

## Abstrakt

K zajištění efektivního působení práva EU je nezbytné jeho řádné uplatňování členskými státy. To zahrnuje jak správné a včasné plnění implementačních povinností legislativními orgány a provádění právních aktů EU, tak respektování a správnou aplikaci přímo účinných norem práva EU vnitrostátními soudy.

Imanentní součástí právního řádu EU je i úprava právních následků porušování povinností členských států plynoucích z jejich závazků přijatých ve Zřizovacích smlouvách nebo stanovených normami sekundárního práva EU, případně závaznými rozhodnutími orgánů EU. Tímto právním prostředkem, zajišťujícím dodržování a vymahatelnost práva EU je právní institut odpovědnosti členského státu za porušení práva EU.

Odpovědnost členského státu je dílčím způsobem upravena Smlouvami v

- (i) řízení pro nesplnění povinnosti podle čl. 258 až 260 SFEU, které se v modifikované podobě podle čl. 271 písm. a) a d) SFEU uplatní i v případech neplnění závazků členských států, jež vyplývají ze statutu Evropské investiční banky a povinností národními centrálními bankami podle Smluv a statutu ESCB a ECB,
- (ii) řízení pro porušení rozpočtové kázně podle čl. 126 SFEU, a
- (iii) řízení pro porušení hodnot na nichž je založena EU podle čl. 7 SEU.

Obsah odpovědnosti členského státu je však podstatným způsobem doplňován a dotvářen judikaturou Soudního dvora, který čerpá normativní vzory z právních systémů stojících mimo právní řád EU, zejména z obyčejových norem odpovědnosti za mezinárodně protiprávní jednání, systému mezinárodního práva veřejného a z obecných zásad společných právním řádům členských států. V tomto postupu se může Soudní dvůr částečně opřít o čl. 340 pododstavec druhý SFEU, obsahující speciální úpravu recepce zásad odpovědnosti za škodu společných právním řádům členských států. Při recepci pravidel obsažených v mezinárodním právu veřejném, pak Soudní dvůr využívá skutečnosti, že jinak autonomní právní řád EU je založen na skupině vícestranných mezinárodních smluv, které mezi sebou uzavřely členské státy za účelem ustavení nadstátní mezinárodní organizace, jíž je v současnosti Evropská unie. S podporou Vídeňské úmluvy o smluvním právu z 23.5.1969 Soudní dvůr dovedl i klíčový princip přednosti práva EU<sup>1</sup>.

Z mezinárodního práva veřejného čerpá i koncepce přičitatelnosti protiprávního jednání členskému státu. Subjektivním prvkem odpovědnosti není, jak je tomu u trestněprávní, nebo

---

<sup>1</sup> Viz rozsudek ve věci C-106/77 *Simmenthal*, Sbírka rozh. 1978, s. 629.

civilní odpovědnosti, zavinění, založené na psychickém vztahu pachatele, či škůdce k vlastnímu protiprávnímu jednání a jeho následkům, ale přičitatelnost protiprávního jednání státu.

Zásada odpovědnosti státu, jelikož je vlastní samotnému systému Smluv, se použije v každém případě porušení práva EU, a to bez ohledu na orgán státu, jehož jednáním či opomenutím došlo k nesplnění povinnosti. Přičitatelnost rozhodování vnitrostátních soudů, které je ve zjevném rozporu s použitelným právem EU, byla Soudním dvorem deklarována poměrně nedávno rozsudkem ve věci C-224/01 *Köbler*.

V souladu s koncepcí odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní jednání není nutným objektivním prvkem obecné odpovědnosti členského státu vznik škody, ale pouze porušení povinnosti plynoucí z práva EU.

Judikaturou Soudního dvora musela být též obhájena existence odpovědnosti členského státu za škodu a to analogicky k mimosmluvní odpovědnosti EU podle čl. 340 SFEU. Podle rozsudku Soudního dvora ve věci *Bergaderm a Goupil v. Komise*<sup>2</sup> se nemůže ochrana práv jednotlivců založených právem EU lišit v závislosti na tom, zda je jejich ruшитelem EU nebo členské státy. Odpovědnost členského státu za škodu tedy musí mít stejný obsah jako mimosmluvní odpovědnost EU.

Princip odpovědnosti členského státu za škodu, způsobenou jednotlivci porušením jeho práv zaručených právem EU, byl zásadně vymezen rozsudkem Soudního dvora ve věci *Francovich*<sup>3</sup>. Soudní dvůr s odkazem na původní článek 5 Smlouvy o EHS, nahrazený článkem 10 Smlouvy o ES a nyní článkem 4 odst. 3 Smlouvy o EU upravující princip loajality, dospěl k závěru, že „právo Společenství ukládá zásadu, podle níž jsou členské státy povinny nahradit škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství, které je jim přičitatelné“<sup>4</sup>. Podle názoru Soudního dvora je zásada odpovědnosti za škodu „vlastní systému Smlouvy“<sup>5</sup>. Poté co ji Soudní dvůr nastálo provedl do své navazující judikatury<sup>6</sup>, získala zásada odpovědnosti

---

<sup>2</sup> Rozsudek C-352/98 P, *Bergaderm a Goupil v. Komise*, Sbírnka rozh. 2000, s. I-5291, bod 41.

<sup>3</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-6/1990 a C-9/1990 *Andrea Francovich a Daniela Bonifaci a ostatní v. Italská republika*, Sbírnka rozh. 1991, s. I-5327.

<sup>4</sup> Viz výše citovaný rozsudek ve věci *Francovich*, bod 37.

<sup>5</sup> Viz výše citovaný rozsudek ve věci *Francovich*, bod 35.

<sup>6</sup> Spojené věci C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du pêcheur a Factortame*, bod 31; věc C-392/93, bod 38; věc C-5/94, bod 24; spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94, bod 20; spojené věci C-283/94, C-291/94 a C-292/94 bod 47; věc C-66/95, bod 31; spojené věci C-94/95 a C-95/95, bod 46; věc C-373/95, bod

členského státu za škodu pevné místo vedle ostatních základních principů práva EU, s právní silou na úrovni ustanovení Smluv.

Jelikož nejčastějším případem omisivního porušení povinnosti, uložené členskému státu Smlouvami v čl. 288, třetího pododstavce a čl. 291 odst. 1 SFEU, je pozdní, nedostatečná, nebo chybná transpozice a implementace směrnic EU, byla odpovědnost členského státu vytyčena Soudním dvorem nejdříve v této souvislosti. Vznik nároku na náhradu škody byl však v odůvodnění rozsudku ve věci *Francovich*, podmíněn splněním tří podmínek<sup>7</sup>, které byly následnou judikaturou upřesněny a doplněny o čtvrtou podmínku.

V souladu s tím vzniká poškozenému nárok na náhradu škody vůči členskému státu pokud:

- a) výsledek stanovený směrnicí zakládá konkrétní práva ve prospěch jednotlivců,
- b) obsah těchto práv je identifikovatelný na základě ustanovení směrnice,
- c) je prokázána příčinná souvislost mezi porušením implementační povinnosti členským státem a škodou utrpěnou jednotlivcem, který je adresátem práv, která měla být do vnitrostátního právního řádu členských států implementována příslušnou směrnicí,
- d) porušení implementační povinnosti je dostatečně závažné<sup>8</sup>.

Vedle výše uvedených podmínek je základním předpokladem a objektivní složkou odpovědnosti členského státu za škodu právě vznik škody způsobené jednotlivci porušením jeho subjektivních práv, zaručených právem EU. Podle judikatury Soudního dvora může být nahrazena pouze přímo způsobená škoda, která je skutečná a určitá, jakož i vyčíslitelná. Přiznán může být i ušlý zisk.

K rozšíření aplikace principu odpovědnosti členských států za škodu na jakýkoliv případ, ve kterém členský stát poruší právo EU, bez ohledu na to, který orgán státu byl původcem protiprávního aktu, či opomenutí, došlo rozsudkem Soudního dvora ve spojených věcech španělské rybářské společnosti *Factortame* a francouzského pivovaru *Brasserie du Pêcheur*, které se před vnitrostátními soudy domáhaly náhrady škod, vzniklých porušením povinnosti členského státu, konstatované Soudním dvorem v řízení podle čl. 258 SFEU.

Jednotlivé podmínky vzniku nároku na náhradu škody, jejichž obsah byl konkretizován v souladu se zásadami společnými právními řádům členských států, jsou rozebrány v příslušné

---

34, věc C-261/95, bod 24; věc C-127/95, bod 106; věc C-319/96; bod 24; věc C-424/97, bod 26; věc 118/00, bod 34; věc C-224/01, bod 30; věc C-63/01, bod 82 a věc C-445/06, bod 19.

<sup>7</sup> Viz bod 40 výše uvedeného rozsudku ve věci *Francovich*.

<sup>8</sup> Stávající rozsah podmínek byl ustaven rozsudky C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du pêcheur a Factortame*, Sbíрка rozh. 1996, s. I-1029, bod 51; C-5/94 *Hedley Lomas*, Sbíрка rozh. 1996, s. I-2553, bod 25 a C-178/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94 *Dillenkofer a další*, Sbíрка rozh. 1996, s. I-4845, bod 21.

kapitole této práce. Specifický přístup, byl však nutný u podmínky dostatečné závažnosti porušení povinnosti členským státem. Soudní dvůr upřesnil, že porušení práva EU je dostatečně závažné, pokud členský stát při výkonu své normativní pravomoci zjevným a závažným způsobem překročil meze, které jsou stanoveny výkonu jeho pravomoci. Pokud dotčený členský stát v okamžiku, kdy se dopustí porušení, disponuje pouze značně omezeným, či žádným prostorem pro uvážení, pak může k prokázání existence dostatečně závažného porušení stačit i prosté porušení práva EU. V každém případě je porušení práva EU zjevně závažné, jestliže přetrvávalo i přes

- (i) vyhlášení rozsudku Soudního dvora podle čl. 260 SFEU, určujícího vytykané porušení povinnosti,
- (ii) vyhlášení rozsudku v řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU,
- (iii) trvání ustálené judikatury Soudního dvora v dané oblasti, z nichž vyplývá protiprávní povaha dotčeného chování<sup>9</sup>, nebo

V rozsudku ve věci *Dillenkofer a další* Soudní dvůr dále usoudil, že o závažné porušení práva EU se jedná i v případě, pokud stát nepřijme veškerá opatření k provedení směrnice do vnitrostátního práva, aby dosáhl jí uloženého výsledku ve stanovené lhůtě.

K rozšíření o další výslovný případ závažného porušení práva EU, kterým je nesplnění povinnosti vnitrostátního soudu, rozhodujícího v poslední instanci, iniciovat řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU, došlo rozsudkem věci *Köbler*. Tento případ rovněž otevřel třaskavou diskusi o možnosti přezkumu konečného rozhodnutí vnitrostátního soudu, které již nelze změnit opravnými prostředky, z důvodu jeho rozporu s právem EU.

V rozsudku *Kühne & Heitz*<sup>10</sup> Soudní dvůr sice potvrdil respektování principu právní jistoty, který je základem ve vnitrostátních právních řádech zavedené procesní překážky *res iudicata*, nicméně uložil správnímu orgánu, s odkazem na *princip loajality* podle čl. 10 SES (nyní čl. 4 odst. 3 SEU), podmíněnou povinnost přezkoumat konečné správní rozhodnutí, a zohlednit tak výklad příslušného ustanovení práva EU, provedeného Soudním dvorem v jiném případě.

Vnitrostátní orgán je povinen přezkoumat konečné rozhodnutí pokud

- (i) příslušný správní nebo soudní orgán má v souladu s vnitrostátním právem pravomoc přehodnotit napadené rozhodnutí;

---

<sup>9</sup> Viz výše uvedený rozsudek *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, bod 57.

<sup>10</sup> C-453/00, *Kühne & Heitz*, ze dne 13. ledna 2004, Recueil, s. I-837.

- (ii) napadené rozhodnutí se stalo konečným v důsledku rozsudku vnitrostátního soudu, rozhodujícího v posledním stupni;
- (iii) napadený rozsudek je ve světle pozdější judikatury Soudního dvora, založen na nesprávném výkladu práva EU, který byl přijat, aniž by byla v předmětném řízení předložena Soudnímu dvoru předběžná otázka podle čl. 267 pododstavec třetí SFEU, a
- (iv) poškozená osoba se obrátila na správní nebo soudní orgán neprodleně poté, co se dozvěděla o závazném výkladu předmětné normy práva EU Soudním dvorem.

Možnost plného znovuotevření rozhodnutí, tedy v zásadě obnovu řízení, Soudní dvůr připustil jen pokud tím nebudou nepříznivě zasaženy zájmy třetích osob.

Z pohledu dosavadního vývoje judikatury Soudního dvora v této oblasti se však jeví, že Soudní dvůr trvá na podmínkách přezkumu konečného rozhodnutí vnitrostátního soudu stanoveného v rozsudku *Kühne & Heitz*, upřesněných a doplněných rozsudkem *Kempter* a bude se od nich odchylovat pouze ve specifických případech, jakým byly i rozsudky ve věci *Lucchini* (nedovolená státní podpora) a *Fallimento Olimpiclub* (problematika DPH).

Jelikož věcná ani procesní stránka odpovědnosti za škodu není upravena Smlouvami a k tomuto účelu nelze přiměřeně použít ani řízení pro nesplnění povinnosti podle čl. 258 SFEU, přenechal Soudní dvůr, na základě principu procesní autonomie členských států, aby svými vnitrostátními právními předpisy určily příslušné soudy pravomocné k rozhodování o žalobách na náhradu škody a upravily procesní podmínky soudních řízení, určené k zajištění plné ochrany práv, která jednotlivcům poškozeným členským státem vyplývají z práva EU. Tyto podmínky však nesmí být méně příznivé než v případě úpravy uplatnění obdobných vnitrostátních nároků (princip ekvivalence) a nesmí znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat získání náhrady škody (princip efektivity)<sup>11</sup>.

V souladu s výše uvedeným, je nutné nároky z odpovědnosti za škodu přičitatelné členskému státu EU uplatňovat u věcně a místně příslušných vnitrostátních soudů dotyčného členského státu a podle jeho procesních předpisů. V České republice je příslušnou procesní normou zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, který lze však, v řízení o nároku na náhradu škody způsobené porušením práva EU, přičitatelného členskému státu, použít jen přiměřeně.

---

<sup>11</sup> Viz zejména rozsudek C-199/82 *San Giorgio*, Sběrka rozh. 1983, s. 3595, který se týkal obdobné oblasti vrácení daní, vybraných v rozporu s právem EU.

V předložené práci byl zmíněn též první náleží Ústavního soudu ČR, který shledal porušení povinnosti soudu rozhodujícího v poslední instanci iniciovat řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU, jako zásah do ústavního práva na zákonného soudce.