíná objevovat v podobě okrajových zmínek v judikatuře Soudního dvora<sup>91</sup> a také ve stanoviscích generálních advokátů.<sup>92</sup> V novější judikatuře již dochází k výslovnému uznání možnosti odpovědnosti Společenství za škodu, která vznikla jednotlivci v důsledku zákonného postupu. Klíčovým je zde rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Dorsch*.<sup>93</sup>

Německá společnost *Dorsch Consult* byla od 70. let ekonomicky činná v Iráku při stavbě dálnice. Irácká vláda jí koncem 80. let dlužila značné částky za dodávky služeb; uznala je a byla ochotna je uhradit. V důsledku uvalení embarga ze strany Organizace spojených národů na Irák po jeho invazi do Kuvajtu, které bylo následně provedeno nařízením ES, však byly zakázány obchodní styky mezi Společenstvím a Irákem. Pro společnost *Dorsch Consult* to znamenalo, že nedostala zapláceno. Společnost se proto domáhala náhrady škody vůči Společenství.

Soud prvního stupně žalobu *Dorsch Consult* zamítl. Jeho rozhodnutí bylo potvrzeno Soudním dvorem v rámci odvolání. Soudní dvůr nicméně uznal, že i v případě škody způsobené jednáním orgánů Společenství, jehož protiprávní povaha není prokázána, může dojít ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Společenství. Možnost mimosmluvní odpovědnosti podobného typu však omezil na případy, kdy jsou splněny tři podmínky:

1. škoda je skutečná (tedy již vzniklá a reálná);
2. je dána příčinná souvislost mezi ní a jednáním orgánů Společenství; a konečně
3. škoda je svojí povahou „neobvyklá a zvláštní“.<sup>94</sup>

První a druhá podmínka (tedy existence škody a příčinná souvislost) jsou shodné s obecnými podmínkami náhrady škody způsobené protiprávním jednáním. Dodatečná podmínka, která odlišuje odpovědnost v případě aktů Společenství v souladu s právem od aktů Společenství protiprávních, je podmínka „neobvyklé a zvláštní povahy dotčené škody“.<sup>95</sup>

Co je myšleno touto bezpochyby značně zužující podmínkou náhrady škody, zatím specifikoval pouze Soud prvního stupně; Soudní dvůr se k této podmínce doposud ve své judikatuře nevyjádřil. Dle názoru Soudu prvního stupně, „Pokud jde o škodu, kterou mohou utrpět hospodářské subjekty z důvodu činností orgánů Společenství, újma je jednak neobvyklá, pokud přesahuje meze hospodářského rizika vlastního činností v dotčeném odvětví, a jednak zvláštní, pokud zasahuje konkrétní kategorii hospodářských subjektů nepřiměřeným způsobem v porovnání s ostatními subjekty.“<sup>96</sup> V současnosti probíhá řízení o opravném prostředku proti citovanému rozhodnutí Soudu prvního stupně. Lze předpokládat, že Soudní dvůr využije této příležitosti k tomu, aby se k této linii judikatury SPS detailněji vyjádřil, mimo jiné s konečnou platností stanovil, zda je princip mimosmluvní odpovědnosti za škodu způsobenou jednáním, které je v souladu s právem ES, skutečně principem vlastním právnímu řádu ES. I přes to, že Soudní dvůr tuto možnost připustil ve výše citovaném rozhodnutí *Dorsch Consult*, Komise i Rada existenci tohoto principu v řízení před SPS ve věci *FIAMM* stále popírají.<sup>97</sup>

K otázce odpovědnosti za škodu bez ohledu na protiprávnost dvě závěrečné poznámky. Za prvé, akceptujeme-li jako porušení práva, které může mít za následek vznik odpovědnosti, také porušení obecných právních principů, jako je kupř. princip legitimního očekávání jednotlivce či princip dobré správy, pak se hranice mezi zákonným a nezákonným jednáním stává poměrně tenkou. V případě výše citovaných kauz *Dorsch Consult* či *FIAMM* je totiž stejně dobře možné tvrdit, že Společenství jednala protiprávně, a to proto, že v rozporu s principy dobré správy (či dostatečné opatrnosti) porušila legitimní očekávání hospodářských subjektů.<sup>98</sup>

Za druhé, zůstává otázkou, nakolik je, a to i přes výše nastíněný princip stejnorodosti či koherence odpovědnosti Společenství a členských států za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES,<sup>99</sup> debata v otázce odpovědnosti Společenství za škodu bez ohledu na protiprávnost přenositelná na úroveň členských států. Právní řády členských států totiž již dnes obsahují funkční ekvivalent pro případy náhrady škody způsobené jednotlivci bez ohledu na protiprávní jednání ze strany veřejné moci: náhradu poskytovanou při omezení vlastnického práva či vyvlastnění.<sup>100</sup> Ostatně samotná výše uvedená teorie německé „*Sonderopfer*“ svojí systematickou v rámci německého právního řádu spadá pod čl. 14 odst. 3 Základního zákona, upravujícího podmínky vyvlastnění.<sup>101</sup>

Z tohoto pohledu je tedy patrné, že současný rozvoj judikatury soudů ES v oblasti odpovědnosti za škodu bez ohledu na protiprávnost počínání orgánů Společenství je spíše než vytvářením nového principu odpovědnosti za škodu zaplňováním mezery v právu ES s ohledem pouze na odpovědnost Společenství. Otázkou zůstává, zda po dotvoření tohoto principu na úrovni práva ES dojde též ke „komunitarizaci“ tohoto principu v rámci Společenství, tedy k modifikaci pravidel náhrad poskytovaných při omezování vlastnického práva či vyvlastnění na úrovni členských států.

#### 4. Škoda a jiná újma

Právo ES nerozpracovalo žádnou podrobnou teorii určení výše škody a jejího hrazení, jakou je možné nalézt v právních řádech členských států. Judikatura soudů ES bývá s ohledem na definici škody strohá. Po počátečním terminologickém tápání, jaká škoda má být vlastně nahrazována,<sup>102</sup> se judikatura soudů ES ustálila na požadavku, že škoda, která se nahrazuje, musí být „skutečná a určitá“.<sup>103</sup>

Ač tedy soudy ES (s výjimkou stanovisek generálních advokátů<sup>104</sup> s těmito pojmy neoperují, pojem škody

v právu ES funkčně zahrnuje jak vzniklou škodu jako takovou (*damnum emergens*), tak ušlý zisk (*lucrum cessans*).<sup>105</sup>

Judikatura soudů ES dále rozlišuje mezi materiální a imateriální újmou. Jejich přesné vymezení chybí imateriální újma se vymezuje především negativně vůči škodě, tedy újmě materiální. Zahrnuje náhradu veškeré újmy, kterou nelze vyjádřit v penězích. Náhradě imateriální újmy je v právu ES přikládána značná pozornost; odhaduje se, že v případě obecné mimosmluvní odpovědnosti Společenství zahrnuje přibližně 1/4 všech rozhodnutí také náhradu imateriální újmy. V případě zaměstnaneckých sporů jsou to dokonce 3/4 případů.<sup>106</sup> Soudní dvůr potvrdil, že reparační povinnost v právu ES zahrnuje nejen škodu jako takovou, tedy (prokazatelnou) finanční ztrátu, ale také osobní újmu, která zahrnuje fyzické a psychické strádání.<sup>107</sup> Imateriální újma může být v případě jednotlivce způsobena také vyvoláním stavů „nejistoty a obav“ o profesní budoucnost.<sup>108</sup> I právnická osoba může žádat náhradu imateriální újmy, kterou může být kupř. snížen důvěryhodnosti této osoby v důsledku pochybení Komise.<sup>109</sup> Zajímavou otázkou je, zda nepřiměřená délka řízení před soudy ES může představovat také typ imateriální újmy.<sup>110</sup>

Škodu, která má být nahrazena, omezuje judikatura soudů ES výše uvedenými kritérii „skutečnost a určitosti“ škody.<sup>111</sup> Jde jednak o kritéria, která mají omezit jinak nelimitovanou výši odpovědnost Společenství za škodu, dále se pak jedná o typ stanovení důkazního břemene pro žalobce; pouze skutečná škoda, kterou je schopen s určitostí prokázat, bude hrazena.

„Skutečnost a určitost“ směřují jednak k vyloučení budoucí škody, která se dosud nematerializovala,<sup>112</sup> a dále škody hypotetické. Soudy ES však uznávají, že žaloba na náhradu škody je přípustná (tj. nen předčasná) v případě, kdy vznik škody je v okamžiku podání žaloby možné předvídat s dostatečnou pravděpodobností, tedy kdy se jedná o škodu, která je bezprostřední a předvídatelná, nicméně v okamžiku podání žaloby a rozhodování soudu ji ještě není možné přesně stanovit.<sup>113</sup> Řešení, které volí v podobných situacích soudy ES, je konstatovat porušení práva a potvrdit nárok na náhradu škody pro žalobce. Určen konkrétní výše škody je pak ponecháno na dohodě účastníků řízení, typicky tedy žalobce a Komise. V případech odpovědnosti členského státu za porušení práva ES, které jsou projednány soudy Společenství v rámci řízení o předběžné otázce, je kalkulace konkrétní výše náhrady škody vždy záležitostí soudů členských států.

Kalkulace výše náhrady škody je věrná principu plné reparace; úspěšnému žalobci by měla být poskytnuta náhrada škody v takové výši, v které by se nalézal jeho majetek v případě, kdyby ke škodné události nedošlo.<sup>114</sup> Poškozený má obecnou povinnost snažit se o minimalizaci škody; minimalizace výše škody však nezahrnuje přenesení vzniklé škody do ceny finálního výrobku a její *de facto* přenesení na konečného kupce či spotřebitele. V takovém případě dochází naopak ke snížení výše hrazené škody o částku přenesenou dále.<sup>115</sup> Náhrada škody konečně zahrnuje také úrok z prodlení.<sup>116</sup>

Zajímavou otázkou v rámci náhrady škody je „ztráta naděje“. Jedná se o situace, kdy sice došlo k protiprávnímu jednání, nicméně není jisté, že kdyby k protiprávnímu jednání nedošlo, tak by byl žalobce schopen realizovat zamýšlenou operaci, resp. by v ní byl úspěšný. V právu ES se otázky náhrady škody za ztrátu naděje vyskytují typicky v otázkách veřejných zakázek a zaměstnaneckých sporů. První zmiňovaná oblast je klasickou ukázkou tohoto typu sporů: o veřejnou zakázku se ucházejí společnosti A, B, C a D. Zadavatel zakázky ze soutěže protiprávně vyloučí společnost A. Ta se následně domáhá náhrady škody. Není pochyb o tom, že vyloučení bylo protiprávní. Je však pochybnost o tom, zda kdyby k protiprávnímu vyloučení nebylo bývalo došlo, tak že by ve veřejné soutěži zvítězila právě společnost A a nikoliv třeba společnost B či C. Soud prvního stupně nicméně ztrátu naděje získat veřejnou zakázku v podobném případě vyloučil s tím, že ztráta naděje získat smlouvu k uskutečnění veřejné zakázky není skutečnou a existující, ale pouze hypotetickou škodou.<sup>117</sup>

Stejně rezervovaný ke ztrátě naděje byl Soud prvního stupně kupř. v případě *Farrugia*.<sup>118</sup> Zde došlo k protiprávnímu vyloučení lékaře z konkurzu o výzkumný pobyt ve Spojeném království. Chybou Komise by tento uchazeč vyloučen pro formální nedostatky již v okamžiku podání přihlášky, tzn. že jeho žádost o výzkumný pobyt nebyla vůbec věcně hodnocena. Rozhodnutí Soudu prvního stupně v této věci bylo vskutku šalamounské: na jednu stranu uznal možnost náhrady škody za ztrátu naděje, na druhou stranu ale podrobil



tento typ náhrady škody tak obtížnému důkaznímu břemenu, že jej v podstatě znemožnil. Vyžadoval totiž schopnost žalobce prokázat, že kdyby k chybě Komise nedošlo, tak by byl býval stipendium pro výzkumný pobyt dostal. Nicméně s ohledem na to, že právě v důsledku chyby Komise kandidát v dalším procesu žádosti o stipendium již nepokračoval, tedy že si mimo jiné nevyžádal potvrzení od případné hostující instituce ve Spojeném království či další dokumenty, nebyl reálně schopen takový důkaz poskytnout.

Lze tedy konstatovat, že postoj soudů ES k přiznávání náhrady ztráty naděje je spíše rezervovaný. Tato skutečnost však nemusí být v praxi pro žalobce fatální, funkci, kterou plní náhrada ztráty naděje, může totiž do značné míry převzít náhrada imateriální újmy. Hranice mezi oběma kategoriemi je v praxi dost neostrá: kupř. v již zde několikrát citované kauze *New Europe Consulting*<sup>119</sup> došlo pochybením Komise k pošramocení pověsti společnosti stejného jména, která byla činná v rozvojové pomoci v zemích střední Evropy počátkem 90. let (program PHARE). Toto poškození pověsti mělo za následek *de facto* vyloučení společnosti NEC ze zakázek v tomto regionu. Z tohoto důvodu žádala společnost NEC mimo jiné náhradu škody za ztrátu naděje na uzavření zakázky v České republice ve výši 800 tisíc EUR. Domnívala se totiž, že kdyby ze strany Komise nedošlo k poslání faxové zprávy, kterou poškodila pověst NEC, tak by k uzavření smlouvy bezpochyby došlo. Soud prvního stupně tuto žádost zamítl s tím, že škoda není skutečná a reálná.<sup>120</sup> Nicméně, stejným rozhodnutím přiznal společnosti NEC náhradu imateriální újmy za poškození pověsti společnosti, které mělo za následek reálné vyloučení společnosti z možnosti ucházet se o další zakázky v rámci programu PHARE.<sup>121</sup>

## 5. Příčinná souvislost a předvídatelnost následku

Otázky příčinné souvislosti (kauzálního nexu), tedy třetí základní podmínky vzniku mimosmluvní odpovědnosti, nejsou v právu ES příliš rozpracovány. S ohledem na výše zmíněný restriktivní výklad toho, co je „dostatečně závažným porušením“, se soudy ES zpravidla k otázkám kauzality ve své argumentaci ani nedostanou, neboť odpovědnost Společenství či členského státu vyloučí již v okamžiku zkoumání protiprávnosti.

Požadavek na standard příčinné souvislosti pro vznik mimosmluvní odpovědnosti Společenství formuje především judikatura Soudu prvního stupně. Ta zpravidla (jednotlivé formulace se mírně liší) požaduje, aby škoda byla nevyhnutelným a bezprostředním následkem protiprávního jednání,<sup>122</sup> či aby vzniklá škoda byla dostatečně přímým následkem protiprávního jednání, tedy aby protiprávní jednání bylo určující příčinou škody.<sup>123</sup> Judikatura tak stanoví dvě podmínky:

1. vznik škody je nutným následkem protiprávního jednání (*conditio sine qua non*, tedy pokud by nedošlo k protiprávnímu jednání, škoda by nenastala);
2. jedná se o škodu bezprostřední a takovou, kterou mohl rozumně či racionálně uvažující subjekt předvídat.<sup>124</sup>

První podmínka vylučuje situace, v nichž by škoda vznikla i v případě, kdyby k žádnému protiprávnímu jednání ze strany orgánů ES či orgánů členského státu nedošlo.<sup>125</sup> Soudní dvůr má tendenci vnímat alternativní či konkurenční příčiny jako nedostatečně prokázání kauzality; pokud kupř. došlo ke stažení nabídky v rámci soutěže o veřejnou zakázku, které bylo částečně přičitatelné jednání Komise a částečně jednání ministerstva kandidátské země, pak není škoda vnímána jako nutný následek jednání instituce ES.<sup>126</sup>

Druhá podmínka směřuje k omezení možného řetězce událostí, které je ještě možné považovat za přímý následek protiprávního jednání. Kdy je vznik škody bezprostřední a kdy příliš vzdálený bude záležet na posouzení individuálního případu. Kupř. v případě protiprávního odnětí subvencí je bezprostředním následkem škoda ve výši odňaté částky. Skutečnost, že se daný subjekt dostal zároveň v důsledku poklesu zájmu o vyráběné produkty či snížení odbytu na evropském trhu do platební neschopnosti, již ale může být dána i jinými faktory, jako třeba strukturálními problémy trhu či špatným řízením společnosti.<sup>127</sup>

O nikoliv bezprostřední škodu, resp. o přetržení kauzálního nexu intervencí třetí strany, se jednalo v případě *Hamill*.<sup>128</sup> V tomto případě poskytla Komise protiprávně informace o jednom svém zaměstnanci britské policii, včetně údajů o tom, kdy se bude daná osoba vyskytovat na území Spojeného království. Na

základě těchto informací byl pan Hamill britskou policií zadržen a vyslýchán. Po svém propuštění zažaloval Komisi o náhradu škody. Soudní dvůr akceptoval odpovědnost Společenství za nemajetkovou újmu, kterou zadržení panu Hamillovi způsobilo. Naproti tomu však odmítl přiznat náhradu škody za zadržení a věznění s tím, že mezi jednáním Komise a jednáním britských orgánů činných v trestním řízení nebyla bezprostřední příčinná souvislost.<sup>129</sup> Nevyslovené východisko argumentace Soudního dvora je to, že britské orgány činné v trestním řízení by byly bývaly mohly pana Hamilla zatknout i bez protiprávního poskytnutí informací o jeho cestě do Anglie ze strany Komise.

Poněkud odlišný obraz o bezprostřednosti příčinné souvislosti poskytuje kauza *Rechberger*.<sup>130</sup> V ní se skupina jednotlivců domáhala náhrady škody po Rakousku za to, že Rakousko nesprávně implementovalo „pojistná“ ustanovení směrnice o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy („*package travel*“). Žalobci si ve výchozím řízení před rakouským soudem objednali souborné zájezdy v novinové loterii, na které dopadala tato směrnice a také povinnost poskytovatelů tohoto druhu zájezdů se pojistit pro případ platební neschopnosti. Poskytovatel těchto zájezdů však podcenil zájem, který bude o tuto formu propagace, tedy výhodné nabídky zájezdů v populárním denním tisku, a v důsledku značného zájmu zkrachoval. S ohledem na otázku náhrady škody těmto jednotlivcům bylo Rakousko ochotno akceptovat protiprávnost svého jednání (absenci řádné implementace směrnice), namítalo však, že mezi nesprávnou implementací a škodou vzniklou jednotlivcům není bezprostřední a předvídatelná příčinná souvislost; škoda vzniklá žalobcům byla dána komerčně riskantním počínáním třetí osoby (cestovní kanceláře), nikoliv pochybením členského státu při implementaci.

Soudní dvůr však s argumentací Rakouska nesouhlasil. Konstatoval, že směrnice stanoví cíl, kterého má členský stát dosáhnout. Cílem je chránit spotřebitele v případě insolventnosti poskytovatele zájezdu bez ohledu na to, zda došlo na straně poskytovatele zájezdu ke komerčně nerozumnému počínání či je jeho insolventnost důsledkem nepředvídatelných a výjimečných okolností.<sup>131</sup> Tím se sice poněkud vyhnul otázce příčinné souvislosti, nepřímo však naznačil, že i poněkud delší řetězec událostí může stále splnit podmínku bezprostřední příčinné souvislosti.

Dlouhý a komplexní řetězec kauzality představuje také náhrada škody, které se vůči ES domáhaly evropské společnosti, na jejichž produkty bylo v důsledku předchozího porušení pravidel Světové obchodní organizace Evropským společenstvím uvaleno ze strany USA vyrovnávací clo. Jednalo se o dohru ve známé „banánové“ kauze, tedy přijetí úpravy ES o regulaci trhu s banány, která byla následně shledána v rozporu s právem WTO. V těchto případech byla významným faktorem neurčitosti vztahů mezi příčinou a následkem skutečnost, že poškozená strana má při urovnávání sporů v rámci WTO volbu, zda bude požadovat odvetu či nikoliv, a pokud odvetná opatření zvolí, může také zvolit typ produktu, na který je vztáhne. Příčinná souvislost mezi tím, že ES porušila pravidla WTO s ohledem na dovoz banánů, a tím, že USA uvalí vyrovnávací clo na dovoz baterií a monočlánek z vybraných zemí EU, je sice důsledkem nezbytným, nicméně obtížně předvídatelným, neboť závisí výlučně na úvaze vlády USA. Soud prvního stupně nicméně v tomto případě došel k závěru, že se jednalo o přímou příčinnou souvislost.<sup>132</sup> Nelze tedy než uzavřít, že zkoumání nevyhnutelnosti a bezprostřednosti vztahu mezi porušením práva ES a vzniklou škodou tak bude silně závislé na skutkových okolnostech jednotlivých sporů.

## 6.

### *Pluralita škůdců a spoluzavinění*

Právo ES zná kategorii spoluzavinění a v otázkách náhrady škody s ní běžně pracuje. Např. rozhodnutí ve věci *Adams*<sup>133</sup> se týkalo bývalého manažera švýcarské farmaceutické společnosti Hoffmann-La Roche, který poskytl Komisi cenné informace týkající se kartelu, na němž se jeho společnost podílela. Komise slíbila zachovat důvěrnost poskytnutých informací. Pan Adams následně společnost opustil, stejně jako Švýcarsko, a usadil se v Itálii. Nicméně poté, co Komise zahájila vyšetřování společnosti Hoffmann-La Roche, poskytla jí v rámci řízení kopie dokumentů předaných dříve panem Adamsem. Komise pana Adamse o poskytnutí dokumentů společnosti Hoffmann-La Roche neinformovala. Hoffmann-La Roche z nich však byla schopna identifikovat, kdo dokumenty poskytl. Pan Adams byl na její popud při své nejbližší návštěvě Švýcarska zatčen a odsouzen pro vyzrazení obchodního tajemství. Následně žaloval Komisi o náhradu škodu a imateriální újmy, která mu počínáním Komise vznikla.

Soudní dvůr dovedl, že ač bylo Společenství mimosmluvně odpovědné panu Adamsovi za to, že poskytlo informace, které vedly k jeho odsouzení, na straně pana Adamse bylo dáno spoluzavinění. Neinformoval totiž Komisi o tom, že jej bude jeho společnost schopna identifikovat coby informátora Komise již na základě poskytnutých dokumentů, které bude Komise tak jako tak muset odtajnit v rámci vedení řízení proti společnosti Hoffmann-La Roche. Stejně tak se nezajímal o průběh řízení vedeného Komisí proti jeho bývalé společnosti a vrátil se do Švýcarska, i když mu bylo známo, že se tak může vystavit trestnímu stíhání. Z těchto důvodů Soudní dvůr omezil odpovědnost Společenství na 50 % žalované částky.

Zajímavou a velice komplikovanou problematikou je spoluzavinění, resp. pluralita škůdců ve vztazích Společenství – členské státy. Podstatná část práva ES je prováděna orgány členských států. Jedná se o situace, ve kterých orgány členských států přímo aplikují právo ES, a to buď právní předpisy ES, případně následné instrukce či pokyny vydané orgány ES (typicky Komisí). Určit, kdo je odpovědný v případě, kdy orgány členských států poruší právo ES při jeho vnitrostátní aplikaci, může být často obtížné. Může se třeba jednat o situaci, kdy škoda byla způsobena správním aktem orgánu členského státu, který byl vydán na základě protiprávního předpisu ES za situace, kdy orgány členského státu neměly žádnou úvahu. Anebo se může jednat kupř. o situaci, kdy si na úrovni členského státu počínala nezákonně sama Komise, nicméně za správního „příspěvu“, tedy spoluúčasti orgánů členského státu.

Z těchto a podobných problémů vyvstávají dva okruhy otázek. Za prvé, klíčové je určení odpovědného subjektu a z toho plynoucí určení soudu, před kterým je nutné náhradu škody z titulu mimosmluvní odpovědnosti nárokovat. Za druhé, přichází v právu ES do úvahy odpovědnost sdílená<sup>134</sup> mezi Společenstvím a členským státem?

7.

#### *Odpovědný subjekt a soudiště*

Čl. 235 SES svěřuje rozhodování o mimosmluvní odpovědnosti Společenství do pravomoci soudů ES.<sup>135</sup> Soudní dvůr toto kompetenční ustanovení vyložil jako stanovení výlučné pravomoci soudů ES v otázkách náhrady škody v žalobách směřujících proti Společenství. Na druhou stranu soudům ES chybí pravomoc rozhodovat o mimosmluvní odpovědnosti členských států; pro tento typ sporů jsou příslušné výlučně soudy členských států. Řízení o předběžné otázce tvoří určitý typ komunikačního můstku v případech odpovědnosti členských států za škodu. Jak však bude osvětleno dále, provoz na můstku se omezuje na výklad práva ES. Prostřednictvím řízení o předběžné otázce nelze v současnosti řešit konkrétní kauzy sdílené odpovědnosti.

Výše popsané rozvržení pravomocí v otázkách mimosmluvní odpovědnosti sice nevylučuje sdílenou odpovědnost Společenství a členských států, vylučuje však možnost rozhodování o ní v rámci jednoho řízení. Problém spočívá v tom, že pokud Soudní dvůr dojde k závěru, že žaloba na náhradu škody má směřovat proti členskému státu a nikoliv proti Společenství, žalobu odmítne jako nepřipustnou. Pokud se tedy žalobce domnívá, že mu vznikla škoda a vznik této škody je přičitatelný jednak Společenství, jednak členskému státu, pak musí zahájit dvě paralelní řízení o náhradu škody. V rozsahu, v jakém je protiprávní jednání přičitatelné Společenství, je příslušným soudištěm Soud prvního stupně, v rozsahu, v jakém je přičitatelné orgánům členského státu, je soudištěm příslušný soud členského státu.

Pokusy o překonání této dvoukolejnosti a spojení obou typů řízení za pomoci řízení o předběžné otázce selhaly. Řešení, které se nabízelo, bylo v případě sdílené odpovědnosti zahájit řízení před soudem členského státu o náhradu škody. Soud členského státu by se následně v rámci řízení o předběžné otázce dotázal Soudního dvora, jaký je podíl Společenství na vzniklé škodě. Následně by aplikoval rozhodnutí Soudního dvora ve výchozím řízení a odsoudil členský stát k uhrazení zbylé části vzniklé škody. Soudní dvůr však pokus o podobný postup výslovně odmítl. V rozhodnutí ve věci *Granaria*<sup>136</sup> se holandský soud prostřednictvím předběžné otázky domáhal zjištění, zda skutečnost, že Soudní dvůr předchozím rozhodnutím konstatoval neplatnost nařízení ES, na jehož základě holandské orgány vydávaly správní akty, má za následek odpovědnost Společenství za škodu. Soudní dvůr na tuto otázku odmítl odpovědět s tím, že otázky mimosmluvní odpovědnosti Společenství podle čl. 288 SES nemohou být předmětem řízení v rámci řízení o předběžné otázce,<sup>137</sup> ale mají být vždy předmětem samostatného řízení (přímé žaloby) podle čl. 288 SES.

Důsledkem této neochoty Soudního dvora je rozštěpení řízení, a to i v případech, kdy se zřejmě skutečně jedná o sdílenou odpovědnost Společenství a členského státu, na dvě paralelní řízení: před soudem členského státu a před soudy ES. V takových případech je klíčovým posouzením žalobce identifikace (primárně) odpovědného subjektu a z toho plynoucí správná volba soudiště.

Pokud je předmětem soudního řízení navrácení nezákonně vybraných cel či poplatků, jsou příslušným soudištěm vždy soudy členského státu. Tyto poplatky, i když jsou vybírány na základě přímo aplikovatelných předpisů ES, jsou vybírány orgány členských států. Proto i v případě, kdy došlo k jejich nezákonnému vybrání z důvodu protiprávnosti jednání Společenství (kupř. právní předpis, na jehož základě byly vybrány, byl následně prohlášen Soudním dvorem za neplatný), pak se tak stalo aktem orgánů členského státu.<sup>138</sup>

Pokud se jedná o skutečnou odpovědnost za škodu a nikoliv pouze o vrácení nezákonně vybraných částek, je nutné zkoumat, kterému orgánu je nezákonné jednání možné přičíst. Obecně lze říci, že jestliže je alespoň část protiprávního jednání přičitatelná orgánům členského státu, jsou příslušným soudištěm soudy členského státu. Tento přístup je mimo jiné v souladu s principem decentralizované ochrany práv jednotlivců plynoucích z práva ES, která se má odehrávat primárně na úrovni členských států.<sup>139</sup>

Existují případy, ve kterých Soudní dvůr akceptoval projednání přímých žalob na náhradu škody směřujících proti Společenství a členským státům. Učinil tak z toho důvodu, že žalobci nebyli schopni dosáhnout na úrovni členského státu odpovídající náhrady škody, neboť náhrada škody nebyla v podobném případě podle vnitrostátního práva možná.<sup>140</sup> Tato linie judikatury staví Soudní dvůr do pozice subsidiárního fóra pro žaloby z náhrady škody pro porušení práva ES, přičitatelné jak orgánům Společenství, tak členským státům, ve kterých buď došlo k neúspěšnému vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků, či tyto opravné prostředky vůbec nejsou k dispozici.<sup>141</sup>

Z procesního hlediska by bylo jistě nejbezpečnější, také s ohledem na zachování lhůt, paralelní podání žalob na náhradu škody jednak před soudem členského státu, jednak před Soudem prvního stupně. Judikatura Soudního dvora však v podobných případech předvídá jakýsi vztah subsidiarity náhrady škody ze strany Společenství vůči probíhajícímu řízení ve stejné věci před soudy členského státu. V případě zahájení paralelních řízení na úrovni členského státu a před soudy ES totiž soudy ES konstatují, že „... je-li tatáž škoda předmětem dvou žalob na náhradu škody, jedné podané proti členskému státu před vnitrostátním soudem a druhé proti Společenství před soudem Společenství, může se ukázat jako nezbytné před určením výše škody, za kterou bude Společenství považováno za odpovědné, vyčkat rozhodnutí vnitrostátního soudu o případné odpovědnosti členského státu, aby bylo zabráněno tomu, že žalobce bude z důvodu rozdílného posouzení mezi oběma odlišnými soudy nedostatečně nebo zneužívajícím způsobem odškodněn“.<sup>142</sup> Tento postup, tedy přerušení řízení nebo odmítnutí žaloby před soudy ES pro její předčasnost, je a bylo předmětem kritiky. V praxi dochází k minimalizaci odpovědnosti Společenství a ztížení možnosti jednotlivců domoci se účinné náhrady škody.<sup>143</sup>

## 8. *Sdílená odpovědnost*

Výše uvedené procesní obtíže při uplatňování sdílené odpovědnosti však nevyklučují její reálný vznik. Její realizace však bude poněkud svérázná v tom smyslu, že bude záležet na soudech každého z obou odpovědnostních systémů, tedy soudů ES a soudů členských států, aby rozhodly, do jaké míry je Společenství či členský stát odpovědný. Na druhou stranu se však bude jednat o sdílenou odpovědnost a nikoliv o dvě nezávislé odpovědnosti: nejenom, že zde existuje pouze jedna škoda, u které není zpravidla možné určit dílčí podíly jednotlivých subjektů, ale jednání obou subjektů (Společenství a členského státu) navíc bývají provázána a obě přispívají ke vzniku škody.

Podobný režim přirozeně není schopen vyloučit situace, kdy oba typy soudů akceptují plnou odpovědnost či ji oba odmítnou. Podobným problémům je možné předejít výše uvedenou praxí soudů ES: pokud jsou podány paralelní žaloby, soud ES řízení přeruší. Nicméně pokud se o paralelním řízení druhá strana nedozví či je jedno řízení zahájeno až po skončení druhého, rozhodnutí soudů ES o tom, že Společenství nahradí úspěšnému žalobci např. 50 % škody, nikterak neváže soudy členských států nahradit zbytek a naopak. Je

otázkou, nakolik by šlo v podobných situacích argumentačně využít čl. 10 SES, tedy povinnost upřímné a loajální spolupráce mezi Společenstvím a členskými státy, mimo jiné tedy také mezi soudy obou systémů.

Soudní dvůr nicméně stanovil, že předchozí zamítnutí žaloby o náhradu škody proti Společenství nestanoví překážku projednání žaloby na náhradu škody vůči členskému státu před vnitrostátními soudy, avšak pouze za předpokladu, že náhrada škody je uplatňována z jiných důvodů, než tomu bylo před Soudním dvorem.<sup>144</sup> Jaké konkrétní „jiné důvody“ má Soudní dvůr namysli není patrné: je otázkou, zda by se o „jiný důvod“ jednalo již v okamžiku, kdy by žalobce opíral svůj nárok na náhradu škody o protiprávní jednání (delikt), správní akt orgánu členského státu, zatímco žaloba před soudy ES by se kupř. opírala o správní akt vydaný orgánem ES.

Typické situace, ve kterých bude vznikat sdílená odpovědnost Společenství a členského státu, jsou především trojího typu:

1. společné jednání (či kvalifikované opomenutí) ze strany Společenství a orgánů členských států způsobí jednotlivci škodu;
2. orgány členských států přímo aplikují úpravu ES, která se následně prokáže být v rozporu s právem ES;
3. členský stát implementuje a následně vynucuje směrnici ES, která je posléze ze strany Soudního dvora prohlášena za neplatnou.

Společné jednání/opominutí ze strany Společenství a orgánů členských států může mít různé podoby. Může se jednat o jakési „řetězení“ jednotlivých aktů obou či jakousi „subsumpci“, tedy situaci, kdy je akt jednoho podkladovým rozhodnutím pro akt druhého. Příkladem první situace může být rozhodnutí ve věci *Kampffmeyer*.<sup>145</sup> V rámci regulace společného trhu obilovin byla výkupní centra členských států oprávněna za určitých podmínek uvalit ochranná opatření v podobě vyrovnávacích poplatků při dovozu z jiných členských států. Německé orgány dne 1. 10. 1963 stanovily, že žádný poplatek vybírat nebudou. V okamžité reakci na toto sdělení uzavřeli žalobci kupní smlouvy na dovoz kukuřice z Francie. Odpoledne stejného dne německé orgány své rozhodnutí suspendovaly. Komise posvětila rozhodnutí německých orgánů rozhodnutím ze dne 3. 10. 1963 a dokonce prodloužila jeho aplikaci až do 4. 10. 1963.

V následujících řízeních, a to jak na úrovni Společenství, tak před německými soudy, byla rozhodnutí obou orgánů (jak orgánů německých, tak Komise) shledána v rozporu s právem ES. Rozhodnutí Komise bylo Soudním dvorem zrušeno. Kdo však byl odpovědný za škodu? Německé orgány, které protiprávní situaci původně způsobily, či Komise, která je potvrdila a prodloužila? Soudní dvůr o přímé žalobě na náhradu škody proti Společenství nerozhodl; jak již bylo zmíněno výše, pouze konstatoval porušení práva ES a přerušil řízení do té doby, než rozhodnou o náhradě škody německé soudy. Jak uvádí P. Oliver, žaloba byla o dvacet let později v tichosti vyškrtuta ze seznamu případů vedených před Soudním dvorem.<sup>146</sup> Soudní dvůr však v dané věci *de facto* uznal sdílenou odpovědnost Společenství a členských států, mimo jiné také proto, že odmítl argument Komise o tom, že měla pouze dozorcí pravomoc a pouze „potvrzovala“ rozhodnutí německých orgánů.

Ještě zajímavější jsou případy, kdy rozhodnutí Komise tvoří typ „podkladového rozhodnutí“ pro rozhodnutí orgánů členského státu či naopak: Komise jedná a rozhoduje na základě podkladů poskytnutých členským státem. Příkladem prvního typu rozhodnutí je kauza *Krohn*.<sup>147</sup> Zde dovozce požádal německé orgány o dovozní licenci pro import manioku z Thajska. Úprava ES pro dovoz této komodity stanovovala, že orgány členského státu toto povolení vydají, s výjimkou situace, kdy Komise informuje odpovědný orgán členského státu, že podmínky dané dohodou o spolupráci mezi ES a Thajskem nejsou splněny. Německé orgány vskutku obdržely faxovou zprávu od Komise, že žádost má být zamítnuta. Postupovaly tedy dle instrukcí Komise, ty se však později ukázaly nesprávné. Soudní dvůr v tomto případě akceptoval možnost žaloby vůči Společenství. Jako příklad druhého typu rozhodnutí, tedy kdy Komise jedná na základě podkladů, rozhodnutí či informací obdržených z členského státu, pro které platí stejné principy, je věc *Borelli*.<sup>148</sup>

V případě, kdy členský stát vnitrostátně vynucuje právní úpravu ES, která se následně ukáže být v rozporu s právem ES, odpovědnost za škodu tíží Společenství. Otázka se přirozeně komplikuje v okamžiku, kdy daná úprava skýtala členskému státu dostatečné množství volní úvahy při implementaci, jejímž použitím se mohl nezákonostní při aplikaci vyvarovat.

S ohledem na nedávnou situaci v České republice a i dalších nových členských státech lze na závěr zmínit další zajímavou možnost společné odpovědnosti, která může být také podřazena pod první situaci: orgány nového členského státu aplikují těsně po přistoupení nového členského státu právo ES, které nebylo v okamžiku jeho aplikace přeloženo a řádně publikováno v jazyce daného členského státu.<sup>149</sup> Soudní dvůr konstatoval, že nařízení nepublikované v českém jazyce nemůže být vymáháno vůči jednotlivcům v ČR.<sup>150</sup> Pokud se tak stalo, pak si český správní orgán počínal nezákonně. Porušil tedy právo ES a vzniká otázka náhrady škody. Ta by se v konkrétním případě zřejmě omezila na vrácení vybrané pokuty (včetně úroků) a náhrady nákladů řízení, představitelné jsou však i scénáře další.

Zajímavým typem sporů, který by mohl vzniknout z posledně naznačené situace, kdy členský stát uhradil škodu, jež vznikla jednotlivcům aplikací legislativy ES, která byla následně shledána být v rozporu s právem ES, je otázka regresu členského státu vůči Společenství. Znění čl. 288 SES nikterak neomezuje okruh subjektů, které mohou žalovat na mimosmluvní odpovědnost Společenství; není tedy důvod z okruhu těchto subjektů vylučovat členský stát.



### III. Odpovědnost za porušení práva ES v aplikační praxi soudů členských států

Jak již bylo uvedeno výše, obecné systémy odpovědnosti za škodu pro porušení práva ES členským státem nebo jednotlivcem jsou systémy otevřené. Minimální požadavky práva ES se prolínají s úpravou vnitrostátní; výchozí úpravou je vnitrostátní úprava náhrady škody, která je stále více modifikována požadavky práva ES. Zatímco v oblasti odpovědnosti členských států za škodu požadavků ze strany Soudního dvora ve jménu rovnocennosti a plné účinnosti stále přibývá, oblast odpovědnosti jednotlivce za škodu zůstává prozatím dotčena minimálně.

Uchopit a popsat praxi žalob na náhradu škody za porušení práva ES v praxi právních řádů členských států je obtížné. Vyžadovalo by to studium dnes již 27 právních řádů a stovek, často nepublikovaných, soudních rozhodnutí. Také z tohoto důvodu práce, která by se zabývala aplikační praxí judikatury Soudního dvora na úrovni členských států, neexistuje. Jako v mnoha jiných oblastech práva ES je známá pouze „lucemburská“ verze toho, co to je a jak by měla fungovat náhrada škody, nikoliv již 27 paralelních realit. Z těch několika málo existujících studií, kde se autoři pokoušeli zmapovat situaci v jednom, dvou či třech členských státech, lze učinit několik zobecňujících poznatků.

Za prvé, právo ES proměňuje vnitrostátní přístup soudů členských států k mimosmluvní odpovědnosti státu jen zvolna a obtížně. Pokud jsou soudy některých členských států skutečně ochotny přiznávat náhradu škody za porušení práva ES, činí tak zpravidla proto, že tato možnost byla dána vnitrostátním právem již před judikaturou *Francovich* či *Brasserie*. Naopak státy, které byly k náhradě škody vůči veřejné moci restriktivní, zůstávají restriktivní i nadále. Vytvářejí judikatorní konstrukce, aby odpovědnost veřejné moci omezily či *de facto* vyloučily.<sup>151</sup> Pokud nakonec dojde k proměně podmínek odpovědnosti veřejné moci za škodu na vnitrostátní úrovni, vrcholné soudy členských států tak činí s odkazem na vlastní ústavnost či další argumenty; právo ES, ač hraje jistě silnou roli, není zmiňováno jako hlavní hnací síla proměny.<sup>152</sup>

Za druhé, pokud k nějaké změně v judikatuře soudů členských států dochází, děje se tak typicky v důsledku přímé intervence Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce, předložené nižšími soudy, často soudy prvního stupně. Soudy členských států se pouze zřídka pouštějí do samostatného posuzování rozporu vnitrostátní úpravy s právem ES, tedy první z podmínek odpovědnosti za škodu. Případy, kdy dochází k náhradě škody na úrovni členského státu, se tak reálně omezují na situace, kde došlo ke konstatování protiprávnosti (rozporu s právem ES) ze strany Soudního dvora, a to buď v rámci řízení o předběžné otázce, či řízení o porušení Smlouvy dle čl. 226 SES. Dochází tak k zajímavé justiční symbióze: Soudní dvůr konstatuje protiprávnost, tedy splnění první podmínky odpovědnosti za škodu, zatímco soudy členského státu přezkoumají podmínky další – kauzalitu a výši škody.<sup>153</sup>

Za třetí, soudy členských států nemívají problém akceptovat odpovědnost za porušení práva ES ze strany veřejné správy, tedy široce vnímaných orgánů veřejné správy. Problémové jsou však otázky odpovědnosti moci zákonodárné a moci soudní.

Prvně jmenovaný typ odpovědnosti je problematický s ohledem na doktrínu suverenity parlamentu a základy ústavního řádu. Kupř. anglický ústavní systém vnímá (teoreticky) ničím neomezenou suverenitu imperiálního parlamentu jako základní stavební kámen britské ústavnosti.<sup>154</sup> Jedním ze zdrojů zásadního omezení suverenity britského parlamentu je právě právo

ES a mimo jiné též odpovědnost za škodu způsobenou aktem parlamentu, kterou britské soudy musely po dlouhém soudním řízení ve věci *Factortame* nakonec akceptovat.<sup>155</sup>

I jiné systémy však měly s akceptací myšlenky přímé odpovědnosti moci zákonodárné za porušení práva ES, tedy myšlenky, která stála u kolébky principu odpovědnosti členského státu za škodu ve věcech *Francovich* a *Brasserie*, obtíže. A. Barav např. uvádí zajímavou praxi francouzských správních soudů v čele se státní radou (Conseil d'Etat), které v případech porušení práva ES ze strany francouzského zákonodárce raději vyslovují protiprávnost správních aktů, které legislativu přijatou zákonodárcem v rozporu s právem ES aplikovaly, a přiznávají náhradu škody vůči orgánům moci výkonné, než aby vyslovily porušení práva ES (přímo) ze strany moci zákonodárné.<sup>156</sup>

Druhý typ odpovědnosti, tedy odpovědnost moci soudní, byl s konečnou platností potvrzen rozhodnutím Soudního dvora ve věci *Köbler*.<sup>157</sup> Pan Köbler byl profesorem univerzity v rakouském Innsbrucku. V roce 1996 podal dle § 50a rakouského zákona o platech z roku 1956 (Gehaltsgesetz)<sup>158</sup> žádost o zvláštní příplatek ke své penzi za délku služby coby univerzitní profesor. Dle zmiňovaného § 50a zákona o platech má na daný příspěvek nárok profesor, který pracoval v této funkci na rakouských univerzitách po dobu nejméně patnácti let. Pan Köbler měl daný počet let odpracován, avšak nikoliv výlučně na rakouských univerzitách, ale též na univerzitách jiných členských států EU (ve Spolkové republice Německo). V konečném rozhodnutí ve věci pana Köblera, kterým rakouský Správní soudní dvůr (Verwaltungsgerichtshof) zamítl jeho odvolání, spatřoval pan Köbler nepřímou diskriminaci v rozporu se základní komunitární svobodou volného pohybu pracovních sil v rámci Společenství. Proto podal u Zemského civilního soudu ve Vídni (Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien) žalobu na náhradu škody.

Ve svém rozhodnutí o předběžné otázce, předložené právě Zemským soudem ve Vídni, Soudní dvůr konstatoval, že členské státy jsou povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivcům porušením komunitárního práva, za které jsou odpovědní, a to i v případě, kdy porušení vyplývá z rozhodnutí soudu rozhodujícího v poslední instanci.<sup>159</sup> Soudní dvůr se však již nezabýval otázkou, který soudní orgán má o náhradě škody rozhodnout. Zde odkázal na procesní autonomii členských států.

Právě tento typ problémů organizačního charakteru je však kamenem úrazu. V případě Rakouska, tedy domovského státu profesora Köblera, rakouský zákon o odpovědnosti za výkon státní moci (Amtshaftungsgesetz)<sup>160</sup> ve svém čl. 2 odst. 3 výslovně vylučoval odpovědnost rakouského státu za rozhodnutí soudů posledního stupně.<sup>161</sup> Logika tohoto ustanovení je dvojitá: Za prvé, je zde pochopitelná potřeba jednou ukončit právní spor, a to i za cenu toho, že rozhodnutí nemusí být korektní. Požadavek právní jistoty však v konečné fázi převládne nad požadavkem spravedlnosti. Za druhé, i kdyby bylo možné znovu posuzovat spory rozhodnuté v konečné instanci, pak se nezdálo zákonodárci vhodné, aby soud prvního stupně, rozhodující o odpovědnosti za škodu, *de facto* přezkoumával zákonnost rozhodnutí nejvyššího soudu.<sup>162</sup>

Do tohoto právního rámce, který činí rakouské soudy posledního stupně (Oberster Gerichtshof, Verwaltungsgerichtshof a Verfassungsgerichtshof) neodpovědné, přichází Soudní dvůr s rozhodnutím ve věci *Köbler*. V tomto rozhodnutí, ke kterému ve svém podání rakouská a další vlády detailně rozebíraly obtíže, které by jim seznání odpovědnosti za škodu způsobenou soudním rozhodnutím, které porušuje právo ES, způsobilo, Soudní dvůr s nebyvalou lehkostí konstatuje, že určení soudu, který má rozhodovat o nárocích na náhradu škody způsobené porušením práva ES ze strany členského státu, je v kompetenci členského státu.<sup>163</sup> Hledání smysluplného řešení zaměstnává rakouské právníky již několikátý rok.<sup>164</sup>

## 1. Odpovědnost za škodu za porušení práva ES v českém právu

Doposud nám není znám jediný případ, kdy by se český soud zabýval odpovědností za škodu způsobenou fyzické či právnické osobě porušením práva ES ze strany orgánů ČR či ze strany jiné fyzické či právnické osoby. Čtyři roky po přistoupení ČR k EU je tento typ nároků, které jsou, jak bylo objasněno výše, ze své podstaty „zbytkové“, tedy přicházející na řadu v okamžiku, kdy se fyzická či právnická osoba není schopna domoci přímého prosazení práva ES, zatím předčasný.

Minimálně s ohledem na odpovědnost ČR za škodu způsobenou fyzickým a právnickým osobám porušením práva ES však není pochyb o tom, že tyto otázky budou muset být v judikatorní praxi českých soudů záhy řešeny. Česká republika je prozatím s ohledem na porušování práva ES „premiátem“ mezi novými členskými státy. Ke konci roku 2007 již bylo v šesti případech<sup>165</sup> Soudním dvorem konstatováno

porušování práva ES ze strany ČR v důsledku absence implementace směrnic. Lze si velice dobře představit situaci, kdy se kupř. zubní lékař z jiného členského státu ES, který v důsledku neprovedení směrnice Rady 78/6866/EHS ze dne 25. července 1978 o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci zubních lékařů obsahující opatření k usnadnění účinného výkonu práva usazování a volného pohybu služeb<sup>166</sup> nebyl schopen praktikovat na území ČR, bude domáhat náhrady škody. Právní postavení žalobců o náhradu škody bude ve všech výše citovaných případech usnadněno, neboť existence odsuzujícího rozsudku proti ČR znamená konstatování protiprávnosti jednání ČR ze strany Soudního dvora. Opožděná implementace zároveň znamená, že porušení práva ES ze strany ČR bylo dostatečně závažné.<sup>167</sup>

Podmínky odpovědnosti za škodu pro porušení práva ES ze strany ČR, které bude český soud při rozhodování o náhradě škody povinen aplikovat, tvoří výše uvedená trojice podmínek stanovená rozhodnutím ve věci *Brasserie*.<sup>168</sup> Podmínky, předvídané zákonem č. 82/1998 Sb., ustupují podmínkám vlastním právu ES. V ostatních otázkách, tedy v těch, které nebyly řešeny judikaturou Soudního dvora, zůstává nicméně v nárocích vůči ČR platným právem režim zákona č. 82/1998 Sb., při odpovědnosti fyzických či právnických osob za porušení práv ES pak obecný režim občanského zákoníku.

Zákon č. 82/1998 Sb. se vztahuje na dva druhy pochybení veřejné moci: nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup. Zatímco nezákonné rozhodnutí je v § 7 a 8 blíže vymezeno, nesprávný úřední postup v § 13 blíže specifikován není. Ve vztahu mezi oběma ustanoveními lze uvažovat o vztahu speciality, nesprávným úředním postupem může být zřejmě vše, co neúští v rozhodnutí.<sup>169</sup>

V současnosti lze jen obtížně spekulovat, ve kterých bodech prolínání komunitárních minimálních standardů, stanovených judikaturou Soudního dvora, může dojít ke konfliktům s českou úpravou odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Je však možné poukázat na dvě oblasti, ve kterých je tento zákon, resp. na něj navazující judikatura soudní, již dnes v patrném rozporu s úpravou práva ES. Jde jednak o otázku odpovědnosti ČR za legislativní opomenutí (protiprávní legislativní nečinnost) a dále pak odpovědnosti za porušení práva ES přičitatelné rozhodnutí moci soudní.<sup>170</sup>

### 1.1 *Zákonodárna nečinnost*

Otázka protiprávní nečinnosti (legislativního opomenutí) českého parlamentu nabývá klíčového významu v problematice pozdní implementace či absence implementace směrnic. V případě, že parlament nepřijme včas implementační předpis či přijme předpis, který je v rozporu s právem ES,<sup>171</sup> může se jednotlivec domáhat náhrady škody pro pochybení přičitatelné parlamentu?

V rámci systematiky zákona č. 82/1998 Sb., by bylo možné protiprávní opomenutí přijmout právní úpravu vnímat jako typ nesprávného úředního postupu. Zákon č. 82/1998 Sb. nikterak neomezuje okruh odpovědných subjektů.<sup>172</sup> Stejně tak nevymezuje, co je třeba rozumět „nesprávným úředním postupem“. Nejvyšší soud však v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, dovedil, že proces přijímání zákonů v Poslanecké sněmovně PČR není úředním postupem ve smyslu § 13 OdpŠk. V kauze šlo o žalobu na náhradu škody vlastníků nemovitostí vůči České republice, která jim byla způsobena neústavní regulací výše nájmu. Otázka, kterou řešil Nejvyšší soud coby soud dovolací, byla, zda mohou vlastníci nemovitosti žalovat na nesprávný úřední postup a získat náhradu škody v případě, kdy Parlament ČR neschválí vládní návrh zákona, kterým má k deregulaci dojít. Navrhovaný zákon měl naplnit nálezy Ústavního soudu, které již dříve označily regulaci nájmu v tehdejší podobě za neústavní. Klíčová pasáž z rozsudku NS k této otázce zněla:

„Odpovědnost státu podle zákona č. 82/1998 Sb. je zásadně spojována s nesprávným úředním postupem orgánů moci výkonné a soudní. Vzhledem k tomu, že Parlament tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem je vrcholným orgánem moci zákonodárné ..., který v podmínkách zastupitelské demokracie rozhoduje hlasováním svých členů – poslanců a senátorů o přijetí či nepřijetí předloženého návrhu zákona, přičemž neexistuje a ani existovat nemůže pravidlo či předpis o tom, jak který poslanec, senátor či poslanecký nebo senátorský klub má při přijímání zákonů hlasovat ..., nelze proces přijímání



zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu považovat za úřední postup ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. a – pokud pravidla jednacího řádu Poslanecké sněmovny nebo Senátu byla zachována – už vůbec nelze uvažovat o ‚soudní‘ kontrole, zda výsledek hlasování je správný či nesprávný. Jde o princip ústavní suverenity moci zákonodárné, která je odpovědná lidu.“<sup>173</sup>

S ohledem na výše uvedené asi není třeba dlouze rozebírat, že tento názor Nejvyššího soudu, pokud by měl mít za následek obecné vyloučení odpovědnosti moci zákonodárné, je v rozporu s právem ES, které právě odpovědnost státu za legislativní nečinnost (neprovedení směrnice) výslovně vyžaduje. Je pravdou, že je možné, s ohledem na výše uvedený francouzský přístup, konstruovat odpovědnost moci zákonodárné „oklikou“, tedy tím, že za legislativní pochybení budou odsuzovány správní orgány, aplikující úpravu, která je v rozporu s právem ES. Z hlediska požadavků práva ES to nemusí být problém, pokud to neztěžuje právní postavení jednotlivců: funkční náhrada škody je garantována a je jedno, zda je v odsuzujícím rozsudku identifikován coby škůdce parlament nebo ministerstvo.

Problém s konstrukcí odpovědnosti moci veřejné pouze skrze aplikační akty exekutivy však spočívá v situacích, kdy legislativa do řetězce mezi právním aktem a změnou v právní situaci jednotlivce vůbec nevstupuje: kupř. se jedná o legislativní akt, na jehož základě jsou (či nejsou) přímo utvářeny občanskoprávní vztahy mezi fyzickými osobami, aniž by byly vydávány jakékoliv správní akty k provedení zákona. Jiným příkladem je sama situace legislativního opomenutí či neprovedení směrnice; ani zde nelze dovodit odpovědnost exekutivy v okamžiku, kdy vláda řádně předložila návrh zákona, parlament jej však neschválil.<sup>174</sup> Také z těchto důvodů samotné francouzské správní soudy od výše uvedené konstrukce a v některých případech nefunkční konstrukce ustupují a akceptují odpovědnost francouzského státu za čistě legislativní pochybení.<sup>175</sup>

Na okraj lze poznamenat, že výše citovaný právní názor Nejvyššího soudu je také v rozporu s judikaturou českého Ústavního soudu. Ten ve svém plenárním nálezu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05, č. 252/2006 Sb., konstatoval, že: „Dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu ... je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, čl. 4 odst. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.“<sup>176</sup> I Nejvyšší správní soud vnímá, i když v jiném kontextu, Poslaneckou sněmovnu jako správní úřad,<sup>177</sup> který by tím pádem mohl být odpovědným subjektem.

Je otázkou, zda je logicky možné udržet konstrukci, že nečinnost parlamentu může být protiústavní a zároveň v souladu s právem, tedy nezakládající (nezákonný) nesprávný úřední postup. Tento koncepční střet o odpovědnost moci zákonodárné je nicméně hlubšího charakteru a bude muset být řešen nejenom s ohledem na odpovědnost zákonodárce za nesprávnou implementaci směrnic.

## 1.2 *Porušení práva ES ze strany českých soudů; kvadratura kruhu*

Odpovědnost moci soudní za porušení práva ES s sebou přináší, jak bylo již naznačeno výše, jak ústavněprávní, tak především praktické problémy. Nebudu na tomto místě opakovat argumentaci týkající se obou těchto otázek, která byla nabídnuta jinde.<sup>178</sup> Nicméně za současné právní úpravy zákona č. 82/1998 Sb. je náhrada škody, předvídaná „scénářem“ kauzy *Köbler*, v českém právu nemožná.

Procesní autonomie v českém případě znamená, že aby mohlo dojít k přiznání náhrady škody z důvodu nezákonného soudního rozhodnutí, toto rozhodnutí musí být nejprve pro svoji nezákonnost zrušeno.<sup>179</sup> V případě rozhodnutí soudů posledního stupně zde však není nikdo, s výjimkou možnosti mimořádných opravných prostředků, kdo by předmětné rozhodnutí zrušil. Pokud nebylo rozhodnutí pro svoji nezákonnost zrušeno, soud nemůže o náhradě škody rozhodnout; obecný soud rozhodující o náhradě škody způsobené soudním rozhodnutím totiž není oprávněn, jako v případě posuzování nesprávného úředního postupu, otázku zákonnosti posoudit samostatně jako otázku předběžnou. Toto omezení má svoji logiku: v opačném případě by totiž Obvodní soud pro Prahu 2, v jehož obvodu sídlí Ministerstvo spravedlnosti, a je tudíž soudem odpovědným pro otázky náhrady škody způsobené nezákonným soudním rozhodnutím,<sup>180</sup> mohl posuzovat zákonnost pravomocných rozhodnutí Nejvyššího

soudu, Nejvyššího správního soudu a, není důvod nevěřit, že i Ústavního soudu.

Na druhou stranu však není vyloučeno, že pokud nedojde k zásahu zákonodárce, který by upravil otázky odpovědnosti za škodu, způsobené rozhodnutím soudů posledního stupně, které jsou v rozporu s právem ES, bude Obvodní soud pro Prahu 2 jednoho dne nucen začít „přezkoumávat“ pravomocná rozhodnutí soudů posledního stupně z titulu náhrady škody. V obou výše zmiňovaných případech, tedy v případě legislativní nečinnosti i náhrady škody vůči rozhodnutím soudním, budou české soudy totiž postupem času povinny řešit vzniklé rozpory za použití principů aplikace práva ES na vnitrostátní úrovni. Bude se jednat především o požadavek souladného výkladu (nepřímého účinku) a, v případech skutečně neřešitelného rozporu, přednostního užití přímo účinného práva ES.

Souladný výklad je řešením v případě prvně načrtnutého problému: neodpovědnosti moci zákonodárné stanovené judikaturou Nejvyššího soudu, která je ostatně sama v rozporu s judikaturou Ústavního soudu. Požadavek předchozího zrušení soudního rozhodnutí pro jeho nezákonnost, jakožto nezbytné podmínky uplatňování nároku na náhradu škody, je možné se pokusit odstranit rozšiřujícím výkladem toho, co je to „nesprávný úřední postup“, anebo, v konečné fázi, neaplikací relevantních ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. Neaplikace těchto ustanovení ze strany soudů by pak možná konečně přiměla zákonodárce k tomu, aby tento zákon přepracoval, tentokrát však skutečně v souladu s právem ES.

### **Poznámky pod čarou:**

- \* Autor působí na Nejvyšším správním soudu v Brně a na Evropském univerzitním institutu ve Florencii. Poděkování za cenné připomínky ke konceptu tohoto textu náleží Petru Břízovi. Všechny názory zde vyjádřené představují výlučně osobní názory autora.
- 1 Pro úvod do problematiky smluvní odpovědnosti Společenství, která zůstává stranou našeho zájmu v této studii, lze odkázat kupř. na *Heukels, T. The Contractual Liability of the European Community Revisited*, in *Heukels, T., McDonnell, A. (eds.) The Action for Damages in Community Law*. The Hague, London, Boston : Kluwer Law International, 1997, s. 89–108 a další literaturu tam citovanou.
  - 2 Tato studie přejímá výrazivo práva ES, které fyzické a právnické osoby označuje souhrnně jako „jednotlivce“, tedy skupinu osob definovanou *a contrario* pojmu „Společenství“ nebo „členský stát“.
  - 3 Tedy široce definované právo ES, které zahrnuje nejen „psané“ právo (primární a sekundární právo ES), ale také kupř. obecné principy právní či, do jisté míry, také judikaturu soudů ES. Blíže viz dále, část II. 2.
  - 4 K systému předběžných otázek v právu ES viz *Bobek, M., Komárek, J., Passer, J. M., Gillis, M. Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha : Linde, 2005.
  - 5 Srov. např. rozsudek ESD ze dne 27. 1. 2000, *J. M. Mulder, W. H. Brinkhoff, J. M. M. Muskens, T. Twijnstra a Otto Heinemann v. Rada a Komise*, spojené věci C-104/89 a C-37/90, Recueil, s. I-203, bod 63.
  - 6 Jak přesvědčivě argumentuje I. B. Lee za použití ekonomické analýzy práva, vyplacené náhrady škody, které nedosahují více jak setin celkové částky veřejných rozpočtů, nemají vyžadovaný prevenční dopad (odstrašení a budoucí opatrnost). *Lee, I. B. In Search of a Theory of State Liability in the European Union*. Harvard Jean Monnet Working Paper, 9/99, na s. 36 a násl.
  - 7 V rámci EU znají, byť v porovnání s právem USA v omezené míře, sankční náhradu škody evropské systémy *common law* (Anglie, Skotsko a Irsko). Cílem tzv. „*exemplary damages*“ (ke kterým se v Irsku připojuje možnost „*aggravated damages*“ v případě poškození pověsti) je, jak uvedl Lord Devlin v rozhodnutí ve věci *Rookes v. Barnard*, A. C. [1964] 1129, s. 1221 „potrestat a zastrašit“. Citováno dle *Wurmnest, W. Grundzüge eines europäischen Haftungsrechts; eine rechtsvergleichende Untersuchung des Gemeinschaftsrechts*. Tübingen : Mohr Siebeck, 2003, s. 101.
  - 8 Srov. *Van Gerven, W. (ed.) Tort Law. Cases, Materials and Texts on National, Supranational and International Tort Law. Common Law of Europe Casebooks*. Oxford and Portland, Oregon : Hart Publishing, 2000, ch. 1 (s. 13–30).
  - 9 Srov. často citovaný odkaz na rozsudek ze dne 23. 4. 1986, *Les Verts v. Parlament*, spojené věci 294/83, Recueil, s. 1339, bod 23 či rozsudek ze dne 4. 10. 1991, *Parlament v. Rada (Černobyľ)*, C-70/88, Recueil, s. I-4529, bod 5.
  - 10 Jak bude rozebráno dále (část II. 8.), Společenství je vždy samostatně odpovědné za svá pochybení: solidární odpovědnost Společenství a členských států, stejně jako ručení členských států za mimosmluvní závazky Společenství, nepřipadá v úvahu.
  - 11 Snahy o sjednocení podmínek odpovědnosti v judikatuře soudů ES se objevovaly již dříve, a to i při existenci odlišného znění čl. 288 SES a 188 Euratom na straně jedné a čl. 34 a 40 SESUO na straně druhé – viz např. rozsudek ESD ze dne 18. 5. 1993, *Komise v. Stahlwerke Peine-Salzgitter AG*, C-220/91 P, Recueil, s. I-2393, body 27–30. Teprve však vypršením SESUO a převzetím zbytkových kompetencí ESUO do rámce ES dochází k plnému sjednocení, neboť čl. 288 SES a čl. 188 Euratom jsou identické.
  - 12 Rozsudek ESD ze dne 28. 4. 1971, *Alfons Lütticke GmbH v. Komise*, 4/69, Recueil, s. 325, bod 10.
  - 13 V angličtině „*sufficiently flagrant violation of a superior rule of law for the protection of the individual*“ či v němčině „*eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des Einzelnen dienenden Rechtsnorm*“ – srov. rozsudek ESD ze dne 2. 12. 1971, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada*, 5/71, Recueil, s. 975, bod 11.
  - 14 Srov. kupř. *Wurmnest, W. Grundzüge eines europäischen Haftungsrechts; eine rechtsvergleichende Untersuchung des Gemeinschaftsrechts*. Tübingen : Mohr Siebeck, 2003, s. 26 a odkazy na další literaturu tam uvedené; *Arnulf, A. Liability for Legislative Acts Under Article 215 (2) EC*, in *Heukels, T., McDonnell, A. (eds.)*, op. cit. sub 1, s. 129 a násl., či kriticky *Fines, F. A General Analytical Prospective on Community Liability*. Tamtéž, s. 11 a násl.
  - 15 Rozsudek ESD ze dne 5. 3. 1996, *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland and the Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029. Sjednocující náznamy mohou být

- nalezeny kupř. v bodech 42 či 53 rozhodnutí.
- 16 Rozsudek ESD ze dne 4. 7. 2000, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA a Jean-Jacques Goupil v. Komise*, C-352/98 P, Recueil, s. I-05291.
- 17 Tamtéž, bod 41.
- 18 Z následné judikatury srov. např. rozsudek ESD ze dne 10. 7. 2003, *Komise v. Fresh Marine*, C-472/00 P, Recueil, s. I-7541, bod 27 či nejnověji kupř. rozsudek ze dne 19. 4. 2007, *Holcim (Deutschland) AG v. Komise*, C-282/05 P, zatím nepublikováno, bod 48.
- 19 Podrobný rozbor nabízí *Wurmnest, W.*, op. cit. sub 14, s. 32–42.
- 20 *Heukels, T., McDonnell, A.* The Action for Damages in a Community Perspective: Introduction, in *Heukels, T., McDonnell, A. (eds.)*, op. cit. sub 1, s. 8.
- 21 Srov. článek Jeana Mischa, generálního advokáta, který předložil stanovisko právě k věci *Francovich*, a ve kterém popisuje pozadí celé kauzy – *Mischo, J.* L'émergence du principe de la responsabilité de l'Etat, in *Moreira de Sousa, S., Heusel, W. (eds.)* Enforcing Community Law from Francovich to Köbler: Twelve Years of the State Liability Principle. Köln : Academy of European Law Trier and Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft, 2004, s. 51.
- 22 O. J. L 283/23 ze dne 28. 10. 1980, v češtině ZV Úř. věst., kap. 5, sv. 1, s. 217.
- 23 Srov. rozsudek ze dne 16. 12. 1960, *Humblet*, 6/60, Recueil, s. 1125 a dále rozsudek ze dne 22. 1. 1973, *Russo*, 60/75, Recueil, s. 45.
- 24 Rozsudek ze dne 19. 11. 1991, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Itálie*, spojené věci C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357, body 31–37.
- 25 Tamtéž, bod 40.
- 26 Tamtéž, bod 26.
- 27 *Tridimas, T.* Liability for Breach of Community Law: Growing up and Mellowing down? [2001] C. M. L. Rev. 301, s. 302 a násl.
- 28 Problematika vadné implementace směrnic, viz rozsudek ze dne 26. 3. 1996, *The Queen v. H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc*, C-392/93, Recueil, s. I-01631 nebo rozsudek ze dne 17. 10. 1996, *Denkavit Internationaal BV et al. v. Bundesamt für Finanzen*, spojené věci C-283/94, C-291/94 a C-292/94, Recueil, s. I-5063.
- 29 Rozsudek *Brasserie*, cit. sub 15.
- 30 Soudní dvůr vychází ve svém vnímání členského státu z klasické teorie mezinárodního práva (veřejného), která nerozlišuje mezi jednotlivými složkami státní moci a pro otázky odpovědnosti chápe stát jako celek (unitární chápání státu). Srov. v tomto ohledu např. stanovisko generálního advokáta Tesaura v případě *Brasserie*, kde generální advokát vysloveně odkazuje na judikaturu Mezinárodního soudního dvora v Haagu (cit. výše sub 15, s. 1090, body 38 a 39 stanoviska), které Soudní dvůr výslovně potvrdil v bodě 34 svého rozsudku, či nověji generální advokát Geelhoed ve svém stanovisku ze dne 3. 6. 2003 k věci C-129/00, *Komise v. Itálie*, Recueil, s. I-14637, bod 51 a násl. stanoviska.
- 31 Rozsudek *Brasserie*, cit. sub 15, bod 32.
- 32 Tamtéž, odst. 51. Tyto tři podmínky lze, dle ustálené judikatury Soudního dvora, dnes považovat za obecné podmínky odpovědnosti za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva. Viz např. rozsudek *The Queen v. H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc*, cit. sub 28, bod 38; rozsudek ze dne 23. 5. 1996, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, C-5/94, Recueil, s. I-2553, bod 24; rozsudek *Denkavit International BV et al. v. Bundesamt für Finanzen*, cit. sub 28, bod 47; rozsudek ze dne 18. 1. 2001, *Svenska staten (Swedish State) v. Stockholm Lindöpark AB and Stockholm Lindöpark AB*, C-150/99, Recueil, s. I-00493, bod 36 a nejnověji kupř. v rozsudku ze dne 25. 1. 2007, *Carol Marilyn Robins and Others v. Secretary of State for Work and Pensions*, C-278/05, Sb. rozh., s. I-1059, bod 69.
- 33 Rozsudek *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada*, cit. sub 13, s. 975.
- 34 Tedy přinejmenším s pojmy, které by byly vlastní právu českému. Kupříkladu francouzský právník by snad mohl v kategorii „dostatečně závažného porušení“ rozpoznat koncept „*faute lourde*“ či „*faute inexcusable*“, který je podmínkou některých typů mimosmluvní odpovědnosti ve francouzském veřejném právu. Blíže viz *Wurmnest, W.*, op. cit. sub 14, s. 119–122.
- 35 Viz např. rozsudek *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, cit. sub 32.
- 36 Rozsudek ze dne 30. 9. 2003, *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, C-224/01, Recueil, s. I-10239.
- 37 V češtině viz *Bobek, M.* Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 69 a násl.; *Bobek, M., Komárek, J., Passer, J.* Vyhnutí z rajské zahrady neodpovědnosti aneb národní soudy a porušení komunitárního práva. Soudce, 2004, č. 9, s. 2–23 a odkazy na literaturu tam uvedené.
- 38 Naposledy viz rozsudek ze dne 13. 6. 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA v. Repubblica italiana*, C-173/03, Sb. rozh., s. I-05177.
- 39 Nicméně by to bylo rozdílné v každém členském státě – *Wurmnest, W.*, op. cit. sub 14, s. 46–48.
- 40 Rozsudek ze dne 19. 9. 2006, *i-21 Germany GmbH a Arcor AG & Co. KG v. Bundesrepublik Deutschland*, spojené věci C-392/04 a C-422/04, Sb. rozh., s. I-08559, bod 62. Ze starší judikatury, viz např. rozsudek ze dne 16. 12. 1976, *Rewe v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, 33/76, Recueil, s. 1989, bod 5.
- 41 Rozsudek *i-21 Germany GmbH a Arcor AG*, cit. sub 40, bod 58. Ze starší judikatury viz např. rozsudek ze dne 19. 6. 1990, *R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, C-213/89, Recueil, s. 2433.
- 42 Přirozeně se však nejedná o proces, který by se odehrával v horizontu let, ale spíše dekad. Srov. v tomto ohledu postřehy ohledně dopadu judikatury „*Francovich*“ na italské, německé, anglické a francouzské právo mimosmluvní odpovědnosti státu v části 2 publikace *Moreira de Sousa, S., Heusel, W. (eds.)*, op. cit. sub 21.
- 43 Rozsudek ze dne 10. 7. 1997, *Palmisani*, C-261/95, Recueil, s. I-4025, bod 27; rozsudek ze dne 20. 9. 2001, *Courage v. Crehan*, C-453/99, Recueil, s. I-6297, body 26–28; rozsudek ze dne 13. 7. 2006, *Vincenzo Manfredi a další v. Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA a další*, spojené věci C-295/04 až C-298/04, Sb. rozh., s. I-6619, body 60–64.
- 44 Tento náhled byl akceptován Ústavním soudem ČR – srov. náleží ÚS ze dne 8. 3. 2006 („Cukerné kvóty II“), sp. zn. Pl. ÚS 50/04, č. 154/2006 Sb.
- 45 § 420 a násl. ObčZ.
- 46 § 373 a násl. ObchZ.

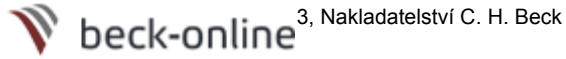
- 47 Ze záplavy článků viz např. *Kominos, A. P.* New Prospects for Private Enforcement of EC Competition Law: Courage v. Crehan and the Community Right To Damages. [2002] 39 C. M. L. Rev. 447; *Venit, J. S.* Brave New World: The Modernization and Decentralization of Enforcement Under Articles 81 and 82 of the EC Treaty. [2003] 40 C. M. L. Rev. 545; *Brealey, S.* Adopt Perma Life but follow Hanover Shoe to Illinois? – Who can sue for damages for breach of EC competition law? [2002] Comp. L.J. 126. V češtině pak kupř. *Neruda, R.* Náhrada škody způsobené protisoutěžním jednáním jako způsob soukromého vymáhání antimonopolního práva. Právní rozhledy, 2005, č. 12, s. 435–442.
- 48 Ostatně samotná kauza *Courage v. Crehan* dopadla pro žalobce neslavně – konečným rozhodnutím v této věci, rozhodnutím Odvolacího výboru Sněmovny lordů (*Appellate Committee of the House of Lords*) ze dne 19. 7. 2006 ve věci *Inntrepreneur Pub Company (CPC) and others (Original Appellants and Cross-respondents) v. Crehan (Original Respondent and Cross-appellant)* [2006] UKHL 38, anglický nejvyšší soud s konečnou platností žalobu pana Crehana o náhradu škody zamítl. Blíže viz anotace této kauzy, Soudní rozhledy, 2006, č. 10, s. 404–408.
- 49 *Parma Life Mufflers Inc v. International Parts Corp* 392 US 134 (1968) a navazující judikatura federálních soudů.
- 50 *Hanover Shoe Inc v. United Shoe Machinery Corp* 392 US 481 (1968).
- 51 Blíže viz *Jones, C.* Private Enforcement of Anti-trust law in the EU, UK and USA. Oxford : Oxford University Press, 1999.
- 52 Rozsudek *Les Verts*, cit. sub 9, bod 9.
- 53 Rozsudek ze dne 9. 11. 1989, *Briantex Sas a Antonio Di Domenico v. EHS a Komise*, 353/88, Recueil, s. 3623, bod 7 či rozsudek SPS ze dne 10. 4. 2002, *Frank Lamberts v. European Ombudsman*, T-209/00, Recueil, s. II-02203, bod 48.
- 54 Kupř. samosprávné komoře zubních lékařů – viz rozsudek ze dne 4. 7. 2000, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, C-424/97, Recueil, s. I-5123.
- 55 Kupř. v podobě rakouské spolkové země – viz rozsudek ze dne 1. 6. 1999, *Klaus Konle v. Republik Österreich*, C-302/97, Recueil, s. I-3099.
- 56 Srov. např. § 6 OdpŠk, který stanoví oprávnění jednat jednotlivým ústředním orgánům státní správy s ohledem na typ aktu veřejné moci.
- 57 Touto problematikou se proto zabývám detailně dále v II.7. a II.8.
- 58 Srov. např. rozsudek SPS ze dne 17. 12. 1998, *Embassy Limousines & Services v. Parlament*, T-203/96, Recueil, s. II-04239, bod 71 a násl.
- 59 Srov. např. rozsudek SPS ze dne 27. 6. 1991, *Stahlwerke Peine-Salzgitter AG v. Komise*, T-120/89, Recueil, II-00279, bod 117.
- 60 „Principle of care and of proper administration“; „Sorgfaltsprinzip und die Grundsätze ordnungsgemässer Verwaltung“, „principe de sollicitude et des principes de bonne administration“ – srov. např. rozsudek SPS ze dne 18. 9. 1995, *Detlef Nölle v. Rada a Komise*, T-167/94, Recueil, s. II-02589, body 73–77 a 85–91.
- 61 Srov. *Kingreen, T., Störmer, R.* Die subjektiv-öffentlichen Rechte des primären Gemeinschaftsrechts. Europarecht, 1998, sv. 3, s. 263–290.
- 62 Rozsudek *Köbler*, cit. sub 36, bod 106.
- 63 Rozsudek *Brasserie*, cit. sub 15, viz též rozsudek *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, cit. sub 32, bod 27.
- 64 Rozsudek *Francovich*, cit. sub 24, či rozsudek ze dne 16. 12. 1993, *Teodoro Wagner Miret v. Fondo de Garantía Salarial*, C-334/92, Recueil, s. I-06911.
- 65 O. J. L 372/31 ze dne 31. 12. 1985, ZV Úř. věst., kap. 15, sv. 1, s. 262; rozsudek ze dne 14. 7. 1994, *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl*, C-91/92, Recueil, s. I-03325.
- 66 O. J. L 158/59 ze dne 23. 6. 1990, ZV Úř. věst., kap. 13, sv. 10, s. 132; rozsudek ze dne 8. 10. 1996, *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula a Trosten Knor v. Bundesrepublik Deutschland*, spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94, Recueil, s. I-4845.
- 67 O. J. L 145/1 ze dne 13. 6. 1977, ZV Úř. věst., kap. 9, sv. 1, s. 23; rozsudek *Svenska staten (Swedish State) v. Stockholm Lindöpark AB and Stockholm Lindöpark AB*, cit. sub 32.
- 68 Viz rozsudek SPS ze dne 20. 3. 2001, *Cordis Obst und Gemüse Großhandel GmbH v. Komise*, T-18/99, Recueil, s. II-913 anebo rozsudek SPS ze dne 20. 3. 2001, *T. Port GmbH & Co. KG v. Komise*, T-52/99, Recueil, s. II-981.
- 69 Rozsudek ze dne 9. 11. 1995, *Andrea Francovich v. Italian Republic (Francovich 2)*, C-479/93, Recueil, s. I-3843.
- 70 Rozsudek *Francovich*, cit. sub 24, bod 11.
- 71 Rozsudek *Brasserie*, cit. sub 15, body 19 a 20.
- 72 Z nejnovější judikatury srov. např. jednotlivé jazykové verze bodu 47 rozsudku ze dne 19. 4. 2007, *Holcim (Deutschland) AG v. Komise*, C-282/05 P, zatím nepublikováno.
- 73 *Edward, D., Robinson, W.* Is there a Place for Private Law Principles in Community Law?, in *Heukels, T., McDonnell, A. (eds.)*, op. cit. sub 1, s. 344.
- 74 Srov. z novější judikatury např. rozsudek ze dne 25. 1. 2007, *Carol Marilyn Robins a další v. Secretary of State for Work and Pensions*, C-278/05, Sb. rozh., s. I-1059, body 70 a 71; rozsudek SPS ze dne 26. 1. 2006, *Medici Grimm KG v. Rada*, T-364/03, Sb. rozh., s. II-79, bod 79; rozsudek ze dne 4. 6. 2000, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, C-424/97, Recueil, s. I-5148, bod 38.
- 75 Rozsudek *Brasserie*, cit. sub 15, bod 56.
- 76 *Wurmnest, W.*, op. cit. sub 14, s. 139.
- 77 Rozsudek *The Queen v. H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc*, cit. sub 28.
- 78 Tamtéž, bod 43.
- 79 Tamtéž, bod 44.
- 80 Rozsudek *Svenska staten (Swedish State) v. Stockholm Lindöpark AB and Stockholm Lindöpark AB*, cit. sub 32.
- 81 Tamtéž, body 40 a 41.

- 82 Srovnáním jednotlivých jazykových verzí by se však zdálo, že se jedná skutečně pouze o úmysl a nikoliv o nedbalost (*intentional; vorsätzlich; le caractère intentionnel; il carattere intenzionale*).
- 83 Srov. kupř. rozsudek ze dne 1. 6. 1999, *Klaus Konle*, C-302/97, Recueil, s. I-3099. V této kauze kupř. právní zástupci žalobce namítali úmyslné porušení práva ES ze strany rakouských orgánů (viz bod 20 stanoviska generálního advokáta La Pergoly k této věci), nicméně jejich argumentace nenašla odezvy ani ve stanovisku GA, ani v rozhodnutí Soudního dvora.
- 84 Rozsudek *Brasserie*, cit. sub 15, body 75–80.
- 85 Viz scénář rozhodnutí ve věcech *Brasserie* a *Factorame*, kde v obou případech Soudní dvůr nejprve k žalobě Komise dle čl. 226 SES konstatoval, že Německo, resp. Velká Británie, porušily povinnosti pro ně plynoucí ze Smlouvy o založení ES. Viz též rozsudek ze dne 28. 6. 2001, *Gervais Larys v. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)*, C-118/00, Recueil, s. I-5063, body 44 a 45, kde Soudní dvůr konstatoval, že o dostatečně závažné porušení se bude jednat také tehdy, kdy vnitrostátní správní orgán nerespektoval výklad poskytnutý Soudním dvorem v jiném, nicméně skutkově obdobném případě.
- 86 Tedy v případě „klasické“ odpovědnosti členského státu pro absenci včasné implementace směrnice – viz např. rozsudek *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, cit. sub 32, bod 28 či rozsudek *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula a Trosten Knor v. Bundesrepublik Deutschland*, cit. sub 66, bod 25.
- 87 Rozsudek *Köbler*, cit. sub 36, bod 56.
- 88 Blíže viz *Bronkhorst, H. J. The Valid Legislative Act as a Cause of Liability of the Communities*, in *Heukels, T., McDonnell, A. (eds.)*, cit. sub 2, s. 156.
- 89 Rozsudek BGH ze dne 26. 11. 1954, BGHZ 15, 268; publikováno také NJW, 1955, č. 5, s. 179. Viz též rozsudek BGH ze dne 25. 6. 1959, BGHZ 30, 338; publikováno též NJW, 1959, č. 48, s. 2156.
- 90 Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States Relating to Public Liability ze dne 18. 9. 1984, bod II přílohy (přístupné online na <http://www.coe.int>).
- 91 Viz např. rozsudek ze dne 29. 9. 1987, *De Boer Buizen BV v. Rada a Komise*, 81/86, Recueil, s. 3677, bod 17 a násl.
- 92 Viz např. stanovisko generálního advokáta Mayrase ze dne 24. 5. 1972 ve věci *Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit SA a Grands Moulins de Paris SA v. Komise*, spojené věci 9 a 11/71, Recueil, s. 391, na s. 425 a násl.
- 93 Rozsudek ze dne 15. 6. 2000, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Rada a Komise*, C-237/98 P, Recueil, s. I-4549.
- 94 Tamtéž, bod 18 a 19. Z novější judikatury viz např. rozsudek SPS ze dne 14. 12. 2005, *Beamglow Ltd v. Parlament, Rada a Komise*, T-383/00, s. II-5459, bod 171 či rozsudek SPS ze dne 14. 12. 2005, *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) a Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies, Inc. (FIAMM Technologies) v. Rada a Komise*, T-69/00, Sb. rozh. 2005, s. II-5393, bod 202.
- 95 „*The unusual and special nature of the damage in question*“; „*le caractere anormal et special du prejudice en question*“; „*der Außergewöhnlichkeit und Besonderheit des fraglichen Schadens*“.
- 96 Rozsudek *FIAMM*, cit. sub 94, bod 202.
- 97 Srov. bod 156 rozsudku SPS ve věci *FIAMM*, kde SPS rekapituluje podání Rady a Komise s tím, že „*Žalované namítají, že zásadu mimosmluvní odpovědnosti Společenství v případě neexistence protiprávního jednání jeho orgánů nelze považovat za obecnou zásadu společnou právním rádem členských států ve smyslu čl. 288 druhého pododstavce ES. Taková zásada nebyla v každém případě nikdy zakotvena v judikatuře Společenství a žalobkyně nesplňují striktní podmínky tohoto režimu odpovědnosti požadované vnitrostátními právními řády, které jej uznávají.*“
- 98 Což byla ostatně strategie výstavby právní argumentace právě ve věci *FIAMM*, kde žalobci za prvé tvrdili, že Společenství jednalo protiprávně, a alternativně, že nejednalo protiprávně, nicméně že jeho jednáním v souladu s právem byla společností *FIAMM* způsobena neobvyklá a zvláštní škoda.
- 99 Viz výše, text k pozn. č. 17 a 18.
- 100 Srov. čl. 11 odst. 4 Listiny a bohatou judikaturu Ústavního soudu tento článek vykládající.
- 101 Blíže viz *Böhmer, W. Grundfragen der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Eigentums in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. NJW, 1988, č. 41, s. 2561.
- 102 Srov. stanovisko generálního advokáta Capotortiho ze dne 12. 9. 1979 ve věci *Ireks-Arkady GmbH v. Rada a Komise*, 238/78, Recueil, s. 2955, kde generální advokát shrnuje dosavadní judikaturu Soudního dvora s ohledem na požadavky na škodu, která se nahrazuje, a poukazuje na terminologickou nesourodost judikatury.
- 103 Z nejnovější judikatury viz např. rozsudek ze dne 9. 11. 2006, *Agraz, SA a další v. Komise*, C-243/05 P, Sb. rozh., s. I-10833, bod 27; rozsudek SPS *Beamglow Ltd v. Parlament, Rada a Komise*, cit. sub 94, bod 161 a násl; rozsudek SPS ze dne 19. 10. 2005, *Cofradia de pescadores de „San Pedro“ de Bermeo a další v. Rada*, T-415/03, Sb. rozh., s. II-4355, bod 110 a násl.
- 104 Srov. např. stanovisko GA Capotortiho ve věci *Ireks-Arkady*, cit. sub 102, či kupř. stanovisko GA van Gervena ze dne 26. 1. 1993 ve věci *M. Helen Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, C-271/91, Recueil, s. I-4367, s. 4391.
- 105 Blíže viz *Toth, A. G. The Concept of Damage and Causality as Elements of Non-Contractual Liability*, in *Heukels, T., McDonnell, A. (eds.)*, op. cit. sub 1, s. 187.
- 106 *Wurmnest, W.*, op. cit. sub 12, s. 289 a násl.
- 107 Rozsudek ze dne 3. 2. 1994, *Alfredo Grifoni v. Evropské společenství atomové energie*, C-308/87, Recueil, s. I-341, bod 37.
- 108 Rozsudek SPS ze dne 12. 12. 2000, *Michel Hautem v. Evropská investiční banka*, T-11/00, Recueil, s. II-4019, bod 52; rozsudek ze dne 9. 12. 1994, *Evropský parlament v. Mireille Meskens*, C-412/92 P, Recueil, s. I-3757, bod 89.
- 109 Rozsudek SPS ze dne 9. 7. 1999, *New Europe Consulting a Michael P. Brown v. Komise*, T-231/97, Recueil, s. II-2403, bod 53.
- 110 Srov. rozsudek ze dne 17. 12. 1998, *Baustahlgewebe GmbH v. Komise*, C-185/95 P, Recueil, s. I-08417. Kauza samotná se netýkala žaloby na náhradu škody, ale žaloby na neplatnost rozhodnutí Komise, kterým Komise uložila pokutu ve výši 3 mil. ECU za porušení pravidel hospodářské soutěže (kartel). Řízení o této věci trvalo před SPS nicméně 5 let a 6 měsíců, což Soudní dvůr shledal porušením práva na spravedlivý proces v rozumné lhůtě. Jako typ „náhrady škody“ pak v rámci probíhajícího řízení poskytl společnosti *Baustahlgewebe* „slevu“ na uložené pokutě, a to ve výši 50 tisíc ECU.
- 111 „*Actual and certain damage*“; „*préjudice réel et certain*“; „*tatsächlicher und sicherer Schaden*“.

- 112 Srov. kupř. rozsudek SPS ze dne 18. 5. 1995, *Wafer Zoo Srl v. Komise*, T-478/93, Recueil, s. II-1479, body 49 a 50, kde SPS zamítá žalobu o náhradu škody pro předčasnost.
- 113 Srov. rozsudek SPS ze dne 8. 6. 2000, *Camar Srl a Tico Srl v. Komise a Rada*, spojené věci T-79/96, T-260/97 a T-117/98, Recueil, s. II-2193, bod 207. Tato kauza byla jednou z mnoha žalob na náhradu škody v důsledku porušení pravidel WTO ze strany ES regulací dovozu banánů.
- 114 Viz kupř. rozsudek ze dne 26. 6. 1990, *Sofrimport SARL v. Komise*, C-152/88, I-02477, bod 30, kde instrukce k výpočtu výše náhrady škody, kterou Soudní dvůr adresoval Komisi (aniž sám stanovil výši škody, kterou ponechal na dohodě stran), byl rozdílný v částce, kterou Sofrimport skutečně obdržel za pozdní prodej svého zboží, od částky, kterou by byl býval dostal, kdyby Komise zboží (protiprávně) nepozdržela. Viz též rozsudek ze dne 27. 1. 2000, *J. M. Mulder, W. H. Brinkhoff, J. M. M. Muskens, T. Twijnstra a Otto Heinemann v. Rada a Komise*, spojené věci C-104/89 a C-37/90, Recueil, s. I-203, bod 63.
- 115 Srov. např. rozsudek SPS *T. Port GmbH & Co. KG v. Komise*, cit. sub 68, body 64 a 65.
- 116 A to jak v případě náhrady škody ze strany Společenství, tak výslovně pro náhradu škody za porušení práva ES ze strany členských států. S ohledem na první případ srov. kupř. rozsudek *Mulder*, cit. sub 114, s ohledem na druhý případ viz např. rozsudek *M. Helen Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, cit. sub 104, bod 32.
- 117 Srov. rozsudek SPS ze dne 29. 10. 1998, *TEAM Srl v. Komise*, T-13/96, Recueil, s. II-04073, bod 77, který byl potvrzen Soudním dvorem v rozsudku ze dne 15. 6. 2000, *TEAM Srl v. Komise*, C-13/99 P, I-04671 v bodech 52–57.
- 118 Rozsudek SPS ze dne 21. 3. 1996, *Frederick Farrugia v. Komise*, T-230/94, II-195.
- 119 Viz rozsudek *New Europe Consulting*, cit. sub 109.
- 120 Tamtéž, body 51 a 52.
- 121 Tamtéž, bod 53.
- 122 Tamtéž, bod 59.
- 123 Viz např. rozsudek SPS ze dne 12. 12. 2000, *Royal Olympic Cruises Ltd a ostatní v. Rada a Komise*, T-201/99, Recueil, s. II-4005, bod 26 či rozsudek SPS ze dne 24. 10. 2000, *Fresh Marine Company SA v. Komise*, T-178/98, Recueil, s. II-3331, bod 118.
- 124 Výborný rozbor k této otázce poskytuje *Wurmnest, W.*, cit. sub 14, s. 176 a násl.
- 125 Srov. rozsudek SPS ze dne 6. 7. 1995, *Odigitria AAE v. Rada a Komise*, T-572/93, II-02025, bod 65.
- 126 Srov. např. rozsudek SPS *TEAM Srl v. Komise*, cit. sub 117, body 37 a 74.
- 127 Srov. kupř. rozsudek ze dne 4. 10. 1979, *P. Dumortier frŽres SA a další v. Rada*, spojené věci 64 a 113/76, 167 a 239/78, 27, 28 a 45/79, Recueil, s. 3091, bod 15 a násl.
- 128 Rozsudek ze dne 5. 10. 1988, *Richard Hamill v. Komise*, 180/87, Recueil, s. 6141.
- 129 Tamtéž, bod 14.
- 130 Rozsudek ze dne 15. 6. 1999, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další v. Republik Österreich*, C-140/97, Recueil, s. I-3499.
- 131 Tamtéž, body 74–76.
- 132 Srov. rozsudek SPS *FIAMM*, cit. sub 94, body 177–191. Toto rozhodnutí je v současnosti přezkoumáváno v rámci řízení o opravném prostředku Soudním dvorem.
- 133 Rozsudek ze dne 7. 11. 1985, *Adams v. Komise*, 145/83, Recueil, s. 3539.
- 134 V následujícím textu se úmyslně odchyluji od názvosloví českého práva a nepoužívám ani termín solidární, ani dílčí odpovědnost, a to z toho důvodu, že společnou odpovědnost Společenství a členského státu nelze z důvodů níže popsaných zásadních procesních omezení označit ani za jeden z druhů klasických typů civilněprávní odpovědnosti. Soudní dvůr sám termínu solidární ani dílčí (a ostatně ani sdílená či společná) odpovědnost nikdy nepoužil a mluví namísto toho o odpovědnosti Společenství na straně jedné a odpovědnosti členských států na straně druhé. Zahraniční doktrína, ač používá jak obratu „sdílená“, tak „solidární“ odpovědnost, je v této otázce dosti rozpolcená – srov. *Oliver, P.* Joint Liability of the Community and the Member States, in *Heukels, T., McDonnell, A.* (eds.), op. cit. sub 1, s. 288.
- 135 Viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 1988, *Asteris AE a další v. Řecká republika a EHS*, spojené věci 106 až 120/87, Recueil, s. 5515, bod 15; rozsudek ESD ze dne 8. 4. 1992, *James Joseph Cato v. Komise*, C-55/90, I-2533, bod 18.
- 136 Rozsudek ze dne 13. 2. 1979, *Granaria BV v. Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten*, 101/78, Recueil, s. 623.
- 137 Tamtéž, bod 10.
- 138 *Schermes, H. G., Waelbroeck, D. F.* Judicial Protection in the European Union. 6th Ed. The Hague : Kluwer Law International, 2001, s. 528.
- 139 Blíže viz *Oliver, P.*, op. cit. sub 134, s. 291, který v tomto smyslu cituje stanoviska GA Warnera ze dne 6. 12. 1977 ve věci *Firma Gebrüder Dietz v. Komise*, 126/76, Recueil, s. 2431 a stanovisko GA Slynna ze dne 18. 9. 1984 ve věci *SA Biovilac NV v. EHS*, 59/83, Recueil, s. 4057.
- 140 Srov. kupř. rozsudek ze dne 30. 5. 1989, *SA Roquette frŽres v. Komise*, 20/88, Recueil, s. 1553, body 15 a 16.
- 141 Rozsudek ze dne 12. 4. 1984, *Société a responsabilité limitée Unifrex v. Komise a Rada*, 281/82, Recueil, s. 1969, body 11 a 12; rozsudek ze dne 26. 2. 1986, *Krohn & Co. Import – Export GmbH & Co. KG v. Komise*, 175/84, Recueil, s. 753, body 26 a 27.
- 142 Poprvé viz rozsudek ze dne 14. 7. 1967, *Firma E. Kampffmeyer a další v. Komise*, spojené věci 5, 7 a 13 až 24/66, Recueil, s. 317, s. 337, naposledy potvrzeno rozsudkem SPS ze dne 13. 12. 2006, *É. R., O. O., J. R., A. R., B. P. R. a další v. Rada a Komise*, T-138/03, zatím nepublikováno, bod 42.
- 143 *Oliver, P.*, op. cit. sub 134, s. 288; *Schermes, H. G., Waelbroeck, D. F.*, op. cit. sub 138, s. 531. P. Oliver uvádí příklad řízení ve věci *Kampffmeyer*, ve které bylo řízení o náhradě škodě před Soudním dvorem přerušeno na 20 let.
- 144 Rozsudek *Asteris AE a další v. Řecká republika a EHS*, cit. sub 135, body 18 a 19.
- 145 Rozsudek *Firma E. Kampffmeyer a další v. Komise*, cit. sub 142, s. 317.
- 146 *Oliver, P.*, cit. sub 134, s. 302.
- 147 Rozsudek *Krohn & Co. Import – Export GmbH & Co. KG v. Komise*, cit. sub 141, s. 753.

- 148 Rozsudek ze dne 3. 12. 1992, *Oleificio Borelli SpA v. Komise*, C-97/91, Recueil, s. I-6313.
- 149 Blíže viz *Bobek, M.* K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států. *Soudní rozhledy*, 2006, č. 12, s. 449–472.
- 150 Rozsudek ze dne 11. 12. 2007, *Skoma-Lux*, C-161/06, zatím nepublikováno.
- 151 Srov. *Barav, A.* State Liability in Damages for Breach of Community Law in the National Courts, in *Heukels, T., McDonnell, A. (eds.)*, op. cit. sub 1, s. 363–408. Barav srovnává především judikaturu francouzských, belgických a anglických soudů. Z jeho srovnání plyne, že zatímco belgické a francouzské soudy, jejichž systémy správního práva znají odpovědnost státu za pochybení veřejné moci, byly ochotny přiznávat náhradu škody za porušení práva ES již v 70. a 80. letech, anglické soudy naopak hledají konstrukce, jak odpovědnost vyloučit.
- 152 Srov. *Malferrari, L.* State Liability for Violation of EC Law in Italy: Reaction of the Corte di Cassazione, in *Moreira de Sousa, S., Heusel, W. (eds.)*, op. cit. sub 42, s. 117–143. Malferrari detailně rozebírá rozhodnutí italského nejvyššího soudu v otázkách civilních, *Corte di cassazione*, kterým tento soud v roce 1999 zásadně proměnil (rozšířil) odpovědnost veřejné moci v Itálii. Dle názoru autora článku to bylo pod zřetelným vlivem judikatury Soudního dvora ve věci *Francovich a Brasserie*, nicméně tato judikatura nebyla v rozhodnutí vůbec citována.
- 153 Rakušan B. Höfstötter dokonce obhajuje vizi, že v případě porušení práva ES ze strany soudních orgánů členského státu by měla existovat povinnost předložit předběžnou otázku podle čl. 234 SES, neboť soudy členského státu jsou ve valné většině případů „podjaté“ – rozhodují o svém předchozím pochybení. Srov. *Hofstötter, B.* Non-Compliance of National Courts: Remedies in European Community Law and Beyond. The Hague : T. M. C. Asser Press, 2005, s. 171–175.
- 154 *Dicey, A. V.* Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Reprint. Indianapolis : Liberty Fund, 1982, s. 2.
- 155 Srov. rozhodnutí britských soudů v pátém kole soudních sporů v kauze *Factortame* (známé jako „*Factortame 5*“), publikováno v [2000] AC 524 (uznání odpovědnosti Spojeného království rozhodnutím Sněmovny lordů) a [2001] 1 WLR 942 (vyčíslení výše škody).
- 156 Srov. rozhodnutí Státní rady ze dne 28. 2. 1992, ve věci *Société Arizona Tobacco a Philip Morris France* (1992) RTDE, 426; (1992) AJDA, 210, citováno dle *Barav, A.*, op. cit. sub 151, s. 400–401.
- 157 Rozsudek ze dne 30. 9. 2003, *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, C-224/01, Recueil, s. I-10239. Blíže viz *Bobek, M., Komárek, J., Passer, J.*, op. cit. sub 37, s. 2–23.
- 158 BGBl., 1956/54, novelizované znění v BGBl., I, 2001/34.
- 159 Rozsudek *Köbler*, cit. sub 157, bod 50.
- 160 Bundesgesetz vom 18. Dezember 1948, womit die Haftung des Bundes, der Länder, der Bezirke, der Gemeinden und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für den in Vollziehung der Gesetze zugefügten Schaden geregelt wird (Amtshaftungsgesetz). StF: BGBl. Nr. 20/1949.
- 161 „Aus einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, des Obersten Gerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes kann ein Ersatzanspruch nicht abgeleitet werden.“
- 162 *Hofstötter, B.*, cit. sub 153, s. 161 a 162.
- 163 Rozsudek *Köbler*, cit. sub 157, bod 59.
- 164 V detailech viz *Hofstötter, B.*, cit. sub 153, s. 155–175. Dále viz kupř. *Breuer, M.* Staatshaftung für Judikativunrecht. (2003) BayVBI 586 či *Solar, N.* Vorlagepflichtverletzung mitgliedstaatlicher Gerichte und ihre Sanierung. Wien : Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2004.
- 165 Rozsudky ze dne 18. 1. 2007, C-203/06 (věc „uznávání diplomů lékařů“); ze dne 18. 1. 2007, C-204/06 (věc „uznávání diplomů zubních lékařů“); ze dne 27. 9. 2007, C-115/07 (věc „humánní léčivé přípravky“); ze dne 27. 9. 2007, C-117/07 (věc „hodnocení humánních léčivých přípravků“); ze dne 25. 10. 2007, C-114/07 (věc „tradiční rostlinné léčivé přípravky“); ze dne 8. 11. 2007, C-60/07 (věc „technické požadavky na krev a krevní složky“).
- 166 O. J. L 233/1 ze dne 24. 8. 1978; ZV Úř. věst., kap. 6, sv. 1, s. 67. Odsuzující rozsudek proti ČR v řízení o porušení Smlouvy je ze dne 18. 1. 2007, *Komise v. Česká republika*, C-204/06, zatím nepublikováno.
- 167 Srov. rozsudek *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, cit. sub 32, bod 28 či rozsudek *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula a Trosten Knor v. Bundesrepublik Deutschland*, cit. sub 66, bod 25.
- 168 Viz op. cit. sub 15.
- 169 Tedy za předpokladu, že žaloba na náhradu škody směřuje k nezákonnosti obsažené v samotném rozhodnutí, nikoliv proti nezákonnému postupu, ke kterému došlo v průběhu jeho přijímání. Dle judikatury Nejvyššího soudu (rozsudky ze dne 19. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97, Soudní judikatura, 2000, sv. 1, s. 20; ze dne 24. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 804/96, Soudní judikatura, 2000, sv. 1, s. 16) skutečnost, že došlo k vydání rozhodnutí, nevylučuje automaticky žalobu na náhradu škody z důvodu nesprávného úředního postupu, neboť může dojít k situacím, kdy došlo k nezákonnosti pouze v procesu přijímání (kupř. opožděné vydání jinak bezvadného rozhodnutí).
- 170 Je politováníhodné, že právní předpis, který byl přijímán v roce 1998, tedy již v době „aproximační“, ignoruje v té době již bohatou judikaturu Soudního dvora k otázkám odpovědnosti členských států za škodu. Míru uvědomění si evropské dimenze problematiky ze strany zpracovatele návrhu dokládá zřejmě obecná část důvodové zprávy, kde se praví: „*Problematika náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci není upravena právními akty Evropských společenství. Členské státy Evropské unie v těchto věcech postupují podle vnitrostátního práva.*“
- 171 Pro příklady není třeba chodit daleko: kupř. v řízení před Krajským soudem v Praze ve věci *OSA v. M. Lev*, sp. zn. 36 C 115/2005, která byla následně předmětem předběžné otázky k Soudnímu dvoru coby věc C-282/06, bylo patrné, že Parlament ČR přijal úpravu, která byla v rozporu s právem ES, i přesto, že na to byl výslovně upozorňován.
- 172 Parlament ČR je bezpochyby „státní orgán“ ve smyslu § 3 písm. a) OdpŠk.
- 173 Rozsudek ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, přístupné na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz), kráceno autorem.
- 174 O jiný scénář by se jednalo, kdyby vláda nepředložila odpovídající legislativu. Jak detailně rozebírá *Anagnostaras, G.* The Allocation of Responsibility in State Liability Actions for Breach of Community Law: a Modern Gordian Knot? [2001] 26 E. L. Rev. 139, určit odpovědný orgán v rámci členského státu může být často obtížné. Na druhou stranu se možná nejedná o fatální problém: odpovědný subjekt je tak jako tak Česká republika, otázkou však bude, kdo má jejím jménem vystupovat.

- 175 Blíže viz *Bernardeau, L.* Le principe consacré par l'arrêt Francovich et le droit administratif français ou „les avancées dans une possible impasse“. In *Moreira de Sousa, S., Heusel, W. (eds.)*, op. cit. sub 42, s. 145–152.
- 176 Č. 252/2006 Sb., na s. 3018.
- 177 Nejvyšší správní soud konstatoval, že Poslanecká sněmovna jedná s ohledem na některé své činnosti (kupř. pokud rozhoduje o znovuoživení činnosti politické strany) jako běžný správní úřad, proti jehož rozhodnutí (či nečinnosti) je možné brojít před správními soudy. Srov. usnesení NSS ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. Obn 1/2006-11, přístupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- 178 Viz *Bobek, M.*, op. cit. sub 37, či *Bobek, M., Komárek, J., Passer, J.*, cit. sub 37, s. 2–23.
- 179 § 8 odst. 1 OdpŠk k výkladu srov. rozsudek NS ze dne 24. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 804/96, Soudní judikatura, 2000, sv. 1, s. 16.
- 180 Srov. § 6 odst. 1 písm. a) OdpŠk.



3, Nakladatelství C. H. Beck