UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2007 VLASTIMIL ŠEDIVÝ

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DIPLOMOVÁ PRÁCE NA TÉMA:

ODPOVĚDNOST ČLENSKÉHO STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU JEDNOTLIVCI PORUŠENÍM KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

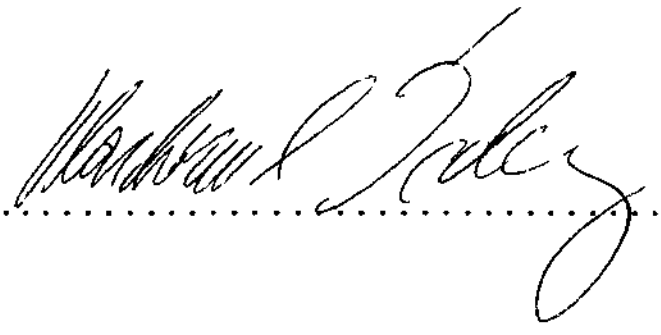
DIPLOMANT:
VLASTIMIL ŠEDIVÝ

VEDOUCÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE:
PROF. JUDR. LUBOŠ TICHÝ CSC.

ROK ZPRACOVÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE: 2007

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 22.01.2007



.....

Obsah:

I. Úvod 3
II. Vývoj komunitárního práva v oblasti odpovědnosti členských států za porušení komunitárního práva 5
1. Případy před rozsudkem Francovich.....5
2. Případ Francovich.....7
3. Hodnocení.....12
III. Právní základ odpovědnosti za neprovedení či chybné provedení směrnice.....13
1. Základní předpoklady z hlediska obsahu směrnice 13
2. Skutková podstata odpovědnosti.....13
3.1. Podmínka dostatečné závažnosti.....17
3.2. Hodnocení..... 28
4.1. Škoda.....30
4.2. Hodnocení.....37
5.1. Příčinná souvislost.....39
5.2. Hodnocení.....43
IV. Závěr 44

Seznam literatury 46

I. Úvod

Odpovědnost členských států za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva je do jisté míry specifickou oblastí práva Evropského společenství, zejména z důvodu chybějící legislativní úpravy. Smlouva ES stanoví v čl. 10 pouze obecnou povinnost členských států k přijetí veškerých opatření, vyplývajících z komunitárního práva, tedy přímo ze Smlouvy ES či z právních norem vydaných orgány Společenství, ale řešení neplnění těchto závazků ze strany členských států komunitární normy neupravují. Za účelem dodržování komunitárního práva členskými státy, zejména při povinnosti řádně a včas implementovat komunitární směrnice do národních právních řádů, stanovil v rámci své judikatury pravidla pro posuzování odpovědnosti členských států za škody způsobené jednotlivci porušením komunitárního práva Evropský soudní dvůr. Tato oblast tedy nebyla upravena činností komunitárních legislativních orgánů, ale vyvíjí se postupně právě formou soudcovského práva v souladu s rozhodnutími Evropského soudního dvoru. V této diplomové práci se pokusím zmapovat judikaturu Evropského soudního dvoru týkající se právě komunitární odpovědnosti členských států a dedukovat z této judikatury principy a podmínky související se vznikem odpovědnosti členských států za porušení komunitárního práva a s tím související náhrady vzniklé škody.

Zároveň bych chtěl poděkovat vedoucímu své diplomové práce, panu Prof. JUDr. Lubošovi Tichému, CSc., za jeho podnětné náměty a doporučení, kterými přispěl ke konečnému výsledku a podobě práce.

II. Vývoj komunitárního práva v oblasti odpovědnosti členských států za porušení komunitárního práva

1. Případy před rozsudkem Francovich

Prvním případem, týkajícím se odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva, kterým se Evropský soudní dvůr zabýval, je rozsudek ve věci Humblet[1] z prosince 1960. ESD rozhodl, že Belgie porušila komunitární právo tím, že zahrnula příjem úředníka orgánu ESUO do základu daně za účelem stanovení daňové sazby, kterou bude ostatní příjem úředníka i jeho manželky zdaněn. Dle příslušného protokolu byl ale příjem úředníka osvobozen od jakéhokoli zdanění v rámci členského státu, kterého byl úředník občanem. ESD stanovil, že sice nemůže svým rozsudkem vadnou vnitrostátní právní normu či rozhodnutí přímo zrušit či prohlásit za neplatné, nicméně pokud ESD ve svém rozsudku stanoví, že legislativní či administrativní akt orgánu členského státu je v rozporu s komunitárním právem, pak je členský stát na základě čl. 86 Smlouvy ESUO povinen dotčený akt zrušit a zároveň napravit všechny protiprávní následky, ke kterým na základě aktu došlo.

Případem, kdy se ESD zabýval odpovědností státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva, byl rovněž rozsudek Russo v. AIMA[2] z roku 1975. Jednalo se o rozhodnutí předběžné otázky v případu žaloby italského

[1] věc 6/60, Humblet v. Belgie, SbSD 1960, s. 559, odst. 21-26
[2] věc 60/75 Russo v. AIMA, SbSD 1976, s. 45

producenta pšenice proti italské intervenční zemědělské organizaci, která v zájmu udržení nízkých cen těstovin nakupovala pšenici na světových trzích a prodávala je italským výrobcům těstovin výrazně pod nákupní cenou a zároveň za nižší ceny, než které stanovila společná evropská organizace pro obiloviny. Evropský soudní dvůr rozhodl, že tento postup byl v rozporu s komunitárním právem a členský stát, který tímto postupem způsobil producentovi pšenice škodu, je povinen tuto škodu nahradit. Soudní dvůr zároveň stanovil, že kvůli chybějící komunitární úpravě mají jednotlivé státy při ochraně práv jednotlivců, která vyplývají z komunitární právní úpravy, postupovat v souladu s národní úpravou odpovědnosti státu a jeho orgánů za škodu. Tyto podmínky však nesmějí být méně výhodné než u žalob týkajících se porušení vnitrostátních právních norem, a zároveň nemohou vymáhání náhrady škody výrazně ztěžovat či ho činit prakticky nemožným[3].

V případu Simmenthal[4] Evropský soudní dvůr judikoval, že národní soud nesmí použít vnitrostátní právní akt, který je v rozporu s komunitární právní normou, i když vstoupil v platnost a účinnost později, než komunitární norma. Neužití tohoto vnitrostátního aktu nemůže být podmíněno rozhodnutím nějakého dalšího orgánu, např. zákonodárného či ústavněprávního. V tomto rozsudku ESD zároveň stanovil, že i pro rozhodnutí o povinnosti členského státu nahradit jednotlivci škodu způsobenou tímto porušením komunitárního práva je kompetentní národní soud daného členského státu.

[3] věc 199/82 San Giorgio, SbSD 1983, s. 3595
[4] věc 106/77 Simmenthal II, SbSD 1977, s. 629

2. Případ Francovich

Zásadním rozhodnutím ESD v oblasti odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva byl rozsudek Francovich[5]. V tomto konkrétním případě Evropský soudní dvůr rozhodl, že členský stát je povinen nahradit škodu vzniklou jednotlivci v důsledku chybějí implementace směrnice Společenství, v obecnější rovině v důsledku konání či naopak nekonání členského státu, které se ukáže být v rozporu s právem Společenství.

Evropský soudní dvůr v tomto případě rozhodoval na základě dvou otázek v rámci řízení o předběžné otázce dle čl. 177 Smlouvy ES, které byly položeny italskými soudci, kteří rozhodovali žalobu několika italských zaměstnanců (pan Francovich a spol.) proti státu Itálii. Tito žalobci byli zaměstnáni u společností, nad kterými byl prohlášen konkurz a které přestaly vyplácet svým zaměstnancům mzdu a další náhrady.

Komunitární normou, která se vztahovala na tento případ, byla Směrnice č. 80/987 týkající se harmonizace právního řádu členských států v oblasti ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Tato směrnice stanovila povinnost zřídit zvláštní instituci (např. fond), která by plnila vůči zaměstnancům v případě platební neschopnosti jejich zaměstnavatele.

[5] věc C-6 a 9/90, Francovich v. Itálie, SbSD 1991, s. 5357

Přestože termín pro aplikaci směrnice č. 80/987 do právního řádu členských států již uplynul, Itálie nepodnikla dostatečné kroky k řádné implementaci směrnice do jejího právního řádu tak, jak předpokládá čl. 189 Smlouvy ES. Proto pan Francovich a spol. podali žalobu na stát Itálii, ve které se domáhali vyplacení ušlé mzdy na základě odpovědnosti státu za nesplnění požadavku směrnice č. 80/987, jinými slovy se dožadovali přímé aplikace směrnice na jejich případ.

Italští soudci se proto rozhodli položit Evropskému soudnímu dvoru dvě předběžné otázky, a to zda-li může směrnice č. 80/987 působit přímý účinek v rámci vnitrostátního právního řádu a pokud ne, jestli může být stát odpovědný za to, že řádně a včas neaplikoval směrnici do svého právního řádu.

Evropský soudní dvůr rozhodl, že směrnice č. 80/987 postrádala přímý účinek, protože nestanovila dostatečně konkrétně, který subjekt je povinen vyplatit zaměstnancům ušlou mzdu v případě předvídaném směrnicí. Tato směrnice totiž nechávala na členském státu, aby stanovil, který subjekt či instituce ponese povinnost plnit vůči zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Stát mohl touto záležitostí pověřit i soukromý subjekt, jako např. fond spravovaný odborovými svazy. Směrnice v žádném případě nestanovila povinnost členského státu, aby přímo hradil náhradu nevyplacené mzdy zaměstnanců.

Evropský soudní dvůr se poté zabýval druhou otázkou, týkající se odpovědnosti za špatnou či chybějící implementaci komunitárního práva do vnitrostátního právního řádu, v důsledku čehož došlo ke vzniku škody soukromým subjektům.

Soud konstatoval, že problém odpovědnosti členského státu kvůli porušení komunitárního práva je třeba řešit ve světle základních principů, na kterých je založena Smlouva ES, a svoji argumentaci podložil případy Van Gend en Loos[6] a Costa[7], dle kterých komunitární právo uděluje práva a povinnosti přímo občanům členských států na základě teorie bezprostřední použitelnosti práva ES a teorie bezprostředního účinku, podle kterého se jednotlivci mohou dovolávat takových ustanovení práva ES, která (pokud by byla státem řádně implementována) by vylepšila jejich právní postavení; dovolat se těchto ustanovení může jednotlivec i přesto, že není jejich adresátem, a to za podmínky jasnosti a bezpodmínečnosti takovéhoto ustanovení, bez nutnosti jejich konkretizace prováděcím aktem. Subjekty komunitárního práva nejsou totiž pouze členské státy, ale i jednotlivci, kterým může komunitární právo ukládat povinnosti i přiznávat práva. Tato práva nemusí jednotlivcům vznikat pouze výslovnými ustanoveními komunitárních norem, ale i na základě povinností, které komunitární právo ukládá členským státům i orgánům ES[8].

[6] věc Van Gend Loos v. Nederlandse Tarief Commisssie, SbSD 1963, s. 1
[7] věc 6/64 Costa v. E.N.E.L., SbSD 1964, s. 1194
[8] věc C-6 a 9/90, Francovich v. Itálie, SbSD 1991, s. 5357, odst. 31

Poté soud odkázal na předchozí soudní rozhodnutí - Simmenthal[9] a Factortame[10] - které založily princip efektivní ochrany práv vycházejících z komunitárního práva, který stanovil, že:

1. povinností vnitrostátního soudu je plně aplikovat ustanovení práva společenství a neaplikovat jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které je s ním v rozporu, i kdyby bylo přijato později
2. neaplikovatelnost normy nemůže být vázána na jakékoli rozhodnutí vnitrostátního orgánu
3. existence normy práva společenství vylučuje možnost přijímat rozporné vnitrostátní úpravy.

V případu Francovich Evropský soudní dvůr rozhodl, že kdyby jednotlivec neměl v případě porušení komunitárního práva členským státem možnost uplatnění nároku ze škody, která mu tímto porušením vznikla, byla by účinnost celého evropského práva negativně ovlivněna a práva jednotlivců znemožněna. Možnost uplatnit právo na náhradu škody je žádoucí především tehdy, když účinnost ustanovení zaručujících jednotlivcům práva záleží na činnosti státu[11]. Na tomto místě Soud také odkazuje na ustanovení článku 10 Smlouvy o ES o povinnosti loajality; členský stát je povinen učinit jakákoli opatření nezbytná k implementaci povinností vycházejících ze Smlouvy ES. Ačkoli tedy ve Smlouvě ES není princip odpovědnosti členského státu výslovně zakotven, ESD ho dovozuje právě z čl. 10, který stanoví, že „členské státy učiní veškerá

[9] věc 106/77 Simmenthal II, SbSD 1977, s. 629
[10] věc C-213/89 Factortame, SbSD 1990, s. I-2433
[11] věc C-6 a 9/90, Francovich v. Itálie, SbSD 1991, s. 5357, odst. 33-34

vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství".

Při stanovení základů zásady odpovědnosti se Soud dále odvolává na všeobecně uznávané metody výkladu a obecné právní zásady společné všem členským státům. Mezi ně patří i zásada odpovědnosti za způsobenou škodu, podle které každému protiprávnímu jednání nebo opomenutí odpovídá povinnost nahradit škodu tímto jednáním nebo opomenutím vzniklou.

ESD v rozsudku zároveň stanovil obecné podmínky pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci při porušení povinnosti řádně a včas implementovat směrnici[12]:

1. směrnice musí propůjčovat práva jednotlivci,
2. obsah těchto práv musí být zřejmý a určitý přímo na základě ustanovení směrnice,
3. musí existovat příčinná souvislost mezi porušením povinnosti státu vyplývající ze směrnice a škodou vzniklou jednotlivci.

[12] věc C-6 a 9/90, Francovich v. Itálie, SbSD 1991, s. 5357, odst. 40

3. Hodnocení

V rozsudku Francovich tedy Evropský soudní dvůr poprvé definoval základní pravidla a kritéria, dle kterých se bude odpovědnost členského státu za škody způsobené jednotlivci v důsledku porušení komunitárního práva nadále posuzovat. V předchozích rozsudcích sice Soudní dvůr obecnou povinnost nahradit způsobenou škodu dle národních právních řádů konstatoval, chyběly však přesnější podmínky, stanovené komunitárním orgánem, pro vznik odpovědnosti členských států. Smlouva ES ani jiné komunitární právní předpisy totiž tuto oblast neupravují. Nadále však platí, že odpovědnost členských států za pochybení při aplikaci komunitárního práva a s tím související povinnost nahradit případnou škodu je posuzována národními soudy členského státu, o jehož pochybení se jedná, dle vnitrostátních právních předpisů. Úlohou Evropského soudního dvoru je právě stanovit základní kritéria a principy pro posuzování odpovědnosti a prostřednictvím řízení o předběžné otázce členským státům radit, jak tato kritéria v konkrétních případech aplikovat.

III. Právní základ odpovědnosti za neprovedení či chybné provedení směrnice

1. Základní předpoklady vzniku z hlediska obsahu směrnice

Čl. 249 odst. 3 Smlouvy ES stanoví, že „směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům." Evropský soudní dvůr stanovil v rozhodnutí Francovich podmínky, při jejichž naplnění vzniká odpovědnost státu za škodu vzniklou jednotlivci porušením komunitárního práva - porušením výše uvedeného čl. 249 odst. 3 Smlouvy ES. K naplnění této skutkové podstaty totiž nepostačuje pouhé neprovedení směrnice v určeném termínu. Musí být zároveň splněny tři předpoklady z hlediska obsahu dané směrnice. Jednak musí být cílem směrnice udělit práva jednotlivcům. Zadruhé musí být obsah těchto práv zřejmý a zjistitelný přímo ze znění směrnice. A nakonec musí existovat příčinná souvislost mezi porušením povinnosti státu vyplývající z komunitárního práva provést směrnici řádně a včas a mezi škodou vzniklou jednotlivci[13].

2. Skutková podstata odpovědnosti

Dle vývoje judikatury Evropského soudního dvoru lze pochybení v oblasti odpovědnosti členského státu za škodu

[13] věc C-6 a 9/90, Francovich v. Itálie, SbSD 1991, s. 5357, odst. 40

způsobenou porušením komunitární povinnosti implementovat směrnici řádně a včas do svého právního řádu rozdělit do třech skupin - pasivní pochybení národního zákonodárce, aktivní pochybení národního zákonodárce a pochybení výkonných a soudních orgánů členského státu.

O pasivní pochybení, tzn. nečinnosti státu, se jedná tehdy, pokud stát opomene implementovat směrnici do svého právního řádu či naopak ponechá v platnosti vnitrostátní právní předpis, který je s komunitární směrnicí v rozporu. První možností tohoto pochybením členského státu se ESD zabýval právě v případě Francovich, kdy Itálie neprovedla směrnici a neupravila svoji legislativu za účelem zřízení fondu, který by hradil ušlou mzdu zaměstnancům, jejichž zaměstnavatel se dostal do platební neschopnosti.

Naopak příkladem, kdy se členský stát domníval, že jeho právní úprava již obsahuje cíl zamýšlený směrnicí a že tudíž není nutné směrnici provádět, je případ Wagner Miret[14]. Ve španělském právním řádu byl již před vydáním směrnice 80/987 EHS zřízen garanční fond pro zaměstnance, jejichž zaměstnavatelé se ocitli v platební neschopnosti. Po vstupu Španělska k ES tudíž vláda nepovažovala za nutné přizpůsobit tuto záležitost komunitárním právu a nečinila žádné další kroky k provedení výše uvedené směrnice. Dle španělské právní úpravy byli z působnosti garančního fondu vyloučeni vedoucí pracovníci zaměstnavatelů neschopných hradit platy zaměstnancům. Takovouto výjimku však směrnice

[14] věc C-334/92, Teodoro Wagner Miret vs Fondo de Garantía Salarial, SbSD I-1993, s. 6911

neobsahuje. Vedoucí pracovník zaměstnavatele, který vyhlásil bankrot, proto podal v této věci žalobu a požadoval náhradu mzdy z garančního fondu.

Evropský soudní dvůr nejprve potvrdil, že daná směrnice skutečně výjimku týkající se vedoucích pracovníků neobsahuje. Zároveň zopakoval, že se jednotlivec nemůže před vnitrostátními soudy bezprostředně dovolávat této směrnice. Protože bylo zřejmé, že španělské právo nelze vykládat ve shodě s touto směrnicí, vyplynulo v souladu s judikaturou Francovich rozhodnutí, že je Španělsko povinno nahradit vedoucím zaměstnancům škody, které jim vznikly kvůli tomu, že směrnice 80/987/EHS nebyla provedena v souladu s jejími ustanoveními.

V tomto případě se chování Španělska podobalo typickému postupu při provádění směrnice. V zásadě je totiž možné, aby členský stát ponechal svůj právní řád nezměněný, pokud již požadavkům směrnice odpovídá. Směrnice obecně stanovují vůči členským státům pouze povinnost učinit potřebná opatření, tzn. přijmout potřebné právní a správní předpisy k dosažení cíle směrnicí stanoveného. Pokud stát své stávající právní předpisy zkontroluje a shledá je v souladu s příslušnou směrnicí, provádí stejnou duševní činnost jako stát, který směrnici do svého právního řádu s příslušnými úpravami provede. Nedojde-li stát ke správnému zhodnocení a posouzení směrnice a dospěje tudíž k chybnému závěru, že jeho právní řád již obsahuje všechny cíle, které směrnice stanoví, dopustí se obdobné chyby v hodnocení směrnice jako jiný stát, který na základě

takovéto chyby skutečné cíle směrnice do svého právního řádu nepromítne. Dle skutkového stavu stanoveného v rozsudku Wagner Miret nezůstalo Španělsko, na rozdíl od Itálie v případu Francovich, při aplikaci směrnice zcela nečinné, nýbrž se účelem směrnice zabývalo, přičemž pravděpodobně ustanovení týkající se vedoucích zaměstnanců přehlédlo.

Evropský soudní dvůr nicméně ve svém rozsudku hovoří o tom, že směrnice nebyla pokud jde o vedoucí zaměstnance provedena, a okolnost, že se garanční fond nevztahoval na vedoucí zaměstnance, zhodnotil jako případ neprovedení směrnice, který může následně vyvolat odpovědnost státu dle doktríny Francovich. Takovéto posouzení se jeví jako účelné. Evropský soudní dvůr totiž může sotva prokázat, jestli je tvrzení členského státu, že se souladem vnitrostátního práva s danou směrnicí zabýval, v tom či onom případě pravdivé. Rozdíl mezi neprovedením či chybným provedením směrnice může hrát v konkrétním případě významnou roli při posouzení podmínky dostatečné závažnosti porušení komunitárního práva, jíž se zabývám v další části této práce.

V případě aktivního pochybení členský stát implementuje směrnici chybně, v rozporu s obsahem či cílem daným směrnicí, anebo přijme právní předpis, který je v rozporu s komunitární směrnicí. Toto potvrdil ESD např. v rozsudku Denkavit[15]. Zde se jednalo o to, že členský stát chybně

[15] spojená věc C-283/94, C-291/94 a C-292/94, Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV a Voormeer BV vs. Bundesamt für Finanzen, SbSD I-1996, s. 5063

implementoval ustanovení směrnice, které stanovilo podmínky pro osvobození od srážkové daně v případě, kdy je vyplácen zisk mezi dceřinou a mateřskou společností, jenž mají sídla v různých členských státech. Soud konstatoval, že členský stát odpovídá za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva, pokud jsou naplněny podmínky - účelem komunitární normy je poskytnout práva jednotlivcům, pochybení členského státu je dostatečně závažné, existuje příčinná souvislost mezi pochybením a vzniklou škodou - i tehdy, když členský stát vadně provede komunitární normu do svého právního řádu[16]. V případu Denkavit však ESD rozhodl, že tyto podmínky nebyly naplněny a členský stát není povinen nahradit požadovanou škodu.

3.1. Podmínka dostatečné závažnosti

Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí ve věci Francovich judikoval podmínky pro vznik odpovědnosti členského státu za způsobenou škodu, pokud řádně a včas neimplementuje komunitární směrnici do svého právního řádu. Cílem směrnice musí být poskytnutí práv jednotlivci, obsah těchto práv musí být zřejmý přímo z ustanovení směrnice a musí existovat příčinná souvislost mezi pochybením státu a škodou, která jednotlivci vznikla.

Pro vznik odpovědnosti členského státu za škody způsobené porušením komunitárního práva je zároveň nutné, aby toto

[16] spojená věc C-283/94, C-291/94 a C-292/94, Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV a Voormeer BV vs. Bundesamt für Finanzen, SbSD I-1996, s. 5063, odst. 48

porušení bylo dostatečně závažné. ESD tuto podmínku stanovil ve svém rozsudku ve věci Brasserie du Pecheur[17]. Dle tohoto rozhodnutí vzniká jednotlivci nárok na náhradu škody, pokud jsou splněny následující tři podmínky:

1. účelem komunitární normy, kterou členský stát porušil, je udělit práva jednotlivci,

2. porušení komunitárního práva je dostatečně závažné,

3. mezi porušením komunitárního práva a škodou, kterou jednotlivec utrpěl, existuje bezprostřední příčinná souvislost.

Dle judikatury Soudního dvoru závisí v tomto případu stanovení závažnosti porušení na okolnostech, zda členský stát zjevně a podstatně překročil míru uvážení, která mu byla komunitární normou dána, na stupni jasnosti a přesnosti komunitární normy, na úmyslu či nedbalosti státu, na omluvitelnosti případného právního omylu a na okolnosti, že chování komunitárního orgánu mohlo přispět k pochybení členského státu.

V případě Brasserie du Pecheur se ESD zabýval dvěma aspekty porušení komunitárního práva. Zaprvé německý zákon o dani z piva neumožňoval, aby na území Německa byl pod označením „pivo" distribuován a prodáván nápoj, který byl jako „pivo" vyroben na území a v souladu s legislativou

[17] spojená věc C-46/93 a C 48/93, Brasserie du Pecheur a Factortame III, SbSD I-1996, s. 1029

jiných členských států. Německo v této otázce argumentovalo potřebou ochrany konzumentů, s ohledem na odchylky ve složení dovozového piva. V oblasti označení zboží a jeho zdravotní nezávadnosti měly členské státy značnou míru uvážení, a proto pouhé porušení čl. 28 SES nemuselo nutně zakládat podmínku dostatečné závažnosti. Nicméně ESD ve svém rozhodnuté stanovil, že v otázce bránění volného pohybu zboží již existuje judikatura, a to případ Casis de Dijon[18], ve kterém soud při stanovení podmínky minimálního obsahu alkoholu pro možnost distribuce nápoje dané kategorie, vyrobeného v členském státu, na německý trh rozhodl, že tato podmínka představuje překážku volnému pohybu zboží v rámci společného trhu. Existence předchozí judikatury, která takové jednání označila za protiprávní, dle soudu již splňuje podmínku dostatečné závažnosti porušení komunitární normy a z tohoto důvodu se zde nejednalo o omluvitelné pochybení. Proto v tomto případě vznikla odpovědnost členského státu za porušení komunitárního práva.

Druhým aspektem sporu byl zákaz přidávání zákonem stanovených přísad do piva. Zde již dle soudu byla protiprávnost jednání méně závažná, rozpor tohoto ustanovení zákona s čl. 28 SES byl stanoven až rozsudkem ESD z roku 1987[19].

Podmínka dostatečné závažnosti porušení komunitární normy členským státem je tedy dána vždy, pokud:

[18] věc 120/78 Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, SbSD I-1979, s. 649
[19] věc 178/84, Komise vs. Spolková republika Německo, SbSD I-1987, s. 1227

V souvislosti s pochybením členského státu při implementaci směrnice na podmínku dostatečné závažnosti, obsaženou v rozsudku Brasserie du Pecheur, odkázal ESD i v rozhodnutí ve věci British Telecommunications[20]. ESD v této věci rozhodl, že Velká Británie pochybila při implementaci směrnice o veřejných zakázkách v oblasti vody, energie, dopravy a komunikací[21], nicméně s odkazem na nedostatečnou závažnost provinění Velké Británie při provádění směrnice zde podle soudu nevznikla odpovědnost státu za chybné provedení směrnice. Při stanovení závažnosti pochybení členského státu je třeba vzít v potaz i míru jasnosti a přesnosti dané směrnice. ESD shledal ustanovení čl. 8 odst.1 této směrnice jako nepřesné a zároveň došel k závěru, že Velká Británie postupovala při implementaci směrnice v dobré víře. Výklad směrnice Velkou Británií zároveň nebyl ve zjevném rozporu s jejím zněním a účelem. S tímto výkladem směrnice navíc souhlasily i některé další členské státy[22].

Evropský soudní dvůr se otázkou odpovědnosti státu zabýval i v případu Hedley Lomas[23]. Velká Británie po dobu téměř tří let odmítala udělovat producentům skotu exportní povolení na vývoz skotu do Španělska s odůvodněním, že španělská jatka údajně nezachází se zvířaty na porážku v souladu s evropskou směrnicí č. 74/577/EHS, která upravovala způsob omračování zvířat před jejich usmrcením.

[20] věc C-392/93, The Queen vs. H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc. , SbSD I-1996, s. 1631, odst. 39

[21] směrnice č. 90/351/EHS

[22] věc C-392/93, The Queen vs. H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc. , SbSD I-1996, s. 1631, odst. 42-43 .

[23] věc C-5/94, The Queen vs. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd., SbSD I-1996, s. 2553

Španělsko sice směrnici implementovalo, ale prováděcí právní předpis nestanovil kontrolní mechanismy nad jeho dodržováním ani sankce za jeho případné porušení. Velká Británie svůj postup zdůvodňovala ustanovením čl. 30 SES, který stanoví výjimky ze zákazu omezení dovozu či vývozu produktů mezi členskými státy z důvodu mimo jiné i ochrany zdraví a života zvířat. ESD použití uvedené výjimky odmítl s tím, že pokud již byla v oblasti, na kterou by se výjimka vztahovala, přijata směrnice k harmonizaci právních řádů členských států, nelze čl. 30 SES jako prostředek k omezení dovozu či vývozu uplatnit, a to ani jako ochranná opatření v případě, že by v jiném členském státu nebyla ustanovení směrnice dodržována. Soud zároveň zrekapituloval podmínky pro vznik odpovědnosti členského státu za porušení komunitárního práva - porušená právní norma měla za účel udělit práva jednotlivci, porušení bylo dostatečně závažné a mezi porušením a škodou, která jednotlivci vznikla, existuje příčinná souvislost[24]. K podmínce dostatečné závažnosti Soud uvedl, že „v případě, kdy v momentu porušení komunitárního práva není úkolem členského státu učinit legislativní rozhodnutí a stát má výrazně zúžený či dokonce nemá žádný prostor pro vlastní uvážení, je i pouhé porušení komunitárního práva dostatečně závažným proviněním".[25]

Dalším případem, kdy se ESD zabýval podmínkou dostatečně závažného porušení komunitárního práva, bylo rozhodnutí ve

[24] věc C-5/94, The Queen vs. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd., SbSD I-1996, s. 2553, odst. 32
[25] věc C-5/94, The Queen vs. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd., SbSD I-1996, s. 2553, odst. 28

věci Dillenkofer[26]. Německo neimplementovalo v daném termínu směrnici, jejíž účelem byla ochrana klientů cestovních kanceláří pro případ jejich insolvence. ESD konstatoval, že samotné neprovedení směrnice znamená zjevné a podstatné porušení povinnosti členského státu vyplývající z komunitárního práva, a tudíž zakládá nárok poškozených jednotlivců na náhradu škody. Německo argumentovalo tím, že lhůta k provedení směrnice byla příliš krátká a že cíl směrnice nebylo možné dosáhnout pouhými legislativními změnami, ale i součinností s třetími osobami, které nejsou součástí veřejné moci - cestovní kanceláře, pojišťovny a finanční instituce. ESD tuto argumentaci odmítl s odkazem na ustálenou judikaturu, dle které členský stát svoji nečinnost při provádění směrnice nemůže ospravedlňovat podmínkami a okolnostmi na straně svého vnitrostátního právního řádu[27]. V případě, že se lhůta pro provedení směrnice členskému státu jeví jako příliš krátká, je tento stát povinen podniknout potřebné kroky na komunitární úrovni tak, aby tato lhůta byla prodloužena[28].

Naopak v případu Denkavit[29] ESD neshledal pochybení členského státu při implementaci směrnice upravující zdanění zisku mezi mateřskou a dceřinou společností

[26] spojená věc 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 vs. Spolková republika Německo, SbSD I-1996, s. 4845

[27] spojená věc 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 vs. Spolková republika Německo, SbSD I-1996, s. 4845, odst. 52-53

[28] spojená věc 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 vs. Spolková republika Německo, SbSD I-1996, s. 4845, odst. 54

[29] spojená věc C-283/94, C-291/94 a C-292/94, Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV a Voormeer BV vs. Bundesamt für Finanzen, SbSD I-1996, s. 5063

sídlící v různých členských státech natolik závažné, aby zakládalo odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci tímto pochybením. Důvodem byla jednak nejednoznačná interpretace některých ustanovení směrnice - ke stejné interpretaci jako Německo se přiklonila většina členských států - a zároveň neexistence předchozí judikatury týkající se výkladu této směrnice[30].

Při stanovení závažnosti porušení komunitárního práva členským státem při implementaci směrnic je rozhodující míra uvážení, kterou členský stát v daném případě disponuje. Případ Norbrook Laboratories[31] se týkal směrnice, která upravovala podmínky pro schvalování veterinárních léků k prodeji na trhu. Přestože směrnice obsahovala přesný výčet podkladů, které musí výrobce ke schválení dodat, Velká Británie při implementaci směrnice stanovila povinnost předložit další podklady, nad rámec stanovený ve směrnici. Tím, že dle směrnice mohla být žádost o schválení výrobku zamítnuta pouze ve vyjmenovaných případech, vyplýval na druhé straně na základě směrnice jednotlivcům právo, při splnění daných podmínek schválení svého výrobku získat. Ustanovení směrnice jsou natolik konkrétní, že je obsah tohoto práva zřejmý přímo ze znění směrnice. Co se týče podmínky dostatečné závažnosti porušení komunitárního práva, ESD konstatoval, že v případě, že členský stát nemá dle obsahu směrnice žádný či pouze minimální prostor pro vlastní

[30] spojená věc C-283/94, C-291/94 a C-292/94, Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV a Voormeer BV vs. Bundesamt für Finanzen, SbSD I-1996, s. 5063, odst. 51-53

[31] věc C-127/95, Norbrook Laboratories Ltd vs. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, SbSD I-1998, s. 1531

uvážení, může pouhé nedodržení komunitárního práva naplnit podmínku dostatečné závažnosti[32].

V případu Stockholm Lindöpark[33] ESD došel k názoru, že podmínka dostatečné závažnosti naplněna byla. Jednalo se zde o to, že Švédsko přijalo před svým přistoupením k ES roku 1995 novelu zákona o dani z přidané hodnoty, jehož ustanovení týkající se výjimek z odpočtu daně z přidané hodnoty bylo v rozporu ze směrnicí ES z roku 1977 a které neumožňovalo komerčnímu provozovateli sportovního zařízení odečet daně z přidané hodnoty ze zboží, které tento provozovatel zakoupil za účelem své podnikatelské činnosti. Dotčené ustanovení zákona bylo změněno až od roku 1997. Provozovatel sportovního zařízení se ve své žalobě proti Švédskému království domáhal náhradu škody, která mu chybnou implementací směrnice byla způsobena. ESD rozhodl, že ustanovení směrnice týkající se odpočtu DPH a s tím souvisejících výjimek bylo dostatečně určité a jednoznačné a neposkytovalo v této otázce členskému státu možnost uvážení v rámci legislativního procesu při provádění této směrnice. Za těchto okolností zakládá pouhé porušení komunitárního práva podmínku dostatečné závažnosti.

Zajímavým případem byla rovněž věc Konle[34], která se týkala specifické úpravy nabývání zastavěných pozemků v oblasti Tirolska. Rakousko před vstupem do ES 1.1.1995

[32] věc C-127/95, Norbrook Laboratories Ltd vs. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, SbSD I-1998, s. 1531, odst. 109
[33] věc C-150/99, Svenska Staten vs. Stockholm Lindöpark AB, SbSD I-2001, s. 493
[34] věc C-302/97 Klaus Konle vs. Rakousko, SbSD I-1999, s. 3099

vyjednalo výjimku, dle které mohlo omezit volné nabývání pozemků v určené oblasti za účelem ochrany místního složení obyvatelstva a jeho hospodářské soběstačnosti nezávislé na příjmech z turismu. Zákon o nabývání půdy z roku 1993 pro nákup pozemků stanovil, že nabyvatel musí prokázat, že účelem nákupu pozemku není stavba rekreačního objektu. Pro rakouské občany postačilo čestné prohlášení, ale nákup pozemků cizinci, včetně občany ostatních členských států, byl podmíněn řízením, ve kterém bylo třeba věrohodně prokázat, že nákup pozemků nebude sloužit rekreačním účelům. Německý občan Konle vydražil pozemky za účelem trvalého bydlení a podnikání s podmínkou získání povolení pro nabytí těchto pozemků. Toto povolení mu následně i přes jeho ujištění o účelu nákupu nebylo uděleno. ESD se v tomto případě zabýval otázkou souladu zákona o nabývání pozemků z roku 1993 a jeho novelizace z roku 1996, která měnila podmínky řízení o udělení výše uvedeného povolení, s čl. 56 SES a s přístupovými akty Rakouska do ES. Soudní dvůr rozhodl, že zatímco ustanovení zákona z roku 1993 není v rozporu s čl. 56 týkajícího se volného pohybu kapitálu a plateb a s tím související výjimkou uvedenou v přístupových aktech, zákon z roku 1996 již v rozporu je, jelikož je založen na jiném základním principu a zavádí odlišné řízení oproti zákonu z roku 1993, proto nemůže být kladen na roveň právním předpisům platným ke dni přístupu Rakouska k ES. Rakouský soud položil Evropskému soudnímu dvoru rovněž dotaz, zda je v úkolem ESD v rámci řízení o předběžné otázce rozhodnout, jestli bylo porušení komunitárního práva ze strany členského státu dostatečně závažné, aby tak bylo možné vyvodit mimosmluvní odpovědnost členského státu vůči jednotlivci. ESD na tento dotaz uvedl, že ve světle jeho

předchozí judikatury je v zásadě v kompetenci členského státu, aby aplikoval kritéria pro stanovení odpovědnosti členského státu za škody způsobené jednotlivci porušením komunitárního práva, a to v mezích a na základě zásad a vodítek, vyplývajících z předchozích rozhodnutí Soudního dvoru[35].

V případu Haim I[36] se italský občan Haim domáhal zápisu do registru německé Asociace zubních lékařů, což byla veřejnoprávní organizace, aby mohl poskytovat lékařskou péči hrazenou ze zdravotního pojištění. Pan Haim získal lékařský diplom v Turecku a následně vykonával praxi v Belgii, která jeho diplom uznala jako srovnatelný s diplomem vydaným členským státem ES. Německá Asociace však pro zápis do registru vyžadovala vykonání dvouleté zkušební doby a v rozporu s komunitární úpravou svobody podnikání a usazování neuznala a nezapočítala dobu, po kterou pan Haim svou praxi vykonával v Belgii. Na základě rozsudku ESD a navazujícího rozhodnutí německého soudu byl pan Haim do registru zapsán, ten se následně domáhal náhrady škody, která mu ve formě ušlého zisku vznikla tím, že nemohl své povolání vykonávat jako zubař hrazený ze zdravotního pojištění. Německý soud však argumentoval, že Asociace při svém původním rozhodnutí sice postupovala z objektivní stránky protiprávně, nicméně při tomto pochybení nebyla naplněna podmínka zavinění, kterou německé právo považuje za jeden z předpokladů pro vznik odpovědnosti za úřední pochybení. Proto se německý soud zabýval případnou komunitárně-právní odpovědností a obrátil se s předběžnou otázkou na ESD. Ten ve věci Haim

[35] věc C-302/97 Klaus Konle vs. Rakousko, SbSD I-1999, s. 3099, odst. 58
[36] věc C-319/92 Salomone Haim vs. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, SbSDI-1994, s. 425

II[37] potvrdil, že míra uvážení je jedním z rozhodujících měřítek při stanovení dostatečné závažnosti provinění a že ve zjišťování, zda bylo porušení komunitárního práva dostatečně závažné, musí brát národní soudy v úvahu míru volného uvážení, kterou měl rozhodující orgán členského státu dle komunitárního práva, nikoli míru uvážení dle národního práva.

Ve věci Köbler[38] řešil ESD otázku dostatečné závažnosti porušení komunitárního práva při rozhodování soudu v poslední instanci. Rakouský nejvyšší správní soud zamítl stížnost německého vysokoškolského profesora, který strávil 10 let na rakouských vysokých školách a domáhal se započtení dalších pěti let na německých univerzitách, aby dosáhl přiznání zvláštní věrnostní prémie, vyplácené v Rakousku po 15 letech řádného pracovního poměru na rakouských univerzitách. Rakousko požadovalo vyjmutím rozhodnutí soudu poslední instance z principu odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva z důvodu zachování nezávislosti soudní moci a právní jistoty rozhodnutí, proti kterým již nelze podat opravný prostředek. Evropský soudní dvůr nicméně potvrdil svoji předchozí judikaturu, dle které je stát odpovědný za škody způsobené porušením komunitárního práva bez ohledu na to, který orgán členského státu komunitární právo porušil. Předmětem řízení o náhradě škody rovněž není zrušení pravomocného rozhodnutí národního soudu, při němž došlo k pochybení z hlediska komunitárního práva, ale pouze samotná výše náhrady škody v případě porušení komunitárního práva.

[37] věc C-424/97, Salomone Haim vs. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, SbSDI-2000, s. 5123
[38] věc C-224/01, Gerhard Köbler vs. Rakousko, SbSD I-2003, s. 10239

Nicméně v otázce podmínky dostatečné závažnosti Soudní dvůr rozhodl, že v případě odpovědnosti členského státu za rozhodnutí národního soudu v poslední instanci je třeba brát v potaz zvláštní charakter soudní činnosti a funkce a oprávněné potřeby zachování právní jistoty. Proto v tomto výjimečném případě je podmínka dostatečné závažnosti naplněna pouze tehdy, pokud soud rozhodující v poslední instanci zjevně a očividně poruší komunitární právo[39]. V rámci tohoto posouzení je třeba brát v úvahu zejména míru přesnosti a jasnosti porušené komunitární normy, úmysl porušení, omluvitelnost právního omylu, případný postoj komunitárního orgánu či porušení povinnosti předložit předběžnou otázku k posouzení Evropskému soudnímu dvoru. Porušení komunitárního práva je každopádně dostatečně závažné tehdy, pokud národní soud rozhodující v poslední instanci očividně nerespektuje existující judikaturu ESD v dané oblasti. V případě Köbler sice Soudní dvůr stanovil, že rakouská úprava příplatků za dobu strávenou výhradně na rakouských univerzitách brání volnému pohybu pracovních sil, nicméně porušení komunitárního práva soudem rozhodujícím v poslední instanci nebylo natolik závažné, aby zakládalo odpovědnost za škodu tímto rozhodnutím způsobenou.

3.2. Hodnocení

Podmínka dostatečné závažnosti pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením komunitárního práva se poprvé objevila v rozhodnutí ESD v případu Brasserie du Pecheur. Zásadní při kvalifikaci

[39] věc C-224/01, Gerhard Köbler vs. Rakousko, SbSD I-2003, s. 10239, odst. 53

dostatečné závažnosti pochybení je rámec vlastního možného rozhodování členského státu při aplikaci komunitární normy a způsob tohoto rozhodování. Při posuzování, zda tato podmínka byla naplněna, je třeba brát v úvahu zejména:

- míru jasnosti a přesnosti komunitární normy,
- míru volného uvážení, která je komunitárním předpisem příslušnému národnímu orgánu dána,
- přítomnost úmyslu při porušení komunitární normy či při způsobení škody,
- omluvitelnost případného právního omylu
- přítomnost chování komunitárního orgánu, které mohlo přispět k pochybení členského státu

Čím méně konkrétní je komunitární norma a čím větší míru vlastního uvážení členský stát v daném případě má, tím menší je pravděpodobnost, že případné pochybení členského státu bude dostatečně závažné.
Z výše uvedeného rozboru judikatury v této oblasti je možné dovodit i případy, kdy je pouhé porušení komunitárního práva v zásadě vždy dostatečně závažné, a to:

- členský stát nemá komunitární normou svěřen žádný prostor pro vlastní uvážení,

- členský stát komunitární normu ve stanovené lhůtě vůbec neprovede[40],

- porušení komunitárního práva trvá i přes existenci rozsudku ESD, které toto porušení konstatuje, anebo

- v dané otázce existuje ustálená judikatura[41].

Posouzení dostatečné závažnosti porušení komunitárního práva je úkolem národních soudů v řízení o náhradě škody, a to ve světle kritérií a vodítek, stanovených v předchozí judikatuře Evropského soudního dvoru. Soudy jsou povinny posuzovat míru uvážení, kterou má příslušný národní orgán, vyplývající z komunitárního práva, nikoli z práva národního.

4.1. Škoda

Další kapitolou v oblasti odpovědnosti členských států za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva je rozsah náhrady škody, zejména otázka, zda-li má být stanovení tohoto rozsahu ponecháno výhradně na právní úpravě jednotlivých členských států či zda musí být poškozenému za účelem zajištění efektivního prosazení komunitárního práva kromě škody čistě hmotné nahrazeny i další újmy, zejména ušlý zisk. V právních systémech některých členských států totiž náhrada ušlého zisku poskytována není.

[40] spojená věc C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94, Erich Dillenkofer a spol. vs. Spolková republika Německo, SbSD I-1996, s. 4845
[41] spojená věc C-46/93 a C 48/93, Brasserie du Pecheur a Factortame III, SbSD I-1996, s. 1029

V zásadě musí být poškozenému nahrazena škoda do té míry, jako kdyby ke škodě vůbec nedošlo. Rozsah náhrady škody se odvíjí od druhu a rozsahu zmařeného práva, které mu příslušná směrnice měla zaručit. Např. v případu Francovich je rozsah a způsob náhrady škody celkem jasný - poškozenému přísluší náhrada mzdy, která mu měla být poskytnuta garančním fondem. Pokud je ale cílem směrnice, poskytnout jednotlivci práva, která mohou být odškodněna pouze nehmotně, pak plné prosazení tohoto komunitárního práva znamená náhradu nehmotné škody bez ohledu na to, jestli takovouto náhradu vnitrostátní právo zná či nikoli.

Ve věci Marshall[42] dal ESD za pravdu žalobkyni, která se domáhala náhrady škody, která jí vznikla v důsledku svého propuštění ze zaměstnání. Soud rozhodl, že výpověď žalobkyně ze zaměstnání je v rozporu se směrnicí, jejímž cílem bylo zavedení principu rovného zacházení s muži a ženami v oblasti přístupu k zaměstnání, pracovního vzdělávání, pracovní kariéry i v oblasti pracovních podmínek. Ve svém rozhodnutí Soudní dvůr stanovil, že členský stát musí jednotlivci nahradit celou škodu, hmotnou i nehmotnou, včetně ušlého zisku, pokud stát pochybí při implementaci směrnice, jejíž cílem je ochrana jednotlivců před vznikem této škody či újmy. V případu Marshall Soudní dvůr přiznal žalobkyni náhradu ušlého zisku - rozdílu mezi ušlým platem a mezi starobním důchodem, který žalobkyně po svém propuštění ze zaměstnání

[42] věc 154/84, Marshall vs. Southampton and South-West Hampshire Area Health Autority, SbSD 1986, s. 723

dostávala, a náhradu nehmotné újmy - ztráty uspokojení, které jí výkon zaměstnání přinášel[43].

Existují i případy, kdy není členským státem provedena řádně a včas směrnice, která jednotlivcům přiznává určitá hospodářská či ekonomická práva. Pokud by v takovémto případě poškozenému nebyla poskytnuta náhrada ušlého zisku, znamenalo by to podle doktríny Francovich, že větší část způsobené škody by poškozený nahrazenu nezískal. Z tohoto důvodu je nutné, aby náhrada škody obsahovala rovněž náhradu ušlého zisku, který může poškozený hodnověrně prokázat.

Obsahem náhrady škody se ESD zabýval rovněž ve věci Brasserie du Pecheur[44]. Náhrada škody, která vznikla jednotlivci porušením komunitárního práva členským státem, musí adekvátně odpovídat způsobené škodě tak, aby byla zajištěna efektivní ochrana práv jednotlivce vyplývajících z komunitárního práva. Jelikož však v rámci komunitárního práva neexistují předpisy, které by způsob náhrady škody upravovaly, je na členských státech, aby v rámci svých právních řádů určily kriteria, podle kterých se bude rozsah poskytované náhrady řídit. Tato kriteria však nesmí být méně výhodná ve srovnání s podmínkami pro nároky na náhradu škody, která vychází z vnitrostátního práva. Zároveň kritéria nesmí být koncipována tak, aby znemožňovala či výrazným způsobem ztěžovala získání náhrady způsobené škody[45]. Náhrada škody musí zahrnovat i případy ušlého zisku. Pokud by byl ušlý zisk z rozsahu poskytované náhrady vyloučen, mohla by tato skutečnost

[43] věc 154/84, Marshall vs. Southampton and South-West Hampshire Area Health Autority, SbSD 1986, s. 723, odst. 9
[44] věc C-46/93 a C 48/93, Brasserie du Pecheur a Factortame III, SbSD I-1996, s. 1029
[45] věc C-46/93 a C-48/93, Brasserie du Pecheur a Factortame III, SbSD I-1996, s. 1029, odst. 82-83

v některých sporech zejména hospodářské a obchodní povahy získání jakékoli náhrady prakticky vyloučit[46].

Ve věci Hoechst[47] se soud zabýval náhradou škody ve formě úroků z neoprávněně předčasně vybraných daní. Dle britského daňového práva byly dceřiné společnosti se sídlem na území Velké Británie, jejichž mateřské společnosti měly sídlo na území jiného členského státu povinny platit zálohovou daň v souvislosti s dividendy vyplácejícími dceřinou společností společnosti mateřské. Pokud daňová povinnost nakonec nevznikla, převáděla se zaplacená zálohová daň do dalšího účetního období. Naopak dceřiné společnosti se sídlem ve Velké Británii, jejichž mateřské společnosti měly sídlo rovněž ve Velké Británii, mohly být na vlastní žádost od povinnosti platit zálohovou daň osvobozeny. Společnosti s mateřskými společnostmi mimo území Velké Británie tak byly oproti společnostem s mateřskými společnostmi na území Velké Británie finančně znevýhodněny, protože finanční prostředky, které musely skládat ve formě zálohové daně, nemohly používat jako cashflow v rámci své podnikatelské činnosti. V důsledku toho požadovala společnost Hoechst náhradu škody formou úroků z částky, kterou musela složit formou zálohové daně před skutečným vznikem daňové povinnosti. Velká Británie argumentovala potřebou zajištění řádného vybírání daně a zamezení daňových úniků, nicméně ještě před rozhodnutím Soudního dvora povinnost platit tuto zálohovou daň zrušila. Evropský soudní dvůr rozhodl, že toto chování Velké Británie bylo v rozporu s čl. 43 SES a porušoval komunitárním právem zaručenou svobodu podnikání a

[46] věc C-46/93 a C-48/93, Brasserie du Pecheur a Factortame III, SbSD I-1996, s. 1029, odst. 87
[47] věc C-397/98 a C-410/98, Metallgesellschaft Ltd. a Hoechst AG, SbSD I-2001, s. 5409

usazování, jelikož Velká Británie zacházela nerovně se společnostmi v závislosti na tom, zdali mají jejich mateřské společnosti sídlo ve Velké Británii či v jiném členském státu. Pochybením nebylo samotný princip zálohové daně, ale odlišný přístup ke společnostem dle sídla mateřské společnosti. Dle judikatury Brasserie du Pecheur je v důsledku chybějící komunitární úpravy v kompetenci členských států, stanovit pravidla a procedurální postupy v otázce náhrady škody při porušení komunitárního práva členským státem. I v případě Hoechst je tedy záležitostí Velké Británie, řešit vedlejší a doplňkové otázky spojené s náhradou při neoprávněně vybraných poplatcích, jako je úhrada úroků, včetně stanovení úrokové sazby a rozhodné doby.[48] Musí však být dodržen princip ekvivalence a efektivity, tzn. pravidla pro přiznání náhrady škody vyplývající z komunitárního práva nesmí být méně příznivá než u náhrady škody vyplývající z národního práva a zároveň nesmí tato pravidla činit dosažení náhrady škody nemožné či výrazně ztížené. Právo Velké Británie nepřiznává za okolností případu Hoechst náhradu škody formou uhrazení úroků z předmětné částky. Jelikož však úhrada těchto úroků představuje hlavní předmět požadované náhrady škody a navrácení do stavu rovného zacházení zaručeného čl. 43 SES, činil by postup dle britského práva dosažení náhrady škody nemožným. Na základě rozhodnutí Evropského soudního dvoru v případu Hoechst tedy náhrada škody představuje úhradu úroků z částky zaplacené ve formě zálohové daně, a to od doby úhrady této zálohy do doby vzniku samotné daňové povinnosti.

[48] věc C-397/98 a C-410/98, Metallgesellschaft Ltd. a Hoechst AG, SbSD I-2001, s. 5409, čl 86

Otázku přiznání úroků a jejich výši řešil Evropský soudní dvůr v případu Marshall II[49]. Jak jsem již uvedl výše, v případu Marshall I Soudní dvůr přiznal žalobkyni náhradu škody za ušlý zisk kvůli pracovní diskriminaci z důvodu pohlaví. Jelikož mezi vznikem škody a rozhodnutím o její náhradě uběhla delší časová prodleva, požadovala žalobkyně rovněž úhradu úroků z této náhrady. Směrnice, jejímž cílem bylo potlačení pracovní diskriminace z důvodu pohlaví, obsahovala rovněž ustanovení, dle kterého musí členské státy přijmout taková opatření, aby se zaměstnanec v případě diskriminace soudně domohl svých práv na rovné zacházení, z čehož Soudní dvůr v případě diskriminačního propuštění zaměstnance nejen jeho zpětné zaměstnání, ale i náhradu případné škody. Britské právo však stanovilo maximální finanční limit pro poskytnutí úroků jako součásti náhrady škody a úroky nárokované žalobkyní tento limit přesahovaly. Evropský soudní dvůr rozhodl, že stanovení této maximální hranice je v rozporu z řádným provedeným antidiskriminační směrnice, jelikož tento limit může v některých případech bránit odpovídající nápravě diskriminačního jednání formou finančního odškodnění. Do plné nápravy diskriminačního propuštění zaměstnance je třeba zahrnout i okolnost, že v důsledku časové prodlevy mezi propuštěním a poskytnutím náhrady mohlo dojít ke zmenšení reálné hodnoty vyplacené náhrady.[50] Proto jsou britské orgány dle rozhodnutí ESD v rámci aplikace směrnice povinny nepřihlížet k maximálnímu limitu a přiznat poškozené zaměstnankyni náhradu škody obsahující

[49] věc C-271/91, Marshall vs. Southampton and South-West Hampshire Area Health Autority II, SbSD I-1993, s. 4367

[50] věc C-271/91, Marshall vs. Southampton and South-West Hampshire Area Health Autority II, SbSD I-1993, s. 4367, odst. 30-32

rovněž úrok z prodlení počítaný v plné výši od vzniku škody až po její uhrazení.

Na druhou stranu v případu Sutton[51] nárok na uhrazení úroku z prodlení Evropským soudním dvorem potvrzen nebyl. Žalobkyně se u britských orgánů domáhala vyplácení příspěvku na péči o postiženou osobu blízkou. Dle britské právní úpravy neměla na tento příspěvek nárok osoba, která ke dni žádosti o příspěvek dovršila důchodový věk. Ten byl ale rozdílný - u žen 60. rok věku, u mužů 65. rok věku. Žalobkyni bylo v době podání žádosti 63 let, jako žena tedy na příspěvek nárok neměla, naproti tomu stejně starý muž by podmínku věku pro přiznání příspěvku splňoval. Žalobkyně argumentovala tím, že tento postup je v rozporu se směrnicí 79/7, jejímž účelem je rovné zacházení s muži a ženami v oblasti sociální péče. Britský úřad sociálního zabezpečení žalobkyni po sedmi letech, v souladu s aktuální judikaturou ESD, příspěvek zpětně přiznal. Žalobkyně se následně domáhala úhrady úroků, jelikož zpětně přiznané plnění v důsledku inflace ztratilo na reálné hodnotě. Britské právo však nárok na úrok z prodlení v případě zpětného vyplácení sociálních dávek nepřiznává. Žalobkyně argumentovala rozhodnutím ESD ve věci Marshall II, ve kterém se jednalo o náhradu škody za diskriminační propuštění ze zaměstnání a kdy Soudní dvůr žalobci nárok na úhradu úroků z prodlení v plné výši přiznal, bez ohledu na maximální možnou výši uhrazených úroků stanovenou britským právem. V obou případech se jednalo o porušení směrnic, jejichž cílem bylo rovné

[51] věc C-66/95, The Queen vs. Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton, SbSD I-1997, s.2163

zacházení s muži a ženami. Ve věci Sutton však Soudní dvůr tuto argumentaci odmítl s tím, že v případu Marshall II ESD přiznal žalobci nárok na úrok z plnění, které představovalo náhradu škody za porušení antidiskriminační směrnice. Úhrada úroku z prodlení byla nezbytnou součástí návratu do stavu, jako kdyby k diskriminaci nedošlo.

Finanční plnění žalobkyni ve věci Sutton však nepředstavovalo náhradu škody, ale zpětnou úhradu splatných sociálních dávek. Úroky z prodlení nejsou v tomto případě dle Soudního dvora podstatnou součástí práva na rovné zacházení dle výše uvedené směrnice.[52] Zpětná úhrada dávek sociálního zabezpečení rovněž nemá charakter náhrady škody, jelikož samotná úhrada těchto dávek je plněním účelu uvedené směrnice. Pokud by tedy žalobkyně požadovala náhradu případné škody způsobené pozdní úhradou dávek sociálního zabezpečení, musela by tento požadavek řešit formou žaloby na náhradu škody, a to dle judikatury ESD u národního soudu dle národní právní úpravy náhrady škody, při zachování výše uvedeného principu ekvivalence a efektivity.

4.2. Hodnocení

Dle judikatury Evropského soudního dvoru je tedy stanovení kritérií a procesních pravidel pro stanovení škody způsobené porušením komunitárního práva členským státem a rozsahu a formy náhrady této škody v zásadě v kompetenci právě samotných členských států. Soudní dvůr nicméně

[52] věc C-66/95, The Queen vs. Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton, SbSD I-1997, s. 2163, odst. 25

stanovil minimální kritéria závazná pro všechny členské státy. Základními principy v otázce náhrady škody je princip ekvivalence a princip efektivity. Dle principu ekvivalence musí poskytovat právní řády členských států náhradu škody vyplývající z porušení komunitárního práva minimálně v takovém rozsahu, v jakém je náhrada škody přiznávána při odpovědnosti státu za porušení národního práva. Princip efektivity stanoví, členské státy zároveň nesmí v rámci své právní úpravy činit dosažení náhrady škody nemožným či výrazně sníženým.

Základním principem při stanovení odpovědnosti a náhrady škody je samotná existence škody, jejíž důkazní břemeno nese osoba, která nárok na náhradu škody uplatňuje. Rozsah náhrady škody musí být adekvátní, souměřitelný a přiměřený škodě a újmě, která byla jednotlivci porušením komunitárního práva členským státem způsobena. Nahrazuje se škoda materiální i imateriální. Do rozsahu materiální škody patří rovněž náhrada ušlého zisku, tedy zvýšení majetku, ke kterému by došlo či které je možné za konkrétních okolností rozumně předpokládat, pokud by k protiprávnímu jednání nedošlo, i úhrada úroků z prodlení, pokud tvoří podstatnou součást způsobené škody.

Evropský soudní dvůr na druhou stranu neomezuje členské státy, pokud vnitrostátní právo poskytuje náhradu škody nad rámec minimálního standardů stanovených judikaturou soudu. Členský stát totiž může přiznávat větší rozsah náhrady škody, než jen náhradu hmotné škody a ušlého zisku. Např. anglické právo zná další druhy náhrady škody,

jako je „exemplary damages"[53], kdy stanovená náhrada překračuje skutečně způsobenou škodu a jejím účelem je mimo jiné potrestání viníka a vytvoření odstrašujícího příkladu. Jiné právní úpravy, např. francouzská či portugalská, znají odškodnění za nehmotnou újmu podobné německému institutu bolestného[54]. Z rozsudku Francovich, který stanoví minimální rozsah náhrady škody, ani z dalších rozhodnutí Evropského soudního dvoru nevyplývá, že by chtěl soud členské státy omezit v rozsahu náhrady škody, který přesahuje minimální požadavky dle doktríny Francovich či který je pro poškozeného oproti soudem přiznané náhradě výhodnější.

5.1. Příčinná souvislost

Podmínku existence příčinné souvislosti mezi porušením komunitárního práva členským státem a škodou způsobenou jednotlivci Evropský soudní dvůr stanovil ve svém rozsudku ve věci Francovich[55]. Pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením komunitárního práva je třeba, aby mezi jeho protiprávním jednáním a následkem ve formě škody, kterou jednotlivec utrpěl, existoval dostatečně prokazatelný vztah příčiny a následku.

Podmínkou příčinné souvislosti se Evropský soudní dvůr zabýval i v případu Brinkmann Tabakfabriken[56]. Žalobce, německý tabákový výrobce, uvedl na trh výrobek, podobný

[53] věc C-46/93 a C 48/93, Brasserie du Pecheur a Factortame III, SbSD I-1996, s. 1029, odst. 89
[54] Zenner, Martin, Die Haftung der EG-Mitgliedstaaten für die Anwendung europarechtswidriger Rechtsnormen, Mnichov, VVF 1996
[55] věc C-6 a 9/90, Francovich v. Itálie, SbSD 1991, s. 5357
[56] Brinkmann Tabakfabriken GmbH v. Skattenministrerit, SbSD I-1998, s. 5255

cigaretě, k jehož použití byl nutný ještě tabákový papírek či obal. Cílem podoby tohoto výrobku byla funkce srovnatelná s klasickou cigaretou a zároveň zařazení do kategorie kuřáckého tabáku, který podléhala nižšímu zdanění než cigarety. Směrnice č. 79/32/EHS stanovila kategorie tabákových výrobků za účelem jednotného přístupu při zdanění v rámci ES. Směrnice zároveň stanovila lhůtu, v rámci které jsou členské státy povinny upravit své právní řády v souladu se směrnicí. Dánsko přijalo zákon o dani z tabáku, který ale přímo neobsahoval definice jednotlivých tabákových výrobků. Stanovení těchto kategorií zákon svěřil do kompetence ministra pro daně, který ale za tímto účelem žádný předpis nevydal. Soud ve svém rozhodnutí zopakoval podmínky pro vznik odpovědnosti státu - existence komunitární normy udílející práva jednotlivcům, dostatečná závažnost porušení komunitárního práva členským státem a příčinná souvislost mezi jednáním státu a škodou vzniklou jednotlivci. V tomto případě dánský ministr pro daně nesplnil povinnost vydat předpis k provedení směrnice, dánské úřady se však při svém rozhodování v této oblasti směrnicí jako bezprostředně použitelnou řídily. Tím podle soudu nebyla naplněna podmínka příčinné souvislosti mezi nesplněním povinnosti dánského ministra a škodou způsobenou žalobci tím, že jeho výrobky byly zařazeny do kategorie s vyšší daňovou sazbou. Tato škoda byla dle Soudu způsobena chybnou interpretací ustanovení směrnice. Jelikož však výklad směrnice nebyl ohledně zařazení sporného tabákového výrobku dostatečně jednoznačný, sporný tabákový výrobek byl totiž uveden na trh až po vydání směrnice, tudíž se s ním při její přípravě nepočítalo, pochybení dánských orgánů při výkladu

směrnice nebylo podle soudu natolik závažné, aby zakládalo odpovědnost Dánska za způsobenou škodu.

V případu Rechberger[57] se jednalo, stejně jako v rozsudku Dillenkofer, o implementaci směrnice, jejímž cílem bylo zajištění náhrady zaplacených plateb a případnou úhradu zpáteční cesty z organizovaného zájezdu, pokud se organizátor zájezdu dostane do platební neschopnosti či je nad ním prohlášen konkurz, a to formou pojištění organizátora zájezdu či bankovní garance v jeho prospěch. Jelikož byla směrnice účinná již před vstupem Rakouska k ES, bylo povinností rakouských orgánů směrnici řádně implementovat již ke dni přístupu Rakouska do ES, tzn. k 1.1.1995. Rakousko však stanovila povinnost pojištění pro zájezdy objednané po 1.1.2005, ale se samotným počátkem cesty až po 1.5.2005. Výše nutného pojištění byla stanovena na 5% z předešlého obratu či u nových cestovních kanceláří 5% z předpokládaného obratu. V tomto sporu šlo o to, že největší rakouský deník nabídl svým předplatitelům jako dárek letecký zájezd do určených míst po Evropě. Podmínkou bylo, aby předplatitel uhradil letištní poplatky a pokud pojede sám, příplatek za jednolůžkový pokoj. V případě doprovodu další osoby, která si musela zájezd hradit v plné výši, odpadla předplatiteli nutnost úhrady příplatku za jednolůžkový pokoj. Organizátorem zájezdu byla nově vzniklá cestovní společnost, která se v důsledku neočekávaného zájmu předplatitelů o tento „dárek" dostala do finančních potíží, v jejichž důsledku byla nucena podat návrh na konkurz. Rakouský soud později stanovil, že tato reklamní akce rakouského deníku byla v rozporu s rakouským

[57] věc C-140/97, Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a.j. vs. Rakousko, SbSD I-1999, s. 3499

soutěžním právem. Dle rakouské právní úpravy se na část klientů, kteří si zájezd objednali před 1.1.2005, nárok na odškodnění z pojištění cestovní kanceláře nevztahoval, pozdější klienti, na které se náhrada vztahovala, však v důsledku nedostatečné výše pojištění obdrželi jen zhruba čtvrtinu ze zaplacených nákladů.

Evropský soudní dvůr rozhodl, že Rakousko porušilo komunitární právo, a to z důvodu stanovení pozdějšího termínu počátku zájezdu, na který se pojištění vztahovalo, než který směrnice předpokládala, a rovněž z důvodu nedostatečné výše nutného pojištění. Cílem směrnice bylo totiž plné odškodnění poškozených klientů a úlohou členských států, přijmout veškerá potřebná opatření k plnému splnění cíle směrnice. V otázce příčinné souvislosti Rakousko argumentovalo tím, že škoda, kterou klienti utrpěli, je zapříčiněna postupem deníku, který byl shledán protiprávním, nedbalého jednání cestovní kanceláře a rovněž v důsledku mimořádných událostí, které nemohly být předvídány. V tomto důsledku je řetězec příčin a následků, vedoucí od jednání Rakouska až po vzniklou škodu, jehož dodržení je nutné ke splnění podmínky prokázání příčinné souvislosti, narušen, a nedostačuje tedy k dovození odpovědnosti Rakouska za škodu, kterou klienti cestovní kanceláře utrpěli. Dle Soudního dvoru však uvedené okolnosti nepostačují k tomu, aby vyloučily bezprostřední příčinnou souvislost mezi pochybením státu při implementaci směrnice a škodou, kterou klienti utrpěli. Záměrem směrnice je poskytnout plnou ochranu klientům cestovních kanceláří právě pro případ, kdy se cestovní kancelář dostane do platební neschopnosti či

konkurzu, bez ohledu na okolnosti insolvence. Nedbalostní jednání či porušení právních norem totiž může být právě příčinou této insolvence.

5.2. Hodnocení

Prokázání příčinné souvislosti je nezbytnou podmínkou vzniku odpovědnosti za škody způsobené jednotlivci porušením komunitárního práva členským státem. Posouzení této podmínky je v kompetenci národních soudů dle právních řádů členských států. Je třeba prokázat přímé spojení mezi protiprávním jednáním na jedné straně a vzniklou škodou na straně druhé. V zásadě lze příčinnou souvislost dovodit, pokud se prokáže, že by škoda nevznikla nebýt protiprávního jednání, které soud posuzuje. Řetězec příčin a následků musí vést od sporného jednání ke vzniklé škodě.

To, že porušení komunitárního práva nemusí být příčinou vzniklé škody, ačkoli se jedná o stejný okruh právní úpravy, ukazuje např. výše uvedený případ Brinkmann Tabakfabriken. Prokázání příčinné souvislosti je často velmi složité, zejména na poli ekonomických a finančních vztahů, kde v důsledku existence řady subjektivních i objektivních faktorů může být dovození dostatečně přímého následku určitého jednání prakticky nemožné.

III. Závěr

Oblast odpovědnosti členských států za škody způsobené jednotlivci porušením komunitárního práva prošla od rozhodnutí Evropského soudního dvoru ve věci Francovich významným vývojem. Díky neexistenci komplexní legislativní úpravy na komunitární úrovni je právní úprava této specifické odpovědnosti tvořena výhradně soudcovským právem, tedy judikaturou Evropského soudního dvoru. Ačkoli je tato judikatura relativně obsáhlá, právě vzhledem ke své povaze, kdy vychází právě z jednotlivých konkrétních případů, těžko může být postavena na roveň případné komunitární zákonodárné úpravě, která zde doposud chybí.

Judikatura Soudního dvoru spíše určuje základní měřítka a kriteria pro posuzování této odpovědnosti, samotné rozhodování však ponechává na soudech členských států a na jejich národních právních řádech. Vzhledem k této skutečnosti, kdy právní úprava odpovědnosti není v rámci jednotlivých členských států identická, je i rozhodování národních soudů v řadě případů a aspektů odlišné. Díky neexistenci detailní právní úpravy mohou zároveň národní soudy inklinovat k tomu, aby se snažily „své" státy v případných sporech z odpovědnosti pokud možno vyvinit.

Je otázkou, jestli přijetí a harmonizace příslušné právní úpravy bude v následujících letech patřit mezi priority, či zda členské státy a komunitární orgány tuto oblast nadále ponechají pouze na judikatuře ESD a vnitrostátní

právní úpravě jednotlivých členských států. Z dosavadního vývoje spíše vyplývá, že členské státy nebudou mít zájem na tom, aby oblast odpovědnosti za své vlastní porušení komunitárního práva legislativně upravovaly. Ani v návrhu Ústavy ES se podobný návrh úpravy neobjevil.

Použitá literatura:

Tichý, L. aj. Evropské právo, 1.vyd. Praha: C.H.Beck 1999

Zenner,Martin, Die Haftung der EG-Mitgliedstaaten für die Anwendung europarechtswidriger Rechtsnormen, Munchen, 1995

Henrichs, Christoph, Haftung der EG-Mitgliedstaaten für Verletzung von Gemeinschaftsrecht, 1. Aufl. Baden-Baden, 1995

čas. Die offentliche Verwaltung

čas. Neue Juristische Wochenschrift

čas. Recht der internationalen Wirtschaft

rozsudky Evropského soudního dvoru