



**PRÁVNICKÁ FAKULTA**  
UNIVERZITY KARLOVY V PRAZE



**Rigorózní práce**

**Mgr. Michal Donné**

**ODPOVĚDNOST ČLENSKÉHO STÁTU ZA PORUŠENÍ  
PRÁVA EVROPSKÉ UNIE**

**Praha 2011**

**CHARLES UNIVERSITY IN PRAGUE**

**FACULTY OF LAW**

**Rigorosum Thesis**

**Mgr. Michal Donné**

**MEMBER STATE LIABILITY FOR BREACH OF EU LAW**

**Prague 2011**

## **Prohlášení**

*„Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“*

V Praze dne 21. února 2011

Mgr. Michal Donné

.....

podpis

# Obsah

## Úvod

<b>1. Charakter právního řádu Evropské unie</b> .....	7
<b>2. Uplatňování práva Evropské unie v členských státech</b> .....	10
2.1. Provádění směrnic jako překážka včasného uplatňování práva EU.....	10
2.2. Uplatňování práva EU správními a soudními orgány v České republice.....	12
<b>3. Obecná odpovědnost členského státu EU</b> .....	14
3.1. Zdroje, povaha a charakteristika obecné odpovědnosti členského státu.....	15
<b>4. Obecné řízení pro porušení právní povinnosti členského státu EU</b> .....	21
4.1. Funkce řízení pro porušení povinnosti.....	21
4.2. Fáze řízení.....	23
4.3. Výběr novějších rozsudků ESD pro nesplnění povinnosti členského státu v oblasti daní..	29
4.4. Přehled aktuálně probíhajících řízení pro porušení Smlouvy, vedených proti České republice v oblasti daní.....	32
4.5. Dostupnost informací o průběhu řízení pro porušení povinnosti pro jednotlivce.....	34
<b>5. Speciální řízení pro porušení povinností členských států EU</b> .....	35
5.1. Řízení pro neplnění závazků ze statutu Evropské investiční banky.....	35
5.2. Řízení pro porušení povinností národními centrálními bankami.....	39
5.3. Řízení pro porušení rozpočtové kázně.....	44
5.4. Zvláštní řízení pro porušení hodnot na níž je založena Evropská unie.....	52
<b>6. Odpovědnost členského za škodu, vzniklou porušením povinnosti uložené právem EU</b> .....	56
6.1. Úvod k odpovědnosti členského státu za škodu.....	56
6.2. Odpovědnost za škodu způsobenou porušením implementační povinnosti.....	62
6.3. Obecná odpovědnost za škodu.....	68
6.4. Speciální odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci neprovedením řádné transpozice a implementace směrnice.....	76
6.5. Speciální odpovědnost členského státu za škodu způsobenou porušením povinnosti vnitrostátního soudu iniciovat řízení o předběžné otázce podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.....	91

6.6. Možnost přezkumu konečného rozhodnutí vnitrostátního soudu, které již nelze změnit opravnými prostředky, z důvodu jeho rozporu s právem EU.....110

**7.**

**Závěr.....126**

**Seznam použité české literatury.....132**

**Seznam použité zahraniční literatury.....133**

**Seznam časopisecké literatury.....133**

**Seznam citovaných rozsudků soudů České republiky.....133**

**Seznam citovaných rozsudků Evropského soudního dvora a Tribunálu.....134**

**Resumé.....142**

## Úvod

Předložená práce se věnuje tématu odpovědnosti členského státu za porušení práva Evropské unie s dílčím zaměřením na oblast daní. Úvodní část pojednává o charakteru právního řádu EU a způsobu jeho působení v členských státech a stavu uplatňování práva EU. Poté, se přistoupí k vymezení základních prvků obecné odpovědnosti členského státu, její podstaty, právních pramenů, normativních zdrojů a role judičiální tvorby práva EU Soudním dvorem.

Další část, se věnuje obecnému a speciálnímu řízení pro porušení povinnosti členského státu, které jsou upraveny Smlouvami.

Klíčový význam z hlediska zajištění plného účinku práva EU v členských státech a poskytnutí ochrany právům, jež normy práva EU zaručují jednotlivcům, má zásada odpovědnosti členského státu za škodu vytyčená judikaturou Soudního dvora. Samostatná pozornost je věnována dvěma nejpodstatnějším způsobům porušování práva EU členskými státy, kterými jsou porušení implementační povinnosti a porušení povinnosti vnitrostátních soudů, rozhodujících v poslední instanci, iniciovat řízení o předběžné otázce u Soudního dvora.

Závěrečná část, pojednává o procesních prostředcích uplatnění nároku na náhradu škody jednotlivcem u vnitrostátních soudů členských států a důsledcích principu užitečného účinku práva EU (*l'effet utile*) na prolomení zásady *res iudicata*, zajišťující finalitu rozsudků vnitrostátních soudů.

# 1. Charakter právního řádu Evropské unie

Evropská unie (dále jen „EU“ nebo „Unie“) je mezinárodní organizací nadstátní povahy, založenou členskými státy za účelem společných obchodních, hospodářských, sociálních, bezpečnostních, environmentálních a mezinárodněpolitických cílů, dosahovaných z využitím svěřených pravomocí a při respektování společných hodnot demokracie, humanity a právního státu<sup>1</sup>. Právním základem Evropské unie je skupina vícestranných mezinárodních smluv (dále jen „Zřizovací smlouvy“ nebo „Smlouvy“)<sup>2</sup> uzavřených společně mezi sebou členskými státy. Evropská unie jedná prostřednictvím vlastních orgánů a vytváří autonomní právní řád. Povaha a účel tohoto právního řádu odpovídá integrační funkci Evropské unie a nadstátnímu charakteru mezinárodní organizace, existující v rámci mezinárodního práva veřejného. Zvláštní povahu právního řádu EU vyjádřil Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ve svém rozsudku *Van Gend an Loos*<sup>3</sup> konstatováním, že „Společenství vytváří nový či svébytný mezinárodně právní řád“. Specifičnost právního řádu EU, spočívající mj. v jeho autonomii, jak vzhledem k mezinárodnímu právu veřejnému, tak vnitrostátním právním řádům členských států, formuloval a rozvíjel Soudní dvůr ve své nejhojněji citované judikatuře<sup>4</sup>. Na základě takto vytvořené doktríny se právní řád EU stal, okamžikem vstupu Zřizovacích smluv v platnost, součástí právních řádů členských států. Právní řád EU vytváří rámec činnosti EU, zavazuje ve vymezených oblastech členské státy a zaručuje též určitá práva přímo občanům a dalším příslušníkům členských států.

Uvedená autonomie právního řádu EU je dána odvoditelností všech právních norem regulujících činnost Společenství z ústavního jádra, tvořeného Zřizovacími smlouvami a

---

<sup>1</sup> Lisabonskou smlouvou, která vešla v platnost 1. prosince 2009 byla zrušena pilířová struktura Evropské unie i dvojjednost Evropských společenství a Evropské unie. Evropská unie se stala právním nástupcem Evropských společenství s mezinárodněprávní subjektivitou.

<sup>2</sup> Mezinárodními smlouvami, které vytvořily právní základ Evropských společenství a Evropské unie jsou: Pařížská smlouva o zřízení ESUO z roku 1951/52, Římská smlouva o zřízení EHS z roku 1957/58, Římská smlouva o zřízení Euratomu z roku 1957/58, Úmluva o některých orgánech společných Evropských společenství z roku 1965/67 (Slučovací smlouva), Jednotný evropský akt z roku 1986/1987, Maastrichtská smlouva o Evropské unii z roku 1992/93, Amsterdamská smlouva o revizi Maastrichtské smlouvy o EU z roku 1997/99, Smlouva z Nice z roku 2000/03. (Zpracováno podle přehledu: Týč 2006, str. 66). K tomuto výčtu je nezbytné připojit ještě smlouvy o přistoupení nových členských států a nově též Lisabonskou smlouvu pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsanou v Lisabonu dne 13. prosince 2007, která vstoupila v platnost 1. prosince 2009. Na základě této revize se základem Evropské unie staly Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie (viz čl. 1 odst. 2 SFEU a čl. 1 odst. 3 SEU).

<sup>3</sup> Rozsudek Soudního dvora C-26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen*, ze dne 5. února 1963.

<sup>4</sup> C-26/62, ve věci *Van Gend an Loos*, z 5. února 1963; C-6/64, *Costa v. ENEL*, z 15. července 1964 a C-90 a 91/63, *Komise v. Lucembursko a Belgie*, z 13. listopadu 1964.

obecnými právními principy. Spíše teleologický než normativní charakter tohoto ústavního jádra a z něj odvozené obecné právní principy, vytváří vnitřní osnovu zajišťující systémovou soudržnost a dynamiku právního řádu EU.

Právní řád EU, se však díky svému smluvnímu původu nemůže zcela oddělit od mezinárodního práva veřejného a nese si tak celou řadu jeho rysů. Mezinárodní právo je zdrojem např. významného strukturálního principu přednostní aplikace, na němž je založeno i působení práva EU v členských státech.

Jestliže se mezinárodní právo nezajímá jakým způsobem je uplatnění principu přednosti provedeno ve vnitrostátních právních řádech, jde v tomto právní řád EU dále. Integrační funkce Unie a provádění nadstátního práva Unie nepřipouští podmíněnost, či eventuálnost závazků, plynoucích ze Zřizovatelských smluv. Na základě použití *principu bezprostřední závaznosti* jsou právní normy, stanovené nebo odvozené ze Zřizovacích smluv, *přímo použitelné* v členských státech Unie, bez nutnosti zprostředkování závaznosti vnitrostátním aktem recepce, jež je jinak nutnou podmínkou vnitrostátní použitelnosti právních norem stanovených „obyčejnými“ mezinárodními smlouvami. Zřizovací smlouvy však zůstávají i nadále mezinárodními smlouvami, podléhajícími obecnému mezinárodnímu právu<sup>5</sup>. Právní režim mezinárodních smluv se řídí zejména Vídeňskou úmluvou o smluvním právu z 23.5.1969. Její článek 27<sup>6</sup>, ve spojení s výše zmíněným výlučným postavením Zřizovacích smluv, dal vzniknout dalšímu mocnému, byť dosud nikoliv bezvýhradně přijímanému, *principu přednosti práva EU* před veškerým vnitrostátním právem členských států, včetně jeho norem ústavních. Princip přednosti formuloval Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Simmenthal*<sup>7</sup>.

Na základě tohoto principu a ve spojení s principem bezprostřední závaznosti práva EU je každý soudce členského státu Unie povinen z vlastní úřední povinnosti aplikovat normy práva EU (primárního i sekundárního) přednostně před normami práva vnitrostátního, a to i v případech, kdy by jinak mohlo být uplatněno obecné derogativní pravidlo *lex posterior derogat legi priori*. Závazkem členských států aplikovat na svém území právo EU, vzniká povinnost všem orgánům členských států uplatňovat kompletní tzv. *acquis communautaire*, jehož nedílnou součástí, je i judikatura Soudního dvora a jí vytvářené obecné principy.

---

<sup>5</sup> Podle čl. 5 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z 23.5.1969 se tato „vztahuje na každou smlouvu, která je zakládací listinou mezinárodní organizace, a na každou smlouvu přijatou v mezinárodní organizaci, bez újmy všech příslušných pravidel dané organizace.“

<sup>6</sup> „Strana se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.“

<sup>7</sup> C-106/77 *Simmenthal*, Sběrka rozh. 1978, s. 629.



Proces integrace členských států probíhá jak skokově, prostřednictvím změn primárního práva, tak evolučně, prostřednictvím akumulace interpretačních přírůstků a korekcí, vytvářených judikaturou Soudního dvora. Hlavním procesním institutem, jímž Soudní dvůr dotváří a rozvíjí právo EU je řízení o předběžné otázce upravené v čl. 267 SFEU.

V oblastech, ve kterých Zřizovací smlouvy svěřují Unii výlučné pravomoci, je podle čl. 2 odst. 1 SFEU Unie oprávněna přijímat právně závazné akty. V oblastech, ve kterých Unie sdílí pravomoci s členskými státy, jsou oprávněny přijímat právně závazné akty jak Unie tak členské státy. Členské státy však v tomto případě mohou svou legislativní pravomoc vykonávat pouze v rozsahu, v jakém ji Unie buď nevykonala, nebo ji přestala vykonávat.

Výkon pravomocí Unie se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality podle čl. 5 SEU a Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, připojenému ke Smlouvám.

Právní akty přijímané Uníí řádným legislativním postupem podle čl. 289 odst. 1 SFEU<sup>8</sup>, nebo zvláštním legislativním postupem podle odst. 2, jsou označovány jako *legislativní akty*. Legislativní akty vytvářejí tzv. sekundární právo EU a mohou mít podle čl. 288 SFEU podobu nařízení, směrnic nebo rozhodnutí, které jsou závazné, pokud v nich není určeno jinak, pro všechny členské státy. Legislativní akty se podle čl. 297 odst. 1 pododstavce třetího SFEU vyhláší v Ústředním věstníku Evropské unie a vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení.

Veškeré citace judikatury Soudního dvora použité v této práci odrážejí stav práva EU před Lisabonskou smlouvou a zůstávají v ní tedy pojmy jako právo ES, právo společenství, nebo komunitární právo. Podobně, je tomu u označení nadstátní mezinárodní organizace termínem Evropská společenství nebo Společenství. Mimo citace judikatury jsou používány termíny souladné s Lisabonskou smlouvou. Nadstátní právní řád Evropské unie, jehož normy mají bezprostřední a přímé účinky v členských státech, a které mají přednost před normami vnitrostátního práva, bude dále označováno jako „přímo účinné právo EU“, jinak jako „právní řád EU“, nebo „právo EU“, příp. „unijní právo“.

---

<sup>8</sup> Dosavadní procedura spolurozhodování Evropského parlamentu a Rady podle původního čl. 251 SES se na základě Lisabonské smlouvy stává tzv. řádným legislativním postupem, který představuje standardní proceduru přijímání legislativních aktů. Ve zvláštních případech stanovených Smlouvami jsou legislativní akty přijímány zvláštním legislativním postupem, a sice Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu (ve většině případů je Radou, rozhodující kvalifikovanou většinou či jednomyslně, se zapojením Evropského parlamentu formou konzultace).

## **2. Uplatňování práva Evropské unie v členských státech**

Dosahování cílů EU a uskutečňování na nich založených politik, stanovených Zřizovacími smlouvami a navazujícími právními akty, závisí na účinném uplatňování práva EU v jednotlivých členských státech. Ke konci roku 2008 vytvářelo právní řád EU, vedle právních norem obsažených ve Smlouvách, přibližně 8 200 nařízení a téměř 1 900 směrnic platných ve 27 členských státech<sup>9</sup>. Každá ze směrnic vyžaduje, v rámci provádění do vnitrostátního a regionálního práva, přijetí mezi 40 až 300 navazujících právních opatření.

EU představuje v současnosti 27 vnitrostátních administrativ a více než 70 autonomních regionů. Více než 500 milionů Evropanů bude moci těžit výhody plynoucích z evropské integrace jedině pokud se budou schopni účinně domoci svých práv, zaručených právem EU.

Uplatňování a vymáhání práva EU není úkolem pouze orgánů EU, ale ve stejné míře též členských států, a to včetně místních a regionálních orgánů a soudů. Rozsah a druh záležitostí, kterými jsou povinny se tyto subjekty zabývat, se mění podle předmětu a povahy založených práv.

Členské státy primárně odpovídají za správné a včasné uplatňování Smluv a právně závazných aktů EU<sup>10</sup>. Odpovídají za přímé uplatňování práva EU práva, za uplatňování právních předpisů, kterými se vnitrostátními právními řády provádí právo EU, a za řadu administrativních rozhodnutí schválených na základě těchto předpisů. K provádění práva EU dochází prostřednictvím transpozice a implementace směrnic EU ve vnitrostátním právním řádu členských států, popř. přijímáním právních předpisů umožňujících aplikaci přímo účinných právních norem EU.

Zásadní roli při zajišťování dodržování práva EU hrají též vnitrostátní soudy, a to jak při jeho přímé aplikaci, tak případným předkládáním výkladových otázek Soudnímu dvoru EU (dále jen Soudní dvůr) v rámci řízení o předběžné otázce.

### **2.1. Provádění směrnic jako překážka včasného uplatňování práva EU**

Zpoždění při provádění směrnic ve vnitrostátním právu představují pro včasné uplatňování práva EU trvale značnou překážku s dalekosáhlými důsledky. V roce 2008, došlo ke zpoždění v 55 % případů. Provádění směrnic se v mnoha případech prodloužilo o dva roky i více.

---

<sup>9</sup> Podle Sdělení Komise KOM(2009) 675, 26. VÝROČNÍ ZPRÁVA O KONTROLE UPLATŇOVÁNÍ PRÁVA SPOLEČENSTVÍ (2008) ze dne 15.12.2009.

<sup>10</sup> Viz čl. 291 Smlouvy FEU, bývalý čl. 10 Smlouvy o ES.

Přibližně čtyřletý legislativní cyklus přijímání a provádění právních předpisů Společenství se tak pravidelně prodlužuje, mnohdy o celé roky. Taková zpoždění snižují schopnost EU účinně jednat v zájmu občanů a hospodářských subjektů. Oslabují také soudržnost právního systému, snižují právní jistotu, transparentnost a spravedlivost podmínek hospodářské soutěže. Zdržují se tím se i navazující práce, které mají zajistit správné uplatňování práva EU v členských státech. Situace se během roku 2008<sup>11</sup> zlepšila, ale 15% zlepšení v EU-25 souvisí se 40% poklesem počtu předpisů, jež bylo třeba provést. Podle srovnávací tabulky vnitřního trhu z května 2009, bylo zaznamenáno celkem 22 směrnic, u nichž lhůta pro provedení uplynula před více než dvěma lety a jejichž provádění dosud nedokončil jeden až pět států.

Kromě zpoždění při provádění směrnic existuje podobný problém také u některých druhů oznámení požadovaných směrnicemi. Například v oblasti Evropského systému obchodování s emisemi (ETS) bylo kvůli zpožděním při oznamování národních alokačních plánů pro období 2008–2012 nutné zahájit řízení pro nesplnění povinnosti proti mnoha členským státům. V důsledku toho se zpozdily další práce na rozvoji a změnách stávajícího *acquis* v dané oblasti, což ohrozilo plnění kroků nutných k dosažení cílů pro rok 2020.

Přijetí nového právního předpisu EU bývá často spíše začátkem procesu než jeho koncem.

Rámcové právní předpisy vyžadují následné přijetí celé řady prováděcích opatření.

Například původní směrnice o úrovních pesticidů v přípravcích na ochranu rostlin, které byly přijaty v 70., 80. a 90. letech dvacátého století, postupně rozšířily působnost pravidel EU pro rezidua na různé plodiny. Součástí tohoto procesu byly rozsáhlé dodatečné prováděcí práce, v jejichž rámci bylo od poloviny roku 1993 do poloviny roku 1997 přijato šest prováděcích směrnic, a dalších 60 směrnic Komise, bylo přijato v následujících deseti letech, než bylo přijato nařízení (ES) č. 396/2005<sup>12</sup>, které konsoliduje a zjednodušuje *acquis*.

Zároveň, byla prostřednictvím programů přijatých v letech 1992, 2000, 2002 a 2004 postupně provedena směrnice 91/414/EHS<sup>13</sup> o hodnocení přípravků na ochranu rostlin, jejich uvádění na trh a používání a v návaznosti na tuto směrnici Komise v roce 2006 předložila návrh nařízení s cílem konsolidovat a dále rozvíjet *acquis*<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Sledovaný rok, vyhodnocený v dosud poslední 26. Výroční zprávě Komise o uplatňování práva Společenství.

<sup>12</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 396/2005 ze dne 23. února 2005 o maximálních limitech reziduí pesticidů v potravinách a krmivech rostlinného a živočišného původu a na jejich povrchu a o změně směrnice Rady 91/414/EHS (Úř. věst. L 70, 16.3.2005, s. 1).

<sup>13</sup> Směrnice Rady 91/414/EHS ze dne 15. července 1991 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh (Úř. věst. L 230, 19.8.1991, s. 1).

<sup>14</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh – SEK(2006) 930 a SEK(2006) 931.

Ve výše uvedeném smyslu je nutné odlišovat termín „provádění práva EU“ od „transpozice a implementace“ směrnic, byť se v některých případech používají ve stejném významu. „Prováděním“ se rozumí širší přijímání opatření na úrovni EU a členských států v návaznosti na určitý rámcový akt EU, obvykle směrnici, rozvádějící a konkretizující právní úpravu dané oblasti. Transpozici, je naproti tomu nutné chápat úžeji, jako splnění povinnosti členského státu přijmout vnitrostátní právní předpis na základě, za podmínek a v rozsahu stanovených směrnicí Rady.

Za účelem zabránění zpoždění a zajištění řádného provádění a uplatňování práva EU byla v posledních letech iniciována setkání odborníků v rámci dvoustranného dialogu mezi Komisí a členskými státy o otázkách provádění práva EU ve vnitrostátním právu, která zlepšila možnosti vyřešit případné problémy dříve, než jsou zakotveny v právu EU. Příkladem takové iniciativy může být současný pracovní program týkající se provádění směrnice o službách. Podrobný a rozsáhlý prováděcí plán byl v roce 2008 základem pro více než 30 setkání se členskými státy a 13 setkání skupiny odborníků, jejichž předmětem bylo zavedení a využívání systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (IMI) s cílem umožnit přímou výměnu informací mezi příslušnými orgány členských států.

Výsledkem jednání pracovních skupin může být rovněž sestavení pokynů, které mají usnadnit provádění a uplatňování nových právních předpisů, jak tomu do značné míry bylo u nařízení REACH.

## **2.2. Uplatňování práva EU správními a soudními orgány v České republice**

Efektivní uplatňování práva EU v členských státech, předpokládá silné postavení vnitrostátních správních a soudních orgánů. Tyto orgány identifikují a aplikují právo EU z úřední povinnosti. V případě neslučitelnosti vnitrostátní právní úpravy s právem EU mají povinnost neaplikovat rozporné právní normy a na místo nich dát přednost přímo účinnému právu EU<sup>15</sup>. Kromě toho z nepřímých účinků práva EU vyplývá povinnost správních a soudních orgánů členských států počínat si při výkladu a aplikaci vnitrostátního práva tak, aby bylo dosaženo cílů předvídaných právem EU a byla zajištěna plná účinnost jím zaručených práv jednotlivců<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> K tomu např. rozsudek Soudního dvora ve věci *Fratelli Constanzo SpA v. Comune di Milano*, C-103/88, Sběrka rozh. 89, s. 1839, bod 31 nebo *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) v. Autorita` Garante della Concorrenza e del Mercato*, C-198/01, Sběrka rozh. 2003, s. I-8055, bod 49.

<sup>16</sup> K přijetí doktríny tzv. eurokonformního výkladu např. rozsudek NSS č.j. 2 Afs 92/2005 – 45 z 29. září 2005, č. 741/2006 Sb. nebo rozsudek z 22. března 2007, č.j. 9 Afs 5/2007 – 70.

K přímé a přednostní aplikaci práva EU v oblasti českého správního práva dochází zatím sporadicky a to zejména z důvodu rezervovaného přístupu a nedostatečné odborné připravenosti správních orgánů, které jsou v první linii styku veřejné moci s jednotlivci. Absence zkušeností v této oblasti je dána též díky několikaletému zpoždění, než případy s unijním prvkem dozrají v rozsudky správních soudů. K prvním publikovaným případům eurokonformního přístupu správních orgánů patří neaplikace ustanovení čl. III odst. 1 zákona č. 340/2004 Sb., kterým se měnil zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, a to s odkazem na rozpor s nařízením Rady ES č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy. Dalšími bylo demonstrativní odmítnutí aplikace zákonných úlev „malovinařům“<sup>17</sup> Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí a postoj Ministerstva vnitra ČR v záležitosti otázek žádostí o azyl od žadatelů pocházejících z členských států EU<sup>18</sup>.

Reprezentantem opačného přístupu je česká daňová správa, a to i v oblastech harmonizovaných daní, jakými je DPH. Správní soud byl např. nucen zrušit platební výměr<sup>19</sup>, kterým správce daně vyměřil DPH, aniž akceptoval výši daně, jak ji uvedl poplatník (žalobce) v dodatečném daňovém přiznání. Takový postup tehdy platný zákon o DPH vylučoval, přestože měl být implementován na základě směrnice Rady ES. Na základě citovaného rozsudku bylo správci daně uloženo vrátit částku finančních prostředků, kterou si stát od poplatníka ponechal „nad rámec“ zákona.

Odstrašujícím příkladem tohoto druhu je argumentace Celního ředitelství Ústí nad Labem ve věci č.j. 15 Ca 184/2006 – 42, publikované ve sbírce NSS pod č. 1359/2007<sup>20</sup>.

V judikatuře správních soudů lze dohledat zatím nikoliv četné případy aplikace práva EU, či spíše použití některé z forem eurokonformního výkladu<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> stanovených v zákoně č. 215/2006 Sb., kterým se měnil zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů.

<sup>18</sup> Protokol č. 17 ke Smlouvě o založení Evropského společenství, o poskytování azylu státním příslušníkům členských států EU. Tento a předchozí uvedené případy byly převzaty z článku Michala Bobka, Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak? Soudní rozhledy, ročník 2008, číslo 10, strana 367 – 373.

<sup>19</sup> Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 11 Ca 319/2008 – 33.

<sup>20</sup> Tento, jakož i předchozí uvedené případy byly převzaty z článku Michala Bobka, Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak? Soudní rozhledy, ročník 2008, číslo 10, strana 367 – 373.

<sup>21</sup> V daňové oblasti jde např. o rozsudky NSS č.j. 6 As 19/2006-19 z 29.11.2007, č.j. 9 Afs 5/2007-70, č.j. 22.3.2007 a č.j. 2 Afs 178/2005-64 ze dne 23.8.2006 (první uvedení patrně nejcitovanějšího rozsudku Soudního dvora ve věci *Halifax*, C-255/02, Sbírka rozh. 2006, s. I-1609), týkajícího se zneužití práva v kontextu DPH,

Lze upozornit např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu<sup>22</sup>, jehož předmětem bylo posouzení charakteru přeplatku na dani vzniklého na základě rozhodnutí jiného soudu, tedy zda se jedná o přeplatek zaviněný správcem daně, za který náleží žalobci úrok dle § 64 odst. 6 zákona o správě daní.

### 3. Obecná odpovědnost členského státu EU

Odpovědnost je základním konstrukčním prvkem práva, zajišťujícím jeho regulační funkci. Je zároveň jeho imanentním znakem. Normativní systém bez odpovědnosti nelze považovat za právo. Právní odpovědnost bývá nejčastěji vymezována jako akcesorická sekundární povinnost nést nepříznivé následky, nastupující v případě porušení primární povinnosti. Primární povinnost je jejímu adresátovi uložena právní normou, jejímž pramenem je buď zákon (právní předpis), nebo smlouva.

Také právo EU, jako autonomní právní řád, musí nutně vytvářet odpovědnostní vztahy s adresáty primárních povinností. Subjektem těchto odpovědnostních vztahů jsou nejen orgány Unie, ale vzhledem k přímé účinnosti práva EU, též členské státy a jejich státní příslušníci.

Členské státy jsou povinny dodržovat právo EU, což zahrnuje plnění povinností, stanovených jak Zřizovacími smlouvami a z nich odvozenými obecnými principy (tzv. primární právo), tak závaznými nařízeními, směrnicemi a rozhodnutími (tzv. sekundární právo), jakož i mezinárodními smlouvami, uzavřenými Evropskými společenstvími a po 1. prosinci 2009 Evropskou unií<sup>23</sup>. Členské státy jsou též povinny, v mezích své svrchovanosti, zajistit působení přímo účinných právních norem, obsažených v právu EU a jejich respektování státními orgány aplikujícími právo, jakož i všemi jednotlivci podřízenými jejich jurisdikci. Jsou též povinny

---

rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 31 Ca 88/2006-22 ze dne 25.2.2008 a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 184/2006-42 ze dne 19.7.2007.

<sup>22</sup> Rozsudek NSS 5 Afs 53/2009 – 63 ze dne 13. 11. 2009 ve věci kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 11 Ca 319/2008 – 33.

<sup>23</sup> K tomuto datu vstoupila v platnost a stala se pro všechny členské státy závazná tzv. Lisabonská smlouva. Touto revizí smluvního základu EU, jako nadstátního útvaru, získala EU explicitní právní subjektivitu, jejíž mezinárodně-právním výrazem je způsobilost uzavírat mezinárodní smlouvy. Do té doby uzavírala tzv. vnější mezinárodní smlouvy ES. Mezi řídké výjimky patřily např. Dohoda mezi EU a Bývalou jugoslávskou republikou Makedonie o činnosti monitorovacích misí EU (EUMM) z 31. 8. 2001, Dohoda o extradikci mezi EU a USA uzavřená dne 25. 6. 2003 a Dohoda mezi EU, ES a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* z 26. října 2004, schválená rozhodnutím RADY 2008/149/SVV ze dne 28. ledna 2008.

implementovat do svého právního řádu právní normy, jimiž se provádí právo EU a zajistit jejich dodržování<sup>24</sup>.

Pokud se jedná o odpovědnost členského státu, plynoucí z práva EU, může být založena na sekundární povinnosti

- (i) uvést své jednání, porušující primární povinnost, nebo obsah vnitrostátních právních předpisů do souladu s právním řádem EU,
- (ii) reparovat škodu, vzniklou jednotlivci porušením norem práva EU členským státem, resp. jeho orgány, a to finanční kompenzací (náhradou), případně restitucí, pokud to lze rozumně požadovat a
- (iii) nést břemeno peněžitých sankcí, uložených Soudním dvorem.

Uvedené povinnosti mohou působit jak samostatně, tak společně. Nutnou podmínkou je však porušení práva EU členským státem. Soudní dvůr přitom rozlišuje mezi případy, kdy jsou unijní povinnosti porušeny vnitrostátními předpisy, resp. jejich absencí a kdy je porušení povinnosti důsledkem nesprávné aplikace přímo účinných norem práva EU nebo norem obsažených ve vnitrostátních právních předpisech. V konečném důsledku se však každé porušení práva EU členským státem projevuje v aplikační oblasti.

Např. neimplementovanou směrnicí, která se stává přímo účinná, je povinen příslušný vnitrostátní orgán aplikovat přímo na místo vnitrostátní právní normy. Pokud tak neučiní, dochází hned ke dvojnásobnému porušení povinnosti. Za primární je však v daném případě nutné považovat porušení implementační povinnosti, kterou nemůže zhojit ani následná eurokonformní aplikace vnitrostátního práva.

### **3.1. Zdroje, povaha a charakteristika obecné odpovědnosti členského státu**

Normativním zdrojem obecné odpovědnosti členského státu za porušení povinností založených právem EU, jsou pravidla odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní jednání obsažená v obyčejových normách mezinárodního práva veřejného. Nelze však říci, že mezinárodní právo veřejné je formálním pramenem odpovědnosti členského státu, jelikož ta je institutem vlastním systému práva EU, považovanému za autonomní právní řád<sup>25</sup>. Samo právo EU má svůj původ

---

<sup>24</sup> Podle čl. 19 odst. 1 SEU „Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“.

a je též částečně obsaženo ve vícestranných mezinárodních smlouvách, které zřídily nadstátní mezinárodní organizaci s vlastní mezinárodně právní subjektivitou<sup>26</sup>, vytvářející vlastní právní řád bezprostředně a přímo účinný v členských státech. Autonomie práva EU spočívá v tom, že je nezávislé jak na mezinárodním právu<sup>27</sup>, tak na vnitrostátních právních řádech členských států, kterým je právo EU nadřazeno. To však právu EU, resp. jeho tvůrcům nebrání, aby čerpalo normativní vzory z právních řádů stojících vně právního řádu EU. Tato forma recepce byla dokonce ve speciálním případě explicitně upravena přímo v primárním právu, a to v ustanovení článku 340

pododstavec druhý SFEU, podle něhož: „V případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jeho orgány nebo jeho zaměstnanci při výkonu jejich funkce“.

Vraťme se, však nyní k mezinárodnímu právu jako hlavnímu normativnímu vzoru právní koncepce obecné odpovědnosti členského státu za porušení práva EU.

V souladu, s naukou mezinárodního práva veřejného<sup>28</sup> rozlišujeme objektivní a subjektivní prvek odpovědnosti členského státu.

### **Objektivní prvek odpovědnosti**

Základním objektivním prvkem mezinárodní odpovědnosti členského státu je protiprávní chování spočívající v porušení mezinárodně právního závazku členským státem. V případě odpovědnosti členského státu EU, se jedná o porušení závazků uložených právními normami obsaženými ve:

- (i) Zřizovacích smlouvách a obecných principech práva EU<sup>29</sup>,

---

<sup>25</sup> ESD to poprvé vyjádřil ve slavném rozsudku ve věci *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen*, C-26/62, ze dne 5. února 1963 ve kterém mimo jiné konstatoval, že „Společenství vytváří nový mezinárodně právní řád“.

<sup>26</sup> Původně Evropské hospodářské společenství bylo Maastrichtskou smlouvou z roku 1993 změněno na Evropské společenství, jehož právní nástupkyní se nyní, na základě reformní Lisabonské smlouvy, stala Evropská unie.

<sup>27</sup> Nejde však o nezávislost charakteristickou pro státy s dualistickým vztahem k mezinárodnímu právu. EU je stále nikoliv státem, ale mezinárodní organizací založenou na mezinárodních smlouvách. Navíc recepce závazků z mezinárodních, tzv. vnějších smluv, uzavřených ES odpovídá monistickému vztahu k mezinárodnímu právu.

<sup>28</sup> Srovnej např. MALENOVSKÝ 2008.

<sup>29</sup> Soudní dvůr ve své judikatuře dovozuje závaznost obecných principů práva EU (general principles of law) pro členské státy, pokud jednají v oblastech náležejících do výlučné působnosti Unie, nebo do sdílené působnosti, jestliže zde Unie odpovídající pravomoci vykonává. Obecné principy je nutné dodržovat i při přijímání opatření, jimiž je zajišťována aplikace práva EU. V tomto smyslu se jedná např. o rozsudky C-5/88 *Wachauf*, z 13. července 1989; C-260/89 *ERT*, z 18. června 1991; C-155/90 *Grogan*, ze 4. října 1991; C-62/90 *Komise v.*



- (ii) mezinárodních (vnějších) smlouvách jimiž je EU vázána<sup>30</sup> a rozhodnutích mezinárodních orgánů vytvořených na základě vnějších smluv<sup>31</sup>,
- (iii) nařízeních a směrnicích Rady EU,
- (iv) obecně závazných rozhodnutích Rady, přijatých v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky podle kapitoly 2 SEU<sup>32</sup>, a
- (v) individuálních právních aktech (rozhodnutích) orgánů EU, vč. Soudního dvora.

K porušení povinností plynoucích z práva EU může dojít buď protiprávním jednáním členského státu EU (např. přijetím zákona rozporného s právem EU, nebo vydáním rozsudku rozporného z judikaturou Soudního dvora), nebo protiprávním opomenutím, resp. nečinností (např. neprovedením implementace směrnice do vnitrostátního právního řádu).

---

*Německo*, z 8. dubna 1992; C-2/92 *Bostock*, z 24. března 1994; C-381/97 *Belgocodex*, z 3. prosince 1998; C-107/97 *Max Rombi*, z 18. května 2000 a C-396/98 *Grunstückgemeinschaft SchloBstrateB GbR*, z 8. června 2000.

<sup>30</sup> Vnějšími mezinárodními smlouvami platnými pro EU jsou takové dvou-, či vícestranné, písemné, vzájemně shodné projevy vůle zúčastněných stran, závazného charakteru, jejichž jednou stranou je ES, ESAE nebo EU, příp. spolu s členskými státy EU a druhou stranou je jiný než členský stát EU, nebo mezinárodní organizace, případně jiný subjekt mezinárodního práva. Čl. 216 odst. 2 SFEU (bývalý čl. 300 odst. 7 SES) stanoví, že řádně uzavřené vnější smlouvy „jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy“. Daná vnější smlouva se stává součástí práva EU na základě (i) tzv. uzavíracího aktu vydaného Radou EU ve formě rozhodnutí nebo nařízení, v jehož příloze je smlouva obsažena a (ii) publikace v Ústředním věstníku EU (ÚV). Mezinárodní povahou a způsobem založení intrakomunitární platnosti je dána jak aplikační přednost vnější smlouvy před jakýmkoliv aktem orgánů EU (sekundárním právem) tak jeho hierarchická právní nadřazenost vůči sekundárnímu právu EU. Vedle závaznosti vnějších smluv pro orgány i členské státy EU mohou být vnější smlouvy jako celek, nebo jejich jednotlivá ustanovení, přímo účinná ve vnitrostátních právních řádech členských států a zakládat tak práva a povinnosti jednotlivcům. Podmínkou přímé účinnosti je splnění obecného a individuálního testu dle judikatury Soudního dvora (viz odkazy na judikaturu v Svoboda 2007, str. 74). Tak jako sekundární právo EU mají i přímo účinné právní normy, obsažené ve vnějších smlouvách, aplikační přednost před normami vnitrostátních právních řádů členských států EU.

<sup>31</sup> Závaznost a účinnost právních aktů, přijímaných paritními orgány, vytvořenými na základě vnější smlouvy (např. rozhodnutí Rady přidružení), je odvozena z dané vnější smlouvy a z obecných norem mezinárodního práva veřejného. Intrakomunitární závaznost byla potvrzena také judikaturou Soudního dvora (C-270/80 *Polydor*, C-30/88 *Řecko v. Komise*). Stejně jako vnější smlouvy, jsou i právně závazné akty mezinárodních orgánů systematicky publikovány v ÚV EU a jsou zpravidla uvozeny nařízením nebo rozhodnutím mimo nomenklaturu čl. 249 SES. Proto má ESD rovněž pravomoc odpovídat na předběžné otázky týkající se výkladu takových rozhodnutí podle čl. 267 SFEU. Také tyto akty mohou mít bezprostřední a přímý účinek v členských státech EU. V takovém případě mají aplikační přednost před vnitrostátními právními normami.

<sup>32</sup> Tato rozhodnutí jsou závazná pouze pro členské státy a Soudní dvůr nemá v souvislosti s nimi pravomoc, až na výjimky stanovené v čl. 24 odst. 1 pododstavec druhý SEU. V případě porušení povinností vyplývajících členskému státu z uvedeného rozhodnutí nelze vůči danému členskému státu aplikovat ustanovení čl. 258 SFEU upravující řízení pro porušení povinnosti.

Porušení práva EU může být autoritativně a závazně konstatováno:

- (i) Soudním dvorem v rámci řízení pro porušení povinnosti členským státem, zahajovaného na návrh Komise podle čl. 258 odst. 2 SFEU, která tímto způsobem naplňuje svoji funkci strážkyně Smluv podle čl. 17 odst. 1 SEU,
- (ii) Soudním dvorem v rámci řízení pro porušení povinnosti, zahajovaného na návrh jiného členského státu,
- (iii) vnitrostátním soudním orgánem v rámci řízení o žalobě na náhradu škody, způsobené porušením práva EU členským státem, podané poškozeným jednotlivcem<sup>33</sup>,
- (iv) Soudním dvorem v rámci řízení pro porušení povinnosti podle čl. 271 SFEU, týkající se plnění závazků členských států, jež vyplývají např. ze statutu Evropské investiční banky, nebo národních centrálních bank podle Smluv a statutu ESCB a ECB,
- (v) rozhodnutím Rady o existenci nadměrného schodku veřejných financí podle čl. 126 odst. 6 SFEU, nebo
- (vi) Evropskou radou v rámci zvláštního postupu podle čl. 7 SEU (bývalý čl. 7 Smlouvy o EU), týkajícího se závažného a trvajícího porušení hodnot, na níž je založena EU, podle čl. 2 SEU.

Za objektivní prvek mezinárodní odpovědnosti lze považovat i vznik škody (hmotné i nehmotné újmy), která však není nezbytným předpokladem vzniku obecné odpovědnosti. Vznik škody, je však spolu s prokázáním příčinné souvislosti mezi protiprávním chováním a vznikem škody, nezbytným znakem mezinárodní odpovědnosti členského státu za škodu.

### **Subjektivní prvek**

Zatímco zavinění, jakožto nutný subjektivní předpoklad vzniku trestněprávní odpovědnosti a pravidelný subjektivní předpoklad vzniku občanskoprávní odpovědnosti<sup>34</sup>, je založeno na

---

<sup>33</sup> Vnitrostátní soud své rozhodnutí obvykle opře o rozsudek Soudního dvora vydaný na základě žádosti o předběžnou otázku podle čl. 267 SFEU. Tento rozsudek sám o sobě nemůže rozhodnout ve věci porušení určité povinnosti členským státem nebo takové porušení konstatovat, jelikož účelem řízení o předběžné otázce je poskytnout závazný výklad práva EU nebo rozhodovat o jeho platnosti, a nikoliv uplatňovat toto právo na skutkový stav, o který se jedná v původním řízení, což je úlohou vnitrostátního soudu. Soudnímu dvoru nepřísluší ani rozhodovat o skutkových otázkách vznesených v rámci sporu v původním řízení, ani rozhodovat pokud jde o rozdílné názory na výklad, nebo použití norem vnitrostátního práva.

psychickém vztahu pachatele, či škůdce k vlastnímu protiprávnímu jednání a jeho následkům, je subjektivním prvkem mezinárodněprávní odpovědnosti přičitatelnost. Státu se přičítá protiprávní jednání nebo opomenutí všech jeho orgánů vykonávajících veřejnou moc. 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<sup>35</sup>. Vedle legislativních orgánů se jedná zejména o soudy<sup>36</sup> tvořící soustavu soudů podle čl. 91 Ústavy ČR, Ústavní soud, orgány celní a daňové správy, správní orgány vykonávající státní správu na úseku pobytu cizinců a věcí azylových (Policie ČR a Ministerstvo vnitra ČR)<sup>37</sup> a orgány oprávněné poskytovat státní podporu<sup>38</sup>.

Státu se zásadně nepřičítá chování soukromých osob nevykonávajících státní moc a efektivně nejednajících na základě řídicích pokynů státu nebo jeho orgánů.

Odpovědnost členského státu za porušení práva EU je sice objektivní, ale nemá absolutní charakter. Protiprávnost lze, za určitých okolností a po přechodnou dobu jejich působení<sup>39</sup>, vyloučit. Takovými okolnostmi může být

- (i) spoluzavinění poškozeného<sup>40</sup>,

---

<sup>34</sup> Mimo případy tzv. objektivní odpovědnosti např. za škodu způsobenou provozní činností, nebo provozem dopravních prostředků.

<sup>35</sup> Viz rozsudek C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du pêcheur a Factortame*, Sbíрка rozh. 1996, s. I-1029 (body 31 a 32) a rozsudek C-66/95 *Sutton*, Sbíрка rozh. 1997, s. I-2163. Tato formulace byla převzata a rozšířena Soudním dvorem, zejména rozsudkem C-302/97 *Konle*, Sbíрка 1999, s. I-3099, bod 62; jakož i ve výše uvedených rozsudcích *Haim* (bod 27); *Larsy* (bod 35) a *Köbler* (bod 36).

<sup>36</sup> Přičitatelnost rozhodování vnitrostátních soudů v rozporu v právu EU, byla poprvé Soudním dvorem deklarována v rozsudku C-224/01 *Köbler*, Sbíрка rozh. 2003, s. I-10239.

<sup>37</sup> Přičitatelné státu by bylo např. takové jednání státních orgánů na úseku pobytu cizinců, které by zasahovalo do výkonu práva občana některého členského státu na svobodu pohybu v rámci EU.

<sup>38</sup> Jedná se o státní podporu, která by mohla být právně kvalifikována jako neslučitelná s principy společného trhu podle čl. 107 SFEU.

<sup>39</sup> Účinky právem aprobované události způsobitelné vyloučit protiprávnost mohou trvat pouze po určitou dobu, kterou veřejná správa vykazující obvyklou míru náležité péče reálně potřebuje k ukončení krizové situace nezávislé na své vůli. V tomto smyslu viz např. rozsudek C-101/84 *Komise v. Itálie*, Sbíрка rozh. 1985, s. 2629, bod 16.

<sup>40</sup> Při přezkumu příčinné souvislosti, která musí existovat mezi jednáním členského státu a újmou uplatňovanou poškozenou osobou, je třeba ověřit, zda tato osoba s tím, že se jinak vystavuje riziku, že bude muset nést škodu sama, vynaložila přiměřenou péči, aby zabránila újmě nebo aby omezila její rozsah, což předpokládá, že i když předmětné jednání přispělo ke vzniku tvrzené újmy, příčinná souvislost může být přetřena nedbalostí poškozené osoby, která tak může být rozhodující příčinnou uvedeně újmy. Tento přístup byl uplatněn v judikatuře Soudního dvora v oblasti mimosmluvní odpovědnosti EU. V tomto smyslu viz rozsudek C-104/89 a C-37/90 *Mulder a další proti Radě a Komisi*, Sbíрка rozh. 1992, s. I-3061, bod 33; C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du pêcheur a Factortame*, Sbíрка rozh. 1996, s. I-1029, body 84 a 85, a C-284/98 *Parlament v. Bieber*, Sbíрка rozh. 2000, s. I-1527, bod 57.

- (ii) působení neodvratných a nepředvídaných vnějších událostí, vymykajících se vlivu daného členského státu a objektivně mu znemožňujících chování v souladu s povinnostmi uloženými právem EU<sup>41</sup>, nebo
- (iii) stav krajní nouze.

### **Obsah odpovědnosti členského státu za porušení práva EU**

Tak jako u mezinárodní odpovědnosti státu, není ani v právu EU nezbytným předpokladem vzniku odpovědnosti členského státu, existence škody. Proto nelze obsah odpovědnosti členského státu redukovat na sekundární povinnost reparace škody.

Obsahem odpovědnosti členského státu je zejména sekundární povinnost dotyčného členského státu uvést své jednání, porušující primární povinnost, do souladu s právem EU. Ani splnění doplňkové reparační povinnosti, nemůže dotyčný členský stát zbavit povinnosti splnit závazek nebo povinnost, kterou porušil. Reparační povinnost nabývá v mezinárodním právu různých forem, přičemž za primární se považuje restituce, čili odstranění veškerých následků protiprávního jednání a obnovení původního stavu<sup>42</sup>. V právu EU je naproti tomu preferována kompenzační forma restituční povinnosti, zahrnující jak skutečnou škodu, tak ušlý zisk.

Další doplňkovou povinností, která je obsahem odpovědnosti členského státu EU, je sekundární retribuční povinnost nést břemeno sankcí. Nemusí jít vždy o sankce peněžité, které jsou ukládány výhradně rozsudkem Soudního dvora, ale též o sankce spíše symbolického charakteru. Příkladem může být zveřejnění doporučení Rady týkajících se opatření k odstranění nadměrného schodku veřejných financí podle čl. 126 odst. 8 SFEU.

### **Prameny odpovědnosti členského státu za porušení práva EU**

Základním formálním pramenem právní úpravy mimosmluvní odpovědnosti členského státu jsou Zřizovací smlouvy doplněné výkladem Soudního dvora. Jedná se zejména o úpravu porušení povinností členských států ze Zřizovacích smluv podle čl. 258 až 260 SFEU a povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU. Odpovědnost členského státu za škodu byla dovozena analogicky z mimosmluvní odpovědnosti EU podle čl. 340 SFEU (bývalý čl. 288 SES), která je podle ESD „*pouze vyjádřením obecného principu známého všem právním systémům členských států, že protiprávní jednání nebo opomenutí zakládá povinnost nahradit způsobenou škodu. Toto ustanovení rovněž odráží povinnost orgánů veřejné moci*

---

<sup>41</sup> Viz např. rozsudek C-296/86 *McNicholl a další*, Sbíрка rozh. 1998, s. 1491, bod 11, jakož i zde citovaná judikatura.

<sup>42</sup> Viz např. rozhodnutí Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti z roku 1928 ve věci *Chorzówské továrny*.

nahradiť škodu způsobenou při výkonu jejich povinností“<sup>43</sup>. Podle rozsudku ESD ve věci *Bergaderm a Goupil proti Komisi*<sup>44</sup> se nemůže ochrana práv jednotlivců založených právem EU lišit v závislosti na tom, zda je jejich rušitelem EU nebo členské státy. Odpovědnost členského státu za škodu, tedy musí mít stejný obsah jako mimosmluvní odpovědnost EU. K tomuto podrobněji dále v samostatné kapitole.

## 4. Obecné řízení pro porušení právní povinnosti členského státu EU

### 4.1. Funkce řízení pro porušení povinnosti

Řízení pro porušení povinnosti (dále i jen „Řízení“)<sup>45</sup> je zvláštním typem víceúrovňového řízení, jehož předmětem je zajištění plnění obecných povinností členských států, vyplývajících nejen ze Smluv<sup>46</sup>, jak uvádí článek 258 SFEU, ale obecně z celého práva EU. Řízení je spolu s řízením o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU a vnitrostátním řízením o náhradě škody, způsobené členským státem jednotlivci porušením práva EU<sup>47</sup>, procesním prostředkem zajišťujícím efektivitu práva EU.

Pravomoc zahájit a v prvních dvou fázích též vést, řízení pro porušení Smlouvy náleží podle čl. 258 SFEU Komisi, která tím naplňuje svoji funkci strážkyně Smluv<sup>48</sup>. Toto řízení může Komise zahájit z vlastní iniciativy, na základě podání jiného členského státu, nebo stížnosti jednotlivců.

Nejčtenějším důvodem pro zahájení Řízení je neprovedení řádné transpozice směrnice. Může jím ale být i

---

<sup>43</sup> Rozsudek C-46/93 a C-48/93, *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, Sbírnka rozh. 1996, s. I-1029, bod 29.

<sup>44</sup> Rozsudek C-352/98 P, *Bergaderm a Goupil v. Komise*, Sbírnka rozh. 2000, s. I-5291, bod 41.

<sup>45</sup> V této práci bylo pro řízení podle čl. 258 SFEU zvoleno označení Řízení pro porušení povinnosti. V literatuře, se však lze setkat i s označením *Řízení pro porušení právních předpisů* nebo *Řízení pro porušení Smlouvy*.

<sup>46</sup> Smlouvami jsou ve Smlouvě o Evropské unii (SEU) a ve Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU) označovány tyto smlouvy, které společně vytvářejí základ EU podle čl. 1 odst. 2 SFEU a čl. 1 odst. 3 SEU.

<sup>47</sup> V České republice se jedná o zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

<sup>48</sup> Komise je k tomu pověřena čl. 17 odst. 1 SEU, podle nějž má zajišťovat uplatňování Smluv a opatření přijatých na jejich základě orgány EU i členských států. Pod kontrolou Soudního dvora EU dále Komise má dohlížet na uplatňování práva EU.

- (i) vydání vnitrostátního právního předpisu obsahujícího normy rozporné s právem EU<sup>49</sup>,
- (ii) soustavná nesprávná aplikace práva vnitrostátním orgánem<sup>50</sup>,
- (iii) neprovedení individuálních právních aktů (rozhodnutí) orgánů EU, vč. Soudního dvora, jichž je daný členský stát adresátem,
- (iv) neprovedení rozhodnutí mezinárodních orgánů vytvořených na základě mezinárodních (vnějších) smluv, které jsou závazné pro EU<sup>51</sup>,
- (v) soustavné porušování povinnosti vnitrostátního soudu iniciovat řízení o předběžné otázce podle čl. 267 odst. 3 SFEU, nebo
- (vi) kladení administrativních či jiných překážek uplatňování práva EU, představujících např. omezení výkonu tržních svobod EU jednotlivci.

Judikatura Soudního dvora však stanovila požadavky, které musí Komise splnit, aby prokázala tento způsob porušení práva EU členským státem. Podle rozsudku Soudního dvora ve věci *Evropská Komise v. Belgie*<sup>52</sup> „nesplnění povinností lze založit pouze na základě dostatečně podložených a detailních důkazů o domnělém jednání národních orgánů a/nebo soudů, jež je přičitatelné danému členskému státu“. Soudní dvůr v tomto rozsudku dále potvrdil, že administrativní praxe může být porušením unijních právních předpisů, pouze pokud je „do určité míry soustavné a obecné povahy“. V daném případě vzal Soudní dvůr v úvahu, že se Komise se spolehla pouze na jednu stížnost, aniž by prokázala, že aplikace belgických předpisů byla „diskriminační a nepřiměřená“.

<sup>49</sup> Jde o jiný případ než vydání vnitrostátního právního předpisu nesprávně, či nedostatečně transponujícího směrnici. Týká se případu obecného rozporu vnitrostátních právních norem s přímo účinnými normami obsaženými v libovolném prameni práva EU. Tato kolize se sice bezprostředně řeší principem přednostní aplikace přímo účinné normy práva EU před vnitrostátní normou, přesto však představuje porušení povinnosti členského státu způsobující snížení právní jistoty nositelů evropských práv.

<sup>50</sup> Jde o případ soustavného a závažného rozhodování vnitrostátního soudu nebo jiného státního orgánu v rozporu se závazným výkladem práva EU, případně neplnění povinnosti přednostně aplikovat přímo účinné právo EU.

<sup>51</sup> Pouze rozhodnutí mezinárodních orgánů, vytvořených na základě tzv. vnějších smluv, jejichž závazky jsou přímo vykonatelné členskými státy EU, jsou závazná pro členské státy přímo. Závaznost ostatních rozhodnutí vzniká až na základě recepčních aktů orgánů EU v podobě nařízení, jako je tomu např. u hospodářských a finančních sankcí. Pokud se týká mezinárodních sankcí přijímaných rezolucemi Rady bezpečnosti Organizace spojených národů, mohou se provádět jak prostřednictvím příslušných mechanismů na úrovni EU, tak přímo recepčními normami členských států EU, které jsou zároveň členskými státy OSN. V ČR se tak děje na základě zákona č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí.

<sup>52</sup> C-287/03, *Evropská Komise v. Belgie*, ze dne 12. května 2005, bod 28.

## 4.2. Fáze řízení

Řízení pro porušení povinnosti má dvě základní fáze, první prejudiciální, vedenou Komisí a druhou, probíhající před Soudním dvorem.

### Prejudiciální fáze řízení

Řízení pro porušení povinnosti zahajuje Komise z vlastní iniciativy, na základě předložení podnětu některým z členských států podle čl. 259 odst. 2 SFEU, nebo na základě stížnosti soukromé osoby. Právo podat na členský stát stížnost u Evropské komise, v níž upozorní na opatření (právní nebo správní) nebo na jednání členského státu, o kterých si myslí, že jsou v rozporu s právem EU, má každá soukromá osoba, bez ohledu na občanství a státní příslušnost. Nemusí prokazovat svůj právní zájem jednat v dané věci a rovněž nemusí prokazovat, že porušení práva, na něž poukazuje, se jí přímo nebo podstatně týká. Aby, stížnost byla přípustná, musí upozorňovat na porušení práva EU členským státem, nikoliv soukromoprávním subjektem.

Stížnosti je možno podat písemně - dopisem, faxem, nebo e-mailem, na adresu generálního sekretariátu Evropské komise, který k veškerým jemu zasláným písemnostem, podle kodexu řádné správní praxe, vystaví potvrzení o přijetí do patnácti pracovních dní po jejich obdržení. V případě pochybností týkajících se povahy dopisů, konzultuje generální sekretariát Evropské komise dotyčný útvar nebo dotyčné útvary do patnácti kalendářních dnů po obdržení.

Veškerá korespondence, která by mohla být předmětem vyšetřování Komise, jako např. stížnost, je zaregistrována do centrální databáze stížností, kterou spravuje generální sekretariát Evropské komise. Na korespondenci zaregistrovanou jako stížnost Generální sekretariát Evropské komise vystaví dodatečné potvrzení o přijetí do jednoho měsíce od zaslání prvního potvrzení o přijetí. V tomto potvrzení o přijetí je uvedeno číslo spisu stížnosti, které je pak třeba uvádět během písemného styku. Pokud bylo ke stejnému případu zasláno několik stížností, generální sekretariát zaznamená všechny stížnosti pod jedním číslem.

**První neformální etapou prejudiciálního řízení je upozornění**, označované jako úřední oznámení. Během této etapy Komise požádá dotyčný členský stát, aby jí ve stanovené lhůtě oznámil své připomínky ke zjištěnému problému s uplatňováním práva EU.

Základním formálním prvkem prejudiciální fáze řízení pro porušení Smlouvy je **odůvodněné stanovisko** podle čl. 258 SFEU, které je Komisí vydáno, pokud členský stát uspokojivě nevysvětlí, ve svých připomínkách k předcházejícímu výstražnému dopisu, důvody porušování práva EU, nebo přesvědčivým způsobem nedoloží, že namítanou povinnost neporušuje, případně nepřesvědčí Komisi, že činí maximum pro sjednání nápravy. Obsahem odůvodněného

stanoviska, je pak identifikace porušení povinnosti členským státem a co nejpřesnější vylíčení skutkových okolností a právních argumentů dokládajících toto porušení. Dále obsahuje návrh opatření, která považuje Komise za nutná k ukončení protiprávního stavu, nebo jednání členského státu a výzvu k přijetí odpovídajících opatření nebo sjednání nápravy ve stanovené lhůtě. Odůvodněné stanovisko není rozhodnutím Komise závazným pro členský stát, nicméně jeho nerespektování je důvodem pro podání žaloby k Soudnímu dvoru. Tuto žalobu pak může Komise opřít výhradně o skutečnosti a námitky použité v jejím odůvodněném stanovisku, určenému žalovanému členskému státu<sup>53</sup>. Důkazní břemeno při prokazování porušení práva EU členským státem leží na Komisi.

### **Judiciální fáze řízení**

Judiciální fázi řízení vede Soudní dvůr, který ji zahájí na základě žaloby Komise, nebo jiného členského státu podle čl. 259 SFEU. Členský stát je oprávněn podat Soudnímu dvoru žalobu pro porušení povinnosti jiným členským státem, pouze pokud nejdříve věc předloží Komisi, a tato ve lhůtě do tří měsíců nevydá v dané věci odůvodněné stanovisko. Kontrola členských států mezi sebou, z diplomatických, případně jiných důvodů, v praxi příliš nefunguje. Za období od roku 1952 do roku 2007 bylo podáno pouze 5 žalob podle čl. 227 SES (nyní čl. 259 SFEU), ve srovnání s celkovým počtem cca 3300 žalob, podaných ve stejném období pro porušení povinnosti členským státem<sup>54</sup>. Naproti tomu Komise zahájí s členskými státy ročně kolem 2500 řízení podle čl. 226 SES (nyní čl. 258 SFEU).

Porušení povinnosti členským státem je deklarováno rozsudkem Soudního dvora podle čl. 260 odst. 1 SFEU, který současně stanovuje opatření, která je daný členský stát povinen přijmout.

Např. v případě porušení povinnosti řádné transpozice a implementace směrnice je rozsudkem Soudního dvora:

- (i) potvrzeno, že členský stát porušil tuto povinnost vyplývající ze Smlouvy,
- (ii) proveden autoritativní výklad příslušných ustanovení směrnice,
- (iii) specifikováno v čem spočívá porušení této povinnosti,
- (iv) uložena členskému státu povinnost přijmout příslušná opatření k implementaci směrnice vyplývající z rozsudku (čl. 260 odst. 1 SFEU).

---

<sup>53</sup> Viz rozsudek Soudního dvora C-206/96 *Komise v. Lucembursko*, Sběrka rozh. 1998, s. 3401, bod 13.

<sup>54</sup> Podle statistiky, jež je součástí 25. Výroční zprávy Soudního dvora za rok 2007.



Uvedená povinnost vyplývající členskému státu z rozsudku Soudního dvora je sekundární povinností, která je kumulativní novací povinnosti primární<sup>55</sup>. Tato sekundární povinnost, je dále akcesoricky závislá na existenci primární povinnosti a jejího porušení. Pokud by se stalo, že by určitá povinnost členského státu zanikla, např. v důsledku zrušení aktu orgánu EU, který uvedenou povinnost založil, musela by nutně zaniknout i odpovědnost sekundární. Stejný účinek by mělo i přehodnocení výkladu práva EU Soudním dvorem, na němž bylo založeno předchozí konstatování porušení dotčené primární povinnosti členským státem.

V případě dodatečného provedení řádné transpozice a implementace směrnice musí příslušný členský stát tuto povinnost splnit s retroaktivními účinky, k datu uplynutí transpoziční lhůty, pokud tomu nebrání obecný princip právní jistoty a z něj vyplývající principy legitimního očekávání a zákazu retroaktivních účinků trestně právních norem<sup>56</sup>. Této zpětné účinnosti lze dosáhnout i ve fázi aplikace vnitrostátního práva pomocí eurokonformního výkladu. Podle ustálené judikatury je vnitrostátní soudce při použití vnitrostátního práva povinen ho vykládat v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu směrnice, aby dosáhl výsledku zamýšleného směrnicí a splnil tak čl. 288 třetí pododstavec SFEU.<sup>57</sup> Zásada eurokonformního výkladu přitom vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, tím že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, tak aby zajistily plnou účinnost dotčené směrnice a došly k výsledku, který by byl v souladu s cílem sledovaným touto směrnicí<sup>58</sup>. Za tímto účelem musí vnitrostátní soudy zcela využít prostor pro uvážení, který je jim přiznán právem EU<sup>59</sup>.

Také povinnost eurokonformního výkladu je omezena obecnou právní zásadou právní jistoty a z ní plynoucího zákazu zpětné účinnosti a nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*<sup>60</sup>. Toto omezení se týká případů, kdy daná směrnice není po uplynutí lhůty

---

<sup>55</sup> Původní povinnost, jejíž porušení bylo rozsudkem ESD konstatováno, tedy nezaniká ale je rozsudkem potvrzena a rozšířena o povinnosti další.

<sup>56</sup> Viz např. rozsudek ze dne 8. března 1988, C-80/87 *Dik*, Sb. rozh. 1988, s. 1601, bod 15.

<sup>57</sup> Z mnoha rozsudků v této záležitosti lze poukázat např. na rozsudky ze dne 10. dubna 1984, C-14/83 *Von Colson a Kamann*, Sbírka rozh., s. 1891, bod 26, ), ze dne 5. října 2004, C-397/01 až C-403/01 *Pfeiffer a další*, Sb. rozh. s. I-8835, bod 113 a ze dne 4. července 2006, C-212/04 *Adeneler*, Sb. rozh. s. I-6057, bod 108).

<sup>58</sup> Viz rozsudky *Pfeiffer a další*, body 115, 116, 118 a 119 (viz odkaz výše) a *Adeneler*, bod 111 (viz odkaz výše); obdobně již rozsudek ze dne 13. listopadu 1990, C-106/89 *Marleasing*, Sb. rozh. s. I-4135, bod 8, ve kterém Soudní dvůr zdůrazňuje, že „vnitrostátní soud musí vést výklad v co možná nejširším rozsahu podle znění a účelu směrnice“.

<sup>59</sup> Rozsudek *Von Colson a Kamann*, bod 28 (viz odkaz výše) a také rozsudky ze dne 4. února 1988, C-157/86 *Murphy a další*, Sb. rozh. s. 673, bod 11 a ze dne 11. ledna 2007, C-208/05 *ITC*, Sb. rozh. s. I-181, bod 68.

pro její vnitrostátní implementaci přímo účinná vůbec nebo je aplikována v horizontálních vztazích, kde přímá účinnost nepřipadá v úvahu.

Nelze-li výsledku předepsaného směrnicí dosáhnout výkladem, ukládá právo Společenství členským státům podle rozsudku ve věci *Francovich* a za podmínek stanovených v tomto rozsudku, aby nahradily škody, které vznikly jednotlivcům z důvodu neprovedení směrnice<sup>61</sup>.

### **Fáze řízení po konstatování porušení povinnosti členského státu Soudním dvorem**

Na dodržení opatření uložených členskému státu rozsudkem Soudního dvora dohlíží Komise. Pokud Komise shledá, že členský stát nepřijal uložená opatření a byla mu poskytnuta příležitost k vyjádření, může Komise podle čl. 260 odst. 2 SFEU předložit věc znovu Soudnímu dvoru, spolu s návrhem na uložení peněžitých sankcí dotyčnému členskému státu, přiměřené okolnostem případu.

Pokud Soudní dvůr shledá, žalovaný členský stát nepřijal opatření uložená mu předchozím rozsudkem, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky a penále.

### **Peněžité sankce**

Nejpodstatnějším stimulem k plnění povinností členských států a svědomitější spolupráci s Komisí v rámci výše popsaného prejudiciálního řízení je možnost uložení peněžitých sankcí dotyčnému členskému státu v judiciální fázi Řízení před Soudním dvorem. Povinnost nést břemeno peněžitých sankcí uložených Soudním dvorem je terciární povinností, vytvářející institut odpovědnosti členského státu za porušení povinností.

Peněžité sankce lze obecně uložit pouze ve druhém stupni Řízení před Soudním dvorem, pokud tento shledá, že dotyčný členský stát nesplnil sekundární povinnosti uložené mu prvním (předcházejícím) rozsudkem.

Výjimkou z tohoto postupu je pokud Komise předloží, po ukončení prejudiciální fáze Řízení, věc Soudnímu dvoru z důvodu, že dotyčný členský stát nesplnil povinnost sdělit Komisi opatření provádějící směrnici přijatou řádným legislativním postupem. V tomto případě může Soudní dvůr rozhodnout o navržené peněžité sankci již v rámci prvního rozsudku v této věci. Tato výjimka byla zavedena Lisabonskou smlouvou.

---

<sup>60</sup> Rozsudky ze dne 16. června 2005, C-105/03 *Pupino*, Sběrka rozh. s. I-5285, body 44 a 47 a *Adeneler*, bod 110 (viz odkaz výše).

<sup>61</sup> Rozsudky ze dne 14. července 1994, C-91/92 *Faccini Dori*, Sb. rozh. s. I-3325, bod 27 a *Adeneler*, bod 112 (uvedený v poznámce výše).

Peněžité sankce, spočívá v uložení povinnosti členskému státu zaplatit paušální částku, opakované penále, nebo též obojí současně, jak Soudní dvůr judikoval a prakticky provedl např. ve věci C-304/02 *Komise proti Francii*. Přes poměrně vysoký počet podaných žalob, přesahující číslo 3 300, se Soudní dvůr odhodlal k udělení finančních sankcí členským státům, pouze v několika málo případech.

Soudní dvůr je vázán návrhem Komise na uložení peněžité sankce členskému státu pouze pokud se týká její maximální výše. Peněžité sankce uložená rozsudkem Soudního dvora, tedy nesmí překročit výši navrženou Komisí. Toto omezení Soudního dvora bylo zavedeno Lisabonskou smlouvou. Platební povinnost podle posledního odstavce čl. 260 SFEU nabývá účinnosti ke dni stanovenému Soudním dvorem v jeho rozsudku. V případě porušení implementační povinnosti členského státu tak není vyloučeno, aby platební povinnost členského státu vznikla zpětně, např. k datu uplynutí transpoziční lhůty. To by připadalo v úvahu pouze u data od něž začne být počítáno penále stanovené rozsudkem Soudního dvora.

Pokud, je součástí peněžité sankce, uložené členskému státu rozsudkem Soudního dvora, opakované penále, měla by tato povinnost trvat až do doby, než bude členským státem plně respektováno rozhodnutí Soudního dvora konstatující porušení povinnosti<sup>62</sup>.

Jak už bylo uvedeno, jen poměrně malý počet případů porušení povinností členskými státy vyžaduje ke svému řešení rozsudek Soudního dvora. Díky loajální spolupráci, či spíše pragmatickému postoji členských států, je přibližně 68 % stížností uzavřeno ještě před prvním formálním krokem řízení pro porušení právních předpisů, přibližně 84 % řízení pro porušení právních předpisů založených na stížnosti je uzavřeno před vydáním odůvodněného stanoviska a přibližně 94 % před tím, než Evropský soudní dvůr vynese rozsudek.

Porovnáme-li, období registrace porušení právních předpisů v letech 1999–2003 a 1999–2007, je zřejmé, že došlo ke zkrácení průměrné doby potřebné k vyřízení případu porušení právních předpisů počítané od zahájení řízení do odeslání návrhu Soudnímu dvoru podle článku 258 SFEU z 27 na 24 měsíců. Průměrná doba potřebná k vyřízení věcí týkajících se neoznámení vnitrostátních opatření provádějících směrnice činí nadále přibližně 14 měsíců.

V roce 2008, nedošlo k žádnému případu druhého předložení věci Soudnímu dvoru podle článku 228 Smlouvy, přičemž v roce 2007 došlo k 7 případům.

---

<sup>62</sup> Článek 260 SFEU (bývalý čl. 228 SES) a dokument SEK(2005)1658: Sdělení o použití článku 228 Smlouvy o ES.

Na konci roku 2008, se Komise zabývala více než 3 400 stížnostmi a spisy týkajícími se porušení právních předpisů. Jejich celkový počet klesl od roku 2007 o něco méně, než o jedno procento a došlo k 15% poklesu počtu řízení pro neoznámení opatření provádějících směrnice. Stížnosti představovaly 54 % z celkového počtu případů neboli 64 % všech případů týkajících se jiných záležitostí než zpoždění v provádění směrnic, přičemž od roku 2007 došlo k 9% nárůstu. Počet řízení z vlastního podnětu, která byla na konci roku 2008 předmětem šetření, klesl ve srovnání s rokem 2007 o 3 %.

V roce 2008 došlo ke zpoždění v průměru u 55 % všech požadovaných prováděcích opatření, přičemž počet směrnic, jež měly být provedeny v roce 2008, výrazně poklesl, a v roce 2007 činil tento podíl 64 %.<sup>63</sup>

Právě délka řízení v tzv. prejudiciální fázi je předmětem hojné kritiky. I případě právně jednoduchého případu opomenutí včasné transpozice směrnice EU členským státem, jakým bylo např. rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-203/06, *Komise proti České republice*, potřebovala Komise 16 měsíců na to, než podala žalobu Soudnímu dvoru. Ten pak, vynesl odsuzující rozsudek ve věci za 8 měsíců. To umožnilo České republice 2 roky těžit z protiprávní komparativní výhody vůči členským státům, které transponovali danou směrnicí<sup>64</sup> včas. To v daném případě sice neznamenal ekonomický prospěch, jako by tomu bylo u směrnic daňových nebo ekologických, ale dlouhodobý zásah do svobody volného pohybu osob v rámci vnitřního trhu, zaručené Smlouvami.

### **Obecné zásady pro stanovování peněžitých sankcí**

Ze Sdělení Komise o použití článku 228 Smlouvy o ES - SEK(2005)1658 vyplývá, že s ohledem na účinnost uplatňování práva EU je nezbytné, aby při stanovování výše peněžitých sankcí, navrhovaných Komisí v rámci řízení Soudního dvora podle čl. 228 odst. 2 SES (nyní čl. 260 odst. 2 SFEU), byla sledována kritéria:

- (i) závažnosti porušení práva EU,
- (ii) doby trvání tohoto porušování,
- (iii) odstrašujícího účinku sankce, zamezujícího recidivě.

---

<sup>63</sup> Údaje pocházejí z posledních zpracovaných statistik publikovaných v 26. VÝROČNÍ ZPRÁVĚ O KONTROLE UPLATŇOVÁNÍ PRÁVA SPOLEČENSTVÍ za rok 2008, ze dne 15. 12. 2009.

<sup>64</sup> Směrnice Rady 93/16/EHS ze dne 5. dubna 1993 o usnadnění volného pohybu lékařů a vzájemného uznávání jejich diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci.

Vedle toho musí být sankce navržené Komisí pro členské státy předvídatelné a jejich výše musí být stanovena postupem uplatňujícím zásadu proporcionality a rovného zacházení se všemi členskými státy.

Podle Komise i rozhodovací praxe Soudního dvora je penále nejvhodnějším prostředkem k zajištění co nejrychlejšího ukončení porušování práva členským státem, což je vlastním cílem celého řízení o porušení smlouvy.

Pouhé uložení penále, aniž by bylo současně požadováno zaplacení paušální částky, by však nebylo adekvátní reakcí na stav, kdy členský stát pokračuje v porušování práva EU i poté, co Soudní dvůr konstatoval, že uvedený členský stát neplní své povinnosti. Soudní dvůr proto ve svém rozsudku ve věci C-304/02 *Komise v. Francie* potvrdil, že lze za totéž porušení práva zároveň uložit oba druhy peněžitých sankcí (penále a paušální částku) a poprvé uložil obě sankce současně. Uložení zaplacení paušální částky pak představuje sankci za pokračování v porušování práva členským státem v období mezi prvním rozsudkem Soudního dvora pro porušení Smlouvy a rozsudkem podle článku 228 odst. 1 SES (nyní čl. 260 odst. 1 SFEU).

Rovné zacházení s členskými státy lze nejlépe zajistit doporučením uložit paušální částku a penále na základě předem stanovené objektivní metody výpočtu navrhovaných sankcí.

V rozsudcích věcech C-387/97 *Komise v. Řecko* a C-278/01 *Komise v. Španělsko* Soudní dvůr potvrdil, že výše penále musí být přiměřená okolnostem a úměrná zjištěnému porušení práva i platební schopnosti dotyčného členského státu<sup>65</sup>. Podle názoru Soudního dvora u určitých porušení práva EU, odpovídajících případu C-278/01 *Komise v. Španělsko*, který se týkal kvality vody ke koupání stanovené směrnicí 76/160/ES, kdy je „pro členské státy plné provedení směrnice mimořádně obtížné“ a kdy „si lze představit, že by mohl žalovaný členský stát stupeň provádění směrnice ve značné míře zvýšit, aniž by však byl schopen v krátkém čase dosáhnout jejího plného provedení“, by „sankce, jež by nebrala v úvahu případný pokrok dosažený členským státem při plnění jeho povinností, nebyla přiměřená okolnostem ani zjištěnému porušení práva“<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Viz rozsudek ve věci C-387/97 *Komise proti Řecku*, Sbírka rozh. 2000, s. I-05047, bod 90 a rozsudek ve věci C-278/01 *Komise proti Španělsku*, Sbírka rozh. 2003, s. I-14141, bod 41.

<sup>66</sup> Viz body 47 až 52 rozsudku ve věci C-278/01 *Komise proti Španělsku*.

#### **4.3. Výběr novějších rozsudků Soudního dvora pro nesplnění povinnosti členského státu v oblasti daní**

Rozsudek ve věci C-540/07 *Komise Evropských společenství v. Italská republika* ze dne 19. listopadu 2009 – „*Italská republika tím, že dividendy rozdělované mezi společnosti usazené v jiných členských státech podřídila daňovému režimu (uplatnění srážkové daně), který je nevýhodnější než režim uplatňovaný na dividendy rozdělované mezi tuzemské společnosti, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 56 odst. 1 SES (svoboda volného pohybu kapitálu).*“

Rozsudek ve věci C-154/08 *Komise Evropských společenství v. Španělské království* ze dne 12. listopadu 2009 – „*Španělské království tím, že mělo za to, že služby poskytované samosprávnému společenství "registradores de la propiedad" jakožto správci jmenovanými výběřčími kanceláři hypotekární služby ("oficina liquidadora de distrito hipotecario"), nepodléhají dani z přidané hodnoty, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 2 a čl. 4 odst. 1 a 2 šesté směrnice Rady 77/388/EHS ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu - Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně.*“

Rozsudek ve věci C-502/08 *Komise Evropských společenství v. Španělské království* ze dne 1. října 2009 – „*Španělské království tím, že nepřijalo všechny právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, a tím, že neoznámilo Komisi Evropských společenství ustanovení vnitrostátního práva, pomocí nichž mělo být tohoto souladu dosaženo, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 45 této směrnice.*“

Rozsudek ve věci C-244/08 *Komise Evropských společenství v. Italská republika* ze dne 16. července 2009 – „*Italská republika se tím, že nutila osobu povinnou k dani usazenou v jiném členském státě nebo ve třetí zemi, která měla stálou provozovnu v Itálii a která v daném období uskutečnila dodávky zboží nebo poskytovala služby v Itálii, aby požadovala vrácení daně z přidané hodnoty zaplacené na vstupu v souladu s postupy stanovenými v uvedených směrnících místo toho, aby je odpočítávala, pokud se jejich výběr, na jehož základě se požaduje vrácení uvedené daně, uskutečnil nikoli prostřednictvím stálé provozovny, ale přímo ze sídla dotčené osoby povinné k dani, nesplnila povinnosti v oblasti vrácení daně osobě povinné k dani usazené v jiném členském státě nebo ve třetí zemi, která má stálou provozovnu v dotčeném členském státě, které pro ni vyplývají z článku 1 osmé směrnice Rady ze dne 6. prosince 1979 o*

*harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu - Úprava vracení daně z přidané hodnoty osobám povinným k dani neusazeným v tuzemsku, a z článku 1 třinácté směrnice Rady ze dne 17. listopadu 1986 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu - Úprava vracení daně z přidané hodnoty osobám povinným k dani neusazeným na území Společenství.“*

Rozsudek ve věci C-554/07 *Komise Evropských společenství v. Irsko* ze dne 16. července 2009 – „*Irsko tím, že ve vnitrostátní právní úpravě nezavedlo obecné ustanovení, podle něhož dani z přidané hodnoty podléhají hospodářské činnosti vykonávané veřejnoprávními subjekty, při nichž nevystupují jako orgány veřejné moci;*

*tím, že ve vnitrostátní právní úpravě nezavedlo ani obecné ustanovení, podle něhož dani z přidané hodnoty podléhají veřejnoprávní subjekty vystupující jako orgány veřejné moci, pokud by zacházení s nimi jako s osobami nepovinnými k dani mohlo vést k výraznému narušení hospodářské soutěže, ani nezavedlo žádné kritérium umožňující v tomto ohledu vymezit rámec pro výkon posuzovací pravomoci ministerstva financí;*

*tím, že ve vnitrostátní právní úpravě nezavedlo obecné ustanovení, podle něhož dani z přidané hodnoty podléhají veřejnoprávní subjekty vykonávající činnosti vyjmenované v příloze I směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, nejsou-li tyto činnosti uskutečňovány v zanedbatelné míře, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 2, 9 a 13 této směrnice.“*

Rozsudek ve věci C-397/07 *Komise Evropských společenství v. Španělské království* ze dne 9. července 2009 – „*Španělské království tím, že podřizuje osvobození od daně z kapitálu týkající se operací uvedených v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice Rady 69/335/EHS ze dne 17. července 1969 o nepřímých daních z kapitálových vkladů, ve znění směrnice Rady 73/79/EHS ze dne 9. dubna 1973, směrnice Rady 73/80/EHS ze dne 9. dubna 1973 a směrnice Rady 85/303/EHS ze dne 10. června 1985, podmínkám stanoveným v článku 96 druhého doplňkového ustanovení konsolidovaného znění zákona o korporační dani (Disposición Adicional Segunda del texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades), který byl schválen na základě královského legislativního nařízení č. 4/2004 ze dne 5. března 2004,*

*že ukládá daň z kapitálu v případě přenesení sídla skutečného vedení či statutárního sídla kapitálových společností, které ve svém členském státě původu nepodléhaly podobné dani, z jednoho členského státu do Španělska a že ukládá daň z kapitálu určeného na obchodní činnosti vykonávané na španělském území prostřednictvím poboček či stálých provozoven*

*společností usazených ve členském státě, který neuplatňuje podobnou daň, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice 69/335, ve znění směrnic 73/79, 73/80 a 85/303.“*

Rozsudek ve věci C-521/07 *Komise Evropských společenství v. Nizozemské království* ze dne 11. června 2009 – „*Nizozemské království tím, že neosvobodilo dividendy vyplacené nizozemskými společnostmi společností usazeným na Islandu nebo v Norsku od srážkové daně z dividend za stejných podmínek jako dividendy vyplacené nizozemským společností nebo společností usazeným v jiných členských státech Evropského společenství, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 40 Dohody o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. května 1992.“*

Na základě výše uvedených rozsudků je možno obecně shrnout Soudním dvorem postižená porušení povinností členských států:

- (i) diskriminace daňových nerezidentů
- (ii) nesprávný výklad rozsahu předmětu zdanitelného plnění předepsaného směrnicí
- (iii) přijetí administrativních opatření a nesprávný postup správních orgánů vytvářejících překážku eurokonformnímu uplatňování vnitrostátních právních předpisů, přijatých na základě příslušné směrnice (překážky při uplatňování nároku na vrácení daně)
- (iv) neúplná transpozice (nepřijetí všech právních a správních předpisů nezbytných k dosažení souladu se směrnicí)
- (v) neoznámení Komisi příslušných ustanovení vnitrostátního práva, pomocí nichž mělo být dosaženo cílů a podmínek stanovených směrnicí
- (vi) ukládání dodatečných podmínek pro osvobození zdanění v rozporu s příslušnou směrnicí.

#### **4.4. Přehled aktuálně probíhajících řízení pro porušení Smlouvy, vedených proti České republice v oblasti daní**

##### **Přímá opatření v oblasti přímých daní - IP/05/941**

Odůvodněné stanovisko ze dne 15. července 2005, kterým Komise zahajuje druhou fázi řízení pro porušení Povinností podle čl. 258 SFEU s Českou republikou, Řeckem, Irskem, Itálií a Lucemburskem a žádá, aby tyto členské státy přijaly a oznámily prováděcí opatření k směrnicí



2004/56/ES, kterou se mění směrnice 77/799/ES o vzájemné pomoci mezi příslušnými orgány členských států, týkající se zdanění úroků a licenčních poplatků.

### **Snížené sazby DPH na dětské pleny - IP/06/1031**

Úřední oznámení ze dne 19. srpna 2006, kterým Komise zahajuje první fázi řízení pro porušení Povinností podle čl. 258 SFEU s Českou republikou a dalšími 5 členskými státy a žádá je o informace o důvodech uplatňování snížené sazby DPH na dětské pleny, které není v souladu s Šestou směrnicí o DPH (77/388/EEC), revidovanou v roce 2006.

### **Diskriminační zdaňování dividend a úroků vyplácených zahraničním penzijním fondům - IP/07/616**

Úřední oznámení ze dne 7. května 2007, kterým Komise zahajuje první fázi řízení pro porušení Povinností podle čl. 258 SFEU s Českou republikou a dalšími 9 členskými státy a žádá je o informace objasňující diskriminační zdaňování dividend a úroků vyplácených zahraničním penzijním fondům, jehož důsledkem může být omezení volného pohybu kapitálu.

### **Snížená sazba DPH na koně - IP/07/1545**

Úřední oznámení ze dne 18. října 2007, kterým Komise zahajuje první fázi řízení pro porušení Povinností podle čl. 258 SFEU s Českou republikou, Rakouskem, Francií, Německem, Irskem, Itálií a Lucemburskem a žádá tyto členské státy o informace, týkající se právních předpisů, upravujících sníženou sazbu DPH, uplatňovanou na některá živá zvířata, zejména koně. Proti Nizozemsku zahajuje Komise ve stejné věci druhou fázi řízení pro porušení Povinností podle čl. 258 SFEU.

### **Zdanění dividend vyplácených do zahraničí - IP/08/143**

Úřední oznámení ze dne 31. ledna 2008, kterým Komise zahajuje první fázi řízení pro porušení Povinností podle čl. 258 SFEU s Českou republikou, Německem, Estonskem a žádá tyto členské státy o informace o pravidlech těchto států, podle nichž lze výplaty dividend (a v případě Německa i úroků) zahraničním penzijním fondům zdaňovat více, než výplaty dividend (a úroků) tuzemským penzijním fondům.

### **Uplatňování zvláštního režimu DPH u cestovních služeb - IP/08/333**

Odůvodněné stanovisko ze dne 28. února 2008, kterým Komise zahajuje druhou fázi řízení pro porušení Povinností podle čl. 258 SFEU s Českou republikou, jakož i dalšími osmi členskými státy a vyzývá je, aby pozměnily své právní předpisy týkající se uplatňování zvláštního režimu

DPH na ziskovou přírážku cestovních kanceláří a uvedly je do souladu se Šestou směrnicí o DPH (77/388/EEC), revidovanou v roce 2006.

### **Diskriminační zdanění dividend, úroků a příjmů z nemovitostí -IP/08/1022**

Odůvodněné stanovisko ze dne 26. června 2008, kterým Komise zahajuje druhou fázi řízení pro porušení Povinností podle čl. 258 SFEU s Českou republikou a Itálií a vyzývá je, aby ukončily diskriminační zdanění zahraničních penzijních fondů.

### **Přímé daně: Diskriminační zdanění IP/09/291**

Odůvodněné stanovisko ze dne 19. února 2009, kterým Komise zahajuje druhou fázi řízení pro porušení Povinností podle čl. 258 SFEU s Českou republikou a vyzývá ji, aby ukončila diskriminační zdanění poplatníků, kteří nemají bydliště či sídlo v České republice, spočívajícím ve stanovení základu daně na hrubém základě.

## **4.5. Dostupnost informací o průběhu řízení pro porušení povinnosti pro jednotlivce**

Komise dosud nedodržela svůj závazek, který si stanovila ve svém sdělení ze dne 20. března 2002, podle něhož mají být všechna její rozhodnutí o porušení právních předpisů zveřejněna do jednoho týdne od jejich přijetí. Komise nevyslyšela ani opakované výzvy Evropského parlamentu, aby vytvořila informační systém, který by občanům členských států poskytoval údaje o různých dostupných mechanismech pro podávání stížností a který by mohl mít podobu společného portálu EU.

Na internetových stránkách Komise<sup>67</sup> jsou pouze přehledy řízení vedených s jednotlivými členskými státy a základní informace o obsahu a stádiu řízení. Text odůvodněných stanovisek Komise, odborná stanoviska právních expertů ani vyjádření a připomínky členských států k dispozici nejsou.

K dokumentaci, související s řízením o porušení Povinností podle čl. 258 SFEU se nelze dostat ani na základě uplatnění práva svobodného přístupu k informacím, poskytovaných za podmínek stanovených zákonem č. 106/1999 Sb. Ministerstvo zahraničních věcí ČR (dále jen ministerstvo), které je v dané věci příslušné, poskytnutí těchto informací odmítá s odkazem na

---

<sup>67</sup> Tisková prohlášení vydaná o řízeních pro nesplnění povinnosti v oblasti daní nebo cel jsou k dispozici na internetové adrese:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/infringements/infringement\\_cases/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/infringements/infringement_cases/index_en.htm)

Nejnovější obecné informace o opatřeních proti členským státům v důsledku nesplnění povinnosti najdete na internetové adrese:

[http://ec.europa.eu/community\\_law/infringements/infringements\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_en.htm).

§ 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., připouštějící odmítnutí poskytnutí informací povinnou osobou, pokud se týkají rozhodovací činnosti soudů, podle názoru ministerstva, i zahraničních. V daném případě, považuje ministerstvo prejudiciální fázi řízení pro porušení Povinností, vedenou Komisí, za nedělitelnou část řízení před Soudním dvorem, a to bez ohledu na to, že výsledkem prejudiciálního řízení není závazné správní a tím spíše ani soudní rozhodnutí a toto řízení nemusí nutně vyústit k podání žaloby k Soudnímu dvoru. Ministerstvo dále tvrdí, že uvedený výklad je v souladu s judikaturou Soudního dvora, aniž by uvedlo odkaz na konkrétní rozsudky. Považovat *právo členského státu hájit své zájmy nezávisle na vlivu veřejnosti, za stěžejní prvek práva na spravedlivý proces*<sup>68</sup>, je pak buď projevem nepochopení a převrácení ústavních principů ochrany lidských práv, jejichž součástí je jak právo občana na spravedlivý proces, tak právo na přístup k informacím.

## **5. Speciální řízení pro porušení povinností členských států EU**

Vedle řízení pro porušení obecných povinností členských států EU podle čl. 258 až 260 SFEU jsou Smlouvami upravena též další zvláštní řízení pro porušení konkrétně vymezených povinností.

Jedná se o řízení pro

- a) neplnění závazků členských států vyplývajících ze statutu Evropské investiční banky podle čl. 271 písm. a) SFEU;
- b) porušení povinností národními centrálními bankami vyplývajících ze Smluv a statutu Evropského systému centrálních bank (dále jen „ESCB“) a Evropské centrální banky (dále jen „ECB“) podle čl. 271 písm. d) SFEU;
- c) porušení rozpočtové kázně, tzv. „postup při nadměrném schodku“ podle čl. 126 SFEU;
- d) porušení hodnot, na níž je založena Evropská unie podle čl. 7 SEU.

### **5.1. Řízení pro neplnění závazků ze statutu Evropské investiční banky**

Účelem tohoto řízení je donucení členských států EU plnit závazky, jež pro ně vyplývají ze statutu Evropské investiční banky (dále i „EIB“).

---

<sup>68</sup> Citace z odůvodnění rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí ČR, jímž bylo autorovi této práce odmítnuto poskytnutí dokumentace k probíhajícím řízením o porušení Smlouvy ČR.

EIB je institucí EU založenou v roce 1958 tzv. Římskou smlouvou. Jelikož je právní subjektivita EIB dána mezinárodní smlouvou (nyní článkem 308 SFEU), jejími členy jsou členské státy EU a má vlastní rozhodovací orgány, je EIB mezinárodní organizací podléhající režimu mezinárodního práva veřejného. Přesto, že EIB sdílí s EU společný zřizovací akt a je založena za účelem dosahování cílů EU, je na ní finančně i organizačně nezávislá. Statut EIB má formu protokolu č. 5 připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie a v souladu s článkem 51 SEU tvoří nedílnou součást obou Smluv. Úkolem EIB je podle čl. 309 SFEU přispívat k vyváženému a nerušenému rozvoji vnitřního trhu v zájmu EU prostřednictvím poskytování odvětvově neomezených úvěrů a záruk k usnadnění financování projektů

- a) na rozvoj méně rozvinutých oblastí členských států EU;
- b) na modernizaci a konverzi podniků anebo na vytvoření nových činností vyplývajících z vytvoření nebo fungování vnitřního trhu, které nemohou být plně financovány z dostupných zdrojů;
- c) společného zájmu více členských států, které nemohou být plně financovány z dostupných zdrojů těchto států.

Úvěry a záruky poskytuje EIB svým členům nebo podnikům soukromého či veřejného práva pokud prostředky z jiných zdrojů nejsou za přiměřených podmínek dosažitelné.

EIB působí nejen v členských státech EU ale i v dalších asi 140 zemích světa, s nimiž uzavřela EIB dohodu o spolupráci.

Předmětem odpovědnosti je povinnost členských států plnit závazky, které jim vyplývají ze statutu EIB.

Jde zejména o:

- (i) Povinnost členských států splatit svůj podíl na základním kapitálu podle čl. 4 odst. 1 a čl. 5 Statutu.
- (ii) Povinnost členských států zajistit splácení úroků a umořování svých půjček nebo půjček, za které poskytly záruku.
- (iii) Povinnost podle čl. 4 odst. 4 Statutu nepostoupit ani nezastavit podíl členského státu na upsaném základním kapitálu EIB.
- (iv) Povinnost členských států poskytnout souhlas EIB k získání finančních zdrojů na kapitálových trzích jednotlivých členských států podle čl. 20 odst. 2 Statutu. Odmítnout

poskytnout souhlas jsou oprávněny pouze členské státy EU, které nejsou členy eurozóny, hrozí-li kapitálovému trhu tohoto státu vážné poruchy.

(v) Závazek členských států podle čl. 23 odst. 4 Statutu, dát dlužníkům EIB k dispozici prostředky v cizích měnách potřebné ke splácení jistiny a úroků z půjček poskytnutých, nebo zajištěných bankou na investice, které mají být uskutečněny na jejich území.

(vi) Závazek podle čl. 26 odst. 1 Statutu přiznat EIB nejširší právní způsobilost, kterou požívají právnické osoby podle vnitrostátního práva členských států;

(vii) Závazek podle čl. 26 odst. 2 Statutu žádnou formou nezabavit nebo nevyvlastnit majetek EIB umístěný na území členského státu.

(viii) Závazek členských států zajistit nedotknutelnost prostor a budov EIB<sup>69</sup>, vč. jejich vyloučení z domovních prohlídek, rekvizic, zabavení či vyvlastnění. Vyloučit majetek a pohledávky EIB z jakéhokoli výkonu správního nebo soudního rozhodnutí bez zmocnění Soudního dvora EU.

(ix) Povinnost členských států podle čl. 3 Statutu osvobodit pohledávky, příjmy a ostatní majetek EIB od veškerých přímých daní a přijmout, kdykoli je to možné, vhodná opatření umožňující prominutí nebo navrácení nepřímých daní a poplatků z prodeje, které tvoří součást ceny věcí movitých nebo nemovitostí, jestliže EIB uskuteční pro své úřední potřeby větší nákupy, jejichž cena zahrnuje daně a poplatky tohoto druhu. Prováděním těchto opatření však nesmí být narušena hospodářská soutěž v rámci Unie. Osvobození se nevztahuje na daně, dávky a poplatky představující pouze odměnu za veřejně prospěšné služby.

(x) Povinnost členských států podle čl. 21 Protokolu o výsadách a imunitách EU osvobodit EIB rovněž od veškerých daní a obdobných poplatků v souvislosti se zvýšením jejího základního kapitálu a od různých formalit, které jsou s tím spojeny ve státě, na jehož území se nachází její sídlo. Poplatkům nesmí podléhat ani rozpuštění či likvidace EIB. Kromě toho činnost EIB a jejích orgánů podle Statutu nesmí podléhat dani z obratu.

---

<sup>69</sup> Podle Protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie, který se podle čl. 21 Protokolu vztahuje též na EIB a na členy jejích orgánů, její zaměstnance a zástupce členských států, kteří se účastní její činnosti. Podle čl. 28 odst. 4 Statutu se Protokol o výsadách a imunitách Evropské unie se vztahuje též na pobočky, nebo jiné subjekty s právní subjektivitou a finanční samostatností, zřízené Radou guvernérů EIB, členy jejich orgánů při výkonu jejich funkcí a na jejich zaměstnance, pokud podléhají právu EU, a to za podmínek, které se vztahují na EIB.

(xi) Povinnost členských států podle čl. 4 Statutu osvobodit EIB od veškerých cel, zákazů a omezení při dovozu a vývozu, pokud jde o předměty určené pro její úřední potřebu a rovněž od veškerých cel a od zákazu a omezení při dovozu a vývozu publikací EIB.

(xii) Povinnost členských států vyplývající s finanční odpovědností za hospodaření EIB podle čl. 4 odst. 1 Statutu. Podle tohoto ustanovení členské státy odpovídají pouze do výše svého podílu upsaného a dosud nesplaceného základního kapitálu. Upsaná část základního kapitálu však výrazně převyšuje část splacenou.

### **Průběh řízení**

Řízení pro neplnění závazků ze statutu Evropské investiční banky je podle čl. 271 písm. a) SFEU vedeno postupem podle čl. 258 SFEU s tím, že pravomoci, které Smlouvy v obecném řízení pro porušení povinnosti přiznávají Komisi, přebírá správní rada EIB<sup>70</sup>.

### **Prejudiciální fáze řízení**

Řízení pro neplnění závazků ze statutu EIB zahajuje EIB z vlastní iniciativy, na základě předložení podnětu některým z členských států podle čl. 259 odst. 2 SFEU, nebo na základě stížnosti soukromé osoby. Pro podání podnětu nebo stížnosti platí totéž, co již bylo uvedeno v kapitole o obecném řízení pro porušení povinnosti.

První neformální etapou prejudiciálního řízení je upozornění, označované jako úřední oznámení. Během této etapy EIB požádá dotyčný členský stát, aby jí ve stanovené lhůtě oznámil své připomínky ke zjištěnému nesplnění závazku vyplývajícího ze Statutu EIB.

Základním prvkem prejudiciální fáze řízení je odůvodněné stanovisko EIB podle čl. 258 SFEU, které je EIB vydáno, pokud členský stát uspokojivě nevysvětlí, ve svých připomínkách k předcházejícímu výstražnému dopisu, důvody namítaného nesplnění závazku, nebo přesvědčivým způsobem nedoloží, že dotyčný závazek plní, případně nepřesvědčí EIB, že činí maximum pro sjednání nápravy. Obsahem odůvodněného stanoviska je pak identifikace nesplněného závazku členským státem a co nejpřesnější vylíčení skutkových okolností a právních argumentů dokládajících toto porušení. Dále obsahuje návrh opatření, která považuje EIB za nutná k ukončení protiprávního stavu, nebo jednání členského státu a výzvu k přijetí odpovídajících opatření nebo sjednání nápravy ve stanovené lhůtě. Odůvodněné stanovisko není rozhodnutím EIB závazným pro členský stát, nicméně jeho nerespektování je důvodem pro podání žaloby k Soudnímu dvoru. Tuto žalobu, pak může EIB opřít výhradně o skutečnosti

---

<sup>70</sup> Správní rada EIB schvaluje výpůjční a zápůjční operace banky a dbá na její řádné řízení. Skládá se z 28 členů jmenovaných po jednom za každý členský stát EU a jednoho jmenovaného Evropskou komisí.

a námitky použité v jejím odůvodněném stanovisku, určenému žalovanému členskému státu. Důkazní břemeno při prokazování nesplnění závazku členského státu EU leží na EIB.

### **Judiciální fáze řízení**

Judiciální fázi řízení vede Soudní dvůr, který ji zahájí na základě žaloby EIB nebo jiného členského státu podle čl. 259 SFEU. Stejně jako v případě obecného řízení pro porušení povinnosti je členský stát oprávněn podat Soudnímu dvoru žalobu na neplnění závazku jiným členským státem, pouze pokud nejdříve věc předloží EIB, a tato ve lhůtě do tří měsíců nevydá v dané věci odůvodněné stanovisko. Nesplnění závazku ze statutu EIB dotyčným členským státem je deklarováno rozsudkem ESD podle čl. 260 odst. 1 SFEU, který současně stanovuje opatření, která je daný členský stát povinen přijmout.

### **Fáze řízení po konstatování nesplnění závazku členského státu Soudním dvorem**

Na dodržení opatření uložených členskému státu rozsudkem Soudního dvora dohlíží EIB.

Pokud shledá, že členský stát nepřijal uložená opatření a byla mu poskytnuta příležitost k vyjádření, může EIB podle čl. 260 odst. 2 SFEU předložit věc znovu ESD, spolu s návrhem na uložení peněžitých sankcí dotyčnému členskému státu, přiměřené okolnostem případu.

Pokud Soudní dvůr shledá, žalovaný členský stát nepřijal opatření uložená mu předchozím rozsudkem, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky a penále. Vzhledem k tomu, že v této oblasti není dosud speciální judikatura Soudního dvora, platí analogicky metodika vypracované pro obecné řízení pro porušení povinnosti členským státem EU.

Jedinou speciální sankcí za neplnění závazku členského státu EU, který pro něj vyplývá ze statutu EIB, je zastavení poskytování půjček nebo záruk tomuto členskému státu nebo jeho státním příslušníkům podle čl. 24 Statutu<sup>71</sup>. K uvalení této sankce je oprávněna Rada guvernérů EIB<sup>72</sup> na základě rozhodnutím přijatého kvalifikovanou většinou. Výlučnou pravomoc konstatovat porušení práva EU má Soudní dvůr, pokud není ve Smlouvách stanoveno jinak<sup>73</sup>. Jelikož, v případě nesplnění závazku členského státu vyplývajících ze statutu EIB neupravují Smlouvy ani Statut výjimku, může Rada guvernérů EIB rozhodnout o uvalení výše uvedené

---

<sup>71</sup> Toto rozhodnutí nezbavuje stát ani jeho státní příslušníky jejich povinností vůči bance.

<sup>72</sup> Rada guvernérů je nejvyšším statutárním orgánem EIB. Je složena z ministrů (obvykle ministrů financí) všech členských států EU. Určuje obecnou úvěrovou politiku banky, schvaluje rozvahy a výroční zprávy, povoluje financování projektů mimo EU a rozhoduje o zvyšování základního kapitálu.

<sup>73</sup> Výjimka platí např. v případě konstatování existence nadměrného schodku, ke kterému je podle čl. 126 odst. 6 SFEU oprávněna Rada, nebo v případě konstatování, že došlo k závažnému a trvajícím porušení hodnot EU podle čl. 2 SEU některým členským státem EU, o kterém je oprávněna rozhodnout podle čl. 7 odst. 2 SEU Evropská rada.

sankce až poté, co Soudní dvůr svým rozsudkem podle čl. 260 odst. 1 SFEU shledá, že dotčený členský stát nesplnil svůj závazek ze Statutu.

## **5.2. Řízení pro porušení povinností národními centrálními bankami**

Účelem tohoto řízení je donucení národních centrálních bank členských států EU dodržovat povinnosti podle Smluv a statutu Evropského systému centrálních bank (dále jen „ESCB“) a Evropské centrální banky (dále jen „ECB“). Zařazení řízení pro porušení povinností národními centrálními bankami (dále i jen „Řízení“) do této práce má doplňkový charakter jelikož se netýká odpovědnosti členských států EU. Alespoň pokud se týče vnitrostátního právního vymezení České národní banky (dále jen „ČNB“), má postavení právnické osoby<sup>74</sup>, vyčleněné ze soustavy orgánů státní moci, na niž je nezávislá. ČNB jedná vlastním jménem na vlastní odpovědnost a hospodář samostatně s odbornou péčí s majetkem, který jí byl svěřen státem<sup>75</sup>. ČNB je tedy osobou odlišnou od státu a stát není právně odpovědný za její činnost. ČNB, jakož i ostatní národní centrální banky členských států EU jsou právně odpovědnými osobami, jímž jsou Smlouvami a statutem ESCB a ECB adresovány povinnosti jejichž porušení je předmětem Řízení podle čl. 271 písm. d) SFEU.

Tak jako řízení pro neplnění závazků ze statutu Evropské investiční banky, je i řízení pro porušení povinností národními centrálními bankami procesně podřízeno postupu obecného řízení pro porušení povinnosti členských státem EU, upraveným v čl. 258 SFEU. Pravomoci vůči členským státům EU, přiznané v obecném řízení Komisi, přebírá, ve vztahu k národním centrálním bankám, rada guvernérů ECB. Na proceduře podle čl. 258 SFEU popsané již výše, zůstává jinak nezměněna, včetně výhradní pravomoci Soudního dvora závazně konstatovat porušení určité povinnosti dotyčnou národní centrální bankou a uložit jí sekundární povinnost učinit opatření k nápravě.

V souladu s čl. 282 odst. 1 SFEU a čl. 1 statutu ESCB a ECB<sup>76</sup> (dále jen „Statut“) tvoří ECB a národní centrální banky Evropský systém centrálních bank. ECB a národní centrální banky členských států EU, jejichž měnou je euro, pak tvoří Eurosystem. Prvořadým cílem ESCB je podle čl. 127 odst. 1 a čl. 282 odst. 2 SFEU udržovat cenovou stabilitu, přičemž jedná

---

<sup>74</sup> Viz § 1 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb. o České národní bance.

<sup>75</sup> Viz § 1 odst. 4 zákona č. 6/1993 Sb. o České národní bance.

<sup>76</sup> Podle úplného znění Protokolu o statutu ESCB a ECB, jak vyplývá ze změn provedených Amsterodamskou smlouvou, Niceskou smlouvou, Athénskou smlouvou a Lisabonskou smlouvou a s přihlédnutím k protokolům o opravách.



v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, čímž podporuje efektivní umístování zdrojů.

ESCB je vystavěn na několika základních principech:

- (i) Zajištění stability cen, jakožto prioritního cíle
- (ii) Podpory obecné hospodářské politiky EU
- (iii) Nedělitelnosti měnové politiky
- (iv) Federalismu a subsidiarity
- (v) Nezávislosti a odpovědnosti

V souladu s čl. 127 SFEU plní ESCB tyto základní úkoly:

- definovat a uskutečňovat měnovou politiku EU;
- provádět devizové operace;
- spravovat oficiální rezervy cizích měn členských států, a
- podporovat plynulé fungování platebních systémů.

ESCB je řízen rozhodovacími orgány ECB.

### **Evropská centrální banka**

ECB se sídlem ve Frankfurtu nad Mohanem byla založena k 1. červenci 1998 se základním jměním 5 mld. EUR s cílem koordinovat jednotnou měnovou politiku v průběhu třetí fáze realizace ekonomické a měnové unie, tzn. v souvislosti se zavedením společné měny euro na počátku roku 1999. ECB má právní subjektivitu podle mezinárodního práva veřejného založenou čl. 282 odst. 3 SFEU a má ve všech členských státech nejširší způsobilost k právním úkonům přiznávaným podle vnitrostátního práva právnickým osobám. ECB může mj. nabývat a zcizovat movitý majetek a nemovitosti a může vystupovat před soudy.

Hlavními orgány ECB jsou:

#### **(i) Rada guvernérů (Governing Council)**

Rada guvernérů je hlavním rozhodovacím orgánem ECB. Skládá z členů Výkonného výboru a guvernérů národních centrálních bank států EU. V jejím čele je prezident a viceprezident ECB. Rada guvernérů určuje měnovou politiku Unie a má výhradní právo povolovat vydávání eurobankovek. Dále se podílí na sběru statistických informací, na zprávách o aktivitách ESCB a o měnové politice a na vytváření pravidel

pro standardizaci operací prováděných národními centrálními bankami. Schvaluje roční účetní uzávěrku ESCB. Zasedá alespoň desetkrát ročně.

**(ii) Výkonná rada (Executive Board)**

Tvoří ji prezident ECB, viceprezident a čtyři další členové, jmenovaní z řad uznávaných osobností s profesionální zkušeností v měnových nebo bankovních záležitostech. O jmenování rozhoduje podle čl. 11.2. Statutu Evropská rada na základě doporučení Rady a po konzultaci s Evropským parlamentem a Radou guvernérů ECB. Jejich funkční období je osmileté bez možnosti opakování. Výkonná rada provádí měnovou politiku v souladu s obecnými zásadami a rozhodnutími Rady guvernérů. Odpovídá za běžné záležitosti ECB a sestavuje roční účetní uzávěrku ESCB.

**(iii) Prezident**

Prezident ECB předsedá Radě guvernérů a Výkonné radě ECB. Zastupuje ECB navenek.

**Nezávislost ECB**

ESCB je vůči EU nezávislým systémem. Podle čl. 130 SFEU nesmí ECB, žádná národní centrální banka, ani žádný člen jejich rozhodovacích orgánů při výkonu svých pravomocí a plnění úkolů a povinností vyžadovat ani přijímat pokyny od žádného vnějšího orgánu. Orgány, instituce, nebo jiné subjekty Unie, jakož i vlády členských států, nesmí ovlivňovat členy rozhodovacích orgánů ECB ani národních centrálních bank při plnění jejich úkolů.

Nezávislost ECB a národních centrálních bank má čtyři roviny:

**(i) Institucionální nezávislost** na orgánech EU a vládách členských států;

**(ii) Osobní nezávislost** zajištěná zákazem ovlivňování členů orgánů ECB a národních bank ze strany orgánů Unie a vlád členských států a dostatečně dlouhým funkčním obdobím (min. 5 let) a zárukou odvolatelnosti z funkce pouze z důvodů uvedených ve Smlouvě a ve Statutu;

**(iii) Věcná (funkční) nezávislost** spočívající ve stanoveních hlavních cílů a úkolů a odpovědnosti za jejich plnění.

**(iv) Finanční nezávislost** zajištěná samostatným hospodařením se svěřeným majetkem, zákazem ovlivňování rozpočtu centrálních bank ze strany vlád členských států a zákazem

podle čl. 123 SFEU a čl. 21 Statutu využívat ECB a národní centrální banky k financování unijních nebo státních výdajů. Finanční nezávislost umožňuje centrálním bankám faktický výkon jejich nezávislosti.

Mezi základní povinnosti národních centrálních bank, jejichž porušení/nesplnění je objektivním prvkem odpovědnosti podle práva EU a předmětem řízení podle čl. 271 písm. d) SFEU patří zejména:

- (i) Povinnost národních centrálních bank upsat a splatit základní kapitál ECB podle čl. 28 Statutu;
- (ii) Povinnost poskytnout ECB devizové rezervy v jiných měnách než členských států, vč. rezervních pozic u Mezinárodního měnového fondu ve výši dle čl. 30 Statutu<sup>77</sup>;
- (iii) Povinnost provádět všechny ostatní operace s devizovými rezervami zbývajícími národním centrálním bankám nad rámec převodu ECB, výlučně na základě schválení ECB;
- (iv) Povinnost provést operace, které patří k úkolům ESCB, na základě žádosti ECB podle čl. 12.1. Statutu;
- (v) Povinnost jednat v souladu s obecnými zásadami a pokyny ECB podle čl. 14.3. Statutu;
- (vi) Provádět operace na volném trhu k dosažení cílů ESCB a uskutečnění jeho úkolů podle čl. 18 Statutu, v souladu s obecnými zásadami stanovenými ECB;
- (vii) Povinnost vydávat eurobankovky a euromince na základě povolení a dle pokynů ECB podle čl. 128 SFEU;
- (viii) Povinnost dodržovat zákaz jakéhokoliv úvěrování orgánů a veřejnoprávních subjektů Unie, členských států nebo jejich samostatných územně správních jednotek podle čl. 123 SFEU a čl. 21 Statutu.

### **Speciální sankční pravomoc ECB**

V mezích a za podmínek stanovených Radou je ECB, podle čl. 34.3 Statutu, oprávněna ukládat podnikům peněžité pokuty nebo penále za neplnění povinností vyplývajících z nařízení a rozhodnutí vydaných ECB. Obecně toto oprávnění ECB vůči *podnikům* upraveno nařízením

---

<sup>77</sup> Správa těchto devizových rezerv ECB je delegována na národní centrální banky na základě Obecných zásad ECB ze dne 20. června 2008 o správě devizových rezerv Evropské centrální banky národními centrálními bankami a o právních podkladech pro operace s těmito rezervami (přepracované znění) (ECB/2008/5) (2008/596/ES).

ECB (ES) č. 2157/1999 ze dne 23. září 1999 o pravomoci Evropské centrální banky uvalovat sankce (*ECB/1999/4*). Mimo to existuje speciální právní úprava vymáhání povinností např. podle čl. 19 Statutu, na základě kterého může ECB požadovat na úvěrových institucích usazených v členských státech, aby udržovaly na účtech ECB nebo u národních centrálních bank minimální rezervy. Právní rámec tohoto systému povinných minimálních rezerv je dále vymezen nařízením Rady (ES) č. 2531/98 ze dne 23. listopadu 1998 o uplatňování minimálních rezerv Evropskou centrální bankou 2 a nařízením Rady guvernérů ECB (ES) č. 1745/2003 o uplatňování minimálních rezerv (*ECB/2003/9*).

V případě porušení povinnosti úvěrových institucí udržovat minimální rezervy za podmínek stanovených výše uvedenými právními akty EU, je ECB oprávněna vybírat úroky z prodlení a ukládat jiné sankce s rovnocenným účinkem. Pro případ nedodržení povinnosti minimálních rezerv umožňuje nařízení ECB (ES) č. 2157/1999 (*ECB/1999/4*) vedení zvláštního zkráceného řízení při podle čl. 11.

### **5.3. Řízení pro porušení rozpočtové kázně<sup>78</sup>**

Současná forma ekonomické integrace EU, která je jako jeden z cílů EU kodifikovaných v čl. 3 SEU založena na vytváření vnitřního trhu a hospodářské a měnové unie. Tento cíl sleduje EU s využitím prostředků hospodářské a měnové politiky upravené v hlavě VIII. SFEU a na základě pravomocí, které jsou jí k tomuto účelu Smlouvami svěřeny.

Členské státy považují<sup>79</sup> své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady způsobem, který přispívá k dosahování cílů EU<sup>80</sup>. Postupují přitom v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, čímž je podporováno efektivní umístění zdrojů. V rámci zavádění jednotné měny – euro, EU vymezuje a provádí jednotnou měnovou a devizovou politiku, jejímž prvořadým cílem je udržet cenovou stabilitu. To by v principu nebylo možné bez zajištění vlivu orgánů EU na stanovování a dodržování rozpočtové disciplíny členských států, které přijaly společnou měnu. Zadluženost veřejných rozpočtů členských států je totiž jedním z významných faktorů ovlivňujících měnovou stabilitu v eurozóně. Proto se členské státy v čl. 126 odst. 1 SFEU zavázaly vyvarovat se nadměrných

---

<sup>78</sup> Vypracováno s dílčím využitím Tomášek 2004.

<sup>79</sup> podle čl. 121 odst. 1 SFEU (bývalý čl. 99 Smlouvy o ES).

<sup>80</sup> obecně stanovených v čl. 3 SEU a pro oblast hospodářské a měnové politiky upřesněných v čl. 119 SFEU (bývalý čl. 4 Smlouvy o ES).

schodků veřejných financí. Dohled nad dodržování rozpočtové kázně byl svěřen Komisi, která ji hodnotí na základě kritéria (i) poměru plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu (HDP) a (ii) poměru veřejného dluhu k HDP podle čl. 126 odst. 2 SFEU. Referenční hodnoty jsou stanoveny Protokolem o postupu při nadměrném schodku, připojeném ke Smlouvám, na 3% pro poměr schodku veřejných financí k HDP a na 60% pro poměr veřejného dluhu k HDP.

Pokud členský stát EU překročí uvedenou referenční hodnotu schodku, je Komisí zahájeno zvláštní řízení - postup při nadměrném schodku (dále i „řízení pro porušení rozpočtové kázně“, nebo jen „Řízení“). Ten zahrnuje několik kroků, včetně možností sankcí, jejichž cílem je přimět dotčený členský stát, aby přijal opatření k nápravě vzniklé situace.

Postup při nadměrném schodku je stanoven článkem 126 SFEU a upřesněn v právních předpisech Paktu o stabilitě a růstu. Pakt sestává ze tří částí. První z nich, Rezoluce Evropské rady o Paktu stability a růstu, byla přijatá na zasedání v Amsterdamu dne 17. června 1997 a má politickou povahu. V návaznosti na tuto rezoluci byly přijaty dva právní akty sekundárního práva EU, a to nařízení Rady č. 1466/97/ES, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik<sup>81</sup>, pokud jde o naplňování preventivní funkce Paktu stability, a dále nařízení Rady č. 1467/97/ES, o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku<sup>82</sup>, pokud jde o jeho funkci sankční.

Z hlediska uplatňování Paktu stability a růstu se rozlišují dvě kategorie členských států EU, a to:

a) účastnické členské státy měnové unie (tzv. eurozóny), tedy členské státy EU, které již přijaly jednotnou měnu a které jsou podřízeny jednotné měnové politice EU podle čl. 127 SFEU a ustanovení kapitoly 4 SFEU, institucionálně zaštitěné Evropskou centrální bankou (dále jen „členské státy eurozóny“), a

b) členské státy EU, které dosud nepřijaly jednotnou měnu a nejsou proto součástí jednotné měnové politiky EU, nýbrž svoji měnovou politiku koordinují v rámci Evropského systému centrálních bank (dále jen „nečlenské státy eurozóny“). Na tyto státy se podle čl. 139 SFEU vztahují výjimky, týkající se mj. aplikace aktů Evropské centrální banky a donucovacích opatření k nápravě nadměrných schodků podle čl. 126 odst. 9 a 11 SFEU.

---

<sup>81</sup> Toto nařízení bylo několikrát pozměněno, přičemž jeho konsolidované znění bylo vydáno nařízením Rady č. 1055/2005 ze dne 27. června 2005.

<sup>82</sup> Toto nařízení bylo několikrát pozměněno, přičemž jeho konsolidované znění bylo vydáno nařízením Rady č. 1056/2005 ze dne 27. června 2005.

## Varovná fáze řízení pro porušení rozpočtové kázně

Tato fáze Řízení je zahajována Komisí v případě, že kterýkoliv členský stát překročí výše uvedenou referenční hodnotu jednoho nebo obou kritérií pro hodnocení schodku veřejných financí. Řízení se ale nezahájí, pokud je schodek překračující prahovou hodnotu ve výši 3 % HDP považován za dočasný a výjimečný a blíží se prahové hodnotě. To je dále upřesněno ustanovením čl. 2 odst. 2 nařízení Rady 1467/97/ES, podle kterého je takové překročení doporučené hodnoty přípustné, pokud vyplývá z negativní roční míry růstu HDP nebo z kumulované ztráty ekonomického výkonu během dlouhého období velmi nízkého růstu HDP v poměru k jeho potenciálu.

Okolností, ke které Komise a Rada přihlédnou při hodnocení překročení doporučených hodnot schodku podle čl. 2 odst. 7 Nařízení je, pokud je toto překročení výsledkem zvýšených nákladů vyvolaných prováděním reformy důchodového systému zavádějící vícepilířový systém, zahrnující povinný plně fondově financovaný pilíř. K tomuto účelu se berou v úvahu čisté náklady na reformu veřejně spravovaného pilíře na základě rovnoměrného snižování po přechodné období pěti let.

Na druhou stranu může být Řízení zahájeno i v případě, že jsou rozpočtová kritéria plněna, ale existuje riziko nadměrného schodku. Komise vypracuje v dané věci zprávu, ke které vydá stanovisko Hospodářský a finanční výbor<sup>83</sup>. V případě, že Komise dospěje k závěru, že v dotyčném státu existuje nebo mu hrozí nadměrný schodek, předloží stanovisko dotyčnému členskému státu a informuje o tom Radu.

Postup při nadměrném schodku stanoví kritéria, harmonogramy a lhůty pro rozhodování Rady o existenci nadměrného schodku. O existenci nadměrného schodku rozhoduje podle čl. 126 odst. 6 SFEU Rada kvalifikovanou většinou vymezenou čl. 238 odst. 3 písm. a) SFEU. Toto rozhodnutí Rada zpravidla přijme do 4 měsíců<sup>84</sup> po termínu, kdy mají členské státy předložit Komisi zprávu o svých veřejných financích<sup>85</sup>. Poté Rada bez zbytečného odkladu přijme na

---

<sup>83</sup> Hospodářský a sociální výbor je poradním orgánem Rady a Komise, zabezpečujícím zejména zprostředkování postojů hospodářských a sociálních segmentů občanské společnosti členských států v legislativním procesu. Existuje od založení Evropského hospodářského společenství v roce 1957. Jeho právním základem je v současnosti čl. 301 SFEU.

<sup>84</sup> Viz čl. 3 odst. 3 nařízení Rady 1467/97/ES.

<sup>85</sup> Členské státy tzv. eurozóny předkládají Radě a Komisi, podle čl. 3 odst. 1 a čl. 4 nařízení Rady 1466/97/ES, do 1. března každého kalendářního roku, počínaje rokem 1999, informace potřebné k mnohostrannému dohledu v podobě stabilizačního programu, který poskytuje základ pro cenovou stabilitu a pro silný udržitelný růst přispívající k vytváření pracovních míst. Nečlenské státy eurozóny předkládají podle čl. 7 odst. 1 ke stejnému datu konvergenční programy.

návrh Komise doporučení k odstranění schodku, ve kterém stanoví nejvýš 6-ti měsíční lhůtu pro přijetí účinných nápravných opatření. Doporučení Rady také stanoví lhůtu pro odstranění nadměrného schodku, což by mělo být ukončeno v následujícím roce po jeho zjištění, pokud nenastanou zvláštní okolnosti. Doporučení Rada předá dotyčnému členskému státu.

První sankcí vůči dotyčnému členskému státu je zveřejnění doporučení Rady. K tomu Rada může přistoupit, pokud dotyčný členský stát nepřijal ve stanovené lhůtě účinná opatření. Zveřejnění doporučených opatření obsahuje i rozhodnutí Rady konstatující, že daný členský stát v poskytnuté lhůtě nepřijal účinná opatření k odstranění schodku.

### **Sankční fáze řízení pro porušení rozpočtové kázně**

Sankční fáze Řízení se podle čl. 139 odst. 2 písm. b) SFEU vztahuje pouze na členské státy eurozóny. Prvním krokem Rady v této fázi Řízení, který má stále jen apelativní charakter, je výzva členskému státu, aby ve lhůtě 2 měsíců učinil opatření ke snížení schodku, která Rada považuje za nezbytná. Podle čl. 5 odst. 1 Nařízení Rada ve výzvě členský stát požádá, aby dosáhl minimálního ročního zlepšení představujícího nejméně doporučenou hodnotu 0,5 % HDP svého cyklicky očištěného salda, bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, aby se zajistilo odstranění nadměrného schodku ve lhůtě, která je stanovena ve výzvě. Součástí výzvy, může být též harmonogram předkládání zpráv referujících o přijetí a účincích nápravných opatření.

Následnými možnými donucujícími opatřeními Rady, která lze uplatnit i kumulativně jsou:

- a) požadavek na zveřejnění Radou určených dodatečných informací před vydáním dluhopisů, nebo jiných cenných papírů dotyčným členským státem,
- b) výzva Evropské investiční bance k přehodnocení úvěrové politiky<sup>86</sup> uplatňované vůči dotyčnému členskému státu,
- c) požadavek, aby dotyčný členský stát uložil neúročný vklad v přiměřené výši na účet EU, plnící funkci propadné kauce,
- d) uložení pokuty v přiměřené výši.

K uvalení výše uvedených sankcí Rada zpravidla přistoupí, pokud dotyčný členský stát neučiní uložená opatření ke snížení schodku do 16 měsíců od zaslání výzvy podle čl. 126 odst. 9

---

<sup>86</sup> Přehodnocením se má na mysli omezení rozsahu zvýhodněných půjček a záruk poskytovaných k financování rozvojových projektů předkládaných dotyčným členským státem podle čl. 309 SFEU.

SFEU. Sankce ve formě povinného vkladu se podle Nařízení považuje za primární, ostatní pak za doplňková.

Pokud je nadměrný schodek způsoben nedodržením kritéria týkajícího se poměru schodku veřejných financí k HDP, pak se výše prvního vkladu, podle čl. 12 odst. 1 Nařízení, skládá z pevné složky ve výši 0,2 % HDP a z proměnné složky ve výši jedné desetiny rozdílu mezi schodkem vyjádřeným v procentech HDP za předchozí rok a referenční hodnotou 3 % HDP. Každý následující rok, dokud není rozhodnutí o existenci nadměrného schodku zrušeno, může Rada po vyhodnocení přístupu dotyčného členského státu rozhodnout o složení dalšího vkladu, ve výši jedné desetiny rozdílu mezi schodkem vyjádřeným v procentech HDP za předchozí rok a referenční hodnotou 3 % HDP. Žádný jednotlivý vklad však nesmí překročit maximální limit ve výši 0,5 % HDP.

Jestliže podle názoru Rady nedošlo k odstranění nadměrného schodku do dvou let od rozhodnutí požadovat na dotyčném zúčastněném členském státu složení vkladu, přeměnění zpravidla Rada požadovaný vklad nebo vklady na pokutu.

Při přijímání rozhodnutí, týkajících se porušení rozpočtové kázně členským státem<sup>87</sup> postupuje Rada na základě doporučení Komise a rozhoduje kvalifikovanou většinou podle čl. 238 odst. 3 písm. a) SFEU, přičemž se, podle čl. 126 odst. 13 pododstavec druhý SFEU, nepřihlíží k hlasu člena Rady zastupujícího dotyčný členský stát.

Výše uvedená sankční rozhodnutí Rady jsou podle čl. 288 pododstavec čtvrtý SFEU pro dotyčný členský stát v celém rozsahu závazná, jelikož jsou vydávána na základě zmocnění stanoveného Smlouvami a jsou dotyčnému členskému státu určena<sup>88</sup>.

Z článku 126 odst. 10 SFEU, podle kterého nelze uplatnit právo na podání žaloby pro porušení povinnosti členského státu podle čl. 258 a 259 SFEU v monitorovací a varovné fázi řízení pro porušení rozpočtové kázně, ovšem vyplývá, že podání žaloby pro porušení povinnosti není vyloučeno v sankční části řízení pro porušení rozpočtové kázně. To by znamenalo určitou alternativnost procesního postupu, případně subsidiárnost stanovení sankcí Soudním dvorem na základě žaloby podle čl. 258 a 259 SFEU v případě nečinnosti Rady nebo v případě rozhodnutí Rady o neuložení sankcí. Taková pravomoc Soudního dvora však není podpořena dalšími ustanoveními čl. 126 SFEU a nelze k ní zřejmě dospět pouze uplatněním důkazu, či argumentu vyloučením<sup>89</sup>. Navíc v případě nečinnosti Rady je možné použít žalobu podle čl.

---

<sup>87</sup> Viz ustanovení čl. 126 odst. 6 až 9, 11 a 12 SFEU.

<sup>88</sup> To musí jednoznačně vyplývat z textu příslušného Rozhodnutí.



265 SFEU a v případě rozhodnutí Rady o neuložení sankcí, žalobu podle čl. 263 SFEU, na základě níž by Soudní dvůr přezkoumal legalitu tohoto rozhodnutí.

Legalitu sankčního rozhodnutí Rady může dotčený členský stát napadnout žalobou u Soudního dvora podle čl. 263 SFEU.

Rada zruší některá nebo všechna svá doporučení nebo rozhodnutí přijatá v rámci řízení pro porušení rozpočtové kázně v takovém rozsahu v jakém bude podle názoru Rady napraven nadměrný schodek v dotyčném státě nebo v jakém bude určeno rozsudkem Soudního dvora podle čl. 263 SFEU. Pokud byla některá doporučení zveřejněna, učiní Rada po zrušení příslušného rozhodnutí veřejné prohlášení, že nadměrný schodek v dotyčném členském státě již neexistuje.

### **Uplatňování Paktu o stabilitě a růstu**

Ačkoli se v době přijetí Paktu v roce 1997 předpokládalo, že jeho dodržování bude přísně vynucované, ukázala praxe něco jiného. Jedním z důvodů je, že o donucovacích opatřeních vůči členským státům eurozóny porušujících závažně rozpočtovou disciplínu, rozhoduje Rada, která však návrhy Komise na uvalení sankcí projednává v Radě ministrů financí členských států eurozóny (tzv. ECOFIN<sup>90</sup>). Nekompromisní přístup Komise tak může narazit na vliv a zájmy ministrů financí zejména velkých členských států. To se ukázalo v listopadu 2003, kdy mělo být na návrh Komise, po předchozí deklaraci existence nadměrného schodku<sup>91</sup>, rozhodnuto Radou o vydání výzvy Francii a Německu k učinění nezbytných opatření ke snížení schodku. Pod tlakem francouzského a německého ministerstva financí se však ECOFIN

---

<sup>89</sup> Argumentum per eliminationem. Jeho logicky správné použití je možné pouze pokud pro celý článek 126 platí, že v rámci postupu jím upraveným, lze uplatnit právo podání žaloby podle čl. 258 a 259. Ze zákazu uplatnit toto právo v rámci odstavců 1 až 9 článku 126 by pak nutně vyplývalo, že právo podání žaloby zůstává platné ve zbývajících odstavcích 11 až 14 čl. 126 SFEU. Tato podmínka je v daném případě splněna, jelikož procesní postup podle čl. 258 a 259 SFEU se uplatní obecně, „*má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, které pro něj ze Smluv vyplývá, ...*“.

<sup>90</sup> Rada ministrů hospodářství a financí (The Economic and Financial Affairs Council – ECOFIN) je jednou z deseti formací Rady ministrů zemí EU (pokud se projednávají i otázky rozpočtu, účastní se zasedání také ministři pro rozpočet). Rada ECOFIN zasedá zpravidla jednou měsíčně v Bruselu, popřípadě v Lucemburku. Den před zasedáním Rady Ecofin se schází takzvaná eurogroup – skupina ministrů hospodářství a financí států, které přijaly společnou evropskou měnu. Ve druhé polovině roku zasedá dvakrát takzvaný rozpočtový ECOFIN, aby projednal rozpočet EU na následující rok. V každém půlroce se ministři financí a hospodářství také jednou setkají neformálně v předsedající zemi. Tohoto takzvaného neformálního Ecofinu se vedle ministrů účastní i guvernéri centrálních bank. Předsednictví v Radě, tak jako ve všech ostatních formacích Rady, rotuje každého půl roku na základě předem schváleného pořadí. (Česká republika předsedala v prvním pololetí roku 2009). Přípravnými orgány Rady ECOFIN je Výbor stálých zástupců členských zemí EU (COREPER) a další výbory, zejména Hospodářský a finanční výbor (EFC) a Výbor pro hospodářskou politiku (EPC).

<sup>91</sup> Viz rozhodnutí Rady 2003/89/ES ze dne 21. ledna 2003 o existenci nadměrného schodku v Německu a rozhodnutí Rady 2003/487/ES ze dne 3. června 2003 o existenci nadměrného schodku ve Francii.

zřekl uvalení sankcí a kvalifikovanou většinou rozhodl o poskytnutí „odkladu“ uplatnění Paktu<sup>92</sup>. Komise podala u Soudního dvora žalobu na neplatnost, jejímž předmětem byly návrhy na zrušení aktů Rady ze dne 25. listopadu 2003, a to:

- a) rozhodnutí nepřijmout ve vztahu k Francouzské republice a ke Spolkové republice Německo formální nástroje obsažené v doporučeních Komise podle čl. 104 odst. 8 a 9 Smlouvy o založení ES (nyní čl. 126 odst. 8 a 9 SFEU);
- b) závěrů přijatých ve vztahu ke každému z těchto členských států s názvem „*Závěry Rady k vyhodnocení opatření podniknutých v reakci na doporučení podaná Radou v souladu s čl. 104 odst. 7 Smlouvy o založení ES a k posouzení nových opatření ke snížení schodku za účelem nápravy situace nadměrného schodku*“ v rozsahu, v němž tyto závěry s sebou nesou pozastavení postupu při nadměrném schodku, použití nástroje neupraveného Smlouvou a změnu doporučení přijatých Radou na základě čl. 104 odst. 7 Smlouvy o založení ES.

Soudní dvůr ve svém rozsudku<sup>93</sup> vyložil, že nepřijetí Komisí doporučených aktů podle čl. 104 odst. 8 a 9 SES (nyní čl. 126 odst. 8 a 8 SFEU) ze strany Rady nemůže být považováno za skutečnost zakládající napadnutelnost legality aktů ve smyslu článku 230 ES (nyní čl. 263 SFEU). Komise však může, v případě nepřijetí jí doporučených formálních nástrojů podle čl. 104 odst. 8 a 9 ES ze strany Rady, přikročit k využití žaloby na nečinnost podle článku 232 SES (nyní čl. 265 SFEU) za podmínek tam uvedených. S ohledem na uvedené důvody pak Soudní dvůr prohlásil žalobu Komise v rozsahu, v němž směřuje ke zrušení nepřijetí v doporučeních Komise podle čl. 104 odst. 8 a 9 SES obsažených formálních nástrojů ze strany Rady, za nepřípustnou.

Rozhodnutí Rady o pozastavení postupu při nadměrném schodku však shledal Soudní dvůr rozporným s článkem 104 SES (nyní čl. 126 SFEU) a článkem 9 nařízení Rady č. 1467/97. Soudní dvůr při tom poukázal na odůvodnění nařízení č. 1467/97, které ve svém sedmnáctém bodu uvádí, že „*postup při nadměrném schodku je namísteč dočasne pozastavit v případě, že dotyčný členský stát přijme příslušná opatření v reakci na doporučení podle čl. 104 odst. 7 ES nebo na výzvu podle čl. 104 odst. 9 ES, a tím členské státy motivovat, aby podle toho jednaly.*“ Dále Soudní dvůr odkázal na čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1467/97, který stanoví, že postup při nadměrném schodku se pozastaví, pokud dotyčný členský stát jedná podle doporučení Rady

---

<sup>92</sup> Viz rozhodnutí Rady 14492/1/03 REV z 25. listopadu 2003.

<sup>93</sup> C-27/04 *Komise proti Radě* ze dne 13. července 2004.

nebo podle její výzvy. Jelikož není upravena možnost rozhodnout o pozastavení postupu za jiných předpokladů, musela být tato část závěrů Rady zrušena pro rozpor s právem EU.

Soudní dvůr se v uvedeném rozsudku vyjádřil též k možnosti změny doporučení členskému státu k odstranění schodku. V souladu s čl. 104 odst. 13 SES (nyní čl. 126 odst. 13 SFEU) mohou být doporučení podle čl. 104 odst. 7 SES (nyní čl. 126 odst. 7 SFEU) přijata pouze na doporučení Komise. Radě pak sice přísluší pravomoc přijímat rozhodnutí odlišná od rozhodnutí doporučených Komisí, ale pokud již Rada přijala rozhodnutí podle čl. 104 odst. 7 SES, nemůže je následně změnit, aniž by jí bylo předloženo nové doporučení Komise. Platí zde výlučné pravidlo, podle něž Rada rozhoduje, ale právo iniciativy v rámci postupu při nadměrném schodku přísluší Komisi.

V daném případě závěrům Rady, obsahujícím též pozměněná, či nová doporučení pro Spolkovou republiku Německo, nepředcházela doporučení Komise, aby Rada na základě čl. 104 odst. 7 SES přijala doporučení Rady odlišná od doporučení přijatých dříve.

Mimoto byla doporučení obsažená v těchto závěrech Rady přijata nikoli podle pravidel hlasování stanovených pro doporučení Rady podle čl. 104 odst. 7 SES, ale podle pravidel hlasování stanovených pro rozhodnutí podle čl. 104 odst. 9 SES, tedy pouze za účasti členských států eurozóny<sup>94</sup>.

Z uvedených důvodů byla tedy rozhodnutí Rady o přijetí těchto doporučení protiprávní a byla proto Soudním dvorem zrušena.

Tento rozsudek však nevedl k přijetí rozhodnutí Rady o výzvě dotčeným členským státům podle čl. 126 odst. 9 SFEU, ale k přehodnocení postoje Komise, která ve svém vyjádření Radě upustila od požadavku na přijetí dalších donucovacích opatření, která již za dané hospodářské a rozpočtové situace dotčených členských států nepovažovala za nezbytné<sup>95</sup>.

Zatímco existence nadměrného rozpočtového schodku podle čl. 126 odst. 6 SFEU byla již Radou konstatována u mnoha členských států, přičemž u některých opakovaně, k donucovacím opatřením podle čl. 126 odst. 9 SFEU v podobě výzvy členskému státu přistoupila Rada dosud pouze v případě Německa<sup>96</sup> a Řecka<sup>97</sup>. Sankce podle čl. 126 odst. 11 SFEU nebyly dosud uvaleny na žádný členský stát.

---

<sup>94</sup> Výlučně členské státy eurozóny se podle čl. 139 odst. 2 písm. b) SFEU účastní rozhodování pouze o přijetí donucovacích opatření podle čl. 126 odst. 9 a 11 SFEU.

<sup>95</sup> Viz Communication from the Commission to the Council, COM(2004) 813 final, ze dne 14. prosince 2004.

<sup>96</sup> Viz rozhodnutí Rady 2006/344/ES z 14. března 2006.

V současné době<sup>98</sup> probíhá řízení pro porušení rozpočtové kázně ve fázi již deklarovaného nadměrného schodku Radou s 20 členskými státy EU.

Finanční problémy Řecka, kulminující v dubnu 2010 vyvolaly světových finančních trzích tlak na euro a růst úrokových sazeb a obnažily slabiny stávajícího systému koordinace hospodářských politik členských států EU. Tato situace ohrozila stabilitu celého eurosystému a vedla na mimořádném zasedání Rady ECOFIN dne 9. května 2010, k dohodě o přijetí balíčku opatření k zajištění finanční stability v Evropě, včetně Evropského finančního stabilizačního mechanismu, o objemu 500 mld. EUR. Tento záchranný program měl být určen nejen pro konsolidaci platební bilance Řecka, ale případně též dalších ohrožených států. To sice přineslo krátkodobé uklidnění finančních trhů, nicméně se ukázalo nezbytné přistoupit k zásadní revizi a zpřísnění práva EU v této oblasti. K navrhovaným změnám Komise v oblasti posílené hospodářské koordinace v EU patří:

- i. zpřísnění dohledu nad rozpočtovým vývojem států EU zvýšením důrazu na snižování dluhu, rozšířením možnosti sankcí a vynutitelnějšími pravidly;
- ii. synchronizace přípravy programů stability / konvergenčních programů (tj. fiskálních plánů pro udržitelné veřejné finance) a národních programů reforem (tj. plánů reforem pro zvýšení ekonomického potenciálu) s cílem zvýšit kvalitu programů větším propojením nákladů a přínosů strukturálních reforem;
- iii. zavedení tzv. „evropského semestru“, který by umožnil státům EU případně upravit své rozpočtové plány ještě před jejich dokončením a předložením národním parlamentům;
- iv. rozšíření a prohloubení dohledu v eurozóně o hlubší analýzu makroekonomického a makro-finančního vývoje v členských státech eurozóny s cílem včas identifikovat vznikající nerovnováhy a řešit jejich strukturální příčiny;
- v. notifikace státních rozpočtů členských států před jejich schválením vnitrostátními parlamenty;
- vi. zavedení trvalého krizového mechanismu pomoci pro státy eurozóny, např. v podobě zvláštního stabilizačního fondu.

---

<sup>97</sup> Viz rozhodnutí Rady 2010/182/EU z 16. února 2010.

<sup>98</sup> 19. května 2010

#### **5.4. Zvláštní řízení pro porušení hodnot, na nichž je založena Evropská unie**

Pro zvlášť závažné porušení povinností členskými státy vyplývajících ze Smluv byl vyhrazen zvláštní typ sankčního řízení podle čl. 7 SEU (bývalý čl. 7 Smlouvy o EU). Účelem tohoto řízení je ochrana základních hodnot, na nichž je EU založena. Podle čl. 2 SEU jsou těmito hodnotami úcta k lidské důstojnosti, svoboda, demokracie, rovnost, právní stát a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin (dále jen „chráněné hodnoty“). Uvedené hodnoty jsou zároveň považovány za společné členskými státy EU. Předpokladem respektování a zachovávání těchto hodnot je existence společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.

##### **Řízení pro ohrožení hodnot vedené Radou**

V případě důvodného a zřejmého nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší chráněné hodnoty, může Rada podle čl. 7 odst. 1 SEU konstatovat toto nebezpečí svým rozhodnutím (dále jen „rozhodnutí o nebezpečí porušení hodnot“). Řízení pro ohrožení hodnot zahájí Rada na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu<sup>99</sup> nebo Komise<sup>100</sup>. V rámci zjišťovací fáze řízení Rada vyslechne dotčený členský stát. Rozhodnutí o nebezpečí porušení hodnot je Rada oprávněna přijmout většinou čtyř pětín svých členů. Dotčený členský stát se podle čl. 354 SFEU nepodílí na hlasování Rady ve své věci a nezapočítává se též při stanovení jedné třetiny členských států pro účely podání návrhu podle čl. 7 odst. 1 SEU. Dotčený členský stát se též nezapočítává při stanovení čtyř pětinové většiny členských států stanovené v čl. 7 odst. 1 SEU pro přijetí rozhodnutí Rady o nebezpečí porušení hodnot tímto členskými státy.

Rada pravidelně přezkoumává, zda důvody, které vedly k přijetí rozhodnutí o porušení hodnot stále trvají. Stejným postupem může Rada podat dotčenému členskému státu doporučení. Rozhodnutí Rady o nebezpečí porušení hodnot nemá pro dotčený členský stát právní důsledky.

##### **Řízení pro porušení hodnot vedené Evropskou radou**

V návaznosti na řízení pro ohrožení hodnot vedené Radou, ale případně i nezávisle na něm, může být proti členskému státu vedeno řízení pro porušení hodnot. Toto řízení je zahájeno

---

<sup>99</sup> Evropský parlament se k tomuto účelu podle čl. 354 poslední pododstavec SFEU usnáší dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, které představují většinu všech jeho členů.

<sup>100</sup> Komise se podle čl. 250 SFEU usnáší bez výjimek většinou svých členů. Komise je podle čl. 7 jednacího řádu (*Úřední věstník L 308 , 08/12/2000 S. 0026 – 0034*) usnášeníschopná pokud je přítomna většina členů, jejichž počet je stanoven ve Smlouvě.

podle čl. 7 odst. 2 SEU na návrh jedné třetiny členských států nebo Komise. Řízení vede Evropská rada. Důvodem zahájení řízení pro porušení hodnot je tvrzení navrhovatele, že dotyčný členský stát závažně a trvale porušuje chráněné hodnoty EU. Ve zjišťovací fázi řízení je dotyčný členský stát vyzván, aby se k návrhu vyjádřil. Výsledkem zjišťovací fáze řízení může být přijetí rozhodnutí, konstatující existenci závažného a trvajících porušení chráněných hodnot členským státem. Rozhodnutí o porušení hodnot je oprávněna přijmout Evropská rada jednomyslně, po obdržení souhlasu Evropského parlamentu<sup>101</sup>. V případě, že se někteří členové Evropské rady zdrží hlasování určuje se kvórum pouze z hlasujících států. To lze dovodit z poslední věty prvního pododstavce ustanovení čl. 354 SFEU, které stanoví: „*To, že se osobně přítomní<sup>102</sup> nebo zastoupení členové (Evropské rady) zdrží hlasování, nebrání přijetí rozhodnutí ...*“ Dotyčný členský stát podle čl. 354 SFEU nepodílí na hlasování Evropské rady ve své věci a nezapočítává se též při stanovení jedné třetiny členských států pro účely podání návrhu podle čl. 7 odst. 2 SEU na prohlášení, že již došlo k závažnému a trvajícím porušení hodnot podle čl. 7 odst. 2 SEU.

### **Pozastavení práv členského státu, který porušil chráněné hodnoty**

Důsledkem přijetí rozhodnutí Evropské rady o porušení hodnot členským státem může být pozastavení určitých práv, která pro dotyčný členský stát vyplývají z použití Smluv, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě. Interpretacním problémem je, který orgán EU je pravomocný k přijetí tohoto rozhodnutí. V čl. 7 odst. 3 SEU, stejně jako v původním čl. 7 odst. 3 Smlouvy o EU je pravomocný orgán označen pojmem Rada. Vzhledem k tomu, že jde o rozhodnutí navazující na rozhodnutí Evropské rady podle čl. 7 odst. 3 SEU a s ohledem na závažnost důsledků tohoto rozhodnutí na postavení dotčeného členského státu, nelze považovat za koncepční, aby byl k přijetí rozhodnutí o pozastavení práv členského státu pravomocný orgán jiný, potažmo nižší, než ten který přijal rozhodnutí o porušení hodnot. Navíc v původním znění čl. 7 odst. 2 Smlouvy o EU byl orgán, pravomocným přijmout rozhodnutí o porušení hodnot, označen jako „*Rada složená z hlav států nebo předsedů vlád*“. Ten byl pak Lisabonskou revizí nahrazen pojmem „*Evropská rada*“, který ovšem označuje stejný orgán. V navazujícím odstavci 3, který zůstal Lisabonskou revizí nedotčen pak zůstal pojem „*Rada*“, což lze považovat za jazykovou zkratku pojmu „*Rada složená z hlav států nebo předsedů vlád*“

<sup>101</sup> Evropský parlament se k tomuto účelu podle čl. 354 poslední pododstavce SFEU usnáší dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, které představují většinu všech jeho členů.

<sup>102</sup> Členové Evropské rady jsou osobně přítomni prostřednictvím hlav členských států EU, obvykle prezidentů, kteří mohou být zastoupeni podle pravidel stanovených vnitrostátní právní úpravou nebo podle čl. 235 odst. 1 jiným členským státem, přičemž každý člen Evropské rady může být zmocněn hlasovat nejvýše za jednoho z ostatních členů.

z předchozího odstavce 2. Z toho lze dovodit, že Lisabonskou revizí došlo sice k upřesnění článku 2 použitím vhodnějšího označení pravomocného orgánu, jako Evropská rada, souladně s jeho užívanou definicí ve Smlouvách, ale v navazujícím odstavci 3 již k nahrazení pojmu Rada, přesnějším pojmem Evropská rada, nemuselo dojít.

V odstavci 3 je dále označení „*Rada*“ použito k vymezení práv členského státu, které mohou být rozhodnutím Rady pozastavena. Podle tohoto ustanovení mohou být pozastavena práva členského státu „..., včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě, ...“. V tomto případě označuje pojem „*Rada*“, skutečně stejnojmenný orgán, protože pouze v Radě zasedají zástupci vlád členských států (čl. 16 odst. 2 SEU), na rozdíl od Evropské rady, kterou podle čl. 15 odst. 2 SEU tvoří hlavy států nebo předsedové vlád členských států.

Přes výše naznačené pochybnosti o správnosti označení orgánu přijímajícího rozhodnutí podle odst. 3 a 4 jsou také pravidla rozhodování tohoto orgánu určena řetězovým odkazem čl. 7 odst. 5 SEU a čl. 354 SFEU odkazujícího na úpravu hlasování Rady, nikoliv Evropské rady. Na konečný výklad si budeme muset počkat do doby první aplikace ustanovení čl. 7 odst. 3 SEU, resp. jeho výkladu Soudním dvorem.

Rozhodnutí podle čl. 7 odst. 3 SEU o pozastavení určitých práv členského státu, který podle rozhodnutí Evropské rady závažně a trvajícím způsobem porušil chráněné hodnoty EU, jakož i o jeho změně nebo zrušení podle čl. 7 odst. 4 SEU, přijímá Rada kvalifikovanou většinou podle čl. 238 odst. 2 písm. b) SFEU, tj. nejméně 72% členů Rady zastupujících zúčastněné členské státy, které představují nejméně 65% obyvatelstva těchto států<sup>103</sup>.

Dotyčný členský stát je podle čl. 269 SFEU oprávněn napadnout soulad výše uvedených rozhodnutí Rady nebo Evropské rady s procedurálními ustanovení článku 7 SEU před Soudním dvorem. Činí tak žádostí, která musí být podána do jednoho měsíce ode dne přijetí takového rozhodnutí. Soudní dvůr pak rozhodne ve lhůtě do jednoho měsíce ode dne podání žádosti členským státem.

Jestliže se změní situace, která vedla k přijetí sankčních opatření vůči členskému státu, může Rada<sup>104</sup> podle čl. 7 odst. 4 SEU kvalifikovanou většinou rozhodnout o změně nebo zrušení sankčních opatření přijatých podle odstavce 3.

Pozastavení práv je krajní sankcí, která nebyla dosud vůči žádnému členskému státu EU uplatněna. Možnost vyloučení členského státu z EU není Smlouvami upravena.

---

<sup>103</sup> Míněno 65% obyvatelstva všech členských států EU.

<sup>104</sup> Podle názoru autora této práce je míněna opět Evropská rada.

## 6. Odpovědnost členského státu za škodu, vzniklou porušením povinností uložené právem EU

### 6.1. Úvod k odpovědnosti členského státu za škodu

Zatímco právní základ mimosmluvní odpovědnost Unie, jakož i obecné a speciální odpovědnosti členského státu za porušení povinností jsou dány přímo Zřizovacími smlouvami<sup>105</sup>, není odpovědnost členského státu za škodu explicitně upravena primárním, ani sekundárním právem Unie.

Protože odpovědnost nositelů právních povinností je nutnou součástí právního řádu a nelze spravedlivě připustit, aby se ochrana práv jednotlivců založených a garantovaných právem Unie lišila v závislosti na nositeli právních povinností, musela být normativní existence odpovědnosti členských států za škodu konstatována a její obsah vymezen, judikaturou Soudního dvora<sup>106</sup>. Byla přitom využita přímá analogie s mimosmluvní odpovědností Unie za škodu podle čl. 340 SFEU. Na rozdíl od Jana Malíře<sup>107</sup> se domnívám, že je možná i analogie s odpovědností států za škodu podle mezinárodního práva veřejného, a to s ohledem na současný institucionální vývoj mezinárodně právní ochrany lidských práv a existenci cca. 2 000 dvoustranných mezinárodních dohod o ochraně investic.

Soudní dvůr však, za situace úplné absence pozitivně právní úpravy, nemohl svoji judikaturou zavést odpovídající procesní prostředky ochrany a ponechal proto v souladu s principem procesní autonomie na vnitrostátních soudech, aby v rámci svých pravomocí zajišťovaly plný účinek práva EU a poskytovaly ochranu právům, jež tyto normy zaručují jednotlivcům, a to i v případě nároků na náhradu škody, jíž se jednotlivci dovolávají vůči členským státům<sup>108</sup>.

Jestliže základním normativním zdrojem obecné odpovědnosti členského státu za porušení povinností stanovených právem EU je koncepce odpovědnosti států za porušení mezinárodněprávních závazků podle mezinárodního práva veřejného, pak normativním

---

<sup>105</sup> Důraz byl položen spíše na procesní složku odpovědnosti a sankce.

<sup>106</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-6/1990 a C-9/1990 *Andrea Francovich a Daniela Bonifaci a ostatní proti Italské republice*, Sbírka rozh. 1991, s. I-5327.

<sup>107</sup> Srovnej Malíř 2008 (str. 2).

<sup>108</sup> Podle aktuálního znění Zřizovacích smluv (čl. 19 odst. 1 SEU) jsou členské státy povinny stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.



zdrojem odpovědnosti členského státu za škodu podle práva EU<sup>109</sup> je vnitrostátní právní úprava odpovědnosti za škodu, ať již v soukromoprávní, tak zejména ve veřejnoprávní sféře. K uplatnění této metody vede ustanovení čl. 340 SFEU, podle nějž, v případě mimosmluvní odpovědnosti *nahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci* při výkonu jejich funkce.

### **Historický vývoj uznání odpovědnosti členského státu za škodu**

Historicky prodělal institut odpovědnosti členských států za škodu způsobenou porušením práva EU jednotlivcům dlouhý vývoj<sup>110</sup>. První kontury odpovědnosti za škodu byly Soudním dvorem vymezeny již v šedesátých letech v rámci řízení pro porušení Smlouvy ve sporu mezi úředníkem ESUO a Belgickým státem<sup>111</sup>. Předmětem porušení tehdejšího komunitárního práva bylo provedení zápočtu plnění a funkčních požitků poskytnutých úředníkovi ESUO do základu pro výpočet daně z příjmů v rámci společného zdanění v Belgii v rozporu z výsadami a imunitami ESUO. Soudní dvůr v tomto rozsudku konstatoval, že předmětný správní akt orgánu členského státu je v rozporu s komunitárním právem z čehož plyne povinnost členského státu:

- a) zrušit příslušný protiprávní akt, a
- b) reparovat protiprávní účinky správního aktu, tedy odstranit veškeré škodlivé následky tímto aktem vyvolané.

Součástí reparace v daném případě ještě nebylo nahrazení škody způsobené jednotlivci, ale pouze vrácení neoprávněně vybraných částek (daně z příjmů) vybraných v rozporu s komunitárním právem.

K dalšímu posunu došlo až zhruba po deseti letech rozsudkem ve věci *Komise proti Itálii*<sup>112</sup> kde Soudní dvůr konstatoval, že „i v případě prodlení s plněním povinnosti, se s rozsudkem vydaným podle článků 169 a 171 smlouvy (nyní čl. 258 až 260 SFEU) může pojit materiální zájem související se zakotvením základu pro odpovědnost, kterou v takovém případě může členský stát nést v důsledku svého porušení vůči ostatním členským státům nebo jednotlivcům.“

---

<sup>109</sup> Jak již bylo uvedeno výše, dovozuje se analogicky s mimosmluvní odpovědností Unie i materiálně normativní existence mimosmluvní odpovědnosti členských států EU.

<sup>110</sup> Viz Malíř 2008 od str. 6, poslední odstavec.

<sup>111</sup> Viz rozsudek Soudního dvora C-60/60 *J. E. Humblet proti Belgickému státu*, 1960, Sb. rozh. 1128, str. 1146.

<sup>112</sup> Viz rozsudek Soudního dvora C-39/72 *Komise proti Itálii*, Sb. rozh. 1973, str. 101, bod. 11.

Tento závěr se stal součástí ustálené judikatury Soudního dvora, avšak při vypuštění zmínky o odpovědnosti členských států za škodu vůči institucím ES/EU a ostatním členským státům.

Jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku *Komise proti SRN*<sup>113</sup> „cílem smlouvy je dosáhnout účinného odstranění porušení smlouvy a jeho minulých i budoucích následků.“ Současně potvrdil, že zhojení porušení Smlouvy bez dalšího předpokládá i povinnost členského státu napravit negativní důsledky, které toto porušení způsobilo, mezi něž je možno řadit i poskytnutí náhrady škody vzniklé v důsledku tohoto porušení.

Nejvýraznější rozsudek tohoto ranného období byl však vynesen v řízení o předběžné otázce vyvolané v přímé souvislosti s vnitrostátní žalobou na náhradu škody vůči italské agentuře pro intervenci na zemědělských trzích<sup>114</sup>. V daném případě sice Soudní dvůr konstatoval porušení komunitárního práva agenturou, avšak současně upozornil, že to nutně neznamená vznik škody jednotlivci. Jak dodal, „je na vnitrostátním soudu, aby konstatoval při zvážení všech okolností každého případu, zda taková škoda byla každému jednotlivému výrobcu způsobena.“ A dále uvedl, že „v případě, že taková škoda vznikla v důsledku porušení komunitárního práva, bylo by na členském státu, aby ve vztahu k poškozené osobě nesl následky stanovené příslušnými ustanoveními vnitrostátní právní úpravy odpovědnosti členského státu za škodu.“

Opravdu průlomový rozsudek definitivně a jednoznačně vymezující princip odpovědnosti členského státu za škodu, způsobenou jednotlivci<sup>115</sup>, porušením jeho práv, zaručených právem EU, byl však vynesen až v případě *Francovich*<sup>116</sup>. V odůvodnění tohoto rozsudku se uvádí, že: „by plná účinnost norem Společenství byla zpochybněna a ochrana práv, které přiznávají, oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost získat náhradu škody, jsou-li jejich práva narušena porušením práva Společenství členským státem, resp. jeho orgány. Náhrada škody, k tíži členského státu, je nezbytná zvláště tehdy, kdy je plný účinek norem Společenství závislý na určité činnosti ze strany státu, a kdy v důsledku absence nebo nedostatku této činnosti, nemohou tímto poškození jednotlivci, uplatnit u vnitrostátních soudů práva, jež jim přiznává právo Společenství“.

---

<sup>113</sup> Viz C- 70/72 *Komise proti SRN*, Sb. rozh. 1972, str. 813, bod 13.

<sup>114</sup> Viz rozsudek Soudního dvora C-60/75 *Russo proti AIMA*, Sb. rozh. 1976, str. 45.

<sup>115</sup> Jednotlivcem se míní obecně každý beneficiář práv zaručených právem EU, tj. zejména občané a ostatní státní příslušníci členských států EU.

<sup>116</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-6/1990 a C-9/1990 *Andrea Francovich a Daniela Bonifaci a ostatní proti Italské republice*, Sbírka rozh. 1991, s. I-5327.

Jinými slovy a v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora té doby<sup>117</sup>, je věcí vnitrostátních soudů, aby v rámci své pravomoci procesně zajistily plný účinek práva EU a poskytly ochranu právům, jež normy práva EU zaručují jednotlivcům.

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>118</sup>.

Soudní dvůr tímto rozsudkem vytýčil zásadu odpovědnosti státu, neboť tato zásada „je vlastní systému Smlouvy“<sup>119</sup>. Tato formulace byla nastálo provedena do judikatury Soudního dvora<sup>120</sup> a získala vedle ostatních základních principů práva EU právní sílu ustanovení Smluv.

Jak naznačil rozsudek ve věci *Francovich*, lze povinnost členských států nahradit škody, způsobené jednotlivcům nedosažením plného účinku norem práva EU způsobené absencí, nebo nedostatkem povinné činnosti členských států, dovodit též z principu loajality, jehož pozitivně právním základem je článek 4 odst. 3 SEU. Podle tohoto článku jsou členské státy povinny přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které pro ně vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů EU, tedy práva EU jako celku. Za takové závazky lze považovat nepochybně i závazek odstranit nedovolené důsledky porušení práva EU<sup>121</sup>.

Tímto způsobem došlo k postupnému rozšíření veřejnoprávní odpovědnosti státu za škodu, způsobenou nezákonným rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem orgánů veřejné

---

<sup>117</sup> Viz zejména rozsudky C-106/77 *Simmenthal*, Sběrka rozh. 1978, s. 629, bod 16 a C-213/89 *Factortame*, Sběrka rozh. 1990, s. I-2433, bod 19.

<sup>118</sup> Viz výše citovaný rozsudek ve věci *Francovich*, bod 37.

<sup>119</sup> Viz výše citovaný rozsudek ve věci *Francovich*, bod 35.

<sup>120</sup> Spojené věci C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du pêcheur a Factortame*, bod 31; věc C-392/93 *The Queen proti H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc.*, bod 38; věc C-5/94 *Hedley Lomas*, bod 24; spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 *Dillenkofer a další*, bod 20; spojené věci C-283/94, C-291/94 a C-292/94 *Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV a Voormeer BV proti Bundesamt für Finanzen*, bod 47; věc C-66/95 *Sutton*, bod 31; spojené věci C-94/95 a C-95/95 *Jean-Pierre Landuyt proti Komisi Evropských společenství*, bod 46; věc C-373/95 *Federica Maso a další a Graziano Gazzetta a další proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a Repubblica italiana*, bod 34, věc C-261/95 *Palmisani*, bod 24; věc C-127/95 *Norbrook Laboratories Ltd v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, bod 106; věc C-319/96 *Brinkmann*, bod 24; věc C-424/97 *Haim*, bod 26; věc C-118/00 *Procter & Gamble Company v Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OHIM)*, bod 34; věc C-224/01 *Köbler*, bod 30; věc C-63/01 *Samuel Sidney Evans proti The Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions and The Motor Insurers' Bureau*, bod 82 a věc C-445/06 *Danske Slagterier proti Bundesrepublik Deutschland*, bod 19.

<sup>121</sup> C-6/60 *Humblet*, Sběrka rozh. 1960, s. 1125. Tento rozsudek se týká obdobné úpravy principu loajality v článku 86 Smlouvy o ESUO.

správy zakotvenou v ústavě<sup>122</sup> nebo zvláštních zákonech<sup>123</sup>, o odpovědnost členského státu za škodu

- (i) způsobenou nedostatečným provedením práva EU do vnitrostátního právního řádu, zejména neprovedením řádné transpozice, resp. implementace směrnic,
- (ii) způsobenou vydáním vnitrostátního právního předpisu, odporujícího právu EU,
- (iii) vzniklou nezákonným rozhodnutím kteréhokoliv státního orgánu, vč. soudu, spočívajícím v porušení povinnosti, uložené právem EU, vč. povinnosti vyžádat si rozhodnutí Soudního dvora ve věci předběžné otázky podle čl. 267 SFEU.

Ustálená judikatura Soudního dvora<sup>124</sup> ukazuje soulad vymezeného souboru podmínek, jejichž kumulativní splnění<sup>125</sup> zakládá odpovědnost za škodu, se standardními zásadami na nichž je založena příslušná vnitrostátní právní úprava této oblasti v členských státech EU.

Těmito podmínkami jsou:

- a) protiprávnost jednání vytykané orgánům členského státu,
- b) skutečná existence škody a
- c) existence příčinné souvislosti mezi tvrzeným jednáním a uplatňovanou škodou.

---

<sup>122</sup> V ČR je ústavním základem veřejnoprávní odpovědnosti ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které stanoví: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod.“ Podmínky a podrobnosti tohoto práva jsou podle odst. 4 ponechány zvláštní zákonné úpravě. I v některých dalších členských státech EU je odpovědnost státu za nesprávný úřední postup, kterého se dopustili jeho orgány nebo jeho zaměstnanci, zakotvena v ústavě, jako v čl. 26 slovinské ústavy, v čl. 34 německého základního zákona, v čl. 9 odst. 3 španělské ústavy a v čl. 7 bulharské ústavy. Také podle čl. 23 rakouského federálního ústavního zákona jsou federální stát, Länder, okresy, obce a ostatní organizace a instituce veřejného práva odpovědné za škodu, kterou jejich orgány způsobily komukoli při provádění zákonů chybným nebo protiprávním jednáním.

<sup>123</sup> V ČR je tato veřejnoprávní odpovědnost zakotvená v Ústavě provedena zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Také v Rakousku je ústavní úprava provedena předpisy zákonné síly, jako je zákon o odpovědnosti orgánů veřejné moci (Amtshaftungsgesetz, § 1 odst. 1) a zákon o odpovědnosti veřejnoprávních organizací (Organhaftpflichtgesetz, § 1 odst. 1). V některých jiných členských státech patřících do okruhu zemí Common Law se používají obecné právní normy o odpovědnosti, jako ve Spojeném království (Fairgrieve, D., *State liability in tort – A comparative law study*, Oxford 2003, s. 16). Ve Francii, se používají zásady judikatury nebo zvláštní zákony, které stanovují odpovědnost státu (viz komparativní analýza generální advokátky Verici TRSTENJAK, stanovisko ve věci C-331/05 P *Internationaler Hilfsfonds e. V. proti Komisi*, bod 72).

<sup>124</sup> Viz rozsudek Soudního dvora C-26/81 *Oleifici Mediterranei proti EHS*, Sběrka rozh. 1982, s. 3057, bod 16, ze dne 29. září 1982; rozsudky Tribunálu T-175/94 *International Procurement Services proti Komisi*, Sběrka rozh. 1996, s. II-729, bod 44, ze dne 11. července 1996; T-336/94 *Efisol proti Komisi*, Sběrka rozh. 1996, s. II-1343, bod 30, ze dne 16. října 1996, a T-267/94 *Oleifici Italiani proti Komisi*, Sběrka rozh. 1997, s. II-1239, bod 20, ze dne 11. července 1997.

<sup>125</sup> Není-li jedna z těchto podmínek splněna, musí být žaloba v plném rozsahu zamítnuta, aniž by bylo nutné zkoumat ostatní podmínky (viz rozsudek Soudního dvora C-146/91 *KYDEP v. Rada a Komise*, Sběrka rozh. 1994, s. I-4199, body 19 a 81, ze dne 15. září 1994, a rozsudek Tribunálu T-170/00 *Förde-Reederei proti Radě a Komisi*, Sběrka rozh. 2002, s. II-515, bod 37, ze dne 20. února 2002.

Základním předpokladem a objektivní složkou odpovědnosti členského státu za škodu je právě vznik škody způsobené jednotlivci porušením jeho subjektivních práv, zaručených právem EU. Pokud jde o škodu, zdůrazňuje judikatura Soudního dvora, že musí být skutečná a určitá<sup>126</sup>, jakož i vyčíslitelná<sup>127</sup>. Naopak škoda čistě hypotetická a neurčitá právo na náhradu škody nezakládá<sup>128</sup>.

Ke způsobu posouzení, zda je požadovaná škoda určitá, se vyjádřil Soudní dvůr ve svém kasačním rozsudku C-243/05 P<sup>129</sup> takto: „V tomto ohledu okolnost, že orgán Společenství disponuje širokou posuzovací pravomocí v dotyčné oblasti, nemůže jako taková automaticky vést k popření určitého charakteru tvrzené škody, vyplývající z protiprávního jednání tohoto orgánu. V důsledku toho je třeba ověřit, pouze s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem při přijetí aktu, který způsobil škodu, zda prostor pro uvážení, kterým disponuje orgán Společenství může vyloučit, aby byla tato škoda uznána jako určitá. Z toho vyplývá, že i když existence tohoto prostoru pro uvážení opravňuje soud Společenství ke zjištění, že přesný rozsah dovolávané škody je neurčitý, neumožňuje dojít k závěru, že je neurčitá samotná existence této škody.“

Právní koncept škody, převzatý z občanského práva a rozšířený jak na úpravu vnitrostátní veřejnoprávní odpovědnosti, tak na mimosmluvní odpovědnost orgánů veřejné moci Unie i členských států, zahrnuje jak skutečnou škodu, představovanou zmenšením majetku poškozeného, tak ušlý zisk, o který by majetek poškozeného narostl v případě neexistence škodné události. Náhrada škody pak v první řadě směřuje k restituci, tj. k uvedení majetku toho, kdo utrpěl škodu, do stavu, ve kterém by se nacházel, kdyby protiprávní jednání nenastalo. Pokud není restituce možná, nebo ji nelze po škůdci rozumně požadovat, uvede se majetek poškozeného do původního stavu v abstraktním smyslu, tedy reparací peněžního ekvivalentu způsobené majetkové újmy<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> Viz např. rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-256/80, 257/80, 265/80, 267/80 a 5/81 *Birra Wührer a další proti Radě a Komisi*, Sbírka rozh. 1982, s. 85, bod 9, ze dne 27. ledna 1982 a rozsudek Tribunálu T-99/98 *Hameico Stuttgart a další proti Radě a Komisi*, Sbírka rozh. 2003, s. II-2195, bod 67, ze dne 2. července 2003.

<sup>127</sup> Viz např. rozsudek Tribunálu T-108/94 *Candiotte proti Radě*, Sbírka rozh. 1996, s. II-87, bod 54, ze dne 16. ledna 1996.

<sup>128</sup> Viz v tomto smyslu rozsudek *Oleifici Italiani proti Komisi* citovaný výše, bod 73.

<sup>129</sup> C-243/05 P *Agraz, SA a další proti Komisi*, Sbírka rozh. 2006, s. I-10833.

<sup>130</sup> Stanovisko generálního advokáta Capotortiho, přednesené dne 12. září 1979 ve věci C-238/78 *Ireks-Arkady proti Radě a Komisi*, rozsudek ze dne 4. října 1979 (C-238/78, Sbírka rozh. 1979, s. 2955, s. 2998 a 2999).

Důkazní břemeno prokázání existence a rozsahu škody před soudem přísluší poškozené straně jako žalobci<sup>131</sup>.

Rušitelem subjektivního práva dotčeného jednotlivce a současně adresátem odpovědnosti za škodu je členský stát, bez ohledu na to, který z jeho orgánů určitou povinnost stanovenou právem EU porušil. Odpovědnost za škodu má objektivní charakter, jelikož postačuje prokázání porušení práva EU přiřčitelné určitému členskému státu a vzniku škody způsobené v příčinné souvislosti protiprávním chováním členského státu, resp. jeho orgánů. Státu se zásadně přiřítá i jednání jeho orgánů *ultra vires*<sup>132</sup>. Takové jednání nemůže z důvodu nezákonnosti zakládat svým adresátům práva ani jim ukládat povinnosti, přesto má však právní účinky, a to v rovině odpovědnosti subjektu jednajícího *ultra vires*. Pokud v důsledku tohoto jednání vznikne škoda, aktivuje se odpovědnostní následek ve formě sekundární reparační a restituční povinnosti jednajícího subjektu vůči subjektu poškozenému.

## 6.2. Odpovědnost za škodu způsobenou porušením implementační povinnosti

Nejčastějším případem absence určitého právem předvídaného jednání, jež vede k omisivnímu porušení povinnosti, uložené členskému státu právem EU, je pozdní, nedostatečná, nebo chybná transpozice a implementace směrnic EU. Pokud členský stát poruší povinnost, vyplývající pro něj z čl. 288, třetího pododstavce SFEU a čl. 291 odst. 1 SFEU, přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení směrnice, tj. pro dosažení výsledku stanoveného směrnicí, je vznik nároku na náhradu škody, podle odůvodnění rozsudku *Francovich*, podmíněn splněním tří podmínek<sup>133</sup>:

- a) výsledek stanovený směrnicí zakládá konkrétní práva ve prospěch jednotlivců,

---

<sup>131</sup> Viz rozsudek Soudního dvora C-26/74 *Roquette Frères proti Komisi*, Sbírka rozh. 1976, s. 677, body 22 až 24, ze dne 21. května 1976; rozsudky Tribunálu T-575/93 *Koelman proti Komisi*, Sbírka rozh. 1996, s. II-1, bod 97, ze dne 9. ledna 1996, a T-184/95 *Dorsch Consult proti Radě a Komisi*, Sbírka rozh. 1998, s. II-667, bod 60, ze dne 28. dubna 1998.

<sup>132</sup> Srovnej např. náleží Ústavního soudu ČR I. ÚS 1849/08, podle kterého orgán veřejné moci vykonává určitou pravomoc a kompetenci *ultra vires* nejen tehdy, jedná-li mimo formálně zákonem stanovený rámec pravomocí a kompetencí, ale materiálně též tehdy, pokud svým jednáním nesleduje určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel, pro který mu byla určitá pravomoc a kompetence svěřena, resp. tehdy, narušuje-li svým, byť o zákon se opírajícím postupem, základní práva dotčených osob více, než je nezbytně nutné k tomu, aby byl ještě dosažen zákonem stanovený účel. Ukládá-li na základě zákona orgán veřejné moci soukromým osobám povinnosti, a tím omezuje jejich základní práva, musí přesto dbát na to, aby zcela nepopřel samotnou podstatu toho kterého základního práva nebo jeho smysl. Omezení nelze užít k jiným, než zákonem předvídaným účelům (čl. 4 odst. 4 Listiny). Tak základní práva zpětně omezují svá, formálním zákonem předvídaná, omezení.

<sup>133</sup> Viz bod 40 výše uvedeného rozsudku ve věci *Francovich*.

- b) obsah těchto práv je identifikovatelný na základě ustanovení směrnice,
- c) existence příčinné souvislosti mezi porušením transpoziční povinnosti ze strany státu a škodou utrpěnou jednotlivci (adresáty práv, která měla být do vnitrostátního právního řádu členských států transponována příslušnou směrnicí).

Pozdější judikaturou byla ještě doplněna podmínka dostatečné závažnosti porušení směrnice<sup>134</sup>. Jak je vidět, chybí v uvedeném výčtu subjektivní složka odpovědnosti, spočívající v zavinění. Na místo toho postačuje, stejně jako u odpovědnosti členského státu podle mezinárodního práva, pokud je porušení práva EU, jako příčina vzniku škody, přičítatelná určitému členskému státu.

### **Bezprostřední založení práv jednotlivců**

Pokud jde o první podmínku, měl Soudní dvůr příležitost zkoumat odpovědnost členských států za porušení práva EU nejprve v souvislosti s případy neprovedení směrnic, jejichž cílem bylo vytvoření vnitřního trhu<sup>135</sup>. Vedle případů, v nichž je právní rámec, který přiznává práva jednotlivcům, tvořen pouze sekundárním právem, mohou být subjektivní práva, jichž se poškozený jednatel dovolává, založena přímo primárním právem, tj. Zřizovacími smlouvami. Tak tomu bylo např. v případě *Danske Slagterier*<sup>136</sup>, ve kterém se jeden z účastníků původního řízení dovolával práva, které mu přiznává přímo článek 28 SES, upravující zákaz množstevních omezení dovozu, jakož i veškerých jiných opatření s rovnocenným účinkem. Je při tom nesporné, že tento článek má přímý účinek, neboť přiznává jednotlivcům práva, jichž se mohou dovolávat přímo u vnitrostátních soudů, a že porušením tohoto ustanovení může vzniknout povinnost nahradit škodu<sup>137</sup>.

První podmínka vzniku nároku na náhradu škody je tedy splněna i tehdy, pokud řádně netransponovaná směrnice, sama o sobě, sice nezakládá konkrétní práva jednotlivcům, avšak, jako v uvedeném případě *Danske Slagterier*, ze směrnice jednoznačně vyplývá, že byla přijata s cílem dotvořit vnitřní trh a zajištění volného pohybu zboží je tedy jedním z cílů této směrnice. Touto směrnicí je tedy upřesněno a konkretizováno právo přiznané článkem 28 SES, jehož

---

<sup>134</sup> Stávající rozsah podmínek byl ustaven rozsudky C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du pêcheur a Factortame*, Sbírnka rozh. 1996, s. I-1029, bod 51; C-5/94 *Hedley Lomas*, Sbírnka 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*, Sbírnka rozh. 1996, s. I-4845, bod 21.

<sup>135</sup> Viz zejména výše citované rozsudky *Francovich a další*, jakož i *Dillenkofer a další*.

<sup>136</sup> C-445/06 *Danske Slagterier proti Bundesrepublik Deutschland*, ze dne 24.3.2009.

<sup>137</sup> Viz výše citovaný rozsudek *Brasserie du pêcheur a Factortame*, bod 23.

porušení se pak pomohou poškození jednotlivci přímo dovolávat v rámci vnitrostátního řízení o náhradu škody.

Zejména v případech jakou je vnitřní trh Společenství, podléhající úplné harmonizaci, je členským státům odnímána možnost ospravedlnit zavedení překážek volnému pohybu zboží jinými důvody, než které jsou stanoveny v příslušných směrniciích.

V daňové oblasti, která je také harmonizována směrnicemi, jsou takovými přímo účinnými normami, či právními principy primárního práva Společenství zákaz daňové diskriminace a svobody volného pohybu osob, resp. svobody usazování, zaručené článkem 43 SES.

### **Příčinná souvislost**

Pokud jde o podmínku přímé příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti členského státu a škodou, způsobenou jednotlivci, přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda tvrzená škoda vyplývá dostatečně přímým způsobem z porušení práva EU k tomu, aby byla státu uložena náhrada této škody<sup>138</sup>. Naopak členským státům nepřísluší napravovat veškeré, zejména vzdálené, či nepřímé škodlivé následky jednání jeho institucí<sup>139</sup>. Občanskoprávní původ mají též některé další podmínky odpovědnosti za škodu recipované judikaturou Soudního dvora z oblasti mimosmluvní odpovědnosti Unie. Díky nalézání práva EU Soudním dvorem se tyto obecné pojmy neomezují pouze na oblast mimosmluvní odpovědnosti Unie, ale Soudní dvůr je aplikuje rovněž při výkladu podmínek uplatnění odpovědnosti členských států za škodu způsobenou porušením implementační povinnosti, tak obecně. Jde zejména o podmínku předvídatelnosti a vliv spoluúčasti poškozeného.

Je všeobecně přijímáno, že vztah příčinné souvislosti mezi protiprávním chováním a škodou je právem reprobován pouze u aktů jejichž pravidelným znakem, jsou možné a předvídatelné škodní následky. Odpovědnost za škodu tedy nemůže nastoupit v případě, pokud škoda jako následek napadeného aktu byla silně nepravděpodobná a nikdo, kdo by se nacházel v postavení původce škody ji proto nemohl předvídat. Z uvedeného vyplývá, že protiprávní jednání dotyčného orgánu musí být přímou a především určující, příčinou této škody<sup>140</sup> a vzdálené

---

<sup>138</sup> Viz v tomto smyslu, v oblasti mimosmluvní odpovědnosti Společenství, rozsudek ve spojených věcech C-64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 a 45/79 *Dumortier frères a další proti Radě*, Sbíрка rozh. 1979, s. 3091, bod 21, potvrzený např. rozsudkem Tribunálu T-333/01 *Meyer proti Komisi*, Sbíрка rozh. 2003, s. II-117, bod 32, ze dne 13. února 2003 nebo již výše uvedeným rozsudkem *Test Claimants in the FII Group Litigation*, bod 218.

<sup>139</sup> Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Dumortier Frères a další v. Rada*, bod 21.

<sup>140</sup> Viz v tomto smyslu usnesení Tribunálu ve věci T-614/97 *Aduanas Pujol Rubio a další proti Radě a Komisi*, Sbíрка rozh. 2000, s. II-2387, bod 19; T-611/97, T-619/97 až T-627/97 *Transfluvia a další proti Radě a Komisi*, Sbíрка rozh. 2000, s. II-2405, bod 17; T-201/99 *Royal Olympic Cruises a další proti Radě a Komisi*, Sbíрка rozh.



následky nemohou být členskému státu přičítány<sup>141</sup>. Na druhou stranu je však podmínka příčinné souvislosti podle rozsudku ve věci *Rechberger*<sup>142</sup> splněna i tehdy, pokud ke vzniku škody přispěly, vedle porušení transpoziční povinnosti, i další nepředvídané události, či okolnosti, na které neměl daný členský stát vliv. Tím dochází k dílčí absolutizaci odpovědnosti členského státu za škodu.

Příčinná souvislost mezi protiprávním aktem orgánu členského státu EU a jím způsobenou škodou není právem EU nalezeným Soudním dvorem reprobovaná, pokud se poškozená strana podílela na jejím vzniku<sup>143</sup>. Poškozená strana má povinnost přijmout veškerá opatření, která jsou v jejích možnostech, včetně využití všech vnitrostátně dostupných právních prostředků, aby škodě zabránila nebo ji omezila<sup>144</sup>. Pokud jde o využití dostupných právních prostředků, učinil Soudní dvůr ohledně odpovědnosti členského státu za škodu porušením práva EU závěr, že vnitrostátní soud může ověřit, zda poškozený projevil přiměřenou snahu za účelem odvrátit škodu nebo omezit její rozsah, a zvláště zda včas využil všech dostupných právních prostředků<sup>145</sup>. Podle obecné zásady, která je společná právním řádům členských států, totiž musí poškozený projevovat přiměřenou snahu omezit rozsah škody, jinak mu hrozí, že škodu ponese sám<sup>146</sup>. Bylo by však v rozporu se zásadou efektivity, kdyby poškozeným byla uložena povinnost systematicky využívat veškeré právní prostředky, které mají k dispozici, ačkoliv by tím byly vyvolány na straně poškozeného nadměrné obtíže nebo by to na něm nemohlo být spravedlivě požadováno<sup>147</sup>.

---

2000, s. II-4005, bod 26, potvrzené ve stupni kasačního opravného prostředku usnesením C-49/01 P *Royal Olympic Cruises a další proti Radě a Komisi*, ze dne 15. ledna 2002.

<sup>141</sup> Viz již citovaný rozsudek ve věci *Dumortier frères a další proti Radě*, bod 19 a násl., a dále rozsudky C-169/83 a 136/84 *Leussink-Brummelhuis v. Komise*, Sběrka rozh. 1986, s. 2801, bod 22, ze dne 8. října 1986, a C-362/95 P *Blackspur DIY Ltd a další v. Rada a Komise*, Sběrka rozh. 1997, s. I-4775, bod 43, ze dne 16. září 1997.

<sup>142</sup> C-140/97 *Rechberger*, Sběrka rozh. 1999, s. 3499.

<sup>143</sup> Viz rozsudky Tribunálu ve věci T-28/03 *Holcim proti Komisi* Sb. rozh. 2005, s. II-1357, bod 123; a dále rozsudky Soudního dvora C-26/81 *S.A. Oleifici Mediterranei proti Evropskému hospodářskému společenství*, Sběrka rozh. 1982, s. 3057, bod 24, a C-169/73 *Compagnie Continentale*, Sběrka rozh. 1975, s. 117, bod 22 a násl.

<sup>144</sup> Rozsudek C-36/62 *Société des Aciéries du Temple proti Vysokému úřadu*, Sběrka rozh. 1963, s. 585.

<sup>145</sup> Viz bod 84 výše citovaného rozsudku *Brasserie du pêcheur a Factortame*.

<sup>146</sup> Viz např. rozsudky C-104/89 a C-37/90 *Mulder a další proti Radě a Komisi*, Sběrka rozh. 1992, s. I-3061, bod 33, a výše citovaný rozsudek *Brasserie du pêcheur*, bod 85.

<sup>147</sup> Viz rozsudek C-445/06 *Danske Slagterier proti Spolkové republice Německo*, ze dne 24. března 2009.

Pokud poškozená osoba ve výše uvedeném rozsahu neprokáže nezbytnou řádnou péči, nemůže být dotčený členský stát uznán plně odpovědný za způsobenou škodu<sup>148</sup>. Tímto způsobem dochází ke zvyšování důkazního břemene na straně poškozeného.

### **Závažnost porušení**

Obsahovým vymezením podmínky dostatečně závažného porušení směrnice členskými státy se Soudní dvůr zabýval v odůvodnění rozsudku ve věci *Brasserie du pêcheur a Factortame*. Soudní dvůr zde rozlišil dva případy:

- (i) Zaprvé, pokud dotčený členský stát neměl v okamžiku, kdy se dopustil porušení, normativní volbu a měl značně omezený, nebo dokonce žádný prostor pro uvážení, pak „pouhé“ porušení práva EU může stačit k naplnění uvedené podmínky *dostatečně závažného porušení*. O tento případ se jedná například tehdy, pokud právo EU vnitrostátnímu zákonodárci ukládá povinnost dosáhnout určitého výsledku nebo konkrétní povinnost něco konat<sup>149</sup>, nebo nekonat. Toto široké pojetí odpovědnosti státu bylo několikrát uplatněno Soudním dvorem, zejména z důvodu neprovedení transpozice směrnice<sup>150</sup>, nerespektování časové působnosti směrnice<sup>151</sup>, odmítnutí správního orgánu vydat vývozní licenci, třebaže vydání takové licence mělo být, s ohledem na existenci harmonizačních směrnic v dané oblasti, téměř automatické<sup>152</sup>.
- (ii) Zadruhé, se Soudní dvůr domnívá, že pokud členský stát jedná v oblasti, ve které má širokou posuzovací pravomoc, může být splněna podmínka *dostatečně závažného porušení*, jen pokud při výkonu své normativní pravomoci *zjevným a závažným způsobem porušil meze*, které omezují výkon jeho pravomoci<sup>153</sup>. Je při tom nezbytné vzít v úvahu všechny skutečnosti, které jsou pro situaci, jež je vnitrostátnímu soudu předložena, příznačné<sup>154</sup>. Mezi těmito skutečnostmi jsou zejména stupeň jasnosti

---

<sup>148</sup> Rozsudek C-14/60, 16/60, 17/60, 20/60, 24/60, 26/60, 27/60 a 1/61 *Meroni a další proti Vysokému úřadu*, Sběrka rozh. 1961, s. 347, C-4/67 *Muller v. Komise*, Sběrka rozh. 1967, s. 499, rozsudek *Compagnie Continentale proti Radě* již citovaný výše, body 22 a 23; a rozsudky T-572/93 *Odigitria proti Radě a Komisi*, Sběrka rozh. 1993, s. II-2025, a T-514/93 *Cobrecap proti Komisi*, Sběrka rozh. 1995, s. II-621.

<sup>149</sup> Viz výše uvedený rozsudek ve věci *Francovich a další*, bod 46, který odkazuje na neprovedení směrnice.

<sup>150</sup> Viz výše uvedený rozsudek ve věci *Dillenkofer a další*, bod 26.

<sup>151</sup> Viz rozsudek C-140/97 *Rechberger a další*, Sběrka rozh. 1999, s. I-3499, bod 51.

<sup>152</sup> Viz rozsudek C-5/94 *Hedley Lomas*, Sběrka rozh. 1996, s. I-2553, body 18, 28 a 29.

<sup>153</sup> Viz výše uvedený rozsudek ve věci *Brasserie du pêcheur a Factortame*, body 45, 47, 51 a 55.

a přesnosti porušeného pravidla, rozsah prostoru pro uvážení, který toto pravidlo ponechává vnitrostátním orgánům, úmyslný nebo neúmyslný charakter nesplnění povinnosti nebo způsobené škody, omluvitelnost nebo neomluvitelnost případného právního pochybení a okolnost, že postoj zaujatý orgánem Společenství mohl přispět k opomenutí, přijetí nebo zachování opatření nebo případně i vnitrostátní praxe odporující právu EU<sup>155</sup>. Soudní dvůr však „nemůže svými závěry nahradit závěry vnitrostátních soudů, které jsou jediné příslušné ke zjištění skutečností ve věcech v původních řízeních a ke kvalifikaci daného porušení práva Společenství.“<sup>156</sup>.

V každém případě je porušení práva EU zjevně závažné, jestliže přetrvávalo i přes vyhlášení

- (i) rozsudku Soudního dvora podle čl. 260 SFEU, určujícího vytykané porušení povinnosti,
- (ii) rozsudku v řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU, nebo
- (iii) trvání ustálené judikatury Soudního dvora v dané oblasti, z nichž vyplývá protiprávní povaha dotčeného chování<sup>157</sup>.

K rozhodnutí vnitrostátního soudu o přiznání náhrady škody není nezbytný předchozí rozsudek Soudního dvora konstatujícího porušení určité povinnosti členským státem, která je příčinou vzniku žalované škody. O porušení povinnosti je oprávněn rozhodnout sám vnitrostátní soud v rámci řízení o žalobě na náhradu škody. Vnitrostátní soud se však v odůvodnění rozsudku musí mít možnost opřít alespoň o existenci ustálené judikatury Soudního dvora, z níž jednoznačně a nesporně vyplývá protiprávnost chování členského státu, jímž byla způsobena škoda.

Následky škody způsobené porušením práva EU jsou, při absenci této úpravy právem EU, nahrazovány podle vnitrostátní právní úpravy toho členského státu, jemuž je odpovědnost přičítána. To podle judikatury Soudního dvora<sup>158</sup> znamená, že jsou členské státy povinny

---

<sup>154</sup> Viz rozsudek ve věci C-278/05 *Robins a další*, Sběrka rozh. 2007, s. I-01053, bod 76 a zde citovaná judikatura.

<sup>155</sup> Viz výše uvedený rozsudek ve věci *Robins a další*, bod 77 a zde citovaná judikatura.

<sup>156</sup> Viz bod 58 výše uvedeného rozsudku ve věci *Brasserie du pêcheur a Factortame*, který byl následně potvrzen další judikaturou, zejména výše uvedené rozsudek *British Telecommunications* (bod 41); C-319/96 *Brinkmann*, Sběrka rozh. 1998, s. I-5255, bod 26 a C-150/99 *Stockholm Lindöpark*, Sběrka rozh. 2001, s. I-493, bod 38.

<sup>157</sup> Viz výše uvedený rozsudek *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, bod 57.

svými vnitrostátními právními předpisy určit příslušné soudy, pravomocné k rozhodování o žalobách na náhradu škody a upravit procesní podmínky soudních řízení, určené k zajištění plné ochrany práv, která procesním subjektům, poškozeným členským státem, vyplývají z práva EU. Tyto podmínky pak 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>159</sup>.

### 6.3. Obecná odpovědnost za škodu

Na první generaci případů, týkajících se odpovědnosti členských států za pozdní, vadnou, nebo vůbec opomenutou transpozici a implementaci směrnic, navázala generace případů, v níž se Soudní dvůr zabýval otázkami, zda před tím vymezená odpovědnost členského státu má obecný charakter, zahrnující všechny případy porušení práva EU, kterýmikoliv složkami státní moci, nebo se týká pouze odpovědnosti za porušení implementační povinnosti. K rozšíření odpovědnosti členských států za škodu došlo v souvislosti s žalobami španělské rybářské společnosti *Factortame* a francouzského pivovaru *Brasserie du Pêcheur*, které se, po předchozím porušení Smlouvy členskými státy, konstatovaném Soudním dvorem<sup>160</sup>, domáhaly náhrady vzniklých škod před vnitrostátními soudy. Soudní dvůr rozhodl o nároku obou žalobců a potvrdil, že „*princip mimosmluvní odpovědnosti Společenství, výslovně stanovený v článku 288 SES, je pouze vyjádřením obecného principu známého všem právním systémům členských států, že protiprávní jednání nebo opomenutí zakládá povinnost nahradit způsobenou škodu. Toto ustanovení rovněž odráží povinnost orgánů veřejné moci nahradit škodu způsobenou při výkonu jejich povinností*“<sup>161</sup>.

A dále, „... z principu odpovědnosti státu vyplývá, že jej lze aplikovat na jakýkoliv případ, ve kterém členský stát poruší právo EU, bez ohledu na to, který orgán státu byl původcem protiprávního aktu, či opomenutí“<sup>162</sup>.

---

<sup>158</sup> Viz rozsudky: C-60/75 *Russo*, Sběrka rozh. 1976, s. 45; C-33/76 *Rewe*, Sběrka rozh. 1976, s. 1989 a C-158/80 *Rewe*, Sběrka rozh. 1981, s. 1805.

<sup>159</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.

<sup>160</sup> Stalo se tak v důsledku žalob Komise pro porušení Smlouvy podle čl. 226 SES ve spojených případech C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factorame (III)*, Sběrka rozh. 1996, s. I-1131.

<sup>161</sup> Rozsudek C-46/93 a C-48/93, *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, Sběrka rozh. 1996, s. I-1029, bod 29.

<sup>162</sup> Viz bod 32 výše citovaného rozsudku *Brasserie du Pêcheur a Factortame*.

Podmínky vzniku nároku na náhradu škody, stanovené rozhodnutím *Francovich* pro speciální případ neprovedení řádné transpozice směrnice, nyní Soudní dvůr zobecnil na všechny případy porušení práva EU členským státem, pokud se dotýkají práva přímo určeného jednotlivcům, přičemž současně využil i svoji judikaturu vypracovanou v oblasti mimosmluvní odpovědnosti EU.

Rozsudky ve věcech *Factortame* a *Brasserie du Pêcheur* byla všeobecně uznána zásada odpovědnosti státu za porušení práva EU, za předpokladu splnění přesných podmínek, a to bez ohledu na orgán státu, který se porušení dopustil, včetně vnitrostátního parlamentu<sup>163</sup>, nebo na povahu porušeného práva EU, neboť právo na náhradu škody „nutně vyplývá z přímého účinku právních norem Společenství, jejichž porušením byla vzniklá škoda způsobena.“<sup>164</sup>

Otázkou, v jakém vzájemném poměru je odpovědnost členských států a odpovědnost Unie, se Soudní dvůr zabýval ve svém rozsudku *Bergaderm a Goupil v. Komise*<sup>165</sup>. Uplatněním principu rovnosti dospěl Soudní dvůr k následujícímu závěru: „podmínky za kterých může členský stát nést odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Společenství se nemohou, bez zvláštního odůvodnění, lišit od těch, kterými se řídí odpovědnost Společenství za podobných okolností. Ochrana práv, která jednotlivci dovozují z práva Společenství se nemohou lišit v závislosti na tom, zda je to orgán členského státu nebo Společenství, kdo je odpovědný za škodu.“

V současnosti je tedy podle Soudního dvora nesporné, že odpovědnost členského státu podle práva EU vyplývá z povahy systému práva založeného Smlouvami a odůvodňuje nárok na náhradu škody, jehož základ je stanoven přímo právem EU<sup>166</sup>. Obsah mimosmluvní odpovědnosti Unie i členských států je tak shodný.

---

<sup>163</sup> Viz bod 32 výše citovaného rozsudku *Brasserie du Pêcheur a Factortame*.

<sup>164</sup> Viz bod 22 výše citovaného rozsudku *Brasserie du Pêcheur a Factortame*.

<sup>165</sup> Rozsudek C-352/98 P, *Bergaderm a Goupil v. Komise*, Sbírka rozh. 2000, s. I-5291, bod 41.

<sup>166</sup> Srovnej např. rozsudky *Francovich*, *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, bod 31; C-392/93 *British Telecommunications*, Sbírka rozh. 1996, s. I-1631, bod 38; C-5/94 *Hedley Lomas*, Sbírka rozh. 1996, s. I-2553, bod 24; C-178/94, C-179/94, C-188/94 až C-190/94 *Dillenkofer a další*, Sbírka rozh. 1996, s. I-4845, bod 20); C-127/95 *Norbrook Laboratories*, Sbírka rozh. 1998, s. I-1531, bod 106, a C-424/97 *Haim*, Sbírka rozh. 2000, s. I-5123, bod 26.

## Dohled Soudního dvora

Přestože Soudní dvůr není odvolací instancí začleněnou do soustavy obecných soudů členských států, nerozhoduje ve věcech individuální aplikace práva EU a svojí judikaturou propůjčil vnitrostátním soudům pravomoc rozhodnout, zda byla či nebyla splněna kritéria odpovědnosti státu<sup>167</sup>, ve věci *British Telecommunications* rozhodl, že se v této otázce vysloví sám, neboť uvážil, že má k dispozici „veškeré nezbytné podklady pro posouzení, zda skutkové okolnosti v tomto případě lze kvalifikovat jako dostatečně závažné porušení práva Společenství“<sup>168</sup>. Tuto praxi následoval Soudní dvůr i dalších případech, ve kterých se rozhodl převzít pravomoc udělenou před tím vnitrostátním soudům a sám posoudit, zda došlo k závažnému porušení práva EU, za něž lze členský stát činit odpovědným<sup>169</sup>.

Záhy po rozhodnutí ve věci *British Telecommunications* rozšířil Soudní dvůr rozsudkem ve věci *Dillenkofer*<sup>170</sup> případy, kdy je třeba považovat porušení práva EU za dostatečně závažné, v rámci posuzování splnění jedné z podmínek odpovědnosti za škodu dle judikatury *Franchovich*. Soudní dvůr 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.<sup>171</sup>

## Právní kvalifikace žaloby

Na úvod je třeba poznamenat, že žaloba na náhradu škody je samostatným procesním prostředkem, majícím svou vlastní funkci v rámci systému procesních prostředků a závislým na podmínkách výkonu, které jsou přizpůsobeny jeho zvláštnímu účelu. Zatímco žaloby na neplatnost a pro nečinnost směřují k nápravě protiprávnosti závazného aktu nebo nedostatku takového aktu, předmětem žaloby na náhradu škody je odškodnění újmy vyplývající

---

<sup>167</sup> Viz bod 32 výše citovaného rozsudku *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, převzatý rozsudkem ve věci C-224/01, bod 100.

<sup>168</sup> Věc C-392/93 *British Telecommunications*, bod odůvodnění 41.

<sup>169</sup> Viz bod 41 výše citovaného rozsudku ve věci *British Telecommunications*, převzatý rozsudky ve spojených věcech C-283/94, C-291/94 a C-292/94, bod 49; dále věc C-319/96, bod 26; věc C-118/00, bod 40 a věc C-224/01, bod 101.

<sup>170</sup> Spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula a Trosten Knor proti Bundesrepublik Deutschland*, Sběrka rozh. 1997, s. II-02529.

<sup>171</sup> Spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 *Dillenkofer a další*, bod 29, převzatý rozsudkem ve věci C-319/96 *Brinkmann Tabakfabriken GmbH proti Skatteministeriet*, Sběrka rozh. 1998, s. I-05255, bod 28; a dále věc C-111/97 *EvoBus Austria GmbH proti Niederösterreichische Verkehrsorganisations GmbH (Növog)*, Sběrka rozh. 1998, s. I-05411, bod 21.

z protiprávního aktu nebo jednání přičitatelného členskému státu<sup>172</sup>. Tato zásada procesní autonomie nepřipouští společné posuzování důvodů protiprávnosti uvedených v žalobě na neplatnost a v žalobě na náhradu škody, jelikož důsledky rozhodnutí, jimiž se jednotlivým žalobám vyhovuje, se liší. Vyhovění žalobě na neplatnost totiž vede k tomu, že napadený akt přestává být součástí právního řádu EU, zatímco úspěch žaloby na náhradu škody umožňuje toliko nahradit škodu, kterou tento akt způsobil, aniž by automaticky došlo k jeho zrušení.

Co se týče kvalifikace žaloby, může být v některých případech vnitrostátních opatření, neslučitelných s právem EU<sup>173</sup> sporné, zdali mají být žaloby dotčených osob, podaných za účelem napravení této neslučitelnosti, kvalifikovány jako žaloby na vrácení neoprávněně vybraných částek, či vyplacení neoprávněně odepřené zvláště, nebo naopak jako žaloby na náhradu vzniklé škody. V tomto ohledu je namístě poukázat na to, že si Soudní dvůr neosobuje oprávnění právně kvalifikovat žaloby podané žalobci v původním řízení před vnitrostátním soudem. Přísluší proto výhradně žalobci, aby upřesnil povahu a základ své žaloby. Tedy, zda jde např. v oblasti daní o žalobu na vrácení neoprávněně vybraných vnitrostátních daní, nebo žalobu na náhradu škody. Přezkoumání žalobního petitu pak přísluší výhradně vnitrostátnímu soudu<sup>174</sup>. Přes výše uvedené, lze ovšem k této věci dodat, že podle ustálené judikatury<sup>175</sup> platí, že nárok na získání vrácení daní vybraných v členském státě v rozporu s pravidly práva EU je důsledkem a doplňkem práv, přiznaných procesním subjektům ustanoveními práva EU, tak jak jsou vykládána Soudním dvorem. Členský stát je tedy v zásadě povinen vrátit daně vybrané v rozporu s právem EU. Pokud však, neexistuje

---

<sup>172</sup> Viz rozsudek Soudního dvora týkající se mimosmluvní odpovědnosti Unie C-234/02 P *Veřejný ochránce práv v. Lamberts*, Sběrka rozh. 2004, s. I-2803, bod 59 a zde citovaná judikatura.

<sup>173</sup> Viz např. rozsudek C-524/04 *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation proti Commissioners of Inland Revenue*, Sběrka rozh. 2007, s. I-02107, který se týká svobody usazování, založené článkem 43 SES, který brání aplikaci právních předpisů členského státu, omezujících možnost společnosti-rezidenta odečíst pro daňové účely vyplacené úroky z úvěru poskytnutého přímo nebo nepřímo mateřskou společností, která je rezidentem v jiném členském státě, nebo společností, která je rezidentem v jiném členském státě, ovládanou takovou mateřskou společností, když tomuto omezení nepodléhá společnost-rezident, které poskytla úvěr společnost, která je rovněž rezidentem, ledaže se tyto právní předpisy zakládají jednak na přezkumu objektivních a ověřitelných prvků, které umožňují identifikovat existenci čistě vykonstruované operace, postrádající hospodářskou podstatou, jejichž hlavním účelem je vyhnout se dani, a stanoví možnost, aby daňový poplatník, aniž by byl vystaven nepřiměřeným administrativním požadavkům, případně předložil důkazy o obchodních důvodech, pro které byla dotčená transakce uzavřena, a jednak, pokud je existence takové operace prokázána, uvedené právní předpisy kvalifikují tyto úroky jako rozdělené zisky pouze potud, pokud překračují to, co by bylo dohodnuto za podmínek plně fungující hospodářské soutěže.

<sup>174</sup> Viz rozsudek ve spojených věcech C-397/98 a C-410/98 *Metallgesellschaft a další*, Sběrka rozh. 2001, s. I-1727, bod 81 a C-446/04 *Test Claimants in the FII Group Litigation proti Commissioners of Inland Revenue*, Sběrka rozh. 2006, s. I-11753, bod 201.

<sup>175</sup> Viz zejména rozsudky C-199/82 *San Giorgio*, Sběrka rozh. 1983, s. 3595, bod 12 a výše uvedené rozsudky *Metallgesellschaft a další*, bod 84 a *Test Claimants in the FII Group Litigation*, bod 202.

unijní právní úprava vrácení neoprávněně vybraných vnitrostátních daní, přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z práva EU způsobem respektujícím principy ekvivalence (rovnocennosti) a efektivity<sup>176</sup>. Mimoto, pokud členský stát vybral daně v rozporu s pravidly práva EU, mají dotčené procesní subjekty nárok na vrácení nejen neoprávněně vybrané daně, ale rovněž částek vyplacených tomuto státu, nebo tímto členským státem, zadržovaných v přímé souvislosti s touto daní. Toto zahrnuje rovněž ztráty daňového subjektu, představované nemožností disponovat peněžními částkami v důsledku předčasné splatnosti daně<sup>177</sup>.

Obecně pak platí, že nahrazena musí být celá škoda hmotná i nehmotná, jak skutečná, tak ušlý zisk.

### **Promlčení nároku na náhradu škody**

Jako i v dalších případech souvisejících s náhradou škody, platí podle ustálené judikatury Soudního dvora, že v případě neexistence unijní právní úpravy, přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení, určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva EU. Jak již bylo uvedeno výše, je členský stát povinen poskytnout náhradu způsobené škody v souladu s vnitrostátními právními předpisy, upravujícími odpovědnost za škodu, přičemž podmínky náhrady škody, jakož i promlčení práva na náhradu škody, stanovené vnitrostátními právními předpisy musí být v souladu s principy ekvivalence a efektivity<sup>178</sup>.

Pokud jde o princip efektivity, ESD uznal slučitelnost stanovení přiměřených pevných promlčecích lhůt pro podání žaloby vnitrostátním právním řádem s právem EU, odpovídajících obecnému principu právní jistoty, který chrání jak jednotlivce, tak příslušný orgán veřejné správy<sup>179</sup>. Obvyklá tříletá vnitrostátní promlčecí lhůta je v tomto ohledu považována Soudním dvorem za přiměřenou<sup>180</sup>.

---

<sup>176</sup> Viz zejména rozsudky C-33/76 *Rewe*, Sběrka rozh. 1976, s. 1989, bod 5; C-45/76 *Comet*, Sběrka rozh. 1976, s. 2043, body 13 až 16; C-231/96 *Edis*, Sběrka rozh. 1998, s. I-4951, body 19 a 34; C-343/96 *Dilexport*, Sběrka rozh. 1996, s. I-579, bod 25 a výše uvedené rozsudky *Metallgesellschaft a další*, bod 85 a *Test Claimants in the FII Group Litigation*, bod 203.

<sup>177</sup> Viz výše uvedený rozsudek *Metallgesellschaft a další*, body 87 a 88.

<sup>178</sup> Viz zejména výše citované rozsudky *Francovich a další*, body 42 a 43, jakož i rozsudek C-261/95 *Palmisani*, Sběrka rozh. 1997, s. I-4025, bod 27.

<sup>179</sup> Viz např. rozsudek C-228/96 *Aprile*, Sběrka rozh. 1998, s. I-7141, bod 19 a zde citovaná další judikatura.



Z bodu 39 výše citovaného rozsudku *Marks & Spencer* rovněž vyplývá, že k tomu, aby promlčecí lhůta byla v souladu s principem právní jistoty, musí být tato lhůta stanovena předem. Pokud by jednotlivci neměli možnost určit z vnitrostátních právních předpisů příslušnou promlčecí lhůtu s přiměřenou mírou jistoty, byla by vymahatelnost náhrady škody způsobené jednotlivcům porušením práva EU, přičitatelným členskému státu, v praxi nadměrně ztížena, což by představovalo porušení principu efektivity.

Pokud vnitrostátní právní řád neupravuje jednoznačně podmínky promlčení práva na náhradu škody, způsobené porušením práva EU členským státem, jak tomu bylo např. v Německu, je podle Soudního dvora<sup>181</sup> na vnitrostátním soudu, aby se zřetelem na veškeré okolnosti, charakterizující skutkovou a právní situaci v době rozhodné z hlediska skutečností původního sporu, ověřil s ohledem na princip efektivity, zda okolnost, že se na náhradu škody, způsobenou porušením práva EU dotčeným členským státem, použije například *per analogiam* lhůta, stanovená předpisy práva občanského, byla pro jednotlivce dostatečně předvídatelná.

Je rovněž na vnitrostátním soudu, aby ověřil, zda aplikovaná promlčecí lhůta, jakož i další podmínky přiznání nároku na náhradu škody, způsobené jednotlivcům porušením práva EU členským státem, nebudou méně příznivé než podmínky platné a vnitrostátními soudy aplikované pro případ náhrady podobné škody ryze vnitrostátní povahy<sup>182</sup>.

Výše uvedené platí v plné míře i pro určení pravidel přerušování či zastavení běhu promlčecí lhůty v případě, že je Komisí podána proti danému členskému státu žaloba pro porušení Smlouvy podle čl. 258 SFEU. Je opět na členských státech, aby upravily tento typ procesních podmínek, musí se však při tom řídit výše uvedenými zásadami ekvivalence a efektivity.

Je tomu tak proto, že uplatnění nároku na náhradu škody způsobené jednotlivci porušením práva EU členským státem, není podmíněno vydáním předchozího rozsudku Soudního dvora, konstatujícího nesplnění povinnosti vyplývajících práva EU, přičitatelné dotyčnému členskému státu<sup>183</sup>. Rozhodnutí Soudního dvora, že došlo k nesplnění povinnosti, je zajisté významnou okolností, která může podstatně ovlivnit výsledkem sporu o náhradu škody, není však nezbytné pro ověření toho, zda je splněna podmínka dostatečné závažnosti porušení práva EU. Navíc práva přiznaná jednotlivcům nemohou záviset na tom, jak Komise posoudí vhodnost podání

---

<sup>180</sup> Viz zejména výše citovaný rozsudek *Aprile*, bod 19 a rozsudek C-62/00 *Marks & Spencer*, Sběrka rozh. 2002, s. I-6325, bod 35)

<sup>181</sup> Viz např. výše citovaný rozsudek ve věci *Danske Slagterier*, bod 34.

<sup>182</sup> Viz např. výše uvedený rozsudek ve věci *Danske Slagterier*, bod 35.

<sup>183</sup> Viz výše citované rozsudky ve věci *Brasserie du pêcheur a Factortame*, body 94 až 96, jakož i *Dillenkofer a další*, bod 28.

žaloby proti členskému státu podle článku 258 SFEU, ani na tom, zda ESD vydá případný rozsudek určující nesplnění povinnosti členským státem<sup>184</sup>. Jednotlivec tedy může podat žalobu na náhradu škody u vnitrostátního soudu členského státu, vůči němuž žaloba směřuje, za podmínek stanovených pro tyto účely vnitrostátním právem tohoto členského státu, aniž by musel vyčkat vydání rozsudku jímž bude určeno, že členský stát porušil právo EU<sup>185</sup>.

Skutečnost, že podání žaloby pro porušení povinnosti členského státu podle čl. 258 SFEU nemá za následek přerušeni ani zastavení běhu promlčecí lhůty nároku na náhradu škody, pak neznemožňuje ani nadměrně neztěžuje jednotlivci výkon práv, které mu plynou z práva EU a je tak v souladu s principem efektivity.

Ve vztahu k přerušeni běhu promlčecí lhůty není zahájení řízení pro porušení povinnosti, ani podání žaloby k Soudnímu dvoru, v rámci tohoto řízení, rovnocenným právním prostředkem k vnitrostátním procesním normám, upravujícím právo na náhradu škody a jeho promlčení. Lze proto uzavřít, že vnitrostátní právní úprava, která neupravuje přerušeni ani zastavení běhu promlčecí lhůty u nároku na náhradu škody, plynoucího z odpovědnosti členského státu za porušení práva EU pro případ, kdy bylo Komisí zahájeno řízení podle článku 258 SFEU, dodržuje také princip ekvivalence<sup>186</sup>.

Právo EU zásadně nebrání tomu, aby lhůta, v níž se promlčuje právo podat žalobu na náhradu škody, za niž nese odpovědnost členský stát z důvodu nesprávného provedení směrnice do vnitrostátního práva, začala běžet dnem, kdy došlo k prvním škodlivým následkům tohoto nesprávného provedení, pokud jsou předvídatelné jeho pozdější škodlivé následky, a to ani v případě, že tento den předchází řádné transpozici a implementaci této směrnice do vnitrostátního práva<sup>187</sup>. Tuto zásadu však nelze uplatňovat absolutně a Soudní dvůr se od ní ve specifických případech odchýlil formou výjimky.

Pokud promlčecí lhůta, stanovená vnitrostátními procesními předpisy, nezačne běžet dříve, než poškozený zjistí škodu a totožnost osoby, která je povinna ji nahradit, není důvod vázat počátek běhu promlčecí lhůty až k okamžiku ukončení protiprávního jednání, v našem případě k okamžiku provedení řádné transpozice a implementace dané směrnice. V tomto případě není možné, aby se osoba, které byla způsobena škoda, nacházela v situaci, kdy začne běžet

---

<sup>184</sup> Viz výše citovaný rozsudek ve věci *Brasserie du pêcheur a Factortame*, body 93 a 95.

<sup>185</sup> Viz výše citované rozsudky *Brasserie du pêcheur a Factortame*, body 94 až 96, jakož i *Dillenkofer a další*, bod 28.

<sup>186</sup> Viz např. výše uvedený rozsudek ve věci *Danske Slagterier*, body 45 a 46.

<sup>187</sup> Viz výše uvedený rozsudek ve věci *Danske Slagterier*, bod 56.

promlčecí lhůta, či dokonce dojde k jejímu uplynutí, aniž by si tato osoba byla vědoma svého poškození, jak tomu mohlo být v kontextu věci, v níž byl vydán rozsudek *Manfredi a další*<sup>188</sup>. Zde promlčecí lhůta začala běžet od okamžiku, kdy kartelová dohoda, způsobující poškozeným osobám majetkovou újmu, začala být naplňována, o čemž se však mohly dotčené osoby dozvědět až mnohem později, v krajním případě i po uplynutí promlčecí lhůty. Pouze v takovém případě, by bylo možné úspěšně vznést námitku, že počátek běhu promlčecí lhůty prakticky znemožňuje či nadměrně ztěžuje výkon práv přiznaných právem EU.

Volnost členského státu při stanovení počátku běhu promlčecí lhůty byla omezena i v rozsudku ve věci *Emmott*<sup>189</sup>. Zde Soudní dvůr dospěl k závěru, že členský stát, který nesplnil svoji povinnost, nemůže až do doby řádného provedení směrnice namítat, že žaloba, kterou vůči němu podal jednotlivec za účelem ochrany práv, která jsou mu přiznána směrnicí, byla podána opožděně, a že lhůta k podání žaloby podle vnitrostátního práva může začít běžet nejdříve od tohoto okamžiku. Jak však bylo potvrzeno v následující judikatuře<sup>190</sup>, byl tento rozsudek odůvodněn zvláštními okolnostmi, provázejícími vnitrostátní úpravu promlčení, které poškozeného zcela zbavily možnosti domáhat se na základě směrnice svých práv, v daném případě práva na rovné zacházení<sup>191</sup>.

### **Zavinění poškozeného jako obecný liberační důvod**

Jak již bylo vysvětleno v souvislosti s rozбором podmínek uplatnění náhrady škody způsobené porušením implementační povinnosti členského státu EU dle rozsudku *Francovich a další*, jmenovitě podmínky příčinné souvislosti. Z výše uvedeného rozsudku *Brasserie du pêcheur a Factortame* (bod 84) vyplývá, že v rámci vnitrostátního řízení, týkajícího se odpovědnosti členského státu za škodu, způsobenou porušením práva EU, je vnitrostátní soud oprávněn ověřit, zda poškozený projevil přiměřenou snahu odvrátit škodu nebo omezit její rozsah a zvláště, zda včas využil všech dostupných právních prostředků.

Podle právního principu, společného právním řádům členských států, totiž musí poškozený projevit přiměřenou snahu k omezení rozsahu škody, jinak mu hrozí, že škodu ponese sám<sup>192</sup>.

---

<sup>188</sup> C-295/04 až C-298/04 *Manfredi a další*, Sběrka rozh. 2006, s. I-6619, body 78 a 79.

<sup>189</sup> C-208/90 *Emmott*, Sběrka rozh. 1991, s. I-4269.

<sup>190</sup> Rozsudky C-338/91 *Steenhorst-Neerings*, Sběrka rozh. 1993, s. I-5475 a C-410/92 *Johnson*, Sběrka rozh. 1994, s. I-5483, bod 26.

<sup>191</sup> Obdobně též v případech C-90/94 *Haahr Petroleum*, Sběrka rozh. 1997, s. I-4085, bod 52, C-114/95 a C-115/95 *Texaco a Olieelskabet Danmark*, Sběrka rozh., s. I-4263, bod 48 a C-279/96 až C-281/96 *Ansaldo Energia a další*, Sběrka rozh. 1998, s. I-5025, bod 20.

Bylo by však v rozporu s principem efektivity, pokud by poškozeným jednotlivcům byla vnitrostátním procesním právem uložena povinnost systematicky využívat veškeré právní prostředky, které mají k dispozici, ačkoliv by to na jejich straně vyvolávalo nadměrné obtíže, nebo by to na nich nemohlo být, vzhledem k okolnostem, spravedlivě požadováno. V tomto smyslu judikoval Soudní dvůr např. ve věci *Metallgesellschaft a další*<sup>193</sup>. V tomto případě nebylo možné spravedlivě požadovat na poškozených, aby využili právní prostředky, které mají k dispozici k dovolání se členským státem upírané přednosti a přímého účinku práva EU, neboť poškození měli bezvýhradnou povinnost předčasně uhradit předmětnou částku daně, a i kdyby vnitrostátní soud rozhodl, že předčasná splatnost daně je v rozporu s právem EU, nemohly se dotčené osoby domoci splatných úroků z této částky a v případě jejího neuhrazení by se vystavili nebezpečí případné pokuty a exekuce.

Podrobnější rozbor dvou základních příčin vzniku škody, za které je členský stát EU odpovědný, bude předmětem navazujících kapitol.

Jedná se o porušení povinnosti

- a) členského státu řádně transponovat a implementovat směrnice EU a
- b) vnitrostátního soudu rozhodujícího v poslední instanci, předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, za podmínek stanovených v čl. 267 třetím pododstavci SFEU.

#### **6.4. Speciální odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci neprovedením řádné transpozice a implementace směrnice**

Odpovědnost členského státu za škodu vzniklou v důsledku neprovedení řádné transpozice směrnice, byla zásadně vymezena rozsudkem Soudního dvora ve věci *Francovich*<sup>194</sup>, jako první z typů speciální odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci nesplněním povinností uložených právem EU. Odpovědnost za škodu je spolu s přímým a nepřímým účinkem směrnic, prostředkem zajištění efektivity práva EU vzhledem k jednotlivci,

---

<sup>192</sup> Viz např. rozsudky ve spojených věcech C-104/89 a C-37/90 *Mulder a další proti Radě a Komisi*, Sběrka rozh. 1992, s. I-3061, bod 33 a výše citovaný rozsudek *Brasserie du pêcheur*, bod 85.

<sup>193</sup> C-397/98 a C-410/98 *Metallgesellschaft a další*, Sběrka rozh. 2001, s. I-1727, body 104 a 106.

<sup>194</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-6/1990 a C-9/1990 *Andrea Francovich a Daniela Bonifaci a ostatní proti Italské republice*, Sběrka rozh. 1991, s. I-5327.

jehož subjektivní práva mohou být vadným postupem, nebo nečinností orgánů členského určitého členského státu dotčena.

Podnikněme nyní zevrubnější exkurz do oblasti směrnicevého práva, který nám poskytne nezbytný základ k proniknutí do problematiky vymezeného speciálního typu odpovědnosti.

### **Směrnicevé právo Evropské unie<sup>195</sup>**

Směrnice je specifickým nástrojem práva EU, sloužícím k unijně konformní harmonizaci vnitrostátního práva členských států Unie.

Směrnice je vymezena v čl. 288 SFEU spolu s dalšími, obecně nebo individuálně závaznými právními prostředky (nařízení, rozhodnutí), které jsou orgány Unie oprávněny vydat ke splnění svých úkolů.

*„Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.“*

Určení adresáta směrnice – členského státu může být vymezeno buď obecně tak, že je směrnice závazná pro všechny členské státy EU, nebo nově na základě Lisabonské smlouvy podle čl. 297 odst. 2 pododstavec druhý, uvedením členských států, kterým je určena.

Cílová právní norma je tedy obsažena v právním předpisu, vydaném příslušným orgánem členského státu, vybaveným normotvornou pravomocí, ale její účel a obsah je do značné míry určen obsahem příslušné směrnice, která je prvotním legislativním důvodem vzniku cílové právní normy. Jinými slovy, formálním pramenem cílové právní normy je, v mezích své působnosti závazný vnitrostátní právní předpis, avšak zdrojem jeho normativního obsahu je příslušná směrnice.

Výsledek, jehož má být přijetím vnitrostátních opatření dosaženo, může být vyjádřen buď teleologicky, tj. popisem účelu, resp. cílového stavu vymezené oblasti společenských vztahů, nebo normativně, tj. vymezením obsahu právních norem, které mají být uvedeny do právního řádu členských zemí. V praxi vydávané směrnice, pak užívají obou způsobů. Určité kontroverze vyvolává praxe, kdy požadovaný výsledek je směrnicí specifikován tak detailním předpisem obsahu právních norem, jejichž prostřednictvím má být dosaženo požadovaného cíle, že již orgánům členských států nezbývá prostor pro volbu formy a prostředků. Podle rozsudku Soudního dvora ve věci *ENKA*<sup>196</sup>, takto detailní předpis není v rozporu se Smlouvou,

---

<sup>195</sup> Vypracováno s využitím Král 2002.

<sup>196</sup> C-31/77 *ENKA*, Sbírka rozh. 1977, s. 2203.

pokud to vyžaduje účel, pro který byla směrnice přijata. To by však znamenalo, že by v extrémním případě, mohla směrnice, co do podoby, či obsahu, splynout s nařízením.

Splnění povinnosti uložené členskému státu ve Směrnici nespočívá pouze v přijetí formálně právních opatření, tj. zejména vydání právních předpisů transponujících danou směrnici, ale současně v umožnění a zajištění jejich praktické aplikace, přijetím dalších obecných i zvláštních opatření, nutných ke splnění závazku dosáhnout požadovaného výsledku směrnice<sup>197</sup>. Povinnost členského státu, vyplývající se směrnice je plně splněna až tehdy, pokud členský stát udělal vše, co by na něm bylo možné v daném okamžiku rozumně požadovat k dosažení daného výsledku. Takový stav lze označit za implementaci směrnice.

V případě, že výsledkem stanoveným směrnicí je založení určitých subjektivních práv a povinností jednotlivcům, nelze za implementaci směrnice označit stav, kdy jsou sice příslušná práva a povinnosti stanovena vnitrostátním právním předpisem, avšak není zajištěna jejich efektivní vymahatelnost.

Přímým adresátem transpozičních a implementačních povinností vyplývajících ze směrnic jsou členské státy jimž je směrnice určena a ve vymezených oblastech též orgány a instituce Unie<sup>198</sup>. Členské státy pak tyto povinnosti plní prostřednictvím svých orgánů. Odpovědnost za jejich nesplnění však nese stát bez ohledu na nezávislost daného orgánu v rámci ústavní dělby moci. Krajním takovým případem je odpovědnost státu za porušení práva EU způsobené rozhodovací činností vnitrostátních soudů<sup>199</sup>. Toto unitární pojetí státu pochází z klasické teorie mezinárodního práva veřejného, které je právním základem primárního práva Unie a jedním ze zdrojů práva EU.

Směrnice patří, vedle nařízeních, rozhodnutí, doporučení a stanovisek, mezi právní akty Unie. Jejich platnost, jako předpoklad závaznosti, je ve vedle jejich vyhlášení podmíněna legislativním zmocněním k jejich vydání. Toto zmocnění nemá povahu individuálního aktu, jehož původcem by byly přímo členské státy, ale je obsaženo v konstitutivním jádru práva Evropské unie, které je tvořeno skupinou mezinárodních smluv (tzv. Zřizovacích a na ně navazujících smluv a protokolů<sup>200</sup>), uzavřených mezi členskými státy Evropské unie. Tyto

---

<sup>197</sup> K tomu srovnej princip loajality členského státu vymezený čl. 4 odst. 3 SEU.

<sup>198</sup> Pokud se předmět směrnice dotýká ochrany osobních údajů fyzických osob při jejich zpracování a pohybu, či užití, uplatní se podle čl. 16 SFEU i ve vztahu k institucím a orgánům Unie.

<sup>199</sup> Prvním takovým případem je rozsudek C-224/01 *Köbler*, 2003, ve kterém Soudní dvůr rozhodl o odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou nepoložením předběžné otázky soudem posledního stupně.

smlouvy jsou základem nadstátního autonomního právního řádu a mezinárodní organizace – Evropské unie, s mezinárodně právní subjektivitou a pravomocí vytvářet, ve vymezených oblastech, právní normy závazné nejen pro členské státy, ale za určitých podmínek též pro vnitrostátní subjekty. Tento smluvní základ práva Evropské unie se označuje primárním právem EU. Normativní právní akty (nařízení a směrnice) a individuální právní akty (rozhodnutí) vydávané orgány Evropské unie, na základě zmocnění, způsobem a za podmínek upravených primárním právem, se označují sekundárním právem EU. Směrnice, které jsou určeny všem členským státům se podle čl. 297 odst. 2 SFEU vyhláší v Úředním věstníku Evropské unie a vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení. Ostatní směrnice nabývají účinku vůči členským státům, kterým jsou určena, oznámením.

Primární právo poskytuje nejen právní základ pro vydání daného právního aktu, odpovídajícího účelu, jehož má být tímto aktem dosaženo, ale určuje též postup přijímání tohoto aktu orgány EU a rozsah jeho závaznosti pro jeho adresáty. V případě směrnic je rozsah závaznosti dán podmínkami, za kterých je členský stát oprávněn se odchýlit od výsledku předepsaného směrnicí, nebo způsobu jeho dosažení. Oprávnění přímého adresáta směrnice odchýlit se od požadovaného výsledku není dáno pouze příslušnými ustanoveními primárního práva, představujícími právní základ pro vydání dané směrnice<sup>201</sup>, ale též způsobem vyjádření požadovaného výsledku<sup>202</sup>, nebo přímo připuštěním odchylky tzv. derogační klauzule obsaženou v dané směrnici<sup>203</sup>. Obecným měřítkem legality směrnice je v této souvislosti test nediskriminace, tzn. analýza zjišťující, zda odchýlná úprava neslouží jako prostředek svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy a nebrání fungování vnitřního trhu.

Provedení řádné transpozice je povinností členského státu, jako přímého adresáta směrnice, vyplývající s primárního práva Unie. Důsledkem porušení této povinnosti je vznik

---

<sup>200</sup> Jak již bylo uvedeno podrobněji v úvodní kapitole, je, po revizi Zřizovacích smluv Lisabonskou smlouvou, konstitutivní jádro práva EU obsaženo ve Smlouvě o fungování Evropské unie a Smlouvě o Evropské unii.

<sup>201</sup> Pokud je směrnice vydána na základě čl. 114, 153/2, 168/4a, 153/4 a 192 SFEU, pak se lze od úpravy obsažené ve směrnici odchýlit, aniž by to výslovně připouštěla sama směrnice.

<sup>202</sup> Směrnice může obsahovat legislativní cíl, rámec v podobě zásad (např. rovnost v odměňování mužů a žen), legislativní příkazy, určené členským státům, nebo též více, či méně detailně formulované právní normy, určené jejím konečným adresátům, které je nutné přenést do transpozičního právního předpisu.

<sup>203</sup> Směrnice obvykle nařizují dosažení určitého minimálního standardu, přičemž členské státy jsou oprávněny zachovávat, nebo zavést pravidla přísnější, resp. pro adresáty příznivější. Derogační klauzule může spočívat např. i v oprávnění vyloučit účinky směrnice na některé skupiny adresátů (např. malé podniky, zaměstnanci se zkrácenými pracovními úvazky apod.).

odpovědnosti členského státu. Sekundárními povinnostmi, plynoucími z této odpovědnosti jsou:

- (i) přijetí rozsudkem Soudního dvora uložených opatření ke splnění povinnosti řádného provedení transpozice v dodatečné lhůtě, podle čl. 260 odst. 1 SFEU;
- (ii) zaplacení finanční sankce v podobě paušální částky, nebo penále, příp. obojí, na základě rozsudku Soudního dvora podle čl. 260 odst. 3 SFEU;
- (iii) zaplacení náhrady škody jednotlivci, jemuž vznikla neprovedením řádné transpozice směrnice škoda.

## Účinky směrnice

**1.** Hlavním účinkem platně vydané směrnice je její **schopnost zavazovat členské státy** a v omezené míře též orgány Unie<sup>204</sup>, k plnění transpozičních a implementačních povinností. Ke splnění těchto povinností je směrnicí vždy poskytnuta transpoziční lhůta, potřebná k přípravě a přijetí odpovídajících opatření.

Jak již bylo zmíněno, může se v praxi podoba a obsah směrnice do značné míry přibližovat nařízení, které je však na rozdíl od směrnice bezprostředně aplikovatelné a přímo účinné ve všech členských státech. Transpoziční praxe však přiměla ESD k přiznání omezené přímé účinnosti též směrnicím<sup>205</sup>.

**2.** Směrnice může být **přímo účinná** a bezprostředně aplikovatelná v členských státech, tzn. vyvolávat zamýšlené právní účinky vůči cílovým adresátům, zejména zakládat subjektivní práva jednotlivcům, jichž se tito jednotlivci mohou účinně dovolat před příslušnými vnitrostátními orgány, aniž by došlo k transpozici jejího obsahu do vnitrostátního právního řádu, za těchto podmínek:

- (i) uplynutí transpoziční lhůty;
- (ii) neprovedení řádné transpozice ve smyslu přijetí odpovídajících opatření k úplnému a funkčnímu naplnění cílů požadovaných směrnicí;

---

<sup>204</sup> Např. pokud jde o akty EU týkající se ochrany fyzických osob při zpracování osobních údajů podle čl. 16 SFEU.

<sup>205</sup> Viz C-41/1974 *Van Duyn*, Sběrka rozh. 1974, s. 1337; C-8/1981 *Becker*, Sběrka rozh. 1982, s. 53, body 25 a 27.



- (iii) dostatečná přesnost a bezpodmínečnost<sup>206</sup> ustanovení směrnice, umožňující v případě neprovedení řádné transpozice její bezprostřední aplikaci příslušnými vnitrostátními orgány;
- (iv) vytváří předpoklady vzniku aktivní legitimace subjektu pro dovolání se subjektivního práva, které mělo být založeno řádnou transpozicí, nebo jiného práva, které bylo řádným neprovedením směrnice dotčeno;
- (v) bezprostřední aplikace směrnice nezakládá povinnosti jednotlivcům.

Subjektem, který je oprávněn se dovolat vnitrostátními soudními, nebo správními prostředky přímých účinků směrnice, která nebyla řádně transponována je jakákoliv soukromá osoba, která je adresátem práv předvídaných směrnicí. Takto založených subjektivních práv se však lze dovolat pouze vůči státu, nikoliv vůči jiným soukromým osobám, což bývá označováno za vertikální přímý účinek směrnic. Stát jako adresát povinností, v rámci tohoto vertikálního vztahu, bývá Soudním dvorem pojímán širěji, než je tomu u transpozičních a implementačních povinností. Bývají zde zahrnovány i státní zdravotnické a sociální zařízení, či organizace<sup>207</sup>, nebo podniky<sup>208</sup>.

Co se týče podmínky určitosti ustanovení směrnice způsobilé založit subjektivní práva jednotlivci, jichž se může dovolat před vnitrostátním soudem členského státu, za účelem zpochybnění vnitrostátní právní úpravy, která je s ní neslučitelná, pak z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že okolnost, že ustanovení směrnice poskytuje členským státům možnost zvolit si mezi více možnými způsoby transpozice k dosažení výsledku stanoveného směrnicí, nutně nevylučuje, že obsah práv takto přiznaných jednotlivcům může být s dostatečnou přesností určen již na základě samotných ustanovení směrnice<sup>209</sup>. Stejně tak bezpodmínečnost formulace směrnicí požadovaného výsledku, nemůže být zpochybněna poskytnutým prostorem pro uvážení, který směrnice vyhrazuje členskému státu. Pro příklad lze

---

<sup>206</sup> Bezpodmínečností se rozumí nezávislost aplikace na přijetí prováděcích opatření, nebo stanovení dodatečných transpozičních lhůt. Ustanovení směrnice je bezpodmínečné i tehdy, pokud je členskému státu poskytnuta volnost uvážení při stanovení výsledku v rámci určitých mezí, případně odchýlení se od požadovaného výsledku stanoveným způsobem.

<sup>207</sup> Viz např. C-152/84 *Marshall*, Sběrka rozh. 1986, s. 723.

<sup>208</sup> C-188/89 *Foster*, Sběrka rozh. I-1990, s. 3313, bod 20.

<sup>209</sup> Viz v tomto smyslu, výše uvedený rozsudek *Francovich a další*, bod 17 a rozsudky C-253/96 až C-258/96 *Kampelmann a další*, Sběrka rozh. 1997, s. I-6907, bod 39; C-226/07 *Flughafen Köln/Bonn*, Sběrka rozh. 2008, s. I-05999, bod 30 a C-138/07 *Belgische Staat proti Cobelfret NV*, Sběrka rozh. 2009, s. I-00731, bod 50.

uvést čl. 14 odst. 1 směrnice 2003/69<sup>210</sup>, podle kterého jsou osvobození udělena uvedenými státy „za podmíněk, které samy stanoví za účelem správného a jednoznačného uplatnění takových osvobození od daně a předcházení daňovým únikům, vyhýbání se daňovým povinnostem nebo zneužití daňového režimu“. Podle judikatury vztahující se k uvedené situaci pak platí, že členský stát nemůže namítat vůči daňovému poplatníkovi, který může prokázat, že jeho daňové postavení skutečně spadá do jedné z kategorií osvobození stanovených směrnicí, skutečnost, že tento stát nepřijal ustanovení určená právě k usnadnění použití tohoto osvobození<sup>211</sup>.

Jak sestupný vertikální účinek (stát – jednotlivec)<sup>212</sup>, tak horizontální přímý účinek směrnic (jednotlivec – jednotlivec), spočívající v aplikaci řádně netransponované směrnice, jejímž důsledkem by bylo uložení povinnosti jednotlivcům, byly vyloučeny rozsudkem ve věci *Marshall a Faccini Dori*<sup>213</sup>. Pokud by tomu tak nebylo, znamenalo by to přiznání pravomoci orgánům Unie ukládat jednotlivcům povinnosti, ačkoliv je tato pravomoc vyhrazena na přijímání nařízení nebo rozhodnutí<sup>214</sup>. Průlomem do této zásady byly rozsudky, vedoucí k vytvoření teorie trojstranných vztahů (jednotlivec-stát-jednotlivec)<sup>215</sup>, na základě které je ukládána povinnost jednotlivcům v civilním řízení v důsledku tzv. vedlejšího přímého účinku směrnice (viz podrobněji níže).

Zásadně platí, že za splnění výše uvedených podmínek je řádně netransponovaná směrnice přímo účinná od okamžiku uplynutí transpoziční lhůty. Pokud později Soudní dvůr svým rozsudkem konstatuje, že ustanovení dané směrnice není řádně transponováno, mohou jen zcela výjimečné okolnosti přimět Soudní dvůr k tomu, aby na základě obecného právního principu právní jistoty, který je vlastní právnímu řádu EU, omezil časové účinky svého

---

<sup>210</sup> Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny (Úř. věst L 283, s. 51; Zvl. vyd. 09/01, s. 405).

<sup>211</sup> Viz rozsudky C-226/07 *Flughafen Köln/Bonn GmbH v. Hauptzollamt Köln*, Sbíрка rozh. 2008, s. I-05999, C-8/81 *Becker*, Sbíрка rozh. 1982, s. 53, bod 33; C-346/97 *Braathens*, Sbíрка rozh. 1999, s. I-3419, bod 31; C-141/00 *Kügler*, Sbíрка rozh. 2002, s. I-6833, bod 52; C-45/01 *Dornier*, Sbíрка rozh. 2003, s. I-12911, bod 79 a C-453/02 a C-462/02 *Linneweber a Akritidis*, Sbíрка rozh. 2005, s. I-1131, bod 34.

<sup>212</sup> Viz rozsudek X ve spojených věcech C-74/95 a C-129/95, Sbíрка rozh. 1996, s. I-6609.

<sup>213</sup> C-152/84 *Marshall*, Sbíрка rozh. 1986, s. 723; C-91/92 *Faccini Dori*, Sbíрка rozh. 1994, s. I-3325.

<sup>214</sup> V tomto smyslu C-192/94 *El Corte Inglés*, Sbíрка rozh. 1996, s. I-1281, bod 17.

<sup>215</sup> V oblasti zadávání veřejných zakázek jde o rozsudek C-103/88 *Fratelli Costanzo*, Sbíрка rozh. 1989, s. 1839; ohledně prodeje farmaceutických přípravků rozsudek C-201/94 *Smith & Nephew a Primecrown*, Sbíрка rozh. 1996, s. I-5819 a ohledně technických předpisů rozsudky C-194/94 *CIA Security Internacional*, Sbíрка rozh. 1996, s. I-2201 a C-443/98 *Unilever*, Sbíрка rozh. 2000, s. I-7535.

rozsudku a tím i možnost všech zúčastněných osob dovolávat se ustanovení, jehož výklad podal, za účelem zpochybnění právních vztahů založených v dobré víře. Aby bylo možné o takovém omezení rozhodnout, je nezbytné, aby byla splněna dvě podstatná kritéria, a to dobrá víra zúčastněných osob a riziko závažných obtíží<sup>216</sup>.

**3. Vedlejšíím přímým účinkem** lze označit bezprostřední negativní aplikaci obsahu netransponované směrnice jako měřítko legality vnitrostátních právních předpisů<sup>217</sup>. Následkem nesouladu některého vnitrostátního právního předpisu s obsahem netransponované směrnice může být jeho neaplikovatelnost<sup>218</sup>. To je specifickým projevem principu přednosti práva Společenství a s ním spojené „objektivní“ povinnosti zabezpečit, aby bylo dosaženo cíle sledovaného směrnicí, a zejména zdržet se uplatňování odporujících norem vnitrostátního práva, kterou obecně mají vnitrostátní soudy, jakož i všechny orgány veřejné moci členských států<sup>219</sup>. Na základě této argumentace je možné směrnicí přiznat i omezený horizontální účinek ve sporu mezi soukromoprávními subjekty, pokud by jejím jediným účinkem bylo „vyřazení“ jí odporujících vnitrostátních norem s cílem uvolnit cestu jiným vnitrostátním normám, na kterých pak může účastník sporu založit svůj nárok. Z tohoto úhlu pohledu by směrnice sama nezaujala v hmotněprávním smyslu místo jí odporující vnitrostátní normy, nebo vyjádřeno slovy judikatury v rozsudcích *Marshall* a *Faccini Dori*<sup>220</sup> „neukládala by sama povinnosti jednotlivci“. Pokračující tendence směrem k přiznání horizontálního účinku, objevující se v rozsudcích, uvedených výše v souvislosti s teorií trojstranných vztahů, se otevřeně manifestovala rozsudkem ve věci *Wells*<sup>221</sup>, kde Soudní dvůr poprvé přímo uvedl, že „*negativní dopady na práva třetích osob, i pokud jsou tyto dopady jisté, nemohou odůvodnit, aby byla jednotlivci odepřena možnost dovolávat se ustanovení směrnice vůči členskému státu*“. Je třeba však poznamenat, že rozsudek *Wells* se týká trojstranného vztahu v tom smyslu, že se v něm zaprvé a především jedná o splnění povinnosti vyplývající ze směrnice členským státem,

---

<sup>216</sup> Viz rozsudek C-313/05 *Brzeziński*, Sběrka rozh. 2007, s. I-513, bod 56 a zde citovaná judikatura.

<sup>217</sup> Viz v tomto smyslu např. výše uvedené rozsudky *CIA Security International a Unilever*.

<sup>218</sup> Nejde pochopitelně o neaplikovatelnost daného vnitrostátního předpisu jako celku, ale pouze té části, či pouze právní normy, která je v rozporu s obsahem netransponované směrnice.

<sup>219</sup> Viz v tomto smyslu rozsudky C-72/95 *Kraaijeveld a další*, Sběrka rozh. 1996, s. I-5403, body 55 až 61 a C-103/88 *Costanzo*, Sběrka rozh. 1989, s. 1839, bod 33.

<sup>220</sup> C-152/84 *Marshall*, Sběrka rozh. 1986, s. 723, bod. 48; C-91/92 *Faccini Dori*, Sběrka rozh. 1994, s. I-3325, bod 20 a C-201/02 *Wells*, Sběrka rozh. 2004, s. I-723, bod 56.

<sup>221</sup> C-201/02 *Wells*, Sběrka rozh. 2004, s. I-723, bod 57.

příčemž z toho vyplývající vliv na jednotlivce představuje pouze vedlejší účinek této povinnosti<sup>222</sup>.

**4. Nepřímý účinek směrnice** pak spočívá v povinnosti orgánů členského státu aplikovat vnitrostátní právo v plné jeho šíři<sup>223</sup>, co možná v souladu s řádně netransponovanou směrnicí<sup>224</sup>. Přitom platí, že povinnost eurokonformního výkladu je omezena obecnými právními zásadami, zejména zásadou právní jistoty a zásadou zákazu zpětné účinnosti, a nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*<sup>225</sup> a v neprospěch obžalovaného v trestním řízení<sup>226</sup>. Předpokladem eurokonformního výkladu nějakého ustanovení vnitrostátního právního předpisu je existence několika možných a odůvodněných výkladů normativního významu tohoto ustanovení, z nichž alespoň jedno je v souladu s obsahem řádně netransponované směrnice. Vnitrostátní orgán, který aplikuje daný právní předpis, je pak povinen upřednostnit právě eurokonformní výklad. Směrnice se sice okamžikem své účinnosti stává součástí práva EU integrovaného do vnitrostátních právních řádů členských států, nicméně není dosud přesvědčivě dovozeno, že do uplynutí transpoziční lhůty zavazuje členské státy více, než k přípravě transpozičních opatření a naopak ke zdrženlivosti k přijetí takových opatření, které by mohly ohrozit dosažení výsledku stanoveného směrnicí (viz tzv. blokační účinky směrnice). Další účinky, vč. vzniku povinnosti směrnici konformního výkladu, nastávají až uplynutím transpoziční lhůty. Nepřímý účinek lze považovat za měkčí a k vnitrostátnímu právu ohleduplnější způsob působení řádně netransponované směrnice. Pokud přímý účinek směrnice v zásadě vylučuje, až na výše uvedené výjimky, takovou bezprostřední aplikaci směrnice, jejímž důsledkem by bylo uložení povinnosti jednotlivcům, ať již v rovině vertikální, tak horizontální, musí to platit tím spíše u účinků nepřímého. To však neznamená, že by směrnici konformní výklad nemohl vyústit ve

---

<sup>222</sup> Z novější judikatury ve stejném smyslu např. rozsudek ve spojených věcech Arcor C-152/07 až C-154/07 ze dne 17.7.2008.

<sup>223</sup> C-106/89 *Marleasing*, Sběrka rozh. 1990, s. 4135 a C-131/97 *Carbonari a další*, Sběrka rozh. 1999, s. I-1103, bod 49 a 50.

<sup>224</sup> C-14/83 *Von Colson a Kamann*, Sběrka rozh. 1984, s. 1891, bod 26; C-106/89 *Marleasing*, Sběrka rozh. 1990, s. I-4135, bod 8; C-63/97 *BMW*, Sběrka rozh. 1999, s. I-905, bod 22; C-240/98 až C-244/98 *Océano Grupo Editorial a Salvat Editores*, Sběrka rozh. 2000, s. I-4941, bod 30 a C-408/01 *Adidas-Salomon a Adidas Benelux*, Sběrka rozh. 2003, s. I-12537, bod 21.

<sup>225</sup> V tomto smyslu viz rozsudky C-105/03 *Pupino*, Sběrka rozh., 2005 s. I-5285, body 44, 47 a C-212/04 *Adeneler a další*, Sběrka rozh. 2006, s. I-6057, bod 110.

<sup>226</sup> C-80/86 *Kolpinghuis*, Sběrka rozh. 1987, s. 3969, body 11 a 14; spojené věci C-206/88 a 207/88 *Vessoso a Zanetti*, Sběrka rozh. 1990, s. 1461.

zhoršení právního postavení dotčených jednotlivců, jak se tomu stalo např. v případě *Marleasing*.

Zpětný účinek směrnici konformního výkladu ke dni uplynutí transpoziční lhůty připouští Soudní dvůr pouze tehdy, pokud vnitrostátní právní úprava zpětný účinek výslovně a jednoznačně připouští<sup>227</sup>.

Horizontální účinky směrnice připustil Soudní dvůr ve zvláštních případech v rozsudcích *Mangold*<sup>228</sup> a *Kücükdeveci*<sup>229</sup>. V těchto rozsudcích došlo k uznání vzájemně zprostředkovaného vnitrostátního horizontálního účinku směrnice EU a obecné právní zásady, kterou tato směrnice konkretizuje (v daném případě zásadu nediskriminace)<sup>230</sup>.

## 5. Blokační účinky

Blokační účinky směrnice jsou dvojího druhu. První, působí v době trvání transpoziční lhůty, kdy vylučuje, aby členský stát v této době přijal taková opatření, která by mohla vážně ohrozit dosažení výsledků, stanovených směrnicí<sup>231</sup>. Druhé, působí po marném uplynutí transpoziční lhůty. Pokud členský stát, který do svého vnitrostátního právního řádu neprovedl ustanovení směrnice řádně a včas, nemůže vůči občanům členských států Unie použít omezení, která by mohla být uložena podle těchto ustanovení směrnice, pokud by byla řádně transponována<sup>232</sup>.

Pokud si členský stát při transpozici zvolil jeden z možných systémů, upravených touto směrnicí, nemůže se rovněž dovolávat účinků či omezení, které by mohly vyplývat z uplatňování jiného alternativního systému, upraveného touto směrnicí<sup>233</sup>.

## 6. Odpovědnost členského státu za porušení práva EU

Povinnost řádně transponovat a implementovat směrnici je členskému státu uložena primárním právem (čl. 288 SFEU). Stanovení právních následků porušení této povinnosti je obsahem

---

<sup>227</sup> Z novějších rozsudků např. C-268/06 *Impact proti Minister for Agriculture and Food a další*, Sběrka rozh. 2008, s. I-02483, body 102 až 104.

<sup>228</sup> Věc C-144/04 *Mangold*, Sb. rozh. 2005, s. 9981.

<sup>229</sup> Věc C-557/07 *Kücükdeveci*, z 19. 1. 2010.

<sup>230</sup> Srovnej Král, R. Vnitrostátní účinky směrnic EU před uplynutím lhůty k jejich transpozici. *Jurisprudence* 5/2010.

<sup>231</sup> C-129/96 *Inter-Environmental Wallonie*, Sběrka rozh. 1997, s. 7411.

<sup>232</sup> Viz např. rozsudek C-184/04 *Uudenkaupungin kaupunki*, Sběrka rozh. 2006, s. I-3039, bod 28 a zde citovaná judikatura.

<sup>233</sup> Viz např. rozsudek C-138/07 *Belgische Staat proti Cobelfret NV*, ze dne 12. února 2009, bod 50, týkající se výkladu čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 90/435/EHS ze dne 23. července 1990 o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států (Úř. věst. L 225, s. 6; Zvl. vyd. 09/01, s. 147).

obecné odpovědnosti členského státu za porušení práva EU. Procesním prostředkem, kterým se na úrovni Společenství tato odpovědnost uplatňuje, resp. kterým je splnění primární povinnosti vymáháno, je řízení pro porušení smlouvy podle čl. 258 až 260 SFEU. Pokud ani toto dvoustupňové řízení nevede ke splnění povinnosti členského státu řádně transponovat a implementovat danou směrnici, může být členskému státu uložena rozhodnutím ESD sekundární povinnost uhradit peněžitou sankci podle čl. 260 odst. 2 SFEU.

## **7. Odpovědnost členského státu za škodu**

Posledním účinkem směrnice, která nebyla řádně transponována a implementována je vznik odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci. Jak již bylo uvedeno výše v kapitole věnované tomuto tématu, jde o speciální typ odpovědnosti členského státu za porušení povinností uložených právem EU, která byla poprvé zavedena rozsudkem Soudní dvůr ve věci *Francovich*<sup>234</sup>.

### **Podmínky splnění transpoziční povinnosti**

Pro posouzení vzniku výše uvedené odpovědnosti členského státu je nanejvýš důležité znát podmínky náležitého splnění transpoziční povinnosti.

Transpozici a implementaci směrnice lze považovat za řádnou, či náležitou pokud:

- (i) Členský stát přijme odpovídající opatření v transpoziční lhůtě stanovené směrnicí;
- (ii) Transpoziční opatření správně a úplně provádí obsah směrnice;
- (iii) Transpoziční opatření má formu adekvátní obsahu směrnice;
- (iv) Je zajištěna náležitá aplikace, dodržování a efektivní vymahatelnost transpozičních opatření.

Dodržení transpoziční lhůty je striktně vyžadováno a Soudní dvůr odmítá valnou většinu legislativních, právních, výkladových, politických, finančně-ekonomických, či administrativních překážek jako důvodů pro ospravedlnění prodlení členského státu<sup>235</sup>. Vzhledem k principu presumpce platnosti právních předpisů, uznávaném i ve vnitrostátních právních řádech kontinentálního typu, nepřipouští Soudní dvůr prodloužení transpoziční lhůty

---

<sup>234</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-6/1990 a C-9/1990 *Andrea Francovich a Daniela Bonifaci a ostatní proti Italské republice*, Sběrka rozh. 1991, s. I-5327.

<sup>235</sup> Viz odkaz na judikaturu Soudního dvora v Král 2002, str. 55, 56.

ani pokud je daná směrnice napadena žalobou na neplatnost aktu orgánu EU podle čl. 263 SFEU<sup>236</sup>.

Podle názoru autora této práce nemůže být ospravedlnitelným důvodem transpozičního prodlení ani rozpor obsahu směrnice, který má být transponován vnitrostátním opatřením, s mezinárodněprávními závazky, vyplývajícími z mezinárodních smluv, uzavřených daným členským státem před jeho vstupem do EU. Přijetí transpozičního právního předpisu, rozporného s mezinárodní smlouvou není porušením mezinárodních závazků daným členským státem. Podle výroku Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti, vyjádřeném v posudku ve věci *Polského Horního Slezska (1926)*: „Z pohledu mezinárodního práva i Dvora, jenž je jeho orgánem, jsou vnitrostátní zákony, stejně jako soudní rozhodnutí, či administrativní opatření, pouhými fakty, projevy vůle států.“ Obsahová neslučitelnost právních norem obsažených ve vnitrostátně recipované mezinárodní smlouvě a ve vnitrostátním právním předpisu, se řeší uplatněním principu aplikační přednosti mezinárodní smlouvy před zákonem<sup>237</sup>. Existence mezinárodního závazku, rozporného s obsahem směrnice, který má být transponován do právního řádu daného členského státu, může být tedy nejvýše překážkou implementace směrnice. Tuto překážku je však členský stát povinen odstranit na základě principu loajality podle čl. 4 odst. 3 SEU a 351 SFEU SES.

Volba formy transpozičního opatření je sice ponechána článkem 288 SFEU na členských státech, nicméně judikatura Soudní dvůr jednoznačně upřednostňuje využití formy obecně závazného právního předpisu<sup>238</sup>, a to bez výjimky tehdy, pokud směrnice předvídá založení práv a povinností jednotlivcům<sup>239</sup>. Není přitom nezbytné, aby směrnice byla transponována pouze jedním právním předpisem, avšak právní síla transpozičních právních předpisů by měla odpovídat alespoň úrovni vnitrostátních právních předpisů, které upravovaly odpovídající právní materii před transpozicí<sup>240</sup>. Z důvodu transparentnosti, též sami směrnice obvykle vyžadují, aby odpovídající vnitrostátní právní předpisy výslovně uváděly, jakou směrnicí transponují.

---

<sup>236</sup> Viz např. rozsudek C-74/91 *Komise v. Německo*, Sběrka rozh. I-1992, s. 5437.

<sup>237</sup> V ČR se uplatňuje na základě čl. 10 Ústavy.

<sup>238</sup> Např. rozsudky C-339/87 *Komise proti Nizozemí*, Sběrka rozh. I-1990, s. 851, bod 22 a 25; C-214/98 *Komise proti Řecku*, Sběrka rozh. 2000, bod 23.

<sup>239</sup> Viz např. C-197/96 *Komise v. Francie*, Sběrka rozh. I-1997, s. 1501, bod 15.

<sup>240</sup> C-197/96 *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, Sběrka rozh. 1997, s. I-01489, bod 14.

Pro zajištění náležité aplikace a efektivní vymahatelnosti transpozičních opatření je nezbytné, aby transpozici a implementaci směrnice doprovázelo i stanovení sankcí, procesních prostředků a orgánů, jež budou rozhodovat o porušení povinností, uložených transpozičními opatřeními. V unijní legislativě i judikatuře se prosazuje obecný požadavek, aby sankce, stanovené vnitrostátními právními řády členských států za porušení práva EU, byly dostatečně účinné, přiměřené a odrazující<sup>241</sup>. Z principu procesní autonomie členských států rozvíjeném judikaturou Soudního dvora<sup>242</sup> vyplývá, že při neexistenci unijní právní úpravy v dané oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z práva EU, za předpokladu, že tyto podmínky nejsou méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva. Výše popsany princip procesní rovnocennosti byl dále doplněn o princip efektivity<sup>243</sup>, požadující, aby procesní podmínky na vnitrostátní úrovni členských států prakticky neznemožňovaly, či nadměrně neztěžovaly ochranu a domožení se unijních práv jednotlivci. Požadavku na zajištění stejné míry ochrany a vymahatelnosti práva, jako v případě obdobné vnitrostátní právní úpravy, jejímž zdrojem není právo EU, musí na druhé straně odpovídat i přístup vnitrostátních orgánů, rozhodujících ve věcech vymáhání práva EU i harmonizovaného unijního práva.

Uplatňování principu efektivity je korigováno požadavkem, aby byl každý případ, ve kterém vystává otázka, zda vnitrostátní procesní předpis činí výkon práv přiznaných jednotlivcům právním řádem Společenství nemožným nebo jej nadměrně ztěžuje, analyzován s ohledem na postavení tohoto předpisu v celém řízení, průběh řízení a zvláštnosti řízení před různými vnitrostátními orgány. Z tohoto hlediska je namístě případně zohlednit základní zásady vnitrostátního právního systému, jako například zásadu ochrany práv obhajoby, zásadu právní jistoty, řádný průběh řízení, ale i kontradiktornosti a dispozitivnosti, neumožňující soudci uplatnit důvody bez návrhu stran, odchýlit se od předmětu řízení a založit své rozhodnutí na

---

<sup>241</sup> Např. závěr stanoviska generálního advokáta Gervena k případu C-326/88 *Hansen*, Sběrka rozh. I-1990, s. 2911, bod 8; Směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování, bod 27 preambule a čl. 14; NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1412/2006 ze dne 25. září 2006 o některých omezujících opatření vůči Libanonu, bod 6 preambule a čl. 6/1.

<sup>242</sup> Např. rozsudky C-68/88 *Řecko proti Komisi*, Sběrka rozh. 1989, s. 2965; C-326/88 *Hansen*, Sběrka rozh. I-1990, s. 2911, bod 17 a C-7/1990 *Vandevenne*, Sběrka rozh. I-1991, s. 4371, bod 11.

<sup>243</sup> Viz rozsudky C-33/76 *Rewe v. Landwirtschaftskammer Saarland*, Sběrka rozh. 1976, s. 1989; C-45/76 *Comet v. Produktschap voor Siegerwassen*, Sběrka rozh. 1976, s. 2043; C-199/82 *Amministrazione della Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio*, Sběrka rozh. 1983, s. 3595, bod 14.



skutkových okolnostech, které nebyly stranami předloženy<sup>244</sup>. Princip efektivity například bez dalšího neukládá vnitrostátním soudům povinnost uplatnit bez návrhu důvod vycházející z ustanovení závazného právního předpisu EU, nezávisle na jeho významu pro právní řád EU, pokud mají účastníci řízení skutečnou možnost uplatnit před vnitrostátním soudem žalobní důvod založený na právu EU<sup>245</sup>. To se týká i směrnic, které nebyly řádně transponovány.

### **Vztah odpovědnosti za náhradu škody a přímých účinků směrnice**

Zavedením institutu náhrady škody se oslabil tlak představitelů právní nauky, generálních advokátů, i samotného Soudního dvora na rozšiřování přímých účinků směrnice do horizontální roviny právních vztahů<sup>246</sup>. Z rozsudku ve věci *Diamantis*<sup>247</sup> pak vyplývá, že pokud by dovolání se přímého účinku řádně netransponované směrnice vedlo k nepřiměřenému zásahu do práv třetích osob a jednotlivců, poškozený neprovedením řádné transpozice směrnice, má prakticky dosažitelnou možnost dovolat se odpovědnosti členského státu za škodu, měl by mít tento procesní prostředek přednost před dovoláním se přímého účinku.

### **Podmínky vzniku nároku na náhradu škody**

Vznik nároku na náhradu škody, způsobené neprovedením řádné transpozice směrnice, je podmíněn kumulativním splněním obecných podmínek odpovědnosti, které byly podrobně rozebrány v kapitole 6.2. Jedná se o:

- (i) směrnici stanovená cílová norma směřuje k založení subjektivních práv jednotlivců a obsah těchto práv je ze směrnice jednoznačně seznatelný,
- (ii) dostatečně závažné porušení směrnice členským státem,
- (iii) příčinná souvislost mezi porušením směrnice a vznikem škody.

Nejproblematictější podmínkou je závažnost porušení směrnice. Za dostatečně závažné porušení je považováno neprovedení transpozice směrnice v transpoziční lhůtě<sup>248</sup>. V případě

---

<sup>244</sup> Viz v tomto smyslu rozsudky C-430/93 a C-431/93 *Van Schijndel a van Veen*, Sbírnka rozh. 1995, s. I-4705, bod 19, C-312/93 *Peterbroeck*, Sbírnka rozh. 1995, s. I-4599, bod 14 a C-129/00 *Komise proti Itálii*, Sbírnka rozh. 2003, s. I-14637, bod 25.

<sup>245</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-222/05 až C-225/05 *J. van der Weerd a další, H. de Rooy sr. a H. de Rooy jr., Maatschap H. en J. van 't Oever a další a B. J. van Middendorp v. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, Sbírnka rozh. 2007, s. I-04233.

<sup>246</sup> V této souvislosti např. C-91/92 *Facciny Dori*, Sbírnka rozh. 1995, s. 366, bod 27.

<sup>247</sup> C-373/97 *Diamantis*, Sbírnka rozh. 2000, s. 1705.

<sup>248</sup> Spojené věci C-178, 179 a 188-190/94 *Dillenkofer a další*, Sbírnka rozh. 1996, s. 4845, bod 29.

nesprávné transpozice pak záleží na míře volného uvážení, která je dána členskému státu při volbě prostředků, formy a obsahu transpozičních opatření a na přesnosti, určitosti a jednoznačnosti formulace obsahu směrnice, která nebyla transponována správně.

K otázce, zda směrnice zakládá subjektivní práva jednotlivců přistupuje Soudní dvůr volněji než v případě určování přímých účinků neimplementované směrnice, když nevyžaduje, aby směrnice směřovala k přímo k ochraně individuálních zájmů dotčených jednotlivců, ale považuje za postačující, když směrnice má sloužit k ochraně alespoň obecných zájmů jednotlivců<sup>249</sup>.

### **Přičitatelnost jednání vnitrostátních orgánů členskému státu**

V případě odpovědnosti za škodu způsobené pozdní nebo vadnou implementací směrnice je členskému státu přičítáno zejména jednání, či opomenutí legislativních orgánů, v jejichž působnosti je provedení předmětné směrnice do vnitrostátního právního řádu. Okruh subjektů jejichž jednání může být v této souvislosti přičitatelné dotyčnému členskému státu, však Soudní dvůr rozšířil rozsudkem ve věci *Konstantinos Adeneler*<sup>250</sup> též na vnitrostátní soudy. Soudní dvůr v uvedeném rozsudku stanovil, že povinnost členských států nepřijímat opatření, která by vážně ohrozila výsledek uložený směrnicí, se vztahuje stejně tak na vnitrostátní soudní orgány. Proto soudní orgány členských států po datu nabytí účinnosti směrnice nesmí interpretovat vnitrostátní právo způsobem, který by po uplynutí lhůty pro provedení směrnice do vnitrostátního práva mohl vážně ohrozit plnění sledovaného cíle<sup>251</sup>.

Následující kapitola bude věnována dalšímu typu speciální odpovědnosti za škodu, způsobené nesplněním povinnosti členského státu iniciovat zahájení řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU.

---

<sup>249</sup> V tomto smyslu např. C-59/89 *Komise proti Německu*, Sbírka rozh. 1991, s. 2608 a C-387/97 *Komise proti Řecku*, Sbírka rozh. 2000, bod 94.

<sup>250</sup> C-212/04 *Konstantinos Adeneler*, Sbírka rozh. 2006, s. I-6057.

<sup>251</sup> C-212/04, body odůvodnění 122–123.

## **6.5. Speciální odpovědnost členského státu za škodu způsobenou porušením povinnosti vnitrostátního soudu iniciovat řízení o předběžné otázce podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie**

### **Institut předběžné otázky podle čl. 267 SFEU**

Jelikož je aplikace práva EU v členských státech EU decentralizovaná, je účelem řízení o předběžné otázce zachování jednoty aplikace práva EU napříč členskými státy EU. Jedině tak je možné zajistit rovný přístup jednotlivců k právům a svobodám zaručeným Zřizovacími smlouvami ve všech členských státech. Předpokladem jednotné aplikace práva EU je jeho jednotný výklad. Jednotný výklad pak může zajistit jedině centralizovaný orgán, kterým je Soudní dvůr. Aby mohl Soudní dvůr interpretovat právo EU při jeho praktické aplikaci, musí mu k tomu orgány, které právo EU aplikují, dát příležitost. Tuto příležitost dostává právě prostřednictvím institutu předběžné otázky pokládané vnitrostátními soudy v případech aplikace práva EU v konkrétních sporech.

Soudní dvůr nerozhoduje v rámci řízení o předběžné otázce žádný konkrétní spor, ale podává obecný výklad práva EU vztahující se k právní otázce jejíž správné zodpovězení je rozhodující ve sporu vedeném před vnitrostátním soudem. Jejím účelem je tedy zajistit správnou aplikaci práva EU vnitrostátním soudem.

Bez ohledu na existenci případné povinnosti je podnět k zahájení řízení o předběžné otázce je ve výlučné kompetenci národního soudce. Názor stran sporu v této věci není z formálního hlediska právně významný a soudce nemá povinnost případnému návrhu některé ze stran na položení předběžné otázky vyhovět. Řízení nemůže *ex officio* zahájit ani Soudní dvůr. Strany sporu však mohou nepoložení předběžné otázky soudem namítnout v rámci opravných prostředků a též cestou ústavní stížnosti.

Jelikož položení předběžné otázky závisí plně na uvážení soudce, musí být k zajištění účelu tohoto institutu vymezeny případy, kdy je k podání podnětu na zahájení řízení soudce povinen a vymahatelnost splnění této povinnosti zajištěna odpovědností.

### **Subjekty oprávněné iniciovat zahájení řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU**

Článek 267 SFEU umožňuje podat návrh na zahájení řízení o předběžné otázce výlučně „soudu členského státu“. Určení které orgány členských států spadají do rozsahu tohoto pojmu není dáno jejich formálním označením a ústavní úpravou procesní stránky vymáhání práva v členských státech, ale výkladem této definice Soudním dvorem, jako autonomního pojmu práva EU. Posuzování toho, zda předkládající orgán má povahu „soudu“ ve smyslu článku 267

SFEU, je založeno zejména na funkčním pojetí soudního orgánu<sup>252</sup>. Soudní dvůr při tom bere v úvahu souhrn okolností, jako je zákonný základ orgánu, jeho trvalost, závaznost jeho jurisdikce, kontradiktorní povaha řízení, použití právních norem orgánem, jakož i jeho nezávislost<sup>253</sup>.

Nicméně, pokud jde o kontradiktornost řízení u předkládajícího soudu, článek 267 SFEU nepodmiňuje možnost obrátit se na Soudní dvůr kontradiktorní povahou řízení, v rámci něhož vnitrostátní soud pokládá předběžnou otázku. Z uvedeného článku naproti tomu vyplývá, že vnitrostátní soudy jsou oprávněny obrátit se na Soudní dvůr pouze tehdy, pokud před nimi probíhá spor a pokud rozhodují v rámci řízení, které má být ukončeno rozhodnutím, jež má povahu soudního rozhodnutí<sup>254</sup>.

Ve vztahu k vymáhání daňového práva v ČR připadají v úvahu následující orgány.

**Daňové a celní orgány**, zřízené a působící na základě zák. č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů a zák. č. 185/2004 Sb., o celní správě České republiky, nemají, zejména z důvodu nesplnění požadavku nezávislosti, resp. unijní definice *soudu členského státu*, oprávnění položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku a nevzniká jim tudíž ani související odpovědnost.

Všechny **soudy rozhodující ve správním soudnictví** jsou soudem dle čl. 267 SFEU bez ohledu na to, že pro ně neplatí dělení druhů řízení na sporné a nesporné. Jsou tedy oprávněny iniciovat řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU a některých případech jsou k tomu i povinny (viz dále).

*Soudem členského státu* jsou také všechny **soudy rozhodující v civilním procesu**. Proto jsou i ony, např. právě při rozhodování o žalobách na náhradu škody, způsobené porušením povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce, oprávněny položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Zatím nejsou známy případy, kdy by české obecné soudy o takových žalobách pravomocně rozhodly, nebo dané řízení přerušily a řízení o předběžné otázce zahájily.

---

<sup>252</sup> Prvky unijní definice soudu členského státu, vymezené ustálenou judikaturou (např. C-24/92 *Corbiau*, Sběrka rozh. 1993, s. I-1277 nebo C-246/80 *Broekmuelen*, Sběrka rozh. 1981, s. 2311), jsou zákonný základ, permanentnost činnosti, obligatorní pravomoc, nezávislost, rozhodování v řízeních sporného charakteru, rozhodování na základě platných právních předpisů.

<sup>253</sup> Viz zejména rozsudek C-96/04 *Standesamt Stadt Niebüll*, Sb. rozh. s. I-3561, ze dne 27. dubna 2006, bod 12 a zde citovaná judikatura.

<sup>254</sup> Viz v tomto smyslu rozsudek C-182/00 *Lutz a další*, Sb. rozh. 2002, s. I-547, bod 13 a zde citovaná judikatura.

Žaloby na náhradu škody se mohou a pravděpodobně též stanou, předmětem ústavních stížností podaných Ústavnímu soudu ČR. Je tedy nutné se na závěr vyjádřit též k jeho kompetenci položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Naopak soud, k němuž bylo podáno odvolání proti rozhodnutí, jímž soud nižšího stupně pověřený vedením obchodního rejstříku nevyhověl takovému návrhu na zápis, přičemž předmětem odvolání je zrušení tohoto rozhodnutí, o němž je tvrzeno, že poškozuje práva žadatele, rozhoduje o sporu a vykonává funkci soudního orgánu<sup>255</sup>.

Řízení před rejstříkovým soudem řízení nemá zpravidla povahu klasického řízení soudního, ale správního řízení. Rejstříkový soud proto není oprávněn se obrátit na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, ale je-li jeho rozhodnutí napadáno v odvolacím řízení, pak odvolací soud je „soudem“ ve smyslu čl. 234.

**Ústavní soud** je specializovaným, jednoinstančním orgánem centralizované soudní ochrany ústavnosti, stojícím mimo soustavu obecných a správních soudů. Z pohledu práva EU je Ústavní soud nesporně soudem ve smyslu čl. 267 SFEU a tudíž je oprávněn se na ESD obracet s předběžnými otázkami. Ústavní soud je tak jako jiné vnitrostátní soudy povinen aplikovat právo EU, byť není dosud bez výhrad přijímána doktrína plné nadřazenosti práva EU nad právem vnitrostátním, tedy i ústavními zákony<sup>256</sup>. Jelikož Ústavní soud rozhoduje současně v první i v poslední instanci, pak vyvstane-li v rámci jeho rozhodovací činnosti otázka výkladu práva EU, je nejen oprávněn, ale v některých případech i povinen iniciovat řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem (viz dále).

### **Přípustnost odvolání proti rozhodnutí vnitrostátního soudu obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou podle čl. 267 SFEU**

V rozsudku *Cartesio*, bod 93 Soudní dvůr dále potvrdil, že čl. 234 SES (nyní čl. 267 SFEU) nebrání tomu, aby rozhodnutí soudu jehož rozhodnutí lze napadnout vnitrostátními opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, který se na Soudní dvůr obrací s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, „...podléhala obvyklým opravným prostředkům upraveným ve vnitrostátním právu. Výsledek takového řízení o opravném prostředku však nesmí omezit pravomoc uvedeného soudu, kterou mu přiznává článek 234 ES, obrátit se na Soudní dvůr, má-li za to, že ve věci, kterou projednává, vyvstaly otázky týkající se výkladu ustanovení práva Společenství vyžadující jeho rozhodnutí.“

---

<sup>255</sup> C-210/06 *Cartesio*, Sběrka rozh. 2008, s. I-09641, bod 58.

<sup>256</sup> Např. kauza cukerných kvót, nález Pl. ÚS 50/04 z 8.března 2006, publikován pod č. 154/2006 Sb.

Pokud je tedy samostatným odvoláním napadeno pouze „*předkládací rozhodnutí*“ soudu, nemůže případné rozhodnutí odvolacího soudu o zrušení rozhodnutí podat žádost Soudnímu dvoru o rozhodnutí o předběžné otázce a nařídí soudu, který předkládací rozhodnutí přijal, aby pokračoval v přerušeném řízení, zabránit předkládajícímu soudu využít možnosti obrátit se na Soudní dvůr, kterou mu přiznává Smlouva o fungování EU. Podle článku 267 SFEU totiž platí, že posouzení relevance a nezbytnosti předběžné otázky je v zásadě pouze odpovědností soudu, který se rozhodne podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, s výhradou omezené kontroly, kterou provádí Soudní dvůr v souladu s podmínkami vymezenými svoji judikaturou<sup>257</sup>. Je tedy na tomto soudu, aby vyvodil důsledky z rozsudku vydaného v rámci řízení o odvolání podanému proti rozhodnutí podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, konkrétně, aby se rozhodl, zda bude na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce trvat, změni ji nebo ji vezme zpět<sup>258</sup>.

### **Povinnost iniciovat zahájení řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU**

Vyvstane-li, při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, otázka

- (i) výkladu Smluv<sup>259</sup>,
- (ii) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány EU, nebo Evropské centrální banky,
- (iii) výkladu statutů subjektů zřízených aktem Rady,

je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU.

### **Otázky platnosti**

Pro určení množiny případů, kdy je soud členského státu povinen iniciovat zahájení řízení o předběžné otázce však nepostačuje aplikace samotného čl. 267 SFEU. I vnitrostátním soudům členských států, rozhodujících na nižších stupních, může vzniknout povinnost obrátit se na Soudní dvůr, přesto, že to čl. 267 SFEU výslovně neukládá. Bez ohledu na to, zda lze rozsudek kterékoli vnitrostátního soudu napadnout opravnými prostředky je tento povinen iniciovat

---

<sup>257</sup> Viz v tomto smyslu rozsudek C-222/05 až C-225/05 *Van der Weerd a další*, Sb. rozh. 2007, s. I-4233, bod 22 a zde citovaná judikatura.

<sup>258</sup> Viz body 95 a 96 výše citovaného rozsudku Soudního dvora ve věci *Cartesio*.

<sup>259</sup> Smlouvami jsou v této práci míněny mezinárodní smlouvy, uzavřené mezi členskými státy EU, jimiž byla založena nadstátní mezinárodní organizace, vytvářející autonomní právní řád, nadřazený vnitrostátním právním řádům členských států. Smluvním základem EU jsou nyní Smlouva o fungování Evropské unie a Smlouva o Evropské unii.

zahájení řízení o předběžné otázce pokud v jím vedeném řízení vyvstane pochybnost o platnosti některého legislativního aktu EU. Výhradní pravomoc prohlásit neplatnost legislativního aktu EU má podle rozhodnutí ve věci *Foto-Frost*<sup>260</sup>, sám Soudní dvůr, a to s odkazem na samostatně upravené řízení před Soudním dvorem, týkající se neplatnosti legislativních aktů EU podle čl. 263 SFEU. Protože je právo EU nadřazeno vnitrostátnímu právu členských států, nemůžou být právní normy ani jiné akty vzniklé na unijní úrovni přezkoumávány na úrovni jednotlivých<sup>261</sup> členských států. Tato výlučnost byla a i v budoucnosti může být narušena zejména ústavními soudy členských států, vyhrazujících si za určitých okolností přezkoumání ústavní konformity legislativních aktů EU, což souvisí s podmíněným přesunem svrchovaných pravomocí členských států na Evropskou unii.

Vnitrostátnímu soudu nevzniká povinnost vždy, kdy některá ze stran jím rozhodovaného sporu zpochybní určitý legislativní akt EU, ale až tehdy, kdy dospěje k názoru, že tento akt má význam z hlediska rozhodnutí v dané věci a má o platnosti aktu odůvodněné pochybnosti. Jinak vychází z presumpce platnosti všech legislativních aktů EU a v řízení pokračuje bez předložení žádosti Soudnímu dvoru o rozhodnutí o předběžné otázce.

Díky absenci úpravy v primárním právu EU byl též Soudní dvůr nucen zaujmout stanovisko k rozsahu účinků svých vlastních rozhodnutí v řízení o předběžných otázkách podle čl. 267 SFEU, týkajících se platnosti právních aktů EU. Došlo k tomu v případě *International Chemical Corporation* (dále jen „ICC“)<sup>262</sup>. Rozsudkem Soudního dvora v řízení o předběžné otázce, které předcházelo řízení v případě ICC, došlo k prohlášení Nařízení Rady č. 563/76 ES, týkající se regulace výkupu odstředěného mléka za neplatné<sup>263</sup>. Jednotlivcům poškozených aplikací nařízení prohlášeného za neplatné v předchozím případě měly být vráceny platby, které na jeho základě poskytly. Společnost ICC se domáhala taktéž vrácení plateb. Nebyla však stranou v předchozím řízení o neplatnosti před vnitrostátním soudem a ani sporné nařízení nenapadala. Vyvstala proto otázka, zda se předchozí rozhodnutí o neplatnosti sporného nařízení, vyslovené Soudním dvorem v rámci řízení o předběžné otázce, vztahuje i na ICC, tedy na právní situaci jednotlivce, který nebyl stranou v předchozím řízení.

---

<sup>260</sup> C-314/85 *Foto Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, 1987, ECR 4199, bod 15.

<sup>261</sup> Žádný z vnitrostátních soudů není aktivně legitimován k podání žaloby na neplatnost aktu orgánu Unie podle čl. 263 SFEU. Tuto žalobu je však za striktně omezených podmínek oprávněn podat k Soudnímu dvoru přímo jednatel dotčený určitým legislativním aktem EU.

<sup>262</sup> Věc C-66/80 *SpA International Chemical Corporation proti Amministrazione delle Finanze dello Stato*, Sbírnka rozh. 1981 s. 1191.

<sup>263</sup> Spojené věci C-114/76 až 120/76 *Bela Mühle v. Grows-Farm*, Sbírnka rozh. 1977, s. 1211.

Soudní dvůr musel zvolit mezi dvěma krajními přístupy:

- a) Buď omezit závaznost svých rozhodnutí výlučně na projednávaný případ, tedy závaznost striktně *inter partes*, což by ve svém důsledku znamenalo obtížné naplnění požadavku na jednotný výklad práva EU a zajištění plné a rovnocenné ochrany práv přiznaných jednotlivcům právem EU, při současném přetížení Soudního dvora nápadem identických žádostí, nebo
- b) otevřeně prohlásit všeobecnou závaznost svých rozsudků v daném řízení *erga omnes*, což by bylo politicky neúnosné. Nepřímým důsledkem by pak bylo prolnutí řízení o předběžné otázce týkající se platnosti právních aktů orgánů EU a přezkumu legality legislativních aktů v řízení podle čl. 263 SFEU<sup>264</sup>.

Soudní dvůr se v rozsudku ICC přiklonil k všeobecné závaznosti, byť nepřímými slovy: „[...] ačkoliv rozhodnutí Soudu podle článku 177, které prohlašuje akt některé instituce za neplatný [...], je přímo adresováno pouze národnímu soudu, který tuto věc předložil Evropskému soudnímu dvoru, je také dostatečným důvodem pro kterýkoliv jiný národní soud, aby považoval daný akt za neplatný pro účely rozsudku, který má vynést.“<sup>265</sup>

Obratnost tohoto rozhodnutí Soudního dvora spočívá ve zdánlivém nedotčení diskrece vnitrostátního soudu následovat rozsudek Soudního dvora v dané otázce platnosti, vyneseny však v jiném řízení. Pokud tedy před vnitrostátním soudem bude zahájeno řízení v němž vyvstane otázka neplatnosti aktu orgánu EU, o níž se již Soudní dvůr souhlasně vyjádřil v jiném řízení o předběžné otázce, je vnitrostátní soud oprávněn následovat toto rozhodnutí, přičemž mu judikatura Soudního dvora nebrání v iniciování nového řízení o předběžné otázce týkajícího se platnosti stejného aktu orgánů EU. V takovém případě Soudní dvůr pravděpodobně vydá usnesení podle článku 104 (3) Jednacího řádu, ve kterém odkáže předkládající soud na svoji předešlou judikaturu. Pokud již jednou Soudní dvůr shledal určitý legislativní akt orgánu EU za neplatný, nelze změnu judikatury v této věci předpokládat. Rozhodnutí Soudního dvora o neplatnosti legislativního právního aktu EU podle článku 267 SFEU sice nemá za následek jeho zrušení, jako je tomu v případě žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU, nicméně všechny orgány, instituce nebo jiné subjekty EU mají podle

---

<sup>264</sup> Srov. význam, který tomuto rozdílu přikládá Soudní dvůr v pozdějším případě C-188/92 *TWD Textilwerke Deggendorf proti Německu*, Sbírka rozh. 1994, s. I-833. Podle názoru Soudního dvora pochybení spočívající v nepodání přímé žaloby k tomu oprávněnou osobou podle čl. 230 SES (nyní čl. 230 SFEU) vylučuje možnost této osoby domáhat se neplatnosti nepřímou cestou předběžné otázky podle čl. 234 SES (nyní čl. 267 SFEU).

<sup>265</sup> Viz bod 13 výše citovaného rozsudku *International Chemical Corporation*.



Soudního dvora povinnost respektovat příslušné rozhodnutí Soudního dvora a odstranit důvody neplatnosti daného legislativního aktu. K tomuto závěru došel Soudní dvůr interpretací ustanovení článku 233 SES (nyní čl. 266 SFEU)<sup>266</sup> *per analogiam*<sup>267</sup>.

Jiná situace nastane, pokud akt orgánu EU, jež se stal předmětem řízení o předběžné otázce, za neplatný prohlášen nebyl. Rozhodnutí, kterým Soudní dvůr potvrdí platnost napadaného aktu, jsou sice rovněž závazná *erga omnes*, ale pouze v rozsahu důvodů, pro které shledal Soudní dvůr daný akt platným. Pokud tedy v tomto případě vyvstane v řízení před vnitrostátním soudem znovu otázka platnosti daného aktu, ovšem z jiných důvodů zpochybňujících platnost daného aktu, je vnitrostátní soud nejen oprávněn, ale i povinen znovu předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se platnosti daného aktu. Jak již bylo uvedeno, měl by se však předkládající soud v této nové předběžné otázce dovolávat nových důvodů neplatnosti.

### Otázky výkladu

Z hlediska institutu předběžné otázky a povinnosti iniciativy vnitrostátních soudů je, z hlediska dosahu na účinnost práva EU významnější, pokud se má stát předmětem řízení otázka výkladu *Smluv a aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie*. Takovým jiným subjektem je např. Evropská centrální banka.

#### a) Výklad Smluv

Smlouvami jsou míněny všechny Zřizovací smlouvy, včetně jejich protokolů a pozměňujících aktů. Z hlediska vlivu na daňové právo členských států je rozhodující Smlouva o založení Evropského společenství a její změny provedené zejména Lisabonskou smlouvou, která vstoupila v platnost 1. prosince 2009. Na základě čl. 19 odst. 1 SEU Soudní dvůr, Tribunál a specializované soudy EU zajišťují dodržování práva EU při výkladu a provádění Smluv. Pod rozsah pojmu *právo* pak Soudní dvůr zařazuje též obecné právní principy práva EU, které mají právní sílu norem primárního práva. Nejde přitom o teoretické téma, jelikož **principy užitečného účinku** (*l'effet utile*) a **rovnosti**, resp. obecného zákazu diskriminace, jsou nosnými prvky argumentace Soudního dvora v otázkách přímého zdanění, které jinak zůstává v pravomoci členských států. V

---

<sup>266</sup> Soudním dvorem interpretovaný text čl. 233 SES (první věta): „Orgán či více orgánů, jejichž akt byl prohlášen za neplatný nebo jejichž nečinnost byla prohlášena za odporující této Smlouvě, jsou povinny učinit opatření nutná ke splnění rozsudku Soudního dvora.“ Přesto, že se tento článek původně vztahoval na přímé žaloby (na neplatnost a na nečinnost), transponoval Soudní dvůr jeho obsah metodou analogie též na účinky svých rozhodnutí týkajících platnosti v rámci řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU.

<sup>267</sup> Srov. spojené věci C-124/76 a 20/77 *S.A. Moulines et Huileries de Pont-à-Mousson v. ONIC*, Sběrka rozh. 1977, s. 1795, bod 28 či spojené věci C-117/76 a 16/77 *Ruckdeschel v. Hauptzollamt Hamburg St. Annen*, Sběrka rozh. 1977, s. 1753, bod 13.

důsledku přímé účinnosti práva EU v členských státech se tak stává Smlouva o fungování EU a Smlouva o EU, spolu s obecnými právními principy, které jsou jejich součástí, referenčním měřítkem výkladu vnitrostátního daňového práva. Uplatněním subjektivních svobod, na jichž je založena koncepce vnitřního trhu Společenství, tak dochází prostřednictvím judikatury Soudního dvora k nepřímé harmonizaci právní úpravy přímých daní v členských státech EU a tím i k omezení daňové autonomie členských států.

Z judikatury Soudního dvora lze abstrahovat následující pravidla a principy harmonizující vnitrostátní právní úpravu přímých daní:

- (i) **Přestože právní úprava přímých daní náleží dosud plně do výhradní pravomoci členských států, jsou tyto povinny ji vykonávat v souladu s právem EU<sup>268</sup>.**
- (ii) Omezení některé ze základních svobod, zaručených Smlouvou, způsobené daňovým opatřením členského státu je přípustné pouze tehdy, jestliže sleduje legitimní cíl slučitelný se Smlouvou a je odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu. V takovém případě, je však ještě třeba, aby použití takového opatření bylo způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovalo meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné<sup>269</sup>.
- (iii) **Možné snížení daňových výnosů členského státu není ospravedlnitelným důvodem pro porušení práva EU<sup>270</sup>.**
- (iv) Zachování **soudržnosti daňového systému** může ospravedlnit porušení práva EU pouze v případě, že **daňová nevýhoda, kterou je diskriminace představována, je kompenzována daňovou výhodou<sup>271</sup>**. Nicméně, aby argument založený na takovém odůvodnění mohl obstát, je podle rozsudku třeba, aby byla prokázána existence přímé souvislosti mezi dotčeným daňovým zvýhodněním a vyrovnáním tohoto zvýhodnění určitým daňovým odvodem u totožného poplatníka<sup>272</sup>.

---

<sup>268</sup> Viz rozsudky C-80/94 *Wielockx*, bod 16; C-264/96 *ICI*, bod 19; C-311/97 *Royal Bank of Scotland*, bod 19 a C-319/02, *Manninen*, bod. 19.

<sup>269</sup> V tomto smyslu viz zejména rozsudky C-109/04 *Kranemann*, bod 33 a C-40/05 *Lyyski*, bod 38.

<sup>270</sup> Viz např. C-307/97 *Saint Gobain*, bod 51, C-35/98 *Verkooijen*, bod 59, C-324/00 *Lankhorst-Hohorst*, bod 36, C-9/02 *Lasteyrie du Saillant*, bod. 60.

<sup>271</sup> Viz např. C-204/90 *Bachmann*, bod 21, C-300/90 *Komise proti Belgii*, bod 14, C-35/98 *Verkooijen*, bod 57 a C-251/98 *Baars*, bod 40.

Zároveň je třeba zkoumat, zda daňové opatření mající dle tvrzení členského státu za cíl zachování soudržnosti daňového systému, tento účel skutečně sleduje<sup>273</sup>.

**(v) Intenzita ospravedlnitelného porušení práva EU, vyvolaná příslušným daňovým opatřením členského státu, nesmí přesáhnout míru nezbytně nutnou k dosažení účelu tohoto opatření<sup>274</sup>.**

**(vi) Tam, kde pro vzájemné vztahy členských států, resp. jejich příslušníků, neexistují sjednocující nebo harmonizační opatření v rámci EU, zejména podle čl. 293 SES<sup>275</sup>, zachovávají si členské státy i nadále pravomoc vymezit prostřednictvím vzájemných dohod nebo i jednostranně kritéria dělby své daňové pravomoci zejména za účelem odstranění dvojího zdanění<sup>276</sup>. Při výkonu takto rozdělené daňové pravomoci jsou však členské státy i nadále povinny respektovat pravidla Společenství<sup>277</sup>. Zejména toto rozdělení daňových pravomocí neumožňuje členským státům zavést ve vzájemných vztazích diskriminaci v rozporu s pravidly Společenství<sup>278</sup>. Diskriminace obecně spočívá v použití odlišných norem pro srovnatelné situace, nebo použitím stejné normy pro situace odlišné<sup>279</sup>. Za účelem určení, zda je rozdílné daňové zacházení diskriminační, je však třeba zjistit, zda se s ohledem na dotčené vnitrostátní opatření dotýčné společnosti nacházejí v objektivně srovnatelné situaci<sup>280</sup>. Přitom platí, že v oblasti přímých daní nejsou situace rezidentů**

---

<sup>272</sup> Viz rozsudky C-293/06 *Deutsche Shell*, Sběrka rozh. 2008, s. I-1129, bod 38, C-395/05 *Amurta SGPS*, bod 46, výše uvedený rozsudek *Manninen*, bod 42, a C-524/04 *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, bod 68.

<sup>273</sup> Viz např. C-9/02 *Lasteyrie du Saillant*, bod 67, C-319/02 *Manninen*, bod 43.

<sup>274</sup> Viz např. C-19/92 *Kraus*, bod 32, C-415/93 *Bosman*, bod 37 a 104, C-9/02 *Lasteyrie du Saillant*, odst. 49.

<sup>275</sup> Tento článek byl Lisabonskou smlouvou zrušen bez náhrady.

<sup>276</sup> Viz rozsudky C-336/96 *Gilly*, Sběrka rozh. 1998, s. I-2793, body 24 a 30; C-307/97 *Saint-Gobain ZN*, Sběrka rozh. 1999, s. I-6161, bod 57; C-376/03 *D.*, Sběrka rozh. 2005, s. I-5821, bod 52; C-265/04 *Bouanich*, Sběrka rozh. 2006, s. I-923, bod 49; C-470/04 *N.*, Sběrka rozh. 2006, s. I-7409, bod 44; C-374/04 *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation*, Sběrka rozh. 2006, s. I-11673, bod 52, jakož i C-170/05 *Denkavit Internationaal a Denkavit France*, Sběrka rozh. 2006, s. I-11949, bod 43.

<sup>277</sup> Viz výše uvedené rozsudky *Saint-Gobain ZN*, bod 58, jakož i *Denkavit Internationaal a Denkavit France*, bod 44.

<sup>278</sup> Výše uvedené rozsudky *Bouanich*, bod 50, jakož i *Denkavit Internationaal a Denkavit France*, bod 44.

<sup>279</sup> Viz např. C-279/93 *Schumacker*, odst. 30 a C-311/97 *Bank of Scotland*, odst. 26.

<sup>280</sup> Výše uvedený rozsudek *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation*, bod 46.

a nerezidentů obecně srovnatelné<sup>281</sup>. Avšak za určitých podmínek být srovnatelná může a Soudní dvůr toto stanovisko zaujímá velmi často<sup>282</sup>.

**(vii) Posouzení určité operace** jako jednání směřujícího k vyhnutí se daňové povinnosti nebo k daňovému úniku **nemůže být učiněné pouze v obecné rovině**, tj. bez zhodnocení každého individuálního případu<sup>283</sup>. Např. samotný fakt změny rezidence nemůže být považován za jednání představující vyhýbání se daňové povinnosti, či daňový únik a právní úprava postihující uvedenou operaci jako takovou, tj. bez dalšího zkoumání jejího skutečného účelu v individuálním případě, je v rozporu s právem EU<sup>284</sup>.

### **b) Otázky výkladu aktů orgánů EU**

Rozsah aktů, jejichž výklad může být předmětem řízení o předběžné otázce je široký. Vzhledem k tomu, že daně z obratu (DPH), spotřební daně a jiné nepřímé daně jsou, na základě zmocnění v čl. 113 SFEU, harmonizovány sekundárním právem EU, jsou z hlediska řízení o předběžné otázce nejvýznamnější nařízení a směrnice Rady.

Předběžná otázka se může týkat i samotného výkladu rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce<sup>285</sup>.

### **Soudy povinné iniciovat zahájení řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU**

Podle ustanovení čl. 267 SFEU nevzniká povinnost položit předběžnou otázku všem soudům členských států, ale pouze *soudu jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva*. Povinnými soudy jsou v České republice vždy Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud a Ústavní soud. U ostatních soudů je nezbytné v každém jednotlivém případě posoudit, zda je proti rozhodnutí daného soudu v dané věci přípustný opravný prostředek. Pro určení, který z možných opravných prostředků rozlišovaných vnitrostátním právem lze podřadit pod rozsah uvedeného autonomního unijního pojmu není rozhodující formální členění opravných prostředků na řádné a mimořádné, ale zda je v daném stádiu řízení nějaký opravný prostředek přístupný oběma stranám sporu. Na základě toho lze z běžných opravných prostředků rozlišovaných českým právem vyloučit milost prezidenta republiky,

<sup>281</sup> Výše uvedené rozsudky *Schumacker*, bod 31, a *Wielockx*, bod 18.

<sup>282</sup> Např. tamtéž, bod 47 a dále C-307/97 *Saint Gobain*, bod 47, C-311/97 *Bank of Scotland*, bod 29.

<sup>283</sup> Např. C-28/95 *Leur-Bloem*, bod 44, C-478/98 *Komise proti Belgii*, bod 45.

<sup>284</sup> C-9/02 *Lasteyrie du Saillant*, bod 51.

<sup>285</sup> Rozsudek C-69/85 *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH v. Německo*, Sbírka rozh. 1986, s. 947, bod 16.

ústavní stížnost, žalobu k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku, obnovu řízení v občanském i správním řízení a žalobu pro zmatečnost.

### **Kdy vyvstane otázka výkladu?**

Čl. 267 SFEU vymezuje podmínky, za kterých je Povinný soud členského státu EU povinen položit předběžnou otázku. Obsahem této povinnosti však není nutnost položení předběžné otázky soudem vždy, když vyvstane jakákoliv otázka výkladu práva EU, ale jen tehdy, pokud Povinný soud není schopen z dostupných znalostí práva EU, relevantní judikatury Soudního dvora a s využitím standardních výkladových postupů dospět k jednoznačnému určení obsahu právní normy, kterou má v daném sporu aplikovat. Další kategorií vzniku povinnosti iniciovat zahájení řízení o předběžné otázce je případ, kdy by se Povinný soud členského státu rozhodl odchýlit od ustálené judikatury Soudního dvora. Tento závěr je dovozován v odborné literatuře<sup>286</sup>.

Uvedený přístup však předpokládá závaznost rozsudků Soudního dvora v řízení o předběžné otázce, týkající se výkladu. Tak jako v případě předběžných otázek týkajících se platnosti legislativních aktů orgánů EU, musel i v tomto případě Soudní dvůr dovést závaznost svých rozsudků v judikatuře.

### **Závaznost *inter partes***

Jestliže má Soudní dvůr na základě Smluv výlučnou pravomoc rozhodovat o otázkách výkladu práva EU, které jsou mu Smlouvami vymezené soudy členských států povinny předkládat, pak je nutným znakem těchto rozhodnutí jejich závaznost pro účastníky řízení, včetně předkládajícího soudu členského státu. Výklad, na základě kterého by sice daný vnitrostátní soud byl povinen se obrátit na Soudní dvůr, ale nebyl povinen se řídit jeho rozhodnutím, by odnímal smysl prvotní povinnosti předkládajícího soudu a současně by degradoval podstatu řízení před Soudním dvorem na konzultační postup.

Soudní dvůr to vyjádřil slovy:

*„[...] je zřejmé, že účelem řízení o předběžné otázce je rozhodovat právní otázky a že tato rozhodnutí jsou závazná pro daný soud členského státu pokud se týká výkladu daného komunitárního aktu.“<sup>287</sup>*

---

<sup>286</sup> Autoři publikace Bobek M., Komárek J., Passer J., Gillis M. Předběžná otázka v komunitárním právu. LINDE Praha, a.s., 2005 a jimi uvedené odkazy na zahraniční literaturu na str. 205.

<sup>287</sup> V této souvislosti např. stanovisko generálního advokáta Reischla ve věci C-52/76 *Benedetti v. Munari*, Sběrka rozh. 1977, s. 163, str. 183 a též věc C-69/85 *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH proti Německu*, Sběrka rozh. 1986, s. 947.

Závazností je třeba rozumět povinnost předkládajícího soudu vymezit obsah aplikované právní normy v jím rozhodovaném individuálním případě v souladu s právním výkladem Soudního dvora obsaženém v odpovědi na předloženou předběžnou otázku a v relevantní části odůvodnění rozhodnutí. Generální advokát Reischl to ve stanovisku k případu *Benedetti* vyjádřil slovy:

*„Předkládající soud je přirozeně vázán pouze v tom smyslu, že při argumentačním zpracování svého rozhodnutí nemůže přijmout jiný výklad práva EU než ten, který mu poskytl Soudní dvůr.“*<sup>288</sup>

Vázanost rozhodnutím Soudního dvora se nevztahuje toliko na předkládající soud členského státu, ale i na všechny ostatní soudy členského státu, které o stejné věci rozhodují v rámci případného dalšího soudního přezkumu daného rozhodnutí soudy vyšší instance nebo Ústavním soudem.<sup>289</sup>

Řízení o předběžné otázce je nástrojem umožňujícím decentralizovanou aplikaci práva EU v členských státech a mělo být vedeno v duchu partnerské spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy členských států. Nezamýšleným efektem je pak využití řízení o předběžné otázce vnitrostátními soudy nižších stupňů k revoltě vůči soudům instančně nadřízeným.

Pro dobrou ilustraci tohoto postupu může posloužit německý případ „eurobanánů“ Německý Spolkový finanční dvůr (Bundesfinanzhof) poplatný své rezervovanosti vůči doktríně přímého účinku směrnic, odmítl v odvolacím řízení předložit otázku výkladu směrnice o jednotném trhu s banány Soudnímu dvoru. V následném řízení se nicméně Finanční soud v Hamburku (Finanzgericht Hamburg), který rozhodoval spor v původním řízení a který měl následovat právní názor Spolkového finančního dvora, který byl v rozporu s právem EU, se vzepřel a předložil spornou otázku Soudnímu dvoru.<sup>290</sup> Uvedený případ demonstruje situaci, kdy Soudním dvorem promováný vztah spolupráce „vztah spolupráce“, vyhovující vnitrostátním soudům nižších stupňů, není stejně přijímám nejvyššími soudy, které vidí v Soudním dvoru spíše konkurenta nežli partnera.<sup>291</sup>

---

<sup>288</sup> Věc C-52/76 *Benedetti v. Munari*, Sběrka rozh. 1977, s. 163.

<sup>289</sup> Srovnej např. aplikaci rozhodnutí Soudního dvora v řízení o předběžné otázce v případě C-669/85 *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH proti Německu*, Sběrka rozh. 1986, s. 947. Případ se stal později předmětem ústavní stížnosti podané německému Spolkovému ústavnímu soudu, který již nepovažoval za nutné přezkoumat soulad výkladu aplikovaného práva EU s německou Ústavou a rozhodnutí obecných soudů potvrdil (viz nálezný Spolkového ústavního soudu „*Solange II*“; BVerfGE 73, z 22. října 1986, 339, [1987] 3 C.M.L.R. 225; Oppenheimer I 461).

<sup>290</sup> Stalo se tak rozhodnutím ve věci C-364/95 T. *Port GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Sběrka rozh. 1998, s. I-1023.

## **Závaznost erga omnes**

Obecná závaznost rozsudků Soudního dvora vydaných v řízení o předběžné otázce, týkající se výkladu Smluv a aktů přijatých orgány Unie není formálně stanovena ani výslovně dovozena judikaturou Soudního dvora, nicméně je fakticky vnitrostátními soudy členských států respektována, byť s různou mírou právního ztotožnění.

Právní doktrína vypracovala celou řadu argumentů odůvodňujících závaznost výkladových rozsudků Soudního dvora *erga omnes*<sup>292</sup>. Z hlediska předmětu této práce jsou podstatnější nikoliv argumenty obecné závaznosti, ale její důsledky.

Soudní dvůr ve své judikatuře naznačil, že vedle jiných měřítek, poukazujících na porušení práva EU, a které mohou obstát sami o sobě, je takovým měřítkem, resp. důvodem porušení práva EU, také nerespektování judikatury Soudního dvora.<sup>293</sup>

Soudní dvůr vyvodil odpovědnost za porušení své judikatury činností vnitrostátního správního orgánu v případě *Larsy*.<sup>294</sup> Podle Soudního dvora zde byla dána odpovědnost členského státu, protože příslušný správní orgán „*neučinil všechny závěry z rozsudku Soudu, který dával ... jasnou odpověď na všechny otázky vznesené před tímto orgánem.*“<sup>295</sup>

Generální advokát Léger, ve svém stanovisku k tomuto případu *Larsy*, uvedl:

*„[A]niž bych se chtěl pouštět do debaty nad povahou závaznosti, kterou jsou rozhodnutí Soudu o interpretaci obdařena, a jejíž vyjasnění není z hlediska vznesené otázky nezbytné, měl bych vyjasnit, že odpovědnost [příslušného orgánu] bude muset být posuzována ve světle rozhodnutí Soudu v případě *Brasserie du Pêcheur a Factortame*. [...N]eaplikace přístupu přijatého komunitární judikaturou na identickou situaci, na straně členského státu nebo správního orgánu, je závažným porušením práva EU. Rozsudek v *Brasserie du Pêcheur a Factortame* odkazuje obzvláště na existenci rozhodnutí o předběžné otázce nebo ustálenou judikaturu, ze které je jasné, že předmětné jednání je porušením práva.“*<sup>296</sup>

---

<sup>291</sup> V již citované publikaci Bobek 2005, str. 366 autoři odkazují na studie analyzující případy „revolty proti soudům vyšším“: Alter, K.J. *Establishing the Supremacy of European Law*. Oxford, Oxford University Press, 2001. Viz též Golub J. *Modelling Judicial Dialogue in the European Community: The Quantitative Basis of Preliminary Reference to the ECJ*. EUI Working Paper, 1996.

<sup>292</sup> Vysvětlení jednotlivých argumentů a na zahraniční literaturu poskytuje Bobek 2005, str. 369 a násl.

<sup>293</sup> Poprvé ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame (III)*, Sběrka rozh. 1996, s. I-1029, bod 57. V případě *Köbler* Soudní dvůr použil poněkud odlišnou formulaci (srov. bod 56 rozsudku).

<sup>294</sup> Věc C-118/00 *Gervais Larsy v. INASTI*, Sběrka rozh. 2001, s. I-5063, bod 44–49.

<sup>295</sup> Tamtéž, bod 45.

Případ *Larsy* se však týkal činností orgánů správních. K výslovnému připuštění odpovědnosti za nerespektování judikatury Soudního dvora pak došlo v případě *Köbler*<sup>297</sup>. Stanovení rozsahu a přesných podmínek odpovědnosti členského státu v případě nerespektování judikatury Soudního dvora soudy stále pokračuje a je doprovázeno četnými nesouhlasnými reakcemi, o kterých bude ještě pojednáno dále.

### **Výjimky z povinnosti iniciovat řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU**

S využitím doktríny obecné závaznosti výkladových rozsudků Soudního dvora bylo možné následně vytvořit koncept výjimek z povinnosti vnitrostátních soudů členských států požádat Soudní dvůr o rozhodnutí v otázce výkladu podle čl. 267 SFEU. Tím Soudní dvůr pragmaticky předešel svému procesnímu zahlcení a současně zmenšil napětí mezi ním a nejvyššími soudy členských států poskytnutím určité diskrece v jejich rozhodování ohledně nutnosti iniciovat řízení o předběžné otázce. Koncepti výjimek umožňujících zajištění jednotného výkladu a aplikace práva EU v členských státech, aniž by bylo nutné opakovaně podávat výklad práva EU, nastínil Soudní dvůr poprvé v případě *Da Costa*.<sup>298</sup> V něm se nizozemský soud, jenž byl soudem posledního stupně, povinným položit předběžnou otázku podle čl. 267 pododstavce třetího SFEU (tehdy čl. 234 SES), obrátil na Soudní dvůr s otázkou, na níž již tento odpověděl ve věhlasném rozhodnutí *Van Gend en Loos*<sup>299</sup>. Soudní dvůr nizozemskému soudu, z povinnosti předkládajícímu již zodpovězenou předběžnou otázku, odpověděl takto:

*„autorita interpretace, která již byla podána [Soudním dvorem] podle článku 234 [SES], může zbavit povinnost [podat předběžnou otázku] jejího účelu a vyprázdnit tedy její podstatu“.*<sup>300</sup>

To jinými slovy znamená, že vnitrostátní soud není povinen předkládat předběžnou otázku, pokud odpověď na ni nalezná v judikatuře Soudního dvora.

Koncepti výjimek pak Soudní dvůr rozvinul v klíčovém rozhodnutí ve věci *CILFIT*<sup>301</sup>, podle kterého vnitrostátní soudy předmětnou povinnost nemají pokud:

- 1) otázka práva EU není relevantní pro řešení daného případu,

---

<sup>296</sup> Stanovisko generálního advokáta Légera ve věci C-118/00 *Gervais Larsy v. INASTI*, Sběrka rozh. 2001, s. I-5063, bod 76-77.

<sup>297</sup> C-224/01 *Köbler*, Sběrka rozh. 2003, s. I-10239.

<sup>298</sup> Spojené věci 28-30/62 *Da Costa en Schaake v. Nederlandse Belastingadministratie*, Sběrka rozh. 1963, s. 31.

<sup>299</sup> Věc 26/62 *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, Sběrka rozh. 1963, s. 1.

<sup>300</sup> *Da Costa* na str. 38. Potvrzeno např. rozhodnutími ve věci C-283/81 *CILFIT*, Sběrka rozh. 1982, s. 3415, bod 13 a C-337/95 *Parfums Christian Dior*, Sběrka rozh. 1997, s. I-6013, bod 29.

<sup>301</sup> Rozsudek C-283/81 *CILFIT*, Sběrka rozh. 1982, s. 3415.



- 2) právní akt jehož výklad je předmětem předběžné otázky je objasněn ustálenou judikaturou Soudního dvora nebo rozsudkem týkajícím se v podstatě identické otázky (tzv. *acte éclairée*),
- 3) výklad předmětného právního aktu a jeho aplikace jsou naprosto zjevné (tzv. *acte clair*). Výklad je zjevný pokud:
  - a) neexistují významové rozdíly mezi jednotlivými autentickými jazykovými verzemi interpretovaného normativního textu a z nich plynoucí právní pochybnosti,
  - b) interpretovaný normativní text obsahuje autonomní terminologii užívanou právem EU
  - c) bere na zřetel odlišnosti interpretace práva EU
  - d) existuje přiměřená jistota, že daný výklad je zjevný i ostatním vnitrostátním soudům, a to s ohledem na možné odlišnosti fungování zdánlivě podobných právních institutů v jednotlivých členských státech

### **Následky porušení povinnosti iniciovat zahájení řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU**

Neexistence odpovídající vnitrostátní procesně právní úpravy, nebo naopak existence procesních překážek nemůže ospravedlnit porušení povinnosti vnitrostátního soudu iniciovat zahájení řízení o předběžné otázce. V důsledku přímé účinnosti a přednosti práva EU vzniká totiž povinnost národního soudce položit předběžnou otázku přímo na základě čl. 267 SFEU<sup>302</sup>. Vymahatelnost povinnosti položit předběžnou otázku je však problematická. Nepoložení předběžné otázky není v jednotlivém případě postiženo sankcí na úrovni českého práva ani práva EU. Teoretickou možností je rozsudek Soudního dvora v rámci řízení pro porušení povinnosti členským státem podle čl. 258, resp. 260 SFEU. Jeho předpokladem by však bylo ostentativní a dlouhodobé porušování předmětné povinnosti soudy daného státu. Účastníci řízení před povinným soudem nemají nárok na předložení předběžné otázky, jelikož tato iniciativa je ve výlučném uvážení soudu. Účastníci nemají ani přímý přístup k Soudnímu dvoru. Jelikož je rozhodnutí povinného soudu konečné, nemá strana jež ve sporu neuspěla k dispozici opravný prostředek.

---

<sup>302</sup> Rozsudek C-166/73 *Rheinmühlen v. Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*, Sbírnka rozh. 1974, s. 33, bod 3.

Jedinou přímou možností je tak podání ústavní stížnosti proti porušení práva na zákonného soudce, zaručeného čl. 38 Listiny. Tento postup je založen na praxi německého Spolkového ústavního soudu, který připouští, že ústavní právo na zákonného soudce může být porušeno odmítnutím povinného soudu položit předběžnou otázku, avšak pouze pokud se jedná o svévůli (*willkürlich*) soudu<sup>303</sup>. Dle Spolkového ústavního soudu dojde v případě porušení povinnosti předložit věc Soudnímu dvoru k porušení ústavního práva na zákonného soudce v těchto případech:

- (i) soud poslední instance předběžnou otázku nepoloží, ačkoli otázku výkladu či platnosti práva EU pokládá sám pro věc samu za rozhodnou a ačkoli sám má o této otázce pochybnost,
- (ii) soud poslední instance se svévolně odchýlí od existující judikatury Soudního dvora, aniž by položil předběžnou otázku,
- (iii) pokud k řešené otázce judikatura Soudního dvora není nebo se řešené otázky týká jen vzdáleně, poruší soud poslední instance právo na zákonného soudce jen tehdy, překročí-li přirozenou míru uvážení neobhajitelným způsobem. To nastane zejména, když je třeba jednoznačně upřednostnit jiný názor na výklad či platnost práva EU než ten, který zaujal soud poslední instance.

Také český Ústavní soud ve své judikatuře připustil, že za určitých okolností může nepoložení předběžné otázky v rozporu s komunitárním právem zapříčinit i porušení ústavně garantovaných práv na spravedlivý proces a na zákonného soudce; i v takovém případě však referenčním kritériem zůstává ústavní pořádek České republiky<sup>304</sup>.

V dosud posledním nálezu věnovaném této problematice<sup>305</sup> pak Ústavní soud zrušil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pro porušení práva na zákonného soudce, které je garantované čl. 38 odst. 1 Listiny, když se NSS svévolně (tj. v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny) neobrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou ohledně stěžovatelova účastenství v daném řízení, týkající se výkladu směrnice Rady č. 2001/83/ES transponované novelou zákona č. 79/1997 Sb. o léčivech. NSS se ve zrušeném rozhodnutí vůbec nezabýval judikaturou Soudního dvora týkající se výkladu dotčených ustanovení směrnice ani výjimek

<sup>303</sup> BvR 2419/06, Viz bod 20 a 23 nálezu.

<sup>304</sup> Nález Ústavního soudu spis. zn. I. ÚS 74/06 z 8.11.2006 a Usnesení Ústavního soudu spis. zn. IV. ÚS 154/08 ze dne 30. 6. 2008 a III. ÚS 2738/07 ze dne 24. 7. 2008.

<sup>305</sup> Nález Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. ledna 2009.

z povinnosti vnitrostátního soudu poslední instance vznést předběžnou otázku stanovených rozsudkem *CILFIT*.

Z vyjádření NSS plyne, že neshledal důvod pro to, aby předkládal předběžnou otázku Soudního dvora, neboť o výkladu jednotlivých ustanovení nepochybuje. NSS tedy považoval výklad práva EU za zjevný a jasný, aniž by toto stanovisko vysvětlil a odůvodnil s ohledem na výjimky z povinnosti položit předběžnou otázku, vymezené judikaturou soudního dvora počínající rozsudkem ve věci *CILFIT*. NSS se nevypořádal ani s argumentací stěžovatele před Městským soudem v Praze upozorňující na odchylný výklad předmětné otázky v judikatuře švédského Nejvyššího správního soudu ve Stockholmu. Účelem institutu předběžné otázky je právě minimalizovat případy neopodstatněně odchylného výkladu práva EU ve více členských státech EU.

Výše uvedené podmínky porušení ústavního práva na zákonného soudce vymezené Spolkovým ústavním soudem doplnil český Ústavní soud o další podmínku evidence odchylného výkladu dané otázky v jiném členském státu, která musí být vyřešena buď argumentačně, při zohlednění relevantní judikatury Soudního dvora, nebo předložením dané věci Soudnímu dvoru v rámci řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU.

Vyřešení pochybností, zda došlo nepoložením předběžné otázky, v souladu s nálezem Ústavního soudu, k porušení základního práva na zákonného soudce podle ustanovení čl. 38 odst. 1 Listiny, nebo bylo, v souladu s disentaním stanoviskem soudkyně Dagmar Lastovecké, porušeno základní právo na spravedlivý proces podle ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny, jde již nad rámec předmětu této práce.

Nepřímým způsobem domožení se položení předběžné otázky Soudnímu dvoru je podání žaloby na náhradu škody u vnitrostátního soudu.

### **Odpovědnost za škodu členského státu způsobenou porušením povinnosti soudu iniciovat řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU**

Z hlediska odpovědnosti členského státu vyvolané porušením povinnosti vnitrostátního soudu vznést předběžnou otázku Soudnímu dvoru nebo nerespektováním názoru Soudního dvora, vyjádřeném ve výroku rozsudku vydaném v tomto řízení, je klíčový rozsudek Soudního dvora ve věci *Köbler*<sup>306</sup>. Soudní dvůr zde rozhodoval v řízení o předběžné otázce položené Zemským civilním soudem ve Vídni v rámci řízení o náhradě škody, která měla být dle žaloby pana *Köblera* způsobena rozhodnutím Nejvyššího správního soudu v rozporu s právem ES. Poté, co Soudní dvůr vydal rozsudek v obdobné věci, v němž označil předmětnou právní úpravu za

---

<sup>306</sup> C-224/01 ve věci *Köbler* ze dne 30. září 2003.

diskriminační, a tudíž v rozporu s právem ES, rakouský nejvyšší správní soud svoji předběžnou otázku vzal zpět a v rozporu s výkladem práva EU, podaném v obdobném rozhodnutí Soudního dvora, žalobu pana Köblera zamítl. Pan Köbler poté podal žalobu na náhradu škody způsobené rozsudkem nejvyššího správního soudu, kterým došlo k porušení práva ES.

Již v rozsudku *Brasserie du Pêcheur a Factortame* Soudní dvůr upřesnil, že zásada odpovědnosti státu platí „pro všechny případy porušení práva Společenství členským státem bez ohledu na to, který orgán členského státu se svým konáním nebo opomenutím porušení dopustil“<sup>307</sup>.

Proto se „členský stát nemůže dovolávat rozdělení pravomocí a odpovědnosti mezi jednotlivými články svého vnitřního právního řádu, aby se z tohoto titulu zbavil odpovědnosti“<sup>308</sup>.

Soudní dvůr se řídí zásadou, že jednotlivci musí být poskytnuta náhrada škody „bez ohledu na to, který orgán státní moci se dopustil porušení, a bez ohledu na to, kterému orgánu v zásadě přísluší podle práva dotyčného členského státu náhradu poskytnout“<sup>309</sup>.

Teprve v případě *Köbler* však byl Soudní dvůr poprvé postaven před choulostivou otázkou odpovědnosti členských států za porušení práva EU některým z jejich soudních orgánů rozhodujících v poslední instanci.

Soudní dvůr se opřel o doktrínu mezinárodní odpovědnosti státu, která se vztahuje na všechny jeho orgány, a zdůraznil, že musí být tím spíše uplatňována v právním řádu EU, neboť jím se musí řídit všechny státní orgány včetně zákonodárných, jelikož posláním práva Společenstvím je přímo upravovat postavení jednotlivců<sup>310</sup>. Soudní dvůr kromě toho zdůraznil zvláštní význam odpovědnost soudních orgánů poslední instance za ochranu zájmů jednotlivců s konkrétním odkazem na čl. 234 odst. 3 Smlouvy o ES (nyní čl. 267 SFEU)<sup>311</sup>.

Přičitatelnost porušení práva EU rozhodnutím soudního orgánu rozhodujícího v poslední instanci členskému státu byla sice Soudním dvorem v rozsudku *Köbler* připuštěna, avšak „stát lze činit odpovědným za porušení práva Společenství takovým rozhodnutím pouze ve výjimečném případě, kdy soud zjevně nebere v úvahu použitelné právo“<sup>312</sup>.

---

<sup>307</sup> Viz bod 32 odůvodnění výše citovaného rozsudku ve věci *Brasserie du Pêcheur a Factortame*.

<sup>308</sup> Věc C-302/97 *Klaus Konle proti Rakousku*, Sběrka rozh. 1999, s. I-3099, bod odůvodnění 62.

<sup>309</sup> Věc C-424/97 *Salomone Haim proti Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, Sběrka rozh. 2000, s. I-5123, bod odůvodnění 27.

<sup>310</sup> Viz bod 32 odůvodnění výše citovaného rozsudku ve věci *Köbler*.

<sup>311</sup> Viz body 33 až 35 odůvodnění výše citovaného rozsudku ve věci *Köbler*.

<sup>312</sup> Viz bod 53 odůvodnění výše citovaného rozsudku ve věci *Köbler*.

Kritérium závažného porušení práva EU, jako jedné z kumulativních podmínek vzniku odpovědnosti členského státu za škodu, bylo rozsudkem ve věci *Köbler* rozšířeno 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. 234 odst. 3 Smlouvy o ES (nyní čl. 267 SFEU)<sup>313</sup>.

Zásady vytyčené v rozsudku *Köbler* Soudní dvůr připomněl, potvrdil a upřesnil v rozsudku *Traghetti*<sup>314</sup>. Soudní dvůr zde rozhodl, že právo EU odporuje platné vnitrostátní právní úpravě, která jako v případě Itálie vylučuje jakoukoliv odpovědnost členského státu v případech, kdy porušení vyplývá z jednání soudu při výkladu právních předpisů nebo z posuzování skutkových okolností a důkazů<sup>315</sup>. Podle názoru Soudního dvora totiž toto jednání vyplývá ze samé podstaty soudní funkce a může vést ke zjevnému porušení práva EU<sup>316</sup>.

V tomto ohledu má Soudní dvůr za to, že úplné vyloučení odpovědnosti státu tehdy, kdy porušení vytykané vnitrostátnímu soudu se týká výkladu právních předpisů nebo posouzení skutkových okolností nebo důkazů, by znamenalo zbavit zásadu odpovědnosti státu její samotné podstaty a vedlo by k tomu, že jednotlivci by byli zbaveni jakékoli právní ochrany v případě, kdy by se vnitrostátní soud rozhodující v poslední instanci dopustil zjevného pochybení při takovém výkladu, nebo posuzování<sup>317</sup>. Právo EU podle Soudního dvora odporuje i takové vnitrostátní právní úpravě, která by omezovala založení odpovědnosti státu pouze na případy úmyslu nebo hrubé nedbalosti soudce<sup>318</sup>.

### **Žaloba na náhradu škody podle *Köblera***

Výše popsaným rozsudkem ve věci *Köbler* byl zaveden způsob jak nepřímou dosáhnout znovuotevření, již soudem poslední instance rozhodnutého případu, pokud tento porušil v daném případě svoji povinnost iniciovat řízení o předběžné otázce. Dochází tak, z hlediska vnitrostátního právního řádu, ke kuriózní situaci, kdy soud nižší instance, k němuž byla podána žaloba na náhradu škody, v podstatě rozhoduje o pochybení soudu vyššího. Nejlepším východiskem z této situace pro rozhodující soud je obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou

---

<sup>313</sup> Viz bod 55 až 56 odůvodnění výše citovaného rozsudku ve věci *Köbler*.

<sup>314</sup> Věc C-173/03 *Traghetti*.

<sup>315</sup> Viz bod odůvodnění 31 výše uvedeného rozsudku ve věci *Traghetti*.

<sup>316</sup> Viz bod odůvodnění 32 výše uvedeného rozsudku ve věci *Traghetti*.

<sup>317</sup> Viz bod odůvodnění 36 výše uvedeného rozsudku ve věci *Traghetti*.

<sup>318</sup> Viz bod odůvodnění 46 výše uvedeného rozsudku ve věci *Traghetti*.

otázkou, jíž byl povinen položit dotyčný soud poslední instance. V případě, že z rozsudku Soudního dvora bude zřejmé, že dotyčný soud poslední instance rozhodl na základě nesprávného výkladu práva EU a nesplnil podmínky pro výjimku z povinnosti položit předběžnou otázku, může předkládající vnitrostátní soud přiznat žalobci, poškozenému rozsudkem dotyčného soudu poslední instance náhradu škody<sup>319</sup>.

V rozsudku *Traghetti del Mediterraneo*<sup>320</sup> pak Soudní dvůr potvrdil princip odpovědnosti za škodu judikovaný v případě *Köbler* bez ohledu na její případné vyloučení zakotvené vnitrostátním právním řádem daného členského státu. Na druhou stranu Soudní dvůr připustil, že s přihlédnutím ke zvláštnosti nezávislého postavení soudů a k legitimním požadavkům právní jistoty, není odpovědnost státu v takovém případě neomezená, ale může být založena pouze ve výjimečných případech, kdy vnitrostátní soud, rozhodující v poslední instanci, zjevným způsobem porušil aplikované právo EU. Za účelem určení, zda je tato podmínka splněna, je vnitrostátní soud, u něhož byla podána žaloba na náhradu škody, povinen vzít v úvahu veškeré relevantní skutečnosti, mj. i fakt, že vnitrostátní soud rozhodující v poslední instanci porušil svoji povinnost obrátit se na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce.

Právo EU přitom nebrání tomu, aby vnitrostátní právo upřesňovalo kritéria týkající se povahy nebo stupně porušení, která musí být splněna pro to, aby mohla být založena odpovědnost státu za porušení práva EU, v důsledku činnosti vnitrostátního soudu rozhodujícího v poslední instanci. Tato kritéria však nemohou vyloučit vznik odpovědnosti vyplývající ze zjevného porušení aplikovaného práva EU a srovnání s aplikací procesních norem na obdobné, čistě vnitrostátní právní vztahy, musí být v souladu se zásadami ekvivalence a efektivity.

## **6.6. Možnost přezkumu konečného rozhodnutí vnitrostátního soudu, které již nelze změnit opravnými prostředky, z důvodu jeho rozporu s právem EU**

### **Obecný princip právní jistoty**

Požadavek právní jistoty představuje jeden ze základů právního státu a je obecným právním principem systémové povahy, zajišťujícím funkci a efektivitu právní regulace. Princip právní

---

<sup>319</sup> Samozřejmě pokud budou kumulativně splněny další podmínky odpovědnosti členského státu za škodu rozebrané v kapitole 6 této práce.

<sup>320</sup> C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA, v likvidaci*, Sbírka rozh. 2006, s. I-05177. Také v tomto případě bylo důvodem vzniku odpovědnosti státu porušení povinnosti Nejvyššího soudu Itálie, předložit ESD předběžnou otázku.

jistoty, který patří mezi základní principy práva EU, v sobě obsahuje několik příbuzných právních konceptů. Jedná se zejména se o zákaz retroaktivity právních předpisů Společenství, princip legitimního očekávání ve smyslu důvodného očekávání právních účinků legislativních aktů orgánů EU a zásadu závaznosti právních předpisů EU. V judikatuře Soudního dvora byl princip právní jistoty a zákazu retroaktivity interpretován mimo jiné tak, že obecně vylučuje zpětnou účinnost legislativy přijímanou jak EU, tak členskými státy, ledaže je tato legislativa přijímána za zvláštních okolností, „*když to vyžaduje účel, jehož má být tímto opatřením dosaženo a pokud je současně náležitě respektováno legitimní očekávání adresátů právní normy.*“<sup>321</sup> Jednou z takových výjimek je i situace, kdy členský stát transponoval směrnici, která měla omezenou časovou působnost a která byla následně zrušena Soudním dvorem pro rozpor s právem EU, přičemž členský stát byl následně zavázán transponovat novou směrnici, avšak pokrývající i období, v němž působila směrnice původní (zrušená). Pokud by, taková směrnice a její vnitrostátní prováděcí předpisy nemohly být aplikovány retroaktivně, „*nebylo by dosaženo sledovaného cíle (myšleno příslušné unijní legislativy) a ohrozilo by to efektivitu takových opatření*“<sup>322</sup>.

Z hlediska předmětu této práce je však zajímavější vztah principu právní jistoty a časových účinků rozhodnutí Soudního dvora.

### **Temporální účinky rozhodnutí Soudního dvora**

Jak již bylo demonstrováno, jsou ve vztahu k odpovědnosti členských států za škodu zásadní rozsudky Soudního dvora, vydané v rámci řízení o předběžné otázce týkající se výkladu Smluv, nebo aktů orgánů EU podle čl. 267 SFEU. Proto je důležité věnovat určitý čas rozboru jejich časových účinků. Analýze této problematiky se věnoval např. generální advokát Léger ve svém stanovisku ve věci C-453/00 *Kühne & Heitz*, 17.6. 2003, body 36-42.

Zásadně platí, že rozhodnutí o předběžných otázkách týkajících se výkladu mají účinnost *ex tunc*, tedy od okamžiku, kdy vstoupilo v účinnost ustanovení práva EU, vyložené příslušným rozsudkem Soudního dvora. To vychází z koncepce provázanosti právní normy a jejího výkladu, jakož i principu jednotného výkladu a aplikace práva EU, zejména jeho přímo aplikovatelných ustanovení<sup>323</sup>.

---

<sup>321</sup> C-459/02, *Willy Gerekens and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg*, Sběrka rozh. 2004, s. I-07315, body 23-24.

<sup>322</sup> C-459/02, odst. 25-26 týkajících se zemědělských kvót.

<sup>323</sup> Spojené věci C-66/79, 127/79 a 128/79 *Salumi*, Sběrka rozh. 1980, s. 1260, bod 8.

„Výklad, který Soud při výkonu své pravomoci svěřené mu Smlouvami dává ustanovení práva EU, vyjasňuje a definuje, tam kde je to třeba, význam a rozsah tohoto ustanovení, tak jak musí být chápáno a aplikováno od okamžiku jeho vstupu v účinnost. Z toho plyne, že toto ustanovení, tak jak je vyloženo, může a musí být aplikováno soudy dokonce na právní vztahy jež vznikají a vznikly před rozhodnutím o žádosti o interpretaci, za podmínek že v ostatních ohledech jsou podmínky, umožňující uskutečnění úkonu spojeného s aplikací tohoto ustanovení před soudy, splněny.“<sup>324</sup>

Temporální účinky svého rozhodnutí sice stanovuje výhradně Soudní dvůr<sup>325</sup>, nicméně plná retroaktivita rozhodnutí Soudního dvora může být omezena vnitrostátními procesními předpisy, za předpokladu splnění principů efektivity a ekvivalence.<sup>326</sup>

Z hlediska principu právní jistoty a požadavků na zmírnění ekonomických dopadů retroaktivních účinků rozhodnutí Soudního dvora, přistupuje soud v konkrétních případech k jejich omezování.

Poprvé se tak stalo rozhodnutím v případě *Defrenne*.<sup>327</sup> Zde Soudní dvůr sice jasně stanovil, že původní čl. 141 SES, týkající se rovného postavení mužů a žen v odměňování za práci, má přímý účinek, ale současně rozhodl stanovit účinek tohoto výkladu až od okamžiku vydání svého rozsudku. Soudní dvůr zde vzal v úvahu velké finanční náklady a předpokládané ekonomické potíže mnoha podnikatelských subjektů, které by, od roku 1962 zpětně uplatňované přímé účinky a bezprostřední aplikace ustanovení čl. 141 SES v členských státech, vyvolalo.<sup>328</sup> Omezení retroaktivity výkladu práva EU však připadá v úvahu pouze pokud členské státy a další dotčené subjekty nemohly rozumně předpokládat, že daná ustanovení smluv budou přímo uplatňována na předmětné právní vztahy, k takové aplikaci v členských státech skutečně nedocházelo, a k osvětlení výkladu došlo teprve rozhodnutím Soudního dvora.

---

<sup>324</sup> Věc C-61/79 *Denkavit italiana*, Sbíрка rozh. 1980, s.1205, bod 16. Dále viz též spojené věci *Salumi*, bod 9, věc C-826/79 *Mireco*, Sbíрка rozh. 1980, s. 2559, bod 7, věc C-24/86 *Blaizot e.a.*, Sbíрка rozh. 1988, s. 379, bod 27. K další judikatuře srov. stanovisko generálního advokáta Légera ve věci C-453/00 *Kühne & Heitz*, 17.6. 2003, bod 37, pozn. č. 24.

<sup>325</sup> Věc C-309/85 *Barra e.a.*, Sbíрка rozh. 1988, s. 355, bod 13.

<sup>326</sup> Jedná se o projev tzv. principu národní procesní autonomie, srov. věc C-33/76 *Rewe v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, Sbíрка rozh. 1976, s. 1989, bod 5. K aplikaci na případ omezení retroaktivní působnosti žalob založených na právu EU, jež byla předmětem předběžné otázky předložené House of Lords srov. věc C-78/98 *Preston v. Wolverhampton Healthcare NHS Trust*, Sbíрка rozh. 2000, s. I-3201.

<sup>327</sup> Věc C-43/75 *Defrenne v. Sabena*, Sbíрка rozh. 1976, s. 1205, body 69–75.

<sup>328</sup> Tamtéž, body 65 a 70.



Z důvodu omezení negativních dopadů a zamezení lavině odškodňovacích žalob, Soudní dvůr nejčastěji omezuje retroaktivní účinky svých rozhodnutí pouze vůči osobám, které nebyly stranami řízení před vnitrostátním soudem, který se obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, nebo které nevznesly obdobný nárok před vydáním daného rozhodnutí Soudním dvorem. Takto Soudní dvůr učinil i v uvedeném případě *Defrenne*, ve kterém retroaktivní účinky omezil takto: „*přímého účinku článku [141 SES] se za účelem podpory nároků týkajících se období před vydáním tohoto rozsudku nelze dovolávat s výjimkou pracovníků, kteří již podali žalobu anebo vznesli obdobný nárok*“.<sup>329</sup>

### **Překážka věci rozhodnuté ve vztahu principu efektivity působení práva EU**

Další z konkrétních modalit *principu právní jistoty* je princip *res iudicata*, který vyžaduje, aby každý soudní spor byl v přiměřené době uzavřen konečným rozhodnutím, které brání za jinak nezměněných skutkových a právních okolností jeho opětovnému projednání stejným nebo jiným soudem. Proti těmto účinkům působí *princip legality*, který vyžaduje, aby každé rozhodnutí soudu bylo přijato v souladu se zákonem, bylo výsledkem správné právní kvalifikace a aplikace právní normy na objektivně zjištěné skutkové okolnosti případu a jeho důsledky na dotčené strany byly spravedlivé. Splnění těchto kritérií má převážně limitní charakter a neumožňuje v obtížnějších případech vydat v konečné době definitivní rozhodnutí případu.

V rámci vnitrostátních právních řádů většiny evropských států má princip *res iudicata*, ve vztahu k uvedeným účinkům principu legality, zásadně prioritní postavení. Vnitrostátním právem zajištěná nemožnost revize pravomocných rozhodnutí vnitrostátních soudů je však v současnosti ohrožována expanzivním působením nadstátních mezinárodněprávních útvarů a rozhodnutí mezinárodních soudních orgánů. Způsob prolomení *principu res iudicata* nejdříve demonstrujeme na účincích rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Důsledkem platného přijetí Evropské úmluvy o lidských právech (Úmluvy) je též přijetí obligatorní pravomoci ESLP a z ní plynoucí povinnosti vnitrostátního provedení jeho konečných rozsudků. Vzhledem k mezinárodněprávní povaze Úmluvy, musí být na případy jejího porušení aplikovány normy obecného mezinárodního práva, týkající se odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní jednání. Obsahem mezinárodně právní odpovědnosti je zejména *reparační povinnost*, spočívající v odčinění škody způsobené mezinárodně protiprávním

---

<sup>329</sup> Věc C-43/75 *Defrenne v. Sabena*, Sbírka rozh. 1976, s. 1205, bod 75.

jednáním. Judikatura přitom vyzdvihla jako přednostní restituční formu reparace<sup>330</sup>, spočívající, pokud je to možné, v odstranění všech následků protiprávního činu a obnovení původního stavu. Taková restituce původního stavu, existujícího před konkrétním porušením Úmluvy, může podle okolností znamenat zrušení rozporné právní normy obsažené ve vnitrostátním předpisu, nebo i pravomocného soudního rozhodnutí, jehož protiprávnost vzhledem k Úmluvě, ESLP ve svém konečném rozsudku konstatoval. Uvedený výklad byl potvrzen ESLP v rozsudku ve věci *Papamichalopoulos a další v. Řecko*<sup>331</sup>, kde bylo již obnovení původního právního stavu kvalifikováno jako „právní povinnost“. Pokud k realizaci takové restituční povinnosti nemá vnitrostátní právní řád adekvátní mimořádné opravné prostředky, je právně správným řešením provedení legislativní úpravy, která následně takovou revizi vadného rozsudku umožní. Taková právní úprava, týkající se zejména trestního práva, byla na přelomu 20 a 21. století zavedena v řadě evropských států. Některé státy (Chorvatsko, Malta, Norsko, Rumunsko a Švýcarsko) umožňují obnovu řízení i v civilních věcech. Vyloučeno není ani splnění uvedené restituční povinnosti extenzivním, Úmluvě konformním výkladem obecných právních ustanovení vnitrostátních procesních předpisů, týkajících se mimořádných opravných prostředků, jak se tomu stalo v některých severských státech, Španělsku a Belgii<sup>332</sup>.

K dalšímu narušení prioritního postavení *principu res iudicata* ve vnitrostátních právních řádech členských států EU, dochází v souvislosti s působením nadstátního autonomního právního řádu EU. V souladu s ustálenou judikaturou<sup>333</sup>, je věcí vnitrostátních soudů, aby v rámci své pravomoci zajistily plný účinek norem práva EU a poskytovaly ochranu právům, jež tyto normy poskytují jednotlivcům. Kategorické uplatnění požadavku plné účinnosti práva EU a jeho efektivního působení v členských státech bylo základem celé řady právních institutů a zásad dovozených judikaturou Soudního dvora, mezi jinými i odpovědnosti státu za škodu vzniklou porušením povinnosti uložené právem podle rozsudku ve věci *Francovich*<sup>334</sup>. V

---

<sup>330</sup> Viz rozsudek Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve sporu mezi Německem a Polskem z roku 1928, ve věci vyvlastnění Chorzówské továrny.

<sup>331</sup> Rozsudek ESLP z 31. října 1995, Série A č. 330-B, odst. 34.

<sup>332</sup> Viz Malenovský 2008, str. 457.

<sup>333</sup> Viz zejména rozsudky C-106/77, *Simmmenthal*, Sbírka rozh. 1978, s. 629, bod 16 a C-213/89 *Factortame* ze dne 19. června 1990, Recueil, s. I-2433, bod 19.

<sup>334</sup> Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90, *Andrea Francovich, Danila Bonifaci a další proti Italské republice*, ze dne 19. listopadu 1991.

dalším klíčovém rozsudku ve věci *Köbler*<sup>335</sup> Soudní dvůr potvrdil, že členské státy jsou povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva EU, i tehdy, pokud domnělé porušení vyplývá z rozhodnutí soudu rozhodujícího v poslední instanci. Nosnou částí tohoto rozsudku však bylo uznání nároku poškozeného na náhradu škody způsobené porušením povinnosti rakouského Nejvyššího soudu položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku.

Tím jsme se dostali k jádru problému, k němuž směřovala předchozí rekapitulace judikatury. Přesto, že jednotlivci nemají přímý přístup k Soudnímu dvoru, jako k odvolací instanci a konečné rozhodnutí vnitrostátního soudu nelze revidovat ani v případě, že soud rozhodující v poslední instanci porušil svoji povinnost položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku podle čl. 267 SFEU a jeho rozhodnutí se následně ukáže rozporné s výkladem práva EU, může žaloba na náhradu škody, podaná následně jednotlivcem, poškozeným dotyčným rozhodnutím vnitrostátního soudu poslední instance, fungovat jako nepřímé odvolání. Soudní dvůr si zřejmě byl této možnosti vědom, když doplnil, že „*s ohledem na zvláštní funkci soudů a legitimní požadavek na zajištění právní jistoty je však nutné, aby se jednalo porušení zjevné (manifest). Členské státy jsou přitom povinny určit, které vnitrostátní soudy jsou příslušné k projednání takových žalob na náhradu škody.*“

Z uvedeného rozsudku vyplývá, že v případě, kdy osoba utrpí škodu v důsledku rozhodnutí soudu členského státu, které je v rozporu s právem EU, je za výše uvedených podmínek možné, aby se opět před soudem tohoto členského státu, domáhal náhrady škody způsobené nezákonným rozsudkem, proti němuž již nelze podat opravné prostředky. Rozboru nepřímé revize konečného rozsudku vnitrostátního soudu již byla věnována pozornost výše.

Nezůstalo však, pouze u této nepřímé revize dosažené prostřednictvím žaloby na náhradu škody. V následující judikatuře postoupil Soudní dvůr dále, až k připuštění možnosti revize přímé. V rozsudku *Kühne & Heitz*<sup>336</sup> sice Soudní dvůr nejdříve, s odkazem na princip právní jistoty, který je základem ve vnitrostátních právních řádech zavedené procesní překážky *res iudicata*, prohlásil, že „*Právo Společenství v zásadě nepožaduje, aby měly správní orgány povinnost znovu otevřít správní rozhodnutí, které se stalo konečným.*“<sup>337</sup>, nicméně uložil, s odkazem na *princip loajality* podle čl. 10 SES (nyní čl. 4 odst. 3 SEU), správnímu orgánu, jemuž byla podána žádost o přezkum, podmíněnou povinností přezkoumat konečné správní

---

<sup>335</sup> C-224/01 ve věci *Köbler* ze dne 30. září 2003.

<sup>336</sup> C-453/00, *Kühne & Heitz*, Sbíрка rozh. 2004, s. I-837.

<sup>337</sup> Viz výše citovaný rozsudek *Kühne & Heitz*, bod 24.

rozhodnutí, a zohlednit tak výklad příslušného ustanovení práva EU, který mezitím Soudní dvůr provedl v jiném případě.

Podmínky povinnosti provést přezkum konečného rozhodnutí stanovil Soudní dvůr takto<sup>338</sup>:

- (i) příslušný správní orgán má v souladu s vnitrostátním právem pravomoc přehodnotit napadené rozhodnutí;
- (ii) napadené rozhodnutí se stalo konečným v důsledku rozsudku vnitrostátního soudu, rozhodujícího v posledním stupni;
- (iii) napadený rozsudek je ve světle pozdější judikatury ESD, založen na nesprávném výkladu práva Společenství, který byl přijat, aniž by byla v předmětném řízení, ESD předložena předběžná otázka podle čl. 234 [třetího pododstavce] ES, a
- (iv) poškozená osoba se obrátila na správní 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.

Výkladem výše uvedených podmínek, se pak Soudní dvůr zabýval ve svém dalším rozhodnutí, týkajícím se dané otázky, ve věci *Kempter*<sup>339</sup>.

Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu bylo, „*zda výše uvedený rozsudek Kühne & Heitz ukládá přezkum a zrušení správního rozhodnutí, které se stalo konečným na základě rozsudku soudu rozhodujícího v posledním stupni, pouze tehdy, dovolával-li se žalobce v původním řízení práva Společenství v rámci opravného prostředku podle vnitrostátního práva, který podal proti tomuto rozhodnutí.*“

Východiska rozhodnutí Soudního dvora v této věci byla:

- (i) judikaturou opakovaně konstatovaná povinnost všech orgánů členských států zajistit dodržování pravidel práva Společenství v rámci jejich pravomocí<sup>340</sup>;
- (ii) zdůraznění, že systém řízení o předběžné otázce, zavedený článkem 234 SES (nyní čl. 267 SFEU) za účelem zajištění jednotného výkladu práva EU v členských státech,

---

<sup>338</sup> Bod 19 rozsudku ve věci *Kühne & Heitz*.

<sup>339</sup> C-2/06, *Willy Kempter KG v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ze dne 12. února 2008.

<sup>340</sup> Viz rozsudek C-8/88, *Německo proti Komisi*, Sbírka rozh. 1990, s. I-2321, bod 13, jakož i výše citovaný rozsudek *Kühne & Heitz*, bod 20.

*zavádí přímou spolupráci mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy na základě řízení, v němž účastníci nemají žádnou možnost iniciativy*<sup>341</sup>;

- (iii) z podmínek ukládajících povinnost přezkumu, podle rozsudku *Kühne & Heitz*, akcentoval Soudní dvůr pro účely tohoto řízení především skutečnost, že rozsudek soudu rozhodujícího v posledním stupni, na základě kterého se napadené správní rozhodnutí stalo konečným, byl s ohledem na pozdější judikaturu Soudního dvora založen na nesprávném výkladu práva EU a byl vynesena, aniž by byla Soudnímu dvoru předložena předběžná otázka za podmínek stanovených v čl. 267 třetím pododstavci SFEU;
- (iv) výklad norem práva EU, podávaný Soudním dvorem v rámci řízení o předběžné otázce<sup>342</sup>, má deklaratorní účinky, tj. objasňuje a upřesňuje význam a dané normy tak, jak musí být, nebo jak by měla být chápána a používána všemi subjekty, spadajícími do osobní působnosti práva EU, od okamžiku, kdy tato norma nabyla účinnosti<sup>343</sup>;
- (v) k naplnění *principu právní jistoty*, podle něž je nutno trvat na zachování konečné povahy správního rozhodnutí, kterou toto rozhodnutí získá po uplynutí přiměřené lhůty k podání opravného prostředku nebo, vyčerpáním procesních prostředků, přispívá, nevyžaduje-li právo EU, aby byl správní orgán v zásadě povinen přehodnotit správní rozhodnutí, které se takto stalo konečným<sup>344</sup>.

Přes ohled na princip právní jistoty Soudní dvůr rozhodl, *že zvláštní okolnosti mohou, podle zásady spolupráce vyplývající z článku 10 SES, ukládat vnitrostátnímu správnímu orgánu, aby přezkoumal správní rozhodnutí, které se stalo konečným v důsledku vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků, za účelem zohlednění výkladu relevantního ustanovení práva Společenství přijatého později Soudním dvorem*<sup>345</sup>.

Soudní dvůr upřesnil též výklad podmínek stanovených ve výše uvedeném rozsudku *Kühne & Heitz*, *z něhož nelze dovodit, že by pro účely splnění třetí podmínky stanovené tímto*

<sup>341</sup> Viz v tomto smyslu rozsudky C-28/62 až 30/62, *Da Costa a další*, Sbírnka rozh. 1963, s. 59, 76; C-62/72 *Bollmann*, Sbírnka rozh. 1973, s. 269, bod 4 a C-261/95 *Palmisani*, Sbírnka rozh. 1997, s. I-4025, bod 31.

<sup>342</sup> I když není důvod, aby tomu bylo jinak i u ostatních řízení, kde Soudní dvůr podává výklad norem práva EU.

<sup>343</sup> Viz zejména rozsudky C-61/79 *Denkavit italiana*, Sbírnka rozh. 1980, s. 1205, bod 16; C-50/96 *Deutsche Telekom*, Sbírnka rozh. 2000, s. I-743, bod 43; C-137/94, *Richardson*, Sbírnka rozh. 1999, s. II-00303; C-50/96 *Deutsche Telekom*, Sbírnka rozh. 1995, s. I-3407, bod 33, jakož i výše uvedený rozsudek *Kühne & Heitz*, bod 21.

<sup>344</sup> Viz výše citovaný rozsudek *Kühne & Heitz*, bod 24.

<sup>345</sup> Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Kühne & Heitz*, bod 27, jakož i rozsudek C-392/04 a C-422/04, *i-21 Germany a Arcor*, Sb. rozh. 2006, s. I-8559, bod 52.

rozsudkem<sup>346</sup>, museli účastníci řízení uplatnit dotčenou otázku práva Společenství před vnitrostátním soudem. Zcela postačí, aby dotčená otázka práva Společenství, jejíž výklad se ve světle pozdějšího rozsudku Soudního dvora ukázal jako nesprávný, buďto byla posouzena vnitrostátním soudem, rozhodujícím v posledním stupni, nebo aby jí bývala mohla být uplatněna i bez návrhu.

To znamená, že vnitrostátní soudy jsou povinny uplatnit i bez návrhu právní důvody vycházející ze závazného pravidla práva EU, pokud mají podle vnitrostátního práva povinnost nebo možnost tak učinit ve vztahu k závaznému vnitrostátnímu předpisu<sup>347</sup>. V souladu s názorem Soudního dvora v této věci lze uzavřít, že podmínkou přezkumu konečného správního rozhodnutí, založeného na později Soudním dvorem vysloveném výkladu práva EU, není, aby se žalobce v původním řízení, v rámci podaného opravného prostředku podle vnitrostátního práva, dovolával práva EU.

Bránu k umožnění přímého přezkumu konečného rozsudku vnitrostátního z důvodu jeho závadnosti, vzhledem k závaznému výkladu práva EU Soudním dvorem, pak ještě více otevřel rozsudek Soudního dvora ve věci *Lucchini*<sup>348</sup>.

V tomto rozsudku se proti sobě postavily pravomocné rozhodnutí italského civilního odvolacího soudu povolující vyplacení veřejné podpory, které bylo vydáno za dosti pochybných okolností a při nerespektování základních principů práva EU ze strany italských soudů a rozhodnutí Komise o neslučitelnosti podpory poskytnuté italskými úřady soukromému subjektu. Možná z důvodu specifčnosti oblasti ochrany hospodářské soutěže, jíž se poskytování veřejných podpor týká a vůči kterým, zaujímá Soudní dvůr tradičně velice striktní postoj, zde Soudní dvůr dále posunul poměr proti sobě působících principů ve prospěch efektivity působení práva EU. V otázce vrácení protiprávně poskytnuté podpory se již Soudní dvůr vyjádřil mj. v rozhodnutí *Alcan*<sup>349</sup>, v následujícím smyslu: Ačkoliv právo EU nemůže zakázat národní úpravu, stanoví, že při vrácení podpor musí být dodrženy principy ochrany legitimních očekávání a právní jistoty, nemohou podniky v zásadě požívat legitimního očekávání, pokud nebyla podpora obdržena v souladu s postupem předepsaným obecně

---

<sup>346</sup> Napadený rozsudek je, ve světle pozdější judikatury Soudního dvora, založen na nesprávném výkladu práva EU, který byl přijat, aniž by byla v předmětném řízení Soudnímu dvoru předložena předběžná otázka podle čl. 234 [třetího pododstavce] ES (nyní čl. 267 SFEU).

<sup>347</sup> Viz v tomto smyslu rozsudky C-430/93 a C-431/93, *van Schijndel a van Veen*, Sbíрка rozh. 1995, s. I-4705, body 13, 14 a 22 a C-72/95, *Kraaijeveld a další*, ze dne 24. října 1996, Recueil, s. I-5403, body 57, 58 a 60.

<sup>348</sup> C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato v. Lucchini SpA, dříve Lucchini Siderurgica SpA*, Sbíрка rozh. 2007, s. I-06199.

<sup>349</sup> C-24/95, *Alcan Deutschland*, Sbíрка rozh. 1997, s. I-01591.

závazným a přímo účinným právem EU. Každý jednotlivec v postavení profesionála by měl být, při vynaložení náležité péče, schopen poznat, zda byl v jeho případě stanovený postup dodržen. Proto v případě, že rozhodnutí Komise v daném případě prohlašuje podporu za nezákonnou, požaduje právo EU, aby poskytovatel takové podpory, neslučitelné s unijní úpravou společného trhu, resp. svobodné hospodářské soutěže, revokoval své rozhodnutí o jejím poskytnutí i tehdy, když již uplynuly lhůty, kdy tak mohl učinit.

Na druhou stranu míra odpovědnosti poskytovatele za nezákonné poskytnutí veřejné podpory dosahuje takové míry, že se změna rozhodnutí může zdát porušením dobré víry příjemce. Ve věci *Lucchini* mnozí očekávali změnu přístupu Soudního dvora, mj. s ohledem na případ *Eco Swiss*<sup>350</sup>, ve kterém *res iudicata* prolomena nebyla, ačkoliv vadné rozhodnutí také porušovalo „fundamentální“ ustanovení soutěžního práva, třebaže se nejednalo o veřejnou podporu. Soudní dvůr však v případě *Lucchini* rozhodl prohloubil zatím mělkou linii upřednostňování efektivity práva společenství nad efektivitou vnitrostátního práva. Podle tohoto rozsudku Soudního dvora „*právo Společenství brání použití takového ustanovení vnitrostátního práva, které zakotvuje zásadu překážky věci pravomocně rozsouzené, jako je článek 2909 italského občanského zákoníku (codice civile), pokud jeho použití brání vrácení státní podpory, která byla poskytnuta v rozporu s právem Společenství a jejíž neslučitelnost se společným trhem byla stanovena rozhodnutím Komise Evropských společenství, které se stalo konečným.*“

V odůvodnění se Soudní dvůr nepokoušel o poměrování soupeřících principů, ale bez dalšího vnitrostátním soudům odepřel příslušnost k určení slučitelnosti státní podpory se společným trhem, jakož i rozhodování o neplatnosti legislativních aktů EU. Posouzení slučitelnosti státní podpory se společným trhem spadá do výlučné kompetence Komise, s možným přezkumem soudy evropských společenství, jako důsledek principu nadřazenosti práva EU.

Je značně překvapivé, že se Soudní dvůr nevypořádal s čl. 14 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [88 SES], které výslovně stanoví, že „*Komise v případech záporného rozhodnutí nebude vyžadovat navrácení podpory, pokud by to bylo v rozporu s obecnými zásadami práva Společenství.*“ Princip právní jistoty mezi obecné zásady práva Společenství nesporně náleží, stejně jako princip ochrany nabytých práv a překážky *res iudicata*, které jsou jeho konkretizací. Potíž je zřejmě v tom, do obecných zásad práva EU patří současně též další principy, které působí proti výše uvedeným, jako je princip nadřazenosti autonomního práva Unie a princip **užitečného účinku** práva EU (*l'effet utile*).

---

<sup>350</sup> C-126/97 *Eco Swiss China Time Ltd v. Benetton International NV*, Sbírnka rozh. 1999, s. I-03055.

Podobně Soudní dvůr zcela pominul i vlastní závěr ze svého rozsudku ve věci *Kühne & Heitz*, kde stanovil, že možnost plného znovuotevření rozhodnutí, tedy v zásadě obnovy řízení, je přípustná, jen pokud tím nebudou nepříznivě zasaženy zájmy třetích osob, k čemuž v uvedeném případě nesporně došlo. Podle rozsudku *Lucchini* má být totiž revokováno rozhodnutí, jímž bylo civilním soudem rozhodnuto o oprávněnosti poskytnuté podpory, čímž dojde ke zcela zjevnému nepříznivému zasažení zájmu soukromého příjemce veřejné podpory. Na druhou stranu šlo jistě o subjekt v postavení profesionála, který nemohl nabýt legitimního očekávání na základě rozsudku vnitrostátního soudu, vydaného *ultra vires*<sup>351</sup>. Navíc jak vnitrostátní soudy rozhodující v dané věci, tak příjemce podpory, si musely být vědomy rozporu uvedeného rozsudku s rozhodnutím Komise o neslučitelnosti podpory s právem EU, jakož i právních důsledcích z těchto skutečností plynoucích. Přes to příjemce podpory nevyužil možnost v poskytnuté lhůtě napadnout platnost rozhodnutí Komise.

Stranou diskuse o porovnávání antagonistických principů, zůstává otázka, zda byla vůbec v uvedeném případě splněna podmínka totožnosti z hlediska principu *res iudicata*. V tomto smyslu je tedy sporné, zda rozhodnutí správního orgánu v postavení poskytovatele podpory, revokované na základě rozhodnutí Komise o neslučitelnosti podpory, není z hlediska *principu res iudicata* jinou věcí než následná rozhodnutí civilních soudů.

Právě proto lze považovat za podstatnou vadu uvedeného rozsudku Soudního dvora, který se výše nastíněnými otázkami, zásadními z hlediska případně odlišného rozhodnutí, vůbec argumentačně nevypořádal.

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 byl i rozsudek ve věci *Fallimento Olimpiclub*<sup>352</sup>. Soudní dvůr zde potvrdil, že „*právo Společenství vnitrostátnímu soudu neukládá, aby nepoužil vnitrostátní procesní normy spojující s určitým rozhodnutím překážku věci pravomocně rozsouzené, i kdyby to umožňovalo napravit porušení práva Společenství vyplývající z dotčeného rozhodnutí. Podmínky naplňování zásady překážky věci pravomocně*

---

<sup>351</sup> Vnitrostátní soudy nemají pravomoc rozhodovat o slučitelnosti státní podpory se společným trhem. Posouzení slučitelnosti podpor nebo režimu podpor se společným trhem spadá totiž do výlučné pravomoci Komise, jejíž činnost je přezkoumatelná soudem Společenství (viz bod 50 až 52 a 62 výše citovaného rozsudku ve věci *Lucchini*). Vnitrostátní soudy nemají ani pravomoc k tomu, aby samy vyslovily neplatnost aktů orgánů EU. Tuto pravomoc má výlučně Soudní dvůr.

<sup>352</sup> C-2/08 *Amministrazione dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate proti Fallimento Olimpiclub Srl*, z 3. září 2009.



*rozsouzené na základě zásady procesní autonomie vnitrostátních právních řádů členských států spadají do působnosti těchto právních řádů, ovšem nesmějí být méně příznivé než ty, kterými se řídí obdobné situace vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), ani nesmějí být upraveny tak, že by v praxi nadměrně ztěžovaly nebo znemožňovaly výkon práv přiznaných právním řádem Společenství (zásada efektivit).“* Současně však shledal v rozporu se zásadou efektivit použití ustanovení vnitrostátního práva zakotvující zásadu překážky věci pravomocně rozsouzené ve sporu, týkající se daně z přidané hodnoty za zdaňovací rok, pro který dosud nebylo vydáno žádné konečné rozhodnutí, pokud by toto ustanovení bylo na překážku tomu, aby vnitrostátní soud rozhodující o tomto sporu bral v úvahu normy práva EU v oblasti zneužívajících praktik souvisejících s dotčenou daní. V daném sporu uplatnil vnitrostátní soud překážku věci rozhodnuté týkající se však jiného řízení, obsahujícího však zásadní společný prvek. Výklad na němž byl založen tento konečný rozsudek byl v rozporu s právem EU. Nepřezkoumatelnost tohoto rozsudku z důvodu *res iudicata* pak vnitrostátní soud rozšířil i na další řízení, jehož účastníkem byla stejná osoba a v němž se tento společný prvek vyskytl. Takový výklad rozsahu působnosti principu *res iudicata* a postup vnitrostátního soudu při jeho aplikaci, brání nejen tomu, aby bylo revidováno původní soudní rozhodnutí porušující právo EU, s nímž je však spojena překážka věci pravomocně rozsouzené, nýbrž brání rovněž soudnímu přezkumu jakéhokoli jiného rozhodnutí příslušného daňového úřadu v rámci řízení, které se týká téhož účastníka řízení a týchž skutkových a právních otázek ohledně společného zásadního prvku obsaženého v soudním rozhodnutí, s nímž je spojena překážka věci pravomocně rozsouzené, avšak týkajícího se jiného zdaňovacího období. V tomto smyslu tedy nejde o stejnou věc a nemůže se tedy na ni vztahovat překážka věci rozsouzené. Musí být proto rozhodnuta nebo přezkoumána tak, aby aplikované ustanovení vnitrostátního práva o zneužívajících daňových praktikách v oblasti daně z přidané hodnoty, bylo vykládáno v souladu s harmonizovaným právem EU. Pokud by tomu tak nebylo, docházelo by k opakovanému nesprávnému použití těchto norem vnitrostátním orgánem v každém novém zdaňovacím období, aniž by bylo možné s odkazem na princip *res iudicata* tento nesprávný výklad korigovat.

Tak rozsáhlé překážky účinnému uplatňování norem práva EU v oblasti daně z přidané hodnoty nelze rozumně odůvodnit zásadou právní jistoty, a proto je třeba mít za to, že odporují zásadě efektivit.

### **Shrnutí přímé a nepřímé revize**

Přestože nepřímá revize prostřednictvím žaloba na náhradu škody typu *Francovich a Köbler* nemusí často vést k přiznání odpovídajícího hmotného odškodnění, může přinést alespoň

zodpovězení otázky, zda došlo k chybnému výkladu práva EU příslušným vnitrostátním soudem, který rozhodoval v posledním stupni. Pokud tedy poškozená osoba dosáhne v řízení o náhradě škody, alespoň rozsudku konstatujícího chybný výklad práva EU v rámci předchozího řízení před vnitrostátním soudem, který rozhodoval v posledním stupni a porušil svoji povinnost obrátit se na Soudní dvůr s otázkou výkladu práva EU v dané věci, může se pokusit o přímou revizi původního konečného rozsudku, podáním návrhu na přezkum vadného rozsudku, podle podmínek stanovených Soudním dvorem v judikatuře počínající rozsudkem ve věci *Kühne & Heitz*.

### **Uplatnění nároků na náhradu škody**

Zatímco podmínky vzniku odpovědnosti členského státu za škodu, jsou upraveny přímo účinným právem EU, náleží právní úprava procesních, příp. i hmotněprávních podmínek uplatnění nároku na náhradu škody do autonomie členského státu, u jehož soudů se poškozený jedinec domáhá náhrady škody.

Soudní dvůr to v odůvodnění rozsudku ve věci *Francovich* vyjádřil jednoznačně takto:

*„V případě neexistence právní úpravy Společenství přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění plné ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství, včetně kvalifikace žalob podaných poškozenými před vnitrostátními soudy“<sup>353</sup>*

Vnitrostátní soud proto musí posoudit, zda v daných případech mají žalující nárok na náhradu škody, kterou utrpěli porušením práva EU přičitatelného členskému státu a případně stanovit výši této náhrady<sup>354</sup>.

Aplikace příslušných vnitrostátních právních předpisů je však podřízena souladu s výše popsanými *principy ekvivalence a efektivity*<sup>355</sup>. Přes procesní autonomii členského státu v dané

---

<sup>353</sup> Viz bod odůvodnění 42 rozsudku ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90 *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice*, převzatý rozsudkem ve věci C-446/04 *Test Claimants in the FII Group Litigation v. Commissioners of Inland*, z 12. prosince 2006, bod odůvodnění 220.

<sup>354</sup> Viz výše citovaný rozsudek ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další.*, bod odůvodnění 58 a dále ve stejném smyslu rozsudky C-118/00, bod odůvodnění 40; C 63/01, bod odůvodnění 87; C-446/04, body odůvodnění 208 a 210; C-470/03, bod odůvodnění 89; C-524/04, bod odůvodnění 116; C-446/04, bod odůvodnění 210; C-201/05, bod odůvodnění 119 a C-452/06, bod odůvodnění 36.

<sup>355</sup> Principy ekvivalence a efektivity poskytující rámec eurokonformní aplikace vnitrostátních procesních předpisů byly podrobněji rozebrány v kapitole věnované směrnici, resp. podmínkám náležitého splnění transpoziční povinnosti. Judikatura vymezující uvedené principy je obsažena v rozsudcích: spojené věci C-6/90 a C-9/90, bod odůvodnění 42-43, převzaté rozsudkem ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, bod odůvodnění 67; věc C-

oblasti, nemohou být podmínky stanovené vnitrostátním právním řádem méně příznivé než podmínky týkající se podobných nároků na základě vnitrostátního práva a s odkazem na princip efektivity např. nelze připustit aplikaci takových vnitrostátních norem, které by vylučovaly, či nepříznávaly poškozenému jednotlivci, vedle náhrady skutečné škody, též náhradu ušlého zisku<sup>356</sup>.

### **K přiměřenosti náhrady škody**

Právo EU ukládá, v případě splnění podmínek odpovědnosti členského státu, poskytnout poškozenému účinnou náhradu škody a nepřipouští žádnou dodatečnou podmínku ze strany právního řádu členského státu, která by nadměrně ztěžovala získání náhrady škody nebo jiného druhu nápravy<sup>357</sup>.

Soudní dvůr v rozsudku *Brasserie du pêcheur* a *Factortame* potvrdil, že náhrada škody způsobené jednotlivcům porušením práva EU musí být přiměřená vzniklé škodě, aby byla zajištěna účinná ochrana jejich práv<sup>358</sup>. Přiměřená náhrada škody může nabýt podoby zpětného, řádného a úplného použití prováděcích opatření směrnice pod podmínkou, že směrnice byla řádně provedena do vnitrostátního práva, s výjimkou případu, kdy příjemci prokáží dodatečné ztráty, které jim vznikly proto, že v příhodnou dobu nemohli získat majetkový prospěch garantovaný směrnicí, a které je tudíž zapotřebí nahradit<sup>359</sup>.

Požadavek na přiměřenost náhrady škody v oblasti přímých daní znamená, že vnitrostátní soudy musí zaručit, aby procesní subjekty měly k dispozici účinný procesní prostředek,

---

5/94, body odůvodnění 31-32; věc C-373/95, bod odůvodnění 37; věc C-261/95, bod odůvodnění 27; věc 127/95, bod odůvodnění 112; věc C-424/97, bod odůvodnění 33; věc C-224/01, bod odůvodnění 58; věc C-446/04, body odůvodnění 203 a 219; věc C-470/03 body odůvodnění 89 a 94; věc C-524/04, bod odůvodnění 123; věc C-446/04, bod odůvodnění 219; věc C-201/05, bod odůvodnění 126; věc C-445/06, bod odůvodnění 31.

<sup>356</sup> Viz rozsudek ve spojených věcech C-46/93 a 48/93 *Brasserie du Becheur a Factortame III.*, Sběrka rozh. 1996, s. 1029, bod 84 až 88.

<sup>357</sup> Věc C-470/03 *A.G.M.-COS.MET Srl proti Suomen valtio, Tarmo Lehtinen*, Sběrka rozh. 2007, s. I-02749, bod odůvodnění 90.

<sup>358</sup> Viz spojené věci C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA / Factortame Ltd*, bod odůvodnění 82, převzatý rozsudkem ve spojených věcech C-94/95 a C-95/95 *Danila Bonifaci a další a Wanda Berto a další proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, body odůvodnění 48 a 54; věc C-373/95 *Federica Maso a další a Graziano Gazzetta a další proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a Repubblica italiana*, bod odůvodnění 36; věc C-261/95, bod odůvodnění 26.

<sup>359</sup> Viz body odůvodnění 51 až 54 výše citovaného rozsudku ve spojené věci C-94/95 a C-95/95, převzaté rozsudkem ve věci C-373/95 *Federica Maso a další a Graziano Gazzetta a další proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a Repubblica italiana*, bod odůvodnění 39; věc C-131/97, bod odůvodnění 53; věc 371/97, bod odůvodnění 39.

umožňující získat vrácení neoprávněně vybrané daně a částek vyplacených členskému státu v rozporu s právem EU nebo zadrženy tímto státem v přímé souvislosti s touto daní<sup>360</sup>.

Žalobu na náhradu škody vůči členskému státu lze podat bez ohledu na zahájení, či stav řízení pro porušení povinnosti členského státu podle čl. 258 SFEU. Procesní vyhlídky jednotlivce, domáhajícího se soudně náhrady škody, se však podstatně zlepšují, pokud je porušení práva EU přiřitatelné určitému členskému státu konstatováno rozsudkem Soudního dvora v řízení pro porušení povinnosti podle čl. 260 nebo nepřímo v řízení o předběžné otázce 267 SFEU. Pokud je porušení práva EU současně zásahem do ústavně zaručených základních práv a svobod, může se poškozený jednatel bránit též cestou ústavní stížnosti<sup>361</sup>.

### **Odpovědnost České republiky za škodu podle vnitrostátního práva**

V souladu s výše uvedeným, je nutné nároky z odpovědnosti za škodu přiřitatelné 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 (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci“). Tento zákon je však pro uplatnění právem EU zaručeného nároku na náhradu škody prakticky nepoužitelný, a to zejména proto, že podle § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. To je zjevně v rozporu s principem efektivity. Na tom nic nezměnil, ani návrh novely zákona předložený Ministerstvem vnitra na základě usnesení vlády ČR č. 943 ze dne 20. července 2009 (dále jen „novela“), který v § 12a odst. 2 váže odškodnění na podmínku vyslovení porušení komunitárního práva Soudním dvorem. Tím se v rozporu s principem účinnosti (efektivity) rozšiřuje seznam podmínek vymezených ustálenou judikaturou Soudního dvora, které jsou bez dalšího postačující ke vzniku nároku na náhradu škody podle práva EU. Poškozený jednatel totiž není legitimován k podání návrhu na zahájení řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 až 260 SFEU, které je plně v uvážení Komise, ani řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU, které je za podmínek stanovených judikaturou *CILFIT* v kompetenci příslušného

---

<sup>360</sup> Viz bod 209 odůvodnění výroku 6 výše citovaného rozsudku ve věci *C-446/04 Test Claimants in the FII Group Litigation v. Commissioners of Inland*.

<sup>361</sup> Viz výše citované nálezy německého Spolkového ústavního soudu nebo českého Ústavního soudu ve věci porušení práva na zákonného soudce nebo spravedlivý proces způsobeného porušením povinnosti vnitrostátního soudu iniciovat řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU.

vnitrostátního soudu. Předmětem řízení o předběžné otázce však není přezkum ani výklad ustanovení vnitrostátního práva, a tak případný rozsudek Soudního dvora v takové věci nemusí být vždy využitelný pro řízení o náhradě škody podle vnitrostátního práva<sup>362</sup>.

Stát dále podle § 5 zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci odpovídá pouze za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena

- a) rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním,
- b) nesprávným úředním postupem.

Věcná působnost zákona tak nezahrnuje odpovědnost státu za škodu způsobenou jeho legislativními orgány, které jsou rozhodujícím subjektem při naplňování povinnosti implementovat směrnice EU. Skutečnost, že stávající znění zákona na odpovědnost státu za legislativní činnost nelze použít, potvrdila i judikatura Nejvyššího soudu ČR v rozsudku 25 Cdo 1124/2005 v němž soud stanovil, že: „*Výsledek hlasování poslanců nebo senátorů v zákonodárném sboru však není úředním postupem a nelze z něj dovozovat odpovědnost za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům.*“ Návrh zmíněné novely sice odpovědnost zákonodárce obsahoval, nicméně návrhovač, v reakci na obdržené připomínky z mezirezortního řízení, od záměru upravit odpovědnost za škodu způsobenou zákonodárnou činností *prozatím* upustil<sup>363</sup>.

Dalším specifickým postupem podle zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci je podle § 14 odst. 1 nutnost prvotního uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného úřadu. Tím bude obvykle podle § 6 odst. 2 Ministerstvo spravedlnosti. Komplikace mohou nastat při určení příslušného úřadu podle § 6 odst. 2 písm. b), pokud došlo k porušení práva EU a vzniku škody v důsledku činnosti orgánů daňové správy. V tomto případě lze doporučit uplatnit náhradu podle § 6 odst. 3 u Ministerstva financí, které příslušné, není-li možno příslušný úřad určit podle § 6 odst. 2, a které je současně ústředním orgánem státní správy na úseku daní s celostátní působností.

S ohledem na výše uvedené by měl vnitrostátní soud postupovat podle zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, v řízení o žalobě na náhradu škody způsobené porušením práva EU, pouze analogicky a aplikovat přímo použitelné právo EU, tvořené zejména výše rozebranou judikaturou Soudního dvora.

---

<sup>362</sup> Srovnej článek Neubauer, J. Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu, Právní fórum, 12/2009, str. 544.

<sup>363</sup> Viz Knihovna připravované legislativy (<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>), PID: RACK7WVB7F21, čj. OVA: 1832/09.

## 7. Závěr

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>364</sup>.

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

---

<sup>364</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>365</sup> se nemůže ochrana práv jednotlivců založených právem EU lišit v závislosti na tom, zda je jejich rušitelem 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>366</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>367</sup>. Podle názoru Soudního dvora je zásada odpovědnosti za škodu „*vlastní systému Smlouvy*“<sup>368</sup>. Poté co ji Soudní dvůr nastálo provedl do své navazující judikatury<sup>369</sup>,

---

<sup>365</sup> Rozsudek C-352/98 P, *Bergaderm a Goupil v. Komise*, Sbírka rozh. 2000, s. I-5291, bod 41.

<sup>366</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-6/1990 a C-9/1990 *Andrea Francovich a Daniela Bonifaci a ostatní v. Italská republika*, Sbírka rozh. 1991, s. I-5327.

<sup>367</sup> Viz výše citovaný rozsudek ve věci *Francovich*, bod 37.

<sup>368</sup> Viz výše citovaný rozsudek ve věci *Francovich*, bod 35.

<sup>369</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

získala zásada odpovědnosti 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>370</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>371</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>370</sup> Viz bod 40 výše uvedeného rozsudku ve věci *Francovich*.

<sup>371</sup> Stávající rozsah podmínek byl ustaven rozsudky C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du pêcheur a Factortame*, Sběrka rozh. 1996, s. I-1029, bod 51; C-5/94 *Hedley Lomas*, Sběrka 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*, Sběrka 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>372</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>373</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>372</sup> Viz výše uvedený rozsudek *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, bod 57.

<sup>373</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>374</sup>.

V souladu s výše uvedeným, je nutné nároky z odpovědnosti za škodu přiřítelné 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, přiřítelného členskému státu, použít jen přiměřeně.

---

<sup>374</sup> Viz zejména rozsudek C-199/82 *San Giorgio*, Sbírka 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.

## Seznam použité české literatury

1. Bobek, M., Komárek, J., Gillis, M., Pazder, J., Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde Praha, a.s., 2005, ISBN 80-7201-513-3.
2. Bobek, M., Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle čl. 234 (3) SES, C.H.Beck, Praha, 2004, ISBN 80-7179-843-6.
3. Král, R., Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, Praha, C.H.Beck, 2002, ISBN 80-7179-688-3 (citováno jako Král 2002).
4. Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému, 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Masarykova univerzita a nakladatelství DOPLŇEK, 2008, ISBN 978-80-210-4474-6 (citováno jako MALENOVSKÝ 2008).
5. Malíř, J. Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie, studie ze soudcovské tvorby práva. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008. ISBN 978-80-87146-12-5 (citováno jako Malíř 2008).
6. Svoboda, J. Právo vnějších vztahů Evropské unie, 2. podstatně přepracované vydání. Linde Praha, a.s., 2007, ISBN 978-80-7201-653-2 (citováno jako Svoboda 2007).
7. Tichý, L., Rainer, A., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R., Evropské právo, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2006, ISBN 80-7179-430-9.
8. Tomášek, M., Evropské měnové právo, C.H.Beck, Praha, 2004, ISBN 80-7179-860-6 (citováno jako Tomášek 2004).
9. Týč, V. Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 5. aktualizované vydání. Linde Praha, a.s., 2006, ISBN: 80-7201-631-8.

### **Seznam použité zahraniční literatury**

1. Goodman, S.F., The European Union [3rd ed.], Macmillan Press Ltd, 1996, ISBN 0-333-66266-0.
2. Nelsen, B.F., Stubb, A., The European Union : readings on the theory and practice of European integration [3rd ed.], Lynne Rienner, 2003, ISBN 1-58826-231-6.
3. Simon Denys, Komunitární právní řád, přeložili Malíř, J., Štěrbová, M., Praha: ASPI, a.s., 2005, ISBN 80-7357-114-5.
4. Tridimas, T., The General Principles of EC Law [2rd ed], Oxford: Oxford University Press, 2006, ISBN: 0199258066.

### **Seznam časopisecké literatury**

- Král, R., Vnitrostátní účinky směrnic EU před uplynutím lhůty k jejich transpozici. *Jurisprudence* 5/2010
- Neubauer, J. Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu, *Právní fórum*, 12/2009, str. 544
- Bobek, M., Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak? *Soudní rozhledy*, ročník 2008, číslo 10

### **Seznam citovaných rozsudků soudů České republiky**

- Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 Ca 319/2008 – 33 ze dne 31. 3. 2009
- Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 31 Ca 88/2006-22 ze dne 25.2.2008
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 184/2006-42 ze dne 19.7.2007
- Rozsudky Nejvyššího správního soudu
- 2 Afs 92/2005 – 45 z 29. září 2005, č. 741/2006 Sb.
- 2 Afs 178/2005-64 z 23. srpna 2006
- 6 As 19/2006-19 z 29. listopadu 2007
- 9 Afs 5/2007-70 z 22. března 2007
- 5 Afs 53/2009 – 63 ze dne 13. 11. 2009
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR 25 Cdo 1124/2005 ze dne 31. 1. 2007
- Nálezy Ústavního soudu
- Pl. ÚS 50/04 z 8.března 2006, publikován pod č. 154/2006 Sb.

- I. ÚS 74/06 z 8.11.2006
- IV. ÚS 154/08 ze dne 30. 6. 2008
- III. ÚS 2738/07 ze dne 24. 7. 2008
- I. ÚS 1849/08
- II. ÚS 1009/08 ze dne 8. ledna 2009

### **Seznam citovaných rozsudků Evropského soudního dvora a Tribunálu**

- C-6/60 *Humblot*, Sbírka rozh. 1960, s. 1125
- Spojené věci C-14/60, 16/60, 17/60, 20/60, 24/60, 26/60, 27/60 a 1/61 *Meroni a další proti Vysokému úřadu*, Sbírka rozh. 1961, s. 347
- C-26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen*, ze dne 5. února 1963
- C-26/62, ve věci *Van Gend an Loos*, z 5. února 1963
- C-36/62 *Société des Aciéries du Temple proti Vysokému úřadu*, Sbírka rozh. 1963, s. 585
- C-90/63 a 91/63, *Komise proti Lucembursko a Belgie*, z 13. listopadu 1964
- C-6/64, *Costa v. ENEL*, z 15. července 1964
- Spojené věci C-66/79, 127/79 a 128/79 *Salumi*, Sbírka rozh. 1980, s. 1260
- C-4/67 *Muller v. Komise*, Sbírka rozh. 1967, s. 499
- C-39/72 *Komise proti Itálii*, Sb. rozh. 1973, s. 101
- C- 70/72 *Komise proti SRN*, Sb. rozh. 1972, str. 813
- C-166/73 *Rheinmühlen v. Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*, Sbírka rozh. 1974, s. 33
- C-169/73 *Compagnie Continentale*, Sbírka rozh. 1975, s. 117
- C-26/74 *Roquette Frères proti Komisi*, Sbírka rozh. 1976, s. 677
- C-41/74 *Van Duyn*, Sbírka rozh. 1974, s. 1337
- C-60/75 *Russo*, Sbírka rozh. 1976, s. 45
- C-45/76 *Comet proti Produktschapt voor Siegerwassen*, Sbírka rozh. 1976, s. 2043
- C-33/76 *Rewe proti Landwirtschaftskammer Saarland*, Sbírka rozh. 1976, s. 1989
- Spojené věci C-64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 a 45/79 *Dumortier frères a další proti Radě*, Sbírka rozh. 1979, s. 3091
- C-52/76 *Benedetti v. Munari*, Sbírka rozh. 1977, s. 163
- Spojené věci C-114/76 až 120/76 *Bela Mühle v. Grows-Farm*, Sbírka rozh. 1977, s. 1211
- Spojené věci C-117/76 a 16/77 *Ruckdeschel v. Hauptzollamt Hamburg St. Annen*, Sbírka rozh. 1977, s. 1753

Spojené věci C-124/76 a 20/77 *S.A. Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson v. ONIC*, Sbírka rozh. 1977, s. 1795

C-31/77 *ENKA*, Sbírka rozh. 1977, s. 2203

C-106/77 *Simmenthal*, Sbírka rozh. 1978, s. 629

C-120/78 *Cassis de Dijon*, Sbírka rozh. 1979, s. 649

C-238/78 *Ireks-Arkady GmbH v. European Economic Community*, Sbírka rozh. 1979, s. 2955

C-61/79 *Denkavit italiana*, Sbírka rozh. 1980, s.1205

C-788/79 *Gilli a Andres*, Sbírka rozh. 1980, s. 02071

C-826/79 *Mireco*, Sbírka rozh. 1980, s. 2559

C-66/80 *SpA International Chemical Corporation proti Amministrazione delle Finance dello Stato*, Sbírka rozh. 1981 s. 1191

C-158/80 *Rewe*, Sbírka rozh. 1981, s. 1805

Spojené věci C-256/80, 257/80, 265/80, 267/80 a 5/81 *Birra Wührer a další proti Radě a Komisi*, Sbírka rozh. 1982, s. 85

C-8/81 *Becker*, Sbírka rozh. 1982, s. 53

C-26/81 *Oleifici Mediterranei proti EHS*, Sbírka rozh. 1982, s. 3057

C-199/82 *Amministrazione della Finance dello Stato proti SpA San Giorgio*, Sbírka rozh. 1983, s. 3595

C-199/82 *San Giorgio*, Sbírka rozh. 1983, s. 3595

C-14/83 *Von Colson a Kamann*, Sbírka rozh. 1984, s. 1891

C-169/83 a 136/84 *Leussink-Brummelhuis v. Komise*, Sbírka rozh. 1986, s. 2801

C-240/83 *Procureur de la République proti Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, Sbírka rozh. 1985, s. 00531

C-60/84 a 61/84 *Cinéthèque SA a další proti Fédération nationale des cinémas français*, Sbírka rozh. 1985, s. 02605

C-101/84 *Komise proti Itálii*, Sbírka rozh., s. 2629

C-152/84 *Marshall*, Sbírka rozh. 1986, s. 723

C-314/85 *Foto Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, 1987, ECR 4199

C-69/85 *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH proti Německu*, Sbírka rozh. 1986, s. 947

C-309/85 *Barra e.a.*, Sbírka rozh. 1988, s. 355

C-24/86 *Blaizot e.a.*, Sbírka rozh. 1988, s. 379

C-80/86 *Kolpinghuis*, Sbírka rozh. 1987, s. 3969

C-157/86 *Murphy a další*, Sb. rozh. 1988, s. 673

C-296/86 *McNicholl a další*, Sbírka rozh. 1998, s. 1491

C-302/86 *Komise proti Dánsko*, Sbírka rozh. 1988, s. 04607

C-80/87 *Dik*, Sbírka rozh. 1988, s. 1601

C-339/87 *Komise v. Nizozemí*, Sbírka rozh. 1990, s. 851

C-326/88 *Hansen*, Sbírka rozh. 1990, s. 2911

C-103/88 *Costanzo*, Sbírka rozh. 1989, s. 1839

C-103/88 *Fratelli Constanzo SpA proti Comune di Milano*, Sbírka rozh. 1989, s. 1839

Spojené věci C-206/88 a 207/88 *Vessoso a Zanetti*, Sbírka rozh. 1990, s. 1461

C-106/89 *Marleasing*, Sbírka rozh. 1990, s. I-4135

Spojené věci C-104/89 a C-37/90 *Mulder a další v. Rada a Komise*, Sbírka rozh., s. I-3061

C-68/88 *Řecko v. Komise*, Sbírka rozh. 1989, s. 2965

C-5/88 *Wachauf*, z 13. července 1989

C-59/89 *Komise proti Německu*, Sbírka rozh. 1991, s. 2608

Spojené věci C-6/1990 a C-9/1990 *Andrea Francovich a Daniela Bonifaci a ostatní proti Italské republice*, Sbírka rozh. 1991, s. I-5327

Spojené věci C-104/89 a C-37/90 *Mulder a další v. Rada a Komise*, Sbírka rozh. 1992, s. I-3061

C-106/89 *Marleasing*, Sb. rozh. 1990, s. I-4135

C-188/89 *Foster*, Sbírka rozh. 1990, s. 3313

C-260/89 *ERT*, z 18. června 1991

Spojené věci C-6/1990 a C-9/1990 *Andrea Francovich a Daniela Bonifaci a ostatní proti Italská republice*, Sbírka rozh. 1991, s. I-5327

C-7/90 *Vandevenne*, Sbírka rozh. 1991, s. 4371

C-62/90 *Komise v. Německo*, z 8. dubna 1992

C-155/90 *Grogan*, ze 4. října 1991

C-208/90 *Emmott*, Sbírka rozh. 1991, s. I-4269

C-146/91 *KYDEP v. Rada a Komise*, Sbírka rozh. 1994, s. I-4199

C-338/91 *Steenhorst-Neerings*, Sbírka rozh. 1993, s. I-5475

C-2/92 *Bostock*, z 24. března 1994

C-91/92 *Faccini Dori*, Sbírka rozh. 1994, s. I-3325

Spojené věci C-46/93 a 48/93 *Brasserie du Becheur a Factortame III.*, Sbírka rozh. 1996, s. 1029

C-410/92 *Johnson*, Sbírka rozh. 1994, s. I-5483

C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du pêcheur a Factortame*, Sbírka rozh., s. I-1029

C-312/93 *Peterbroeck*, Sbírka rozh. 1995, s. I-4599



C-392/93 *The Queen proti H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc.*, Sbírka rozh. 1996, s. I-01631

C-430/93 a C-431/93 *Van Schijndel a van Veen*, Sbírka rozh. 1995, s. I-4705

T-514/93 *Cobrecap proti Komisi*, Sbírka rozh. 1995, s. II-621

T-572/93 *Odigitria proti Radě a Komisi*, Sbírka rozh. 1993, s. II-2025

T-575/93 *Koelman proti Komisi*, Sbírka rozh. 1996, s. II-1

C-5/94 *Hedley Lomas*, Sbírka rozh. 1996, s. I-2553

C-80/94 *Wielockx*, ze dne 11. srpna 1995, Sbírka rozh., s. I-2493

C-90/94 *Haahr Petroleum*, Sbírka rozh. 1997, s. I-4085

T-108/94 *Candiotte proti Radě*, Sbírka rozh. 1996, s. II-87

C-137/94, *Richardson*, Sbírka rozh. 1999, s. II-00303

T-175/94 *International Procurement Services proti Komisi*, Sbírka rozh. 1996, s. II-729

Spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula a Trosten Knor proti Bundesrepublik Deutschland*, Sbírka rozh. 1997, s. II-02529

C-192/94 *El Corte Inglés*, Sbírka rozh. 1996, s. I-1281

C-194/94 *CIA Security Internacional*, Sbírka rozh. 1996, s. I-2201

C-201/94 *Smith & Nephew a Primecrown*, Sbírka rozh. 1996, s. I-5819

T-267/94 *Oleifici Italiani proti Komisi*, Sbírka rozh. 1997, s. II-1239

Spojené věci C-283/94, C-291/94 a C-292/94 bod 47 *Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV a Voormeer BV proti Bundesamt für Finanzen*, Sbírka rozh. 1996, s. I-05063

T-336/94 *Efisol proti Komisi*, Sbírka rozh. 1996, s. II-1343

C-24/95, *Alcan Deutschland*, Sbírka rozh. 1997, s. I-01591

C-66/95 *Sutton*, Sbírka rozh. 1997, s. I-2163

C-72/95 *Kraaijeveld*, Sbírka rozh. 1996, s. 5403

Spojené věci C-74/95 a C-129/95 X, Sbírka rozh. 1996, s. I-6609

Spojené věci C-94/95 a C-95/95 *Jean-Pierre Landuyt proti Komisi Evropských společenství*, Sbírka rozh. 1998, s. II-00213

Spojené věci C-114/95 a C-115/95 *Texaco a Olieselskabet Danmark*, Sbírka rozh., s. I-4263

C-127/95 *Norbrook Laboratories Ltd v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, Sbírka rozh. 1998, s. I-01531

T-184/95 *Dorsch Consult proti Radě a Komisi*, Sbírka rozh. 1998, s. II-667

C-261/95 *Palmisani*, Sbírka rozh. 1997, s. I-4025

C-337/95 *Parfums Christian Dior*, Sbírka rozh. 1997, s. I-6013

C-362/95 P *Blackspur DIY Ltd a další v. Rada a Komise*, Sbírka rozh. 1997, s. I-4775

C-364/95 T. *Port GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Sbírka rozh. 1998, s. I-1023

C-373/95 *Federica Maso a další a Graziano Gazzetta a další proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a Repubblica italiana*, Sbírka rozh. 1997, s. I-04051

C-50/96 *Deutsche Telekom*, Sbírka rozh. 2000, s. I-743

C-129/96 *Inter-Environmental Wallonie*, Sbírka rozh. 1997, s. 7411.

C-197/96 *Komise proti Francii*, Sbírka rozh. 1997, s. 1501

C-206/96 *Komise v. Lucembursko*, Sbírka rozh. 1998, s. 3401

C-228/96 *Aprile*, Sbírka rozh. 1998, s. I-7141

C-231/96 *Edis*, Sbírka rozh. 1998, s. I-4951

Spojené věci C-253/96 až C-258/96 *Kampelmann a další*, Sbírka rozh. 1997, s. I-6907

C-264/96 *ICI*, ze dne 16. července 1998, Sbírka rozh., s. I-4695

Spojené věci C-279/96 až C-281/96 *Ansaldo Energia a další*, Sbírka rozh. 1998, s. I-5025

C-319/96 *Brinkmann Tabakfabriken GmbH proti Skatteministeriet*, Sbírka rozh. 1998, s. I-05255

C-343/96 *Dilexport*, Sbírka rozh. 1996, s. I-579

C-63/97 *BMW*, Sbírka rozh. 1999, s. I-905

C-107/97 *Max Rombi*, z 18. května 2000

C-111/97 *EvoBus Austria GmbH proti Niederösterreichische Verkehrsorganisations GmbH (Növog)*, Sbírka rozh. 1998, s. I-05411

C-126/97, *Eco Swiss China Time Ltd v. Benetton International NV*, Sbírka rozh. 1999, s. I-03055

C-131/97 *Carbonari a další*, Sbírka rozh. 1999, s. I-1103

C-140/97 *Rechberger a další*, Sbírka rozh. 1999, s. I-3499

C-302/97 *Konle*, Sbírka rozh. 1999, s. I-3099

C-311/97 *Royal Bank of Scotland*, ze dne 29. dubna 1999, Sbírka rozh. 1999, s. I-2651

C-346/97 *Braathens*, Sbírka rozh. 1999, s. I-3419

C-373/97 *Diamantis*, Sbírka rozh. 2000, s. 1705

C-381/97 *Belgocodex*, z 3. prosince 1998

C-387/97 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozh. 2000, s. I-05047

C-424/97 *Haim*, Sbírka rozh. 2000, s. I-5123

Spojené věci T-611/97, T-619/97 až T-627/97 *Transfluvia a další proti Radě a Komisi*, Sbírka rozh. 2000, s. II-2405

T-614/97 *Aduanas Pujol Rubio a další proti Radě a Komisi*, Sbírka rozh. 2000, s. II-2387

C-78/98 *Preston v. Wolverhampton Healthcare NHS Trust*, Sbírka rozh. 2000, s. I-3201

T-99/98 *Hameico Stuttgart a další proti Radě a Komisi*, Sbírka rozh. 2003, s. II-2195  
C-214/98 *Komise v. Řecko*, z 16.11.2000  
C-240/98 až C-244/98 *Océano Grupo Editorial a Salvat Editores*, Sbírka rozh. 2000, s. I-4941  
C-284/98 P *Parlament proti Bieber*, Sbírka rozh., s. I-1527  
C-352/98 P, *Bergaderm a Goupil v. Komise*, Sbírka rozh. 2000, s. I-5291  
C-396/98 *Grunstückgemeinschaft SchloBstrateB GbR*, z 8. června 2000  
C-397/98 a C-410/98 *Metallgesellschaft a další*, Sbírka rozh. 2001, s. I-1727  
C-150/99 *Stockholm Lindöpark*, Sbírka rozh. 2001, s. I-493  
T-201/99 *Royal Olympic Cruises a další proti Radě a Komisi*, Sbírka rozh. 2000, s. II-4005  
C-62/00 *Marks & Spencer*, Sbírka rozh. 2002, s. I-6325  
C-118/00 *Procter & Gamble Company v Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OHIM)*, Sbírka rozh. 2001, s. II-02731  
C-129/00 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozh. 2003, s. I-14637  
C-141/00 *Kügler*, Sbírka rozh. 2002, s. I-6833  
T-170/00 *Förde-Reederei proti Radě a Komisi*, Sbírka rozh. 2002, s. II-515  
C-182/00 *Lutz a další*, Sb. rozh. 2002, s. I-547  
C-453/00, *Kühne & Heitz*, Sbírka rozh. 2004, s. I-837  
C-45/01 *Dornier*, Sbírka rozh. 2003, s. I-12911  
C-49/01 P *Royal Olympic Cruises a další proti Radě a Komisi*, ze dne 15. ledna 2002  
C-63/01 *Samuel Sidney Evans proti The Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions and The Motor Insurers' Bureau*, Sbírka rozh. 2003, s. I-14447  
C-224/01 *Köbler*, Sbírka rozh. 2003, s. I-10239  
C-278/01 *Komise proti Španělsku*, Sbírka rozh. 2003, s. I-14141  
Spojené věci C-397/01 až C-403/01 *Pfeiffer a další*, Sbírka rozh. s. I-8835  
T-333/01 *Meyer proti Komisi*, Sbírka rozh. 2003, s. II-117  
C-408/01 *Adidas-Salomon a Adidas Benelux*, Sbírka rozh. 2003, s. I-12537  
C-201/02 *Wells*, Sbírka rozh. 2004, s. I-723  
C-255/02 *Halifax*, Sbírka rozh. 2006, s. I-1609  
C-234/02 P *Veřejný ochránce práv v. Lamberts*, Sbírka rozh. 2004, s. I-2803  
C-319/02 *Petri Manninen*, Sbírka rozh. 2004, s. I-07477  
C-453/02 a C-462/02 *Linneweber a Akritidis*, Sbírka rozh. 2005, s. I-1131  
C-459/02, *Willy Gerekens and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg*, Sbírka rozh. 2004, s. I-07315  
T-28/03 *Holcim proti Komisi* Sb. rozh. 2005, s. II-1357

C-105/03 *Pupino*, Sb. rozh. 2005, s. I-5285

C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA*, Sbírka rozh. 2006, s. I-05177

C-287/03, *Evropská Komise v. Belgie*, ze dne 12. května 2005

C-470/03 *A.G.M.-COS.MET Srl proti Suomen valtio, Tarmo Lehtinen*, Sbírka rozh. 2007, s. I-02749

C-109/04 *Kranemann*, ze dne 17. března 2005, Sbírka rozh. 2005, s. I-2421

C-144/04 *Mangold*, Sb. rozh. 2005, s. 9981

C-184/04 *Uudenkaupungin kaupunki*, Sbírka rozh. 2006, s. I-3039

C-212/04 *Adeneler*, Sbírka rozh. 2006, s. I-6057

C-295/04 až C-298/04 *Manfredi a další*, Sbírka rozh. 2006, s. I-6619

C-392/04 a C-422/04, *i-21 Germany a Arcor*, Sb. rozh. 2006, s. I-8559

C-446/04 *Test Claimants in the FII Group Litigation proti Commissioners of Inland Revenue*, Sbírka rozh. 2006 Strana I-11753

Spojené věci C-222/05 až C-225/05 *J. van der Weerd a další, H. de Rooy sr. a H. de Rooy jr., Maatschap H. en J. van 't Oever a další a B. J. van Middendorp v. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, Sbírka rozh. 2007, s. I-04233

C-40/05 *Lyyski*, ze dne 11. ledna 2007, Sbírka rozh. 2007, s. I-99

C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato v. Lucchini SpA, dříve Lucchini Siderurgica SpA*, Sbírka rozh. 2007, s. I-06199

Spojené věci C-222/05 až C-225/05 *Van der Weerd a další*, Sb. rozh. 2007, s. I-4233

C-208/05 *ITC*, Sb. rozh. 2007, s. I-181

C-278/05 *Robins a další*, Sbírka rozh. 2007, s. I-01053

C-313/05 *Brzeziński*, Sbírka rozh. 2007, s. I-513

C-243/05 *P Agraz, SA a další proti Komisi*, Sbírka rozh. 2006, s. I-10833

C-210/06 *Cartesio*, Sbírka rozh. 2008, s. I-09641

C-268/06 *Impact proti Minister for Agriculture and Food a další*, Sbírka rozh. 2008, s. I-02483

C-293/06 *Deutsche Shell*, Sb. rozh. s. I-1129

C-425/06 *Part Service*, Sbírka rozh. 2008, s. I-897

C-445/06 *Danske Slagterier proti Bundesrepublik Deutschland*, ze dne 24.3.2009

C-138/07 *Belgische Staat proti Cobelfret NV*, Sbírka rozh. 2009, s. I-00731

C-226/07 *Flughafen Köln/Bonn GmbH proti Hauptzollamt Köln*, Sbírka rozh. 2008, s. I-05999

C-557/07 *Küçükdeveci*, z 19. 1. 2010

C-2/08 *Fallimento Olimpiclub*, stanovisko generálního advokáta Mazáka z 24 března 2009

*C-2/08 Amministrazione dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate proti  
Fallimento Olimpiclub Srl, z 3. září 2009.*

## **Resumé**

### **Member state liability for breach of EU law**

Under The Treaty on the functioning of The European union (TFEU), Member States have the primary responsibility for the application of EU law. The Commission has the authority and responsibility to ensure respect for EU law. At the end of 2008, the rules of the Treaty were supplemented by some 8200 regulations and just under 1 900 directives in force throughout the 27 Member States.

The European Court of Justice (ECJ) has developed a general principle of state responsibility for non-compliance with EU law. State liability derives from the fact that EU Member States are responsible for the implementation and enforcement of EU law. Enforcement of state liability for violations of rights granted to individuals by EU law is carried out through the national courts of the Member States.

Many EU rights, particularly those in the many directives are enforced through the doctrine of direct effect of directives: the state is liable, even where responsibility for the non-implementation of the EU directive lies with other organs of the State. The impact of directives remains limited, however, by the insistence of the ECJ on the exclusively vertical responsibility of the state (vertical direct effect) which prevents enforcement of directives against private individuals (horizontal direct effect) even where EU law imposes responsibilities on these persons.

### **Infringements of EU law**

Each Member State is responsible for the implementation of EU law (adoption of implementing measures before a specified deadline, conformity and correct application) within its own legal system. Under the Treaties (Article 258 TFEU; Article 141 of the Euratom Treaty), the Commission of the European Communities is responsible for ensuring that EU law is correctly applied. Consequently, where a Member State fails to comply with EU law, the Commission has powers of its own (action for non-compliance) to try to bring the infringement to an end and, where necessary, may refer the case to the European Court of Justice.

Member States have a general obligation to cooperate under Article 4 The European Union Treaty (EUT), which states:

“Member States shall take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure fulfillment of the obligations arising out of this Treaty or resulting from action taken by the

institutions of the Community. They shall facilitate the achievement of the Community's tasks".

They shall abstain from any measure which could jeopardize the attainment of the objectives of this Treaty.

For example, the refusal or failure of a Member State to respond to a Commission request for information needed to develop policy in determinate area could constitute an infringement of the Article 4 obligation. Similarly, the failure of a Member State to ensure that its national law penalizes citizens breaking EU law in the same way as those who break similar national laws may constitute an infringement by the Member State of its Article 4 obligation.

The infringement process plays an essential role in guaranteeing the correct application of the law. The latest figures show around 68% of complaints being closed before the first formal step in an infringement proceeding; around 84% of infringement procedures based on a complaint are closed before the reasoned opinion stage and around 94% before a ruling from the European Court of Justice.

In the case of directives, a Member State's failure to implement the directive by the date specified is a clear case of violation. Further, since Member States are given the 'choice of form and methods' of achieving the result required by a directive (Article 288 TFEU), the infringement may take the form of inadequate implementation of the directive.

Administrative enforcement against Member States violating EU law is through the mechanism of Article 258 TFEU. This grants the Commission the powers to investigate and bring before the European Court of Justice any EU Member State that it considers 'has failed to fulfill an obligation under this Treaty'.

The introduction by the Treaty of Maastricht of an amendment to Article 228 EC (260 TFEU), providing for financial penalties to be imposed on Member States failing to comply with previous judgements of the Court condemning violations, is intended to reinforce the consequences of Member States violating their EU obligations. Member States failing to comply with EU law face a state liability, and a compensation can be claimed by individuals in a legal action before a national court.

Member States may define the procedures governing claims for violations of EU law, such as prescribing the time limits within which claims must be made. However, such rules must comply with EU principles of equivalence and effectiveness: the procedures must be equivalent to those available for similar claims for damages under national law, and the procedures must be effective to secure that EU law is respected.

The 'useful effect' (from the French *l'effet utile*) rationale for direct effect requires a remedy where private individuals fail to respect provisions of EU law. To circumvent the limitations of the doctrine of horizontal direct effect, the ECJ developed a general principle of state responsibility for compliance with EU law. This doctrine was created by a case in the field of employment rights: *Andrea Francovich and Others v. Italian Republic*<sup>375</sup>, and the resulting principle of state liability is called the *Francovich* principle.

The elements of liability, which comprise the *Francovich* principle, that emerged from the decision of the ECJ include:

- (i) a breach of EU law;
- (ii) attributable to the Member State;
- (iii), which causes damage to an individual, and
- (iv) there is a direct causal link between the breach and the damage sustained by the individuals.

If these elements are established, compensation may be claimed in a legal action before a national court.

The principle of state liability was said to be also explicit in Article 4 EUT. It relies on a general principle of the EU legal order: that national courts must protect the rights conferred by EU law on individuals, including enforcement of these rights where the state is responsible.

The breach of EU law in the *Francovich* case itself was a violation of the EU directive by reason of the national legislator failing to act to implement it. However, total failure to implement a directive is only one type of violation of EU law. Implementation of a directive by a Member State may be partial or incorrect or inadequate. There are numerous decisions of the European Court upholding complaints against Member States for faulty implementation of a directive.

The elements of state liability was completed and generalized by *Brasserie du pêcheur and Factortame* case.

The decisive test for finding that a breach of Community law is sufficiently serious is whether the Member State concerned manifestly and gravely disregarded the limits on its discretion. The factors which the competent court may take into consideration include the clarity and precision of the rule breached, the measure of discretion left by that rule to the national or Community authorities, whether the infringement and the damage caused was intentional or involuntary, whether any error of law was excusable or inexcusable, the fact that the position

---

<sup>375</sup> Joined Cases C-6/90 and C-9/90, [1991] ECR I-5357.



taken by a Community institution may have contributed towards the omission, and the adoption or retention of national measures or practices contrary to Community law. On any view, a breach of Community law will be sufficiently serious if it has persisted despite a judgment finding the infringement in question to be established, or a preliminary ruling or settled case-law of the Court on the matter from which it is clear that the conduct in question constituted an infringement.

Violations of EU law by different organs of the state will engage liability; the state is responsible for acts of public law bodies or others to which the state has delegated the performance of its responsibilities. For example, the Court has held that failure to transpose a directive into national law within the prescribed time limit amounts of itself to a sufficiently serious breach, giving rise to state liability (*Dillenkoffer and others v. Federal Republic of Germany*<sup>376</sup>).

The principle of state responsibility has potentially far-reaching implications for the enforcement of EU law. If an individual has a definable interest protected by the directive, failure by the state to act to protect that interest may lead to state liability where the individual suffers damage, provided causation can be demonstrated.

### **Judicial enforcement of EC law**

A judicial system whereby individuals seeking remedies before national tribunals and courts could rely upon EU law is necessary for the enforcement of EU law. The model for judicial enforcement of EU law could have followed one of at least two tracks.

Enforcement of EU law could have been left entirely to the national judicial system of each Member State, using the national system of remedies, procedures and sanctions to enforce EU law.

Alternatively, the attempt might be made to create an entirely original form of judicial system. This would mean developing a new and uniform EU law on remedies, procedures and sanctions, to which the national judicial systems of all Member States must conform. This solution would require the EU institutions to prescribe a system of harmonised rules on enforcement covering remedies for infringements of EU law, procedures and sanctions. The legislative organs of the EU have refused to do so; there is lacking a consensus among Member States that this is either necessary or desirable.

---

<sup>376</sup> Cases C-178-9/94, 188-190/94 [1996].

EU law has not provided for specific remedies to be available in national courts in case of infringements of EU law. The European Court of Justice (ECJ) has no opportunity to develop such remedies since it cannot itself adjudicate on complaints by individuals that rights under EU law have been violated. Instead, minimum standards for remedies to be provided by national courts have been developed through the requests by national courts for preliminary rulings under Article 267 TFEU.

Different national legal systems provide a variety of remedies for infringements of laws. While the ECJ has recognised the necessity for enforcement of EU law in national courts. The ECJ has attempted to maintain equilibrium between the autonomy of national systems to enforce EU law and the imperative of effective and uniform enforcement of EU law across all Member States. Referring to the third paragraph of Article 249 EC (288 TFEU), the Court held: ‘Although that provision leaves Member States to choose the ways and means of ensuring that the directive is implemented, that freedom does not affect the obligation imposed on all the Member States to which the directive is addressed, to adopt, in their national legal systems, all the measures necessary to ensure that the directive is fully effective, in accordance with the objective that it pursues’ (*Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*, Case 14/83). The ECJ has moved in the direction of scrutinising national systems of judicial protection of EU rights by laying down some general principles regarding the adequacy of national laws on remedies. These include the principle of equivalence of EU law remedies to national remedies, and the requirement that remedies for infringements of EU law be effective. National autonomy as regards enforcement of EU law is subject to these principles.

The State must make good the consequences of the loss or damage caused by the breach of EU law attributable to it, in accordance with its national law on liability. However, the conditions laid down by the applicable national laws must not be less favourable than those relating to similar domestic claims or framed in such a way as in practice to make it impossible or excessively difficult to obtain reparation. In particular, pursuant to the national legislation which it applies, the national court cannot make reparation of loss or damage conditional upon fault (intentional or negligent) on the part of the organ of the State responsible for the breach, going beyond that of a sufficiently serious breach of EU law.

The failure of the legislative organs of the EU to develop an EU judicial system has to some extent been compensated for by the efforts of the European Court of Justice (ECJ). The ECJ has developed a role for the national judicial systems in securing enforcement of EU law. Article 4 EUT sets out Member State obligations regarding compliance with EU law.

National judiciaries are also organs of the Member States, and, as such, incur responsibility for ensuring fulfillment of the Article 4 obligation. A link was created between the European Court of Justice and national judiciaries, using the Article 267 TFEU preliminary reference procedure. This was used to develop uniform rules for the enforcement of EU law through an EU judicial system. National courts were recast as part of a supra-national judicial hierarchy, with the European Court at its apex.

Article 267 TFEU was the instrument enabling the ECJ to develop an EU judicial system. Article 267 provides that, on questions of EU law, any ‘court or tribunal may if it considers that a decision on the question is necessary to enable it to give judgment, require the Court of Justice to give a ruling thereon’. This intervention in national judicial systems allowed any courts, including lower courts, to make direct references to the ECJ. The ECJ was given a specific position within national judicial systems by the last paragraph of Article 267 TFEU: ‘Where any such question is raised in a case pending before a court or tribunal of a Member State, against whose decisions there is no judicial remedy under national law, that court or tribunal shall bring the matter before the Court of Justice.’

These provisions were the constitutional basis allowing for the integration of the ECJ into Member State judicial systems and the eventual recasting of these national systems as part of a supranational EU judicial system for the enforcement of EU law.

### **National procedural autonomy – *res judicata* principle**

Legal certainty is one of a number of general principles recognized by EU law. Finality of an administrative decision, which is acquired upon expiry of the reasonable time-limits for legal remedies or by exhaustion of those remedies, contributes to such legal certainty and it follows that EU law does not require that administrative bodies be placed under an obligation, in principle, to reopen an administrative decision which has become final in that way.

The question of the possibility to reopen final decision of national administrative body, if the decision is in breach of EU law, was laid down by *Kühne & Heitz* case (C-453/00).

The Court held that the principle of cooperation arising from Article 10 EC (4 EUT) imposes on an administrative body an obligation to review a final administrative decision, where an application for such review is made to it, in order to take account of the interpretation of the relevant provision given in the meantime by the Court where

- (i) under national law, it has the power to reopen that decision;
- (ii) the administrative decision in question has become final as a result of a judgment of a national court ruling at final instance;

(iii) that judgment is, in the light of a decision given by the Court subsequent to it, based on a misinterpretation of EU law which was adopted without a question being referred to the Court for a preliminary ruling under the third paragraph of Article 234 EC; and

(iv) the person concerned complained to the administrative body immediately after becoming aware of that decision of the Court.