UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Petr Navrátil

Mimosmluvní odpovědnost EU

Disertační práce

Školitel: Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 11. 3. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má přibližně 505.000 znaků včetně mezer.

…..……

Petr Navrátil

V Praze dne 11. 3. 2019

Obsah

Úvod 1
1. Současný stav odborné debaty nad institutem mimosmluvní odpovědnosti EU 7
2. Geneze mimosmluvní odpovědnosti EU 11
2.1. Mimosmluvní odpovědnost ESUO 11
2.2. Mimosmluvní odpovědnost dle Římských smluv 15
2.3. Mimosmluvní odpovědnost pod vlivem odpovědnosti členských států 19
3. Hmotněprávní aspekty mimosmluvní odpovědnosti EU 26
3.1. Protiprávnost 27
3.1.1. Přičitatelnost a pluralita škůdců 27
3.1.2. Dostatečná závažnost 40
3.1.3. Předmět v podobě přiznání práva jednotlivcům 53
3.1.4. Odpovědnost za újmu v případě neexistence protiprávnosti 60
3.2. Újma 65
3.3. Příčinná souvislost 71
3.4. Dílčí závěry 77
4. Procesněprávní aspekty mimosmluvní odpovědnosti EU 83
4.1. Obecná charakteristika 84
4.1.1. Účastníci řízení 86
4.1.2. Promlčení 89
4.1.2. Rozhodnutí o žalobě na náhradu újmy a jeho výkon 94
4.2. Žaloba na náhradu újmy a její role v rámci soudní ochrany 95
4.3. Žaloba na vydání bezdůvodného obohacení jako zvláštní žalobní typ podle čl. 268 SFEU 122
4.4. Dílčí závěry 126
5. Mimosmluvní odpovědnost ve vybraných členských státech 129
5.1. Mimosmluvní odpovědnost orgánů veřejné moci v Anglii 131
5.1.1. Stručné shrnutí základních východisek 131
5.1.2. Odpovědnost za protiprávní jednání 133
5.1.3. Odpovědnost při neexistenci protiprávnosti 136
5.2. Mimosmluvní odpovědnost orgánů veřejné moci v České republice 136
5.2.1. Stručné shrnutí základních východisek 137
5.2.2. Odpovědnost za protiprávní jednání 138
5.2.3. Odpovědnost při neexistenci protiprávnosti 139
5.3. Mimosmluvní odpovědnost orgánů veřejné moci ve Francii 139
5.3.1. Stručné shrnutí základních východisek 139

5.3.2. Odpovědnost za protiprávní jednání 142
5.3.3. Odpovědnost při neexistenci protiprávnosti 144
5.4. Mimosmluvní odpovědnost orgánů veřejné moci v Itálii 146
5.4.1. Stručné shrnutí základních východisek 146
5.4.2. Odpovědnost za protiprávní jednání 149
5.4.3. Odpovědnost při neexistenci protiprávnosti 149
5.5. Mimosmluvní odpovědnost orgánů veřejné moci v Německu 150
5.5.1. Stručné shrnutí základních východisek 150
5.5.2. Odpovědnost za protiprávní jednání 151
5.5.3. Odpovědnost při neexistenci protiprávnosti 152
5.6. Dílčí závěry 153
Závěry 155
Seznam zkratek 165
Seznam vybrané použité literatury 166
Seznam použité judikatury 175
Judikatura SDEU 175
Judikatura ESLP 181
Judikatura vnitrostátních soudů 182
Judikatura anglických soudů 182
Judikatura českých soudů 182
Judikatura francouzských soudů 182
Judikatura italských soudů 183
Judikatura německých soudů 183
Seznam použitých internetových zdrojů 184
Seznam vybraných použitých právních předpisů a mezinárodních smluv 186
Abstrakt 187
Abstract 189

Úvod

V. Frankl, významný rakouský neurolog a psychiatr,[1] kdysi napsal, že svobodu nelze chápat jako právo posledního slova. Dle něho je svoboda jenom částí příběhu a polovinou pravdy. Je pouze negativním aspektem fenoménu, jehož pozitivním aspektem je odpovědnost.[2] Odpovědnost, která je neodmyslitelnou součástí fungování moderního právního státu,[3] přičemž někteří autoři ji dokonce považují za jeden z klíčových prvků, o který se opírá samotná autorita práva.[4] O mimořádném významu odpovědnosti jakožto právního konceptu přitom svědčí i existence bohaté literatury na toto téma.[5] Problematice odpovědnosti se věnovali a věnují přední právní vědci. I v českém prostředí je možné narazit na mnohá díla významných českých juristů věnovaných právě fenoménu odpovědnosti. Za všechny je možné uvést např. díla J. Sedláčka[6] nebo J. Boguszaka[7].

V kontextu unijního práva je možné rozeznávat několik druhů právní odpovědnosti. Jako základní rozlišovací kritérium[8] přitom slouží většině autorů hledisko subjektu, tj. toho, kdo je odpovědný v právním slova smyslu. Z tohoto pohledu nahlíženo rozeznáváme v unijním právu odpovědnost Unie, členských států[9] a dokonce i jednotlivců[10]. Rovněž tak je možné dělit odpovědnost z hlediska právního režimu, kterým se řídí. Lze tak rozeznávat obecnou odpovědnost za porušení práva (tj. odpovědnost EU, členských států a jednotlivců) a specifickou odpovědnost (tj. v případě sporů o náhradu újmy mezi EU a jejími zaměstnanci, v případě zvláštních odpovědnostních režimů založených sekundárním právem a konečně odpovědnostní režimy vyžadované právem EU a zřízení v právních řádech jednotlivých členských států).

---

[1] Mimo jiné i zakladatel existenciální analýzy a logoterapie. Viz LÄNGLE, Alfried. *Viktor Frankl: ein Porträt*. München: Piper, 2001.

[2] Viz TAVEL, Peter. *Smysl života podle Viktora Emanuela Frankla: potřeba smyslu života, přínos Viktora E. Frankla k otázce smyslu života*. Praha: Triton, 2007.

[3] K problematice moderní státnosti viz HOLLÄNDER, Pavel. Soumrak moderního státu. *Právník*. 2013/1, s. 1-28 a odkazy na literaturu tam uvedenou.

[4] Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. *Právník*. 6/2012, s. 545.

[5] V podrobnostech se odkazuje na kapitolu druhou této práce.

[6] Viz SEDLÁČEK, Jaromír. *Obligační právo III.* Brno: Právník, 1947, s. 20 a n.

[7] Viz BOGUZSAK, Jiří. ČAPEK, Jiří. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Praha: ASPI, 2004, s. 189 a n.

[8] Jinak by bylo možné dělit odpovědnost na smluvní a mimosmluvní (tj. deliktní) nebo např. na odpovědnost moci veřejné a soukromoprávních subjektů atp.

[9] V podrobnostech viz LOCK, Tobisas. Is private enforcement of EU law trough state liability a myth? An assessment 20 years after. *Common Market Law Review*. 2012, 49, 1675-1702. MALÍŘ, Jan. Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva. Praha: PF UK, 2008.

[10] Viz rozsudek ze dne 20. září 2001, Courage, C-453/99, ECLI:EU:C:2001:465.

Rovněž tak je možné v rámci této kategorizace vyčleňovat zvláštní kategorii, do které spadají harmonizační snahy.[11]

Ve světle shora uvedeného budiž řečeno, že předmětem dalšího pojednání v tomto textu bude pouze obecná odpovědnost EU, a to ještě pouze ve smyslu mimosmluvní odpovědnosti EU (tj. deliktní odpovědnosti), jak již koneckonců plyne z názvu předkládaného textu. Tento výběr konkrétního typu odpovědnostního režimu přitom nebyl v nejmenším případě nahodilý. Důvody pro volbu daného tématu jsou následující.

Zaprvé, mimosmluvní odpovědnost EU za újmu představuje, jak bude dále podrobně pojednáno, základní právní režim, který byl už od samotného počátku poválečné evropské integrace obsažen v textu primárního práva. Mimosmluvní odpovědnost EU tak představuje velmi zajímavý fenomén rovněž z historického hlediska, zejména pak pokud je studována v kontextu vývoje mezinárodního práva veřejného. Dlužno poznamenat, že vzdor svému stáří se debata nad institutem mimosmluvní odpovědnosti rozhodně nevyčerpala.

Zadruhé, koncepce mimosmluvní odpovědnost EU sloužila jako výchozí bod při dalších úvahách o odpovědnosti v unijním právu.[12] Typickým příkladem takovýchto odvozených[13] právních režimů je např. právní režim mimosmluvní odpovědnosti členských států. Mimosmluvní odpovědnost EU tak s jistou mírou nadsázky představuje středobod, od kterého se v rámci unijního páva odvíjelo chápání právního institutu odpovědnosti za újmu. Proto bez plného pochopení mimosmluvní odpovědnosti EU není možné chápat ani jiné klíčové instituty unijního práva, které se zásadním způsobem podepisují na jeho (ne)fungování.

Zatřetí, mimosmluvní odpovědnost EU je zajímá i z hlediska ústavněprávního a procesního. Společně s Listinou základních práv EU bylo totiž právo na náhradu újmy zcela jasně traktováno i v rámci práva unijního jako právo základní, přičemž tomu rovněž odpovídá

[11] Typickým příkladem harmonizační snahy v oblasti odpovědnosti je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. listopadu 2014 o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie o hospodářské soutěži. V podrobnostech k této směrnici viz ASHTON, David. MAIER-RIGAUD, Frank a Ulrich SCHWALBE. *Competition Damages Actions in the EU: Law and Practice*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018. Dále k otázce harmonizace viz přehled (sice poněkud staršího data, ale pořád s vypovídající hodnotou) v publikaci AALTO, Pekka. *Public liability in EU law*. Oxford: hard Publishing, 2011, s. 74-76.

[12] Samotná mimosmluvní odpověnodnost EU se nicméně od počátku opírala o vnitrostátní vzory. Zde uvedeným se proto míní toliko to, že v kontrastu s mimosmluvní odpovědností jednotlivců a mimosmluvní odpovědnosti členských států byla mimosmluvní odpovědnost EU rozebírána v judikatuře SDEU, pročež do určité míry tento koncept sloužil jako měřítko pro koncepty jiné.

[13] Ve skutečnosti je třeba zde použitý výraz „odvozený“ brát s jistou mírou nadsázky. Jak bude totiž zdůrazněno dále, jakkoliv byl koncept odpovědnosti členských států za újmu původně odvozen z konceptu odpovědnosti EU, působil tento vlastně odvozený koncept zpětně tak, že ovlivňoval představy (a to nikoliv nevýznamně) o mimosmluvní odpovědnosti EU jako takové.

význam a postavení procesního prostředku, který je určen k vymáhání tohoto práva, tj. žaloby na náhradu újmy.

Začtvrté, jak bude pojednáno dále, mimosmluvní odpovědnost EU (nejen) díky své zvolené koncepci představuje jeden z fenoménů, v rámci jehož studia je možné smysluplně zkoumat europeizaci právních řádů členských států.[14]

Konečně zapáté, autor této práce má navýsost praktický důvod, proč zpracovat toliko otázku mimosmluvní odpovědnosti EU. Snažit se pojednat o všech odpovědnostních režimech najednou se totiž vzhledem k náročnosti a rozsahu takové práce nejeví s ohledem na předpokládanou délku takového textu jako vhodné a účelné. To ovšem neznamená, že by mimosmluvní odpovědnost měla být chápána a vykládána zcela izolovaně. Právě naopak je jednou z ambicí této práce představit právní institut odpovědnosti EU za újmu i ve světle související právní úpravy a judikatury. V tomto ohledu budiž zdůrazněno, že tato práce se primárně zabývá pouze odpovědností EU za újmu způsobenou jejími orgány nebo institucemi (a to pouze jednotlivcům).[15] Stranou proto zůstává nejen otázka odpovědnosti za újmu způsobenou zaměstnanci EU, nýbrž i odpovědnost za újmu způsobenou Evropskou centrální bankou, jakož i žaloba podle čl. 270 SFEU, kterou může podat úředník nebo zaměstnanec EU, pokud má za to, že byl ve služebním nebo pracovním poměru poškozen na svých právech.[16]

Na tomto místě je ovšem nezbytné učinit drobnou terminologickou odbočku. České znění textu čl. 340 SFEU totiž zcela zjevně pracuje s pojmem „škoda“. Jak bude ovšem osvětleno blíže

[14] Oblast správního práva (do které vlastně spadá i otázka odpovědnosti moci veřejné) je oblastí práva veřejného, v rámci které (alespoň na první pohled) není možné vypozorovat zásadní pokroky ve smyslu unifikace a europeizace. V podrobnostech lze odkázat na starší (ale pořád zajímavý) text Jürgena Schwarze v publikaci SNYDER, Francis et al. *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*. Oxford: Hart Publishing, 2000, s. 166 a n. Z novější literatury lze pak odkázat na práci HARLOW, Carol. LEINO, Päivi a CANANEA, Giacinto della. *Research Handbook on EU Administrative Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

[15] Tato práce proto neřeší otázku mimosmluvní odpovědnosti EU v rámci mezinárodního práva veřejného. V tomto ohledu se odkazuje na práci D. Sehnálka. Viz SEHNÁLEK, David. The Responsibility of the European Union under International Law. *Czech Yearbook of International Law*. 7/2018, s. 289-312. Stejně není zvláštní pozornost ani věnována možné mimosmluvní odpovědnosti EU vůči členským státům. Platí, že neexistuje zásadních důvodů (pochopitelně uvažovat by bylo lze o zvláštním vztahu EU a členských států), proč by tato odpovědnost neměla podléhat stejnému režimu jako mimosmluvní odpovědnost EU vůči jednotlivcům. Navíc zde není ani jedno rozhodnutí SDEU, které by se touto otázkou zabývalo. Všechny úvahy na toto téma proto mají nádech jisté spekulativnosti.

[16] To pochopitelně neznamená, že by v této práci nebylo vůbec odkazováno a pracováno s judikaturou, která se těmto otázkám věnuje. Toliko se chce říci, že se těmto otázkám tato práce nevěnuje systematicky, kdy hlavní pozornost je upřena na mimosmluvní odpovědnost EU vůči jednotlivcům.

v následujícím textu, EU ve skutečnosti odpovídá nejen za škodu, ve smyslu majetkové újmy,[17] nýbrž i za újmu nemajetkovou[18]. Jakkoliv se tedy začasté v textech odborné literatury užívá slovní spojení náhrada škody,[19] hovoří-li se o právním režimu čl. 340 pododstavci druhém SFEU (tj. o režimu mimosmluvní odpovědnosti EU), z pohledu autora této práce se jedná o terminologickou nepřesnost.[20] Proto také v rozporu s ustáleným územ bude dále v textu zmiňována odpovědnost za újmu (namísto odpovědnosti za škodu), bude-li uvažováno o režimu mimosmluvní odpovědnosti EU (resp. žaloba na náhradu újmy namísto žaloby na náhradu škody).

Dále co se terminologie týče, rovněž by v úvodu této práce mělo být zdůrazněno, že v celém textu je jednotně užíváno pojmu unijní právo, a to i tam, kde by se z hlediska přísně formálního mělo užívat pojmu práva komunitárního.[21] Stejně tak je užíváno pojmu Soudní dvůr Evropské unie (resp. Tribunál) tam, kde by se mělo užívat pojmů Evropský soudní dvůr (resp. Soud prvního stupně).[22] V tomto ohledu se zdůrazňuje, že se tak děje toliko z důvodu lepší přehlednosti a čtivosti samotného textu. Jakkoliv si je autor vědom, že se od něj očekává především text odborný, osobně je hluboce přesvědčen o tom, že tato terminologická nepřesnost není na úkor srozumitelnosti předkládaného textu nebo jeho vědecké hodnoty. V tomto ohledu je zcela zřejmé, že zde uvedené působí v ostrém kontrastu se shora požadovanou terminologickou čistotou, avšak dle autora této práce je třeba vnímat podstatný rozdíl mezi oběma případy. Zatímco v jednom případě se jedná o snahu terminologicky vyjasnit užití pojmů, které se neužívají zcela jednotně a jejichž záměna může vést k fatálním omylům; ve druhém případě samotné užití ne zcela přesného pojmu nemá žádný vliv na správné pochopení předkládaného textu. Chce se říci, že pokud se užívá pojmu unijního práva tam, kde by bylo lépe užívat pojmu

[17] Škoda tak vlastně představuje jakoukoli ztrátu na majetku. Nejedná se pouze o škodu skutečnou (výše, o niž se hodnota majetku ponížila), nýbrž i o ušlý zisk (výše, o niž se hodnota majetku nezvýšila, i když se zvýšit měla/mohla).

[18] Kdy nemajetkovou újmou se rozumí jakákoliv újma, která pro poškozeného neznamená přímou ztrátu na majetku. Typicky se jedná o zásah do zdraví, cti, soukromí osoby apod.

[19] Jak bude koneckonců blíže rozebráno v části věnované současnému stavu odborného diskurzu na téma mimosmluvní odpovědnosti EU.

[20] Je třeba připustit, že této terminologické otázky nemusí panovat v českém právním řádu úplná shoda. Koneckonců diferenciaci újmy na újmu majetkovou (tj. škodu) a újmu nemajetkovou zavedl až nový občanský zákoník z orku 2012. Přesto – i s vědomím této skutečnosti – by autor tohoto textu plédoval za důsledné rozlišování mezi újmou a škodou, a to za účelem vyjasnění této otázky jednou pro vždy. Terminologie zavedená novým občanským zákoníkem mu v tomto ohledu přijde jasná a srozumitelná a nevidí jediného důvodu, proč by jí nebylo možné používat i pro potřeby práva unijního (resp. práva veřejného).

[21] V podrobnostech k problematice terminologie viz TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2017, s. 58.

[22] V podrobnostech k problematice unijní soudní soustavy viz TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. *Právo Evropské unie*. Op. cit., s. 372 a n.

práva komunitárního, vždy je z kontextu zřejmé, že se jedná o právní řád, který vznikl po druhé světové válce v rámci integračních snah, které vyústily ve vznik samotné Evropské unie (a jejího právního řádu).[23] Stejně tak pokud se mluví o Soudním dvoru EU (resp. Tribunálu), vždy je z kontextu zřejmé, že se jedná o soudní orgán spjatý s právním řádem příslušné organizace.[24] Naopak hovořit o náhradě škody, může být v mnoha ohledech zavádějící, neboť ne vždy musí být z kontextu zcela zřejmé, zdali se touto škodou míní toliko újma majetková, či nikoliv.[25]

Ve světle shora uvedeného lze tak uzavřít, že problematika mimosmluvní odpovědnosti je aktuálním a mimořádně důležitým tématem (nejen) české právní vědy, přičemž cílem této práce je:

(i) provést systemizovat genezi mimosmluvní odpovědnosti EU;

(ii) podrobně analyzovat soudobé pojetí mimosmluvní odpovědnosti EU, a to včetně procesněprávních aspektů;

(iii) představit stručnou komparativní analýzu vybraných národních právních řádů a jejich role při vytváření *obecných zásad společných právním řádům členských států* (a *vice versa* zamyslet se nad vlivem mimosmluvní odpovědnosti EU a jeji možné úlohy v rámci europeizace vnitrostátních právních řádů);

(iv) kontextualizovat mimosmluvní odpovědnosti EU (a to s ohledem na ústavněprávní, mezinárodní a vnitrostátní aspekty) a zamyslet se nad žalobou na náhradu újmy způsobenou EU jakožto nad nástrojem (ne)efektivní soudní ochrany jednotlivců, který má své (ne)pevné místo v rámci systému soudní ochrany poskytované unijním právem.

Konečně úplným závěrem by autor této práce rád poděkoval následujícím osobám. V prvé řadě by autor vyjádřil svoji hlubokou úctu a vděčnost za veškerou pomoc, jakož i lidský přístup svému školiteli Prof. JUDr. PhDr. Michalu Tomáškovi, DrSc. Bez jeho pochopení a mimořádné vstřícnosti by vznik tohoto textu nebyl možný. Dále by autor rád poděkoval své snoubence

[23] Byť je třeba připustitm, že obsah toto právního řádu se – i dosti zásadně – v průběhu času měnil.

[24] Stran SDEU a jeho judikatury je nezbytné upozornit ještě na drobnost týkající se citací. Platít totiž, že pokud je někde užito přímých citací rozhodnutí SDEU, primárně se cituje vždy v jazyce řízení, ledaže by zde existoval český překlad publikovaný SDEU.

[25] Podobný přístup ve své knize zvolil i P. Aalto, který rovněž upozorňuje na terminologické potíže spojené s uchopením mimosmluvní odpovědnosti EU. V podrobnostech AALTO, Pekka. *Public liability in EU law*. Oxford: hard Publishing, 2011, s. 12-14.

a rodičům za bezpodmínečnou podporu, které se mu od nich při psaní této práce dostalo měrou vrchovatou.[26]

[26] Pro úplnost se uvádí, že části této disertační práce byly již dříve publikovány v souladu s požadavky kladené na tento druh prací zákonem. Zvláště na ně v textu odkazováno není, neboť autorovi této práce přijde nevhodné odkazovat sám na sebe. Viz NAVRÁTIL, Petr. Mimosmluvní odpovědnost EU v judikatuře SDEU. In: KNOLL, Vilém. MARTÍNKOVÁ, Zuzana et al. *Naděje právní vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. NAVRÁTIL, Petr. Dostatečně závažné porušení právní normy jako podmínka mimosmluvní odpovědnosti EU. In: Filip Křepelka et al. *Dny práva 2015 - Days of Law*. *Část VII. Odpovědnost států, mezinárodních organizací, resp. Evropské unie za újmu/škodu způsobenou jednotlivcům protiprávním výkonem moci či jejím selháním*. Brno: Masarykova univerzita, 2016.

1. Současný stav odborné debaty nad institutem mimosmluvní odpovědnosti EU

Jak již bylo naznačno v úvodu k této práci, problematika mimosmluvní odpovědnosti EU se těšila a těší značné pozornosti odborného diskurzu. Není zde proto možné uvést všechna díla a všechny autory.[27] Z novějších prací je ovšem možné jmenovat dílo F. Fines, která rovněž přinesla podrobný rozbor starší literatury na téma mimosmluvní odpovědnosti,[28]A. Czaja,[29] J. Wakefield,[30] A. Biondiho a M. Farleyho[31] nebo P. Aalto[32]. Zvláštní pozornosti se rovněž v posledním desetiletí těšilo téma odpovědnosti EU za nikoliv protiprávní jednání, a to zejména v kontextu vztahů práva unijního a systému Světové obchodní organizace. V tomto ohledu je možné zmínit např. práce S. Görgense,[33] S. Helda,[34] A. Steinbacha[35] nebo A. Thiese[36].

Dále otázka mimosmluvní odpovědnosti EU úzce souvisí s obecnějšími otázkami unijního práva, jako je poskytování soudní ochrany a role unijních soudů při dotváření unijního práva. Mimosmluvní odpovědnost EU je tak rozebírána v mnoha publikacích obecnějšího charakteru. Lze proto nalézt kapitoly předních mezinárodně uznávaných odborníků, jež jsou věnovány právě otázce mimosmluvní odpovědnosti EU, kdy je dotčené téma analyzováno z mnoha pohledů – od práva ústavního a správního[37], přes právo procesní[38], po právní teorii[39]. Z přehledových prací je

---

[27] V tomto ohledu budiž zdůrazněno, že jakkoliv by autor tohoto textu na tomto místě velmi rád prohlásil, že prostudoval všechny možné dostupné texty, ve skutečnosti tomu tak naneštěstí není. V této slabině předkládaného textu však zároveň spatřuje i další prostor pro své vlastní studium a bádání nad právním institutem mimosmluvní odpovědnosti EU.

[28] Viz FINES, Francette. *Étude de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté économique européenne: de la référence aux "principes généraux communs" à l'édification jurisprudentielle d'un système autonome*. Paris: L.G.D.J., 1990.

[29] Viz CZAJA, Astrid. *Die außervertragliche Haftung der EG für ihre Organe*. Baden-Baden: Nomos, 1996.

[30] Viz WAKEFIELD, Jill. *Judicial Protection Through the Use of Article 288(2)EC*. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

[31] Viz BIONDI, Andrea a Martin FARLEY. *The right to damages in European law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009.

[32] Viz AALTO, Pekka. *Public liability in EU law*. Oxford: hard Publishing, 2011.

[33] Viz GÖRGENS, Sönke. *Die außervertragliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft für Verletzungen des WTO-Rechts durch ihre Organe*. Berlin: Duncker & Humblot, 2006.

[34] Viz HELD, Simeon. *Die Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006.

[35] Viz STEINBACH, Armin. *Die Haftung der EG und ihrer Mitgliedsstaaten für WTO-Rechtsverletzungen aus rechtswissenschaftlicher und ökonomischer Perspektive*. Berlin: Duncker & Humblot, 2009. Nověji STEINBACH, Armin. *EU Liability and International Economic Law*. Portland: Hart Publishing, 2017

[36] Viz THIES, Anne. *International Trade Disputes and EU Liability.* Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

[37] Např. CRAIG, P. P. *EU administrative law*. New York: Oxford University Press, 2006, s. 764-788 nebo SCHWARZE, Jürgen. *European Administrative Law*. London: Sweet&Maxwell, 2006, s. 504-543.

[38] Např. LENAERTS, Koenraad, Ignace MASELIS, Kathleen GUTMAN a Janek Tomasz NOWAK. *EU procedural law*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 480 a n. nebo TÜRK, Alexander. *Judicial review in EU Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009, kap. 4.

[39] Např. TRIDIMAS, Takis. *The General Principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, kap. 10.

možné třeba zmínit díla P. Craiga[40], T. Tridimase[41] nebo T. Hartleyho[42]. Zapomenout ovšem nelze ani na edičních počiny, jako je třeba sborník, který vznikl pod vedením H. G. Schermerse, T. Heukelse a P. Meada,[43] popř. na přehledovou práci věnované starší judikatuře Soudního dvora, která vznikla pod vedením editorů T. Heukelse a A. McDonell.[44] Z dílčích studií pak především texty z pera již zmiňovaného T. Tridimase[45], C. Hardinga[46] nebo K. Gutman.[47]

Co se týče stavu českého odborného diskurzu týkajícího se tématu mimosmluvní odpovědnosti EU, je třeba zdůraznit, že tato problematika doposud v českém prostředí není adekvátně zpracováno. Na druhou stranu je třeba říci, že se tomuto tématu dostalo pozornosti v dílčích studiích nebo publikacích edukačního charakteru, např. v učebnici L. Tichého, vedoucího autorského kolektivu stojícího za publikací *Evropské právo.*[48] Rovněž je třeba připomenout dílo vytvořené pod vedením M. Tomáška a V. Týče *Právo Evropské unie*[49] a dále knihu P. Svobody *Úvod do evropského práva.*[50] Z dílčích studií je třeba zejména upozornit na práci M. Bobka[51], J. Malíře,[52] L. Tichého,[53] H. Pipkové,[54] L. Pítrové,[55] M. Petra,[56] P. Svobody[57] nebo D. Sehnálka[58].

---

[40] Viz CRAIG, Paul. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

[41] Viz TRIDIMAS, Takis. *The general principles of EU law*. Op. cit.

[42] Viz HARTLEY, Trevor. *The Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

[43] Viz SCHERMERS, Henry G. HEUKELS, Ton, MEAD, Philip (eds.). *Non-Contractual Liability of the European Communities.* Haag, 1988.

[44] Viz HEUKELS, Ton a Alison MCDONNELL (eds.). *The Action for Damages in Community Law*. Hague: Kluwer Law International, 1997.

[45] Např. TRIDIMAS, Takis. Liability for Breach of Community Law: Growing Up and Mellowing Down? *Common Market Law Review.* 301, s. 321-332.

[46] Viz HARDING, C. The choice of Court Problem in Cases of Non-Contractual Liability under EEC Law. *Common Market Law Review*. 1976, s. 431 an.

[47] Viz GUTMAN, Kathleen. The evolution of the action for damages against the EU and its place in the system of Judicial protection. *Common Market Law Review.* 2011, 48, s. 695-750.

[48] Viz TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2011. Z dalších jeho podnětných prací je pak třeba vzpomenout zejména jeho ediční činnost v rámci Centra právní komparatistiky při PF UK. Např. TICHÝ, Luboš (ed.). *Soukromé vymáhání kartelového práva.* Praha: Centrum právní komparatistiky, 2009. TICHÝ, Luboš. HÖLLANDER, Pavel. BRUNS, Alexandr (eds.). *Odůvodnění soudního rozhodnutí.* Praha: Centrum právní komparatistiky, 2011. TICHÝ, Luboš et al. *Prokazování příčinné souvislosti multikauzálních škod.* Praha. Centrum právní komparatistiky, 2010 atp.

[49] Viz TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Op. cit.

[50] Viz SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva.* Praha: C. H. Beck, 2011.

[51] Viz MICHAL, Bobek. Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství. *Právní rozhledy.* 2008, 12, s. 1-20.

[52] Viz MALÍŘ, Jan. Odpovědnost členských států za škodu v právu EU. Beroun: IFEC, 2008.

[53] Viz TICHÝ, Luboš. Odpovědnost státu za legislativní nečinnost. In: GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA. *Odpovědnost v demokratickém právním státě*. Praha: Právnická fakulta UK, s. 76-97. Dále viz TICHÝ, Luboš. HRÁDEK, Jiří et al. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Právnická fakulta UK, 2012.

[54] Viz PIPKOVÁ, Hana. Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie. *Právní fórum.* 2009, 5, s. 215 a n.

Dále v případě komparativních studií na téma náhrady újmy způsobené mocí veřejnou představují základní přehledové práce *inter alia* studie vzniklé pod vedením německého profesora H. Moslera,[59] práce anglických autorů J. Bella a A. W. Bradleyho,[60] jakož i díla B. S. Markesinise, J.-B. Aubyho, D. Coester-Waltjen a S. Deakina,[61] H. Belrhali-Bernard,[62] Olivera Dörra,[63] a v neposlední řadě kolektivní monografie vytvořená pod vedením K. Oliphanta.[64] Z kratších studií pak lze upozornit na práce R. Rebhahna[65] nebo E. Karnera.[66] V případě srovnání odpovědnosti moci veřejné v právu unijním a právu vnitrostátním jsou určující díla W. Wurmnesta[67] nebo H. Koziola a R. Schulze.[68] V českém právním prostředí se srovnávacímu právu v oblasti náhrady újmy moci veřejné již v roce 1923 věnoval J. Matějka.[69] Dále je možné o srovnávacím správním právu nalézt podnětné zmínky v publikaci vytvořené pod vedením D. Hendrycha,[70] jakož i v dílech L. Pítrové a V. Sládečka[71] nebo R. Pomahače[72].

---

[55] Viz PÍTROVÁ, Lenka. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*. 22/2017, s. 788 a n.

[56] Viz PETR, Michal. Odpovědnost v souvislosti s porušením komunitárního práva. *Právní rozhledy*. 22/2006, s. 810 a n.

[57] Viz SVOBODA, Pavel. Sison III: EU non-contractual liability for damages and the so-called smart sanctions. *The Lawyer Quarterly*. 4/2012, s. 341-350.

[58] Viz např. SEHNÁLEK, David. The Responsibility of the European Union under International Law. *Czech Yearbook of International Law*. 7/2018, s. 289-312.

[59] Viz MOSLER, Hermann et al. *Haftung des Staates für Rechtswidriges Verhalten seiner Organe. Länderberichte und Rechtsvergleichung*. Heymanns Verlag: 1967.

[60] Viz BELL, John. BRADLEY, Anthony W. et al. *Governmental Liability: A Comparative Study*. United Kingdom National Committee of Comparative Law, 1991. Z dalších autorských počinů, na kterých se podílel J. Bell lze upozornit na FAIRGRIEVE, Duncan. ANDENAS, Mads. BELL, John et al. *Tort Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. British Institute of International Comparative Law, 2002.

[61] Viz MARKESINIS, Basil S. AUBY, Jean-Bernard. COESTER-WALTJEN, Dagmar a Simon DEAKIN. *Tortious liability of statutory bodies: a comparative and economic analysis of five English cases*. Portland: Hart Publishing, 1999.

[62] Viz BELRHALI-BERNARD, Hafida et al. La responsabilité administrative: comparaison internationale. *Revue française d'administration publique*. 3/2013, s. 561-574.

[63] Viz DÖRR, Oliver et al. *Staatshaftung in Europa*. Berlin: De Gruyter, 2014.

[64] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Cambridge: Insertia, 2016.

[65] Viz REBHAHN, Robert. Public Liability in Comparison — England, France, Germany. *European Tort Law*. 2005, s. 68-93.

[66] Viz KARNER, Ernst. Die Haftung des Staates für administratives, judikatives und legislatives Unrecht aus rechtsvergleichender Perspektive. *Tagungsband XX. Karlsbader Juristentag.* 2012, s. 93-113.

[67] Viz WURMNEST, Wolfgang. *Grundzüge eines europäischen Haftungsrechts, Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Gemeinschaftsrechts.* Tübingen: Mohr Siebeck, 2003.

[68] Viz KOZIOL, Helmut. SCHULZE, Reiner et al. *Tort Law of the European Community*. Wien: Springer, 2008.

[69] Viz MATĚJKA, Jan. *Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci*. Praha, 1923

[70] Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN978-80-7179-254-3.

[71] Viz PÍTROVÁ, Lenka a Vladimír SLÁDEČEK. Náhrada veřejnoprávní škody. In: DVOŘÁK, Jan a Alena MACKOVÁ. *Pocta Aleně Winterové k 80. narozeninám*. Praha: Spolek českých právníků Všehrd, 305-319.

Možná je poněkud ambiciózní pokoušet se nyní o syntézu shora uvedené literatury, avšak alespoň v nejobecnější rovině lze učinit následující závěry. Zaprvé, bohatství odborné literatury na téma mimosmluvní odpovědnosti a srovnávacího správního práva svědčí o významu a aktuálnosti dotčeného tématu (zcela v souladu s tvrzením uvedeným v úvodu této práce). Zadruhé, drtivá většina odborného diskurzu se shoduje na kritice současného modelu mimosmluvní odpovědnosti EU, a to zejména s ohledem na zvolenou koncepci legislativního řešení mimosmluvní odpovědnosti EU v primárním právu a s tím souvisejícími otázkami právní (ne)jistoty jednotlivců a značné role Soudního dvora EU při formování dotčeného odpovědnostního režimu (o této kritice a možných řešeních vytýkaných problémů bude v podrobnostech pojednáno dále). Rovněž je zdůrazňováno přílišné restriktivní pojetí mimosmluvní odpovědnosti EU, které v posledku vede k nedostatečné ochraně jednotlivců a jejich subjektivních práv. Zatřetí, z hlediska srovnávací právní vědy platí, že v oblasti odpovědnosti moci veřejné za újmu je právní úprava na vnitrostátní úrovni značně různorodá a jenom velmi obtížně se hledají společné rysy v právních úpravách odpovědnosti moci veřejné za újmu.

[72] Viz PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. Vliv právní komparatistiky na správní soudnictví. In: GERLOCH, Aleš. *Viktor Knapp: vědecké dílo v proměnách času*. Plzeň: Aleš Čeněk, 513-527.

2. Geneze mimosmluvní odpovědnosti EU[73]

Jak bylo řečeno již v úvodu k této práci, právní institut odpovědnosti, je klíčovým prvkem, o který se opírá autorita práva jako závazného normativního systému. Efektivita práva obecně totiž závisí na efektivitě odpovědnostních vztahů. Jinak řečeno, odpovědnost je možné považovat za základní stavební kámen právního řádu. Z toho plyne, že má-li unijní právo fungovat jakožto efektivní právní řád, mělo by obsahovat jasná a srozumitelná pravidla odpovědnosti, jakož i jasné a srozumitelné nástroje pro vymáhání této odpovědnosti.[74]

Již od 19. století bylo uznáváno, že moc veřejná by měla v nějaké podobě za újmu způsobenou jejími orgány (a zaměstnanci) odpovídat.[75] Na druhou stranu názory, odkud tato odpovědnost pramení, se značně různily. Část odborného diskurzu dovozovala odpovědnost moci veřejné z práva soukromého,[76] jiná část z práva veřejného[77].[78]

Účelem následujícího textu je ozřejmit vznik právního institutu mimosmluvní odpovědnosti EU a jeho okolnosti. Na tyto poznatky pak bude navazovat další kapitola, v rámci které bude rozebráno současné chápání právního institutu mimosmluvní odpovědnosti EU. Dále budou tyto poznatky využity při formulování závěrů a úvah *de lege ferenda*.

2.1. Mimosmluvní odpovědnost ESUO

Jistě není nikterak přehnané tvrdit, že právní problematika odpovědnosti za újmu je dodnes jedním z nejvíce dynamických odvětví mezinárodního práva veřejného. Tomu odpovídá i činnost Komise pro mezinárodní právo OSN, která v roce 2011 přijala Návrh článků odpovědnosti

[73] Úvodem se sluší říci, že by k členění této kapitoly mohly zaznít (oprávněné) výtky. Jde o to, že je do značné míry diskutabilní, zdali pojímat genezi mimosmluvní odpovědnosti EU tak, jak jí pojímá tato práce. Dělení zde učiněné totiž nesleduje vývoj mimosmluvní odpovědnosti EU v kontextu vývoje samotného unijního práva, tj. tento vývoj není primárně navázán na textaci primárního práva a jeho novelizací. Daleko spíše tento text člení genezi mimosmluvní odpovědnosti EU dle zásadních milníků této geneze, tj. dle textace SESUO, Římských smluv a dále pak dle významných judikátů SDEU, které se zásadním způsobem podepsaly na chápání právního institutu odpovědnosti EU za újmu. Jakkoliv by tedy v úvahu přicházely i jiné přístupy, je hlubokým přesvědčením autora předkládané práce, že tento přístup podává nejplastičtější obraz geneze mimosmluvní odpovědnosti EU a jako takový je proto plně udržitelný a ospravedlnitelný.

[74] Viz PÍTROVÁ, Lenka. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*. 22/2017, s. 788 a n.

[75] Viz kapitola 5, kde je pojednáno i vývoji mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné na vnitrostátní úrovni.

[76] V tomto ohledu byl vztah moci veřejné a jejich zaměstnanců připodobňován ke vztahu mandatáře a mandanta. Opět se v podrobnostech odkazuje na příslušnou kapitolu, kde je tato otázka rozebrána podrobněji v kontextu práva vnitrostátního.

[77] V případě práva veřejného existovalo několik teorií, odkud odpovědnost moci veřejné pramení. Subjekční teorie odvozovala všeobecné a primární právo z povinnosti poddaných. Garanční teorie pracovala s tím, že okamžikem jmenování úředníka za něj stát (mlčky) přebírá záruku. Konečně reprezentační teorie vychází z úvahy, že činy úředníka jsou činy státu samotného.

[78] Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. Op. cit., s. 602.

mezinárodních organizací, přičemž ještě v roce 2017 přijalo Valné shromáždění OSN rezoluci, kterou se doporučuje problematika mimosmluvní odpovědnosti mezinárodních organizací k pozornosti členských států OSN.[79]

V případě práva unijního nicméně platí, že již na samotném počátku poválečné evropské integrace bylo do zakládací smlouvy (tj. do pařížské smlouvy o založení ESUO) inkorporováno ustanovení, které výslovně upravovalo odpovědnost vznikající organizace. Jak správně v této souvislosti podotýká J. Malíř, konstruovat možnost odpovědnosti mezinárodní organizace za újmu musela tehdy (tj. na počátku druhé poloviny dvacátého století) působit jako naprosté novum, neboť v té době ještě existovaly silné pochybnosti o samotné právní subjektivitě mezinárodních organizací a jejich objektivní povaze vůbec.[80]

O pravých důvodech, proč již do pařížské smlouvy bylo vtěleno ustanovení o odpovědnosti ESUO, lze jenom spekulovat. Nicméně dle M. Lagrange, prvního generálního advokáta a člověka, který se podílel na redakci pařížské smlouvy, podobu řízení před Soudním dvorem, jakož i celou architekturu právní úpravy soudní ochrany subjektivních práv jednotlivců, ovlivnily vedle požadavků menších členských států zejména požadavky velkých průmyslníků, a to zvláště francouzských.[81] Jinými slovy řečeno, je zřejmé, že vědomí existence širokých pravomocí Vysokého úřadu ESUO v odvětví uhlí a oceli nenechávalo průmysl v žádném případě chladným. V tomto ohledu je jenom logické, že dotčení jednotlivci (tj. podniky) usilovali o zajištění srovnatelné soudní ochrany, jakou jim poskytovalo vnitrostátní právo.[82] Jakkoliv tedy ESUO bylo formálně zřizováno jako mezinárodní organizace, soudní systém této organizace byl zřizován dle logiky, která se uplatňuje v rámci vnitrostátního správního soudnictví.[83]

---

[79] Viz rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 7. prosince 2017, A/RES/72/122. Dále viz *Yearbook of the International Law Commission*. New York: United Nations, 2011, č. 2. V podrobnostech viz BROWNLIE, Ian a Maurizio RAGAZZI. *Responsibility of international organizations: essays in memory of Sir Ian Brownlie*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013 a ŠTURMA, Pavel. Odpovědnost mezinárodních organizací: některé poznámky k návrhu článků komise pro mezinárodní právo. *Právník*. 6/2011, s. 537 a n.

[80] Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 547.

[81] Viz LAGRANGE, Maurice. La Cour de justice des Communautés européennes du Plan Schuman à l'Union européenne. In: *Mélanges Fernand Dehousse*. *Vol. II : La construction européenne*. Bruxelles, 1979, s. 128. Kromě textu Maurice Lagrange je významným pramenem poznání historie sjednávání a tvorby SESUO rovněž Rapport de la Delegation Francaise sur le Traite instituant la Communaute Europeenne du Charbon et de l'Acier et la Convention relative aux dispositions transitoires signes a Paris le 18 avril 1951. Z hlediska mimosmluvní odpovědnosti ESUO jsou pak zvlášť významné s. 34-40. Tento text je online dostupný na: http://aei.pitt.edu/13817/1/Rep.Francaise.Rapport.1951.pdf.

[82] Tamtéž, s. 129.

[83] Dobře patrné je to i z té skutečnosti, že na počátku jednání se původně počítalo s vytvořením mezinárodního rozhodčího soudu. Tato skutečnost rovněž také svědčí tomu, že právní úprava pařížské smlouvy byla mnohem více výsledkem lobbystické činnosti kapitánů průmyslu nežli vznešeného myšlení otců zakladatelů. Tamtéž, s. 127.

In concreto byla mimosmluvní odpovědnost ESUO v čl. 34 a 40 SESUO.[84] Článek 34 SESUO zakotvoval mimosmluvní odpovědnost v případě, že by Vysoký úřad nepřijal v přiměřené době dostatečná opatření za účelem přijetí opatření nezbytných pro řádnou implementaci rozhodnutí Soudní dvora ve věci žaloby na neplatnost. Článek 40 SESUO pak představoval obecný režim odpovědnosti za újmu, kdy mimo jiné zakládal pravomoc Soudního dvora rozhodovat tento typ sporů.[85] Žaloba na náhradu újmy tak byla již od počátku konstruována jako právní institut, jehož použití připadalo v úvahu nejenom v případě újmy utrpěné členskými státy, jak by daleko spíše odpovídalo logice mezinárodněprávní, nýbrž i jednotlivci.[86] J. Malíř v této souvislosti správně poukazuje na skutečnost, že právě jednotlivci se stali výlučnými uživateli této žaloby.[87]

Značný shora zmiňovaný vliv vnitrostátní právní úpravy na pojetí mimosmluvní odpovědnosti ESUO je dobře patrný rovněž z hmotněprávních podmínek vzniku odpovědnosti. Tak samotný text čl. 40 SESUO zjevně pracoval s již zavedeným (ve francouzském právním řádu) termínem „*faute*". Jak bude pojednáno podrobněji dále v této práci, *faute* je přitom základní podmínkou vzniku odpovědnosti moci veřejné za újmu způsobenou činností veřejné správy dle francouzského práva. Text pařížské smlouvy dokonce shodně s francouzským právem rozlišoval mezi *faute* přičitatelným konkrétní úřední osobě (fr. *faute personnelle*) a pochybením (fr. *faute*), které je přičitatelné orgánu samotnému, neboť vzniklo neosobně ryze v rámci činnosti konkrétního orgánu (fr. *faute de service*). Francouzské inspiraci je rovněž možno přičítat to, že právní režim mimosmluvní odpovědnosti ESUO nebyl v SESUO podrobněji upraven.[88]

Co se konceptu *faute* týče, zjednodušeně řečeno platí, že dle francouzské právní úpravy není moc veřejná odpovědná (ve smyslu odpovědnosti za újmu) za jakoukoliv protiprávnost, nýbrž za kvalifikovanou protiprávnost. I když nikde z textu SESUO pochopitelně neplyne, že pojem *faute* je třeba vykládat v souladu s francouzskou právní tradicí, z judikatury Soudního

[84] V podrobnostech MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 548.

[85] V této souvislosti je nezbytné připustit, že vztah obou ustanovení zpočátku činil jisté obtíže a ustálil se až časem. Viz rozsudek ze dne 18. května 1993, Stahlwerke Peine-Salzgitter, C-220/91 P, ECLI:EU:C:1993:192, bod 21 a rozsudek ze dne 30. ledna 1992, Finsider, C-363/88, ECLI:EU:C:1992:44, body 15 a 16.

[86] Tento závěr se podává z formulace užité v čl. 40 SESUO, kde se výslovně hovoří o tom, že Soudní dvůr rozhodne o náhradě újmy „sur demande de la partie lésée" (tj. na základě žádosti poškozeného).

[87] Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 548.

[88] Tamtéž, s. 549. Dále viz Rapport de la Delegation Francaise sur le Traite instituant la Communaute Europeenne du Charbon et de l'Acier et la Convention relative aux dispositions transitoires signes a Paris le 18 avril 1951, s. 39. Budiž zdůrazněno, že skutečnost, že SESUO sice zakotvila *faute*, avšak zároveň tento termín nijak nedefinovala, neznamenalo nic jiného, nežli ponechání značného prostoru pro Soudní dvůr, aby v rámci svých rozhodovacích pravomocí obsah tohoto pojmu blíže osvětlil.

dvora se podává, že ve skutečnosti k tomu samotný Soudní dvůr již od počátku silně inklinoval.[89] Významný je v tom ohledu rozsudek ve věci *Vloeberghs.*[90] Generální advokát K. Roemer ve svém stanovisku k tomuto rozhodnutí výslovně konstatoval, že jakákoliv protiprávnost, které se Vysoký úřad dopustí, nezakládá mimosmluvní odpovědnost ESUO, nýbrž že je třeba kvalifikované protiprávnosti.[91] Případ ve věci *Vloeberghs* byl nicméně rovněž zajímavý tím, že v něm Soudní dvůr výslovně konstatoval, že porušení ze strany orgánu nebo úředníka ESUO musí kvalifikovaně porušovat takovou právní normu, jejímž účelem je ochrana osob, které se náhrady újmy dovolávají.[92]

Lze proto uzavřít, že jakkoliv samotná SESUO zakotvovala odpovědnost této supranacionální organizace, ve skutečnosti bylo přijato takové řešení, které fakticky ESUO před nebezpečím vzniku odpovědnosti značně chránilo, a to pomocí velmi přísných hmotněprávních podmínek vzniku takovéto odpovědnosti. Jakkoliv tedy byla právní úprava odpovědnosti vtělená do SESUO do značné míry revoluční (alespoň potud, pokud je uvažováno v intencích mezinárodního práva veřejného), ve skutečnosti se tato revoluce nevyhnula svým omylům, když do vínku mimosmluvní odpovědnosti byly dány krajně nepříznivé (z pohledu jednotlivců) hmotněprávní podmínky (tj. restriktivní).[93] Tyto podmínky se přitom – takříkajíc – staly součástí genetického kódu koncepce mimosmluvní odpovědnosti a je možné je v judikatuře SDEU vysledovat do dnešních dnů.

---

[89] Viz rozsudek ze dne 17. prosince 1959, Feram, C-23/59, ECLI:EU:C:1959:33. Není bez zajímavosti, že stanovisko k tomuto případu napsal samotný M. Lagrange, který v něm doslova napsal: „*Cette rédaction* [myšleno čl. 40 SESUO, pozn. P. Navrátil]*paraît bien impliquer une référence au système du droit français, comme étant celui qui, fondé sur des principes de droit public entièrement élaborés par la jurisprudence en dehors de toute base législative, a été jugé comme donnant le plus de latitude à la Cour pour dégager elle-même les solutions les mieux adaptées aux nécessités de la vie juridique de la Communauté. C'est là une des plus grandes marques de confiance que les auteursdu traité pouvaient lui manifester*.“. Viz stanovisko GA M. Lagrange k rozsudku ze dne 17. prosince 1959, Feram, C-23/59, ECLI:EU:C:1959:26.

[90] Viz rozsudek ze dne 14. července 1961, Vloeberghs, C-9/60, ECLI:EU:C:1961:18. V podrobnostech THORSON, Bjarte. *Individual Rights in EU Law*. NY: Springer, 2016, s. 164 a an.

[91] Viz stanovisko GA K. Roemera k rozsudku ze dne 14. července 1961, Vloeberghs, C-9/60, ECLI:EU:C:1961:6.

[92] Soudní dvůr se zde patrně inspiroval německou tzv. *Schutznormtheorie*. Blíže bude o této problematice pojednáno níže. Viz rozsudek ze dne 14. července 1961, Vloeberghs, C-9/60, ECLI:EU:C:1961:18, kde Soudní dvůr *inter alia* konstatuje: „[…]*attendu que, même si l'on admet que les États membres peuvent se défendre contre de pareils procédés par l'application du concours mutuel prévu à l'article 71, l'obligation de recourir audit concours mutuel ne vise pas à sauvegarder l'intérêt de tiers éventuels, mais uniquement l'intérêt de la Communauté; que, par conséquent, ces tiers, en introduisant un recours selon l'article 40 du traité, ne sauraient se prévaloir du défaut d'application du concours mutuel pour la défense et la protection juridique de pratiques que le concours mutuel a précisément pour objet d'écarter; que dès lors ce n'est pas la requérante qui pourrait demander réparation pour une prétendue lésion de ses droits qu'aurait entraînée le défaut d'action de la Haute Autorité* […]“.

[93] V tomto ohledu se autor tohoto textu plně ztotožňuje s hodnocením Jana Malíře. Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 550-551.

2.2. Mimosmluvní odpovědnost dle Římských smluv

Pokud bylo shora konstatováno, že čl. 40 SESUO zmiňoval výslovně pojem *faute*, pak je třeba říci, že samotné římské smlouvy[94]se s textací tohoto ustanovení významným způsobem rozešly. Článek 215 SEHS (resp. čl. 188 SESAE), kde byla mimosmluvní odpovědnost zakotvena, sice explicitně uváděl, že EHS (resp. ESAE) odpovídá za újmu, kterou způsobí, avšak co se hmotněprávních podmínek týče, byl v tomto ohledu velmi skoupý.[95] V zásadě v něm bylo totiž pouze konstatováno, že EHS (resp. ESAE) nahradí způsobenou újmu v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států. Pokud tedy v případě SESUO mohly existovat určité pochybnosti stran inspiračního zdroje koncepce mimosmluvní odpovědnosti ESUO, v případě římských smluv je příklon k vnitrostátní koncepci mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné naprosto zřejmý. Na druhou stranu je třeba poukázat na skutečnost, že i římské smlouvy setrvaly na rozlišování mezi odpovědností za újmu způsobenou konkrétními zaměstnanci a odpovědností za újmu způsobenou příslušnými orgány. V neposlední řadě pak bylo potvrzeno, že výlučnou pravomoc k rozhodování těchto sporů má Soudní dvůr.[96] Není bez zajímavosti, že formulace užitá v SEHS (resp. SESAE) v zásadě zůstala, jak o tom bude pojednáno níže, nezměněna, tj. dnes se nalézá v čl. 340 SFEU.[97]

Ve světle shora uvedeného se nabízí otázka, proč došlo k přepsání režimu mimosmluvní odpovědnosti. Spíše se zdá, že vágní odkaz na obecné zásady právní byl užit záměrně s cílem poskytnout Soudnímu dvoru dostatečný prostor pro formulaci vlastního konceptu mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné.[98] Svědčí tomu i stanovisko GA Ganda ve věci *Kampffmeyer*. Ve velmi zajímavé pasáži svého stanoviska se GA Gand vyrovnává s argumentací žalobce, který – zjednodušeně řečeno – tvrdil, že aby bylo možné nějakou právní zásadu považovat za společnou, musí ji sdílet všechny právní řády všech členských států. GA Gand nicméně tuto argumentaci odmítl s poukazem na zjevnou a úmyslnou obecnost termínu užitého v čl. 215 SEHS. Došel tak k závěru, že Soudní dvůr disponuje širokým prostorem k uvážení, pokud jde o stanovení hmotněprávních podmínek vzniku mimosmluvní odpovědnosti EHS. [99]

---

[94] Tj. Smlouva o Evropském hospodářském společenství a Smlouva o Evropském společenství pro atomovou energii.

[95] V podrobnostech WAKEFIELD, Jill. *Judicial Protection Through the Use of Article 288(2)EC*. Op. cit., s. 6 a n.

[96] *In concreto* v čl. 178 a 236 SEHS (resp. čl. 151 a 152 SESAE)

[97] Jedinou změnou, které se dočkalo dotčené ustanovení je nahrazení zaniklých ES právním nástupkyní, tj. EU. V podrobnostech viz GUTMAN, Kathleen. The evolution of the action for damages against the EU and its place in the system of Judicial protection. Op. cit., 698-699.

[98] Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 552-553.

[99] Viz stanovisko GA J. Ganda k rozsudku ze dne 14. července 1967, Kampffmeyer, C-5/66, ECLI:EU:C:1967:8.

Dlužno poznamenat, že alespoň zpočátku (tj. bezprostředně po přijetí římských smluv) se zdálo, že Soudní dvůr bude ve svém přístupu k mimosmluvní odpovědnosti přeci jen o něco vstřícnější z pohledu jednotlivců. Tuto vstřícnost lze demonstrovat na několika judikátech Soudního dvora. Zaprvé, již ve své rané judikatuře Soudní dvůr řešil vztah žaloby na náhradu újmy a žaloby na neplatnost a nečinnost.[100] I když podrobněji bude tato otázka rozebrána v rámci části věnované procesněprávním aspektům, v kontextu osvětlení geneze mimosmluvní odpovědnosti EU budiž řečeno, že zpočátku Soudní dvůr jako jeden z předpokladů přípustnosti žaloby na náhradu újmy stanovil *inter alia* předchozí zrušení aktu vedoucího ke vzniku újmy nebo konstatování nečinnosti orgánu či úředníka v příslušných řízeních. V případu *Lütticke* ovšem tento svůj postoj přehodnotil a profiloval žalobu na náhradu újmy jako samostatný prostředek soudní ochrany subjektivních práv jednotlivců.[101] Zadruhé, Soudní dvůr upustil od výslovného uplatňování francouzského konceptu *faute* (jak tomu bylo ještě v případě *Kampffmeyer*). Namísto toho dospěl k závěru, že vznik mimosmluvní odpovědnosti EHS: „[…] *dle článku 215 SEHS a obecných zásad, na které se toto ustanovení odvolává, vznik odpovědnosti EHS závisí na splnění několika podmínek, pokud jde o skutečnou újmu, existenci příčinné souvislosti mezi tvrzenou újmou a jednáním vytýkaným orgánům a protiprávností tohoto jednání*.“.[102]

Je třeba ovšem říci, že shora popisovaná změna měla spíše charakter změny formální (kdy bylo upuštěno od užívání specifického pojmu vycházejícího z právního řádu konkrétního členského státu), nikoliv materiální. Relativně záhy totiž dal Soudní dvůr na srozuměnou, že i po přijetí římských smluv hodlá vykládat hmotněprávní podmínky vzniku odpovědnosti EHS dosti restriktivně (z pohledu jednotlivců).[103] O tom svědčí i známý případ *Schöppenstedt*, ve kterém Soudní dvůr zamítl žalobu na náhradu újmy způsobené nařízením Rady, neboť nebylo v tomto konkrétním případě dosaženo dostatečně závažného porušení pravidla vyšší právní síly, jež chrání zájmy jednotlivců[104], které se Soudní dvůr rozhodl napříště požadovat u normativních

[100] Viz rozsudek ze dne 15. července 1963, Plaumann, 25/62, ECLI:EU:C:1963:17.

[101] Viz rozsudek ze dne 28. dubna 1971, Lütticke, 4/69, ECLI:EU:C:1971:40. V podrobnostech viz BEBR, Gerhard. *Development of Judicial Control of the European Communities*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1981, s. 227 a n.

[102] Viz rozsudek ze dne 28. dubna 1971, Lütticke, 4/69, ECLI:EU:C:1971:40, bod 10. Překlad P. Navrátil.

[103] O tom svědčí rovněž to, že zpočátku soudní dvůr vyžadoval jako jednu z podmínek vzniku odpovědnosti existenci zvláštní a abnormální (tj. kvalifikované) újmy. Později od tohoto požadavku upustil. Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 558.

[104] Jakkoliv je rozsudek ve věci *Schöppenstedt* významný zejm. kvůli důrazu na dostatečnou závažnost tvrzeného porušení, zajímavá je rovněž i otázka porušení pravidla vyšší právní síly, které chrání zájmy jednotlivců. Jak bylo popsáno shora, SDEU tím navazoval na svoji starší judikaturu ve věci *Vloeberghs* a zjevně se přihlásil k německému konceptu *Schutznormtheorie*.

aktů, které s sebou nesou volby hospodářské politiky.[105] Judikát *Schöppenstedt* tak na první pohled přinesl do chápání mimosmluvní odpovědnosti v rámci komunitárního práva podstatnou změnu, když zavedl dvě sady hmotněprávních podmínek.[106] Jedna sada se uplatňovala v těch případech, kdy byla protiprávnost způsobena normativním aktem, který s sebou nese volby hospodářské politiky (kdy Soudní dvůr vyžadoval kvalifikovanou protiprávnost). Druhá sada se uplatňovala v případech zbývajících, kdy Soudní dvůr v zásadě vyžadoval jednoduchou protiprávnost.[107] Tento přístup byl pak potvrzen v následující judikatuře, kdy Soudní dvůr výslovně uvedl, že samotná protiprávnost v případě normativních aktů, při jejichž přijímání mají orgány ES široké uvážení a mezi něž podle něj náleží akty nesoucí s sebou volby hospodářské politiky, rozhodně nestačí.[108] V pozdější judikatuře dokonce upřesnil, že kvalifikovaného porušení se orgány ES dopustí pouze tehdy, pokud jejich jednání hraničí jako takové se svévolí.[109]

V souvislosti se shora zmiňovanou judikaturou *Schöppenstedt* je ovšem třeba zdůraznit, že představa Soudního dvora o dvou oddělených režimech v rámci právního institutu mimosmluvní odpovědnosti (tj. o režimu spojeném s normativními akty, které s sebou nesou volby hospodářské politiky a těmi ostatními akty) nebyla příliš funkční. Soudní dvůr ve své judikatuře totiž nikdy výslovně nejudikoval komplexní kritéria, na základě kterých by bylo možné objektivně (a nade vší pochybnost) posoudit, zdali dotčený akt je shora zmiňovaným normativním aktem, či nikoliv. Posuzování, zdali určitý akt je normativním aktem spojeným s volbou hospodářské politiky, tak bylo značně obtížné, neboť fakticky záviselo na individuálním

[105] Viz rozsudek ze dne 2. prosince 1971, Schöppenstedt, C-5/71, ECLI:EU:C:1971:116, bod 11. V podrobnostech HARLEY, Trevor. *The Foundations of European Union Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Union*. Oxfrod: Oxford University Press, 2014, s. 467 a n.

[106] Dlkužno poznamenat, že tyto podmínky byly později precizovány v rozsudku ze dne 25. května 1978, HNL, C-3/76, ECLI:EU:C:1978:113.

[107] Viz rozsudek ze dne 7. listopadu 1985, Adams, C-145/83, ECLI:EU:C:1985:448. Je ovšem třeba připustit, že i v některých případech, kdy se tvrzené porušení týkalo správní činnosti (*ergo* by dle shora předestřené judikatury SDEU měl být vyžadován nižší standard protiprávnosti), SDEU dovodil ochranu prostoru k uvážení, kterého se správa těší. Viz rozsudek ze dne 16. ledna 1996, Candiotte, T-108/94, ECLI:EU:T:1996:5, body 30 a 32. Dále viz rozsudek ze dne 17. prosince 1998, Embassy Limousines, T-203/96, ECLI:EU:T:1998:302, body 56 a 60. Touto svou judikaturu ovšem SDEU už směřoval k obartu, který byl dokonán v případě *Bergaderm*. Tento judikát bude v podrobnostech rozebrán v následujícím textu.

[108] Viz rozsudek ze dne 25. května 1978, HNL, C-83/76, ECLI:EU:C:1978:113, bod 6.

[109] Viz rozsudek ze dne 5. prosince 1979, Amylum, C-116/77, ECLI:EU:C:1979:273, bod 19. Tato judikatura byla později korigována. Viz rozsudek ze dne 18. května 1993, Stahlwerke Peine-Salzgitter, C-220/91 P, ECLI:EU:C:1993:192.

a subjektivním posouzení Soudního dvora.[110] Přístup Soudního dvora tak byl problematický s ohledem na tolik žádoucí právní jistotu a legitimní očekávání jednotlivců.[111]

Opomenout ovšem nelze jiný velmi důležitý aspekt textace římských smluv a judikatury Soudní dvora. Pokud bylo shora naznačeno, že Soudní dvůr nebyl zrovna nejvstřícnější, alespoň co se nároků na náhradu újmy jednotlivců týče, ve skutečnosti jeho rozhodnutí byla správná z hlediska jazykového znění dotčených ustanovení a legitimní z hlediska sledovaných cílů. Jinými slovy řečeno, jak bude podrobněji rozebráno níže, pokud měl Soudní dvůr dle pokynů tzv. pánů smluv (tj. členských států) konstruovat mimosmluvní odpovědnost po vzoru vnitrostátních právních řádů, pak za situace, kdy mnoho členských států přiznává pouze omezenou odpovědnost moci veřejné za způsobenou újmu (jak bude podrobně rozebráno níže), nemohla být judikatura Soudního dvora v tomto ohledu logicky zásadním způsobem odlišná. Dále vzhledem k okolnosti, že většina pravomocí ES (stejně tak jako EU) měla legislativní charakter, bylo jen logické, že Soudní dvůr se snažil – v duchu tradiční představy legislativního aktu jako projevu obecné vůle – ochránit prostor nezbytný pro efektivní výkon těchto pravomocí.[112]

Lze proto uzavřít, že ani po přijetí tzv. římských smluv (a s tím související změnou textace právního institutu mimosmluvní odpovědnosti) se ve skutečnosti nic nezměnilo na tom, že koncept *faute* existující v rámci francouzského práva, byl i nadále základem chápání mimosmluvní odpovědnosti.[113] To v konečném důsledku vedlo k tomu, že hmotněprávní podmínky vzniku mimosmluvní odpovědnosti stanovené Soudním dvorem byly velmi restriktivní (z pohledu jednotlivců uplatňujících své nároky). Případy, kdy by byly dotčené orgány shledány odpovědnými proto byly spíše výjimečné.[114] Důkladný rozbor judikatury

---

[110] Názorným dokladem toho je například posuzování otázek prováděcích aktů přijímaných komisí. Viz např. rozsudek ze dne 19. září 1985, Asteris, C-194/83, ECLI:EU:C:1985:357, body 21-22 a rozsudek ze dne 26. června 1990, Sofrimport, C-152/88, ECLI:EU:C:1990:259, bod 32.

[111] Z odborné kritiky rozhodnutí Schöppenstedt zejm. viz MANCINI, Federico. *Democracy and Constitutionalism in the European Union: Collected Essays*. Oxford: Hart Publishing, 2000, s. 46-48. Skvělým příkladem absurdnosti přístupu Soudního dvora je pak rozsudek ze dne 13. března 1992, Vreugdenhil, C-282/90, ECLI:EU:C:1992:124.

[112] Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 556. Výslovně dal Soudní dvůr na srozuměnou, že bude hájit nezpochybnitelný veřejný zájem na regulaci spojený s uvážením v případě Mulder. Viz rozsudek ze dne 27. ledna 2000, Mulder, C-104/89, ECLI:EU:C:2000:38.

[113] Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 553. K těmto závěrům se rovněž přiklání F. Fines. Viz FINES, Francette. *Étude de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté économique européenne: de la référence aux "principes généraux communs" à l'édification jurisprudentielle d'un système autonome*. Op. cit., s. 376.

[114] Viz např. rozsudek ze dne 4. října 1979, Ireks-Arkady, C-238/78, ECLI:EU:C:1979:226 nebo rozsudek ze dne 3. února 1994, Grifoni, C-308/87, ECLI:EU:C:1994:38 nebo rozsudek ze dne 7. listopadu 1985, Adams, C-145/83, ECLI:EU:C:1985:448. Odborná kritika viz HERMANN-RODEVILLE, Jeannine. Un exemple de

Soudního dvora tak jasně ukazuje, že i po přijetí římských smluv Soudní dvůr vycházel z vnitrostátního pojetí mimosmluvní odpovědnosti, která je konstruována tak, aby umožnila orgánům státní moci zachovat široký manévrovací prostor při jejich jednání, a tak je chrání před příliš vysokým počtem žalob na náhradu újmy.

2.3. Mimosmluvní odpovědnost pod vlivem odpovědnosti členských států

Když Soudní dvůr v roce 1991 přijal přelomové rozhodnutí ve věci *Francovich*, zpočátku ještě nebylo zřejmé, jak významný vliv na mimosmluvní odpovědnost ES bude stvoření nového právního režimu mimosmluvní odpovědnosti členských států mít.[115] Až v roce 1996 ve známém případě *Brasserie du pêcheur* dal Soudní dvůr jasně najevo, že oba právní režimy (tj. mimosmluvní odpovědnost členských států a mimosmluvní odpovědnost ES) jsou neodlučně spjaté.[116] Argumentoval přitom nejen tím, že hmotněprávní podmínky vzniku odpovědnosti ES odrážejí ve smyslu textu římských smluv obecné zásady společné právním řádům členských států, nýbrž výslovně zdůraznil: „[…] *podmínky, za nichž může státům vzniknout odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Společenství, se bez konkrétního důvodu nemohou lišit od podmínek, kterými se řídí odpovědnost Společenství za srovnatelných okolností. Ochrana práv, která občanům přiznává právo Společenství, se totiž nemůže měnit v závislosti na tom, zda je původcem škody orgán státu, nebo orgán Společenství*.“.[117] Logika skrytá za rozhodnutím ve věci *Brasserie du pêcheur* tak spočívala v tom, že Soudní dvůr nechtěl, aby členské státy ve srovnatelných situacích odpovídaly v širším (popř. užším) rozsahu nežli ES. Důraz tak byl zjevně kladen i na legitimní očekávání jednotlivců, jasnost a přehlednost právního řádu. Nejevilo se totiž jako účelné a vhodné rozlišovat mezi odpovědnostními režimy moci veřejné v unijním právu toliko na základě toho, který orgán moci veřejné újmu způsobil (zdali orgán členského státu nebo ES). Již v raném období formování mimosmluvní

---

contentieux économique: le recours en indemnité devant la Cour de justice des Communautés européennes. *Revue trimestrielle de droit européen*. 1/1996, s. 38 an. a ARNULL, Anthony. Liability for legislative Acts Under Article 215 (2) ES. In: HEUKELS, Ton a Alison MCDONNELL (eds.). *The Action for Damages in Community Law*. Op. cit., s. 149-151. Srov. stanovisko GA Tesaura ve věci Brasserie du pêcheur, C-46/93, ECLI:EU:C:1995:407.

[115] Viz rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, Francovich, C-6/90, ECLI:EU:C:1991:428. V podrobnostech viz HABA, Michael. *The Case of State Liability: 20 Years after Francovich*. NY: Springer, 2015. Z české literatury k odpovědnosti členských států za újmu viz např. ŘÍČKA, Roman. Odpovědnost typu Francovich a české soudy: současnost. *Právník*. 152/4, s. 377–391. Dále k problematice aplikace doktríny Francovich v jednotlivých členských státech viz CONDON, Rónán a Barend van LEEUWEN. Bottom Up or Rock Bottom Harmonization? Francovich State Liability in National Courts. *Yearbook of European Law*. 1/2016, s. 229-290.

[116] Viz rozsudek ze dne 5. března 1996 Brasserie du pêcheur, C-46/93, ECLI:EU:C:1996:79.

[117] Tamtéž, bod 42. Tento názor rovněž podpořil ve svém stanovisku GA Tesaur. Viz stanovisko GA Tesaura k rozsudku ze dne 19. listopadu 1991, Francovich, C-6/90, ECLI:EU:C:1995:407, zejm. body 66-67.

odpovědnosti členských států tak měl Soudní dvůr na paměti hmotněprávní podmínky vzniku mimosmluvní odpovědnosti ES a kalkuloval s tím, že tyto podmínky budou *mutatis mutandis* uplatňovány v případě mimosmluvní odpovědnosti členských států

Na tomto místě je nezbytné učinit drobnou metodologickou odbočku. Z textu článku 215 SEHS (resp. čl. 288 SES) upravujícího mimosmluvní odpovědnost ES se podává, že Soudní dvůr měl metodicky při nalézání hmotněprávních podmínek mimosmluvní odpovědnosti ES postupovat tak, že měl zkoumat (ať již toto zkoumání znamená cokoliv) vnitrostátní právní řády a hledat zásady jim společné (v oblasti odpovědnosti moci veřejné za újmu). Z tohoto úhlu pohledu nahlíženo bylo jen logické, že pokud Soudní dvůr vyzkoumal jednotný režim mimosmluvní odpovědnosti ES vyvěrající ze společné právní tradice členských států, pak v případě *Brasserie du pêcheur* výslovně odkázal na aplikaci podmínek vzniku této odpovědnosti i na členské státy. Opačný závěr by bylo možné si představit jenom stěží. Až potud tedy dává způsob metodického uvažování Soudního dvora dobrý smysl. Nicméně pokud se nahlédne pod povrch argumentace SDEU, je třeba říci, že Soudní dvůr ve skutečnosti neaplikoval zcela beze zbytku podmínky vzniku mimosmluvní odpovědnosti ES i na mimosmluvní odpovědnost členských států. Jak bylo totiž naznačeno výše, v případě mimosmluvní odpovědnosti ES byla pro Soudní dvůr klíčová otázka charakteru porušení. Pokud se toto porušení týkalo (normativního) právního aktu, který s sebou nesl volby hospodářské politiky, pak se s takovýmto porušením zacházelo jinak, nežli v případě porušení (nenormativního) aktu. Avšak v rozhodnutí *Brasserie du pêcheur* se SDEU vůbec nezabýval otázkou, zdali tvrzené porušení ze strany členského státu souviselo s normativním právním aktem, který s sebou nesl pro daný členský stát volby hospodářské politiky. Pouze se omezil na prosté konstatování: „*Při tvorbě judikatury o mimosmluvní odpovědnosti Společenství, zejména pokud jde o právní předpisy, z nichž vyplývá volba hospodářské politiky, tak Soudní dvůr přihlíží k širokému prostoru pro uvážení, který mají orgány při provádění politik Společenství*.“.[118] Soudní dvůr tak vlastně do značné míry nepřímo ztotožnil prostor pro uvážení se samotným normativním charakterem nesoucím s sebou volby hospodářské politiky. Avšak jakkoliv je existence prostoru pro uvážení evidentní v případě normativních aktů nesoucích s sebou volby hospodářské politiky, ve skutečnosti i správní orgány zcela běžně disponují prostorem pro uvážení při provádění výlučně správních (tj. nenormativních)

[118] Viz rozsudek ze dne 5. března 1996 Brasserie du pêcheur, C-46/93, ECLI:EU:C:1996:79, bod 44.

činností.[119] Není proto možné bez dalšího ztotožňovat normativní akt nesoucí s sebou volby hospodářské politiky s prostorem pro uvážení.

Na druhou stranu je třeba připustit, že v případě mimosmluvní odpovědnosti členských států nedává příliš dobrý smysl zaobírat se otázkou, zdali dotčené porušení bylo způsobeno normativním aktem nesoucím s sebou volby hospodářské politiky. Pokud totiž účelem a smyslem judikaturní linie *Schöppenstedt* bylo ochránit normotvornou činnost ES, pak v případě členských států tento argument v kontextu komunitárního (resp. unijního) práva nutně nemůže obstát. Jde totiž o to, že jakkoliv se samotné členské státy podílely (a podílejí) na normotvorné činnosti ES,[120] ve skutečnosti tato jejich činnost byla (a je) z hlediska komunitárního (unijního) práva považována za činnost ES (EU). Co se vnitrostátní normotvorby týče, pak členské státy provádějí závazky plynoucí pro ně z komunitárního (unijního) práva, pak i když tato jejich činnost má charakter normativní, není možné pouze s odkazem na charakter této činnosti významně ztížit (resp. znemožnit) možnost domoci se náhrady újmy. Vždyť přeci samotnou podstatou judikátu *Francovich* bylo, že členské státy odpovídají dokonce i za svoji činnost zákonodárnou, pokud tato činnost směřuje k provádění závazků z práva komunitárního (unijního).[121] To bylo ono novum, které rozhodnutí ve věci *Francovich* do režimu odpovědnosti moci veřejné přineslo. Bylo by nemyslitelné podstatu tohoto rozsudku popřít tím, že by se podstatně ztížila možnost vymáhat náhradu újmy po členských státech, pokud by jednaly v rámci svých normotvorných pravomocí. Koneckonců jednou z motivací Soudního dvora, proč se odhodlal k přijetí tak přelomového rozhodnutí ve věci *Francovich*, *inter alia* bylo zajistit *effet utile* unijního práva.[122] Koncept mimosmluvní odpovědnosti členských států v tomto slova smyslu pak měl (a dodnes má) pomyslně řečeno sloužit jako metla na ty členské státy, které porušují závazky vyplývající unijního práva. Jinými slovy řečeno, právní institut odpovědnosti členských států za újmu způsobenou porušením unijního práva představoval a představuje v prvé řadě sankční mechanismus *sui generis*, přičemž by bylo v rozporu s logickou existencí tohoto mechanismu, aby jeho praktická realizace byla zásadním způsobem ohrožena stanovením příliš přísných hmotněprávních podmínek, které by ve svém posledku

[119] Jako typický příklad lze uvést udílení pokut správními orgány v rámci správního řízení, kdy výše pokuty je v mnoha případech odvislá od správního uvážení dotčeného právního orgánu. V podrobnostech SUKLOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003.

[120] Např. v podobě vysílání svých zástupců do Rady, která je zapojena do legislativního procesu.

[121] V podrobnostech BIONDI, Andrea a Martin FARLEY. *The right to damages in European law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009, s. 11 a n. a DÖRR, Oliver et al. *Staatshaftung in Europa*. Berlin: De Gruyter, 2014, 40 a n.

[122] K pojmu *effet utile* viz TICHÝ, Luboš a Miloš Kocí. Effet utile v právu EU (kritická skica). *Právník*. 2/2015, s. 164-181.

odrazovaly jednotlivce od využívání tohoto mechanismu a činily tak tento mechanismus v praxi neživotným. Koneckonců, i když členské státy mají někdy i při provádění závazků vyplývajících z unijního práva určitý prostor pro uvážení, samotný tento prostor je již výsledkem volby, která byla učiněna na úrovni unijní. Potřeba jeho ochrany je tak značně oslabena, i když ne zcela vyloučena.

Ze shora uvedeného tak jednoznačně plyne, že jakkoliv bylo uvažování Soudního dvora logické a legitimní, ve skutečnosti se již v samotném počátku v konstrukci Soudním dvorem vytvořené objevovaly trhliny. Bylo proto jenom otázkou času, kdy bude Soudní dvůr nucen se s těmito trhlinami vypořádat. Zpočátku se přitom zdálo jako nemyslitelné, aby Soudní dvůr tento nedostatek své judikatury zhojil modifikací hmotněprávních podmínek vzniku odpovědnosti ES (pod vlivem hmotněprávních podmínek vzniku odpovědnosti členských států).

G. Lysén v této souvislosti zmiňuje nepřekonatelné metodologické obtíže spojené se samotnou myšlenkou modifikace hmotněprávních podmínek vzniku odpovědnosti ES dle hmotněprávních podmínek vzniku odpovědnosti členských států. Stručně řečeno, pokud by se kdy SDEU k něčemu takovému odhodlal, zjevně by se jednalo o *petitio principii*, tj. důkaz kruhem.[123]

I přes shora zmiňované se SDEU nakonec uchýlil k odvozování podmínek vzniku mimosmluvní odpovědnosti EU z hmotněprávních podmínek vzniku odpovědnosti členských států za porušení unijního práva (ve smyslu odpovědnosti za újmu vůči jednotlivcům), a to sice v případu *Bergaderm*.[124] V této kauze se jednalo o žalobu na náhradu újmy, kterou měla způsobit Komise. Podstatu tohoto případu lze shrnout následovně. Společnost obchodující s krémem na opalování Bergasol se u unijního soudu domáhala náhrady újmy, kterou jí měla způsobit Komise. Tato újma měla společnosti Bergaderm vzniknout v důsledku směrnice Komise 95/34 ze dne 10. července 1995. Touto směrnicí (která představovala abstraktní právní akt) Komise na základě čl. 10 směrnice Rady ze dne 27. července 1976 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se kosmetických prostředků, omezila maximální množství určitých chemických sloučenin, které jsou obsaženy v kosmetických přípravcích. Mimo jiné se toto opatření dotklo právě i výroby produktu Bergasol, přičemž společnost Begaderm, která jej vyráběla, později zkrachovala. Svůj podnikatelský neúspěch přitom tato společnost připsala

[123] Viz LYSÉN, Göran. Articles 235/288, Section 2, EC Treaty: Still of Constitutional Importance, if There Ever Were Any? In: *Swedish Studies in European Law* 2. Portland: Hart Publishing, 2008, s. 140.

[124] Viz rozsudek ze dne 4. července 2000, Bergaderm, C-352/98 P, ECLI:EU:C:2000:361. Z četné literatury k tomuto rozhodnutí viz AALTO, Pekka. *Public liability in EU law*. Op. cit., s. 87 a n. a odkazy na literaturu tam uvedené. Dále viz rozbor TRIDIMAS, Takis. Liability for Breach of Community Law: Growing Up and Mellowing Down? Op. cit., s. 301 a n.

na vrub právě činnosti Komise. Argumentovala přitom zejména tím, že opatření Komise neodpovídalo tehdejším vědeckým poznatkům, neboť jakkoliv existovaly studie, které označovaly látky, jejichž výskyt byl Komisí omezen, za potenciálně karcinogenní, ve skutečnosti na karcinogenitě dotčených látek nebyla ve vědecké komunitě naprostá shoda.

Tribunál v této věci aplikoval (nikoliv překvapivě) logiku rozhodnutí *Schöppenstedt* a označil dotčený právní akt za normativní akt nesoucí s sebou volby hospodářské politiky, přičemž neshledal svévoli na straně Komise a žalobu proto zamítl.[125] Ke stejnému závěru pak dospěl GA Fenelly, kterému byla věc přidělena v rámci řízení o kasačním opravném prostředku u Soudního dvora.[126] Přesto byl pohled Soudního dvora na dotčenou věc diametrálně odlišný. Soudní dvůr totiž výslovně ve svém rozhodnutí stanovil, že charakter dotčeného aktu není z hlediska hmotněprávních podmínek vzniku odpovědnosti rozhodný.[127] Naopak zdůraznil, že rozhodným kritériem je, zdali dotčené orgány zjevným a závažným způsobem překročily své meze uvážení.[128] Z pohledu praktického ani tento zásadní judikaturní obrat žalobci nikterak nepomohl, když Soudní dvůr jeho kasační stížnost zamítnul. Z hlediska doktrinálního ovšem představuje rozhodnutí ve věci *Bergaderm* zcela zásadní obrat. Tento obrat je o to podivuhodnější, že SDEU jej v zásadě nikterak neodůvodnil. Pouze jej konstatoval s odvoláním na podmínky mimosmluvní odpovědnosti členských států.[129] Bohužel ani stanovisko generálního advokáta v této věci nemůže být nápomocné, neboť jak bylo zdůrazněno shora, toto stanovisko sledovalo logiku rozhodnutí *Schöppenstedt*.[130] K plnému pochopení judikaturního obratu ve věci *Bergaderm* je proto nezbytné analyzovat následující judikaturou SDEU.

Vůbec prvním případem, kdy Tribunál aplikoval test vyplývající z rozhodnutí ve věci *Bergaderm* byl případ z roku 2000 *Fresh Marine*[131]. V následujícím roce pak opět tato kritéria (tj. kritéria *Bergaderm*) aplikoval v případech *Comafrica*[132] a *Dieckmann*[133]. Z pohledu samotného Soudního dvora první bližší analýzu judikatury *Bergaderm* provedl GA Stix-hackl ve věci *Camar*, což byl zároveň první případ, kdy sám Soudní dvůr aplikoval kritéria judikovaná

[125] Viz rozsudek ze dne 16. července 1998, Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm, T-199/96, ECLI:EU:T:1998:176.

[126] Viz stanovisko GA Fennellyho ve věci rozsudku ze dne 4. července 2000, Bergaderm, C-352/98 P, ECLI:EU:C:2000:54, zejm. body 26-35.

[127] Viz rozsudek ze dne 4. července 2000, Bergaderm, C-352/98 P, ECLI:EU:C:2000:361, bod 46.

[128] Tamtéž, bod 43.

[129] Specificky byly v této věci zmíněny případy Brasserie du pêcheur a Dillenkofer. Tamtéž, bod 43.

[130] Viz ARNULL, Anthony. *The European Union and Its Court of Justice*. Oxford: Oxford Universit Press, 2006, s. 628-629.

[131] Viz rozsudek ze dne 24. října 2000, Fresh Marine, T-178/98, ECLI:EU:T:2000:240.

[132] Viz rozsudek ze dne 12. července 2001, Comafrica, T-198/95, ECLI:EU:T:2001:184.

[133] Viz rozsudek ze dne 23. října 2001, Dieckmann, T-155/99, ECLI:EU:T:2001:256.

ve věci *Bergaderm*.[134] Všechna tato rozhodnutí budou rozebrána níže, v rámci analýzy současného chápání právního institutu mimosmluvní odpovědnosti. Na tomto místě budiž pouze konstatováno, že rozhodnutí ve věci *Bergaderm* vskutku představovalo zásadní obrat v judikatuře Soudního dvora EU, přičemž trvalo několik let, nežli byl tento obrat plně dokonán a pochopen.

Nyní se nabízí dvě otázky. Představovala změna spojená s judikaturou *Bergaderm* ojedinělý jev radikálního obratu v názoru SDEU na otázku mimosmluvní odpovědnosti EU? A jak se tato judikatura konkrétně promítla do problematiky hmotněprávních podmínek vzniku odpovědnosti EU za újmu?

K prvé otázce lze uvést, že zásadní obrat spojovaný s rozhodnutím *Bergaderm* rozhodně není v oblasti mimosmluvní odpovědnosti EU něco zcela výjimečného. Již v roce 1992 v případě *Mulder*[135] SDEU opustil svou předcházející podmínku (pro vznik odpověnosti EU) jasně definovatelné skupiny poškozených, kterou judikoval v případech *Ireks-Arkady*[136]*, Interquell*[137] a *Bayerische HNL*[138].[139] Navíc v tom samém případě SDEU opustil svoji koncepci požadavku existence zvláštní újmy.[140]

K druhé otázce pak lze uvést, že SDEU kromě shora popisovaného testu, v rámci něhož se s ohledem na tvrzenou protiprávnost zkoumá prostor k uvážení (a jeho případné zjevné a závažné překročení), SDEU rovněž opustil svoji koncepci porušení nadřazené normy chránící práva jednotlivců. Napříště proto platí, že tvrzené porušení se musí dotýkat toliko normy, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivcům.

Vzhledem k výše uvedenému tak v rámci zkoumání geneze mimosmluvní odpovědnosti EU lze dospět k následujícím závěrům. Zaprvé, mimosmluvní odpovědnost EU byla již od samotného počátku formována pod vlivem (restriktivního) vnitrostátního chápání mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné. Zadruhé, hmotněprávní podmínky mimosmluvní odpovědnosti EU spojil SDEU s hmotněprávními podmínkami odpovědnosti členských států

[134] Viz rozsudek ze dne 10. prosince 2002, Camar, C-312/00 P, ECLI:EU:C:2002:736.
[135] Viz rozsudek ze dne 19. května 1992, Mulder, C-104/89, ECLI:EU:C:1992:217.
[136] Viz rozsudek ze dne 4. října 1979, Ireks-Arkady, C-238/78, ECLI:EU:C:1979:226.
[137] Viz rozsudek ze dne 6. října 1982, Interquell Stärke-Chemie, C-261/78, ECLI:EU:C:1982:329.
[138] Viz rozsudek ze dne 25. května 1978, Bayerische HNL, C-83/76, ECLI:EU:C:1978:113.
[139] K otázkám definovatelné skupiny poškozených a požadavku zvláštní újmy se SDEU nevyjádřil ani v rozhodnutí Bergaderm. V podrobnostech ANAGNOSTARAS, Georgios. The incomplete state of Community harmonisation in the provision of interim protection by the national courts. *European Law Review*. 4/2008, s. 594.
[140] V podrobnostech viz WARD, Angela. *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 392.

za újmu způsobenou jednotlivcům. Zatřetí, SDEU se v minulosti neváhal odhodlat k zásadním změnám v pojetí mimosmluvní odpovědnosti EU.

3. Hmotněprávní aspekty mimosmluvní odpovědnosti EU

Jak bylo zmíněno v předcházející kapitole, mimosmluvní odpovědnost EU je zakotvena v čl. 340 SFEU. Nicméně článek 340 SFEU neobsahuje taxativní výčet podmínek, které by musely být splněny, aby bylo lze dovodit, že zde vznikl nárok na náhradu újmy způsobené EU. Článek 340 SFEU toliko v obecné rovině stanoví: „[…] n*ahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce*.“. Unijní zákonodárce tak vlastně ponechal na SDEU, aby autoritativně stanovil hmotněprávní podmínky, na základě kterých bude EU odpovídat za způsobenou újmu.[141] Z judikatury SDEU, která bude v podrobnostech rozebrána níže, se podává, že EU odpovídá za splnění tří podmínek: (i) existence protiprávnosti přičitatelné EU, (ii) vznik újmy, (iii) existence příčinné souvislosti mezi vzniklou újmou a protiprávností přičitatelné EU.[142] Tyto hmotněprávní podmínky se přitom rovněž uplatní při posuzování mimosmluvní odpovědnosti EU v případě zaměstnaneckých sporů.[143] Aby bylo možné přiznat náhradu újmy, je třeba, aby byly shora uvedené podmínky naplněny kumulativně.[144] Z hlediska procesní ekonomie pochopitelně platí, že pokud soud dospěje k závěru, že jedna z podmínek není naplněna, nezkoumá již naplnění podmínek ostatních.[145] Stejně tak platí, že SDEU nemá

[141] Ke kritice tohoto přístupu viz CZAJA, Astrid. *Die außervertragliche Haftung der EG für ihre Organe*. Op. cit. ,s. 33 a n.

[142] V této souvislosti je nezbytné zdůraznit, že odborný diskurz začasté hovoří o čtyřech podmínkách, kdy samotná skutečnost, že unijní právo vyžaduje kvalifikovanou protiprávnost, je chápána jako samostatná podmínka. SDEU naproti tomu ve své judikatuře (většinou) mluví pouze o podmínkách třech. Jakkoliv se vlastně jedná o otázku navýsost teoretickou, která nemá žádných praktických dopadů, i tak je třeba říci, že lépe je hovořit o třech podmínkách. Vyčleňování samostatné podmínky dostatečné závažnosti nedává dobrého smyslu. Zaprvé, tato podmínka je neodmyslitelně spjata se samotnou protiprávností. Jedná se tak vlastně mnohem spíše o konkretizaci podmínky protiprávnosti, nežli o samostatnou podmínku. Zadruhé, i jiné podmínky, jak bude v podrobnostech pojednáno níže, mají své specifické požadavky. Tak stejně jako musí být porušení unijního práva přičitatelné EU dostatečně závažné, stejně tak musí být újma určitá. Nedává proto dobrého smyslu proč zrovna dostatečnou závažnost zvláště zdůrazňovat jako samostatnou podmínku a konkretizace ostatních podmínek přitom opomíjet. Srov. TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Op. cit., s. 135. Dále srov. rozsudek ze dne 10. července 2003, Fresh Marine, C-472/00 P, ECLI:EU:C:2003:399, bod 25 a rozsudek ze dne 19. října 2005, Cofradía de pescadores "San Pedro" de Bermeo, T-415/03, ECLI:EU:T:2005:365, bod 34.

[143] Viz rozsudek ze dne 21. února 2008, Girardot, C-348/06 P, ECLI:EU:C:2008:107, bod 52 a odkazy na judikaturu tam uvedené.

[144] Viz rozsudek ze dne 9. září 2009, Brink's Security Luxembourg, T-437/05, ECLI:EU:T:2009:318, bod 241 a rozsudek ze dne 19. března 2010, Gollnish, T-42/06, ECLI:EU:T:2010:102, bod 91 a odkazy na judikaturu tam uvedené.

[145] Viz např. rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Holcim, C-282/05 P, ECLI:EU:C:2007:226 nebo rozsudek ze dne 27. listopadu 2007, Pitsiorlas, T-337/04, ECLI:EU:T:2007:357. Na druhou stranu je třeba přiznat, že občas se soud v rámci svého odůvodnění vypořádá i se splněním všech podmínek, jakkoliv dojde v rámci svých úvah k tomu, že jedna z podmínek naplněna není. Jedná se tak vlastně o jakousi „procesní opatrnost“, která ovšem s ohledem

povinnost zkoumat naplnění hmotněprávních podmínek vzniku odpovědnosti EU za újmu ve specifickém pořadí.[146] Konečně pro úplnost se uvádí, že ECB odpovídá za újmu za stejných podmínek jako EU.[147]

3.1. Protiprávnost

Co se protiprávnosti týče, aby tato podmínka byla splněna, musí zde existovat dostatečné závažné porušení unijního práva, přičemž toto porušení se musí týkat normy, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivcům a být přičitatelné EU.[148] Unijní právo tak vlastně stanovuje tři podmínky, které se váží k samotné podmínce protiprávnosti a slouží jako nástroje zúžení odpovědnosti EU za újmu. Níže budou tyto podmínky rozebrány. Zvláště pak bude v rámci této subkapitoly pojednáno o otázce bezprostředně související, tj. možnosti odpovědnosti EU při neexistenci protiprávnosti.

3.1.1. Přičitatelnost a pluralita škůdců[149]

EU může odpovídat v souladu s čl. 340 SFEU za újmu způsobenou jejími orgány a institucemi nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkcí. Odpovědnost EU za újmu může rovněž vyvstat jakožto společná odpovědnost EU a členských států. Na druhou stranu je ale třeba zdůraznit, že EU nikdy nemůže odpovídat za újmu způsobenou (řádnou) aplikací primárního práva, neboť tzv. pány smluv jsou členské státy a nikoliv EU (tj. obsah primárního práva

---

na zásadu procesní ekonomie není rozhodně žádoucí. Viz rozsudek ze dne 19. října 2005, Cofradía de pescadores "San Pedro" de Bermeo, T-415/03, ECLI:EU:T:2005:365.

[146] Soudní dvůr tak odmítl námitku stěžovatele, kterou se v rámci řízení o kasačním opravném prostředku stěžovatel domáhal, aby bylo zrušeno napadené rozhodnutí Tribunálu, neboť tento soud zkoumal nejprve otázku příčinné souvislosti, přičemž dle stěžovatele je nutnou podmínkou ke zkoumání příčinné souvislosti určení naplnění podmínky protiprávnosti a vzniku újmy. Soudní dvůr tak zdůraznil, že podmínka příčinné souvislosti je vlastně samostatnou podmínkou. Viz rozsudek ze dne 18. března 2010, Trubowest Handel, C-419/09 P, ECLI:EU:C:2010:147, body 41-50.

[147] Viz rozsudek ze dne 27. listopadu 2007, Pitsiorlas, T-337/04, ECLI:EU:T:2007:357, body 289-295.

[148] Stran formulace přiznat práva jednotlivcům je třeba připustit, že SDEU zde úplně nedodržuje jednotnou terminologii. V judikatuře se tak objevují výrazy „jejímž předmětem je přiznání práv jednotlivcům“, „právní normy chránící jednotlivce“ nebo „jejímž předmětem je ochrana jednotlivců“. SDEU však všechny tyto formulace považuje za rovnocenné. Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2011, Sison, T-341/07, ECLI:EU:T:2011:687, bod 33 nebo rozsudek ze dne ze dne 12. září 2007, Nikolaou, T-259/03, ECLI:EU:T:2007:254, bod 42.

[149] Jistě by bylo lze o otázce přičitatelnosti pojednat zcela samostatně. Na druhou stranu jako nejlogičtější varianta se autorovi tohoto textu zdálo zapracovat otázku přičitatelnosti do části textu věnovaného protiprávnosti, a to vzhledem k úzké souvislosti obou otázek. Možné by o ní bylo pojednat i v souvislosti s procesněprávní úpravou účastenství (neboť je od ní odvislá pasivní legitimace žalovaného). Koneckonců i z otázky plurality škůdců (rep. společné odpovědnosti členských států a EU) je hezky vidět prolínání hmotněprávních a procesněprávních otázek. Nicméně jádro samotného problému (tj. přičitatelnosti) leží pořád v oblasti hmotněprávní, jakkoliv praktické řešení může bý odvislé od procesněprávní úpravy. Proto také je o přičitatelnosti a pluralitě škůdců pojednáno v rámci hmotněprávní, nikoliv procesněprávní.

neurčuje EU, nýbrž členské státy; nebylo by proto správné a spravedlivé pokud by EU za obsah primárního práva odpovídala).[150]

Pokud se jedná o újmu způsobenou orgány EU a s ní související protiprávností, protiprávnost je EU logicky přičitatelná, pokud pramení z (ne)činnosti unijních orgánů. Není přitom rozhodující, zdali jde o faktické úkony, či jednání v právním slova smyslu. Dále SDEU ve své judikatuře dovodil, že odpovědnost EU lze dovodit i ve vztahu k jednání, kterého se dopustil odlišný subjekt. Předpokladem přičitatelnosti protiprávnosti, které se dopustil subjekt od EU odlišný, je, že na něj EU přenesla veřejnoprávní pravomoc a že se nejedná o aktivity čistě komerčního charakteru.[151]

Pokud se jedná o protiprávnost způsobenou zaměstnanci EU při výkonu jejich funkcí (resp. otázku přičitatelnosti), SDEU judikoval, že odpovědnost EU za újmu způsobenou zaměstnanci je omezena pouze na jednání, která na základě vnitřního a přímého vztahu navazují na poslání svěřená orgánům, institucím nebo subjektům EU, jenž dotčenou osobu zaměstnávají.[152] V souladu s ustálenou judikaturou tak například nehoda způsobená zaměstnancem vyslaným na pracovní cestu nezakládá právo na náhradu újmy vůči EU, ledaže zde jsou důvody zvláštního zřetele hodné nebo působení vyšší moci.[153] Na druhou stranu odpovědnost EU není nijak dotčena skutečností, že její zaměstnanci požívají na základě čl. 11 Protokolu o výsadách a imunitách EU imunitu, a tudíž jsou vyňati z pravomoci soudů pro úkony spojené s výkonem jejich funkce, včetně ústních a písemných projevů.[154] V opačném případě by se EU mohla jednoduše vyvázat z odpovědnosti za újmu způsobenou svými zaměstnanci s poukazem na jejich imunitu. To by bylo nejen v rozporu s jazykovým zněním čl. 340 SFEU,

[150] Viz rozsudek ze dne 26. června 2000, Argon, T-12/98, ECLI:EU:T:2000:161, bod 17. I když SDEU dovodil, že je příslušný k posuzování, zda byla dodržena procesní pravidla obsažená v čl. 48 odst. 6 SEU a dále zda se změny, o nichž bylo na základě aplikace čl. 48 odst. 6 SEU rozhodnuto, týkají jen třetí části Smlouvy o FEU, což znamená, že nevedou ke změně ustanovení jiné části Smluv, na nichž je Unie založena, a nerozšiřují její pravomoci, tak jak je to vyžadováno primárním právem. Viz rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, Pringle, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, body 30-37 a v podrobnostech DE LHONEUX, Etienen a Christos A. VASSILOPOULOS. *The European stability mechanism before the court of justice of the European union*. London: Springer, 2014, s. 17.

[151] Viz PETR, Michal. Odpovědnost v souvislosti s porušením komunitárního práva. Op. cit., s. 23.

[152] Viz usnesení ze dne 26. října 2005, Ouariachi, T-124/04, ECLI:EU:T:2005:378, body 18-23. V tomto rozhodnutí Tribunál odmítl přiznat právo na náhradu újmy, když tato újma měla být způsobená verbální nótou podepsanou zaměstnancem EU a zaslanou súdánskému ministerstvu zahraničních věcí. Dle Tribunálu tak podepsání verbální nóty nelze považovat za jednání nezbytně navazující na poslání svěřené dotčenému orgánu, v tomto případě Komisi.

[153] Viz rozsudek ze dne 10. července 1969, Sayag, C-9/69, ECLI:EU:C:1969:37, body 8-13.

[154] Tuto imunitu požívají s výhradou použití ustanovení smluv jednak o pravidlech určujících odpovědnost úředníků a jiných zaměstnanců vůči EU a jednak o příslušnosti SDEU rozhodovat spory mezi Unií a jejich úředníky a jinými zaměstnanci. Viz čl. 11 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie, Úř. věst. C326/266.

nýbrž i účelem a smyslem právního institutu mimosmluvní odpovědnosti, jakožto nástroje ochrany jednotlivců před zásahy EU (mezi něž nepochybně patří i zásahy jejich zaměstnanců).

Pokud se jedná o možnou společnou odpovědnost členských států a EU (resp. otázku plurality škůdců), tato souvisí s rolí členských států při implementaci a aplikaci unijního práva.[155] Lze si představit tři základní situace, kdy by újma mohla vzniknout. Zaprvé, újma vznikne porušením unijního práva ze strany členského státu při samostatné aplikaci unijního práva tímto členským státem. Zadruhé, újma vznikne aplikací unijního práva ze strany členského státu, přičemž později je dotčené unijní právo, které bylo členským státem aplikováno, prohlášeno SDEU za neplatné. Zatřetí, újma rovněž může vzniknout jako výsledek společné (protiprávní) činnosti EU a členského státu.

V obecné rovině platí, že za újmu odpovídá ten, kdo jí způsobil, tj. komu je přičitatelná. Touto optikou nahlíženo tak EU odpovídá pouze za újmu způsobenou jejími orgány nebo zaměstnanci při výkonu jejich funkcí (ve smyslu čl. 340 SFEU), zatímco členské státy odpovídají za újmu způsobenou vnitrostátními orgány (a zaměstnanci). V prvém výše zmiňovaném případě tak nemůže být pochyb o tom, že za újmu bude odpovídat pouze členský stát, který ji svým protiprávním jednáním způsobil. Druhý a třetí případ jsou o něco složitější, neboť zde přichází logicky v úvahu odpovědnost nejen členského státu, nýbrž i samotné EU.

Kritéria, na základě kterých je možné rozlišit, kdy je protiprávnost (a s ní související újma) přičitatelná členskému státu a kdy Unii, ve své judikatuře stanovil SDEU. Stručně řečeno, rozhodující kritérium představuje otázka, komu v dané věci náleží rozhodovací pravomoc. Tak kupříkladu ve věci *Mulder* Soudní dvůr EU rozhodl, že členské státy nebyly nadány příslušnou pravomocí přidělit kvóty na mléko. Pokud tak členské státy odmítly tyto kvóty přidělit, není možné jim takovéto jednání přičítat.[156] V jiné věci, případu *CNTA*, naopak Soudní dvůr rozhodl o tom, že jedinou příčinou způsobené újmy byla protiprávnost způsobená rozhodnutím členského státu. Toto rozhodnutí se přitom sice opíralo o unijní právní akt, avšak tento právní akt přesně nestanovil, jak má členský stát rozhodnout. Členský stát se v tomto ohledu těšil prostoru k uvážení a mohl rozhodnout i jinak. Způsobená újma (a s ní související protiprávnost) tak byla shledána přičitatelnou členskému státu.[157]

---

[155] V podrobnostech viz TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011, s. 65 a n. a odkazy na literaturu tam uvedené.

[156] Viz rozsudek ze dne 19. května 1992, Mulder, C-104/89, ECLI:EU:C:1992:217.

[157] Navíc dotčený unijní právní akt, nařízení, ani nebylo shledáno neplatné jako celek. Viz rozsudek ze dne 7. července 1987, CNTA, C-89/86, ECLI:EU:C:1987:337. Dále viz rozsudek ze dne 17. prosince 2003, D.L.D., T-146/01, ECLI:EU:T:2003:344, body 80-97.

Dále pokud se jedná o stanoviska a doporučení, SDEU rozhodl, že EU nemůže být odpovědná za újmu způsobenou členským státem, pokud členský stát tato stanoviska a doporučení respektuje. Nejedná se totiž o právně závazné akty, pročež se členský stát v otázkách, ke kterým byla tato stanoviska či doporučení přijata, těší značnému prostoru k uvážení a opět proto nemůže být vzniklá újma přičitatelná EU.[158] Naproti tomu pokud Komise na základě zmocnění v unijním právu uloží členskému státu něco učinit (a ten tak nemá možnost volby), odpovědná bude EU. [159]

Mohlo by se tedy zdát, že otázka přičitatelnosti (resp. společné odpovědnosti členských států a EU) je jasná. Pokud zde je prostor pro uvážení na straně členského státu (resp. rozhodovací pravomoc), odpovídá pouze členský stát (a to i když jedná na základě unijního práva, které je později prohlášeno za neplatné).[160] Naopak pokud zde prostor k uvážení není a členský stát jedná pouze v intencích unijního práva bez možnosti samostatné volby, odpovědná bude EU. Konečně pokud by jak členský stát, tak i orgány EU přispěly ke vzniku újmy svým jednáním v rámci svěřeného prostoru k uvážení, mělo by být teoreticky možné z titulu společné odpovědnosti domáhat náhrady újmy jak po členském státu, tak po EU. Tento závěr je ovšem mylný. Jak totiž bude ukázáno níže, ve skutečnosti i v případech, kdy se jedná o společnou odpovědnost EU a členského státu, SDEU je toho názoru, že náhradu újmy by měl poskytovat primárně dotčený členský stát (z toho poté nepřímo plyne, že újmy a s ní spojená protiprávnost je přičitatelná EU).[161]

První příležitostní pro Soudní dvůr EU, kdy se mohl vypodřádat s otázku společné odpovědnosti členských států a EU, byla kauza ve věci *Kampffmeyer*.[162] Rozhodnutí ve věci *Kampffmeyer* se týkalo německých dovozců kukuřice. V té době měly členské státy pravomoc za určitých podmínek uvalit na dovoz kukuřice vyrovnávací opatření v podobě zvláštních poplatků. Německo nejprve avizovalo, že této možnosti nevyužije. Němečtí importéři v reakci na toto rozhodnutí okamžitě uzavřeli celou řadu kupních smluv na francouzskou kukuřici. Nicméně

[158] Viz např. rozsudek ze dne 29. října 2009, Bowland, T-212/06, ECLI:EU:T:2009:419, body 41-43 a odkazy na judikaturu tam uvedené.

[159] Viz rozsudek ze dne 26. února 1986, Krohn, C-175/84, ECLI:EU:C:1986:85, bod 19-23.

[160] Pokud by členský stát jednal na základě unijního práva, které již bylo shledáno za neplatné, způsobená újma by šla vždy na vrub pouze tohoto členského státu.

[161] Je třeba rozlišovat samotnou odpovědnost *stricto sensu* a dále otázku, po kom je možné náhradu újmy požadovat. Z hlediska formálně právního totiž nemůže být pochyb o tom, že v rámci společné odpovědnosti odpovídá jak EU, tak i členský stát. Jak bude ovšem rozebráno dále v textu, fakticky tato odpovědnost vázne toliko na členském státu, když způsobené újmy je nezbytné domáhat se právě proti členským států, i když tato újmy vznikla ze společné odpovědnosti členských států a EU.

[162] Viz rozsudek ze dne 14. července 1967, Kampffmeyer, C-5/66, ECLI:EU:C:1967:31. V podrobnostech HARTLEY, Trevor. *The Foundations of European Union Law*. Op. cit., s. 479 a n. Dále srov. rozsudek ze dne 30. listopadu 1967, *Becher*, C-30/66, ECLI:EU:C:1967:44.

ještě téhož dne si Německo svoji pozici rozmyslelo a na dovoz kukuřice byla uvalena poplatková povinnost. Toto rozhodnutí o uvalení poplatkové povinnosti později schválila Komise. Dovozci se cítili postupem Německa poškozeni. Rozhodnutí o zavedení poplatkové povinnosti bylo formálně přijato německou vládou, avšak toto rozhodnutí podléhalo schválení Komise, přičemž dotčené rozhodnutí Komise (která dokonce prodloužila platnost původního vnitrostátního rozhodnutí) bylo později shledáno Soudním dvorem za neplatné.[163] Dovozci proto podali žalobu, ve které se domáhli náhrady újmy způsobené Komisí. Soudní dvůr v této věci shledal naplnění hmotněprávních podmínek vzniku odpovědnosti EU. Náhradu újmy však byl ochoten přiznat pouze těm dovozcům, kteří uzavřeli smlouvy na nákup kukuřice před zavedením poplatkové povinnosti. Dále ve věci samotné újmy rozlišil dvě situace. Zaprvé újmu u těch dovozců, kteří nakonec kukuřici do Německá dovezli, avšak zaplatili poplatek. Zadruhé újmu u těch dovozců, kteří byli v důsledku zavedení poplatků nuceni zrušit svoje smlouvy s dodavateli ve Francii. Co se se týče prvního případu, Soudní dvůr ve svém rozhodnutí zdůraznil, že příjemcem vybraného poplatku bylo Německo (resp. jeho rozpočet). Žalobci proto mají v této záležitosti povinnost nejprve vyčerpat všechny vnitrostátní prostředky soudní ochrany proti Německu. Druhý případ, kdy nedošlo k realizaci samotného importu, a tudíž žádné poplatky nebyly vybrány, byl ovšem složitější. Protiprávnosti se totiž dopustilo jak samotné Německo, když uvalilo na dovoz kukuřice poplatkovou povinnost, tak i Komise tím, že toto vyrovnávací opatření schválila a navíc prodloužila jeho platnost. Zajímavé je, že v této věci byly již na vnitrostátní úrovni podány žaloby na náhradu újmy, avšak vnitrostátní soudy odmítly meritorně rozhodnout a řízení přerušily do doby, nežli se k celé věci vyjádří SDEU.[164] Soudní dvůr EU ovšem i v tomto druhém případě zaujal stejné stanovisko jako v případě prvém; nejprve je třeba vyčerpat všechny možnosti soudní ochrany na vnitrostátní úrovni a teprve poté je možné dožadovat se náhrady újmy vůči EU.

Jak hodnotit přístup SDEU ve věci *Kampffmeyer*? Byl tento přístup ke sdílené odpovědnosti správný? Vždyť jak k tomu trefně uvádí T. Hartley, SDEU v zásadě učinil z odpovědnosti EU subsidiární odpovědnost vůči odpovědnosti členských států.[165]

V případě neoprávněně vybraného vyššího poplatku se zdá přístup SDEU vcelku správný a logický. Konečně příjemcem tohoto vyššího poplatku byl skutečně německý stát. Pokud tedy vnitrostátní právo umožňovalo domoci se náhrady této újmy (tj. vrácení přeplatku), v zásadě není důvodu proč neuznat odpovědnost EU jako subsidiární k odpovědnosti členských států.

[163] Viz rozsudek ze dne 1. července 1965, Toepfer, C-106/63, ECLI:EU:C:1965:65.
[164] Viz HARTLEY, Trevor. *The Foundations of European Union Law*. Op. cit., s. 480.
[165] Tamtéž.

Na druhou stranu i v tomto případě by bylo lze argumentovat, že z pohledu poškozených nehraje roli, který ze škůdců se na jejich úkor obohatil. Naopak z pohledu jednotlivce (resp. poškozeného) hraje (zcela legitimně) roli rychlost a efektivita vymožení náhrady újmy. Principiálně proto platí, že v případě společné odpovědnosti členských států EU by měl mít jednotlivec možnost si vybrat, po kom se bude náhrady újmy domáhat. Je potom věcí škůdců, aby se mezi sebou vypořádali (s ohledem na bezdůvodné obohacení, jehož příjemcem může jeden ze škůdců být).

Poněkud jinak se to má ovšem se situací, kdy způsobená újma spočívala ve zmaření obchodní příležitosti. V tomto případě totiž nebylo Německo příjemcem žádného plnění ze strany příslušných jednotlivců (tj. dovozců). Ze své podstaty se přitom v případě společné odpovědnosti EU a členských států jedná o solidární závazek, tj. EU a Německo odpovídaly zazpůsobenou újmu společně a nerozdílně.[166] Základní pravidlo přitom říká, že v případě solidárního závazku může věřitel požadovat celé plnění nebo jeho libovolnou část na všech spoludlužnících, jen na některých, nebo na kterémkoli ze spoludlužníků. Důvodem pro existenci takového pravidla je ochrana věřitele. Jemu byla způsobena újma. On by proto měl mít právo zvolit takovou cestu, která se mu bude zdát s ohledem na získání náhrady této újmy nejúčelnější, jak bylo traktováno v předcházejícím odstavci. Soudní dvůr EU ovšem poškozené zbavil možnosti volby. Motivace pro toto rozhodnutí patrně ležela v procesní rovině. Jak totiž bylo řečeno shora, dovozci se již dříve domáhali náhrady újmy na vnitrostátní úrovni. Soudní dvůr proto ve svém rozhodnutí zdůraznil, že by mohla nastat situace, kdy by nezávisle na sobě byla přiznána náhrada újmy vnitrostátními soudy a SDEU, což by v posledku vedlo potenciálně k bezdůvodnému obohacení na straně žalobců. S tímto argumentem SDEU se nicméně není možné ztotožnit. Řízení na vnitrostátní úrovni totiž bylo přerušeno a Soudním dvorem EU zmiňované riziko bylo proto neexistentní. Na druhou stranu alespoň v teoretické rovině je možné o takové hrozbě, tj. hrozbě přiznání dvojí náhrady újmy, uvažovat. Každopádně řešení této hrozby by mělo spočívat daleko spíše v právu procesním nežli hmotném. Pokud by taková

[166] Je ovšem třeba připustit, že SDEU se ve své rozhodovací činnosti důsledně vyhýbá užití pojmu solidární odpovědnost. To ostatně platí o pojmu dílčí, sdílená či společná. Namísto toho vždy pouze hovoří o odpovědnosti členských států a odpovědnosti EU. V obecné rovině ovšem platí, že pokdu je k náhradě závazáno několik škůdců, měli by odpovídat společně a nerozdílně. Základním účelem takového přístupu je prohloubení odpovědnosti za újmy a zvýšená ochrana poškozeného a zabezpečení rychlé reparace této újmy. Pouze ve zvláštních případech by se měla uplatnit odpověnost dílčí. Není proto důvodů, proč by se solidární odpovědnost neměla uplatnit i v případě společné odpovědnosti EU a členských států. Viz OLIVER, Petr. Joint Liability of the Community and the Member States. In: HEUKELS, Tom a Alison MCDONNEL. *The Action for Damages in Community Law*. The Hague: Kluwer Law International, 1997, s. 288 a n.

situace reálně hrozila, nic by nebránilo Soudnímu dvoru EU v přerušení řízení.[167] Uvažovat by bylo lze rovněž o zastavení řízení pro překážku litispendence. Naproti tomu přijmout meritorní rozhodnutí ve věci samé a bez jakéhokoliv přesvědčivého argumentu určit, že odpovědnost EU je *de facto* subsidiární vůči odpovědnosti členských států, se však zdá naprosto nepřiměřené. V této souvislosti by rovněž neměl být opomenut jeden důležitý aspekt, který zdůrazňuje T. Hartley. Co kdyby se stejně jako unijní soud zachovaly i soudy vnitrostátní? Co kdyby odmítly rozhodnout o náhradě újmy, dokud nerozhodne SDEU?[168] S ohledem na primát unijního práva se dnes takový závěr zdá jako nepravděpodobný. Nicméně rozhodnutí ve věci *Kampffmeyer* bylo přijato v roce 1967. Je sice pravdou, že v této době byla již některá klíčová rozhodnutí SDEU přijata,[169] avšak celá řada jiných klíčových rozhodnutí unijních i vnitrostátních soudů stran této problematiky ještě neexistovala.[170] Připomínka T. Hartleyho se proto nemusela v té době zdát tolik lichou, jakou se může jevit dnes.[171]

Asi nebude přespříliš překvapivé sdělení, podle kterého bylo rozhodnutí ve věci *Kampffmeyer* vystaveno značné kritice ze strany odborného diskurzu. Tato kritika se přitom soustředila ještě na jeden aspekt rozhodnutí ve věci *Kampffmeyer*, který zde doposud nebyl zmíněn – na diskriminaci poškozených. Vzhledem k rozdílnosti vnitrostátní procesní úpravy, zde totiž existovala reálná možnost, že realizace práva domáhat se náhrady újmy bude ve stejných skutkových případech značně rozdílná (z pohledu efektivity, rychlosti a nákladů), a to pouze v závislosti na státní příslušnosti poškozeného (resp. v závislosti na tom, který členský stát byl za újmu spoluzodpovědný a jehož soudy jsou proto k projednání nároků příslušné).[172]

S vědomím zde uvedené kritiky je proto velmi obtížné pochopit judikaturu ve věci *Kampffmeyer*. Nicméně jakkoliv samotný SDEU na toto téma v rozsudku *Kampffmeyer* mlčí, pravděpodobně bylo toto rozhodnutí motivováno obavou, aby EU v posledku nenesla náklady na náhradu újmy pouze na svých bedrech. V unijním právu totiž v zásadě absentuje formální protředek, který by umožnil EU domoci se po členském státu, který odpovídá za způsobenou

[167] Koneckonců tak SDEU v kauze *Kampffmeyer* postupoval!
[168] HARTLEY, Trevor. *The Foundations of European Union Law*. Op. cit., s. 480.
[169] Např. rozsudek ze dne 15. července 1964, Costa, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66 nebo rozsudek ze dne 5. února 1963, Van Gend en Loos, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.
[170] V podrobnostech viz TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. *Právo Evropské unie*. Op. cit., s. 63-98.
[171] I když je zřejmé, že na takovotou situaci dopadá zákaz odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*). K tomuto zákazu viz RAITIO, Juha. *The Principle of Legal Certainty in EC Law*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003, s. 340 a n.
[172] Viz HARDING, Christopher. The choice of court problém in cases of non-contractual liability under EEC law. *Common Market Law Review*. 1979, s. 405-406 nebo HARTLEY, Trevor. Concurrent liability in EEC Law: A critical Review of Cases. *European Law Review.* 1977, s. 264-265.

újmu společně a nerozdílně, zaplacení spravedlivé části vyplacených náhrad (nehledě na to, že by mohlo být velmi obtížné určit jednotlivé podíly). Měli by ovšem na svých bedrech nést důsledky výše uvedeného jednotlivci? Je hlubokým přesvědčením autora tohoto textu, že nikoliv. Koneckonců v samotném případě *Kampffmeyer* byl výsledek pro jednotlivce takový, že teprve až po devíti letech se alespoň většina dovozců domohla nějaké náhrady.[173] Pro úplnost se uvádí, že dílčí motivací pro přijetí řešení *Kampffmeyer* pak mohla být i obava před zahlcením Soudního dvora EU žalobami na náhradu újmy.

Podobný případ, kdy se řešila otázka společné odpovědnosti členských států a EU, rozhodoval Soudní dvůr přibližně po pěti letech. Jednalo se o kauzu *Haegeman* z roku 1972. Haegeman byla belgická společnost, která dovážela do Belgie řecké víno v době, kdy samotné Řecko ještě nebylo členem poválečného integračního spolku, který vyústil až ve vznik EU. Na dovoz řeckého vína bylo nicméně uvaleno vyrovnávací opatření (poplatková povinnost), přičemž společnost Haegeman tvrdila, že toto opatření by mělo být prohlášeno za neplatné, neboť bylo v rozporu se smlouvou, kterou měla EU uzavřenou s Řeckem. Faktické dodržování uložené poplatkové povinnosti, přitom zajišťovaly příslušné belgické orgány.[174] Případ ve věci *Haegeman* se tak nápadně podobal případu ve věci *Kampffmeyer*. Byl zde ovšem jeden zásadní rozdíl. V roce 1970 přijala Rada rozhodnutí, podle kterého určité poplatky vybrané členskými státy byly příjmem unijního rozpočtu.[175] Jinými slovy řečeno, zatímco v případě *Kampffmeyer* byl příjemcem poplatků rozpočet příslušného členského státu, ve věci *Haegeman* byl příjemcem unijní rozpočet.[176] Tento zásadní rozdíl se ovšem na výsledku ve věci *Haegeman* nijak nepodepsal. Soudní dvůr EU totiž rozhodl, že vzhledem k okolnosti, že poplatky vybíraly vnitrostátní orgány, měla by se žalobkyně domáhat náhrady újmy proti těmto vnitrostátním orgánům u příslušného vnitrostátního soudu.[177]

Pokud bylo výše uvedeno, že je obtížně pochopit rozhodnutí SDEU ve věci *Kampffmeyer*, ještě mnohem těžší je pochopit jeho rozhodnutí ve věci *Haegeman*. Vždyť přeci dotčené poplatky byly vybírány na základě unijního práva a příjemcem těchto finančních prostředků byl unijní rozpočet (nikoliv národní rozpočet). Pokud tedy byly poplatky vybírány v rozporu

[173] V podrobnostech DURAND, Andrew. Restitution or Damages: National or European Court? *European Law Review*. 1/1976, s. 433.

[174] Viz rozsudek ze dne 25. října 1972, Haegeman, C-96/71, ECLI:EU:C:1972:88.

[175] Viz rozhodnutí Rady ze dne 21. dubna 1970 č. 70/243.

[176] Není zcela zřejmé, zdali všechny poplatky, které se ve věci *Haegeman* vybraly, nakonec doputovaly do unijního rozpočtu, avšak Soudní dvůr přijal domněnku, dle které k tomu došlo. Viz rozsudek ze dne 25. října 1972, Haegeman, C-96/71, ECLI:EU:C:1972:88, bod 9.

[177] Tamtéž, body 14-17.

s právem, bezdůvodné obohacení vzniklo na straně EU (nikoliv členského státu). Závěry Soudního dvora EU jsou proto jenom stěží pochopitelné.

Není bez zajímavosti, že společnost Haegeman se rovněž domáhala i další náhrady újmy, kterou utrpěla v přímé souvislosti s nezákonně vybíranými poplatky (ušlý zisk aj.). Soudní dvůr ovšem ve vztahu k náhradě této další újmy rozhodl, že přiznat tuto náhradu není v současnosti možné, neboť tato náhrada újmy je odvislá od rozhodnutí o neplatnosti dotčeného právního aktu, na základě kterého byly poplatky vybírány. Někteří komentátoři k tomu uvádí, že SDEU měl patrně na mysli, že by se žalobkyně měla domáhat nejprve náhrady újmy na vnitrostátní úrovni, kde v rámci vnitrostátního řízení by bylo možné podat předběžnou otázku, v rámci které by se Soudní dvůr vyjádřil k možné neplatnosti dotčeného unijního aktu. Teprve poté by se mohla žalobkyně domáhat náhrady újmy i vůči EU.[178] Takovýto závěr je ovšem zcela absurdní (z pohledu jednotlivce) a ukazuje nejenom na nesmyslnost judikatury SDEU ve věci *Haegeman*, nýbrž i v souvisejících případech.[179] Proto jej také Soudní dvůr v případě *Merkur* výslovně odmítl.[180]

Jakkoliv od rozhodnutí ve věci *Haegeman* již uplynulo mnoho času a jakkoliv na jeho adresu zazněla v minulosti kritika i ze strany generálních advokátů,[181] dědictví tohoto rozsudku je v unijním právu patrné doposud. V současnosti je tak možné rozeznávat v otázce společné odpovědnosti EU a členských států tři situace (kdy rozhodným kritériem je charakter způsobené újmy). Zaprvé se jedná o případy, kdy újma byla způsobená tím, že poškozený musel zaplatit protiprávně členskému státu určitou peněžní částku. Zadruhé se jedná o případy, kdy způsobená újma spočívá v protizákonném odmítnutí orgánů členského státu učinit platbu (typicky v oblasti společné zemědělské politiky) ve prospěch poškozeného (či obecně o situaci, kdy jsou orgány členského státu nečinné). A konečně zatřetí se jedná o všechny zbývající případy (které zahrnují zejména vznik skutečné škody). Každý z těchto případů musí být zvažován samostatně, přičemž ve všech těchto případech musí figurovat rovněž protiprávnost přičitatelná EU, jinak by nebylo lze vůbec o společné odpovědnosti uvažovat.[182]

---

[178] Viz HARTLEY, Trevor. *The Foundations of European Union Law*. Op. cit., s. 482.

[179] Viz rozsudek ze dne 15. července 1963, Plaumann, 25/62, ECLI:EU:C:1963:17.

[180] Viz rozsudek ze dne 24. října 1973, Merkur, C-43/72, ECLI:EU:C:1973:108. Není bez zajímavosti, že těsně před přijetím rozhodnutí ve věci *Haegeman* podrobil GA Dutheillet de Lamothe možnost, kterou naznačil SDEU ve věci *Haegeman*, drtivé kritice. Viz stanovisko GA Dutheillet de Lamothe ve věci rozsudku ze dne 13. června 1972, Compagnie d'approvisionnement, de transport a de crédit, C-9/71, ECLI:EU:C:1972:43,

[181] Viz stanovisko GA Reischla ve věci rozsudku ze dne 2. července 1974, Holz & Willemsen, C-153/73, ECLI:EU:C:1974:70.

[182] Viz HARTLEY, Trevor. *The Foundations of European Union Law*. Op. cit., s. 483.

První shora popsaný případ vychází ze skutkových okolností případu *Kampffmeyer*. Logika případu *Kampffmeyer* se přitom v unijním právu uplatňuje doposud v tom slova smyslu, že pokud byla újma způsobena vybráním poplatku, který byl vybírán na základě vnitrostátního právního aktu, jenž se opíral o později zrušený unijní právní akt (resp. neplatný unijní právní akt), příslušné k rozhodování o náhradě újmy jsou vnitrostátní soudy (*ergo* tuto náhradu poskytují členské státy).[183] Pro úplnost budiž pouze řečeno, že v případě *Kampffmeyer* SDEU zcela nevyloučil možnost, že by byl příslušný k projednání žaloby na náhradu újmy, která byla způsobena protiprávním vybráním poplatku. V pozdější judikatuře tento svůj názor ovšem opustil a rozhodl, že žaloby na náhradu újmy vůči EU jsou v těchto případech nepřípustné.[184]

Druhý shora popsaný případ, který se týká situace, kdy členský stát odmítne protiprávně učinit plnění ve prospěch konkrétních jednotlivců, a to v souladu s unijním právním aktem, který je později prohlášen za neplatný (popř. se jedná o situace, kdy členský stát nepřijme příslušný akt kupříkladu z důvodu absence příslušného unijního právního aktu, o který by se měl vnitrostátní právní akt opírat). V těchto případech jsou rovněž příslušné k projednání nároků poškozených vnitrostátní soudy.[185] Výjimku z toho nicméně představují situace, kdy by nebylo možné na základě rozhodnutí Soudního dvora EU, které bylo vyneseno v rámci řízení o předběžné otázce (a které se týkalo otázky neplatnosti dotčeného unijního práva, jehož zrušení tvoří podklad pro vnitrostátní soud pro rozhodnutí otázky náhrady újmy), rozhodnout na vnitrostátní úrovni tak, aby byla přiznána náhrada újmy.[186]

Ve vztahu k oběma popsaným situacím je ovšem třeba říci, že jakkoliv by měly být příslušné k projednání nároků jednotlivcům vnitrostátní soudy – a odpovědnost EU by se tudíž neměla uplatnit – SDEU rovněž připustil z tohoto pravidla výjimku. Tato výjimka je vázána na situaci, kdy zde na úrovni vnitrostátního práva neexistují adekvátní procesní prostředky, které by umožnily jednotlivcům domoci se náhrady újmy. Dlužno poznamenat, že pokud by i v těchto případech SDEU odmítal přiznat jednotlivcům náhradu újmy, při existenci zjevné protiprávnosti přičitatelné EU, jednalo by se o odepření přístupu k soudu. Ilustrativní příkladem je v tomto ohledu kauza ve věci *Roquette*.[187] V této věci se několik francouzských vývozců obilí domáhalo zrušení unijního právního aktu, na základě kterého byly od vývozců vybírány

[183] Viz rozsudek ze dne 18. března 2010, Trubowest Handel, C-419/08 P, ECLI:EU:C:2010:147, body 20-26 a odkazy na judikaturu tam uvedené.

[184] Viz výše analyzované rozhodnutí ve věci *Haegeman* a dále viz rozsudek ze dne 13. března 1992, Vreugdenhil, C-282/90, ECLI:EU:C:1992:124, bod 12.

[185] Viz rozsudek ze dne 27. září 1988, Asteris, C-106/87, ECLI:EU:C:1988:457, bod 25.

[186] Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2004, Cantina, T-166/98, ECLI:EU:T:2004:337, body 112-116 a odkazy na judikaturu tam uvedené.

[187] Srov. rozsudek ze dne 12. dubna 1984, Unifrex, C-281/82, ECLI:EU:C:1984:165, bod 11.

poplatky. Vývozci podali žalobu u vnitrostátního soudu, pomocí které se domáhali vrácení (dle jejich názoru) neoprávněně vybraných poplatků. Vnitrostátní soud v rámci probíhajícího řízení položil předběžnou otázku, přičemž Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce rozhodl o neplatnosti dotčeného unijního práva.[188] Na vnitrostátní úrovni se nicméně žalobci náhrady své újmy nedomohli, neboť francouzské soudy rozhodly, že není možné vrátit jakékoliv poplatky vybrané před autoritativním rozhodnutím Soudního dvora, kterým se zrušil dotčený unijně právní akt, na základě něhož se tyto poplatky vybíraly.[189] Soudní dvůr proto rozhodl o přípustnosti žaloby na náhradu újmy proti EU, i když nakonec byl nárok žalobců vnitrostátními soudy zamítnut.

Rozhodnutí ve věci *Roquette* je nicméně vzhledem ke svým okolnostem poněkud neobvyklé. Mnohem častější budou situace, kdy zde bude nečinnost na straně EU (která např.nepřijme rozhodnutí), jež povede k nečinnosti vnitrostátních orgánů (které by na základě nepřijatého rozhodnutí EU měly bývaly něco učinit), v důsledku čehož vznikne jednotlivcům újma. Za těchto okolností pochopitelně nemůže vnitrostátní soud rozhodnout o nečinnosti vnitrostátních orgánů, tj. nemůže situaci posuzovat, jako kdyby zde nebyla nečinnost na úrovni unijní (tj. jako kdyby zde existovala neexistující rozhodnutí EU). V těchto případech proto nebude pro poškozené možné domáhat se náhrady újmy u vnitrostátního soudu (nebude zde protiprávnosti přičitatelná členskému státu) a jedinou cestou pro ně tak bude domáhat se náhrady újmy u soudu unijních.[190]

Ve vztahu k prvním dvěma výše popsaným případům lze proto uzavřít, že v případě spoluodpovědnosti EU a členského státu bylo Soudním dvorem EU dovozeno, že je třeba nejprve vyčerpat opravné prostředky směřující proti členskému státu u vnitrostátních soudů, a teprve poté může Soudní dvůr EU rozhodovat o zbytkové odpovědnosti EU.[191] I EU tak v některých případech může v rámci společné odpovědnosti poskytovat náhradu újmy, která byla bezprostředně způsobena vnitrostátními orgány.[192]

Konečně co se týče třetího shora popsaného případu (jedná se o případy, kdy zde vznikne skutečná újma např. v důsledku nutnosti vzít si krátkodobou půjčku), SDEU v těchto věcech

[188] Viz rozsudek ze dne 15. října 1980, Roquette, C-145/79, ECLI:EU:C:1980:234.

[189] Viz rozsudek ze dne 30. května 1989, Roquette frères, C-20/88, ECLI:EU:C:1989:221, body 14-17. Dlužno poznamenat, že situace stran úroků, nákladů na bankovní zároku nebo nákladů na právní zastoupení je značně nejasná. V podrobnostech viz BIONDI, Andrea a Martin FARLEY. *The right to damages in European law*. Op. cit., s. 389 a n.

[190] Viz rozsudek ze dne 26. listopadu 1996, T. Port, C-68/95, ECLI:EU:C:1996:452. Srov. rozsudek ze dne 27. ledna 1976, IBC, C-46/75, ECLI:EU:C:1976:10.

[191] Viz rozsudek ze dne 7. července 1987, CNTA, C-89/86, ECLI:EU:C:1987:337.

[192] Viz rozsudek ze dne 10. března 2004, Malagutti-Vezinhet, T-177/02, ECLI:EU:T:2004:72, body 26-31.

dovodil, že je možné žalovat přímo EU.[193] Základním judikátem, ve kterém se SDEU věnoval této otázce je rozhodnutí ve věci *Dietz*. V této kauze uzavřela německá firma smlouvu na dovoz cukru do Itálie. Poté co byla smlouva uzavřena, avšak dříve nežli skutečně došlo k exportu cukru, byly zavedeny vývozní poplatky na vývoz do Itálie. V důsledku této nově zavedené poplatkové povinnosti se stal vývoz cukru do Itálie pro společnost Dietz ztrátový. Společnost Dietz pak podala žalobu na EU, neboť dle jejího názoru bylo zavedení poplatkové povinnosti na vývoz v rozporu s principem legitimních očekávání.[194] Soudní dvůr poté rozhodl, že společnost Dietz se nemůže domáhat vrácení vybraného poplatku, nicméně pokud mu v souvislosti s vybraným poplatkem vznikla skutečná škoda, může se domáhat náhrady této škody.[195] Stejně soud rozhodl např. i v případě *Dumortier*[196] nebo *Nölle*[197].

Řešení přijaté Soudní dvorem EU je tak zvláštní v tom slova smyslu, že jakkoliv SDEU nepopírá přičitatelnost protiprávnosti EU (a s tím související újmy), ve skutečnosti tuto odpovědnost limituje pomocí procesního práva tak, že ji na svých bedrech nesou členské státy. Nabízí se proto otázka, kterak se mohou členské státy domoci vyrovnání u EU ve shora popsaných případech společné odpovědnosti. Vždyť by zde přeci byl zásadní rozpor s čl. 4 odst. 3 SEU (tj. s principem loajální spolupráce), pokud by taková možnost v unijním právu zcela absentovala.[198] Koneckonců i v případě *Eurico* samotný SDEU zdůraznil, že pokud je zde protiprávnost přičitatelná EU, v důsledku které vznikne újma jednotlivcům, v posledku musí na svých bedrech nést náhradu této újmy samotná EU.[199]

Pokud by měla být zvažována možnost, že by se členské státy domáhaly vyrovnání s EU v těch případech, kdy zde byla společná odpovědnost, přičemž náhradu újmy způsobené čím, jak? nesl pouze spoluodpovědný členský stát, musely by být naplněny dvě podmínky. Předně by zde musela existovat společná odpovědnost, tj. musela by zde být protiprávnost přičitatelná EU, v důsledku které vznikla újma. Dále pak by zde musel existovat rozsudek vnitrostátního soudu, kterým by byla přiznána náhrada újmy jednotlivcům právě z titulu společné odpovědnosti EU a členského státu, přičemž toto vnitrostátní rozhodnutí by bylo v souladu s právem unijním.[200]

---

[193] Viz rozsudek ze dne 14. ledna 1987, Zuckerfabrik Bedburg, C-281/84, ECLI:EU:C:1987:3, body 10-12.

[194] Již dříve přitom SDEU rozhodl o přípustnosti takovýchto žalob. Viz rozsudek ze dne 7. července 1987, CNTA, C-89/86, ECLI:EU:C:1987:337.

[195] Viz rozsudek ze dne 21. června 1979, Dietz, C-126/76, ECLI:EU:C:1977:211, body 3-7.

[196] Viz rozsudek ze dne 4. října 1979, Dumortier, C-64/76, ECLI:EU:C:1979:223, body 6-7.

[197] Viz rozsudek ze dne 18. září 1995, T-167/94, Nölle, ECLI:EU:T:1995:169, body 41-42.

[198] Blíže k tomuto principu viz TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. Op. cit., s. 68 a n.

[199] Viz rozsudek ze dne 18. října 1984, Eurico, C-109/83, ECLI:EU:C:1984:321, bod 19.

[200] Viz OLIVER, Petr. Joint Liability of the Community and the Member States. In: HEUKELS, Tom a Alison MCDONNEL. *The Action for Damages in Community Law*. The Hague: Kluwer Law International, 1997, s. 295.

Možnost členského státu domoci se vyrovnání EU v případě společné odpovědnosti ovšem naráží na zřejmý procesní limit. Soudní dvůr EU totiž nemá pravomoc rozhodovat o odpovědnosti členských států.[201] Stejně tak ovšem nemají pravomoc vnitrostátní soudy rozhodovat o odpovědnosti EU. Však mělo-li by kdy dojít k vyrovnání mezi členským státem a EU v případě společné odpovědnosti, bylo by nezbytné určit, kdo jaký díl odpovědnosti ponese. A. Biondi a M. Farley v tomto ohledu navrhují, že by bylo možné tento problém řešit v rovině legislativní, resp. v rovině sekundárního práva.[202]

Nicméně i pokud by byla zvolena cesta legislativní, nabízí se otázka, jak by se mohly členské státy domoci vyrovnání, pokud by EU odmítla toto vyrovnání v rozporu s příslušnými právními normami poskytnout. Generální advokát Darmon v této souvislosti nabídl, že pokud by např. Komise odmítla zaplatit členskému státu spravedlivou částku z titulu společné odpovědnosti, mohl by se dotčený členský stát domáhat vyslovení neplatnosti takovéhoto rozhodnutí u SDEU.[203] Pokud by se přistoupilo na tuto logiku, společně s P. Oliverem by bylo možné dodat, že stejně tak by přicházela v úvahu žaloba na nečinnost podle čl. 265 SFEU, pokud by EU odmítla ve věci spravedlivého vyrovnání v kontextu společné odpovědnosti cokoliv učinit.[204] Pro úplnost budiž řečeno, že stejně tak by pochopitelně bylo lze uvažovat o podání žaloby na náhradu újmy dle čl. 268 SFEU. Všechny tyto možnosti ovšem ve skutečnosti i tak mohou představovat pouze slepou cestičkou. Jak totiž bylo zdůrazněno v předcházejícím odstavci, unijní soudy nemají pravomoc rozhodovat o odpovědnosti členských států, přičemž aplikace všech shora zmíněných procesních prostředků s sebou takové rozhodování přináší (pochopitelně v závislosti na konkrétní formulaci unjněprávního aktu, který by měl otázku společné odpovědnosti řešit). Navíc zajisťovat spravedlivé vypořádání pomocí přijetí právních předpisů je značně nepraktické, neboť legislativní roces může trvat

[201] Viz čl. 19 odst. 1 SEU.

[202] *In concreto* navrhují využití mechanismů zakotvených v nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (toto nařízení bylo nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008) a dále v nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 94/728/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství (toto nařízení bylo nahrazeno nařízením Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z DPH a HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků). V podrobnostech BIONDI, Andrea a Martin FARLEY. *The right to damages in European law*. Op. cit., s. 196. Dále viz stanovisko GA Manciniho ve věci rozsudku ze dne 26. února 1986, Krohn, C-175/84, ECLI:EU:C:1986:435.

[203] Viz stanovisko GA Darmona ve věci rozsudku ze dne 13. března 1992, Vreugdenhil, C-282/90, ECLI:EU:C:1992:12, bod 18.

[204] Viz OLIVER, Petr. Joint Liability of the Community and the Member States. Op. cit., s. 295.

značně dlouho. Proto ani legislativní cesta nemůže představovat naprosto uspokojivé řešení daného problému, i když je nezbytné připustit, že částečně by bylo možné se pomocí této cesty s otázkou spravedlivého vyrovnání vypořádat.

V případě společné odpovědnosti členských států a EU tak neexistuje mechanismus, který by spolehlivě zajistil spravedlivé vypořádání podílu odpovědnosti a s tím související rozdělení břemene nesení náhrady újmy. I toto byl možná jeden z důvodů, proč SDEU podmínil možnost domáhat se náhrady újmy po EU v případech společné odpovědnosti EU a členských států vyčerpáním všech dostupných vnitrostátních prostředků. Pokud by zde totiž taková podmínka nebyla a žalobci by si mohli vybírat, u koho budou svůj nárok uplatňovat a častěji by jej uplatňovali u EU, ta by pak musela nést tyto náhrady ze svého, neboť by neměla ve svých rukách prostředek, kterak by se mohla domoci vyrovnání se s členským státem.[205] Podle judikatury Soudního dvora EU však nic takového možné není a následky společné odpovědnosti v podobě povinnosti platit náhradu způsobené újmy tak na svých bedrech nesou členské státy.[206]

Ve vztahu ke společné odpovědnosti členských států a EU lze proto uzavřít, že judikatura Soudního dvora EU není v této podoblasti odpovědnostního práva vůči jednotlivcům příliš přívětivá. Jistě by bylo lze argumentovat tím, že tento přístup SDEU je do značné míry dán tím, že zde fakticky neexistuje soud, který by měl pravomoc rozhodovat zároveň o odpovědnosti EU a zároveň o odpovědnosti členských států (přičemž vytvoření takovéhoto soudu by bylo s ohledem na zájmy jednotlivců ideální – reálné to ovšem v žádném případě z mnoha důvodů není). Nicméně v některých případech se nelze ubránit dojmu, že SDEU obětoval zájmy jednotlivců na náhradu újmy, aby ochránil zájmy EU.

3.1.2. Dostatečná závažnost

Jak bylo uvedeno v části věnované genezi mimosmluvní odpovědnosti, po rozhodnutí ve věci *Bergaderm* platí, že z hlediska dostatečné závažnosti je třeba zkoumat prostor k uvážení, který měla EU k dispozici. V této souvislosti je tak třeba zaprvé zkoumat, co se rozumí prostorem k uvážení. Zadruhé pak určit, kdy překročení prostoru k uvážení je dostatečně závažné, aby konstituovalo (za splnění ostatních podmínek) mimosmluvní odpovědnost EU.

[205] A že s ohledem na situaci v některých členských státech stran náhrady újmy způsobené mocí veřejnou je velice pravděpodobné, že by celá řada jednotlivců volila možnost domáhat se újmy raději po EU.

[206] Zajímavé je v tomto ohledu srovnání s tím, jak se podobná situace řeší v rámci mezinárodního práva veřejného. Viz HOFFMEISTER, Frank. Litigation against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations? *European Journal of International law*. 3/2010, s. 723-747.

Co se týče definice prostoru k uvážení, platí, že charakter aktu není rozhodující (tj. je zcela lhostejno, zdali se jedná o akt legislativní, či nelegislativní, popř. o akt individuální, či nikoliv).[207] Samotný prostor k uvážení je SDEU chápán v návaznosti na legitimní volby politiky v té které oblasti. Projevuje se zde tak významnou měrou dědictví rozhodnutí ve věci *Schöppenstedt.* Jakkoliv je totiž toto rozhodnutí překonané, neustále je možné najít jeho logiku v příslušné judikatuře SDEU, jak bude demonstrováno na následujících případech. Úvodem budiž zdůrazněno, že prostor k uvážení je možné typicky chápat jako situaci, kdy unijní právo poskytuje oprávnění za určitého skutkového stavu rozhodnout různým způsobem (vybrat z několika možných a přípustných řešení to, které je nejúčelnější) nebo kdy unijní právo poskytuje úplnou možnost volby, zda určitého cíle dosáhnout.

Jedním z typických případů, kdy SDEU zdůraznil, že se EU těší značnému prostoru k uvážení, byl rozsudek ve věci *Dieckmann*.[208] V této kauze se jednalo o rozhodnutí Komise vyloučit stát ze seznamu třetích zemí, z nichž bylo povoleno dovážet rybí produkty. Toto rozhodnutí přitom bylo přijato v oblasti společné zemědělské politiky, o které bylo rozhodnuto, že pokud EU vykonává své pravomoci v rámci této oblasti, těší se značnému prostoru k uvážení.[209] Jiné příklady zahrnující situace, kdy SDEU rozhodl o existenci prostoru k uvážení, mohou být rozhodnutí z oblasti realizace vnitřního trhu.[210]

O tom, že ne vždy musí být nutně jasné, zdali zde prostor k uvážení je, či není, svědčí rozhodnutí ve věci *Staelen*. Tato kauza se týkala povinnosti Evropského veřejného ochránce práv postupovat s řádnou péčí při vyřizování stížností. Tribunál v této věci dovodil, že Evropský veřejný ochránce práv v tomto konkrétním případě nedisponuje prostorem pro uvážení, pokud jde o dodržení zásady řádné péče. K prokázání dostatečně závažného porušení proto mělo dle Tribunálu postačit prosté porušení zásady řádné péče.[211] Soudní dvůr se ovšem s názorem Tribunálu neztotožnil, když upozornil, že Evropský veřejný ochránce práv má vzhledem

[207] Viz rozsudek ze dne 19. dubna 2012, Artegodan, C-221/10 P, ECLI:EU:C:2012:216. K rozdílu mezi jednotlivými druhy aktů viz TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Op. cit., s. 110 a n. Dlužno pozanamenat, že skutečnost, že určitý akt se bezprostředně a osobně dotýká určitého jednotlivce ve smyslu čl. 263 SFEU, sám o sobě neznamená, že pro účely řízení o žalobě na náhradu újmy se automaticky jedná o nelegislativní akt. Viz rozsudek ze dne 11. února 1999, Antillean Rice Mills, C-390/95 P, ECLI:EU:C:1999:66, body 56-59.

[208] Viz rozsudek ze dne 23. října 2001, Dieckmann, T-155/99, ECLI:EU:T:2001:256, body 48-56.

[209] Ochrana prostoru k uvážení v rámci jiných politik je dobře patrná např. z rozsudku ze dne 20. března 2001, Cordis, T-18/99, ECLI:EU:T:2001:95, bod 75 nebo z rozsudku ze dne 10. dubna 2002, Lamberts, T-209/00, ECLI:EU:T:2002:94, bod 79.

[210] Rozsudek ze dne 20. března 2001, Cordis, T-18/99, ECLI:EU:T:2001:95, bod 75 nebo rozsudek ze dne 20. února 2002, Förde-Reederei, T-170/00, ECLI:EU:T:2002:34, bod 46.

[211] Viz rozsudek ze dne 29. dubna 2015, Staelen, T-217/11, ECLI:EU:T:2015:238, bod 86.

ke zvláštnostem jeho funkce naopak široký prostor pro uvážení při vyřizování stížností.[212] Není bez zajímavosti, že v tom samém rozhodnutí Soudní dvůr Tribunálu vytknul, že ne zcela správně pochopil posuzování dostatečné závažnosti, když se opomenul řádně vypořádat s tzv. vyvažujícími faktory, o kterých bude ve větší míře pojednáno v rámci následujícího textu.[213]

Pokud se jedná o překročení prostoru k uvážení, platí, že toto překročení je dostatečně závažné, pokud došlo k zjevnému a závažnému překročení mezí tohoto uvážení. Zpočátku se odborný diskurz domníval, že logika uplatňovaná SDEU bude následující. Čím širší míra úvahy rozhodujícího subjektu, tím menší pravděpodobnost dostatečně závažného porušení unijního práva. Naopak pokud rozhodující subjekt nebude vůbec disponovat prostorem k uvážení, měla by k dostatečné závažnosti stačit prostá protiprávnost.[214] Avšak pozdější judikatura SDEU vyvrátila tento předpoklad jako mylný.

Případů, kdy SDEU řešil, co by se mělo dít, pokud rozhodující orgán nedisponuje prostorem k uvážení, je několik. V jednom z prvních rozhodnutí ve věci *Camar* SDEU judikoval, že pokud EU disponuje jen značně omezeným, nebo dokonce nedisponuje žádným prostorem pro uvážení, může k prokázání existence dostatečně závažného porušení postačovat prosté porušení unijního práva.[215] Pár let po přijetí rozhodnutí ve věci *Bergaderm* se tak mohlo zdát (a odbornému diskurzu se tak zdálo), že pokud zde neexistuje žádný prostor k uvážení, podmínka dostatečné závažnosti je splněna kvaziautomaticky.[216] Již v roce 2007, v případě *Holcim*, však SDEU naznačil, že kromě prostoru k uvážení je třeba brát v úvahu i obtížnost použití nebo výkladu znění právních předpisů.[217] Odborný diskurz v této souvislosti začal hovořit o existenci tzv. vyvažujících faktorů, které mají zajistit dostatečnou ochranu akceschopnosti EU.[218] V návaznosti na rozhodnutí ve věci *Holcim* SDEU dále blíže rozebral tyto

---

[212] Viz rozsudek ze dne 4. dubna 2017, Staelen, C-337/15 P, ECLI:EU:C:2017:256, body 31-33.

[213] Tamtéž, body 41-45. O těchto vyvažujících faktorech bude v podrobnostech pojednáno níže; nicméně už nyní budiž řečeno, že i rozhodnutí ve věci Staelen jsou přímým svědectvím toho, že judikatura Soudního dvora EU tykající se mimosmluvní odpovědnosti EU neslyne přílišnou srozumitelností.

[214] Viz MICHAL, Bobek. Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství. Op. cit., s. 12 nebo Viz SIEBURGH, Carla. EU Law and non-conctractual liability of the Union, Member States and Individuals.Op. cit., s. 483.

[215] Viz rozsudek ze dne 10. prosince 2002, Camar, C-312/00 P, ECLI:EU:C:2002:736, bod 54 nebo rozsudek ze dne 16. prosince 2011, Enviro, T-291/04, ECLI:EU:T:2011:760, bod 124.

[216] Viz GUTMAN, Kathleen. The evolution of the action for damages against the EU and its place in the system of Judicial protection. Op. cit., s. 715. Srov. rozsudek ze dne 20. července 2016, Oikonomopoulos, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421.

[217] Viz rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Holcim, C-282/05 P, ECLI:EU:C:2007:226, bod 50.

[218] Viz GUTMAN, Kathleen. The evolution of the action for damages against the EU and its place in the system of Judicial protection. Op. cit., s. 716.

vyvažující faktory v rozhodnutích *Schneider*[219] a *MyTravel*[220]. Oba případy se přitom týkaly problematiky soutěžního práva, *in concreto* otázek role Komise při kontrole spojování soutěžitelů.

V případě *Schneider* založil žalobce svoji žalobu na dvou žalobních bodech. Zaprvé rozporoval hospodářskou analýzu, která sloužila jako základ pro hodnocení Komise ohledně slučitelnosti zamýšleného spojení soutěžitelů s unijním právem. Zadruhé tvrdil, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, resp. právo na účinnou obranu.[221] Komise v řízení před Tribunálem upozorňovala zejména na skutečnost, že pokud by měla být EU shledána odpovědnou za způsobenou újmu, byla by tím narušena její schopnost plně vykonávat funkci regulátora hospodářské soutěže, kterou jí svěřuje primární právo. Dle Komise zde totiž existuje něco jako brzdící účinek v podobě hrozby nesení nákladů na náhradu újmy dotčeným podnikům, který by mohl mít vliv na faktický výkon kontrolních pravomocí v oblasti spojování soutěžitelů.[222] Tribunál v tomto případě sice shledal nesplnění právní povinnosti na straně Komise, avšak zároveň rozhodl, že toto porušení, jakkoliv politováníhodné, může být vysvětleno objektivními nároky orgánu a jeho zaměstnanců v důsledku ustanovení upravujících kontrolu spojování podniků. Stran práva na náhradu újmy pak rozhodl, že právo na náhradu újmy vyplývající z jednání orgánu vzniká, pokud se toto jednání projeví aktem, jenž je zjevně v rozporu s právní normou a vážně poškozuje zájmy třetích osob, a nemůže být ani odůvodněno, ani vysvětleno zvláštními nároky, kterým objektivně podléhá služba v rámci běžného fungování.[223] Tribunál tak dal jasně na srozuměnou, že cílem právní úpravy mimosmluvní odpovědnosti EU by mělo být *inter alia* chránit rozhodovací prostor a volné uvážení, které musí v obecném zájmu požívat Komise v oblasti hospodářské soutěže jak ve svých účelných rozhodnutích, tak při výkladu a použití relevantních ustanovení primárního a sekundárního práv, aniž by třetí osoby nesly důsledky závažných a neomluvitelných nesplnění povinností.[224]

K prvnímu žalobnímu bodu Tribunál tedy uvedl, že v zásadě nemůže být vyloučeno, že zjevné a závažné vady, kterými trpí hospodářská analýza, jež tvoří základ rozhodnutí přijatých v rámci politiky hospodářské soutěže, mohou představovat porušení právní normy, jež je

[219] Viz rozsudek ze dne 16. července 2009, Schneider, C-440/07 P, ECLI:EU:C:2009:459.
[220] Viz rozsudek ze dne 9. září 2008, MyTravel, T-212/03, ECLI:EU:T:2008:315.
[221] Dlužno poznamenat, že žalobě na náhradu újmy předcházela rozhodnutí v rámci řízení o žalobách na neplatnost. Viz rozsudek ze dne 22. října 2002, Schneider, T-310/01, ECLI:EU:T:2002:254 a rozsudek ze dne 22. října 2002, Schneider, T-77/02, ECLI:EU:T:2002:255.
[222] Viz rozsudek ze dne 11. července 2007, Schneider, T-351/03, ECLI:EU:T:2007:212, bod 121.
[223] Tamtéž, body 123-124.
[224] Tamtéž, bod 125.

dostatečně závažné, aby založilo mimosmluvní odpovědnost EU.[225] Zároveň ovšem zdůraznil, že hospodářské analýzy prováděné v rámci spojování soutěžitelů jsou komplexní a intelektuálně náročné operace, jež mohou legitimně vykazovat určité nedostatky. Dále zdůraznil, že Komise disponuje prostorem pro uvážení za účelem udržování kontroly spojování soutěžitelů, resp. realizace politiky hospodářské soutěže. Z toho lze dovodit, že od Komise v této oblasti nelze očekávat naprosto stálou a neměnnou praxi provádění relevantních norem, když Komise musí mít nutně určitou volnost ve výběru ekonometrických nástrojů, kterými disponuje, jakož i ve výběru hledisek vhodných pro studium daného jevu.[226] Celý žalobní důvod pak Tribunál nakonec zamítl s poukazem na skutečnost, že chyby obsažené v hospodářské analýze nemohly mít jakýkoliv dopad na průběh řízení ani v důsledku toho způsobit žalobci újmu, která by se lišila od újmy případně způsobené porušením jejího práva na obhajobu.[227]

K porušení práva na obhajobu, tj. k druhému žalobnímu bodu, naopak Tribunál judikoval, že se Komise dopustila zjevného a závažného překročení prostoru k uvážení, kdy toto porušení není ani odůvodněno, ani vysvětleno zvláštními nároky, kterým objektivně podléhají služby Komise.[228] Tribunál tak v tomto konkrétním případě shledal dostatečně závažné porušení unijního práva[229] a přiznal žalobci právo na náhradu újmy. Komise podala proti rozhodnutí Tribunálu kasační opravný prostředek. Soudní dvůr potvrdil právní názor Tribunálu a rozhodl, že nelze přijmout argument Komise stran složitosti řešené situace.[230]

Přibližně rok poté rozhodoval Tribunál v kauze *MyTravel*.[231] I tento případ se věcně týkal problematiky spojování soutěžitelů.[232] I v tomto případě žalobce namítal chyby, kterých se měla dopustit Komise ve své hospodářské analýze. Tribunál v tomto rozhodnutí nicméně následoval logiku rozhodnutí ve věci *Schneider*, když rozhodl, že hospodářské analýzy nezbytné za účelem kvalifikace situace nebo operace podle práva hospodářské soutěže jsou obecně, jak z hlediska skutkových okolností, tak z hlediska úvah vycházejících z popisu skutkového stavu, složité a obtížné intelektuální postupy, mezi něž se mohou vloudit některé nedostatky, jako jsou odhady,

[225] Tamtéž, bod 129.
[226] Tamtéž, body 131-132.
[227] Tamtéž, body 133-138.
[228] Tamtéž, body 152 a 154.
[229] Tamtéž, bod 156.
[230] Viz rozsudek ze dne 16. července 2009, Schneider, C-440/07 P, ECLI:EU:C:2009:459, body 167-174. Dlužno poznamenat, že s ohledem na jiné podmínky nebyl žalobce nakonec úspěšný.
[231] Není bez zajímavosti, že Tribunál výslovně vyzval účastníky řízení, aby zvážily dopad rozhodnutí ve věci *Schneider* na kauzu ve věci *MyTravel*.
[232] I v tomto případě bylo dotčené rozhodnutí Komise zrušeno v rámci řízení podle čl. 263 SFEU. Viz rozsudek ze dne 28. června 2004, Airtours, T-342/99, ECLI:EU:T:2002:146.

nesoudržnosti nebo i některá opomenutí.[233] Tribunál tak zdůraznil nezbytnost zohlednit eventuality a obtíže, které jsou vlastní kontrole spojování soutěžitelů obecně a strukturám složitých oligopolů zvláště.[234] Nakonec Tribunál dospěl k závěru, že jakkoliv se Komise dopustila dílčích pochybení při vypracování hospodářské analýzy, která sloužila jako podklad k jejímu rozhodnutí ohledně spojení soutěžitelů, tato pochybení byla plně ospravedlnitelná okolnostmi konkrétního případu a jako taková nezakládala dostatečně závažné porušení unijního práva, které je vyžadováno pro přiznání náhrady újmy. Žaloba proto byla zamítnuta.[235]

Z obou rozebíraných rozhodnutí je tak patrná ochota Tribunálu přiznat žalobě na náhradu újmy postavení efektivního nástroje účinné soudní ochrany při současném respektování složitého postavení Komise jakožto regulatorního orgánu v oblasti práva hospodářské soutěže, resp. spojování soutěžitelů.[236] Z hlediska problematiky mimosmluvní odpovědnosti EU jsou nicméně oba tyto případy zajímavé z toho hlediska, že Tribunál i Soudní dvůr naznačily existenci vyvažujících faktorů, které je třeba brát v potaz při posuzování otázky dostatečně závažného porušení unijního práva (kromě samotného posuzování zjevného a závažného prostoru k překročení pravomocí). To samo o sobě mohlo být jen stěží překvapivé. Vždyť již v případě *Brasserie du pêcheur* (byť v kontextu mimosmluvní odpovědnosti členských států) Soudní dvůr rozhodl, že v případě posuzování dostatečné závažnosti porušení norem unijního práva je nezbytné přihlédnout ke stupni jasnosti a přesnosti porušené normy, rozsahu prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu nebo EU, úmyslné, nebo neúmyslné povaze spáchaného protiprávního jednání a vzniklé újmy, jakož i omluvitelnosti, nebo neomluvitelnosti případného nesprávného právního posouzení, a skutečnosti, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu EU, přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které jsou v rozporu s právem EU.[237]

Ve světle shora uvedené judikatury lze proto uzavřít, že rozhodnutí ve věci *Bergaderm* není nezbytně nutné chápat výlučně jako naprostý odklon od předcházející judikatury. Ve skutečnosti totiž SDEU ctil logiku rozhodnutí *Schöppenstedt* potud, pokud jde o legitimní ochranu akceschopnosti EU, a to pomocí oněch výše zmiňovaných vyvažujících faktorů. To je

[233] Viz rozsudek ze dne 9. září 2008, MyTravel, T-212/03, ECLI:EU:T:2008:315, body 80-84.
[234] Tamtéž, bod 85.
[235] Tamtéž, body 132-133.
[236] Blíže viz GUTMAN, Kathleen. The evolution of the action for damages against the EU and its place in the system of Judicial protection. Op. cit., s. 720-721 a odkazy na literaturu tam uvedené.
[237] Viz rozsudek ze dne 5. března 1996 Brasserie du pêcheur, C-46/93, ECLI:EU:C:1996:79, bod 56.

dobře patrné i z další judikatury, která byla přijata přibližně ve stejné době jako rozhodnutí ve věcech *Schneider* a *MyTravel*.[238]

Jednou ze slabin popsaného přístupu SDEU je však poněkud nejasný výklad příslušné judikatury.[239] Dokonce ani generální advokáti si svého času nebyli po nějakou dobu jistí, zda je samotná otázka překročení prostoru k uvážení klíčová z hlediska zkoumání dostatečné závažnosti, či zda překročení prostoru k uvážení je pouze jeden z faktorů, který může k dostatečné závažnosti vést.[240] O zmatečnosti dotčené judikatury svědčí např. rozhodnutí ve věci *CEVA*. V této věci totiž dospěl Tribunál k závěru, že zde existuje dostatečně závažné porušení unijního práva, aniž by zkoumal otázku překročení prostoru k uvážení. Soudní dvůr nicméně v rámci řízení o kasačním opravném prostředku toto rozhodnutí Tribunálu zrušil právě z toho důvodu, že se Tribunál nezabýval otázkou prostoru k uvážení. Sám poté rozhodl, že zde dostatečně závažné porušení unijního práva není, neboť Komise se nedopustila zjevného a závažného překročení svých pravomocí, a to vzhledem k okolnostem dotčeného případu.[241]

Naopak v případě *Holcim* Tribunál sice konstatoval, že Komise v rámci své činnosti se toliko omezovala na prosté uplatňování práva na základě skutkových poznatků, pročež prostá protiprávnost by mohla stačit k prokázání dostatečně závažného porušení unijního práva, avšak hned na to zkoumal další okolnosti vážící se k předmětné kauze (složitost případu), aby dospěl k závěru, že o dostatečně závažné porušení se nejedná.[242] Stejně se Tribunál zachoval i v případě *Medici Grimm*, kdy nejprve zkoumal prostor pro uvážení a konstatoval, že zde žádný takový prostor nebyl. Nicméně poté vzal v úvahu komplexnost situace, která má být upravena, obtížnost použití nebo výkladu ustanovení právních předpisů, stupeň jasnosti a přesnosti porušeného pravidla a úmyslnost nebo neomluvitelnost způsobeného právního pochybení a dovodil, že dostatečně závažné porušení unijního práva zde není.[243] Vyvrcholení této

[238] Viz rozsudek ze dne 25. ledna 2007, Robins, C-278/05, ECLI:EU:C:2007:56, body 70-82 a rozsudek ze dne 16. října 2008, Synthon, C-452/06, ECLI:EU:C:2008:565, body 39-43.

[239] O tomto nejasném výkladu svědčí krásně aplikace doktríny Francovich vnitrostátními soudy, kdy soudy jednotlivých členských států mají tendenci si aplikovat tuto doktrínu prizmatem svého vnitrostátního právního řádu, což se týká zejména podmínky dostatečné závažnosti vytýkané protiprávnosti. V podrobnostech viz CONDON, Rónán a Barend van LEEUWEN. Bottom Up or Rock Bottom Harmonization? Francovich State Liability in National Courts. Op. cit., s. 279-290.

[240] Viz stanovisko GA Légera ve věci rozsudku ze dne 30. září 2003, Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:207, body 134-137 nebo stanovisko GA Bota ve věci rozsudku ze dne 16. října 2008, Synthon, C-452/06, ECLI:EU:C:2008:393, bod 121-123.

[241] Viz rozsudek ze dne 12. července 2005, CEVA, C-198/03 P, ECLI:EU:C:2005:445, body 69-93.

[242] Viz rozsudek ze dne 21. dubna 2005, Holcim, T-28/03, CLI:EU:T:2005:139, body 41-51. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno v rámci řízení o kasačním opravném prostředku před Soudní dvorem. Viz rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Holcim, C-282/05 P, ECLI:EU:C:2007:226, body 206-220.

[243] Viz rozsudek ze dne 26. ledna 2006, Medici Grimm, T-364/03, ECLI:EU:T:2006:28, body 82-98.

judikaturní linie pak představuje rozhodnutí ve věci *Artegodan*, v rámci kterého SDEU potvrdil, že ani skutečnost, že zde neexistoval žádný prostor k uvážení, sama o sobě nemůže vést k závěru o dostatečně závažném porušení unijního práva. Vždy je totiž třeba zkoumat i naplnění vyvažujících faktorů, které byly zahrnuty do formulace „*porušení, kterého by se nedopustila běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa*“.[244] Není bez zajímavosti, že jakkoliv v rámci řízení o kasačním opravném prostředku Soudní dvůr potvrdil rozhodnutí Tribunálu, sám se formulaci zahrnující běžně obezřetnou a s řádnou péčí postupující správu vyhnul. Pokud tedy byla doktríně *Schöppenstedt* (po právu) vyčítána její nejasnost (tj. nebylo zcela zřejmé, na základě jakých kritérií určit, zda dotčený právní akt je normativním právním aktem, který s sebou nese volby hospodářské politiky), aplikace právních závěrů vyplývajících z rozhodnutí ve věci *Bergaderm* ve skutečnosti nebyla (alespoň z počátku) o mnoho jasnější, jak bylo shora demonstrováno na rozboru příslušné judikatury.[245]

Pokud jde o otázku dostatečné závažnosti, existuje ještě jedna kauza, která by měla být analyzována. Jedná se o případ *Sison*.[246] V této věci se jednalo o to, že proti panu Jose Marii Sisonovi byly použity tzv. chytré sankce (ang. *smart sanctions*). Podstatou těchto sankcí je zmražení majetků osob napojených na teroristy, aby se tak zabránilo financování teroristických akcí.[247] Pan Sison podal k SDEU žalobu, ve které se jednak domáhal zrušení těchto zvláštních opatření v rozsahu, v kterém se ho týkaly, a jednak podal návrh na náhradu újmy dle čl. 235 ES a 288 ES (nyní čl. 268 a 340 SFEU). Co se žaloby na neplatnost týče, tuto SDEU projednal v rámci tzv. zrychleného řízení, přičemž řízení tykající se žaloby na náhradu újmy přerušil do doby, než bude vyhlášen rozsudek v řízení o žalobě na neplatnost. V rámci řízení o žalobě na neplatnost SDEU panu Sisonovi vyhověl a předmětná zvláštní omezující opatření spočívající ve zmrazení finančních prostředků přijatá ve vztahu k žalobci zrušil.[248] Po vyhlášení rozsudku ve

[244] Viz rozsudek ze dne 3. března 2010, Artegodan, T-429/05, ECLI:EU:T:2010:60, body 59-62. V tomto rozhodnutí přitom Tribunál připomněl všechna předcházející rozhodnutí, která zde již byla zmiňována (tj. rozhodnutí ve věci *Schneider*, *Holcim*, *CEVA* i *MyTravel*). Soudní dvůr tento rozsudek potvrdil v rámci řízení o kasačním opravném prostředku. Viz rozsudek ze dne 19. dubna 2012, Artegodan, C-221/10 P, ECLI:EU:C:2012:216.

[245] Dlužno poznamenat, že užití formulace „běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa“ se vyhýbá Soudní dvůr doposud. V této souvislosti je zajímavé, že jakkoliv SDEU v případě *Brasserie du pêcheur* judikoval, že povinnost nahradit újmu jednotlivcům nemůže podléhat podmínce vycházející z pojmu zavinění, ve skutečnosti *de facto* ve své rozhodovací činnosti dospěl k tomu, že se „úmysl“ (tj. zavinění) zkoumá, a to sice v rámci aplikace testu „běžně obezřetné a s rádnou péčí postupující správy“. Viz rozsudek ze dne 5. března 1996 Brasserie du pêcheur, C-46/93, ECLI:EU:C:1996:79, bod 75-80.

[246] Viz rozsudek ze dne rozsudek ze dne 23. listopadu 2011, Sison, T-341/07, ECLI:EU:T:2011:687.

[247] V podrobnostech SVOBODA, Pavel. Kadi 2010: další kapitola protiteroristické judikatury Soudního dvora EU. *Právní rozhledy.* 25/2010, s. 887 a n.

[248] Důvodem tohoto zrušení bylo nesplnění zákonné podmínky uvedené v čl. 2 odst. 3 nařízení 2580/2001 a v čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931. SDEU tak dal za pravdu žalobci, který tvrdil, že rozhodnutí Raad van State z 21. února 1995 a rozhodnutí Rechtbank z 11. září 1997, které se týkaly žádosti pana Sisona o přiznání

věci zrušení veškerých zvláštních omezujících opatření přijatých ve vztahu k žalobci pokračoval SDEU v řízení ohledně návrhu na náhradu újmy.

Podmínku spočívající v protiprávnosti jednání vytýkaného orgánům podrobil SDEU ve svém judikátu rozsáhlé analýze. Konkrétně k ní *inter alia* poznamenal, že samotné určení protiprávnosti právního aktu nepostačuje, jakkoliv je samotná protiprávnost politováníhodná, k tomu, aby byla naplněna podmínka vzniku odpovědnosti EU týkající se protiprávnosti jednání vytýkaného orgánům.[249] K připuštění, že je splněna podmínka vzniku mimosmluvní odpovědnosti EU spočívající v protiprávnosti jednání, totiž judikatura vyžaduje, aby bylo prokázáno dostatečně závažné porušení normy, jejímž předmětem je přiznání práv jednotlivcům.[250]

Důvody, proč samotná protiprávnost aktu nestačí, shrnul SDEU následovně. Cílem požadavku dostatečně závažného porušení je, aby riziko, že bude nutné odškodnit újmu tvrzenou dotyčnými osobami, nenarušilo schopnost orgánů plně vykonávat své pravomoci v obecném zájmu jak v rámci normativní činnosti nebo hospodářskopolitických rozhodnutí, tak v oblasti jeho správní pravomoci.[251] Rozhodující kritérium, na základě něhož lze určit, zda je tento požadavek splněn, či nikoliv, je skutečnost, zda dotčený orgán zjevným a závažným způsobem překročil meze kladené jeho posuzovací pravomoci, či nikoliv. V zásadě přitom platí, že pokud dotyčný orgán disponuje pouze značně omezeným, nebo dokonce žádným prostorem pro uvážení, může k prokázání existence dostatečně závažného porušení postačovat pouhé porušení práva EU.[252] Jinak řečeno, v případě absence prostoru pro uvážení by bylo lze uvažovat o jakémsi kvaziautomatickém nástupu mimosmluvní odpovědnosti EU, jak už bylo zmiňováno výše[253] (pochopitelně pouze za předpokladu splnění i ostatních podmínek, které se

---

postavení uprchlíka, nepředstavují rozhodnutí příslušných orgánů ve smyslu čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931. Viz rozsudek ze dne 11. července 2007, Sison, T-47/03, ECLI:EU:T:2007:207.

[249] Srov. rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Holcim, C-282/05 P, ECLI:EU:C:2007:226, bod 47.

[250] Viz rozsudek ze dne rozsudek ze dne 23. listopadu 2011, Sison, T-341/07, ECLI:EU:T:2011:687, bod 31. Co se týče otázky toho, zda předmětná ustanovení přiznávají práva jednotlivcům, s tou se vypořádal SDEU v bodech 51 a 52 rozsudku. Srov. rozsudek ze dne 4. července 2000, Bergaderm, C-352/98 P, ECLI:EU:C:2000:361, bod 42.

[251] Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2011, Sison, T-341/07, ECLI:EU:T:2011:687, bod 34.

[252] Tamtéž, bod 35. V podrobnostech AALTO, Pekka. *Public liability in EU law*. Op. cit., s. 86-91.

[253] V bodě 40 téhož rozsudku SDEU připomněl, že porušení unijního práva je zjevně závažné vždy, pakliže přetrvává i přes vyhlášení rozsudku určujícího vytýkané nesplnění povinnosti, rozsudku v řízení o předběžné otázce nebo i přes ustálenou judikaturu v dané oblasti, z nichž vyplývá protiprávní povaha dotčeného jednání. Viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, ECLI:EU:C:2007:161, bod 120.

k mimosmluvní odpovědnosti EU váží).[254] Nicméně SDEU k tomu výslovně uvádí, že zcela v souladu se shora popsanou judikaturou ve věci *Artegodan*u, žádnou automatickou souvislost mezi neexistencí prostoru pro uvážení dotyčného orgánu a kvalifikací protiprávního jednání jako dostatečně závažného porušení práva EU nelze *a priori* z judikatury SDEU dovozovat.

Nakonec SDEU dospívá k závěru, že Rada v této konkrétní věci prostor pro uvážení neměla.[255] Zdůrazňuje přitom fakt, že omezující opatření Rady mají za cíl provedení rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 1373 (2001) ze dne 28. září 2001.[256] Samotná protiprávnost ovšem dostatečně závažná není, neboť je třeba vzít v úvahu zvláštní obtížnost související s výkladem a použitím předmětných ustanovení.[257] S ohledem na složitost právních a skutkových posouzení vyžadovaných k řešení daného případu, lze porušení práva EU Radou, třebaže jasně prokázané, vysvětlit zvláštními překážkami a odpovědností, s nimiž se musel tento orgán vypořádat. Takovéto porušení proto představuje nesprávnost, které by se za obdobných okolností mohla dopustit kterákoliv běžně obezřetná správa postupující s řádnou péčí. Dotčené porušení proto nelze považovat za dostatečně závažné porušení práva EU, které může založit mimosmluvní odpovědnost EU žalované.[258]

Judikatura *Sison* tak plně respektuje přecházející judikaturu, přičemž tuto judikaturu tříbí a zasazuje do rámce konkrétního případu. Rozhodnutí ve věci *Sison* proto představuje ideální případ, na základě kterého je možné zhodnotit přístup SDEU k podmínce dostatečné závažnosti. Jakkoliv je totiž rozhodnutí *Sison* velice dobře zdůvodněné a obsahuje celou řadu odkazů na předchozí judikaturu, po jeho přečtení se nelze ubránit dojmu, že je cosi nepatřičného na směru, kterým se ubírá. Příčinou tohoto dojmu je samotné pojetí mimosmluvní odpovědnosti EU, resp. podmínky, které dle judikatury musí být naplněny, aby bylo možné přiznat nárok na náhradu újmy způsobenou orgány EU nebo jejími zaměstnanci.

Jakkoliv nelze ztotožňovat podmínky pro konstatování neplatnosti v řízení dle čl. 263 SFEU a protiprávností nutnou pro přiznání náhrady újmy v řízení dle čl. 268 SFEU, je třeba zdůraznit, že v kauze pana *Sisona* byly na jedné straně ty samé důvody dostatečně závažné

[254] Viz BOBEK, Michal. BŘÍZA, Petr a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie.* Praha: C. H. Beck, 2011, s. 300 a odkazy na judikaturu tam uvedenou.

[255] Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2011, Sison, T-341/07, ECLI:EU:T:2011:687, bod 57.

[256] Rada tak vlastně provádí tuto rezoluci za členské státy, které jsou k tomu povinny na základě Charty OSN. Viz čl. 25 Charty OSN.

[257] Tj. čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931. Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2011, Sison, T-341/07, ECLI:EU:T:2011:687, body 62-63.

[258] Tamtéž, body 73 a 74.

pro SDEU,[259] aby zrušil právní akt Rady provádějící rezoluci Rady bezpečnosti OSN, na straně druhé však nebyly dostatečně závažné pro přiznání nároku na náhradu újmy.[260] V této souvislosti je nutné zdůraznit, že rezoluce Rady bezpečnosti OSN jsou přijímány dle Kapitoly VII Charty OSN a jako takové slouží k udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, k čemuž se sama EU hlásí v čl. 3 SEU a čl. 21 odst. 1 SEU. Na první pohled by se proto mohlo zdát, že v pojetí SDEU představuje ochrana orgánů EU před žalobami na náhradu újmy (tj. zájem na finanční ochraně EU) větší hodnotu, nelži ochrana základních lidských práv a udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Tak tomu ovšem rozhodně není[261] a výše nastíněná situace je pouhým paradoxním důsledkem restriktivního pojetí mimosmluvní odpovědnosti EU.

Navíc dalším paradoxem je, že jakkoliv unijní soudy stojí v posledním desetiletí na postulátu, že odpovědnost EU a členských států by měla nastupovat za stejných podmínek a ve stejných případech, fakticky je mnohem obtížnější domoci se náhrady újmy proti EU než proti členským státům.[262] Pojetí podmínky dostatečné závažnosti je přitom možné kritizovat rovněž z toho důvodu, že kritéria SDEU jsou ve skutečnosti dosti vágní a ponechávají Soudnímu dvoru EU značný manévrovací prostor, a to sice na úkor právní jistoty.[263]

V neposlední řadě je nezbytné si uvědomit, že omezující opatření, která byla vůči žalobci učiněna, zcela zjevně představovaly zásah veřejných orgánů do výkonu jeho základních práv.[264] Koneckonců tvrzené porušení základních práv se objevuje v souvislosti s protiteroristickou judikaturou téměř vždy.[265] Logika věci by přitom naznačovala, že téměř každý zásah do základních práv by měl představovat dostatečně závažné porušení, a tudíž být důvodem pro přiznání náhrady újmy. Na druhou stranu absolutizace ochrany základních práv by znamenala, že v praxi by bylo téměř nemožné přijmout jakékoliv protiteroristické opatření, který by zasahovalo do základních práv a svobod.[266] V případě *Sison* se žalobce nedovolával

[259] Kdy je třeba zmínit, že v rámci žaloby na neplatnost se SDEU otázkou „dostatečné závažnosti" nezabývá. Rozhodně ne v tom slova smyslu, v jakém se jí zabývá v rámci řízení o žalobě na náhradu újmy.

[260] Přitom takovéto rozhodnutí může vést členské státy k porušení závazků vyplývajících pro ně zejména z čl. 25 a čl. 103 Charty OSN.

[261] Viz čl. 2 a čl. 3 odst. 1 SEU.

[262] Viz SVOBODA, Pavel. Sison III: EU non-contractual liability for damages and the so-called smart sanctions. Op. cit., s. 348-349.

[263] Viz GUTMAN, Kathleen. The evolution of the action for damages against the EU and its place in the system of Judicial protection. Op. cit., s. 723.

[264] Žalobce konkrétně tvrdil, že došlo k zásahu do jeho práva na respektování soukromého života a práva pokojně užívat svůj majetek.

[265] K lidským právům v protiteroristické judikatuře viz rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi, C-402/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, body 361 až 366.

[266] Viz SVOBODA, Pavel. Sison III: EU non-contractual liability for damages and the so-called smart sanctions. Op. cit., s. 344. Dále viz k tomu pěkný postřeh EIJKMAN, Quirine a Bibi van GINKEL. Compatible or incompatible. Intelligence and human rights in terrorist trials. *Amsterdam Law Forum*. 2011/3, s. 3-16.

protiprávnosti obecného režimu zmrazení finančních prostředků jako takového z hlediska základních práv, ale pouze nesprávného použití tohoto nařízení, které vyvolalo porušení jeho základních práv.[267] Přitom dle SDEU ani zásah do základních lidských práv nelze *per se* považovat za dostatečně závažné porušení, nýbrž vždy je třeba zkoumat prostor pro uvážení a skutečnost, zdali orgány EU si počínaly tak, jak by si počínala běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa.[268] Je ovšem otázkou, do jaké míry při současném restriktivním pojetí mimosmluvní odpovědnosti lze ještě uvažovat o tom, že je dodrženo právo na účinnou soudní ochranu základních práv.[269] SDEU si byl patrně vědom tohoto možného nedostatku, a proto se k němu vyjádřil, když konstatoval, že ani Listina základních práv EU ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod nebrání tomu, aby založení mimosmluvní odpovědnosti EU za takových okolností, jaké byly dány v případně pana Sisona, podléhalo uznání dostatečně závažného porušení základních práv.[270]

Podpůrně lze uvést, že o tom, že SDEU má tendenci preferovat finanční zájmy EU před základními lidskými právy, svědčí i rozhodnutí ve věci *Ledra Advertising*. Tato záležitost se týkala žaloby na náhradu újmy způsobené přijetím memoranda o porozumění o politice zvláštní hospodářské podmíněnosti uzavřeného mezi Kyprem a Evropským mechanismem stability. Soudní dvůr sice v této konkrétní věci dovodil, že zde došlo k zásahu do právní normy, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivcům (*in concreto* se jednalo o čl. 17 Listiny základních práv EU, který zakotvuje ochranu vlastnictví), avšak zároveň řekl, že právo na vlastnictví není absolutní výsadou a že jeho výkon může být předmětem omezení odůvodněných cíli obecného zájmu, které Unie sleduje. Nakonec celou svou úvahu uzavřel, že s ohledem na cíl zajistit stabilitu bankovního systému v eurozóně a s přihlédnutím k bezprostřednímu riziku finančních ztrát, jimž by byli vystaveni vkladatelé obou dotčených bank, pokud by došlo k úpadku těchto bank, nepředstavuje memorandum nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla dotčena samotná podstata práva na vlastnictví navrhovatelů.[271]

Generální advokáti a i soudci samotní velice často ve svých textech připomínají, že žaloba na náhradu újmy způsobené orgány EU nebo jejími zaměstnanci zaujímá zcela zvláštní a klíčové postavení v rámci systému soudní ochrany poskytované unijním právem.[272] Analýza rozhodnutí ve věci *Sison* však přesvědčivě dokazuje, že jakkoliv jsou jednotlivé podmínky stanovené SDEU

[267] Viz rrozsudek ze dne 23. listopadu 2011, Sison, T-341/07, ECLI:EU:T:2011:687,, body 76 až 78.
[268] Tamtéž, bod 80.
[269] K otázce účinné soudní ochrany v rámci práva unijního viz TRIDIMAS, Takis. *The General Principles of EU Law*. Op. cit., kap. 7.
[270] Viz tamžéž, bod 81.
[271] Viz rozsudek ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising, C-8/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, body 68-76.
[272] Viz např. rozsudek ze dne 12. září 2006, Reynolds, C-131/03 P, ECLI:EU:C:2006:541, bod 82.

vcelku logické a pochopitelné, ve svém souhrnu znamenají, že v rámci unijního práva je pro jednotlivce mimořádně obtížné domoci se náhrady újmy, která mu byla způsobena orgány EU nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkcí. A takovýto stav je rozhodně na hony vzdálen tolik proklamovanému ideálu ochrany jedince v rámci unijního práva.[273] Proto také někteří autoři poukazují na nutnost zásadním způsobem přeformulovat podmínky vztahující se na mimosmluvní odpovědnost EU.[274]

Právní institut mimosmluvní odpovědnosti byl již od počátku evropské integrace zakotven v samotném textu smluv, přičemž tento text byl inspirován právem vnitrostátním a veden snahou nepřipustit odpovědnost EU ve všech případech. Tento přístup má svoji logiku a snaha SDEU ochránit orgány EU před excesivním nadužíváním žalob na náhradu újmy dává smysl. Koneckonců dodnes je tato ochrana vlastní celé řadě vnitrostátních právních řádů,[275] přičemž jejím cílem je zejména zachování širokého manévrovacího prostoru veřejné moci. Obavy z toho, že nadměrný počet úspěšných žalob na náhradu újmy ve svém důsledku může vést k vyplácení enormních sum, a tedy k paralýze činnosti státní správy jako takové, jsou jistě namístě.[276] Na druhou stranu žalobě na náhradu újmy přiznávají unijní soudy funkci zaplňování mezer v právní ochraně jednotlivců, a také právo na náhradu újmy bylo zahrnuto do katalogu základních práv EU. Samotná proměna práva na náhradu újmy z prostého na základní právo svědčí o jeho sílícím významu lépe nežli cokoliv jiného.[277] Ovšem navzdory deklarovanému významu žaloby na náhradu újmy statistická data ukazují, že za celou dobu existence tohoto právního institutu bylo úspěšné pouhé nepatrné množství žalob směřujících k náhradě újmy způsobené orgány EU nebo jejími zaměstnanci.[278]

Lze tedy uzavřít, že z výše uvedeného se jednoznačně podává, že výklad podmínky dostatečné závažnosti protiprávnosti, která musí být splněna, aby bylo lze uvažovat o přiznání nároku na náhradu újmy způsobenou orgány EU nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkcí, je příliš restriktivní. Rozhodně proto nelze v současnosti uvažovat o tom, že by žaloba na náhradu újmy byla účinným a efektivním nástrojem ochrany práv jednotlivců v právu EU, kterým by jinak být měla. A byť samotný SDEU již jednou tuto možnost ve své judikatuře

[273] Zvláště je třeba přitom vzít v úvahu, že žaloba na náhradu újmy by měla umožňovat překlenout omezenou žalobní legitimaci jednotlivců k přímé žalobě na neplatnost či na nečinnost

[274] Viz WAKEFIELD, Jill. Retrench and Reform: The Action for Damages. *Yearbook of European Law*. 1/ 2009, s. 390-434. K možným řešením, které by se nabízely v souvislosti s reformou mimosmluvní odpovědností EU, dále pak viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 573-581.

[275] Viz kapitola 5.

[276] Viz AALTO, Pekka. *Public liability in EU law*. Op. cit., s. 59 a n.

[277] Viz čl. 41 odst. 3 Listiny základních práv EU.

[278] Viz SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Op. cit., s. 179.

odmítl, jak bude rozebráno v textu věnovaném odpovědnosti EU při neexistenci protiprávnosti, měl by se v budoucnu zamyslet nad tím, zdali ony vyvažující faktory, přijímané prozatím výlučně ve prospěch EU, by nebylo vhodné přijmout i ve prospěch jednotlivců.[279]

To, že právo EU umí přiznat náhradu újmy i ve zvláštních případech, se prokázalo v roce 1993, kdy bylo přijato nařízení č. 2187/93 za účelem odškodnění producentů mléka. Těmto producentům přitom byla újma způsobena legislativní cestou, přičemž před SDEU se objevila celá řada žalob na náhradu újmy.[280]

3.1.3. Předmět v podobě přiznání práva jednotlivcům

Otázka porušení normy, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivcům, stojí poněkud v pozadí oproti podmínce dostatečně závažného porušení. Jak bylo pojednáno v předcházející kapitole, podmínka porušení právní normy, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivců se vyvíjela v návaznosti na rozhodnutí ve věci *Schöppenstedt* (resp. *Vloeberghs*), přičemž svůj původ má tato podmínka pravděpodobně v německé doktríně *Schutznormtheorie* (tj. ochranném účelu normy), jak bylo zdůrazněno v rámci kapitoly druhé této práce.[281] Oproti starší judikatuře ovšem SDEU již nepožaduje porušení pravidla vyšší právní síly. V současnosti tak může mimosmluvní odpovědnost EU založit porušení primárního práva, jakož i sekundárního (a to včetně nelegislativních aktů).[282]

Budiž řečeno, že posouzení, zda cílem dotčené právní normy je přiznat práva jednotlivcům, nemusí být vždy triviální. Z judikatury SDEU se nicméně podává, že tato podmínka je naplněna, pokud dotčená norma má chránit jednotlivce přímo nebo skrze obecné zájmy.[283] Důležité je rovněž zdůraznit, že skutečnost, zdali dotčená právní norma má přímý účinek, či nikoliv, nehraje v otázce posouzení, zda dotčená právní norma má za předmět přiznat práva jednotlivcům, roli. Dotčená právní norma nemusí mít přímý účinek, a přesto je možné

[279] Např. možností domáhat se za určitých okolností náhrady za tíživé následky, které jsou způsobeny jednáním EU, které samo o sobě není protiprávní, a to zejména v případě, kdy dochází k narušení rovnosti (či snad lépe řečeno rovnosti při ukládání veřejných břemen) a jednotlivci v důsledku toho vzniká újma.

[280] Viz rozsudek ze dne 27. ledna 2000, Mulder, C-104/89, ECLI:EU:C:2000:38. Za toto řešení pléduje rovněž část odborného diskurzu. TJEPKEMA, Michiel. Between equity and efficiency: the European Union's no-fault liability. *Review of European Administrative* l*aw*. 6/2013, s. 7-37.

[281] Viz stanovisko GA Légera ve věci ze dne 23. května 1996, Hedley, C-5/94, ECLI:EU:C:1995:193, bod 133.

[282] LENAERTS, Koenraad, Ignace MASELIS, Kathleen GUTMAN a Janek Tomasz NOWAK. *EU procedural law*. Op. cit., s. 518.

[283] Viz GUTMAN, Kathleen. The evolution of the action for damages against the EU and its place in the system of Judicial protection. *Common Market Law Review*. 48/2011, s. 713 a odkazy na literaturu a judikaturu tam uvedené.

dovodit, že předmětem této normy je přiznat práva jednotlivcům.[284] Jak k tomu uvádí M. Bobek, pojem přímého účinku a pojem normy, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivcům, jsou tak na sobě nezávislé kategorie.[285]

Zajímavá je v této souvislosti otázka, zda i normy, které se týkají dělby pravomocí, jsou normami, které mají za cíl přiznat práva jednotlivcům. Ze starší judikatury se zdálo, že právě toto by mohl být typický příklad, kdy by tato podmínka nebyla naplněna.[286] Stejně tak i v případě *Artegodan* Tribunál rozhodl, že porušení pravidel o rozdělení pravomocí mezi Komisi a členské státy vyplývající ze směrnice č. 75/319, jehož se dopustila Komise, nemůže založit mimosmluvní odpovědnost Unie z důvodu, že předmětem těchto pravidel není přiznání práv jednotlivcům.[287] S tímto posouzením ovšem nesouhlasil GA Bot, přičemž Soudní dvůr se s jeho názorem ztotožnil, když judikoval, že i norma, která upravuje rozdělení pravomocí (a jejímž cílem je tak v prvé řadě zajistit dodržování institucionální rovnováhy), může být normou, jejímž cílem je ochrana jednotlivců, pokud je její porušení spojeno s porušením hmotněprávního ustanovení, které má předmět spočívající v ochraně práv jednotlivců.[288] Jinými příklady, kdy porušení dotčené právní normy představuje porušení normy, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivcům, je porušení čl. 18 SFEU,[289] porušení čl. 34 a 35 SFEU,[290] popř. porušení čl. 40 SFEU[291]. Dále SDEU rozhodl, že *inter alia* následující obecné zásady představují normy, jejichž předmětem je přiznat práva jednotlivcům. Jedná se o zákaz diskriminace,[292] princip proporcionality a zásadu legitimních očekávání,[293] zásadu ochrany dobré víry a zákaz zneužití práva[294] nebo o zákaz bezdůvodného obohacení.[295] Rovněž i v případě porušení základních práv rozhodl SDEU o tom, že např. ochrana vlastnictví je normou, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivcům.[296] Stejně tak rozhodl i v případě

[284] Viz rozsudek ze dne 19. října 2005, Cofradía de pescadores "San Pedro" de Bermeo, T-415/03, ECLI:EU:T:2005:365, bod 86.
[285] Viz MICHAL, Bobek. Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství. Op. cit., s. 6.
[286] Viz rozsudek ze dne 13. března 1992, Vreugdenhil, C-282/90, ECLI:EU:C:1992:124, body 19-24.
[287] Viz rozsudek ze dne 3. března 2010, Artegodan, T-429/05, ECLI:EU:T:2010:60, body 73-75.
[288] Viz rozsudek ze dne 19. dubna 2012, Artegodan, C-221/10 P, ECLI:EU:C:2012:216, body 80-82.
[289] Viz rozsudek ze dne 25. září 1985, Surcouf, C-71/84, ECLI:EU:C:1985:363.
[290] Viz rozsudek ze dne 11. března 1987, Van den Bergh en Jurgens, C-265/85, ECLI:EU:C:1987:121.
[291] Viz rozsudek ze dne ze dne 14. září 1995, Lefebvre, T-571/93, ECLI:EU:T:1995:163.
[292] Viz rozsudek ze dne 6. března 2003, Dole Fresh Fruit International, T-56/00, ECLI:EU:T:2003:58, bod 73. Dále srov. rozsudek ze dne 13. září 2017, Pappalardo, C-350/16 P, ECLI:EU:C:2017:672.
[293] Viz rozsudek ze dne 6. prosince 2001, Emesa Sugar, T-43/98, ECLI:EU:T:2001:279, bod 64. Dále viz rozsudek ze dne 26. února 2016, Šumelj, T-546/13, ECLI:EU:T:2016:107, bod 72.
[294] Viz rozsudek ze dne 8. května 2007, Citymo, T-271/04, ECLI:EU:T:2007:128, bod 137.
[295] Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2004, Cantina, T-166/98, ECLI:EU:T:2004:337, body 160-162.
[296] Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2011, Sison, T-341/07, ECLI:EU:T:2011:687, body 41 a 75. Dále viz např. rozsudek ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising, C-8/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, body 65-66.

svobody tisku a presumpce neviny[297] nebo práva na spravedlivý proces[298]. Dále SDEU rozhodl, že mezi normy mající předmět přiznat práva jednotlivcům patří rovněž ustanovení Protokolu o výsadách a imunitách,[299] normy upravující vyšetřování prováděné Evropským úřadem pro boj proti podvodům[300] nebo právní normy sekundárního práva upravující pravidla spojování soutěžitelů[301]. Soudní dvůr EU se tak přiklonil k širokému výkladu této podmínky vzniku mimosmluvní odpovědnosti EU.

Unijní soudy tedy přistupují k této podmínce značně flexibilně a má sklony ji vykládat spíše ve prospěch jednotlivců. Na druhou stranu existují i případy, kdy SDEU judikoval, že dotčená norma nemá za předmět přiznat práva jednotlivcům. Typickým příkladem je aplikace čl. 296 SFEU, podle kterého musí právní akty obsahovat odůvodnění. Soudní dvůr EU totiž jasně rozhodl, že předmětem čl. 296 SFEU není přiznat práva jednotlivcům, nýbrž zajistit přezkoumatelnost právních aktů ze strany orgánů soudní moci.[302] Podle SDEU stejně ani zásada řádné správy není normou, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivcům, ledaže vzhledem k okolnostem konkrétního případu se tato zásada projevuje např. v podobě práva na vyřízení věci nestranně, správně a v přiměřeném čase.[303] Obdobně právní normy upravující rybolov se týkají pouze členských států a EU, pročež nemají předmět spočívající v přiznávání práv jednotlivcům.[304] Tyto závěry rovněž platí o aplikaci čl. 17 odst. 1 SEU,[305] čl. 207 SFEU[306] nebo čl. 351 SFEU[307]. Stejně tak SDEU rozhodl, že normy Světové obchodní organizace, jakkoliv je jimi EU vázána, nejsou normami, jejichž předmětem je přiznat práva jednotlivcům, a proto jejich porušení ze strany EU nezakládá právo na náhradu újmy.[308]

---

[297] Viz rozsudek ze dne 8. července 2008, Franchet a Byk, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, bod 209.

[298] Viz rozsudek ze dne 4. října 2006, Tillack, T-193/04, ECLI:EU:T:2006:292, bod 121.

[299] Viz rozsudek ze dne 19. března 2010, Gollnisch, T-42/06, ECLI:EU:T:2010:102, body 94 a 108.

[300] Viz rozsudek ze dne ze dne 12. září 2007, Nikolaou, T-259/03, ECLI:EU:T:2007:254, bod 210.

[301] Viz rozsudek ze dne 9. září 2008, MyTravel, T-212/03, ECLI:EU:T:2008:315, body 44-48.

[302] Viz rozsudek ze dne 10. února 2004, Afrikanische Frucht-Compagnie, T-65/01, ECLI:EU:T:2004:37, bod 128.

[303] Viz rozsudek rozsudek ze dne 13. listopadu 2008, SPM, T-128/05, ECLI:EU:T:2008:494, bod 127.

[304] Viz rozsudek ze dne 19. října 2005, Cofradía de pescadores "San Pedro" de Bermeo, T-415/03, ECLI:EU:T:2005:365, body 86-93.

[305] Viz usnesení ze dne 27. října 2008, Pellegrini, T-375/07, ECLI:EU:T:2008:466, bod 19.

[306] Viz rozsudek ze dne 11. července 2007, Fédération des industries condimentaires de France, T-90/03, ECLI:EU:T:2007:208, bod 61,

[307] Viz rozsudek ze dne 12. července 2001, Banatrading, T-3/99, ECLI:EU:T:2001:187, bod 78.

[308] Zajímavé je, že v případě *Biret* SDEU výslovně nevyloučil, že by rozhodnutí Orgánu pro řešení sporů nemohlo sloužit jako podklad pro přezkum legality unijních právních aktů. Viz rozsudek ze dne 11. ledna 2002, Biret International, T-174/00, ECLI:EU:T:2002:2, body 57-64. V pozdější judikatuře *FIAMM* však SDEU jasně vyloučil, že by toto bylo možné. Viz rozsudek ze dne 9. září 2008, FIAMM, C-120/06 P, ECLI:EU:C:2008:476, body 125-129.

Dále je nezbytné zdůraznit, že porušená norma mající předmět v přiznání práva jednotlivcům musí přiznávat práva konkrétní osobě, která se náhrady újmy dovolává. Není přípustné, aby se jednotlivec dovolával porušení právní normy, která sice obecně vzato má za předmět přiznat práva určité skupině jednotlivců, avšak dotčený jedinec mezi tyto jednotlivce nepatří.[309] Krásným příkladem je v tomto ohledu známý případ *Francovich*. V této kauze, která se týkala odpovědnosti členských států, sice SDEU dovodil odpovědnost za porušení příslušné směrnice, avšak pan Francovich nikdy žádnou náhradu újmy nedostal. O čtyři roky později totiž SDEU rozhodl, že pan Francovich sám vlastně nespadá do okruhu zaměstnanců, kterým vykládaná směrnice stanovila jasně seznatelná práva.[310]

Ze shora uvedeného se tak podává, že Soudní dvůr EU vlastně posuzuje otázku normy, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivcům, na základě ne zcela jasných a srozumitelných kritérií, tj. jakkoliv existují obecná kritéria, podle kterých je možné naplnění podmínky normy, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivcům, ve skutečnosti jsou tato kritéria natolik obecná, že není možné postupovat jinak, nežli *ad hoc* zkoumat jejich naplnění, a to zejména s ohledem na již přijatá rozhodnutí Soudního dvora EU. Tato nejednoznačnost je dobře patrná např. z judikaturní linie *Artegodan*. Jakkoliv byl Tribunál přesvědčen o tom, že v konkrétním případě je účelem dotčené normy ochrana institucionální rovnováhy (a nikoliv jednotlivců), Soudní dvůr (a ani GA) se s názorem Tribunálu neztotožnil. Naopak ve shora rovněž zmiňovaném případě *Afrikanische Frucht-Compagnie* bylo rozhodnuto, že požadavek na odůvodnění právních aktů neslouží jednotlivcům, nýbrž potřebám soudního přezkumu. Avšak k čemu jinému nakonec slouží samotný soudní přezkum, nežli k ochraně jednotlivců a jejich subjektivních práv?[311]

Na tomto místě se sluší poznamenat, že ochranný účel normy je vlastnost, kterou má každá norma. Každá norma totiž byla přijata za určitým účelem, má chránit určitý zájem. Jak k tomu uvádí P. J. Pipková, ochranný účel normy vlastně vymezuje rozsah odpovědnosti škůdce, určuje, kterým poškozeným je škůdce povinný nahradit újmu a na kterých statcích.[312]

---

[309] Viz rozsudek ze dne ze dne 12. září 2007, Nikolaou, T-259/03, ECLI:EU:T:2007:254, body 43-44 nebo rozsudek ze dne 9. července 2009, Ristic, T-238/07, ECLI:EU:T:2009:263, bod 60.

[310] Viz rozsudek dvora ze dne 9. listopadu 1995, Francovich, C-479/93, ECLI:EU:C:1995:372, body 27-29.

[311] Bylo by lze namítat, že v rámci unijního práva hraje soudní přezkum mnoho rolí. *Inter alia* tak může být uvažováno např. i o roli spočívající v ochraně práv členských států, jakož i dělby pravomocí mezi členské státy a EU. Nicméně v této souvislosti lze vždy argumentovat tím, že konečným cílem celého právního řádu je právě ochrana jednotlivců, kteří stojí v centru tohoto právního řádu a bez jejichž existence by tento právní řád postrádal svého smyslu. Viz SZENTE, Zoltán. LACHMAYER, Konrad et al. *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law*. London: Routledge, 2017, s. 6 a n.

[312] Viz PIPKOVÁ, Petra Joana. Ochranný účel normy. *Právník*. 9/2013, s. 869.

Učení o ochranném účelu normy našlo svůj původ v té formě, v jaké ho známe dnes na přelomu 19. a 20. století, přičemž toto učení vzniklo z poznání, že teorie adekvátní kauzality není dostatečným prostředkem vymezení odpovědnosti za újmu.[313] Základním judikátem, od kterého se koncept ochranného účelu normy odvíjí, je rozhodnutí Zemského soudu v Hannoveru z roku 1910.[314] V té době platil v Německu zákaz práce mladistvých po osmé hodině večerní. Čtrnáctiletý zaměstnanec jedné z hannoverských kuželkáren ovšem tento zákaz nerespektoval, přičemž byl v pozdních hodinách večerních při své práci zraněn vrženou koulí. Zemský soud nicméně konstatoval, že smyslem dotčeného ustanovení je chránit mladistvé před zraněními, která jsou způsobená v důsledku únavy a přílišné námahy, a tudíž je možné nárokovat náhradu újmy způsobenou pouze z těchto nehod. Jinými slovy řečeno, vždy je třeba hledět na to, čemu má dotčená norma zabránit. Jak k tomu poznamenal v kontextu rakouského právního řádu A. Ehrenzweig: „*Má-li porušení právního pravidla vyvolat nárok na náhradu újmy, je nutno, aby se toto porušení dotklo právě těch zájmů, jejichž ochranu porušené pravidlo – i kdyby jen mimochodem – zamýšlí*.“[315]. Dlužno poznamenat, že ochranný účel normy je v současnosti pevně zakotven nejen v německém a rakouském právním řádu, nýbrž i v anglickém, českém a švýcarském, přičemž tento koncept je zahrnován i do harmonizačních projektů.[316]

Ochranný účel normy se tedy v prostředí civilního práva osvědčil. Na tomto místě je ovšem třeba zdůraznit, že civilní právo pracuje s tzv. velkou a malou generální klauzulí.[317] Velká generální klauzule dává vždy nárok na náhradu újmy způsobenou protiprávním porušením absolutního práva, mezi které se typicky řadí např. právo na život, tělesnou integritu, zdraví, svobodu atd. Naproti tomu malá generální klauzule upravuje odpovědnost za újmu způsobenou porušením ochranného zákona, bez ohledu na to, zda újma byla způsobena na právu absolutním, či nikoliv. Malá generální klauzule tak vlastně prohlubuje a rozšiřuje ochranu, a to zejména v případě tzv. čisté ekonomické újmy, jejíž náhrada je jinak vyloučena.[318]

Dle názoru převažujícího v německy mluvícím právním prostředí, je za tzv. čisotu ekonomickou újmou třeba považovat prostou majetkovou újma, která byla způsobená bez zásahu

[313] V podrobnostech tamtéž, s. 870 a n.

[314] Viz LÜER, Hans-Jochem. *Die Begrenzung der Haftung bei fahrlässig begangenen unerlaubten Hundlungen: eine rechtsvergleichende Studie zum deutschen, englischen und amerikanischen Zivilrecht*. Kolín: C. F. Müller, 1969, s. 52.

[315] Viz EHRENZWEIG, Adolf. *System des österreichischen allgemeinen privatrecht*. Mainz, 1920, s. 44.

[316] V podrobnostech PIPKOVÁ, Petra Joana. Ochranný účel normy. Op. cit., s. 871 a n.

[317] Viz např. § 2910 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Srov. § 823 německého občanského zákoníku (Bürgerliches Gesetzbuch).

[318] V podrobnostech PIPKOVÁ, Petra Joana. Ochranný účel normy. Op. cit., s. 871-873.

do absolutního práva nebo jiného právem chráněného zájmu poškozeného. Podstatou čisté ekonomické újmy je tedy skutečnost, že poškozenému se sníží hodnota jeho majetku, aniž by došlo např. k narušení jeho zdravotního stavu nebo poškození jeho vlastnictví. Čistou ekonomickou újmu je přitom třeba důsledně odlišovat od tzv. následné ekonomické újmy.

Jako ilustrativní příklad k pochopení rozdílu mezi čistou ekonomickou újmou a následnou ekonomickou újmou může posloužit situace dvou podnikatelů, kteří provozují rozvoz jídla. Jeden z podnikatelů rozváží pizzu a druhý polévku. Podnikatel, který se živí rozvážením pizzy, se stane účastníkem dopravní nehody. Jeho vůz je nabourán, neboť jiný účastník provozu na pozemních komunikacích nerespektoval příslušné dopravní značení. Podnikatel rozvážející pizzu tak utrpěl újmu, která spočívá nejen v poškození jeho majetku (tj. vozidla), nýbrž i v ušlém zisku (v důsledku dopravní nehody nemůže rozvážet svoji pizzu). V případě podnikatele rozvážejícího pizzu se tak bude jednat o tzv. následnou ekonomickou újmu, tj. újmu způsobenou v souvislosti se zásahem do absolutního práva (práva vlastnického). Podnikatel, který rozváží polévku, se sice sám přímo dopravní nehody neúčastnil, avšak rovněž utrpěl v důsledku této nehody újmu, neboť tato dopravní nehoda zablokovala jednu z nejrušnějších městských křižovatek, v důsledku čehož vůz podnikatele rozvážejícího polévku uvázl v dopravní zácpě a tento podnikatel tak rovněž utrpěl újmu (v podobě ušlého zisku). V jeho případě se ovšem jedná o čistě ekonomickou újmu, neboť tato újma nebyla způsobena zásahem do jeho absolutního práva.

Z výše příkladu je tak zřejmé, že zúžení odpovědnosti pomocí tzv. ochranného účelu normy má svůj smysl všude tam, kde by se bezbřehé nahrazování čisté ekonomické újmy jevilo jako příliš přísné vůči škůdci. Jak k tomu shrnuje H. Koziol, důvodů pro vyloučení náhrady čistě ekonomické újmy může být několik. Zaprvé zde je legitimní obava před nekonečným množstvím právních sporů, resp. obava před zahlcením soudní soustavy soudními spory. Zadruhé je zde snaha ochránit škůdce před neomezeným počtem potenciálních žalob. Zatřetí jde o to, aby nedocházelo k neúměrnému omezení svobody účastníků právních vztahů. Začtvrté musí být brána v potaz složitá předvídatelnost prosté ekonomické újmy plynoucí ze špatné rozpoznatelnosti majetkových poměrů poškozeného. Zapáté je nutné vzít v úvahu i hodnotu právem chráněných zájmů ve společnosti - život, zdraví a svoboda jedince požívají bezesporu nejvyšší ochrany. Vysokou ochranu pak tradičně právní řád poskytuje i vlastnictví. Naproti tomu finanční zájmy jednotlivce jsou na pomyslném hodnotovém žebříčku na spodních pozicích.

Konečně zašesté není možné pominout, že čistá ekonomická újma je v některých případech žádoucí.[319]

Ve světle shora uvedeného tak lze shrnout, že vnitrostátní zákonodárce v oblasti civilního práva rozlišuje mezi náhradou újmy za porušení tzv. absolutních práv a práv ostatních, přičemž v případě ostatních práv zvolil přístup, který je k poškozenému vstřícnější. To má své ospravedlnění v legitimním zájmu na omezení možných situací, kdy vzniká právo na náhradu újmy tak, aby soukromoprávní činnost nebyla *de facto* tímto právem (resp. povinností nahradit vzniklou újmu) naprosto paralyzována.

Zde uvedené argumenty (ve prospěch omezení odpovědnosti v rámci práva civilního) platí nepochybně i ve prospěch ochrany EU.[320] Problém ovšem spočívá v tom, že vnitrostátní právní řády tradičně řeší případné nespravedlnosti spojené s vyloučením odpovědnosti za čistou ekonomickou újmu prostřednictvím dalších deliktních podstat a především výkladem smluvní odpovědnosti.[321] Soudní dvůr EU ovšem tuto skutečnost ve své judikatuře nerespektuje a nerozlišuje mezi újmou způsobenou zásahem do absolutního práva a újmou ostatní. Rovněž ani nemá ve svých rukách (snad s výjimkou žaloby na vydání bezdůvodného obohacení, o které bude pojednáno níže) nástroje, pomocí nichž by vyrovnával zjevné nespravedlnosti. Sice se tak snaží činit *ad hoc* pomocí relativně vstřícného výkladu[322] (jako tomu bylo např. v případě *Artegodan*), avšak je otázkou, zdali je tento přístup žádoucí a nebylo-li by daleko lépe judikovat po vzoru vnitrostátního práva ucelený názor na otázku vyloučení tzv. čisté ekonomické újmy. V tomto ohledu by neměl zapadnout jeden důležitý argument – EU je vybavena značným odborným aparátem. Nelze se přitom ubránit pocitu, že není úplně na místě přijímat v její prospěch stejná ochranná opatření, jako v případě výše zmiňovaného podnikatele, který se živí rozvozem pizzy a po kterém můžeme legitimně chtít nepochybně nižší znalosti a schopnosti dohlédnout konce svých činů, nežli je tomu v případě EU.

[319] Viz KOZIOL, Helmut. *Grundfragen des Schadenersatzrechts*. Wien: Jan Sramek Verlag, 2010, s. 192 a n.

[320] O tom, že smyslem podmínky spočívající v existenci normy, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivcům, je ochrana EU před nutností hradit čistou ekonomickou újmu, svědčí např. rozhodnutí ve věci Leth. Viz rozsudek ze dne 14. března 2013, Leth, C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166, body 32-36.

[321] Viz např. § 826 německého občanského zákoníku (Bürgerliches Gesetzbuch).

[322] C. Sieburgh v této souvislosti dochází k závěru, že s ohledem na tolik žádoucí efektivní soudní ochranu jednotlivců ani není možné vykládat tuto podmínku jinak, nežli dosti volně a naprosto nezávisle od restriktivního pojetí vnitrostátního. Viz SIEBURGH, Carla. EU Law and non-conctractual liability of the Union, Member States and Individuals. In: HARTKAMP, Arthur et al. *The Influence of EU Law on National Private Law*. Deventer: Kluwer, 2014, s. 477-480.

3.1.4. Odpovědnost za újmu v případě neexistence protiprávnosti

Jak plyne z předcházejícího textu, SESUO neumožňovala odpovědnost bez protiprávnosti, neboť vznik odpovědnosti výslovně spojovala s existencí *faute*. Římské smlouvy ovšem přinesly v tomto ohledu změny, přičemž již od 70. let 20. století se někteří žalobci začali dovolávat náhrady újmy bez protiprávnosti.[323] Poněkud překvapivě reakce samotného SDEU nebyla zpočátku vůbec odmítavá. Jak je patrné např. z rozhodnutí z roku 1984, *Biovilac*, jakkoliv Soudní dvůr nikdy výslovně nekonstatoval mimosmluvní odpovědnost EU bez existence protiprávnosti, s myšlenkou odpovědnosti za újmu i v případě absence protiprávnosti si alespoň pohrával.[324]

Úvahy SDEU zašly dokonce tak daleko, že byly zvažovány podmínky vzniku této odpovědnosti. Tak v případě *Dorsch* Soudní dvůr EU konstatoval, že jednou z podmínek vzniku takovéto odpovědnosti by nutně musela být zvláštní a specifická újma. [325] Nemělo by ujít pozornosti, že Tribunál ve věci *Dorsch* dokonce přistoupil ke zkoumání této podmínky se závěrem, že není naplněna. V případě *Biret* bylo nicméně výslovně konstatováno, že přiznání mimosmluvní odpovědnosti EU bez protiprávnosti by znamenalo změnu samotného základu tohoto právního režimu.[326]

Klíčovým rozhodnutím z pohledu možné odpovědnosti EU při neexistenci protiprávnosti je nicméně rozhodnutí ve věci *FIAMM*.[327] Z hlediska skutkového se tato kauza týkala situace, kdy Spojené státy americké přijaly v rámci práva Světové obchodní organizace odvetná opatření

---

[323] Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 574 a n.

[324] Viz rozsudek ze dne 6. prosince 1984, Biovilac, C-59/83, ECLI:EU:C:1984:380, body 27-30. V této judikatuře se Soudní dvůr výslovně dovolává německé koncepce „Sonderopfer" a francouzské „rupture de l'égalité devant les charges publiques".

[325] Viz rozsudek ze dne 15. června 2000, Dorsch Consult, C-237/98 P, ECLI:EU:C:2000:321, bod 18 a odkazy na judikaturu tam uvedené. Jak k tomu uvádí J. Malíř, pravděpodobně se zde SDEU značně inspiroval francouzskou vnitrostátní právní úpravou. Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 575. Dále viz usnesení ze dne 20. března 2007, Galileo, C-325/06 P, ECLI:EU:C:2007:176, bod 76 a rozsudek ze dne 20. února 2002, Förde-Reederei, T-170/00, ECLI:EU:T:2002:34, body 56-57 nebo rozsudek ze dne 10. února 2004, Afrikanische Frucht-Compagnie, T-65/01, ECLI:EU:T:2004:37, body 150-156.

[326] Viz rozsudek ze dne 11. ledna 2002, Biret International, T-174/00, ECLI:EU:T:2002:2, bod 71.

[327] Rozhodnutí ve věci FIAMM bylo jedno z pěti rozhodnutí, které se týkaly odpovědnosti EU za porušení práva Světové obchodní organizace. Další rozhodnutí byly následující. Rozsudek ze dne 14. prosince 2005, Beamglow, T-383/00, ECLI:EU:T:2005:453. Rozsudek ze dne 14. prosince 2005, Laboratoire du Bain. T-151/00, ECLI:EU:T:2005:450. Rozsudek ze dne 14. prosince 2005, CD Cartondruck, T-320/00, ECLI:EU:T:2005:452. Rozsudek ze dne 14. prosince 2005, Fedon, T-135/01, ECLI:EU:T:2005:454. Vzhledem k tomu, že všechny tyto kauzy jsou si v zásadě podobné a z hlediska právního se týkají stejného problému, dále bude pojednáno toliko o kauze FIAMM, která se také těší největší pozornosti v rámci odborného diskurzu. V podrobnostech se odkazuje na analýzu v díle HOFMANN, Herwig. ROWE, Gerard C. a Alexandr H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 892 a n.

proti EU, přičemž v důsledku těchto odvetných opatření měla společnost FIAMM utrpět újmu. Společnost FIAMM proto podala žalobu na náhradu újmy proti EU, přičemž se domáhala vyslovení práva na náhradu újmy z důvodu protiprávnosti přičitatelné EU. Alternativně se pak domáhala určení práva na náhradu újmy v rámci režimu při neexistenci protiprávního jednání orgánů EU.[328]

Ve svém rozhodnutí Tribunál odmítl přiznat náhradu újmy společnosti FIAMM na základě protiprávního jednání přičitatelného EU.[329] Stran možné odpovědnosti EU při neexistenci protiprávnosti pak konstatoval, že vnitrostátní právní předpisy o mimosmluvní odpovědnosti jednotlivcům umožňují, i když v nestejných mezích, ve specifických oblastech a podle odlišných pravidel, získat v soudním řízení náhradu některé újmy i při neexistenci protiprávního jednání původce újmy.[330] Dále se pak odvolal na shora zmiňované rozhodnutí ve věci *Dorsch* a rozhodl, že v případě újmy způsobené jednáním orgánů EU, jehož protiprávní povaha není prokázána, může dojít ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti EU, pokud jsou kumulativně splněny podmínky týkající se skutečnosti újmy, příčinné souvislosti mezi ní a jednáním orgánů EU, jakož i neobvyklé a zvláštní povahy dotčené újmy.[331] V kauze FIAMM nicméně neshledal Tribunál naplnění těchto podmínek, pročež žalobu na náhradu újmy zamítl.[332]

Společnost FIAMM nicméně podala proti rozhodnutí Tribunálu kasační opravný prostředek. Velký senát Soudního dvora ve vztahu k možné odpovědnosti EU při neexistenci protiprávnosti judikoval, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v napadeném rozsudku stanovil, že existuje režim mimosmluvní odpovědnosti EU za legální výkon jeho činností spadajících do legislativní oblasti.[333] Dle Soudního dvora totiž nelze vyvodit z předcházející judikatury, že by zakotvovala zásadu existence takového režimu,[334] přičemž ani ze srovnávací analýzy právních řádů jednotlivých členských států nelze dospět

[328] Viz rozsudek ze dne 14. prosince 2005, FIAMM, T-69/00, ECLI:EU:T:2005:449, bod 84.

[329] Tamtéž, body 108-154. V této souvislosti budiž zdůrazněno, že žalobkyně se opírala právě o pravidla Světové obchodní organizace za účelem prokázání protiprávnosti přičitatelné EU, což Tribunál odmítl. V podrobnostech THIES, Anne. The impact of general principles of EC law on its liability regime towards retaliation victims after FIAMM. *European Law Review*. 6/2009, s. 889-913. V této své stati podrobuje A. Thies přístup SDEU značné kritice, když zdůrazňuje, že soudní přezkum by v unijním právu neměl být závislý na přímém účinku dotčených mezinárodněprávních norem. Mnohem spíše by měl SDEU v takovýchto případech postupovat nezávisle a provést soudní přezkum na základě samotného unijního práva s ohledem na princip řádné správy, účinné soudní ochrany a základních práv.

[330] Viz rozsudek ze dne 14. prosince 2005, FIAMM, T-69/00, ECLI:EU:T:2005:449, body 158-159.

[331] Tamtéž, bod 160.

[332] Tamtéž, body 202-214.

[333] Viz rozsudek ze dne 9. září 2008, FIAMM, C-120/06 P, ECLI:EU:C:2008:476, bod 179.

[334] Tamtéž, body 168-169.

k závěru, že by zde existoval takovýto jednotný právní režim[335]. Jak bude ukázáno níže, v části věnované komparaci vybraných právních řádů jednotlivých členských států, takovýto závěr působí poněkud nepřesvědčivě.[336] Navíc stejně tak platí, že rozhodně nelze uvažovat o tom, že by ze srovnávací analýzy bylo lze jednoznačně možné dovodit existenci takového modelu odpovědnosti moci veřejné za újmu, jaký ve své judikatuře stvořil SDEU.[337] Nicméně závěr z kauzy *FIAMM* je zcela zřejmý – Soudní dvůr odmítl možnost přiznat náhradu újmy při neexistenci protiprávnosti přičitatelné EU.[338]

Shora uvedené je třeba korigovat v tom slova smyslu, že samotné rozhodnutí ve věci *FIAMM* se týkalo legislativní činnosti EU, přičemž, jak bylo připomenuto výše, SDEU opřel své závěry právě o absenci společné zásady o odpovědnosti za újmy moci veřejné v legislativní oblasti. I tento judikát tak svědčí o tom, že dědictví rozhodnutí ve věci *Schöppenstedt* je ve skutečnosti dobře patrné i ze současné rozhodovací praxe SDEU. Nicméně stran samotné možnosti odpovědnosti EU při neexistenci protiprávnosti v případech nelegislativní aktivity SDEU k žádnému závěru ve věci *FIAMM* nedošel.

Nicméně ani otázka odpovědnosti EU při neexistenci protiprávnosti v rámci jejích nelegislativních aktivit nezůstala dlouho bez odezvy. Tak v roce 2010 se této otázce SDEU věnoval ve věci *Sviluppo*. V této věci se jednalo o případ, kdy rozhodnutím Komise se snížila podpora Evropského fondu pro regionální rozvoj, v důsledku čehož nebyla poskytnuta globální dotace za účelem uskutečnění opatření na podporu malých a středních podniků v regionu Basilicata v Itálii. Žalobkyně se domáhala zrušení tohoto rozhodnutí a náhrady újmy, která jí byla tímto rozhodnutím způsobena. Tribunál její žalobu ovšem zamítl,[339] pročež byl podán

[335] Tamtéž, bod 175.

[336] Jistě neexistuje jeden právní režim, který by se uplatňoval jednotně ve všech členských státech. Na druhou stranu všechny členské státy kalkulují ve svém právním řádu s myšlenkou, že občas je prostě nezbytné přiznat náhradu újmy i v případě absence protiprávnosti.

[337] Zvláště křiklavým případem je v tomto ohledu výše popsaná podmínka spočívající v existenci normy, jejímž předmětem je přiznat práva jednotlivcům, která má svůj původ v zásadě v právu německém.

[338] Není bez zajímavosti, že GA Maduro, který v této věci zpracovával stanovisko, došel k opačnému závěru nežli Soudní dvůr a podpořil možnost objektivní odpovědnosti EU. Viz stanovisko GA Madura ve věci rozsudku ze dne 9. září 2008, FIAMM, C-120/06 P, ECLI:EU:C:2008:98, body 54-63. Generální advokát přitom výslovně odmítl přístup mechanického překrývání práv všech členských států, z nichž by se na základě průniku těchto složek dovozoval právní režim odpovědnosti EU. Obdobná matematická logika nejmenšího společného jmenovatele by totiž dle GA mohla vyústit v zavedení režimu odpovědnosti EU, v němž by šance poškozených na získání náhrady újmy přičitatelné orgánům byly mimořádně nízké. Dále někteří autoři se domnívali, že samotné rozhodnutí ve věci *FIAMM* vlastně objektivní odpovědnost EU nevyloučilo (a to dokonce ani ve vztahu k legislativním aktům – dle tohoto názoru by se měla příslušná judikatura číst výlučně v kontextu problému vztahu práva unijního a práva Světové obchodní organizace). Viz STEINER, Josephine a Lorna WOODS. *EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 332-333. Jak bude ovšem ukázáno na další judikatuře SDEU, takovýto názor je třeba odmítnout.

[339] Viz rozsudek ze dne 8. července 2008, Sviluppo, T-176/06, ECLI:EU:T:2008:259.

kasační opravný prostředek. Generální advokát Trstenjak ve svém stanovisku zdůraznil, že Soudní dvůr vyloučil za současného stavu práva EU toliko existenci odpovědnosti za legální jednání, pokud jde o normativní akty. Nad rámec rozhodnutí ve věci *FIAMM* ovšem nabídl obecnější pohled, podle kterého nelze uznat existenci odpovědnosti za legální jednání, i když pokud by takovýto odpovědnostní režim měl v unijním právu existovat, podmínkou vzniku odpovědnosti bez existence protiprávnosti přičitatelné EU by měla být neobvyklá a zvláštní povaha vzniklé újmy.[340] Samotný Soudní dvůr (možná poněkud překvapivě) v tomto ohledu judikoval, že Tribunál mohl, aniž by se dopustil nesprávného právního posouzení, tento žalobní důvod opírající se o odpovědnost při neexistenci protiprávnosti zamítnout, neboť majetková a nemajetková újma uplatňovaná žalobkyní nebyla nijak neobvyklá či zvláštní. Dle Soudního dvora totiž případné hospodářské ztráty, jakož i další újma, představovaly důsledky, které může každý informovaný subjekt v podobné situaci, jako byla žalobkyně, očekávat.[341] Obdobně posuzoval otázku neobvyklé a zvláštní újmy Tribunál v případě *Syndicat des thoniers méditerranéens*, aniž by odmítl samotnou možnost odpovědnosti EU při absenci protiprávnosti.[342]

Na základě rozhodnutí ve věci *Sviluppo* není možné dojít k jasnému závěru, zda se Soudní dvůr domnívá, že zde existuje systém odpovědnosti EU za újmu při neexistenci protiprávnosti. O složitosti problému nesvědčí nic lépe nežli skutečnost, že část odborného diskurzu se po přijetí ve věci *FIAMM* domnívala, že toto rozhodnutí s definitivní platností vyloučilo možnost odpovědnosti EU při neexistenci protiprávnosti. Tak kupříkladu J. Malíř k tomu uvádí: „*S rozsudkem Soudního dvora z r. 2008* [tj. s rozhodnutím ve věci *FIAMM*, pozn. P. Navrátil] *tak vyhlídky na zmírnění restriktivní odpovědnosti prostřednictvím objektivní odpovědnosti pro nejbližší dobu padají*.“.[343] S tímto názorem se však nelze ztotožnit. Právě naopak ve spojení

[340] Viz stanovisko GA Trstenjaka ve věci rozsudku ze dne 25. března 2010, Sviluppo, C-414/08 P, ECLI:EU:C:2009:677, body 236-237.

[341] Viz rozsudek ze dne 25. března 2010, Sviluppo, C-414/08 P, ECLI:EU:C:2010:165, body 140-141.

[342] Viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2012, Syndicat des thoniers méditerranéens, T-574/08, ECLI:EU:T:2012:583, body 67-89. V rámci řízení o kasačním opravném prostředku se Soudní dvůr bohužel k této otázce nevyjádřil, když kasační bod týkající se této záležitosti zamítl jako irelevantní. Viz rozsudek ze dne 14. října 2014, Buono, C-12/13 P, ECLI:EU:C:2014:2284, bod 43-48. Zajímavé je, že stanovisko Tribunálu podpořil ve svém stanovisku GA Villalón. Viz stanovisko GA Villalóna ve věci rozsudku ze dne 14. října 2014, Buono, C-12/13 P, ECLI:EU:C:2014:194, body 57-75. Dále viz rozsudek ze dne 7. dubna 2016, Holcim, C-556/14 P, ECLI:EU:C:2016:207, body 105-109. Z odborné literatury GUTMAN, Kathleen. The non-contractual liability of the European Union: principle, practice and promise. In: *Research Handbook on EU Tort Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 35-36.

[343] Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 576. Obdobně pochybnosti nad výkladem rozhodnutí ve věci *FIAMM* lze nalézt v STEINER, Josephine a Lorna WOODS. *EU Law*. Op. cit., s. 333.

s rozhodnutím ve věci *Sviluppo* lze dospět k přesvědčivému závěru, podle kterého si je Soudní dvůr vědom rozdílu uplatňování odpovědnosti při neexistenci protiprávnosti v rámci legislativní a v rámci nelegislativní (tj. správní) činnosti. Řečeno by rovněž mělo být, že kauzu *FIAMM* je nezbytné chápat v kontextu práva Světové obchodní organizace a působení tohoto práva v rámci unijního právního řádu. Jak v tomto ohledu zdůrazňují četní představitelé odborného diskurzu, rozhodnutí SDEU ve věci *FIAMM* je v prvé řadě nezbytné číst s ohledem na snahu vyloučit odpovědnost EU za porušení práva Světové obchodní organizace, neboť takováto odpovědnost se nezdá Soudnímu dvoru EU případná.[344] Smysl takovéhoto přístupu je zřejmý *prima facie*. Soudní dvůr EU si je vědom potřeby neohrozit akceschopnost EU v rámci Světové obchodní organizace (resp. v rámci mezinárodních ekonomických vztahů) možnou hrozbou vzniku nároků na náhradu újmy ze strany jednotlivců. Přeci jen v rámci mezinárodních ekonomických vztahů se činnost EU nezřídka kdy dotýká velkého počtu jednotlivců, přičemž hrozba náhrady újmy by v jednotlivých případech mohla dosahovat astronomických částek. Tato potřeba zachovat akceschopnost EU v rámci mezinárodních ekonomických vztahů může být přitom pociťována obzvláště silně za současné politické situace, kdy někteří komentátoři hovoří otevřeně o obchodní válce.

Stran možné odpovědnosti EU při neexistenci protiprávnosti lze proto uzavřít, že dle Soudního dvora EU za současného stavu unijního práva neumožňuje srovnávací analýza právních řádů členských států učinit závěr o existenci režimu mimosmluvní odpovědnosti Unie za legální výkon jejích činností spadajících do legislativní oblasti.[345] Do budoucna ovšem nelze vyloučit, že Soudní dvůr EU připustí objektivní odpovědnost (bez protiprávnosti) v případech, které nespadají do legislativní oblasti (tj. v případě správní činnosti). Pokud by se k takovému kroku kdy SDEU odhodlal, bylo by jej třeba náležitě ocenit. Jak totiž bylo konstatováno v části věnované podmínce dostatečné závažnosti, přístup Soudního dvora EU není vůči jednotlivcům z nejvstřícnějších. Naopak existence vyvažujících faktorů judikovaná v případě *Artegodan* významnou měrou vychyluje misky vah v neprospěch jednotlivců. Pomocí odpovědnosti EU

[344] V podrobnostech se odkazuje na práce GÖRGENS, Sönke. *Die außervertragliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft für Verletzungen des WTO-Rechts durch ihre Organe*. Berlin: Duncker & Humblot, 2006. HELD, Simeon. *Die Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. STEINBACH, Armin. *Die Haftung der EG und ihrer Mitgliedsstaaten für WTO-Rechtsverletzungen aus rechtswissenschaftlicher und ökonomischer Perspektive*. Berlin: Duncker & Humblot, 2009. Nověji pak na STEINBACH, Armin. *EU Liability and International Economic Law*. Portland: Hart Publishing, 2017
Viz THIES, Anne. International Trade Disputes and EU Liability. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

[345] Viz rozsudek ze dne 14. října 2014, Buono, C-12/13 P, ECLI:EU:C:2014:2284, bod 43.

při neexistenci protiprávnjosti za její správní činnost by naopak bylo možné opětovně nastolit rovnováhu mezi zájmy EU jako moci veřejné a jednotlivci.[346]

3.2. Újma

V souladu s čl. 340 SFEU platí, že Unie nahradí škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci. Co se ovšem použitým slovem „škoda" ve skutečnosti rozumí? Anglická jazyková verze užívá pojmu „damage", německá „Schaden", francouzská „les dommages", italská „danni", španělská „los daños", slovenská „škody" a konečně polská „szkody". I z prostého jazykového výkladu tak lze dovodit, že EU nahrazuje jak majetkovou, tak i nemajetkovou újmu.[347] To ve své judikatuře potvrdil i SDEU, když rozhodl, že v unijním právu se nahrazuje jak újma materiální[348], tak i imateriální[349].[350] Dlužno poznamenat, že v případě újmy materiální se nahrazuje jak škoda skutečná, tak i ušlý zisk.[351] Náhrada újmy rovněž zahrnuje úroky[352] z prodlení.[353]

Z judikatury SDEU se podává, že újma musí být skutečná a určitá.[354] *A contrario* újma hypotetická a neurčitá nezakládá právo na náhradu újmy.[355] Stran zde zmiňovaných kritérií je

[346] Pochopitelně se nechce říci, že by taková objektivní odpovědnost neměla mít své limity. Naopak limity by byly nezbytné; vyjít by v tomto ohledu bylo možné z dosavadní judikatury, tj. bylo by lze uvažovat o vázání vzniku takovéto odpovědnosti na existenci neobvyklé a zvláštní újmy.

[347] Pročež jak bylo zdůrazněno v úvodu k této práci je mnohem lépe mluvit o náhradě újmy nežli náhradě škody.

[348] Dlužno poznamenat, že náklady, které jednotlivci vynaloží na svoji účinnou soudní ochranu s cílem domoci se svého práva na náhradu újmy, nejsou považovány za součást utrpěné újmy. To má svoji logiku, neboť stran náhrad nákladů řízení existuje samostatný procesní mechanismus rozhodování o nákladech řízení. Viz rozsudek ze dne 8. července 2008, Franchet a Byk, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, bod 414 a citace judikatury tam uvedené.

[349] Viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2011, T-88/09, Idromacchine, ECLI:EU:T:2011:641, bod 64.

[350] V podrobnostech LENAERS, Koen. MASELIS, Ignace a Kathleen GUTMAN. *EU Procedural Law*. Op. cit., s. 528 a n.

[351] Viz rozsudek ze dne 10. ledna 2017, Gascogne Sack Deutschland, T-577/14, ECLI:EU:T:2017:1. Co se náhrady ušlého zisku týče, aby byl žalobce úspěšný, musí prokázat, že jedinou příčinnou, proč zisku nedosáhnul, byla protiprávnost přičitatelná EU. Viz rozsudek ze dne 9. července 1999, New Europe Consulting, T-231/97, ECLI:EU:T:1999:146, body 51-52.

[352] Pro počátek běhu úroku z prodlení je rozhodující datum rozhodnutí, v rámci něhož SDEU postavil na jisto výši utrpěné újmy. Výjimku z toho tvoří pouze tzv. zaměstnanecké spory, a to s ohledem na znění příslušných služebních předpisů. Viz např. rozsudek ze dne 21. února 2008, Girardot, C-348/06 P, ECLI:EU:C:2008:107, body 20-23.

[353] Dříve se výše úroků z prodlení řídila návrhem žalobce, v tom slova smyslu že nebylo možné přisoudit více, nežli kolik žalobce požadoval Viz rozsudek ze dne 19. května 1992, Mulder, C-104/89, ECLI:EU:C:1992:217, body 35-36. V pozdější judikatuře se naopak SDEU určuje výši úroku z prodlení dle sazby stanovené Evropskou centrální bankou pro hlavní refinanční operace, která se použila v daném období, zvýšené o dva procentní body. Viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2011, T-88/09, Idromacchine, ECLI:EU:T:2011:641, bod 79.

[354] Viz rozsudek ze dne 27. listopadu 2007, Pitsiorlas, T‑337/04, ECLI:EU:T:2007:357, bod 16. Dále viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2006, Agraz, C-243/05 P, ECLI:EU:C:2006:708, bod 27.

[355] Viz rozsudek ze dne 29. září 1982, Oleifici Mediterranei, 26/81, EU:C:1982:318.

ovšem třeba zdůraznit, že pojem skutečná není možné ztotožňovat s pojmem skutečné škody, tak jak je traktován v českém právním řádu.[356] Užitý pojmem skutečná újma se totiž daleko spíše vztahuje k důkaznímu břemenu; pouze skutečná újma, kterou je žalobce schopen s určitostí prokázat, bude hrazena.[357] Pojem skutečnosti a určitosti újmy tak směřuje zaprvé k vyloučení budoucí újmy, která se dosud nematerializovala, jakož i újmy hypotetické.[358] V této souvislosti by nicméně mělo být zdůrazněno, že SDEU nevylučuje podání žaloby na náhradu újmy v okamžiku, kdy samotnou výši náhrady újmy není možné přesně stanovit, avšak tato újma je bezprostřední a předvídatelná.[359] SDEU pak v takovýchto případech z hlediska procesního postupuje tak, že ve svém výroku určí právo žalobce na náhradu újmy, přičemž zároveň uloží stranám sporu, aby se na konkrétní výši náhrady újmy dohodli.[360]

Na tomto místě budiž poznamenáno, že naneštěstí v judikatuře SDEU není rozpracována podrobná teorie stran určení výše újmy a hrazení její náhrady. SDEU tak k této problematice přistupuje *ad hoc*, s ohledem na individuální okolnosti každé jednotlivé kauzy.[361] Platí nicméně základní pravidlo, podle kterého by úspěšnému žalobci (tj. žalobci, u kterého SDEU autoritativně rozhodne o právu na náhradu újmy) měla být přiznána náhrada újmy v plné výši, dle principu

---

[356] Kdy pod pojmem skutečná škoda je chápáno zmenšení majetkového stavu poškozeného, k němuž došlo v příčinné souvislosti se škodnou událostí.

[357] Viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2006, Agraz, C-243/05 P, ECLI:EU:C:2006:708, bod 27. Dále viz usnesení ze dne 12. července 2016, Pérez Gutiérrez, C-604/15 P, ECLI:EU:C:2016:545. Velmi zajímavý postřeh v kontextu tvorby politik ze strany EU k tomuto jinak nijak zvláštnímu rozhodnutí napsal J. Malíř. Viz MALÍŘ, Jan. Judikáty s fotografií a jejich svědectví o stavu tohoto světa: na okraj případu Pérez Gutiérrez. *Právní rozhledy*. 10/2017, s. 355 a n. Vzhledem k možné informační asymetrii mezi žalobcem (jednotlivcem) a žalovaným (mocí veřejnou), ovšem přistoupil SDEU již v minulosti k obrácení důkazního břemene. Viz rozsudek ze dne 8. července 2008, Franchet a Byk, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, bod 183, kde SDEU judikoval: „[…] *škodná událost mohla vzniknout z několika rozdílných příčin a orgán Společenství nepředložil žádný důkaz, z něhož by bylo možné zjistit, která z nich způsobila škodnou událost, ačkoli to byl právě orgán Společenství, kdo mohl nejlépe opatřit potřebné důkazy, takže přetrvávající nejistota musí být přičtena k tíži orgánu Společenství* […]“.

[358] Viz rozsudek ze dne 21. května 2008, Belfass, T-495/04, ECLI:EU:T:2008:160, bod 127. Dále rozsudek ze dne 9. listopadu 2006, Agraz, C-243/05 P, ECLI:EU:C:2006:708, body 28-36. V rozhodnutí *Agraz* Soudní dvůr jasně uvedl, že skutečnost, že se dotčený orgán EU těší značnému prostoru k uvážení, sama o sobě nemůže vést k závěru stran hypotetičnosti způsobené újmy.

[359] Pro úplnost budiž řečeno, že SDEU zpočátku takovéto žaloby odmítal jako nepřípustné. Viz rozsudek ze dne 2. června 1965, FERAM, C-9/64, ECLI:EU:C:1965:52. Naopak takováto žaloba byla shledána přípustnou např. ve věci *Mulder*. Viz rozsudek ze dne 19. května 1992, Mulder, C-104/89, ECLI:EU:C:1992:217, bod 216, kde SDEU dochází k tomuto závěru s ohledem na textaci ustanovení upravujícího mimosmluvní odpovědnost. Dále v SDEU zdůraznil, že takovéto žaloby by měly být přípustné s ohledem na zájem zabránit ještě větší újmě, ke které by jinak mohlo v budoucnu dojít.

[360] Pouze pokud se nedohodnou, určí výši náhrady újmy autoritativně SDEU. Viz např. usnesení ze dne 13. ledna 2017, T-88/09, Idromacchine, ECLI:EU:T:2017:5.

[361] Tak např. pokud byla újma způsobena vybráním nezákonných poplatků, právě výše tohoto nezákonného poplatku bude brána za rozhodující v případě určování výše náhrady újmy. Viz rozsudek ze dne 4. října 1979, Ireks-Arkady, C-238/78, ECLI:EU:C:1979:226, bod 13.

plné reparace.[362] Na druhou stranu má poškozený obecnou povinnost snažit se o minimalizaci újmy.

Zvláštní otázkou je pak otázka přenesení újmy. Pokud dojde např. k situaci, kdy část újmy se promítne do zvýšené ceny finálního výrobku, pročež tuto újmu *de facto* nenese poškozený, nýbrž jeho zákazníci, dochází ke snížení náhrady újmy právě o takovou výši, která byla přenesena na zákazníky.[363] Jinými slovy řečeno, není přípustné domáhat se náhrady, pokud vzniklá újma byla přenesena poškozeným na další subjekty.[364] Poněkud zvláštní je, že SDEU otázku přenesení újmy nepoužívá ke snížení náhrady újmy pouze v těch případech, kdy k přenesení újmy skutečně došlo. Naopak, dokonce i pokud k přenesení újmy nedošlo, SDEU zkoumá, zdali by k takovému přenesení mohlo dojít, přičemž pokud dojde k závěru, že mohlo, náhradu újmy nepřizná v tom rozsahu, v jakém jí mohlo být zabráněno přenesením na jiné subjekty. Takovýto závěr SDEU je ovšem naprosto absurdní. Soudní dvůr EU totiž v zásadě poškozené (kterými jsou zpravidla hospodářské subjekty, tj. podniky) nabádá, aby přenášely újmu jim způsobenou (mocí veřejnou) na subjekty další (zpravidla spotřebitele), a to pomocí např. zdražení jejich výrobků.

Dále co se formy náhrady týče, v minulosti se SDEU omezoval toliko na finanční náhradu újmy, kterou stanovoval jasně čl. 40 SESUO. Tato myšlenka, podle které by se unijní právo mělo omezovat pouze na finanční náhradu, přitom přežívala v rámci unijního práva i přes změněnou textaci ustanovení upravujícího mimosmluvní odpovědnost EU.[365] Až v případě *Galileo* SDEU rozhodl, že má pravomoc ukládat EU jakoukoli formu náhrady, která je v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států v oblasti mimosmluvní odpovědnosti,

[362] Tamtéž, bod 216. Zajímavou otázkou je, zdali by bylo lze v prostředí unijního práva uvažovat o přiznání tzv. sankční náhrady újmy. Zde se nabízí zajímavá paralela s právem anglickým, kdy vůbec první případ, který se týkal právě sankční náhrady újmy, byla žaloba na náhradu újmy proti orgánu veřejné moci (jednalo se o nezákonnou prohlídku obydlí poškozeného a zabavení jeho majetku). Dodnes přitom platí, že sankční náhradu újmy je možné přiznat v případech zahrnujících represivní, svévolné nebo protiústavní jednání státního úředníka. To má své *ratio* v tom slova smyslu, že smyslem sankční náhrady újmy je odradit škůdce od dalšího protiprávního jednání *pro futuro*. Užití tohoto právního nástroje by tak dávalo dobrého smyslu i v případě mimosmluvní odpovědnosti EU. Samotná judikatura na toto téma ovšem mlčí a ani do budoucna s ohledem na jinak spíše restriktivní přístup SDEU nelze očekávat, že by byla EU odsouzena k sankční náhradě újmy. K problematice sankční náhradě újmy v anglickém právu v podrobnostech viz ŽIVĚLOVÁ, Alexandra. Umožňuje nový občanský zákoník přiznat v řízení o náhradě nemajetkové újmy punitive damages? *Bulletin Advokacie*. Online dostupné na: http://www.bulletin-advokacie.cz/umoznuje-novy-obcansky-zakonik-priznat-v-rizeni-o-nahrade-nemajetkove-ujmy-punitive-damages?browser=mobi. Pro úplnost je ovšem třeba připustit, že SDEU ve své judikatuře dovodil přípustnost kompenzačních úroků z prodlení. Viz rozsudek ze dne 27. ledna 2000, Mulder, C-104/89, ECLI:EU:C:2000:38, bod 55 a odkazy na judikaturu tam uvedené.

[363] Viz STRAND, Magnus. *The Passing-On Problem in Damages and Restitution under EU Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 105 a n.

[364] Viz např. rozsudek ze dne 6. září 2011, Lady & Kid, C-398/09, ECLI:EU:C:2011:540.

[365] V podrobnostech se odkazuje na kapitolu 2 této práce.

včetně, naturální náhrady, jeví-li se jako slučitelná s těmito zásadami, případně formou příkazu jednat nebo se jednání zdržet.[366] V této konkrétní kauze se přitom jednalo o právo majitele ochranné známky, které mělo být porušeno jednáním Komise. SDEU pak rozhodl, že úplná náhrada takto způsobené újmy přitom vyžaduje, aby bylo právo majitele ochranné známky obnoveno do původního nedotčeného stavu, přičemž takové obnovení vyžaduje přinejmenším, kromě případné vyčíslené náhrady újmy, okamžité ukončení zásahu do jeho práva.[367]

Ke vztahu náhrady újmy prostřednictvím zrušení protiprávních omezujících opatření a náhrady nemajetkové újmy se pak blíže vyjádřil SDEU v případě *Safa Nicu Sepahan*. V této věci se íránská společnost domáhala náhrady újmy ve výši 50.000,- EUR, která jí měla vzniknout rozhodnutími o zmražení finančních sankcí, které byly později Tribunálem zrušeny.[368] Soudní dvůr potvrdil rozhodnutí Tribunálu, které přiznalo společnosti *Safa Nicu Sepahan* právo náhradu nemajetkové újmy, když zdůraznil, že zrušení protiprávních omezujících opatření sice může představovat formu nápravy nemajetkové újmy, avšak tato forma nápravy nemusí nutně za všech okolností stačit k zajištění úplné nápravy.[369] Zároveň Soudní dvůr judikoval, že při posuzování toho, zda postačí prosté zrušení protiprávních omezujících opatření jako náhrada újmy, je třeba zohlednit zejména závažnost konstatovaného porušení, jeho délku, jednání Rady, jakož i účinky, které vyvolalo tvrzení o zapojení společnosti *Safa Nicu Sepahan* do íránského šíření jaderných zbraní u třetích osob.[370]

Kromě újmy majetkové a nemajetkové přichází v rámci unijního práva v úvahu rovněž náhrada tzv. ztráty naděje. V případě náhrady ztráty naděje se jedná o náhradu takové újmy, u které není zcela jisté, že kdyby k protiprávnímu jednání nedošlo, tak by byl žalobce schopen realizovat zamýšlenou operaci, resp. by v ní byl úspěšný. Typickým příkladem může být např. situace, kdy sportovní tým se má účastnit finále soutěže, přičemž tato účast mu je znemožněna protiprávním jednáním jiného (např. dopravní nehodou). V unijním právu se pak otázka ztráty naděje objevuje typicky v otázkách veřejných zakázek nebo v případě

[366] Tento judikaturní obrat SDEU odůvodnil právě změnou textace příslušného ustanovení. Viz rozsudek ze dne 10. května 2006, Galileo, T-279/03, ECLI:EU:T:2006:121, body 63-64.

[367] Tamtéž body 71-73. Nakonec ovšem žalobce úspěšný nebyl, a to z důvodu nenaplnění podmínky protiprávnosti a příčinné souvislosti. Dále není bez zajímavosti, že v souladu s ustálenou judikaturou SDEU platí, že není možné přijmout zajišťovací opatření, kterým by bylo orgánu EU přikázáno, aby se něčeho zdržel. Rozhodnutí ve věci *Galileo* tak představuje výjimku z této ustálené judikatury, přičemž tato výjimka je plně odůvodněna účlem spočívajícím v plné náhradě újmy EU způsobené. Srov. usnesení ze dne 17. prosince 2008, Portela, T-137/07, ECLI:EU:T:2008:589, bod 46.

[368] Viz rozsudek ze dne 25. listopadu 2014, Safa Nicu Sepahan, T-384/11, ECLI:EU:T:2014:986.

[369] Viz rozsudek ze dne 30. května 2017, Safa Nicu Sepahan, C-45/15 P, ECLI:EU:C:2017:402, bod 49 a odkazy na judikaturu tam uvedené.

[370] Tamtéž, bod 52.

zaměstnaneckých sporů. V případě práva veřejných zakázek, se SDEU staví k možnosti náhrady ztráty naděje velmi rezervovaně. Tak např. v kauze *TEAM* SDEU odmítl přiznat náhradu ztráty naděje získat veřejnou zakázku s tím, že ztráta naděje získat smlouvu k uskutečnění veřejné zakázky není skutečnou a existující, ale pouze hypotetickou újmou.[371]

Jiný pěkný příklad zahrnující problematiku ztráty naděje se týká dvou věcí – rozhodnutí *Giordano* a rozhodnutí *Buono.* Obě kauzy spojují skutkové i právní okolnosti. Spory se pochopitelně týkal žaloby na náhradu újmy, přičemž tato újma měla být způsobena žalobcům jako podnikatelům v oblasti rybolovu tím, že jim Komise mimořádnými nouzovými opatřeními znemožnila vyčerpat předem stanovenou rybolovnou kvótu a připravila je tak o příjmy, které by s nezanedbatelnou pravděpodobností získali. V obou případech Tribunál žaloby zamítl, neboť neshledal dostatečnou pravděpodobnost, že by rybolovné kvóty byly bez zásahu Komise doopravdy vyčerpány. Ve svých rozhodnutích také Tribunál zdůraznil, že újma, kterou žalobci utrpěli, nijak nepřekračuje meze obvyklého podnikatelského rizika.[372] V obou případech byl podán kasační opravný prostředek, přičemž své stanovisko v těchto věcech předložil GA Villalón. V zajímavé pasáži svých stanovisek GA Villalón nejprve správně poukazuje na skutečnost, že se ztráta naděje etablovala jako samostatná část náhrady újmy, kterou není možné zaměňovat s náhradou ušlého zisku.[373] Dále dospívá k názoru, podle kterého protiprávnost napadeného aktu spočívá v porušení základní zásady rovnosti, když lodím z jiného členského státu byl zákaz čerpat přidělené kvóty vydán o týden později.[374] Konečně stran vzniklé újmy se GA Villalón rozchází s právním hodnocením Tribunálu, neboť dle jeho názoru byli žalobci připraveni o příležitost k dosažení budoucího zisku, tedy zisku vyplývajícího z vyčerpání jejich rybolovné kvóty. Okolnost, že neexistuje nárok na kvótu, neznamená, že újma je neurčitá, stejně jako okolnost, že určitý orgán má diskreční pravomoc, nezbavuje újmu, která může vzniknout, určitosti. Generální advokát Villalón tak uzavírá, že Tribunál nesprávně spojil požadavek týkající se přiznání nároku, který zavedla judikatura Soudního dvora pro účely definice protiprávního aktu, s požadavkem týkajícím se určitosti dané újmy. Nejen že se toto spojení neslučuje s tradičním chápáním újmy, které se odráží v judikatuře Soudního dvora, ale navíc také ztěžuje – a v některých případech dokonce i zcela znemožňuje – jakoukoliv

[371] Viz rozsudek ze dne 15. června 2000, TEAM, C-13/99 P, ECLI:EU:C:2000:329, bod 52-57 nebo rozsudek ze dne 21. března 1996, Farrugia, T-230/94, ECLI:EU:T:1996:40.

[372] Viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2012, Syndicat des thoniers méditerranéens, T-574/08, ECLI:EU:T:2012:583 a rozsudek ze dne 7. listopadu 2012, Giordano, T-114/11, ECLI:EU:T:2012:585.

[373] Viz stanovisko GA Villalóna ve věci rozsudku ze dne ze dne 14. října 2014, Giordano, C-611/12 P, ECLI:EU:C:2014:195, body 62-69. Pro úplnost budiž zdůrazněno, že citováno bude pouze z tohoto stanoviska, neboť stanovisko ve věci Buono obsahuje totožné myšlenky.

[374] Tamtéž, bod 76.

možnost získat náhradu újmy, a to i v případech, kdy je hospodářská hodnota způsobené újmy značná.[375] Ve světle shora uvedeného proto generální advokát navrhl, aby byla rozhodnutí Tribunálu zrušena a žalobcům bylo přiznáno právo na náhradu újmy, jež odpovídá rozdílnému zacházení, kterému byli žalobci vystaveni za absence legitimního důvodu pro takovéto odlišné zacházení.[376]

Soudní dvůr nicméně nenásledoval názor svého generálního advokáta.[377] Na jednu stranu sice judikoval, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval nesprávnost premisy, že navrhovatel měl rybolovné právo a kvótu by nutně vyčerpal. Podle Soudního dvora totiž samotná existence práva přiznaného jednotlivcům právní normou totiž nesouvisí s tím, zda je údajná újma skutečná, ale je podmínkou, na jejíž splnění je vázán závěr o tom, že unijní orgán porušil takovou právní normu dostatečně závažným způsobem na to, aby založil mimosmluvní odpovědnost Unie. Skutečnost, že Tribunál odmítl tezi navrhovatele, podle níž by kvótu vyčerpal, je totiž relevantní pouze pro účely posouzení výše uplatňované újmy, a nikoli samotné existence takové újmy, jejíž určitost není zpochybněna tím, že je neurčitá její výše.[378] Nicméně na rozdíl od GA Villalóna nakonec nepřiznal náhradu újmy, neboť dle něho nebyla splněna podmínka dostatečné závažnosti porušení unijního práva.[379]

Budiž zdůrazněno, že samotný restriktivní přístup SDEU k otázce přiznání náhrady újmy za ztrátu neděje nemusí být sám o sobě pro žalobce příliš fatální. Platí totiž, že v praxi neexistuje příliš ostrá hranice mezi náhradou nemajetkové (imateriální) újmy a náhradou za ztrátu naděje. Ilustrativní je v tomto ohledu kauza *New Europe Consulting*. V této věci došlo k pochybení Komise, přičemž v důsledku tohoto pochybení došlo k pošramocení pověsti společnosti, která byla činná v rozvojové pomoci v zemích střední Evropy počátkem 90. let. Následkem tohoto pošramocení pověsti bylo, že společnost *New Europe Consulting* byla fakticky vyloučena z účasti na soutěžích veřejných zakázek v tomto regionu. Společnost *New Europe Consulting* se přitom domnívala, že pokud by nedošlo k poškození jejího dobrého jména ze strany Komise, uzavřela by v tomto regionu veřejné zakázky (mimo jiné se mělo jednat i o veřejnou zakázku

[375] Tamtéž, bod 79.

[376] Jinými slovy řečeno, žalobcům měla náležet dle GA taková náhrada újmy, která odpovídá rozmezí jednoho týdne, v rámci kterého nemohli přidělené kvóty (na rozdíl od lodí z jiných členských států) čerpat.

[377] Viz rozsudek ze dne 14. října 2014, Giordano, C-611/12 P, ECLI:EU:C:2014:2282 a rozsudek ze dne 14. října 2014, Buono, C-12/13 P, ECLI:EU:C:2014:2284.

[378] Viz rozsudek ze dne 14. října 2014, Giordano, C-611/12 P, ECLI:EU:C:2014:2282, bod 40.

[379] Svoje odůvodnění přitom opřel zejména o skutečnost, že v projednávaném případě dotčené právní akty splňují cíl spočívající v obecného zájmu sledovaný Unií, tj. zabránit vážnému ohrožení zachování a obnovy populace tuňáka obecného ve východním Atlantiku a Středozemním moři, přičemž opatření, jimž se zakazuje rybolov, nejsou zjevně nepřiměřená ve vztahu k tomu, co je nezbytné k naplnění tohoto cíle obecného zájmu, a jsou tedy v souladu se zásadou proporcionality.

v České republice). Zcela v souladu se shora zmiňovaným rozhodnutím ve věci *TEAM* Tribunál odmítl přiznat společnosti *New Europe Consulting* náhradu újmy, neboť tato újma nebyla skutečná a určitá. Na druhou stranu Tribunál byl ochoten přiznat náhradu imateriální újmy za poškození dobré pověsti společnosti, které mělo za následek reálné vyloučení dotčené společnosti z možnosti ucházet se o další zakázky v dotčeném regionu.[380]

Co se samotné imateriální újmy týče, tato je vymezována negativně vůči újmě materiální. Unijní právo tak nezakotvuje pouze právo na náhradu zmenšení majetkového stavu poškozeného (tj. skutečné škody) či ušlý majetkový prospěch (tj. ušlého zisku), nýbrž i újmu, která zahrnuje fyzické či psychické strádání.[381] Není bez zajímavosti, že přibližně v jedné čtvrtině případů, v nichž SDEU přizná náhradu újmy, rozhodne i o náhradě imateriální újmy.[382] Kromě fyzického či psychického strádání dále SDEU označil jako nemajetkovou (tj. imateriální) újmu rovněž vyvolání stavu nejistoty a obav o profesní budoucnost[383] nebo újmu způsobenou nepřiměřeně dlouhým soudním řízením[384].

3.3. Příčinná souvislost

Jednou z hmotněprávních podmínek vzniku mimosmluvní odpovědnosti EU ve smyslu čl. 340 SFEU je i existence příčinné souvislosti mezi způsobenou újmou a protiprávností přičitatelnou EU. Jinými slovy řečeno, ne každá protiprávnost, která je EU přičitatelná, zakládá právo na náhradu újmy EU způsobené. S jistou dávkou nadsázky lze totiž uvažovat o tom, že vše souvisí se vším, tj. při troše snahy lze najít souvislost i mezi relativně vzdálenými událostmi (resp. jednáním).[385] *Ad absurdum* by tak EU mohla být odpovědná i za újmu, která vznikla jako výsledek velmi dlouhého řetězce událostí, na jehož počátku stála protiprávnost přičitatelná EU. Takovýto stav by ovšem nebyl možný ani žádoucí (s ohledem na potřebu chránit finanční a jiné legitimní zájmy EU). Ustálená judikatura SDEU tak pracuje s myšlenkou, že v případě mimosmluvní odpovědnosti je vyžadován určitý stupeň příčinné souvislosti mezi

[380] Viz rozsudek ze dne 9. července 1999, New Europe Consulting, T-231/97, ECLI:EU:T:1999:146, body 51-59.

[381] Viz rozsudek ze dne 3. února 1994, Grifoni, C-308/87, ECLI:EU:C:1994:38, bod 37. Dále viz rozsudek ze dne 4. dubna 2017, Staelen, C-337/15 P, ECLI:EU:C:2017:256, body 129-131.

[382] V případě zaměstnaneckých sporů by o náhradě imateriální újmy mělo být rozhodováno ve tří čtvrtině případů. Viz MICHAL, Bobek. Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství. Op. cit., s. 13.

[383] Viz rozsudek ze dne 12. prosince 2000, Hautem, T-11/00, ECLI:EU:T:2000:295, bod 52.

[384] Viz např. rozsudek ze dne 8. června 2000, Camar, T-79/96, ECLI:EU:T:2000:147, bod 207.

[385] V přírodních vědách se v této souvislosti hovoří o tzv. efektu motýlího křídla, dle názvu přednášky, kterou přednesl Edward Lorenz dne 29. prosince 1979 na zasedání Americké asociace pro pokrok ve vědě ve Washingtonu.

způsobenou újmou a protiprávností, která je přičitatelná EU.[386] Jak k tomu nicméně trefně poznamenává M. Bobek, otázka příčinné souvislosti není v unijním právu příliš rozpracována, neboť s ohledem na shora zmiňovaný restriktivní výklad podmínky protiprávnosti se SDEU zpravidla k otázkám kauzality ve své argumentaci ani nedostane.[387] Platí přitom, že příčinná souvislost je jedním z tradičních (a tradičně problematických) předpokladů vzniku deliktní odpovědnosti.[388]

Samotná podmínka příčinné souvislosti se týká existence dostatečně přímého vztahu příčiny a následku mezi jednáním unijního orgánu a újmou, přičemž rozhodující příčinou újmy musí být vytýkané jednání, což musí žalobce doložit.[389] Z judikatury SDEU se podávají dvě podmínky, které musí být naplněny, aby byla příčinná souvislost mezi protiprávností a újmou dána. Zaprvé musí být vznik újmy nutným následkem protiprávního jednání (tj. pokud by k protiprávnímu jednání nedošlo, újma by nenastala). Zadruhé se musí jednat o takovou újmu, jejíž vznik mohl rozumně a racionálně uvažující subjekt předvídat.[390]

Soudní dvůr EU tak následuje tradiční civilistický pohled na otázku příčinné souvislosti, který pracuje v té či oné podobě s dvoustupňovým testem kauzality. Podstatou tohoto testu je rozlišování mezi faktickou a právní souvislostí mezi protiprávností a vzniklou újmou.[391] Faktická kauzalita zpravidla nečiní větších obtíží a bývá všeobecně chápána jako nutná podmínka odpovědnosti (*condition sine qua non*).[392] Jednání škůdce tak musí být nutnou podmínkou faktického následku. První podmínka soudního dvora tak představuje právě projev faktické kauzality. Druhá podmínka pak představuje projev normativní kauzality. První podmínka tak určuje vnější hranice rozsahu potenciálních následků, za které může být škůdce odpovědný. Druhá podmínka pak autoritativně zužuje tento rozsah pouze na vybrané případy. Totiž teprve bližší (tj. adekvátní) kauzální spojení může dát odpověď na otázku, v jakém rozsahu je škůdce

[386] Viz usnesení ze dne 31. března 2011, Mauerhofer, C-433/10 P, ECLI:EU:C:2011:204 nebo rozsudek ze dne 18. března 2010, Trubowest Handel a Makarov, C-419/08 P, ECLI:EU:C:2010:147.

[387] Viz MICHAL, Bobek. Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství. Op. cit., s. 10. Toto tvrzení je ovšem třeba korigovat s ohledem na jeho starší. Ve skutečnost totiž, jak bude rozebráno níže, se současná judikatura věnuje otázce příčinné souvislosti dosti, a to zejména v kontextu tzv. bankovních záruk.

[388] Viz JANEČEK, Václav. Kauzalita a rozsah odpovědnosti. *Právník*. 11/2016, s. 959 a odkazy na literaturu tam uvedné.

[389] Viz ze dne 13. prosince 2018, ASPLA, C-174/17 P, ECLI:EU:C:2018:1015, bod 23 a usnesení ze dne 31. března 2011, Mauerhofer, C-433/10 P, ECLI:EU:C:2011:204, bod 127.

[390] Zajímavý rozbor k této problematice je obsažen v díle WURMNEST, Wolfgang. *Grundzüge eines europäischen Haftungsrechts, Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Gemeinschaftsrechts.* Op. cit., s. 176 a n.

[391] V podrobnostech viz JANEČEK, Václav. Kauzalita a rozsah odpovědnosti. Op. cit., s. 963 a odkazy na literaturu tam uvedné.

[392] Srov. KOZIOL, Helmut. Natural and legal Causation. In: TICHÝ, Luboš et al. *Causation in Law*. Beroun: Rozkotová, s. 56 a n.

odpovědný.[393] Podmínka rozumně a racionálně uvažujícího subjektu, který mohl vznik újmy předvídat, tak představuje v podmínkách unijního práva test adekvátnosti.[394]

Jak bylo uvedeno v předcházejícím textu, v prostřední unijního práva byl test adekvátní kauzality doplněn dalšími měřítky (kromě předvídatelnosti), konkrétně měřítkem ochranného účelu normy. V teorii se ovšem uvažuje o celé řadě měřítek, které mohou teorii adekvátní příčinné souvislosti doplňovat. Tak např. H. Koziol uvádí, že kromě předvídatelnosti zde existuje měřítko přetržení příčinné souvislosti a dále pak vzdálenosti blízkosti či míry rizika, měřítko ochranného účelu normy, stupně zavinění, alternativního zákonného jednání, typu újmy a povahy odpovědnosti či veřejného zájmu.[395]

V tomto ohledu je velmi zajímavá linie judikatury SDEU, která se týká otázky nepřiměřeně dlouhého soudního řízení a náhrady újmy za toto nepřiměřeně dlouhé soudní řízení. Toto řízení se týkalo mimo jiné i společností Gascogne Sack Deutschland a Gascogne. Tyto společnosti se domáhaly žalobou dle čl. 268 SFEU náhrady újmy, která jim měla vzniknout tím, že v řízení před unijními soudy nebyly dodrženy požadavky vážící se k dodržení přiměřené délky soudního rozhodování. Rozhodnutí Tribunálu o náhradě újmy totiž předcházelo řízení, které se týkalo žalobkyň (podniků), kterým Komise uložila rozhodnutím sankce za porušení čl. 101 SFEU, neboť se v letech 1988 až 2002 účastnily zakázaných, protisoutěžních dohod.[396] Obě žalobkyně přitom využily možnosti namísto zaplacení pokuty zřídit bankovní záruky a proti rozhodnutí Komise podaly žaloby na neplatnost dle čl. 263 SFEU.[397] Tyto žaloby byly zamítnuty[398] stejně jako kasační opravné prostředky podané proti zamítavým rozhodnutím.[399] Celková délka řízení (včetně řízení o kasačních opravných prostředcích) byla přibližně 7 let a 9 měsíců (z toho řízení před Tribunálem trvalo přibližně 5 let a 9 měsíců). Tribunál poté rozhodl o právu na náhradu újmy, a to majetkové i nemajetkové.[400] Co se náhrady majetkové újmy týče, Tribunál tuto náhradu přisoudil z toho důvodu, že pokud by původní řízení nepřekročilo přiměřenou lhůtu soudního rozhodování, nemusela by společnost Gascogne hradit náklady na bankovní záruku

[393] V opačném případě by bylo možné dovodit až absurdně širokou odpovědnost, jak bylo zdůrazněno výše.

[394] Test předvídatelnosti je v současnosti hlavním nástrojem omezení rozsahu odpovědnosti, který je užíván i vnitrostátními právními řády. Viz KOZIOL, Helmut. Natural and legal Causation. Op. cit., s. 67.

[395] Tamtéž, s. 61-66.

[396] Viz rozhodnutí Komise ze dne 30. listopadu 2005, C (2005) 4634 final.

[397] V žalobách se v podstatě domáhaly, aby Tribunál zrušil toto rozhodnutí v části, v níž se jich týkalo, nebo, podpůrně, aby snížil výši pokuty, která jim byla uložena.

[398] Viz rozsudek ze dne 16. listopadu 2011, Groupe Gascogne, T-72/06, ECLI:EU:T:2011:671 a rozsudek ze dne 16. listopadu 2011, Sachsa Verpackung, T-79/06, ECLI:EU:T:2011:674.

[399] Viz rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Groupe Gascogne, C-58/12 P, ECLI:EU:C:2013:770 a rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Gascogne Sack Deutschland, C-40/12 P, ECLI:EU:C:2013:768.

[400] Viz rozsudek ze dne 10. ledna 2017, Gascogne Sack Deutschland, T-577/14, ECLI:EU:T:2017:1.

během doby, která odpovídá tomuto překročení.[401] V této souvislosti budiž zdůrazněno, že v minulosti SDEU odmítl přiznat náhradu újmy, jež měla spočívat v nákladech na bankovní záruky v těch případech, kdy tyto bankovní záruky kryly povinnosti vyplývající z později zrušeného rozhodnutí Komise. Podle názoru SDEU totiž tato újma nevyplývá přímo z protiprávnosti napadeného (a zrušeného) rozhodnutí Komise. Naopak tato újma bezprostředně souvisí a plyne z vlastního rozhodnutí dotčeného jednotlivce (tj. podniku). Toto rozhodnutí je motivováno snahou vyhnout se povinnosti zaplatit pokutu ve lhůtě stanovené sporným rozhodnutím.[402] V případě *Gascogne* ovšem Tribunál zdůraznil, že v okamžiku, kdy byla podána žaloba dle čl. 263 SFEU proti dotčenému rozhodnutí Komise, a v okamžiku, kdy byla zřizována bankovní záruka, nemohla dotčená společnost předvídat nedodržení přiměřené délky soudního rozhodování. Právě naopak tato společnost mohla legitimně očekávat, že její podání budou projednána řádně a včas.[403]

Generální advokát Wahl, který ve věci *Gascogne* zpracovával stanovisko, se nicméně s názorem Tribunálu neztotožnil. Odvolal se přitom na absenci přímé souvislosti mezi protiprávností přičitatelnou EU a vzniklou újmou. Dle názoru GA Wahla totiž tvrzená újma musí být přímým důsledkem protiprávního jednání přičitatelného EU, aby bylo možné rozhodnout o nároku na náhradu újmy. Zdůraznil přitom, že žalobkyně neměly povinnost bankovní záruky zřídit. Zřízení bankovních záruk bylo závislé zcela na jejich vůli. Rozhodujícím faktorem pro vznik újmy tak nebyla tvrzená protiprávnost přičitatelná EU (tj. nepřiměřeně dlouhé soudní řízení), nýbrž rozhodnutí žalobkyň, že budou i poté, co bylo zřejmé, že dojde k průtahům v řízení, nadále využívat požadovanou výjimku z povinnosti zaplatit splatnou pokutu, a to s plným vědomím nákladů a rizik vyplývajících z jejich volby.[404]

Soudní dvůr přejal argumentaci GA Wahla a rovněž se neztotožnil s názorem Tribunálu. Ve svém rozhodnutí Soudní dvůr výslovně zdůraznil, že ani jedna z okolností zmiňovaných Tribunálem (tj. nepředvídatelnost nepřiměřené délky soudního řízení a legitimní očekávání) nejsou z hlediska posuzování příčinné souvislosti relevantní. Rozhodující totiž je, že zřízení bankovní záruky není povinné. Dle Soudního dvora je totiž čistě na dotčeném jednotlivci (resp. podniku), zdali bankovní záruku zřídí, přičemž tento podnik ji může kdykoliv s ohledem

[401] Tamtéž, body 111-131.

[402] Viz usnesení ze dne 12. prosince 2007, Atlantic Container Line, T-113/04, ECLI:EU:T:2007:377, bod 38 a odkazy na judikaturu tam uvedené. Dále viz rozsudek ze dne 28. února 2013, Inalca, C-460/09 P, ECLI:EU:C:2013:111, body 118 a 120.

[403] Viz rozsudek ze dne 13. prosince 2018, Gascogne Sack Deutschland, C-138/17 P, ECLI:EU:T:2017:1, bod 119.

[404] Viz stanovisko GA Wahla ve věci rozsudku ze dne 10. ledna 2017, Gascogne Sack Deutschland, T-577/14, ECLI:EU:C:2018:620, body 31-63.

na vývoj situace zrušit. Soudní dvůr tak vlastně došel k závěru, že došlo k přerušení příčinné souvislosti mezi vytýkanou protiprávností a vzniklou újmou.[405]

Argumentace užitá Soudním dvorem a GA Wahlem ovšem nemůže obstát. Soudní dvůr EU totiž implicitně ve svém rozhodnutí počítá s tím, že otázka zaplacení uložené sankce, nebo zřízení bankovní záruky, je otázkou čistě maximalizace zisku (z pohledu dotčeného jednotlivce). To koneckonců ve svém stanovisku zdůraznil i GA Wahl, když uvedl, že z ekonomického hlediska je rozumné předpokládat, že podnik může pravidelně přehodnocovat své původní rozhodnutí.[406] Jinými slovy řečeno, v okamžiku, kdy je uložena jednotlivci sankce, tento jednotlivec zvažuje, zdali ji zaplatí, nebo zdali zřídí bankovní záruku. V rámci svého rozhodování pak zejména kalkuluje s tím, zdali mu nezaplacení přinese větší zisk, nežli jsou náklady na bankovní záruku (např. z toho důvodu, že může hotovost, kterou by jinak musel vynaložit na zaplacení sankce, užít ke svým obchodům). Jistě v mnoha případech tomu tak bude, avšak stejně tak si lze představit situaci, kdy dotčený jednotlivec prostředky na zaplacení sankce nemá. V tom případě pro něho bude zřízení bankovní záruky nejen eventualitou, nýbrž naprostou nezbytností.

Soudní dvůr a GA Wahl tak vlastně naprosto ignorují ekonomickou realitu (které se sami paradoxně dovolávají), kdy v mnoha případech může být možnost volby mezi zaplacením sankce a zřízením bankovní záruky naprosto iluzorní. Navíc plynutí času má z hlediska hodnoty peněžních prostředků, způsobené újmy a rozhodování dotčených jednotlivců naprosto zásadní význam.[407] Toto si ve svém rozhodnutí uvědomil i Tribunál, když se snažil ospravedlnit odchýlení od ustálené judikatury s odvoláním se na individuální okolnosti dotčené kauzy. S ohledem na nepřiměřenou délku soudního řízení a ekonomickou realitu totiž lze namítat, že rozhodování dotčeného jednotlivce by bylo v některých případech diametrálně odlišné, kdyby věděl, že jeho žaloba bude projednáván namísto několika let bezmála celé desetiletí (jednalo by se např. o situaci, kdy jednotlivec nemá dostatečné prostředky k zaplacení sankce a volí tak mezi zřízením bankovní záruky nebo půjčkou). Navíc, i kdyby se připustilo, že jednotlivec po celou dobu trvání bankovní záruky disponuje prostorem k uvážení, zdali bude platit náklady spojené s existencí bankovní záruky nebo zaplatí sankci samu (přičemž při tomto

[405] Viz rozsudek ze dne 13. prosince 2018, Gascogne Sack Deutschland, C-138/17 P, ECLI:EU:C:2018:1013, body 27-29.

[406] Viz stanovisko GA Wahla ve věci rozsudku ze dne 10. ledna 2017, Gascogne Sack Deutschland, T-577/14, ECLI:EU:C:2018:620, bod 50.

[407] Zajímavý je v tomto ohledu koncept dynamické náhrady újmy, podle kterého se na prvotní protiprávní jednání škůdce postupem času mohou „nabalovat“ další právní skutečnosti, za jejichž přispění může v běhu času docházet k navyšování (někdy i ke snižování) oprávněných nároků poškozeného. V podrobnostech SVOBODA, Karel. *Právní rozhledy*. 4/2008, s. 141 a n.

svém rozhodování se řídí čistě kritériem maximalizace zisku), platí, že v okamžiku, kdy dojde k průtahům v řízení a kdy se má jednotlivec teoreticky rozhodovat o trvání bankovní záruky, nebere v potaz doposud vynaložené náklady (neboť se jedná o tzv. utopené náklady)[408]. Ani v tomto případě tak jednotlivec nedisponuje prostorem k uvážení, neboť v souladu s péčí řádného hospodáře pro něho nepřichází *de facto* v úvahu jiná možnost, nežli maximalizovat svůj zisk (jiná věc je, jestli vznikne újma). Argumentace SDEU a generálního advokáta se proto ani nepotkává s ekonomickou realitou.

Konečně o iluzornosti SDEU zdůrazňované možnosti volby jednotlivce svědčí dobře i skutečnost, že pro něho v praxi nemusí být jednoduché identifikovat okamžik, ke kterému dochází k překročení přiměřené délky soudního řízení. Jednotlivec tak vlastně ani nemusí mít příležitost dopady nepřiměřeně dlouhého soudního rozhodování do své majetkové sféry v reálném čase dostatečně zvážit.

Podobný případ, který se týkal otázky příčinné souvislosti, je kauza ve věci *Novar*. V tomto případě byla podána žaloba na náhradu újmy, kterou se žalobkyně domáhala náhrady majetkové újmy, jež jí vznikla v důsledku nákladů na advokáta, které vynaložila v rámci odvolání proti rozhodnutí námitkového oddělení Úřadu Evropské unie pro duševní vlastnictví.[409] Tribunál v této konkrétní věci judikoval, že není-li zastoupení advokátem nebo poradcem v postupu před zahájením soudního řízení povinné, neexistuje příčinná souvislost mezi údajnou újmou, tedy náklady na takové zastoupení, a jednáním, které lze případně vytýkat orgánu nebo subjektu.[410] Postoj SDEU k otázce příčinné souvislosti je tedy takový, že v okamžiku, kdy zde existuje jakákoliv volba na straně žalobce, která může vzniku újmy zabránit, je příčinná souvislost přerušena. I přes shora uvedenou kritiku takovéhoto postoje je nicméně třeba rozhodnutí ve věci *Novar* odlišovat od rozhodnutí ve věci *Gascogne*. Platí totiž, že v případě náhrady nákladů na zastupování advokátem zde existují zvláštní procesní pravidla, která tuto problematiku řeší.[411]

K otázce příčinné souvislosti jakožto hmotněprávní podmínce vzniku odpovědnosti EU za újmu lze proto uzavřít, že současný unijní koncept se opírá o test adekvátní kauzality, který je doplněn měřítky ochranného účelu normy a přetržení příčinné souvislosti. Praktická

[408] Budiž řečeno, že tento omyl není nikterak výjimečný. Právě naopak je vcelku častý a dokonce velmi dobře popsaný behaviorální ekonomií. Zajímavé je, že jak ukázala celá řada experimentů, člověk je jediným živým tvorem, který bere utopené náklady v potaz při svém rozhodování. K tomu viz ARKES, Richard Hal. The Sunk Cost and Concorde effects: are humans less rational than lower animals? *Psychological Bulletin*. 5/1999, s. 591-600.

[409] Viz rozsudek ze dne 17. února 2017, Novar, T-726/14, ECLI:EU:T:2017:99.

[410] Tamtéž, body 31-32.

[411] Tamtéž, body 35-37.

aplikace tohoto testu ovšem není zcela bezproblémová (jak bylo ukázáno na případě *Gascogne*). Rovněž do budoucna nelze vyloučit, že soudní dvůr doplní další měřítka, která budou dále test adekvátní kauzality rozvíjet.[412]

3.4. Dílčí závěry

Emeritní soudce SDEU F. Mancini v roce 1993 prohlásil, že existují dvě oblasti, ve kterých SDEU jednotlivce zklamal – oblast náhrady újmy a oblast aktivní legitimace jednotlivců v případě žalob na neplatnost.[413] Jistě by bylo lze SDEU vyčítat jeho přístup i v jiných oblastech (a to sice z nejrůznějších úhlů pohledu), avšak pokud se bere v potaz otázka samotné mimosmluvní odpovědnosti EU, měl soudce F. Mancini na mysli kritizovaný restriktivní přístup SDEU k výkladu mimosmluvní odpovědnosti EU za současné nejasnosti příslušné judikatury.

Od roku 1993 došlo na poli mimosmluvní odpovědnosti EU k mnoha změnám. Judikatura *Schöppenstedt* byla překonána a Soudní dvůr EU v rámci své rozhodovací činnosti rozvíjel celou řadu nových myšlenek. Dědictví doktríny *Schöppenstedt*, resp. původní koncepce, která byla inspirována vnitrostátním právem, se ovšem v rozhodovací činnosti projevuje doposud.

Samotný čl. 340 SFEU, který zakotvuje mimosmluvní odpovědnost EU, je Soudním dvorem EU vykládán následujícím způsobem. Aby bylo lze přiznat náhradu újmy, je třeba prokázat existenci dostatečně závažné protiprávnosti, která je přičitatelná EU, přičemž musí dojít k porušení právní normy, jejímž předmětem je přiznání práv jednotlivcům. Dále v příčinné souvislosti s touto protiprávností musí vzniknout skutečná a určitá újma. Všechny podmínky, které je nezbytné naplnit pro vznik mimosmluvní odpovědnosti EU, ovšem neplynou *stricto sensu* ze samotného ustanovení unijního primárního práva. Toto ustanovení je totiž namnoze obecné a omezuje se na svázání konceptu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států. To ve svém důsledku ponechává značný prostor pro SDEU ke stanovení konkrétních podmínek, přičemž SDEU tohoto prostoru rozhodně užívá měrou vrchovatou. V jednotlivostech pak lze zvláště upozornit na následující problematická místa.

Zaprvé, v rámci problematiky přičitatelnosti je nezbytné zvláště upozornit na judikaturu ve věcech *Kampffmeyer* a *Haegeman*. I když totiž Soudní dvůr EU učinil z této judikatury určité ústupky ve věcech *Dietz* a *Roquette*, je tato oblast pěkným příkladem, kterak SDEU preferuje ochranu EU na úkor ochrany jednotlivců. Jistě není zcela vyloučeno, aby se i v případě společné

[412] Viz usnesení ze dne 5. července 2007, Yedaş, C-255/06 P, ECLI:EU:C:2007:414, body 60-62. Dále viz podrobný rozbor v STRAND, Magnus. *The Passing-On Problem in Damages and Restitution under EU Law*. Op. cit., s. 87-88.

[413] Viz MANCINI, Federico. *Democracy and Constitutionalism in the European Union: Collected Essays*. Oxford: Hart Publishing, 2000, s. 46.

odpovědnosti domohli jednotlivci náhrady újmy, avšak jejich postavení je ztíženo nutností vyčerpat dostupné efektivní vnitrostátní prostředky. Pro úplnost se uvádí, že stejně jako jednotlivce neváhal SDEU znevýhodnit i členské státy, které fakticky na svých bedrech nesou náklady na náhradu újmy způsobenou společně EU a členskými státy.

Zadruhé, SDEU se *prima facie* pokusil odpoutat od kritizovaného rozhodnutí *Schöppenstedt* judikaturní linií *Bergaderm*, *Artegodan* a *Sison*. Tento přístup lze ovšem zpochybnit z pohledu metodologického, kdy SDEU dovodil – zjednodušeně řečeno – mimosmluvní odpovědnost členských států za porušení unijního práva z mimosmluvní odpovědnosti EU, aby poté z podmínek mimosmluvní odpovědnosti členských států dovozoval podmínky mimosmluvní odpovědnosti EU. Rovněž lze mít výhrady k tomu, zdali se Soudnímu dvoru podařilo překonat kritizovanou nejednoznačnost judikatury *Schöppenstedt*. Jak bylo prokázáno v případě *CEVA* nebo *Holcim*, ve skutečnosti aplikace post-Bergadermské judikatury nemusí být o nic jednodušší, nežli rozlišování mezi právními předpisy majícími normativní charakter spojený s volbami v oblasti hospodářské politiky a všemi ostatními právními předpisy. V neposlední řadě existence vyvažujících kritérií činí pro jednotlivce mimořádně obtížné prokázat, že v jejich případě k dostatečně závažnému porušení unijního práva skutečně došlo, jak bylo demonstrováno na rozhodnutí ve věci *Sison*.

Zatřetí, možnost vyvážit svůj restriktivní přístup k výkladu mimosmluvní odpovědnosti EU se Soudnímu dvoru EU naskytla v souvislosti s kauzou *FIAMM*, resp. v souvislosti s otázkou možné odpovědnosti EU při neexistenci protiprávnosti. I v této věci se projevilo dědictví judikatury *Schöppenstedt*, když SDEU rozhodl o neexistenci režimu mimosmluvní odpovědnosti Unie za legální výkon jejích činností spadajících do legislativní oblasti. Jak ovšem plyne z rozhodnutí *Sviluppo*, do budoucna není možné existenci objektivní odpovědnosti EU (bez protiprávnosti přičitatelné EU) mimo legislativní činnost EU zcela vyloučit. V tomto ohledu se zdůrazňuje, že právě tato možnost (tj. určení možnosti odpovědnosti EU při neexistenci protiprávnosti přičitatelné EU ve vybraných oblastech) by vzhledem ke stávající judikatuře mohla ideálně vyvážit výše popisovaný restriktivní přístup SDEU.

Začtvrté, vstřícnější přístup k jednotlivcům projevil SDEU v souvislosti s otázkou výkladu újmy, kde unijní soudy neváhají přiznávat i náhradu ztráty naděje, jak bylo ukázáno v případech *TEAM*, *Giordano* a *Buono*. Navíc rovněž projevují určitou míru flexibility, jak je patrné z věci *New Europe Consulting*.

Zapáté, samostatnou otázkou je problematika příčinné souvislosti, kterou SDEU posuzuje pomocí testu adekvátní kauzality, jenž je doplněn o další měřítka. Mezi tato měřítka patří kritérium ochranného účelu normy a přetržení příčinné souvislosti. I přes dílčí výtky, které je

možné k rozhodovací činnosti mít (případ *Gascogne*), nelze nežli konstatovat, že i v této oblasti projevuje SDEU vcelku ochotu k vstřícnému výkladu ve prospěch jednotlivců. Nicméně v otázce příčinné souvislosti neexistuje ucelená doktrína a lze očekávat, že SDEU na toto téma ještě leccos dodá.

Na základě provedených úvah v rámci kapitoly věnované genezi právního institutu mimosmluvní odpovědnosti tak lze dospět k závěru, podle kterého judikatura Soudního dvora EU týkající se mimosmluvní odpovědnosti byla již od samotného počátku neodmyslitelně spjata s chápáním odpovědnosti moci veřejné v rámci vnitrostátního práva. Vnitrostátní právo přitom, jak bude rozebráno níže, má z právně politických důvodů tendenci rozsah odpovědnosti moci veřejné za újmu spíše zužovat (a nikoliv naopak). Je proto nezbytné zkoumat, do jaké míry judikatura SDEU obstojí z širšího, ústavněprávního pohledu.[414]

Evropská unie je subjekt *sui generis*. Nejedná se přitom jenom o lacinou proklamaci, která je převzatá z judikatury SDEU, nýbrž o konstatování prostého faktu. Na světě neexistuje druhá podobná organizace, která by snesla srovnání s EU. Zvláště pak z hlediska rozsahu a výkonu svěřených pravomocí. Je proto jenom logické a správné, pokud SDEU v rámci právní konstrukce mimosmluvní odpovědnosti EU bere zřetel na ochranu akceschopnosti EU, resp. legitimní právněpolitické volby. Na druhou stranu však by přitom nikdy nemělo být zapomínáno na konkrétní jednotlivce, kterým je v rámci činnosti EU způsobena újma.

Jak uvádí A. Gerloch, v obecné rovině je možné v případě právní odpovědnosti rozeznávat funkci reparační, preventivní a represivní.[415] Všechny tyto funkce hrají z pohledu jednotlivce

---

[414] Jistě by bylo lze namítat, že užití pojmu „ústavněprávní" nemusí být v případě unijního práva zcela na místě. Jak známo, EU totiž nedisponuje svoji samostatnou ústavou. Přesto se v rámci odborného diskurzu často setkáme právě s problematikou ústavněprávního rozměru EU. V rámci této práce se přitom ústavněprávním rozměr mimosmluvní odpovědnosti rozumí zakotvení mimosmluvní odpovědnosti EU jakožto základního práva. Dále pak obecnější rozměr tohoto právního institutu, který slouží (nebo by alespoň sloužit měl) jako nástroj ochrany jednotlivců. Z hlediska formálně právního je proto třeba upozornit, že vlastně i samotné hmotněprávní podmínky a základní procesní ustanovení jsou součástí „nejvyšší úrovně" unijního práva, tj. práva primárního. V podrobnostech k ústavněprávnímu rozměru EU viz SCHÜTZE, Robert. *European Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 47-79.

[415] Viz GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 181-182. Dlužno poznamenat, že A. Gerloch rozlišuje ještě funkci satisfakční a další funkce (mezi které řadí např. funkci signalizační). V případě satisfakční funkce je ovšem třeba zdůraznit, že se jedná o jednu z forem reparační funkce (což ostatně připouští sám A. Gerloch). Nedává proto dobrý smysl uvažovat o této formě samostatně, pročež zde s ní není ani takto v textu této práce pracováno. Dále co se týče dalších funkcí odpovědnosti, mezi které řadí A. Gerloch např. funkci signalizační. Jistě je pravdou, že lze na základě statistických údajů zjišťovat nejrůznější informace, avšak v žádném případě se nejedná o funkci primární (na rozdíl od funkcí reparační, preventivní a represivní). Jde tak daleko spíše o jakousi sekundární funkci právní odpovědnosti, která má svůj význam pro určité oblasti (např. legislativu, kde tyto poznatky mohou být velmi důležité), avšak stěží můžeme mluvit o tom, že právní odpovědnost existuje primárně kvůli takovémuto důvodu (resp. funkci). Proto také ani tyto další funkce nejsou zvláště zmiňovány.

svoji roli. Jak ovšem ukazuje relevantní judikatura SDEU, v unijním právu je akcentována zejména funkce reparační. Cílem unijní právní úpravy je tak v prvé řadě návrat situace poškozeného do stejné pozice, ve které by se nacházel, pokud by ke škodné události nedošlo.[416] Rovněž tak lze v omezené míře uvažovat o funkci preventivní. Stručně řečeno, teoreticky uvažováno hrozba sankcí náhrady újmy má přimět orgány EU k řádnému a včasnému plnění povinností plynoucích z práva EU. Obě tyto funkce jsou ovšem v unijním právu potlačeny. To je zaprvé dáno relativně striktními hmotněprávními podmínkami vzniku odpovědnosti EU za újmu. Z pohledu praktického je tak pouze mizivé procento žalob vzhledem k těmto striktním podmínkám úspěšné. Pokud navíc úspěšné jsou, SDEU má tendenci přiznávat relativně nízké částky. Lze proto souhlasit s názorem Ian B. Lee, který v této souvislosti hovoří o selhávání prevenční funkce při ovlivňování volby chování ze strany orgánů EU.[417] Pro úplnost se dodává, že sankční funkce náhrady újmy je v zásadě unijnímu právu neznámá. V tomto ohledu vychází unijní právo z kontinentálního pojetí náhrady újmy, která se v zásadě opírá o myšlenku plné reparace a výjimečně jde nad její rámec.[418]

Za další je nezbytné v kontextu mimosmluvní odpovědnosti EU akcentovat, že EU je společenstvím práva[419] a jakkoliv v odborném diskurzu existuje celá řada názorů týkajících se podstaty základních lidských práv,[420] zůstává nezpochybnitelným faktem, že právo na náhradu újmy je traktováno jako základní právo v Listině základních práv EU. V tomto ohledu budiž zdůrazněno, že i před přijetím LZPEU jako právně závazného dokumentu bylo právo na náhradu újmy považováno za základní zásadu unijního práva.[421]

Stran otázky práva na náhradu újmy způsobené EU jako práva základního je třeba říci, že toto právo je pojímáno v čl. 41 LZPEU jako součást širšího práva na řádnou správu. Právo na řádnou správu přitom bylo dlouho chápáno jako mimoprávní koncept. V současnosti však je

[416] Tato funkce se výrazně promítá do kalkulace výše náhrad újmy, která je ovládána principem plné reparace. Sorv. VAN GERVEN, Walter et al. *Tort Law. Cases, Materials and Texts on National, Supranational and International Tort Law.* Common Law of Europe Casebooks. Oxford: Hart Publishing, 2000, s. 13 – 30.

[417] Viz LEE, Ian B. In Search of a Theory of State Liability in the European Union. *Harvard Jean Monnet Working Paper.* 9/99, s. 36 a n.

[418] Jak bude v podrobnostech rozebráno v následujícím textu.

[419] Viz rozsudek ze dne 23. dubna 1986, Les Verts, C-294/83, CLI:EU:C:1986:166 a ZEMÁNEK, Jiří. Kompetenční a hodnotový rámec EU v „lisabonském" nálezu Ústavního soudu. In GERLOCH, A. WINTR, J. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR.* Plzeň, 2009, s. 135-146.

[420] V podrobnostech viz ŠTURMA, Pavel, ed. *Pojem a teorie lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 8 a n.

[421] Viz stanovisko GA Mengozziho ve věci rozsudku ze dne 22. prosince 2010, DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:489, bod 46.

princip řádné správy v rámci práva veřejného dobře etablován a je chápán jako součást efektivního fungování moderního právního státu.[422]

Textace čl. 41 odst. 3 LZPEU, kde je zakotveno právo na náhradu újmy způsobené EU, je následující: „*Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce*.“. Ve své podstatě tak čl. 41 odst. 3 LZPEU neobsahuje nic, co by neobsahoval čl. 340 SFEU. Přesto je ve formulaci obou ustanovení zásadní rozdíl. Článek 41 odst. 3 LZPEU obrací logiku právní úpravy mimosmluvní odpovědnosti EU v tom slova smyslu, že klade důraz na jednotlivce. To je možné dovodit z důkladného porovnání obou dotčených ustanovení. V případě čl. 41 odst. 3 LZPEU je totiž zdůrazněno právo každého domáhat se náhrady újmy (každý má právo). Oproti tomu čl. 340 SFEU zdůrazňuje odpovědnost EU (EU odpovídá). To je zcela v souladu s účelem a smyslem Listiny základních práv EU jakožto dokumentu, který má v prvé řadě kodifikovat a chránit práva jednotlivců.[423] Pro úplnost budiž řečeno, že nikde z textu čl. 41 odst. 3 LZPEU nelze vyčíst, že by toto právo mělo být omezeno toliko na konstatování práva na náhradu újmy při porušení Listinou garantovaných práv. Právě naopak čl. 41 odst. 3 LZPEU hovoří obecně o právu na náhradu újmy způsobené mocí veřejnou (tj. EU).

Hodnotí-li se nyní přístup SDEU k problematice mimosmluvní odpovědnosti EU prizmatem čl. 41 odst. 3 LZPEU, je zřejmé, že Soudní dvůr EU ve své rozhodovací činnosti ducha Listiny nectí. Z judikatury lze totiž spolehlivě dovodit, že měl-li kdy SDEU možnost vyložit příslušné normy ve prospěch jednotlivců, preferoval mnohem spíše legitimní zájmy EU (případy *Sison*, *Haegeman, FIAMM*, *Gascogne*). Z citovaných rozsudků a stanovisek generálních advokátů sice lze vyčíst, že si je Soudní dvůr EU vědom mimořádného významu konceptu odpovědnosti moci veřejné za újmu v rámci unijního právního řádu, avšak stejně tak je z nich patrné, že nakonec důsledně převládá potřeba chránit akceschopnost a s tím související zájmy EU.

Prima facie nemusí být zcela zřejmé, proč se Soudní dvůr EU uchyluje k takto ochranářskému postoji. To souvisí se samotnou podstatou soudního rozhodování. Soudy neexistují proto, aby poskytovaly dobrozdání. Soudy existují proto, aby poskytovaly

[422] Viz POMAHAČ, Richard. Správní spravedlnost. *Právník*. 5/2005, s. 433. Dále viz BERTRAND, Brunessen. Le stadard de bonne administration de la justice en droit de l'Union européene. *Revue des affaires européennes*. 1/2014, s. 99-118. Dále viz WAKEFIELD, Jill. *The Right to Good Administration*. The Hague: Kluwer Law International, 2007 a BELRHALI-BERNARD, Hafida et al. La responsabilité administrative: comparaison internationale. Op. cit., s. 561-574.

[423] Viz BAGIŃSKA, Ewa. *Damages for Violations of Human Rights*. Heidelberg: Springer, 2016, s. 429.

účinnou soudní ochranu subjektivním právům a povinnostem, resp. aby zajišťovaly konkrétní či abstraktní přezkum nad dodržováním unijního práva. V rámci soudního rozhodování se proto unijní soudy vyjadřují toliko k otázkám relevantním z hlediska řešené kauzy.[424] Nikdy neposkytují komplexní pohled, pročež je velmi obtížné takovýto komplexní pohled z jejich judikatury dovodit. O něco sdílnější jsou v tomto ohledu generální advokáti, avšak ani od nich nelze očekávat, že ve svých stanoviscích komplexně a vyčerpávajícím způsobem popíší tak složitý fenomén jako je mimosmluvní odpovědnost EU. Nezbývá proto nežli tápat ve tmách a dohadovat se; nicméně pravděpodobně se na judikatuře SDEU v oblasti mimosmluvní odpovědnosti rovněž podepisuje role Soudního dvora EU jako hnací síly evropské integrace, jak ji ve své práci vymezil E. Stein.[425] V tomto ohledu nezbývá nežli vzpomenout slova J. Bejčka, který kdysi napsal, že vznešená křesťanská zásada „*miluj bližního svého*" se v právu projevuje poněkud přízemně tak, že nikdo nemá jinému škodit nad míru dovolenou zákonem, přičemž ovšem se nejedná o *hru s nulovým součtem* ale o to, kdo tak říkajíc ponese újmu ze svého.[426] Pro další zajištění pokračování započaté integrace je přitom esenciální, aby akceschopnost EU byla co největší. V oblasti mimosmluvní odpovědnosti se to pak projevuje potřebou zajistit, aby EU nesla újmu ze svého v co nejmenším počtu případů. Na oltář tohoto cíle přitom SDEU neváhal položit zájmy jednotlivců, a to dokonce za situace, kdy tyto zájmy jsou traktovány jako základní právo.

[424] K tomu viz BOBEK, Michal. KÜHN, Zdeněk et al. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013, s. 289-296.

[425] Viz STEIN, Eric. Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law*. 1/1981, s. 1-27. Nověji k této problematice PHINNEMORE, David a Alex WARLEIGH-LACK et al. *Reflections on European Integration*: *50 Years of Treaty of Rome*. London: Palgrave MacMillan, 2009.

[426] Viz BEJČEK, Josef. Ekonomicko-právní souvislosti odpovědnosti za škodu. TICHÝ, Luboš (ed.). *Soukromé vymáhání kartelového práva.* Praha: Centrum právní komparatistiky, 2009.

4. Procesněprávní aspekty mimosmluvní odpovědnosti EU

Existuje nemnoho oblastí lidského poznání, které by byly stejně fascinující jako oblast procesního práva. Unijní procesní právo je toho názorným příkladem, neboť je výtvorem (převážně) uvědomělé snahy pánů smluv, tj. členských států, toužících spojit různé (mnohdy nespojitelné) tradice a právní úpravy napříč celou Evropou.[427] Nicméně primární právo ponechává z mnoha důvodů rovněž značný prostor pro jeho dotváření prostřednictvím soudního výkladu. Na pozadí případů skutkově se týkajících dovozu klementinek do Německa, obchodování s produkty tuleňů nebo hygienických kontrol vlny dovážené do Itálie, se tak Soudní dvůr EU spolupodílel na vytváření do značné míry svébytné procesní úpravy, jejíž interpretace představuje (ne každým) vítanou intelektuální výzvu. [428]

Podle čl. 340 SFEU odpovídá EU za újmu způsobenou jejími orgány nebo zaměstnanci při výkonu jejich funkce. Platí přitom, že případy, na které se takto zakotvená mimosmluvní odpovědnost může vztahovat, mohou být rozličné povahy. Mimosmluvní odpovědnost EU tak zahrnuje odpovědnost za újmu vyplývající přímo z výkonu veřejné moci (kupříkladu v podobě přijetí nezákonného právního aktu), avšak rovněž i odpovědnost za širokou škálu situací v zásadě soukromoprávní povahy (od zásahu do dobré pověsti, přes porušení práv duševního vlastnictví až po sousedské spory).[429]

Procesní nástroj umožňující prosazování této odpovědnosti je zakotven v čl. 268 SFEU, a to sice v podobě žaloby na náhradu újmy. Dle tohoto ustanovení je příslušným k projednávání žalob na náhradu újmy SDEU. Jakkoliv samotný čl. 268 SFEU výslovně nestanovuje, že tato příslušnost je výlučná, ve skutečnosti lze tento závěr jednoduše dovodit z dělby pravomocí mezi unijními soudy a vnitrostátními soudy, což ostatně potvrdil ve své judikatuře i SDEU.[430]

---

[427] Byť francouzská tradice hrála ve vytváření unijního procesního práva prim již od založení Evropského společenství uhlí a oceli. Viz TAMM, Ditlev. The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin. In ROSAS, Allan, Egil LEVITS a Yves BOT. *The Court of Justice and the construction of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law = La Cour de Justice et la construction de l'Europe: analyses et perspectives de soixante ans de jurisprudence*. 2013, s. 17 a n.

[428] Viz rozsudek ze dne 15. července 1963, Plaumann, C-25/62, ECLI:EU:C:1963:17, rozsudek ze dne ze dne 3. října 2013, Inuit, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625 a rozsudek ze dne 6. října 1982, CILFIT, C-283/1, ECLI:EU:C:1982:335. Obecně k unijní procesnímu právu viz SCHWARZE, Jürgen. *European Administrative Law*. Op. cit., kap 7.

[429] TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Op. cit., s. 431.

[430] Viz např. rozsudek ze dne 13. března 1992, Vreugdenhil, C-282/90, ECLI:EU:C:1992:124 nebo rozsudek ze dne 29. července 2010, Hanssens-Ensch, C-377/09, ECLI:EU:C:2010:459. V podrobnostech viz TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Op. cit., s. 371 a n.

In concreto je povolán k rozhodování o žalobách na náhradu újmy dle čl. 256 SFEU ve spojení s čl. 51 Statutu SDEU v první instanci Tribunál.[431] Proti rozhodnutí Tribunálu ve věci žaloby na náhradu újmy je přípustný kasační opravný prostředek. Smyslem následujícího textu je provést analýzu procesní právní úpravy žaloby na náhradu újmy a zamyslet se nad vymáháním v předcházející kapitole nastíněné hmotněprávní úpravy mimosmluvní odpovědnosti EU. Nejprve je poskytnuta obecná charakteristika řízení a poté je pojednáno o žalobě na náhradu újmy a jejím místě v rámci soudní ochrany poskytované unijním právem.[432] Zvláště pak je pojednáno o specifickém žalobním prostředku, žalobě na vydání bezdůvodného obohacení, jakožto o samostatném žalobním typu, který se nicméně rovněž opírá o čl. 268 SFEU, resp. čl. 340 SFEU.

4.1. Obecná charakteristika

Obecně vzato, soudní řízení může probíhat a rozhodnutí soudu může být vydáno jen za splnění určitých podmínek stanovených procesním právem. Aby tedy žaloba na náhradu újmy byla shledána přípustnou a soud mohl vydat meritorní rozhodnutí v dané věci, musí být splněny určité podmínky, které se nazývají procesní. Rozeznávají se procesní podmínky na straně soudu (pravomoc, příslušnost), podmínky na straně účastníka řízení (procesní způsobilost, způsobilost být účastníkem řízení) a negativní podmínky řízení (překážka litispendence a *res iudicata*).[433]

Řízení o žalobě na náhradu újmy patří z hlediska klasifikace mezi tzv. žaloby přímé.[434] Samotné řízení je přitom zahájeno okamžikem doručení příslušného podání (tj. žaloby k soudu) a je ovládáno zásadou dispoziční a zásadou projednací.[435] Důkazní břemeno spočívá

[431] Není bez zajímavosti, že v odborné literatuře se občas objevují pochybnosti, zdali by nemohl být za prvoinstanční soud rozhodující žaloby na náhradu újmy považován rovněž Soudní dvůr. Tyto názory se opírají o skutečnost, že – alespoň teoreticky – nelze vyloučit, že by žalobu na náhradu újmy dle čl. 268 SFEU podal rovněž členský stát (jakkoliv k tomu doposud nedošlo). V těchto případech by totiž mohlo být argumentováno tím, že vzhledem k významu a potenciální složitosti by bylo vhodnější, pakli by rozhodoval Soudní dvůr. Na druhou stranu znění SFEU a Statutu SDEU je v tomto ohledu jednoznačné. Navíc platí, že proti rozhodnutí Tribunálu je možné podat kasační opravný prostředek, o kterém by rozhodoval Soudní dvůr. Jeví se proto jako zbytečné stanovovat různé prvoinstanční soudy pouze na základě toho, zdali žalobcem je členský stát, nebo jednotlivec. Viz BIONDI, Andrea a Martin FARLEY. *The right to damages in European law*. Op. cit., s. 88.

[432] V této souvislosti budiž zdůrazněno, že účelem a smyslem této kapitoly není pojednat o obecně o řízení před unijními soudy, nýbrž pojednat o unijním procesním právu toliko specificky ve vztahu k žalobě na náhradu újmy. Obecně k řízení před unijními soudy viz LENAERTS, Koenraad, Ignace MASELIS, Kathleen GUTMAN a Janek Tomasz NOWAK. *EU procedural law*. Op. cit., s. 739.

[433] Blíže k procesním podmínkám z obecného pohledu viz WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde, 2014, s. 213 a n.

[434] Viz TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. Op. cit., s. 367.

[435] K uplatnění principů v rámci soudnictví viz WINTR, Jan. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Karolinum, 2006.

na žalobci.[436] Navíc je řízení ovládáno velmi silnou zásadou koncentrace.[437] Jazyk řízení si v případě žaloby na náhradu újmy volí žalobce.[438] Účastníci řízení musí být povinně zastoupeni zmocněncem nebo advokátem.[439] Samotné podání, kterým se řízení zahajuje, musí podle článku 21 Statutu SDEU a čl. 76 Jednacího řádu Tribunálu uvádět předmět sporu a stručný popis dovolávaných žalobních důvodů. Za účelem zajištění právní jistoty a řádného výkonu spravedlnosti je třeba pro to, aby byla žaloba přípustná, aby hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je založena, vyplývaly, přinejmenším stručně, ale uceleně a srozumitelně, z textu samotné žaloby.[440] Na základě ustálené judikatury, jsou tyto požadavky splněny, pokud žaloba na náhradu újmy způsobené EU obsahuje údaje, které umožňují určit jednání, které žalobce orgánu vytýká, důvody, na základě kterých má za to, že mezi tímto jednáním a újmou, o které tvrdí, že ji utrpěl, existuje příčinná souvislost, jakož i charakter a rozsah této újmy.[441] V neposlední řadě od roku 2018 musí být žaloba na náhradu újmy doručena prostřednictvím aplikace e-Curia.[442]

Ve světle shora uvedeného tak lze shrnout, že procesní stránka mimosmluvní odpovědnosti je konstruována v souladu s moderním pojetím správního soudnictví.[443] To plně odpovídá roli Tribunálu jako unijního správního soudu.[444] Za zvláštní pozornost jistě stojí povinnost doručovat prostřednictvím elektronické aplikace.[445] Co se nákladů řízení týče, SDEU nevybírá soudní poplatky, avšak v kontrastu s vnitrostátním pojetím některých členských států je přípustné (a často k tomu dochází), aby byl žalobce odsouzen k náhradě nákladů řízení v souladu se zásadou úspěchu ve věci.[446]

---

[436] Viz rozsudek ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, ECLI:EU:C:1991:438.

[437] Viz čl. 84 Jednacího řádu Tribunálu.

[438] Viz čl. 45 odst. 1 Jednacího řádu Tribunálu.

[439] Viz čl. 19 Statutu SDEU a čl. 51 Jednacího řádu Tribunálu.

[440] Viz usnesení ze dne 28. dubna 1993, De Hoe, T-85/92, ECLI:EU:T:1993:39, bod 20 a usnesení ze dne 29. listopadu 1993, Koelman, T-56/92, ECLI:EU:T:1993:105, bod 21.

[441] Viz rozsudek ze dne 18. září 1996, Asia Motor France, T-387/94, ECLI:EU:T:1996:120, bod 107 a usnesení ze dne 21. listopadu 1996, Syndicat des producteurs de viande bovine, T-53/96, ECLI:EU:T:1996:170, bod 22.

[442] Viz čl. 72 Jednacího řádu Tribunálu.

[443] K problematice správního soudnictví se doporučuje sice starší, avšak stále vynikající analýza M. Mazance. Viz MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 13-68.

[444] Viz TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Op. cit., s. 378.

[445] Tato možnost je zajisté atraktivní rovněž z hlediska leckterého vnitrostátního zákonodárce. Naráží ovšem na limity práva na přístup k soudu. Přeci jen podmínit přístup soudu pro všechny jednotlivce nutností mít přístup k veřejné datové síti se nezdá jako proporcionální.

[446] Tak např. v České republice dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že náhrady nákladů řízení orgánům moci veřejné je možné v rámci soudního řízení správního přiznat pouze tehdy, pokud jim vznikly důvodně vynaložené náklady nad jejich běžnou úřední činnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, sp. zn. 6 As 36/2011).

Některé otázky bezprostředně související s problematikou procesní úpravy žaloby na náhradu újmy nemohou být shrnuty do několika vět. *In concreto* se jedná o problematiku účastenství (tj. otázky, koho žalovat), promlčení (tj. v jaké lhůtě žalovat), jakož i o vybraných otázkách zajištění praktické realizace práva na náhradu újmy (tj. o rozhodnutí o žalobě na náhradu újmy a její vymahatelnosti). O těchto otázkách proto bude pojednáno samostatně v rámci následujícího textu.

4.1.1. Účastníci řízení

Účastníky řízení o žalobě na náhradu újmy jsou žalobce a žalovaný. Žalobcem přitom může být jakákoliv právnická nebo fyzická osoba bez ohledu na její státní příslušnost[447] a rovněž tak není vyloučeno (alespoň teoreticky), že by žalobu mohl podat členský stát (byť k tomu doposud nedošlo)[448]. Stejně tak není vyloučeno, aby žalobu dle čl. 268 SFEU podaly i třetí státy, popř. mezinárodní organizace (ani v tomto případě k tomu prozatím nedošlo).[449]

Má-li být žaloba shledána přípustnou, musí žalobce prokázat zaprvé, že má právní zájem na výsledku sporu.[450] Zadruhé, že způsobená újma zasahuje do jeho majetkové sféry,[451] přičemž pokud je žalobce právnická osoba, musí prokázat, že způsobená újma vznikla skutečně této právnické osobě a nikoliv např. jejím zaměstnancům nebo osobám podílejícím se na řízení

[447] Viz rozsudek ze dne 10. července 1985, CMC, C-118/83, ECLI:EU:C:1985:308, bod 31. V minulosti tak např. podala žalobu společnost se sídlem v Kamerunu (viz usnesení ze dne 22. března 2010, SPM, C-39/09, ECLI:EU:C:2010:157) nebo fyzická osoba s trvalým bydlištěm na území Libanonu (viz usnesení ze dne 6. září 2011, Mugraby, T-292/09, ECLI:EU:T:2011:418).

[448] V této souvislosti budiž zdůrazněno, z důvodu neexistence judikatury nelze s jistotou říci, zdali by SDEU shledal tyto žaloby přípustné za stejných podmínek jako žaloby podávané jednotlivci. Nicméně v obecné rovině lze konstatovat, že podmínky přípustnosti žaloby na náhradu újmy podávané jednotlivci lze *mutatis mutandis* vztáhnout i na členské státy. Jeden z hlavních důvodů, proč členské státy tuto žalobu nevyužívají, pravděpodobně spočívá v tom, že EU v posledku disponuje těmi finančními prostředky, které jí v rámci svých příspěvků poskytnout členské státy. Je sice pravdou, že rozpočet EU se skládá i z vlastních zdrojů (např. cla, poplatky za administrativní činnost atp.), avšak příspěvky členských států tvoří jeho největší část. Pokud by proto členské státy na EU vysoudily náhradu újmy, nakonec by stejně tato náhrada byla poskytnuta z peněz, které tento stát předtím sám poskytl EU. Navíc členské státy disponují celou řadou jiných možností, jak si svoje nároky na půdě EU prosadit. V podrobnostech k unijnímu rozpočtu viz European Union public finance, s. 190 a n. Tento dokument je online dostupný na: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8bc08dd0-f1ed-4f45-bab4-75ac2a63d048.

[449] Je jenom velmi těžko představitelné, že by se třetí stát nebo jiná mezinárodní organizace uchýlily k podání žaloby dle čl. 268 SFEU. Pokud by tak učinily, fakticky by to totiž pro ně znamenalo nutnost podrobit se zcela jurisdikci SDEU, přičemž by zároveň musely akceptovat, že nemají žádný vliv na složení tohoto soudu nebo na pravidla, kterými se tento soud řídí. Navíc jak bylo pojednáno výše, pojetí mimosmluvní odpovědnosti EU je značně restriktivní. Šance třetích států nebo mezinárodních organizací uspět před SDEU se proto nezdají být příliš veliké. Viz RIDEAU, Joël. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris: L.G.D.J, 2010, s. 927.

[450] Viz LENAERTS, Koenraad, Ignace MASELIS, Kathleen GUTMAN a Janek Tomasz NOWAK. *EU procedural law*. Op. cit., s. 494 a rozsudek ze dne 28. září 2010, C-Content, T-247/08, ECLI:EU:T:2010:409 a rozsudek ze dne 30. září 1998, Coldiretti, T-149/96, ECLI:EU:T:1998:228.

[451] Viz rozsudek ze dne 30. září 1987, Demirel, C-12/86, ECLI:EU:C:1987:400.

této právnické osoby nebo jejím členům (v případě podnikatelských sdružení).[452] Zatřetí, osoba, která utrpěla újmu způsobenou EU, může zmocnit k podání žaloby na náhradu újmy jiný subjekt,[453] ledaže by se jednalo o případ zneužití práva[454]. Nicméně v takovémto případě pochopitelně sama ztrácí právo na podání příslušné žaloby.[455]

Z pohledu hmotného práva je vždy za újmu způsobenou orgány EU odpovědná EU, nikoliv orgán, který měl újmu způsobit, neboť EU je nadána právní subjektivitou.[456] To pochopitelně neplatí v případech, kdy dotčený orgán má sám právní subjektivitu.[457] Žaloba na náhradu újmy podle čl. 268 SFEU by tak v zásadě téměř vždy měla směřovat přímo proti samotné EU. Před SDEU však za EU vždy jedná konkrétní orgán, který měl újmu způsobit, neboť v unijním právu neexistuje zvláštní orgán, který by byl zodpovědný za zastupování EU před unijními soudy v rámci řízení o žalobě na náhradu újmy.[458] Platí, že pakliže byla újma způsobena více orgány, účastní se řízení o žalobě na náhradu újmy všechny dotčené orgány. Naopak pokud žalobce označí v žalobě za škůdce orgán, kterému není tvrzená protiprávnost přičitatelná, je žaloba v rozsahu týkající se tohoto orgánu shledána za nepřípustnou.[459] V této souvislosti je rovněž nezbytné zdůraznit, že pokud žaloba formálně směřuje přímo proti konkrétnímu orgánu EU (a nikoliv EU), neznamená to, že je nutné ji automaticky považovat za nepřípustnou. SDEU totiž opakovaně judikoval, že pakliže žaloby chybně směřují vůči orgánu nemajícím právní subjektivitu (a nikoliv EU), nemělo by toto pochybení být stiženo sankcí v podobě odmítnutí pro nepřípustnost. SDEU tak dal ve své judikatuře jednoznačně přednost poskytování účinné soudní ochrany před formalistickým přístupem.[460]

---

[452] Viz rozsudek ze dne 30. června 2009, CPEM, T-444/07, ECLI:EU:T:2009:227, body 39 a 40 a rozsudek ze dne 13. prosince 2006, Abad Pérez, T-304/01, ECLI:EU:T:2006:389. Dále viz a rozsudek ze dne 30. září 1998, Coldiretti, T-149/96, ECLI:EU:T:1998:228 body 57-60 a rozsudek ze dne 13. prosince 1984, GAARM, C-289/83, ECLI:EU:C:1984:398, body 4-5.

[453] Viz usnesení ze dne 17. prosince 2009, Işçi Partisi, T-223/09, ECLI:EU:T:2009:524.

[454] Viz rozsudek ze dne 1. března 1983, DEKA, C-250/78, ECLI:EU:C:1983:49.

[455] Viz rozsudek ze dne 13. listopadu 1984, Birra Wührer, C-256/80, ECLI:EU:C:1984:341, bod 7.

[456] Viz čl. 47 SEU a čl. 335 SFEU. V podrobnostech BRSAKOSKA BAZERKOSKA, Julija. The Legal Personality of the EU. *Iustinianus Primus Law Review*, 2011, č. 2. Dále viz rozsudek ze dne 27. září 1988, Parlament v. Rada, C-302/87, ECLI:EU:C:1988:461, bod 9.

[457] Jako například ECB. Viz čl. 282 SFEU a rozsudek ze dne 26. října 2011, Dufour, T-436/09, ECLI:EU:T:2011:634, bod 188.

[458] Viz rozsudek ze dne 13. listopadu 1973, Werhahn Hansamuehle, C-63/72, ECLI:EU:C:1973:121.

[459] Viz rozsudek ze dne 13. listopadu 2008, SPM, T-128/05, ECLI:EU:T:2008:494, bod 61.

[460] Viz rozsudek ze dne 9. listopadu 1989, Briantex, C-353/88, ECLI:EU:C:1989:415, bod 7 a rozsudek ze dne 10. dubna 2002, Lamberts, T-209/00, ECLI:EU:T:2002:94, bod 48. Rovněž viz rozsudek ze dne 26. ledna 2006, Medici Grimm, T-364/03, ECLI:EU:T:2006:28, bod 47.

Jakkoliv výše uvedený text užívá pojmu orgán EU, který je použit v čl. 340 SFEU, nemyslí se jím nutně pouze orgány vymezené v čl. 13 SEU.[461] SDEU ve svých rozhodnutích judikoval, že EU odpovídá rovněž za újmu způsobenou jejími institucemi a jinými subjekty.[462] Tento postoj SDEU nelze nežli schválit, neboť by nedávalo žádný smysl, aby z režimu mimosmluvní odpovědnosti byly instituce a jiné subjekty EU vyňaty. Koneckonců jednou ze základních funkcí žaloby na náhradu újmy je poskytovat účinnou soudní ochranu jednotlivcům. Pokud by nebylo přípustné podat žalobu na náhradu újmy proti instituci nebo jinému subjektu EU, bylo by to nepochybně v rozporu s právem na účinnou soudní ochranu, resp. základními principy fungování EU jako společenství práva.[463] Navíc EU by tak mohla obcházet mechanismus odpovědnosti za újmu, pokud by jednala skrze tyto instituce a subjekty, za jejichž jednání by nebyla odpovědná.

Pokud se jedná o újmu způsobenou zaměstnanci nebo úředníky EU, platí, že žaloba na náhradu újmy by měla směřovat vůči tomu právnímu subjektu, jemuž je taková škoda přičitatelná.[464] Jinak řečeno, pokud se jedná např. o zaměstnance Komise, žaloba by měla směřovat vůči EU, přičemž EU bude zastupovat před SDEU Komise.[465] Naopak pokud by se jednalo o zaměstnance instituce nebo subjektu EU, které jsou nadány právní subjektivitou, potom by žaloba měla směřovat přímo vůči nim.[466] Na druhou stranu není *per se* vyloučeno,

[461] Tj. Evropský parlament, Evropská rada, Rada, Evropská komise, SDEU, ECB a Účetní dvůr. V této souvislosti je nezbytné připomenout, že před přijetím tzv. Lisabonské reformní smlouvy nebyla žaloba na náhradu újmy způsobené Evropskou radou přípustná. Nicméně tato odpovědnost je omezená, neboť v souladu s čl. 24 SEU a 275 SFEU má SDEU omezenou jurisdikci v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. V podrobnostech viz LENAERTS, Koenraad, Ignace MASELIS, Kathleen GUTMAN a Janek Tomasz NOWAK. *EU procedural law*. Op. cit., s.481 a n. Mimořádně zajímavá je rovněž odpovědnost za újmy způsobenou unijními soudy. Viz rozsudek ze dne 16. července 2009, Der Grüne Punkt, C-385/07 P, ECLI:EU:C:2009:456, bod 195. Dále viz CZAJA, Astrid. *Die außervertragliche Haftung der EG für ihre Organe*. Op. cit., s. 79 a n.

[462] Viz rozsudek ze dne 20. září 2011, Evropaïki Dynamiki, T-461/08, ECLI:EU:T:2011:494, body 53-59.

[463] Viz čl. 2 SEU a rozsudek ze dne 23. dubna 1986, Les Verts, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, bod 23. MADURO, Miguel Poiares a Loïc AZOULAI. *The past and future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*. Portland, Or.: Hart, 2010, s. 293-342.

[464] K otázce přičitatelnosti viz kapitola 4.2 této publikace. Stručně řečeno lze říci, že EU odpovídá za takové jednání, které na základě vnitřního a přímého vztahu navazuje na poslání svěřená orgánům, institucím nebo subjektům EU, které dotčenou osobu zaměstnávají.

[465] Jiným příkladem jsou zaměstnanci Evropského úřadu pro boj proti podvodům, když tento úřad podléhá Komisi. Viz např. rozsudek ze dne 8. července 2008, Franchet a Byk, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257.

[466] Např. v případě zaměstnanců Evropské lékové agentury. Viz čl. 72 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 726/2004 ze dne 31. března 2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky, Úř. věst. L 136, 30.4.2004, s. 1—33.

aby poškozený podal žalobu jak proti samotné EU (u Tribunálu), tak i proti konkrétnímu zaměstnanci, který újmu způsobil (u národního soudu).[467]

V neposlední řadě nelze opomenout, že na vzniku újmy se může podílet jak EU, tak i členské státy, které mají povinnost unijní právo aplikovat a implementovat. V zásadě platí, že újma by měla být nahrazena tím, kdo ji způsobil.[468] Z toho lze dovodit, že EU odpovídá pouze za újmy, která je přičitatelná Unii,[469] tj. která byla způsobena jejími orgány, institucemi a dalšími subjekty, úředníky nebo zaměstnanci při výkonu jejich funkcí.[470] Jak ovšem bylo podrobně rozebráno v předcházející kapitole v souvislosti s otázkou přičitatelnost, SDEU ve skutečnosti pomocí procesních nástrojů v případě společné odpovědnosti EU a členských států přenáší povinnost nahradit újmu právě na bedra členských států. Aby totiž byla žaloba na náhradu újmy v těchto případech přípustná, musí žalobce vyčerpat všechny dostupné vnitrostátní prostředky, které mohou vést k nápravě.[471]

4.1.2. Promlčení

Na žalobu na náhradu újmy se vztahuje 5 letá promlčecí lhůta stanovená v čl. 46 Statutu SDEU. Tato lhůta se přitom nevztahuje na tzv. zaměstnanecké spory dle čl. 270 SFEU, na které dopadá zvláštní právní režim, když tyto spory podléhají požadavku předsoudního řízení.[472] Nedodržení promlčecí lhůty musí být výslovně namítáno žalovanou stranou, jinak k ní SDEU nepřihlíží.[473] To vyplývá ze skutečnosti, že tato lhůta je hmotněprávní, nikoliv procesní. S tímto

---

[467] Viz LENAERTS, Koenraad, Ignace MASELIS, Kathleen GUTMAN a Janek Tomasz NOWAK. *EU procedural law*. Op. cit., s. 501.

[468] Což uznávali již staří Římané. Viz KINCL, Jaromír, Michal SKŘEJPEK a Valentin URFUS. *Římské právo*. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 223 a n.

[469] K otázce přičitatelnosti viz kapitola 3.1.1.

[470] Viz rozsudek ze dne 26. února 1986, Krohn, C-175/84, ECLI:EU:C:1986:85, bod 18. Zajímavý je rovněž případ, kdy žalobci žalovali náhradu újmy vzniklé na základě uzavření dohody mezi EU a Švýcarskem a která měla vzniknout na území Švýcarska. SDEU v této souvislosti jednoznačně judikoval, že „[…]*případná škoda, která žalobcům může vzniknout na území Švýcarska z důvodu opatření přijatých švýcarskými orgány v rámci plnění dohody, nemůže být považována za přičitatelnou Společenství, takže Soudu nepřísluší rozhodovat o žalobě směřující k získání její náhrady*“. Viz usnesení ze dne 3. července 2007, Commune de Champagne, T-212/02, ECLI:EU:T:2007:194, body 207-212.

[471] V podrobnostech se odkazuje na kapitolu 3.1.1. této práce

[472] Viz usnesení ze dne 18. července 2011, Marcuccio, T-450/10 P, ECLI:EU:T:2011:399, body 24-35. V podrobnostech viz CRAIG, P. P. a G. DE BÚRCA. *EU law: text, cases, and materials*. Op. cit., s. 583 a n.

[473] Viz rozsudek ze dne 30. května 1989, Roquette frères, C-20/88, ECLI:EU:C:1989:221, bod 12. Zajímavé je, že se SDEU odvolává v tomto rozhodnutí na komparativní analýzu právních řádů členských států, aniž by jakkoliv tento svůj argument konkretizoval. O něco sdílnější je v tomto ohledu stanovisko GA Darmona (viz body 11-13 tohoto stanoviska). K tomu je vhodné poznamenat, že promlčecí lhůta stanovená v čl. 46 Statutu SDEU má hmotněprávní charakter, neboť ovlivňuje výkon subjektivního práva. Smyslem této lhůty je chránit jak poškozenou osobu, tak i osobu odpovědnou za škodu, neboť zajišťuje pro poškozenou osobu dostatečný čas, aby mohla shromáždit patřičné informace za účelem případného podání žaloby, a naopak vylučuje možnost

závěrem se rovněž pojí důsledek spočívající ve skutečnosti, že se tato lhůta neprodlužuje o lhůtu z důvodu vzdálenosti stanovené v čl. 60 Jednacího řádu Tribunálu.[474]

Charakter promlčecí lhůty je objektivní, tj. pro počátek běhu této lhůty je rozhodující okamžik, kdy došlo ke škodní události.[475] Nicméně v případě, kdy osoba, která utrpěla újmu, v okamžiku jejího způsobení o ní nevěděla a ani vědět nemohla, není možné namítat promlčení vůči této osobě, aniž by jí byl dán přiměřený čas k podání žaloby na náhradu újmy.[476]

Promlčecí lhůta tak začíná běžet dnem, kdy jsou splněny všechny podmínky, na které je vázána povinnost náhrady újmy.[477] Způsobená újma, která má být nahrazena, přitom musí být jednoznačně konkretizována,[478] přičemž ani okamžik případného doručení právního aktu,

---

poškozené osoby neomezeně odkládat uplatnění nároku na náhradu škody a úroky. Procesní lhůty jsou na rozdíl od lhůt hmotněprávních stanovené za účelem zajištění řádného výkonu spravedlnosti, jasnosti, jakož i jistoty právních situací. Viz rozsudek ze dne 12. července 1984, Moussis, C-227/83, ECLI:EU:C:1984:276, bod 12.

[474] Viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2012, C-469/11 P, Evropaïki Dynamiki, ECLI:EU:C:2012:705, body 19-22. Tyto závěry nejsou přitom zpochybněny existencí rozhodnutí, dle kterého je třeba v rámci promlčení práva podat žalobu na určení mimosmluvní odpovědnosti Unie zohlednit lhůtu z důvodu vzdálenosti, neboť toto rozhodnutí zůstalo osamoceno. Viz rozsudek ze dne ze dne 14. září 1995, Lefebvre, T-571/93, ECLI:EU:T:1995:163, bod 26. V tomto případě Tribunál rozhodl o započtení lhůty z důvodu vzdálenosti, aniž by se jakkoliv vypořádal s hmotněprávním charakterem promlčecí lhůty vztahující se na nároky na náhradu újmy způsobenou orgány nebo zaměstnanci EU. Lze se proto domnívat, že se mnohem spíše jedná o exces na straně Tribunálu, nežli uvědomělou snahu o změnu přístupu.

[475] Jakkoliv je v této souvislosti nezbytné připomenout rozhodnutí Tribunálu, v němž bylo *inter alia* judikováno, že v případě, kdy zde existují výjimečné okolnosti, při kterých je nesmírně obtížné, aby si opatrný a obezřetný hospodářský subjekt uvědomil, že je třeba podat žalobu na náhradu újmy, je třeba přijmout subjektivní přístup ke splnění podmínek pro vznik mimosmluvní odpovědnosti. Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2004, Cantina, T-166/98, ECLI:EU:T:2004:337, body 145-147. Nicméně Soudní dvůr v rámci řízení o kasačním opravném prostředku tyto závěry Tribunálu nepotvrdil, neboť zaprvé pokud by promlčecí doba žaloby na určení mimosmluvní odpovědnosti EU nezačala běžet po dobu, po kterou by údajně poškozená strana osobně nenabyla přesvědčení, že jí vznikla újmy, okamžik promlčení uvedené žaloby by závisel na osobním vnímání skutečné existence újmy, které může mít každá strana, což je v rozporu s požadavkem právní jistoty nezbytným pro použití promlčecích dob. Zadruhé, podmínky vzniku mimosmluvní odpovědnosti EU nemohou být založeny na jiných kritériích než kritériích striktně objektivních, neboť pokud by tomu bylo jinak, hrozilo by, že bude narušena zásada právní jistoty, o niž se opírají právě pravidla promlčení a která vyžaduje, aby pravidla práva EU byla jasná a přesná, tak aby se dotčené osoby mohly orientovat v právních situacích a vztazích, které vyplývají z právního řádu EU. Viz rozsudek ze dne 17. července 2008, Cantina, C-51/05 P, ECLI:EU:C:2008:409, body 58-60.

[476] Viz rozsudek ze dne 7. listopadu 1985, Adams, C-145/83, ECLI:EU:C:1985:323, bod 50. Je třeba říci, že tato judikatura není v rozporu s judikaturou ve věci Cantina, neboť ve věci Adams se jednalo o absolutní nevědomost stran skutečnosti vedoucí ke vzniku újmy (naopak v případě Cantina žalobce měl povědomí o skutečnosti vedoucí ke vzniku újmy, jenom mu nebyly okolnosti známy přesně a podrobně). Viz rozsudek ze dne 17. července 2008, Cantina, C-51/05 P, ECLI:EU:C:2008:409, bod 67.

[477] Viz rozsudek ze dne 11. ledna 2002, Biret International, T-174/00, ECLI:EU:T:2002:2, bod 38.

[478] Pokud jde o případy, kdy odpovědnost EU vyplývá z normativního aktu, promlčecí doba nemůže začít běžet před tím, než nastanou škodlivé účinky tohoto aktu, tj. před tím, než se stane zřejmým, že dotčeným osobám vznikla určitá újma. Viz rozsudek ze dne 17. července 2008, Cantina, C-51/05 P, ECLI:EU:C:2008:409, bod 54. Dále viz rozsudek ze dne 13. listopadu 1984, Birra Wührer, C-256/80, ECLI:EU:C:1984:341, bod 10.

ani okamžik jeho případné publikace v Úředním věstníku nehrají žádnou roli.[479] V tomto ohledu je zajímavý případ týkající se výskytu tzv. nemoci šílených krav, ve kterém došlo k úmrtí několika osob v důsledku nákazy novou variantou Creutzfeldt-Jakobovy nemoci.[480] Žalobci v tomto případě tvrdili, že promlčecí lhůta pro podání žaloby na náhradu újmy začala běžet v okamžiku výskytu prvních příznaků nemoci. Nicméně Tribunál rozhodl, že promlčecí lhůta nemohla začít běžet před jednotlivými daty úmrtí každé oběti nebo před stanovením konečné diagnózy, došlo-li k ní po úmrtí. Dle názoru Tribunálu totiž byly škodlivé účinky spojené jak s nákazou Creutzfeldt-Jakobovou nemocí, tak i úmrtím nakažených osob. Před úmrtím obětí tak nelze tuto újmu považovat za plně určitelnou. Rovněž tak ji nelze považovat za plně určitelnou v případě absence jasné diagnózy, když s ohledem na obtížnost ji nebylo možné jednoznačně stanovit dříve nežli po smrti pacienta.[481]

Jiný zajímavý případ se týkal pokuty uložené za protisoutěžní jednání právnímu předchůdci společnosti Holcim, společnosti Alsen.[482] Společnost Alsen využila možnosti nabídnuté Komisí zřídit bankovní záruku, čímž se vyhnula povinnosti zaplatit okamžitě pokutu, která jí byla uložena z důvodu porušení pravidel hospodářské soutěže. Bankovní záruka byla zřízena v délce trvání několika let za roční provizi 0,45 %. Později bylo rozhodnutí Komise v části týkající se společnosti Alsen zrušeno.[483] Za této situace se právní nástupkyně společnosti Alsen, společnost Holcim, začala domáhat zaplacení náhrady nákladů na bankovní záruku. Tribunál však žalobu na náhradu újmy podanou společností Holcim částečně odmítl

---

Stejný přístup uplatňuje SDEU i k újmě vzniklé v důsledku individuálního právního aktu. Viz rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Holcim, C-282/05 P, ECLI:EU:C:2007:226, body29-30 a usnesení ze dne 27. srpna 2009, Abouchar, T-367/08, ECLI:EU:T:2009:292, bod 23. V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že je možné podat žalobu na náhradu újmy podle článku 340 SFEU, i když se újma ještě nekonkretizovala (postačuje, když bezprostředně hrozí a je s určitou jistotou předvídatelná), avšak promlčecí lhůta nezačne v žádném případě běžet dříve, než se škoda konkretizuje. To má za cíl umožnit podání žaloby na určení odpovědnosti, která by jinak byla považována za předčasnou, jakožto nástroje předběžné ochrany, který má sloužit k ohraničení rozsahu škodlivých následků protiprávního jednání EU. Možnost této předběžné ochrany však nemá žádný vliv na *dies a quo* promlčecí lhůty a odpovídá ostatně i zájmu samotné EU, neboť může vést k omezení výše náhrady, k níž je EU povinna v případě, že jsou naplněny podmínky její mimosmluvní odpovědnosti. Viz rozsudek ze dne 14. ledna 1987, Zuckerfabrik Bedburg, C-281/84, ECLI:EU:C:1987:3, bod 14.

[479] Judikatura SDEU tak nečiní rozdíly mezi individuálními právními akty a normativními akty. Viz usnesení ze dne 22. června 2011, Evropaïki Dynamiki, T-409/09, ECLI:EU:T:2011:299, body 69-70.

[480] Přenos spongiformní encefalopatie (tj. tzv. nemoci šílených krav) ze skotu, případně odlišného zvířete na člověka vyvolává tzv. variantní Creutzfeldt-Jakobovu nemoc.

[481] Viz rozsudek ze dne 13. prosince 2006, É.R. a další, T-138/03, ECLI:EU:T:2006:390, body 45-56. O kasačním opravném prostředku bylo rozhodnuto usnesením ze dne 4. října 2007, É.R. a další, C-100/07, ECLI:EU:C:2007:585, body 30-31. V tomto rozhodnutí Soudní dvůr potvrdil rozsudek Tribunálu.

[482] Viz rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Holcim, C-282/05 P, ECLI:EU:C:2007:226. Tribunál v této věci rozhodl rozsudkem ze dne 21. dubna 2005, Holcim, T-28/03, CLI:EU:T:2005:139.

[483] Viz rozsudek ze dne 15. března 2000, Cimenteries CBR, T-25/95, ECLI:EU:T:2000:77.

pro nepřípustnost,[484] neboť tento nárok byl promlčen, protože žaloba byla podána po uplynutí 5 leté promlčecí lhůty, která začala běžet dnem, kdy se tvrzená újma projevila, což bylo dle Tribunálu dnem, když společnost Alsen zřídila bankovní záruky.[485]

Ze shora uvedeného tak jednoznačně plyne, že počátek běhu promlčecí lhůty není nikterak vázán na určení protiprávnosti v rámci řízení o žalobě na neplatnost. Nicméně v této souvislosti je nezbytné připomenout argumentaci žalobkyně ve výše popsané věci Holcim, dle které před rozhodnutím ve věci neplatnosti nedisponuje žalobce všemi poznatky, jež mu umožňují prokázat právně dostačujícím způsobem naplnění podmínek vzniku odpovědnosti za újmu. Tato argumentace byla Tribunálem odmítnuta, neboť pokud by na ni bylo přistoupeno, vznikla by tak záměna mezi procesním kritériem týkajícím se počátku běhu promlčecí lhůty a zjištěním existence podmínek odpovědnosti, o čemž může rozhodnout v konečném výsledku pouze soudce, jemuž byl spor předložen k posouzení věci samé.[486] Navíc by přijetí opačného závěru ohrozilo autonomii žaloby na náhradu újmy.[487] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně ve věci *Holcim* kasační opravný prostředek. Generální advokát Mengozzi, kterému byl tento případ přidělen, ve svém stanovisku zdůraznil, že pokud by byl počátek běhu promlčecí lhůty vázán na vydání formálního rozhodnutí o neplatnosti právního aktu, kterým měla být újma způsobena, znamenalo by to, že by počátek běhu promlčecí lhůty měli ve svých rukách žalobci.[488] Dále GA Mengozzi zdůraznil, že v okamžiku zřízení bankovních záruk byla újma uplatňovaná žalobkyní újmou sice budoucí, avšak již jistou a určitelnou, neboť dostatečně předvídatelnou. V této souvislosti rovněž připomněl, že přípustnost žaloby na náhradu újmy není vázána na podmínku, že uplatňovanou újmu lze přesně vyčíslit v celém rozsahu v okamžiku podání žaloby. Nicméně dle GA Mengozziho došlo ke konkretizaci újmy až v okamžiku splatnosti prvních poplatků za bankovní záruku následujícího dne po zřízení předmětných záruk a Tribunál se tudíž dopustil nesprávného právního posouzení.[489] Soudní dvůr dal GA P. Mengozzimu za pravdu, když judikoval, že promlčecí lhůta v daném případě mohla začít

[484] Společnost Holcim byla nakonec zcela neúspěšná, neboť ve zbytku byla žaloba zamítnuta pro nesplnění hmotněprávních podmínek mimosmluvní odpovědnosti. Viz rozsudek ze dne 15. března 2000, Cimenteries CBR, T-25/95, ECLI:EU:T:2000:77, body 75-132.

[485] Viz rozsudkem ze dne 21. dubna 2005, Holcim, T-28/03, CLI:EU:T:2005:139, bod 60.

[486] Viz rozsudkem ze dne 21. dubna 2005, Holcim, T-28/03, CLI:EU:T:2005:139, bod 64. Srov. usnesení ze dne 17. ledna 2001, Autosalone Ispra, T-124/99, ECLI:EU:T:2001:11, bod 24.

[487] Viz rozsudek ze dne 21. dubna 2005, Holcim, T-28/03, CLI:EU:T:2005:139, bod 66.

[488] Viz stanovisko GA P. Mengozziho ve věci rozsudku vydaného dne 19. dubna 2007, Holcim, C-282/05 P, ECLI:EU:C:2007:226, body 30-31. Srov. rozsudek ze dne 16. dubna 1997, Hartmann, T-20/94, ECLI:EU:T:1997:55, bod 112 a rozsudek ze dne 4. února 1998, Bühring, T-246/93, ECLI:EU:T:1998:21, bod 68.

[489] Viz stanovisko GA P. Mengozziho ve věci rozsudku vydaného dne 19. dubna 2007, Holcim, C-282/05 P, ECLI:EU:C:2007:226, body 33 a 44-45.

běžet až od okamžiku, kdy k újmě skutečně došlo (tj. od okamžiku, kdy začaly vznikat náklady na bankovní záruku).[490]

Z výše popsané judikatury vyplývá, že SDEU v kontextu otázky promlčení jednoznačně zdůraznil, že odpovědným za posouzení splnění podmínek vzniku odpovědnosti EU, a to včetně protiprávnosti, je žalobce. S těmito závěry lze souhlasit potud, pokud je brána v potaz autonomie žaloby na náhradu újmy (o které v detailu bude pojednáno dále v textu), jakož i skutečnost, že z pohledu stran řízení podání žaloby (jakékoliv) vždy představuje riskantní podnik s dopředu nikoliv nutně jistým výsledkem. Konečně účelem a smyslem zaručeného práva na účinnou soudní ochranu[491] rozhodně není paternalisticky ochraňovat jednotlivce, nýbrž toliko umožnit jim předložit jejich záležitost nezávislému a nestrannému třetímu, tj. soudu.[492] Nicméně tento přístup nutí žalobce k podávání žalob na náhradu újmy, aniž by vyčkali, dokud nebude SDEU postaveno najisto, zdali je dotčené jednání přičitatelné EU protiprávní, či nikoliv (v těch případech, kdy připadá v úvahu podání žaloby dle čl. 263 SFEU), neboť podáním žaloby na neplatnost nedochází k přerušení promlčecí lhůty.[493] To ve svém důsledku vede nejenom k zbytečnému zatěžování SDEU, nýbrž to zatěžuje i samotné žalobce, kteří musejí vynakládat zdroje na zpracování a podávání žalob, jež by možná jinak ani nepodali, což se nepochybně příčí zásadě ekonomie řízení.[494]

Promlčecí lhůta se podle čl. 46 Statutu SDEU přerušuje buď podáním žaloby u Soudního dvora,[495] nebo předběžnou žádostí, kterou poškozený předloží příslušnému orgánu Unie. V naposledy uvedeném případě musí být žaloba podána ve lhůtě dvou měsíců stanovené v článku 263 SFEU, resp. čl. 265 SFEU. Odkaz na články 263 a 265 SFEU je učiněn toliko v souvislosti s možností přerušení běhu promlčecí lhůty. Jeho smyslem tak rozhodně není zkrácení promlčecí lhůty, nýbrž pouze ochrana stran řízení nezapočítáním lhůt podle čl. 263 (resp. 265) SFEU do celkové délky promlčecí lhůty.[496] Pro úplnost je nezbytné dodat, že v případě újmy průběžně vznikající se uplatní promlčení uváděné v článku 46 Statutu

[490] Viz rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Holcim, C-282/05 P, ECLI:EU:C:2007:226, bod 33.

[491] Viz čl. 47 Listiny základních práv EU.

[492] PERNICE, Ingolf. The Right to Effective Judicial Protection and Remedies in the EU. In ROSAS, Allan, Egil LEVITS a Yves BOT, ed. *The Court of Justice and the construction of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law = La Cour de Justice et la construction de l'Europe : analyses et perspectives de soixante ans de jurisprudence*. Luxembourg: Springer, 2013, 381-395.

[493] Srov. čl. 46 Statutu SDEU.

[494] K zásadě ekonomie řízení podrobněji viz STORSKRUBB, Eva. *Civil procedure and EU law: a policy area uncovered*. New York: Oxford University Press, 2008, s. 80.

[495] Na běh promlčecí lhůty tak zásadně nemá vliv existenci řízení na vnitrostátní úrovni. Viz rozsudek ze dne 11. června 2009, Transports Schiocchet, C-335/08 P, ECLI:EU:C:2009:372, bod 30.

[496] Viz rozsudek ze dne 14. července 1967, Kampffmeyer, C-5/66, ECLI:EU:C:1967:31.

Soudního dvora v závislosti na datu úkonu, kterým bylo promlčení přerušeno, na období předcházející o více než pět let tomuto datu, aniž by tím byla dotčena práva vzniklá během následujících období.[497]

4.1.2. Rozhodnutí o žalobě na náhradu újmy a jeho výkon

Řízení před unijními soudy je ukončováno buď rozsudkem, nebo usnesením.[498] Rozsudkem je (až na výjimky) rozhodováno meritorně. V usnesení se pak mohou řešit jak otázky meritorní, tak i procesní.[499] Usnesení se tak vydávají např. v případě, že je žaloba zjevně nepřípustná nebo zjevně neopodstatněná.[500] V rámci řízení o žalobě na náhradu újmy se často vydávají rozsudky mezitímní. V nich SDEU rozhoduje o existenci protiprávnosti přičitatelné EU, vzniku újmy a příčinnou souvislostí mezi touto protiprávností a vzniklou újmy. Výše újmy v tomto rozhodnutí není určena a její stanovení je ponecháno na dohodě stran.[501]

SDEU není při rozhodování vázán žádnou lhůtou. Avšak z čl. 47 Listiny základních práv EU je možné dovodit, že součástí práva na spravedlivý proces je povinnost pro soudní orgány vynést rozhodnutí v přiměřeném čase.[502] Soudní dvůr EU přitom, stejně jako ESLP, posuzuje přiměřený charakter lhůty v závislosti na okolnostech vlastních každé věci, a zejména v závislosti na významu sporu pro dotčenou osobu, složitosti věci, jakož i chování žalobce a příslušných orgánů.[503] Navíc SDEU judikoval, že při posuzování přiměřenosti délky řízení je třeba zohlednit specifika unijního procesního práva, a to zvláštnosti týkající se jazykového režimu, kdy nutnost zajistit překlady textů z různých úředních jazyků členských států EU do pracovního jazyka SDEU se může výrazným způsobem podepsat na celkové délce řízení.[504] Právní moc nabývá usnesení dnem doručení, rozsudek dnem vyhlášení.[505]

Pokud SDEU shledá EU odpovědnou, je Unie povinna s ohledem na znění čl. 340 SFEU způsobenou újmu nahradit. V souladu s čl. 280 SFEU ve spojení s čl. 299 SFEU jsou rozsudky

[497] Viz rozsudek ze dne 16. dubna 1997, Hartmann, T-20/94, ECLI:EU:T:1997:55, bod 132 a usnesení ze dne 19. září 2001, Jestädt, T-332/99, ECLI:EU:T:2001:218, body 44-45.
[498] Viz Kapitola 9 Jednacího řádu Tribunálu.
[499] V podrobnostech viz LENAERTS, Koenraad, Ignace MASELIS, Kathleen GUTMAN a Janek Tomasz NOWAK. *EU procedural law*. Op. cit., s. 779 a n.
[500] Takováto usnesení se přitom odůvodňují. Viz čl. 126 Jednacího řádu Tribunálu.
[501] Viz např. rozsudek ze dne 26. června 1990, Sofrimport, C-152/88, ECLI:EU:C:1990:259 a TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. *Právo Evropské unie*. Op. cit., s. 453 a n.
[502] Viz rozsudek ze dne 9. září 2008, FIAMM, C-120/06 P, ECLI:EU:C:2008:476, body 212-214.
[503] Viz rozsudek ze dne 15. října 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij, C-238/99, ECLI:EU:C:2002:582, bod 210.
[504] Viz rozsudek ze dne 17. prosince 1998, Baustahlgewebe, C-185/95 P, ECLI:EU:C:1998:608, bod 43.
[505] Viz čl. 121 Jednacího řádu Tribunálu.

SDEU vykonatelné.[506] Nicméně co se vykonatelnosti týče, je nezbytné zdůraznit, že samotný výkon rozhodnutí probíhá v souladu s právními předpisy členského státu, na jehož území k výkonu rozhodnutí dochází. Jinak řečeno, unijní právo nemá zvláštní právní úpravu zahrnující výkon rozhodnutí. Zajímavé je, že v souladu s Protokolem o výsadách a imunitách EU se majetek a pohledávky Unie nemohou stát předmětem jakéhokoli výkonu správního nebo soudního rozhodnutí bez zmocnění SDEU. Účelem a smyslem této právní úpravy je zajistit, aby nebylo narušeno fungování a nezávislost EU.[507] Na základě čl. 1 Protokolu o výsadách a imunitách EU tak SDEU rozhoduje o návrzích na přivoleních k výkonu rozhodnutí zavazujících EU. V praxi je ovšem význam tohoto ustanovení nevelký, neboť EU plní povinnosti z rozhodnutí SDEU pro ni vyplývající zpravidla dobrovolně.[508] Pokud naopak SDEU žalobu na náhradu újmy zamítne, pak toto rozhodnutí působí toliko *inter partes* a zakládá překážku věci rozsouzené.[509]

4.2. Žaloba na náhradu újmy a její role v rámci soudní ochrany

Nemůže být pochyb o tom, že žaloba na náhradu újmy má své nezastupitelné místo v rámci soudní ochrany poskytované jednotlivcům unijním právem.[510] Na druhou stranu žaloba na náhradu újmy není ani zdaleka jediným procesněprávním institutem sloužícím k ochraně jednotlivců v rámci unijního práva. Je proto otázkou, do jaké míry (pokud vůbec) je žaloba na náhradu újmy závislá na jiných druzích žalob a co z toho plyne pro samotnou koncepci mimosmluvní odpovědnosti EU. Jinými slovy řečeno, jedná se o to, zdali představuje žaloba na náhradu újmy zcela nezávislý nástroj v rukách potenciálních žalobců, či zdali může být řízení o žalobě na náhradu újmy přípustné pouze poté, co bylo rozhodnuto v rámci jiného řízení

[506] Podání opravného prostředku přitom nemá odkladný účinek. Viz čl. 60 Statutu Soudního dvora. Nicméně soudní dvůr může odkladný účinek přiznat. Viz čl. 165 Jednacího řádu Soudního dvora.

[507] Viz usnesení ze dne 14. prosince 2004, Tertir-Terminais de Portugal, C-/04 SA, ECLI:EU:C:2004:803, bod 10 a usnesení ze dne 27. března 2003, Antippas, C-1/02 SA, ECLI:EU:C:2003:187, bod 12.

[508] Viz čl. 1 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie, Úř. věst. C326/266. V podrobnostech viz LENAERTS, Koenraad, Ignace MASELIS, Kathleen GUTMAN a Janek Tomasz NOWAK. *EU procedural law*. Op. cit., s. 619 a n. Dále viz TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Op. cit., s. 456 a n.

[509] Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2011, Sison, T-341/07, ECLI:EU:T:2011:687, body 17-25 a usnesení ze dne 24. května 2011, Nuovo Agricast, ECLI:EU:T:2011:237, body 49 a 93.

[510] V podrobnostech se odkazuje na kapitolu 5. této práce.

o protiprávnosti dotčeného právního aktu,[511] resp. poté co se žalobce domáhal určení, že orgán, instituce nebo jiný subjekt Unie nejednal, ačkoliv měl povinnost jednat[512].

K této otázce se SDEU vyjádřil již počátkem 60. let minulého století, a to sice ve známém případě ve věci *Plaumann*. V tomto rozsudku, který je odborným diskurzem rozebírán zejména ve vztahu k vymezení osobního dotčení ve smyslu čl. 263 SFEU, Soudní dvůr vyjádřil názor, podle kterého nebyla-li podána žaloba na neplatnost dotčeného právního aktu, kterým měla být způsobena újma, přičemž tato žaloba s ohledem na procesní úpravu být podána mohla, není žaloba na náhradu újmy přípustná.[513] Již v samotných počátcích formování unijního práva tak Soudní dvůr omezil uplatnění procesního prostředku, který slouží jednotlivcům k náhradě újmy, když jej svázal s (rovněž značně restriktivní – vůči jednotlivcům) žalobou na neplatnost.

Nicméně přibližně osm let po přijetí rozhodnutí ve věci *Plaumann* přehodnotil SDEU svůj přístup ke shora vymezené otázce, když ve věci *Lütticke* jednoznačně vymezil žalobu na náhradu újmy: „*jako samostatný druh žaloby se zvláštním účelem v rámci soudní ochrany poskytované unijním právem* […] *bylo by v rozporu s nezávislou povahou této žaloby, jakož i se systém účinné soudní ochrany poskytované unijním právem, pokud by přípustnost této žaloby závisela na tom, že za určitých okolností může vést žaloba na neplatnost ke stejnému výsledku jako žaloba na nečinnost*“.[514] Obdobně se vyjádřil i o několik let později ve věci *Grand Moulins* GA Dutheillet de Lamote, který došel k jednoznačnému závěru, že žaloba na náhradu újmy by měla být chápána jako zcela samostatný druh žaloby. V této souvislosti zdůraznil, že rozhodnutí o žalobě na neplatnost má účinky *erga omnes* a *ex tunc*. Dle něho tyto dalekosáhlé dopady na objektivní právo odůvodňují restriktivní pojetí žaloby na neplatnost a jednoznačně ji odlišují

[511] Obecně k žalobě na neplatnost viz LENAERTS, Koenraad, Ignace MASELIS, Kathleen GUTMAN a Janek Tomasz NOWAK. *EU procedural law*. Op. cit., s. 253 a n.

[512] Obecně k žalobě na nečinnost viz SVOBODOVÁ, Magdaléna. Ochrana proti nečinnosti orgánů Evropské unie. *Právní rozhledy*. 7/ 2016, s. 242-248.

[513] Viz rozsudek ze dne 15. července 1963, Plaumann, 25/62, ECLI:EU:C:1963:17, ve kterém SDEU *inter alia* judikoval: „*Nezrušený správní akt nemůže sám o sobě zakládat pochybení poškozující adresáty správy; tito tedy nemohou žádat náhradu škody vyplývající z tohoto aktu. Soudní dvůr nemůže prostřednictvím žaloby na náhradu škody rozhodnout o opatřeních, která by zmařila právní účinky takového rozhodnutí, které nebylo zrušeno. Žaloba musí být tedy zamítnuta jakožto neopodstatněná*.“ V souvislosti s rozhodnutím ve věci Plaumann se nicméně jistě sluší neopomenout, že toto rozhodnutí vstoupilo do dějin unijního práva zejména z důvodu poskytnutí definice tzv. osobního dotčení dle čl. 263 SFEU. Viz MAZÁK, Ján. Locus standi v konání o neplatnosť: od Plaumannovho testu k regulačním aktom. *Právník*. 2011, č. 3, s. 219-231.

[514] Viz rozsudek ze dne 28. dubna 1971, Lütticke, 4/69, ECLI:EU:C:1971:40. Překlad Petr Navrátil. Ve francouzské jazykové verzi: „*comme une voie de recours autonome, ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours* […] *qu'il serait contraire à cette autonomie du recours, autant qu'à l'efficacité du système général des voies de droit instituées par le traité, de considérer comme cause d'irrecevabilité le fait que, dans certaines circonstances, l'exercice du recours en indemnité pourrait conduire à un résultat comparable à celui du recours en carence institué*“. Dále viz TÜRK, Alexander. *Judicial review in EU Law*. Op. cit., s. 245.

od žaloby na náhradu újmy, jejímž smyslem je rozhodování o subjektivních právech a povinnostech, nikoliv obsahu objektivního práva.[515]

Ze shora citované judikatury, která byla SDEU mnohokrát potvrzena,[516] lze tak jednoznačně dovodit, že právní úprava žaloby na náhradu újmy je ovládána zásadou autonomie.[517] Jinak řečeno, žaloba na náhradu újmy je přípustná i za situace, kdy přichází v úvahu podání žaloby na neplanost nebo žaloby na nečinnost.[518] Ze zásady autonomie žaloby na náhradu újmy rovněž plyne, že běh promlčecí lhůty vztahující se na nároky na náhradu újmy způsobené orgány nebo institucemi EU není nijak ovlivněn možností soudního určení protiprávnosti nebo nečinnosti, jak o tom bylo pojednáno v předcházejícím textu.

Výše uvedené ovšem neznamená, že žaloba na náhradu újmy existuje v jakémsi vzduchoprázdnu, naprosto nezávisle na ostatní unijní procesněprávní úpravě. Právě naopak. Užití žaloby na náhradu újmy je nezbytně nutné posuzovat v kontextu celého procesního práva, zejména pak se zákazem zneužití práva. Žaloba na náhradu újmy tak nebude přípustná tehdy, pokud bude užita namísto žaloby na neplatnost nebo žaloby na nečinnost s cílem obejít příslušnou unijní procesněprávní úpravu. Pokud tedy žalobce užije žaloby na náhradu újmy s cílem domoci se výsledku, k jehož zajištění slouží žaloba na neplatnost nebo žaloba na nečinnost, nebude se SDEU takovýmto podáním meritorně zabývat. V opačném případě by byl porušen shora zmiňovaný zákaz zneužití práva.[519]

Typickým příkladem, kdy by se žalobce mohl pokusit užít žaloby na náhradu újmy namísto např. žaloby na neplatnost je situace, kdy by se pomocí tzv. námitky nepoužitelnosti[520] pokoušel obejít relativně krátkou lhůtu k podání žaloby na neplatnost,[521] či pokud si snažil pomocí žaloby na náhradu újmy v podstatě zcela negovat důsledky platného právního aktu

[515] Viz stanovisko GA Dutheillet de Lamothe ve věci rozhodnuté rozsudkem dne 13. června 1972, Grand Moulins, C-9/71, ECLI:EU:C:1972:52.

[516] Viz např. rozsudek ze dne 23. března 2004, Lamberts, C-234/02, ECLI:EU:C:2004:174; usnesení ze dne 21. června 1993, Van Parijs, C-257/93, ECLI:EU:C:1993:249; rozsudek ze dne 18. prosince 2009, Arizmendi, T-484/04, ECLI:EU:T:2009:530 atd.

[517] Viz rozsudek ze dne 9. září 2009, Brink's Security Luxembourg, T-437/05, ECLI:EU:T:2009:318, bod 231 a dále odkazy na judikaturu tam uvedené.

[518] Viz rozsudek ze dne 2. prosince 1971, Schöppenstedt, C-5/71, ECLI:EU:C:1971:116 nebo rozsudek ze dne 18. prosince 2009, Arizmendi, T-484/04, ECLI:EU:T:2009:530, kde se v bodě 65 uvádí: „*Nezávisle na otázce, zda tvoří napadnutelný akt, který je způsobilý být předmětem žaloby na neplatnost* […] *je tedy jakýkoliv akt orgánu, i když byl přijat tímto orgánem v rámci výkonu diskreční pravomoci, v zásadě způsobilý být předmětem žaloby na náhradu škody*."

[519] Viz LENAERTS, Koen. MASELIS, Ignace a Kathleen GUTMAN. *EU Procedural Law*. Op. cit., s. 490 a n.

[520] K tomuto procesnímu institutu viz TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Op. cit., s. 435.

[521] Která je v souladu s čl. 263 SFEU 2 měsíce.

(např. pokud by žádal náhradu újmy ve stejné výši, v jaké mu byla právním aktem uložena sankce).[522]

Na druhou stranu Soudní dvůr EU přistupuje k případné nepřípustnosti žaloby na náhradu újmy dosti střízlivě a spíše má tendenci zachovávat autonomní statut této žaloby. To je dobře patrné např. z případu ve věci *Cantina*, kde SDEU judikoval: „[…] *podle ustálené judikatury žaloba na náhradu škody* […]*byla zavedena jako samostatný procesní prostředek mající svou vlastní funkci v rámci systému procesních prostředků a závislý na podmínkách výkonu, které jsou přizpůsobeny jeho zvláštnímu účelu*. *Směřuje totiž pouze ve vztahu k žalobci k náhradě škody způsobené orgánem Společenství, a ne ke zrušení určitého opatření nebo shledání nečinnosti dotyčného orgánu. Bylo by tudíž v rozporu se samostatností této žaloby, jakož i s účinností systému procesních prostředků založeného Smlouvou domnívat se, že žaloba na náhradu škody je nepřípustná z důvodu, že by mohla vést, alespoň pro žalobce, k výsledku srovnatelnému s výsledky žaloby na zrušení nebo žaloby na nečinnost. Pouze tehdy, pokud by žaloba na náhradu škody směřovala ve skutečnosti ke zpětvzetí individuálního rozhodnutí určeného žalobcům, které se stalo definitivním – takže by měla stejný předmět a stejný účinek jako žaloba na zrušení –, mohla by tato žaloba na náhradu škody být považována za zneužití řízení*.“.[523] Z judikatury SDEU se tak podává, že pro odmítnutí žaloby na náhradu újmy pro nepřípustnost nestačí, aby tato žaloba mohla vést k výsledku srovnatelnému s žalobou na neplatnost nebo nečinnost. Prostá podobnost mezi výsledky řízení nestačí; vyžadována je kvalifikovaná podobnost, která se posuzuje dle předmětu žaloby a jejich účinků.

Obdobně jako v případě *Cantina* se SDEU vyjádřil i v případě *Holcim*. V této kauze Komise argumentovala, že žaloba na náhradu újmy by měla být prohlášena za nepřípustnou, neboť dle právního hodnocení Komise tato žaloba ve skutečnosti směřovala ke zrušení individuálního rozhodnutí, proti kterému nebylo možné podat opravný prostředek, pročež pokud by bylo žalobě na náhradu újmy vyhověno, došlo by k zmaření právních účinků dotčeného individuálního rozhodnutí. Jednalo se tedy o typický, shora zmiňovaný případ, kdy by alespoň *prima facie* mohla být porušena zásada zákazu zneužití práva, neboť žalobce se pomocí jednoho procesního prostředku snaží dosáhnout výsledku, k jehož dosažení je určen jiný procesní prostředek, přičemž tak efektivně obchází (pro něj) přísnější procesněprávní úpravu. Tribunál nicméně rozhodl, že existence individuálního rozhodnutí, proti kterému již nelze podat opravný

[522] Viz rozsudek ze dne 21. června 2006, Danzer, T-47/02, ECLI:EU:T:2006:167, body 28-30 a odkazy na judikaturu tam uvedené. Dále viz rozsudek ze dne 4. října 2006, Tillack, T-193/04, ECLI:EU:T:2006:292, body 96-99.

[523] Viz rozsudek ze dne 17. července 2008, Cantina, C-51/05 P, ECLI:EU:C:2008:409, bod 122 a odkazy na judikaturu tam uvedené. Srov. rozsudek ze dne 9. března 1994, TWD, C-188/92, ECLI:EU:C:1994:90.

prostředek, nebrání přípustnosti žaloby na náhradu újmy. Jedinou výjimku z toho dle SDEU tvoří případy, kdy údajná újma vyplývá výlučně z individuálního správního aktu, proti němuž již nelze podat opravný prostředek, jenž by zúčastněná osoba mohla napadnout žalobou na neplatnost.[524] Tedy ani v případě *Holcim* Soudní dvůr EU neodmítl žalobu na náhradu újmy s prostým závěrem, podle kterého by bránila meritornímu projednání žaloby existence individuálního správního aktu, jejž již nelze napadnout opravným prostředkem; naopak SDEU jasně deklaroval, že je třeba pečlivě zkoumat, zdali tvrzená újma skutečně výlučně plyne z dotčeného individuálního správního aktu.

Názory SDEU ve věci *Cantina* a *Holcim* tak působí logicky, konzistentně a nikoliv přespříliš restriktivně ve vztahu k jednotlivcům a účinné soudní ochraně jejich subjektivních práv. Na druhou stranu by mělo být poukázáno na skutečnost, podle které celá konstrukce SDEU stojí a padá s povinností uloženou na bedra žalobce v podobě volby žalobního typu. Na samotné volbě žalobního typu ve správním soudnictví není nic neobvyklého. Naopak je to standardní záležitost, která existuje v celé řadě členských států.[525] Avšak důsledky špatné volby žalobního typu jsou nasnadě. Tato volba přitom nemusí být vždy spojena s úmyslem zneužít právo, nýbrž v dobré víře. Koneckonců snadno si lze představit situaci, kdy posuzování naplnění kritérií *Cantina* a *Holcim* nebude zcela triviální záležitostí. Pochopitelně ne vždy je možné tyto případy saturovat vstřícným přístupem Soudního dvora; konečně v posledku je zde řeč o základním právu (tj. právu na účinnou soudní ochranu) a jeho realizaci. To však to nic nemění na skutečnosti, že zde existuje reálné riziko spojené s nutností volby žalobního typu. Praktickým řešením tohoto rizika může být podávání více návrhů SDEU (tj. požadovat současně prohlášení neplatnosti právního aktu a náhradu újmy, což se také v praxi děje). Tento přístup ovšem není zcela ideální, když s sebou nese další riziko pro žalobce v oblasti náhrady nákladů řízení. Za úvahu by proto stálo zvážit, zdali by i unijní procesní právo nemohlo sledovat některé moderní právní úpravy, ze kterých byla volba žalobního typu ve správním soudnictví odstraněna.[526]

---

[524] Viz usnesení ze dne 4. května 2005, Holcim T-86/03, ECLI:EU:T:2005:157, body 49-50.

[525] Tak např. v českém, německém, rakouském nebo slovenském právním řádu. Nicméně ani v rámci práva vnitrostátního není volba žalobního typu prost problému. Z odborné kritiky viz ŠTENCEL, Václav a Vojtěch VOMÁČKA. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. 23/2017, s. 146-151.

[526] Jako příklad zde může sloužit švýcarská právní úprava. V rámci švýcarského právního řádu totiž existuje tzv. opravný prostředek ve věcech veřejného práva (*recours en matière de droit public*). Zajímavé je, že tento opravný prostředek je nepřípustný ve sporech o náhradu škody je-li žalovaná částka menší než 30 000 franků a v pracovněprávních sporech (státní či jiná veřejná služba) je-li žalovaná částka menší než 15 000 franků. Z této výjimky ovšem existuje výjimka. Opravný prostředek ve věcech veřejného práva je přípustný, je-li třeba rozsoudit důležitou právní otázku (*une question juridique de principe*). Lze proto kritizovat i příslušnou švýcarskou právní úpravu, a to s ohledem na princip právní jistoty. Však i přes tuto výtku s ohledem

Ve vztahu k problematice žaloby na náhradu újmy a jejího místa v rámci soudní ochrany poskytované unijním právem tak lze uzavřít, že podle ustálené judikatury je žaloba na náhradu újmy chápána jako samostatný procesní prostředek mající svou vlastní funkci v rámci systému procesních prostředků.[527] Na druhou stranu tuto žalobu je ovšem nezbytné posuzovat s ohledem na celkový systém soudní ochrany jednotlivců. Její přípustnost tedy může být v určitých případech závislá na vyčerpání jiných procesních prostředků.

V rámci problematiky žaloby na náhradu újmy a jejího místa v rámci soudní ochrany poskytované unijním právem je ovšem rovněž nezbytné upozornit na aktuální judikaturu *Gascogne*, která již byla rozebírána shora v kontextu problematiky hmotněprávních podmínek vzniku mimosmluvní odpovědnosti (či lépe řečeno v kontextu problematiky příčinné souvislosti). Na této judikatuře je totiž možné ilustrovat komplikované vztahy jednotlivých žalobních institutů, neboť tyto nejsou rozhodně tak jednoznačné, jak se snaží tvrdit předcházející řádky.

Nicméně aby bylo možné zcela pochopit judikaturu ve věci *Gascogne*, je nezbytné vzpomenout starší rozhodnutí SDEU; *in concreto* rozsudky ve věci *Baustahlgewebe* a *Der Grüne Punkt*. V obou případech Soudní dvůr aplikoval výše popsaná kritéria stran (ne)přiměřenosti délky soudního řízení a dospěl k závěru, že Tribunál porušil právo na spravedlivý proces ve smyslu práva na projednání věci v přiměřené lhůtě.[528] Avšak i přes tuto skutečnost se obě rozhodnutí podstatně liší, neboť v případě *Baustahlgewebe* SDEU (pro žalobce) nepříznivé rozhodnutí částečně zrušil, zatímco v případě *Der Grüne Punkt* SDEU kasační opravný prostředek zamítl. Jak je možné, že SDEU dospěl ve dvou velice podobných případech k tak dramaticky (z pohledu účastníků řízení) rozdílným závěrům? Odpověď je třeba hledat nejen ve skutkových okolnostech, nýbrž i v názorovém posunu Soudního dvora.

Rozhodnutí ve věci *Baustahlgewebe* se týkalo společnosti, které byla Komisí uložena pokuta za účast v kartelu. Generální advokát Léger ve svém stanovisku k případu *Baustahlgewebe inter alia* poukázal na skutečnost, že EU odpovídá za újmy dle čl. 340 SFEU[529] v souladu s „obecnými zásadami společnými právním řádům členských států“, přičemž ve všech

---

na problematiku volby žalobního typu může tato právní úprava sloužit jako zdroj inspirace. V podrobnostech k švýcarské právní úpravě viz PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Op. cit., s. 67-75.

[527] K tomu viz rozsudek ze dne 13. prosince 1995, Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens, T-481/93, ECLI:EU:T:1995:209, bod 69.

[528] Viz rozsudek ze dne 17. prosince 1998, Baustahlgewebe, C-185/95 P, ECLI:EU:C:1998:608, bod 47 a rozsudek ze dne 16. července 2009, Der Grüne Punkt, C-385/07 P, ECLI:EU:C:2009:456, bod 188.

[529] Lépe řečeno dle článku 288 Smlouvy o ES, který v době vytváření stanoviska GA P. Légera zakotvoval problematiku mimosmluvní odpovědnosti Evropských společenství (jejichž právním nástupcem je v souladu s tzv. Lisabonskou reformní smlouvou právě Evropská unie).

členských státech zakládá nepřiměřená délka soudního řízení právo na náhradu újmy, avšak ve většině z nich je možné se této náhrady domáhat toliko v samostatném řízení.[530] Dále poukázal na neexistenci konkrétního ustanovení, které by přiznávalo Soudnímu dvoru pravomoc snížit uloženou sankci pouze na základě nepřiměřené délky soudního řízení, přičemž dovodil, že správný procesní postup spočívá v projednání otázky náhrady újmy v samostatném řízení.[531] Konečně konstatoval, že s přihlédnutím k struktuře SDEU, jakož i principu *nemo iudex in causa sua*, by příslušný k rozhodování o žalobách na náhradu újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního jednání měl být samotný Soudní dvůr, nikoliv Tribunál.[532] Soudní dvůr se však se stanoviskem GA neztotožnil, když judikoval, že by bylo v rozporu s principem procesní ekonomie, pokud by nemohl přiznat náhradu újmy v rámci řízení o kasačním opravném prostředku v podobě snížení uložené sankce.[533]

Rozhodnutí ve věci *Der Grüne Punkt* se týkalo společnosti, které Komise vytýkala zneužití dominantního postavení a které uložila ukončit Komisí shledané protiprávní jednání. GA Y. Bot ve svém stanovisku v případu *Der Grüne Punkt* dovodil (stejně jako GA P. Léger ve věci *Baustahlgewebe*), že pokud účastníku řízení vznikla újma z důvodu nepřiměřené délky soudního řízení, náhradu této újmy je možné přiznat pouze v samostatném řízení (a nikoliv v rámci řízení o kasačním opravném prostředku podaném proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení nepřiměřeně dlouho trvajícím).[534] Na rozdíl od stanoviska GA P. Légera ovšem navrhl, aby příslušným k projednání takové žaloby byl Tribunál, nikoliv Soudní dvůr. Svoje závěry opřel

[530] Viz stanovisko GA P. Légera ve věci rozsudku ze dne 17. prosince 1998, Baustahlgewebe, C-185/95 P, ECLI:EU:C:1998:608, bod 53.

[531] Tamtéž, body 59 – 61.

[532] Tamtéž, body 67 - 71.

[533] Viz rozsudek Baustahlgewebe, bod 48. Bez zajímavosti rovněž není, že SDEU se v následující judikatuře zdráhal přiznat náhradu újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením. SDEU tak judikoval, že o nepřiměřenosti délky soudního řízení se není možné bavit, např. pokud bylo soudu předloženo tisíce dokumentů, pokud byla rozporována celá řada skutečností, pokud se sporu účastnilo množství subjektů a pokud bylo nezbytné vést řízení v několika jazycích. Viz rozsudek ze dne 15. října 2002, Limburgse Vinyl, C-238/99 P, ECLI:EU:C:2002:582, rozsudek ze dne 2. října 2003, Thyssen Stahl v. Komise, C-194/99 P, ECLI:EU:C:2003:527 a rozsudek ze dne 25. ledna 2007, Sumitomo Metal Industries, C-403/04 P, ECLI:EU:C:2007:52. Na druhou stranu samotný Tribunál ve své judikatuře plně převzal závěry vyplývající z rozhodnutí ve věci Baustahlgewebe a judikoval, že s ohledem na jeho pravomoc přezkoumávat rozhodnutí Komise v plné jurisdikci se závěry Soudního dvora ve věci Baustahlgewebe uplatní na řízení před Tribunál *per analogiam*. Jinými slovy řečeno, v rámci řízení o žalobě na neplatnost si Tribunál s odkazem na judikaturu ve věci Baustahlgewebe přisvojil rovněž pravomoc rozhodnout o snížení uložené pokuty a kompenzovat tak újmu, která vznikla nepřiměřeně dlouhým soudním řízením. Dlužno poznamenat, že v konkrétní kauze ovšem přiznat náhradu újmy odmítl, a to s ohledem na složitost dotčeného sporu (nejednalo se proto o případ nepřiměřeně dlouhého soudního řízení). Viz rozsudek Tribunálu ze dne 5. června 2012, Imperial Chemical Industries, T-214/06, ECLI:EU:T:2012:275.

[534] Viz stanovisko GA Y. Bota ve věci rozsudku ze dne 16. července 2009, Der Grüne Punkt, C-385/07 P, ECLI:EU:C:2009:456, body 303 a 315.

jednak o čl. 256 SFEU, jakož i judikaturu ESLP.[535] Soudní dvůr dal GA Y. Botovi za pravdu, když *inter alia* judikoval, že z čl. 61 Statutu soudního dvora není možné dovodit právo Soudního dvora zrušit rozhodnutí napadené kasačním opravným prostředkem toliko na základě nepřiměřené délky soudního řízení, ledaže zde existují indicie ukazující na to, že nedodržení přiměřené délky soudního rozhodování mohlo mít vliv na řešení sporu.[536] Navíc zdůraznil, že s ohledem na nutnost zajistit dodržování pravidel soutěžního práva (resp. s ohledem na nutnost zajistit, aby nebyla na vnitřním trhu narušena hospodářská soutěž) nelze umožnit, aby pouze z důvodu nerespektování přiměřené lhůty soudního rozhodování byla zpochybňována existence porušení těchto pravidel.[537]

Již na první pohled je patrné, že jakkoliv mají rozhodnutí ve věci *Baustahlgewebe* a *Der Grüne Punkt* mnoho společného, zároveň se v mnohém liší. Jak v rozhodnutí *Baustahlgewebe*, tak i v rozhodnutí *Der Grüne Punkt* bylo za jedinou protiprávnost (vadu řízení) shledáno nedodržení přiměřené délky soudního řízení. Nicméně zatímco v případě *Der Grüne Punkt* Soudní dvůr odmítl zrušit dotčené rozhodnutí, v případě *Baustahlgewebe* naopak rozhodnutí částečně zrušil. Čím byl tento diametrálně odlišný přístup Soudního dvora dán? Předně asi tím, že zatímco v případě *Baustahlgewebe* byla uložena dotčenému podniku peněžitá sankce, v případě *Der Grüne Punkt* bylo podniku toliko uloženo, aby se zdržel protiprávního jednání. V případě *Baustahlgewebe* tak disponoval Soudní dvůr jistým manévrovacím prostorem, kdy mohl rozhodnout o snížení sankce (pomocí zrušení části napadeného rozhodnutí), zatímco v případě *Der Grüne Punkt* se (alespoň *prima facie*) nabízelo pouze řešení „všechno, nebo nic“, neboť z povahy uložené povinnosti jednoznačně plynulo, že je možné ji buď zrušit, nebo zachovat. Jinak řečeno, v případě *Der Grüne Punkt* bylo možné uvažovat pouze o tom, zdali se bude muset dotčená společnost daného jednání (spočívajícího ve zneužití dominantního postavení) zdržet, či nikoliv. Na první pohled logická a s ohledem na procesní ekonomii správná doktrína *Baustahlgewebe* se tak nutně dostala do slepé uličky a její aplikace nepřicházela (alespoň dle názoru SDEU) v úvahu. Pochopitelně totiž nebylo možné, aby SDEU aproboval

[535] Tamtéž, body 322 – 341. Zajímavý je zejména postoj GA Y. Bota k rozsudku ESLP Mihalkov. Viz rozhodnutí ESLP ze dne 10. dubna 2008, *Mihalkov proti Bulharsku*, č. 67719/01. Stručně řečeno, generální advokát ve svém stanovisku tvrdí, že není možné závěry ESLP traktované v rozsudku Mihalkov uplatnit na unijní soudy, neboť pokud by se tyto závěry beze zbytku na unijní soudy měly vztáhnout, znamenalo by to odepření spravedlnosti. Tato analýza generálního advokáta ovšem nepůsobí přesvědčivě; zejména s ohledem na znění čl. 257 SFEU. Je jenom škoda, že se k tomuto judikátu (a s tím souvisejícím názorem ESLP) nevyjádřil samotný Soudní dvůr.

[536] Viz rozsudek Der Grüne Punkt, body 189 – 193.

[537] Tamtéž, bod 194.

svým rozhodnutím protisoutěžní jednání podniku, a to jenom z důvodu procesní vady, která neměla vliv na řešení sporu.[538]

Zajímavé je, že jakkoliv není v unijním právu formálně zakotven institut precedentu, Soudní dvůr očividně i tak cítil potřebu - vědom si principu legitimních očekávání, jakož i s ohledem princip rovnosti před zákonem - zachovat zdání kontinuity. Ve svém rozhodnutí *Der Grüne Punkt* se tak odvolával mimo jiné i na to, že dle rozhodnutí ve věci *Baustahlgewebe* připadá zrušení rozhodnutí na základě nedodržení přiměřené délky soudního řízení v úvahu pouze tehdy, pokud zde existují indicie, že nadměrná délka řízení měla vliv na řešení sporu.[539] Avšak v této souvislosti je nezbytné zdůraznit, že ve věci *Baustahlgewebe* Soudní dvůr tento argument použil (poněkud neobratně) toliko k odlišení svého práva upravit výši sankce (tj. částečně zrušit rozhodnutí), která byla dotčenému podniku uložena, od samotné možnosti zrušení výroku stran porušení pravidel hospodářské soutěže. Logika skrytá za rozhodnutím *Baustahlgewebe* tak spočívala v tom, že Soudní dvůr uznal své právo rozhodnout o náhradě újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení v rámci řízení o kasačním opravném prostředku (s ohledem na princip procesní ekonomie), avšak zároveň toto právo omezil na možnost upravit výši uložené sankce.[540] V případě *Der Grüne Punkt* ovšem Soudní dvůr výslovně odmítl přiznat právo na náhradu újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení v rámci řízení o kasačním opravném prostředku a odkázal stěžovatele na samostatné řízení o žalobě na náhradu újmyy.[541] Argumentace rozhodnutím ve věci *Baustahlgewebe* (aniž by se blíže osvětlil vztah obou rozhodnutí),[542] ke které se Soudní dvůr uchýlil, proto působí nepřesvědčivě a je poněkud zavádějící.

Kauza ve věci *Gascogne* přímo navazovala na judikaturu *Der Grüne Punkt* a *Baustahlgewebe* a vyvrcholila v roce 2013, kdy Soudní dvůr rozhodoval o kasačním opravném

[538] Jako procesní vadu, která by mohla mít vliv na výsledek řízení a která by byla způsobena nepřiměřeně dlouhou délkou soudního řízení, lze uvést například situaci, kdy by nemohlo vyslechnout určitého svědka, neboť ten by mezitím zemřel.

[539] V rámci korektnosti je ovšem nezbytné připustit, že Soudní dvůr se s touto otázkou musel vypořádat i z toho důvodu, že tuto otázku otevřela jedna ze stran řízení.

[540] Ledaže by měla samotná skutečnost, že soudní řízení trvalo nepřiměřeně dlouhou dobu, vliv na rozhodnutí stran porušení pravidel hospodářské soutěže. Viz rozsudek ze dne 25. října 2011, Solvay, C-110/10P, ECLI:EU:C:2011:687.

[541] Viz HAZELHORST, Monique. *Free Movement of Civil Judgements in the European Union and the Right to a fair Trial*. The Hague: Springer, 2017, str. 158 - 159

[542] V kontextu závěrů vyplývající z kauzy Baustahlgewebe Soudní dvůr toliko zdůraznil, že okolnost, že v jiných věcech soud přezkoumával otázku délky řízení v rámci žaloby proti rozhodnutím Komise, jimiž se ukládaly pokuty za porušení práva hospodářské soutěže, zatímco ve věci Der Grüne Punkt nebyla taková pokuta uložena, je nerozhodná. Viz rozsudek Der Grüne Punkt, bod 180.

prostředku ve věcech *Groupe Gascogne*[543], *Gascogne Sack Deutschland*[544] a *Kendrion*[545].[546] V těchto rozhodnutích byly uloženy sankce účastníkům dohody zakázané podle čl. 101 SFEU, neboť všechny dotčené společnosti – tj. jak Groupe Gascogne, tak i Gascogne Sack Deutschland a Kendrion – se v rozhodném období účastnily kartelové dohody v odvětví průmyslových pytlů. Stanovisko ke všem shora uvedeným případům vypracovala GA Sharpston. Klíčovou pasáž z pohledu náhrady újmy způsobenou nepřiměřeně dlouhým soudním řízením zapracovala GA Sharpston do svého stanoviska k věci Groupe Gascogne.[547]

Stran posuzování nepřiměřené délky soudního řízení, stručně řečeno, GA Sharpston kritizuje dosavadní přístup Soudního dvora k hodnocení otázky nepřiměřenosti délky soudního řízení a navrhuje doslova „vědecký přístup namísto pragmatického".[548] V podání GA Sharpston vědecký přístup znamená určení toho období v rámci vyřizování věci soudem, které by mělo být podrobeno bližšímu zkoumání. GA Sharpston tak poněkud neobratně zdůrazňuje skutečnost, že ne každé „zdržení" lze připsat na vrub samotnému soudu a že ne každý postup lze bez dalšího považovat za nepřiměřeně dlouhý, i když by se tak třeba *prima facie* mohl jevit (což ovšem implicitně plyne i ze starší judikatury SDEU).[549] Jádro jejích úvah pak lze shrnout následně: „[…] *připadá mi legitimní zaprvé nepřihlížet k době od podání žaloby do skončení písemné části řízení, zadruhé poskytnout realistickou dodatečnou dobu* […] *na překlad posledního spisu účastníka řízení po skončení písemné části řízení, a zatřetí rovněž nepřihlížet k času vynaloženému na aktivní vedení soudního řízení.*".[550] Se závěry GA Sharpston se nicméně

[543] Viz rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Groupe Gascogne, C-58/12 P, ECLI:EU:C:2013:770.

[544] Viz rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Gascogne Sack Deutschland, C-40/12 P, ECLI:EU:C:2013:768.

[545] Viz rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Kendrion, C-50/12 P, ECLI:EU:C:2013:771.

[546] Na tato rozhodnutí pak navazovala rozhodnutí Tribunálu v rámci žaloby na náhradu újmy. V podrobnostech viz CAPUANO, Valeria. Responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea per eccessivo ritardo di una sentenza del Tribunale: la sentenza Gascogne. *Il diritto dell'Unione europea*. 2/2017, s. 367-390. MILCHIOR, Richard. Violation du délai raisonable, la Cour de justice se condamne! *Revue Lamy de la concurrence*. 59/2017, s. 34-38. OVÁDEK, Michal. At last!: reaching the remedy for delay after a long ride through the EU judicial system. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 24/2017, s. 438-447. Všichni dotčení autoři se přitom shodují v tom, že judikatura ve věci Gascogne budí rozpaky s ohledem na efektivitu takto nastaveného systému vymáhání náhrady újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením.

[547] V podrobnostech viz body 70-150 stanoviska GA Sharpston k rozsudku ze dne 26. listopadu 2013, Groupe Gascogne, C-58/12 P, ECLI:EU:C:2013:770.

[548] Zajímavé je, že sama GA svá slova poněkud relativizovala, když v jiném bodě svého stanoviska uvedla: „*Nedostává se mi dostatečně silných slov, abych náležitě zdůraznila, že kvantifikace průtahů není exaktní vědou. Veškeré hodnocení je přibližné.*" Viz bod 112 stanoviska GA Sharpston k Groupe Gascogne.

[549] V tomto ohledu zejména uvádí, že by nemělo být přihlíženo k době, která uplynula v souvislosti s činností Tribunálu, který v zájmu řádného posouzení věci prováděl aktivní vedení soudního řízení (např. svoláním schůzky k vedení soudního řízení nebo písemným vyžádáním dalších konkrétních informací od účastníků řízení). Tento závěr působí ovšem poněkud banálně a rozhodně není v rozporu s předcházející judikaturou SDEU. Viz stanovisko GA Sharpston k rozsudku Groupe Gascogne, bod 84.

[550] Tamtéž, bod 91.

nelze ztotožnit beze zbytku, a to z následujících důvodů. Zaprvé, první a třetí doba (ke které se dle GA E. Sharpston nemá přihlížet) se zjevně částečně překrývají (v tom slova smyslu, že aktivní vedení soudního řízení se může projevit již v písemné části řízení)[551]. Zadruhé, programově nepřihlížet k době, po kterou trvala písemná část řízení pro účely úvahy, zdali bylo soudní řízení nepřiměřeně dlouhé, či nikoliv, není na místě. Lze si totiž představit situaci (byť nepravděpodobnou), kdy by k průtahům na straně soudu mohlo dojít již v rámci písemné části řízení (např. hned tím, že by po přijetí žaloby, kterou se řízení zahajuje, byla soudní kancelář nečinná).[552]

Stran vhodného prostředku nápravy zdůrazňuje GA Sharpston, že posuzování nároku na náhradu újmy podle judikatury *Baustahlgewebe* je toliko přibližné. Dle ní Soudní dvůr rozhodně neposuzuje při aplikaci přístupu *Baustahlgewebe* nárok tak detailně, jak by to činil Tribunál. Přestože je pro ni podání samostatné žaloby „*z procesního hlediska těžkopádnější*“[553], nakonec se přikloní právě k řešení inspirovanému judikaturou *Der Grüne Punkt*. Klíčovým argumentem pro GA Sharpston je přitom ochrana smyslu a účelu uložené sankce. Dle GA není vhodné směšovat otázku náhrady újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením a otázku porušení soutěžního práva a uložení sankce za toto porušení. GA Sharpston tak dochází k závěru, že námitka týkající se bezdůvodných průtahů v řízení před Tribunálem je irelevantní (ledaže by měla vliv na samotné meritorní posuzování věci).[554] I tato argumentace GA Sharpston ovšem není zcela přiléhavá. Protěžuje totiž právní formalismus na úkor ekonomické reality. Ve skutečnosti je totiž řeč o konkrétním subjektu, který má na jedné straně povinnost něco zaplatit (sankci za porušení soutěžního práva), na straně druhé mu pak vzniká nárok na náhradu újmy (za nepřiměřeně dlouhé soudní řízení). Striktní odlišování obou operací dává sice smysl z hlediska formálně-procesního, avšak z praktického hlediska (resp. z hlediska ekonomické reality) dotčeného jednotlivce je takovýto přístup naprosto nesmyslný. Koneckonců s jistou mírou nadsázky lze hovořit o tom, že se celá situace nápadně podobá případům,

[551] A to pomocí tzv. organizačních procesních opatření, když dle čl. 88 odst. 1 Jednacího řádu Tribunálu platí, že organizační procesní opatření mohou být přijata v každém stadiu řízení (tj. i v rámci písemné části). Článek 89 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Tribunálu pak výslovně uvádí, že cílem organizačních procesních opatření je zajistit řádný průběh písemné části řízení.

[552] Z textu GA Sharpston se zdá, že při psaní svého stanoviska měla na mysli průtahy, které mohou způsobit toliko soudci. Nicméně je potřebné zdůraznit, že pro účely náhrady újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením se nesmí posuzovat toliko činnost soudce (soudců) v konkrétní kauze, nýbrž činnost celého soudu (resp. jeho odborného aparátu, který se na řádném vyřízení věci rovněž podílí).

[553] Viz bod 117 stanoviska GA Sharpston k rozsudku Groupe Gascogne.

[554] Tamtéž, body 124-125.

které v soukromé sféře nastávají dnes a denně. Situacím, kdy dochází k započtení pohledávky.[555] Dlužno poznamenat, že tento způsob uvažování, kdy je respektována ekonomická realita před striktním odlišováním v zásadě nesouvisejících (nebo jen velmi vzdáleně souvisejících) operací (resp. před právním formalismem), není zcela cizí ani právu veřejnému (resp. daňovému).[556]

V neposlední řadě se GA Sharpston vyjádřila rovněž k tomu, kdy vzniká právo na náhradu újmy ve smyslu čl. 46 Statutu Soudního dvora EU. Dle ní je to okamžikem, kdy rozhodl Soudní dvůr v rámci řízení o kasačním opravném prostředku, že řízení před Tribunálem bylo nepřiměřeně dlouhé.[557] Tento závěr GA Sharpston ovšem vzbuzuje celou řadu otázek. Je rozhodnutí Soudního dvora stran protiprávnosti pro Tribunál v rámci nového řízení závazné (jedná se přeci o jednu z podmínek vzniku odpovědnosti ve smyslu čl. 340 SFEU)? A pokud se tvrdí, že náhradu újmy za nepřiměřeně dlouhé soudní řízení je třeba požadovat v rámci samostatného řízení, není porušeno právo na zákonného soudce, když o otázce protiprávnosti má rozhodovat samotný Soudní dvůr (v rozporu s čl. 256 SFEU)? Dále pak, co kdyby dotčený jednotlivec kasační opravný prostředek nepodal a rovnou žaloval na náhradu újmy dle čl. 268 SFEU (proč by také podával kasační opravný prostředek, předem odsouzený k neúspěchu, v tom případě, kdyby jedinou protiprávností byla nepřiměřená délka soudního řízení)? V neposlední řadě pak proč GA Sharpston odmítá možnost přiznat náhradu újmy v rámci řízení o kasačním opravném prostředku zdůrazňujíc nevýhody takového řešení (zejm. absenci důkladného posouzení v rámci dokazování) [558], avšak zároveň jedním dechem schvaluje pravomoc Soudního dvora rozhodnout samotnou otázku protiprávnosti?

---

[555] V prostředí českého právního řádu je započtení upraveno v § 1982 a n. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

[556] Viz § 64 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

[557] Viz bod 149 stanoviska GA Sharpston k rozsudku Groupe Gascogne.

[558] GA E. Sharpston výslovně uvádí: „*Chápu, že je lákavé rozhodnout se v řízení o kasačním opravném prostředku pro snížení pokuty (o nespecifikované procento vypočtené na neznámém základě) a sním spojenou procesní hospodárnost. Nejsem ale spokojena s myšlenkovým základem takové metody (vztah mezi pokutou a jednáním, pravomoc, transparentnost) a tato metoda se může v nejhorším případě stát takřka svévolnou*.“ Viz bod 132 stanoviska GA Sharpston k rozsudku Groupe Gascogne. Zdůrazněno budiž, že GA Sharpston k citované pasáži přidala doušku, dle které by se situace měla zcela jinak, pokud by se zákonodárce rozhodl zavést konkrétní pravidla upravující, co se má dít s výší pokut, dojde-li k bezdůvodným průtahům. I s tímto názorem je třeba polemizovat. Pro zákonodárce je mimořádně obtížné (ne-li rovnou nemožné) obecně nastavit jasná pravidla, která by bylo možno uplatnit ve všech případech. Dále pak i za absence konkrétních právních předpisů může samotná judikatura tuto mezeru zaplnit a vytvořit systém, který bude uplatňován a který zároveň zajistí, že náhrada újmy nebude přiznávána naprosto svévolně. V tomto ohledu se nabízí srovnání s přístupem českého Nejvyššího soudu, který přijal Metodiku k náhradě nemajetkové újmy na zdraví (bolest a ztížení společenského uplatnění podle § 2958 občanského zákoníku). Tato metodika je online dostupná na: http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/Metodika.

Část odpovědí na shora položené otázky lze vyčíst v judikatuře ESLP, ze které plyne, že za určitých okolností je přiměřeným zadostiučiněním za újmu způsobenou nepřiměřeně dlouhým soudním řízením vydání samotného rozhodnutí, v němž se konstatuje nepřiměřenost.[559] Jinými slovy řečeno, GA Sharpston odmítá přiznat náhradu újmy v rámci řízení o kasačním opravném prostředku potud, pokud má být tato náhrada vyplacena v penězích z rozpočtu EU (resp. pokud má zasáhnout finanční zájmy EU v tom slova smyslu, že dojde ke snížení sankce, kterou má dotčený jednotlivec platit). Naopak pokud má mít náhrada za nepřiměřeně dlouhé řízení podobu zadostiučinění ve formě prostého konstatování protiprávnosti, je to dle GA E. Sharpston zcela v souladu s unijním právem.

A jak se k závěrům GA Sharpston postavil Soudní dvůr? Ten se rozhodl její stanovisko následovat, když ve svém rozhodnutí lakonicky konstatoval: „[…] *vzhledem k nutnosti zajistit dodržování pravidel unijního práva hospodářské soutěže nemůže Soudní dvůr navrhovatelce povolit, aby pouze z důvodu nerespektování přiměřené lhůty soudního rozhodování zpochybnila opodstatněnost nebo výši pokuty* […]".[560] Na druhou stranu nelze Soudnímu dvoru upřít, že se rovněž snažil vyrovnat i s předcházející judikaturou ve věci *Baustahlgewebe*. V této souvislosti Soudní dvůr zdůraznil, že samostatná žaloba dle čl. 268 SFEU představuje účinný prostředek nápravy ve smyslu čl. 47 Listiny základních práv EU. I z toho dovodil, že nemá pravomoc přiznat náhradu újmy.[561] Soudní dvůr se v tomto případě dopustil značného zjednodušení. Jak bude totiž rozebráno dále, jistě nelze popřít, že žaloba dle čl. 268 SFEU je účinný prostředek nápravy v tom slova smyslu, že umožňuje nahradit újmu způsobenou nepřiměřeně dlouhým soudním řízením. Správně se měl nicméně SDEU ptát, zda žaloba dle čl. 268 SFEU představuje také za všech okolností ten nejlepší možný prostředek nápravy (zejm. vzhledem k potřebě poskytnout náhradu újmy co nejrychleji).

Konečně rovněž stran protiprávnosti ve věci nepřiměřeně dlouhého soudního řízení se Soudní dvůr přiklonil k názoru GA Sharpston. Poněkud paradoxně tak Soudní dvůr konstatuje, že je přípustné, aby ve smyslu čl. 58 Statutu Soudního dvora EU namítal účastník řízení v rámci kasačního opravného prostředku protiprávnost spočívající v nepřiměřeně dlouhém řízení. Posléze dospívá k závěru, že řízení před Tribunálem bylo skutečně stiženo vadou spočívající v nepřiměřeně dlouhém řízení. Nicméně praktický důsledek pro stěžovatele takovéhoto postupu zůstává (jak bylo naznačeno shora) poněkud sporný.

[559] Viz rozhodnutí ESLP ze dne 20. ledna 2009, Borsódy a další proti Maďarsku, č. 16054/06, bod 20.
[560] Odvolávaje se na rozhodnutí ve věci Der Grüne Punkt. Viz rozsudek Groupe Gascogne, bod 78.
[561] Tamtéž, body 83-84.

Přístup SDEU z roku 2013 ve věci *Gascogne* byl potvrzen rozhodnutím Tribunálu ze dne 10. ledna 2017[562].[563] Ve svém rozhodnutí totiž Tribunál nikterak nepolemizoval se závěry, které vyplývají z rozhodnutí SDEU z roku 2013 (a logicky k tomu ani neměl prostor). Na druhou stranu se Tribunál neztotožnil s názorem GA E. Sharpston, když judikoval, že skutečností, na které se zakládá nárok na náhradu újmy ve smyslu čl. 46 Statutu Soudního dvora EU, je původní rozhodnutí Tribunálu.[564] Vzhledem k tomu, že dle ustálené judikatury platí, že promlčecí lhůta začne plynout, jakmile jsou splněny podmínky, na které je vázána povinnost náhrady újmy (subjektivní posouzení skutečné existence újmy osobou, která tuto újmu utrpěla, je přitom irelevantní), lze se s názorem Tribunálu ztotožnit.[565] Stanovisko GA E. Sharpston v tomto ohledu působí poněkud nepromyšleně (viz shora nastíněné otázky).[566]

Co se samotné náhrady újmy týče, dospěl Tribunál k závěru, že podmínky vzniku odpovědnosti EU ve smyslu čl. 340 SFEU byly naplněny. Jak bylo analyzováno v části věnované hmotněprávním podmínkám vzniku odpovědnosti EU za újmu, Soudní dvůr EU se s názorem Tribunálu neztotožnil. Výsledek léta se vlekoucích soudních sporů tak byl pro žalobce nepříznivý.

Nicméně odhlédne-li se od výsledku konkrétní kauzy, je třeba se ptát, zdali systém vytvořený SDEU skutečně funguje a zdali dává dobrého smyslu. Dále je otázkou, zdali tento systém představuje nejlepší možný a jaká jsou kritéria, pomocí nichž by měl být posuzován. V tomto ohledu se z judikatury ESLP podává, jak již bylo zdůrazněno v předcházející části tohoto textu, že v případě kompenzačního prostředku nápravy porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě účinnost takového prostředku nápravy je závislá zejména na dostatečné výši odškodnění, rychlosti rozhodnutí o odškodnění a rychlosti jeho vyplacení.[567] Z hlediska judikatury ve věci *Gascogne* přitom není možné brát v potaz rychlost vyplacení (kterážto není odvislá od činnosti SDEU). Systém vytvořený SDEU tak bude zkoumán z hlediska rychlosti rozhodnutí o náhradě újmy, jakož i z hlediska přiznání dostatečné výše odškodnění. Již nyní

[562] Viz rozsudek ze dne 10. ledna 2017, Gascogne, T-577/14, ECLI:EU:T:2017:1. Toto rozhhodnutí bylo dále napadeno kasačním opravným prostředkem, o kterém rozhodl SDEU v rámci rozsudku ze dne 13. prosince 2018, Gascogne Sack Deutschland, C-138/17 P, ECLI:EU:C:2018:1013.

[563] I když je v této souvislosti nezbytné připustit, že již dříve byla judikaturní linie Gascogne potvrzena. Stalo se tak např. v rozsudku ze dne 12. listopadu 2014, Guardian, C-580/12 P, ECLI:EU:C:2014:2363.

[564] Viz rozsudek ze dne 10. ledna 2017, Gascogne, T-577/14, ECLI:EU:T:2017:1, bod 48.

[565] Viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2012, C-469/11 P, Evropaïki Dynamiki, ECLI:EU:C:2012:705, bod 34 a n.

[566] Z logiky věci plyne, že újma začne vznikat okamžikem, kdy nastanou průtahy v řízení přičitatelné soudu, který v řízení stiženém průtahy rozhoduje, přičemž tato újma je plně konkretizována okamžikem, kdy soud, který průtahy způsobil, vynese své rozhodnutí.

[567] Viz rozhodnutí ESLP ze dne 12. února 2008, Voleman proti České republice, č. 12984/03 nebo rozhodnutí ze dne 24. září 2009, Sartory proti Francii, č. 40589/07.

budiž konstatováno, že názor SDEU ve světle těchto kritérií neobstojí, a to z následujících důvodů.

Zaprvé, řešení přijaté ve věci *Gascogne* nutí poškozené subjekty podávat další žaloby. To přitom není negativum jenom pro žalobce (v podobě vynaložení nezbytných nákladů na zahájení a vedení řízení), nýbrž i samotnou Unii (v podobě dalšího zatěžování Tribunálu novým řízením a v případě úspěchu žalobce bude Unie zpravidla nést i náklady celého řízení). Navíc fakticky toto řešení vede k prodlužování celkové doby, po kterou je nucen se poškozený subjekt soudit (chce-li pro sebe zjednat nápravu) o délku řízení probíhajícího před Tribunálem (a potenciálně i před Soudním dvorem) týkajícího se samotné žaloby na náhradu újmy. V této souvislosti budiž upozorněno rovněž na problematiku řetězení soudních řízení, tak dobře známou z českého prostředí.[568] Riziko řetězících se řízení stižených vadou průtahů na straně unijních soudů se totiž nepochybně zvyšuje s nutností podat samostatnou (další) žalobu (na náhradu újmy).[569]

Zadruhé, jedním z hlavních argumentů GA Sharpston i SDEU pro odmítnutí konstrukce náhrady újmy přijaté v rozhodnutí *Baustahlgewebe* byla obava z podrytí účelu a smyslu dotčené soutěžně právní úpravy. *In concreto* se tato argumentace týkala interpretace čl. 261 SFEU ve spojení s čl. 31 nařízením Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže. Tato ustanovení zakládají pravomoc SDEU přezkoumávat sankci uloženou Komisí za porušení pravidel soutěžního práva, přičemž SDEU je oprávněn uloženou pokutu nebo penále zrušit, snížit nebo zvýšit. Je přitom zřejmé, že v případě sankcí uložených v rámci soutěžního práva by SDEU měl při využívání svého moderačního práva vycházet primárně z okolností vážících se ke konkrétnímu protisoutěžnímu jednání.[570] Na druhou stranu samotný jazykový výklad shora citovaných ustanovení rozhodně SDEU nezakazuje v rámci svého

[568] Podle dřívější rozhodovací praxe českých soudů bylo možné navýšit odškodnění za nepřiměřeně dlouhé řízení za situace, kdy byla nepřiměřená také délka navazujícího řízení, v němž se účastník původního řízení domáhal náhrady újmy. Nicméně tato možnost byla podmíněna tím, že poškozený musel sám navýšení navrhnout, a to nejpozději do nastoupení účinků koncentrace řízení, tedy zpravidla do prvního jednání ve věci. Tato praxe byla rovněž předmětem kritiky ESLP. Viz rozhodnutí ESLP ze dne 8. února 2018, Žirovnický proti České republice, č. 10092/13. Ze strany Nejvyššího soudu ovšem již došlo k přehodnocení této praxe. Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. července 2017, 30 Cdo 5189/2016, ECLI:CZ:NS:2017:30.CDO.5189.2016.1 a s tím související stanovisko Nejvyššího soudu, sp. zn. Cpjn 206/2010, ECLI:CZ:NS:2011:CPJN.203.2010.1.

[569] A to z toho prostého důvodu, že je v tomto případě zahajováno nové řízení, které rovněž může být nepřiměřeně dlouhé. Naproti tomu pokud je rozhodnuto o náhradě újmy již v rámci řízení o kasačním opravném prostředku a nové řízení o náhradě újmy zahajováno není, logicky ani toto nové řízení pak nemůže být stiženo vadou nepřiměřené délky. Proto také riziko řetězících se nepřiměřeně dlouhých řízení klesá úměrně s tím, jak se zkracuje řetěz samotných soudních řízení.

[570] Viz Pokyny pro výpočet pokut uložených podle čl. 23 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1/2003 (2006/C 210/02). Dále viz rozsudek ze dne 11. července 2013, Ziegler, C-439/11 P, ECLI:EU:C:2013:513.

moderačního práva brát v úvahu i délku soudního řízení o přezkumu rozhodnutí, kterým byla dotčenému podniku uložena sankce za porušení pravidel soutěžního práva. V této souvislosti se nabízí otázka – vede skutečně přiznání náhrady újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým řízením prostřednictvím užití moderačního práva soudu k popření smyslu a účelu dotčené soutěžně právní úpravy? Je přesvědčením autora této práce, že nikoliv. Koneckonců porovnají-li se výše uložených sankcí v kauze *Gascogne* (které byly v řádech milionů EUR) s (prozatím) přiznanou náhradou újmy (v řádech desítek tisíc EUR), je zřejmé, že obava stran možného potření smyslu dotčené soutěžně právní úpravy působí poněkud směšně.[571] Na druhou stranu řešení přijaté ve věci *Baustahlgewebe* je daleko racionálnější, když šetří náklady (jednotlivcům i EU), avšak za cenu neortodoxního přístupu. Nicméně není ojedinělé v tom slova smyslu, že s podobnou konstrukcí pracuje trestní právo, kde je naprosto běžné zohledňovat délku soudního řízení při ukládání trestů,[572] jakož i některé členské státy.[573]

Zatřetí, GA Sharpston ve svém stanovisku rovněž poukazuje na skutečnost, že v rámci řízení před Soudním dvorem není tolik prostoru pro zkoumání všech relevantních skutečností, jejichž důkladná znalost je nezbytná s ohledem na potřebu stanovení dostatečné výše odškodnění.[574] *In concreto* vytýká GA Sharpston judikatuře *Baustahlgewebe* tři nedostatky. Zaprvé, že může vést ke svévoli. Zadruhé, že spojuje nespojitelné (tj. otázku porušení soutěžního práva a uložení pokuty a otázku nepřiměřeně dlouhého řízení a náhrady újmy tímto řízením způsobené). Zatřetí, že nemá dostatečný základ v primárním právu. Co se první námitky týče, dlužno poznamenat, že celá koncepce mimosmluvní odpovědnosti je postavena na poměrně vágním znění primárního práva (resp. čl. 340 SFEU). Operovat v této souvislosti s hrozbou svévole a nedostatku transparentnosti proto nepůsobí příliš přesvědčivě. Obzvláště pak za situace, kdy nic nebrání samotnému Soudnímu dvoru, aby ve své judikatuře podrobně rozvedl kritéria, která by se aplikovala v případě náhrady újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením. Co se druhé námitky generální advokátky týče, jak bylo argumentováno výše, ve skutečnosti obě situace (tj. uložení sankce za porušení pravidel soutěžního práva a vznik nároku na náhradu újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením) spojuje osoba

[571] V tomto ohledu je mimořádně důležité důsledně odlišovat výrok stran uložené sankce a výrok stran porušení soutěžního práva. Platí přitom, že výrok stran porušení soutěžního práva by nikdy neměl být zpochybněn toliko s odkazem na nepřiměřeně dlouhé řízení.

[572] Viz usnesení Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 3 Tdo 748/2007, ze dne 5.9.2007 a rozhodnutí Ústavního soudu České republiky sp. zn. I. ÚS 554/04, sp. zn. II. ÚS 7/2003 a sp.zn. II. ÚS 445/98.

[573] Některé členské státy kompenzují náhradu újmy snížením uložené pokuty nebo zmírňováním podmínek jejího placení (Anglie, Německo), jiné státy upravují pouze finanční náhradu bez snížení pokuty (Česká republika, Francie, Polsko, Slovensko). Některé státy umožňují pouze cestu náhrady újmy prostřednictvím samostatné žaloby (Česká Republika, Francie), jiné státy znají zvláštní prostředky nápravy (Polsko, Slovensko).

[574] Viz bod 132 stanoviska GA Sharpston k rozsudku Groupe Gascogne.

dotčeného jednotlivce. Slepé setrvávání na právním formalismu a ignorování ekonomické reality je v tomto ohledu nesmyslné. Konečně přisvědčit nelze ani třetí výtce GA Sharpston, když samotná interpretace dotčeného unijního práva *prima facie* nevylučuje variantu, dle které by mohl moderovat výši uložené sankce SDEU i s ohledem na délku soudního řízení. Souhlasit je tak možné toliko s výtkou, že samotný Soudní dvůr se příliš často s detailním dokazováním nesetkává. To je nepochybně dáno i skutečností, že řízení o kasačním opravném prostředku je omezeno na otázky právní.[575] Jen ve výjimečných případech se SDEU uchyluje i k hodnocení okolností skutkových, přičemž ovšem pouze tehdy, pokud není nutné přistoupit k novému posouzení skutkového stavu a důkazů.[576] Na druhou stranu Jednací řád Soudního dvora obsahuje rozsáhlou pasáž, která je právě dokazování věnována. [577] Nelze proto mít pochyb, že by Soudní dvůr nebo jeho soudci (a to i vzhledem k mechanismu jejich výběru) nebyl připraven dokazování (alespoň v omezené míře) provádět, i když je třeba připustit, že by to pro Soudní dvůr znamenalo jistou zátěž. Krom toho si lze rovněž představit situaci, kdy by Soudní dvůr rozhodl pouze o náhradě újmy ve výši, ohledně níž by nebylo sporu (nebo jejíž prokázání by bylo jednoduché, popř. která by vyplývala ze spisu) a ve zbytku by odkázal stěžovatele na samostatné řízení dle čl. 268 SFEU. Toto řešení by tak umožnilo co nejrychlejší přiznání náhrady újmy (alespoň částečné) při respektování kritéria dostatečné náhrady.[578]

Začtvrté, je nezbytné přiznat, že řešení přijaté ve věci *Baustahlgewebe* zakládá potenciálně nerovnost mezi žalobci. Lze si představit situaci, kdy žalobce A podá žalobu na neplatnost proti rozhodnutí Komise, kterým mu byla uložena sankce za porušení čl. 101 SFEU, přičemž Tribunál neprojedná věc v přiměřené lhůtě a rozhodne v jeho neprospěch. Žalobce A může nyní podat kasační opravný prostředek a Soudní dvůr má příležitost pomocí využití moderačního práva snížit žalobci pokutu z důvodu porušení jeho práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. Avšak co když žalobci A dá za pravdu již Tribunál a rozhodnutí Komise zruší, avšak v rámci nepřiměřeně dlouhého řízení? Nebo co když Tribunál zamítne žalobu na neplatnost v nepřiměřeně dlouhém řízení, avšak Soudní dvůr žalobci zcela vyhoví a rozhodnutí Komise

[575] Viz čl. 58 Statutu SDEU. V podrobnostech viz LENAERS, Koen. MASELIS, Ignace a Kathleen GUTMAN. *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 633 a n. Dále viz např. rozhodnutí SDEU ze dne 10. července 2008, Bertelsmann, C-413/06 P, ECLI:EU:C:2008:392, bod 29.

[576] Viz např. rozhodnutí SDEU ze dne 20. října 2011, PepsiCo, C-281/10 P, ECLI:EU:C:2011:679, body 78-81 nebo rozhodnutí SDEU ze dne 16. února 2012, Interpipe Niko, C‑191/09 P, ECLI:EU:C:2012:78, body 116-117.

[577] K dokazování viz čl. 63 a n. Jednacího řádu Soudního dvora.

[578] Dlužno poznamenat, že i toto řešení je inspirované trestním právem. Viz § 229 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů. V podrobnostech GRUS, Zdeněk. Rozhodování o náhradě škody v adhezním řízení. *Trestněprávní revue*. 7/2004, s. 203 a n.

zruší (např. z důvodu nesprávného hmotněprávního posouzení)? Ani v jednom z těchto popsaných případů není prostor pro nápravu, neboť zde není žádná sankce, jejíž výše by mohla být ve prospěch žalobce upravena. Stejné platí pro celou řadu jiných případů, jako je kupříkladu oblast ukládání tzv. chytrých sankcí.[579] I tyto situace (jako byla situace v případě *Der Grüne Punkt*) je nicméně možné řešit (nebo alespoň část z nich), a to např. pomocí přiznání náhrady újmy prostřednictvím zproštění povinnosti platit náhradu nákladů řízení. Navíc deklarovaná nerovnost by byla problematická pouze za předpokladu, že by se nezakládala na objektivním odlišném postavení dotčených jednotlivců. Tak tomu ovšem není, neboť ve shora popsaných případech nepřiznání náhrady újmy v rámci řízení o kasačním opravném prostředku by nebylo dáno svévolí na straně Soudního dvora (za předpokladu, že by řízení před Tribunálem bylo skutečně nepřiměřeně dlouhé), nýbrž objektivními skutečnostmi (resp. objektivní nemožností náhradu újmy formou moderace sankce nebo odpuštěním hrazení nákladů řízení přiznat).

Zapáté, ještě jeden důležitý aspekt kauzy *Gascogne* by neměl zůstat opomenut. Z pohledu hmotného práva je vždy za újmu způsobenou orgány EU odpovědná EU, nikoliv orgán, který měl újmu způsobit, neboť EU je nadána právní subjektivitou.[580] To pochopitelně neplatí v případech, kdy dotčený orgán má sám právní subjektivitu, jak bylo rozebráno v přecházejícím textu.[581] Žaloba na náhradu újmy podle čl. 268 SFEU by tak v zásadě téměř vždy měla směřovat přímo proti samotné EU. Před SDEU však za EU jedná konkrétní orgán, který měl újmu způsobit, neboť v unijním právu neexistuje zvláštní orgán, který by byl zodpovědný za zastupování EU před unijními soudy v rámci řízení o žalobě na náhradu újmy.[582] Nicméně uplatní-li se shora popisovaná logika na případ, kdy újmu způsobil SDEU, nastává z procesního hlediska paradoxní a těžko udržitelná situace, kdy v rámci trojstranného procesního vztahu působí SDEU (resp. Tribunál, který je integrální součástí SDEU) v pozici nestranného třetího povolaného k řešení sporu a zároveň vystupuje v pozici jedné ze stran řízení. Navíc poškozený je nucen domáhat se náhrady újmy u stejného orgánu, který mu ji způsobil.[583]

---

[579] K tomuto mechanismu viz SVOBODA, Pavel. Kadi 2013: tečka za jednou kapitolou protiteroristické judikatury SDEU? *Právní rozhledy*. 23-24/2013, s. 825 a n. a odkazy na literaturu tam uvedené.

[580] Viz čl. 47 SEU a čl. 335 SFEU. V podrobnostech viz SCHOUTHEETE, Philippe a Sami ANDOURA. The legal personality of the European Union. *Working Paper European Affairs Program.* Online dostupné na http://aei.pitt.edu/9083/1/Legal.Personality.EU-PDS-SA.pdf. Rovněž LINDROOS-HOVINHEIMO, Susanna. There Is No Europe – On Subjectivity and Community in the EU. *German Law Journal*. 2017/5, s. 1230 a n. Online dostupné na www.germanlawjournal.com. Dále viz rozsudek ze dne 27. září 1988, Parlament v. Rada, C-302/87, ECLI:EU:C:1988:461, bod 9.

[581] Viz kapitola 4.1.1.

[582] Viz rozsudek ze dne 13. listopadu 1973, Werhahn Hansamuehle, C-63/72, ECLI:EU:C:1973:121.

[583] V tomto ohledu bylo významnou výhodou judikatury *Bausthalgewebe*, že otázku porušení přiměřené délky řízení před Tribunálem měl posuzovat jiný soudní orgán, konkrétně Soudní dvůr.

Žaloby na náhradu újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení tak nabývají vpravdě kafkovských rozměrů.[584] Celou záležitost přitom nelze odmítnout prostým mávnutím ruky a poukazem na toto řízení jako na kuriozitu *sui generis*, neboť takovéto pojetí zcela zjevně koliduje se známým principem zmiňovaným v nadpise této statě: „*Nemo iudex in causa sua*". Vskutku, nezávislost a nestrannost soudního rozhodování je jedním z klíčových prvků fungování právního státu,[585] přičemž autor tohoto textu se nedomnívá, že je možné celou záležitost jednoduše bagatelizovat – tak jako soudce Soudního dvora J.-C. Bonichot – s tím, že je přeci nemyslitelné, aby se soudci jednoho soudu zdráhali rozhodnout, zda jejich kolegové způsobili průtahy v řízení.[586] Navíc jakkoliv v nedávné době proběhla strukturální reforma SDEU, jenom stěží lze uvažovat o tom, že se podařilo důsledně funkčně oddělit správu soudu od osob podílejících se na výkonu jurisdikční pravomoci. Avšak řádné a důkladné oddělení těchto rolí SDEU je nepochybně klíčové za situace, kdy zde existuje velmi silný konflikt zájmů.[587] Jinak řečeno, nejde jenom o to, že ten samý soud rozhoduje o tom, zdali se stalo či nestalo pochybení, kterého se měl dopustit, nýbrž i o tom, že orgán, jehož je tento soud součástí, navíc vystupuje v pozici jednoho z účastníků řízení. Nicméně i ve vnitrostátních právních řádech členských států je běžné, že o náhradě újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením rozhoduje soud, který újmu způsobil. Možné obavy stran nezávislosti a nestrannosti takového soudu jsou přitom saturovány tím, že dotčený soud rozhoduje v jiném obsazení. [588] Koneckonců žádný řetěz nemůže být nekonečný a *ad absurdum* by se průtahů v řízení mohly dopustit všechny soudy, přičemž pokud by byla připuštěna myšlenka, že způsobení průtahů vylučuje dotčený soud z rozhodování konkrétní kauzy, nemusel by být k dispozici soud, který by mohl rozhodnout.[589]

---

[584] Pregnantně tento systém popsala Valeria Capuano ve svém článku, kde na toto téma (v duchu italské výřečnosti) uvedla: „Più opache sono le finestre dei palazzi di giustizia, più criticabili e distanti dai cittadini paiono le norme che in quei pallazi dovrebbero essere tutelate.“. CAPUANO, Valeria. Responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea per eccessivo ritardo di una sentenza del Tribunale: la sentenza Gascogne. Op. cit., s. 386-387.

[585] BARDEN, Garrett a Tim, MURPHY. *Law and justice in community*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 146 a n.

[586] Viz Viz BONICHOT, Jean-Claude. La réparation du délai excessif de jugement devant les juridictions de l'Union. Op. cit., s. 687.

[587] V podrobnostech k nedostatkům reformy SDEU a hodnocení této reformy viz ALEMANNO, Alberto a Laurent, PECH. Thinking justice outside the docket: a critical assessment of the reform of the EU´s court system. *Common Market Law Review*, 2017, roč. 54, č. 1, s. 170 a n.

[588] V této věci nelze nepřipomenout rozhodnutí ESLP ve věci Mihalkov. V tomto případě shledal ESLP ohrožení nezávislosti vnitrostátního soudu ve smyslu čl.6 Úmluvy, neboť vnitrostátní soud, který ve věci rozhodoval, byl zároveň soudem, který újmu způsobil, přičemž pokud by bylo žalobě vyhověno, náhrada újmy by byla hrazena přímo z rozpočtu dotčeného soudu. Viz rozhodnutí ESLP ze dne 10. dubna 2008, *Mihalkov proti Bulharsku*, č. 67719/01, body 43-51.

[589] Pro úplnost budiž řečeno, že s vzrůstajícím počtem článků soudní soustavy pochopitelně klesá i pravděpodobnost, že by se všechny dotčené soudy dopustily průtahů a tím se vyloučily z projednávání věci.

Na druhou stranu řešení, podle kterého za EU v rámci řízení jedná SDEU je poněkud neobvyklé, působí rozpaky a bylo by lépe, pokud by do budoucna bylo přehodnoceno.[590]

S ohledem na množství proměnných, jakož i sledované zájmy (zejm. na rychlém vyřízení věci) neexistuje jeden ideální model vymáhání náhrady újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením. Bylo-li by tomu tak, jistě by jej neopomněl ve své judikatuře zmínit ESLP a členské státy by jej převzaly do svých právních řádů. Nejvhodnější řešení tak musí být – takříkajíc – šité EU na míru, a to s ohledem na (i) existující unijní soudní soustavu, (ii) existující právní úpravu, (iii) možnosti jednotlivce domoci se skutečně efektivní náhrady újmy.

Pokud se hodnotí judikatura ve věci *Gascogne*, je nezbytné poukázat na myšlenkovou past, do které se chytla většina komentátorů dotčených rozhodnutí, jakož i SDEU. Jde totiž o to, že judikaturní linie *Baustahlgewebe* a *Der Grüne Punkt* byly vnímány do značné míry protichůdně.[591] Vtip je ovšem v tom, že obě metody je nezbytné vnímat komplementárně. Jinými slovy řečeno, pokud se uvažuje nad náhradou újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým řízením a nastavení systému soudního vymáhání této újmy, měl by dotčený systém být nastaven tak, aby využíval všechny možnosti, které se nabízejí. V kontextu unijního práva to pak znamená: (i) přiznat pravomoc SDEU nahradit újmu prostřednictvím moderace pokuty (kde je to vhodné a účelné); (ii) přiznat pravomoc SDEU nahradit náhradu újmy rovněž prostřednictvím odpuštění hrazení nákladů řízení.[592] Vedle toho by ovšem neměla být vyloučena možnost podat samostatnou žalobu dle čl. 268 SFEU. Je bezesporu představitelný (a s ohledem na zájmy jednotlivce žádoucí) model, ve kterém by mohl o náhradě újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním rozhodováním rozhodnout např. již samotný Soudní dvůr v rámci řízení o kasačním opravném prostředku (a to i pomocí moderace pokuty nebo odpuštění hrazení nákladů řízení). Ušetřil by se tím čas i náklady (jak z pohledu jednotlivce, tak z pohledu EU).

Uvažovat by proto bylo lze v prostředí unijního práva o zřízení zvláštního soudu dle čl. 257 SFEU. Toto řešení se ovšem s ohledem na počet případů náhrady újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením, jakož i nákladnost (nejen z hlediska ekonomického, nýbrž i politického), jeví jako nesmyslné.

[590] Koneckonců i samotný SDEU vykládá pojem nezávislost soudu dosti široce, kdy z ustálené judikatury plyne, že by právní úprava měla umožnit rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti procesních subjektů, pokud jde o neovlivnitelnost uvedeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitu ve vztahu k zájmům vzájemně se střetávajícím ve věci. Viz rozsudek ze dne 19. září 2006, Wilson, C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587, body 49-52. Srov. rozhodnutí ESLP ze dne 28. září 1995, *Procola v. Luxembourg*, č. 14570/89, bod 45.

[591] Viz stanovisko GA Sharpston k rozsudku Groupe Gascogne, bod 115.

[592] Je třeba zdůraznit, že poskytování náhrady újmy za nepřiměřeně dlouhé řízení v rámci rozhodování o nákladech řízení má dvě podstatné výhody. Zaprvé, výše sankce není modifikována okolnosti, které nemají nic společného s protiprávním jednáním nebo s osobou, která se tohoto protiprávního jednání dopustila. Zadruhé, někdy mohou být možnosti jednotlivců, kteří porušují unijní právo, uhradit náklady řízení značně omezené, přičemž v některých případech mohou zůstat tyto pohledávky EU tak jako tak neuspokojeny.

Zároveň by ovšem bylo možné přijít s konstrukcí, kdy by v případě negativního postoje Soudního dvora bylo vždy možné využít samostatnou žalobu (stejně jako v případě tzv. adhezního řízení, které je upraveno v rámci trestního procesního práva). Stejně tak je představitelné, pokud se operuje s myšlenkou, že Soudní dvůr neprovádí v rámci řízení o kasačním opravném prostředku dokazování, aby Soudní dvůr rozhodl pouze o náhradě újmy v té výši, o které by nebylo sporu (nebo která by plynula z důkazů založených ve spisu). Ve zbytku by pak Soudní dvůr odkázal poškozené na samostatné řízení dle čl. 268 SFEU.[593]

Z pohledu akademického má judikatura ve věci náhrady újmy způsobené nepřiměřeně dlouhou délkou soudního řízení v podání SDEU jednu zásadní výhodu. Ať již se na ni díváme jakkoliv, vždy je na ní co kritizovat. Na první pohled by se tak mohlo zdát, že se v případě otázky posuzování náhrady újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením dostal SDEU mezi příslovečnou Skyllu a Charybdu. Ať již by se totiž SDEU vydal kteroukoliv cestou, nutně by musel (s největší mírou pravděpodobnosti) směřovat k pomyslné zkáze.[594]

Avšak shora naznačený konflikt, jakkoliv komplikovaný,[595] je ve skutečnosti vcelku snadno řešitelný. Jde totiž o to, na kterou ze střetávajících se hodnot bude kladen v rámci diskuze důraz. V případě náhrady újmy způsobené mocí veřejnou by právní formalismus měl ustoupit subjektivnímu právu jednotlivce, tak jak se tomu stalo v rámci unijního procesního práva např. v případě žaloby na vydání bezdůvodného obohacení.[596] Na této tezi je přitom

[593] Ještě jeden důležitý aspekt problematiky náhrad újmy za nepřiměřeně dlouhé řízení by neměl být opomenut. A to sice skutečnost, že nejlepším způsobem, jak se vyhnout porušení práva na vynesení rozhodnutí v přiměřené době, je zajistit přijetí nápravných opatření předtím, než se prodleva v řízení stane nadměrnou. V unijním procesním právu v tomto ohledu přichází v úvahu toliko neformalizované prostředky, kterak soud přimět k procesní činnosti. Strana řízení tak např. může kontaktovat soudní kancelář a zjišťovat stav věci po delším období zjevné nečinnosti (toto je nicméně toliko právem strany; rozhodně se nejedná o její povinnost). Lze proto uzavřít, že unijní procesní právo neobsahuje specifickou právní úpravu zakotvující preventivní prostředek nápravy nepřiměřeně dlouhých soudních řízení, což je třeba označit za chybné. V tomto ohledu setedy autor tohoto textu plně ztotožňuje s názorem GA E. Sharpston. Viz stanovisko GA Sharpston k rozsudku Groupe Gascogne, bod 74.

[594] Čehož si povšimla i M. Cournot, která ve svém článku stran judikatury Gascogne upozorňuje, že v této kauze stál Soudní dvůr před volbou menšího zla. Viz COURNOT, Marie. Excessive Delay Before the General Court: a Separate Claim for Damages, the Choice of the Lesser of Two Evils? *European Law Reporter*. 2/2014, s. 11 a n.

[595] Cenný pohled v tomto ohledu nabízí článek J.-C. Bonichota, který byl členem senátu, jenž rozhodoval původní spory ve věci Gascogne a Kendrion. Viz BONICHOT, Jean-Claude. La réparation du délai excessif de jugement devant les juridictions de l'Union. Op. cit., s. 683 a n.

[596] Byť je třeba připustit, že je poněkud zavádějící v tomto kontextu hovořit o žalobě na vydání bezdůvodného obohacení, neboť podstatou této žaloby je existence procesního prostředku pro vymáhání tvrzeného hmotněprávního nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Nárok na vydání bezdůvodného obohacení přitom pochopitelně nelze ztotožňovat s nárokem na náhradu újmy. Na druhou stranu z judikatury SDEU se jasně podává, že SDEU použil tento žalobní instrument (tj. žalobu na vydání bezdůvodného obohacení) za účelem saturace nejzávažnějších nedostatků v oblasti náhrady újmy způsobené mocí veřejnou, která unijní právní úprava vykazuje. V tomto ohledu SDEU doslova uvedl, že ačkoliv žaloba na vydání bezdůvodného obohacení nespadá do režimu mimosmluvní odpovědnosti v úzkém slova smyslu, nemůže být žalobci bráněno

bezpodmínečně nutné trvat, a to i dokonce v případě procesního práva, které – jak bylo řečeno již v úvodu – je zjevně právem veřejným. Koneckonců právo na náhradu újmy způsobené orgány moci veřejné je traktováno jako základní právo i v Listině základních práv EU.[597] Z tohoto pohledu nahlíženo rychlost (společně s odpovídající výší), s jakou se dostane jednotlivcům náhrady újmy, představuje zdaleka nejdůležitější kritérium[598] při posuzování nastavení systému zajišťujícího náhradu újmy, která je způsobena moci veřejnou (zvláště pak v případech, kdy je újma způsobena průtahy na straně orgánů moci veřejné!)[599]. Jistě je pravdou, že samotná skutečnost, že bylo soudní řízení stiženo průtahy způsobenými soudem, nemůže zpochybnit závěry stran porušení soutěžního práva nebo uložení sankce[600] a tím podrýt smysl a účel dotčené právní úpravy;[601] avšak slepé setrvávání na čistě formálním výkladu dotčených ustanovení je jenom těžko ospravedlnitelné. Zvláště za situace, kdy v mnoha jiných případech SDEU neváhal prokázat mimořádnou míru kreativity při výkladu unijního práva.[602]

---

ji podat pouze z toho důvodu, že primární právo výslovně neupravuje příslušné procesní prostředky. Viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Masdar, C-47/07 P, ECLI:EU:C:2008:726, bod 50. V podrobnostech bude o této otázce pojednáno dále v tomto textu.

[597] Viz čl. 41 odst. 3 Listiny základních práv EU.

[598] Což koneckonců ve své judikatuře akcentuje i ESLP, když rychlost, s jakou se dostane poškozeným náhrady újmy, patří mezi jedno z kritérií, pomocí něhož jsou zkoumány vnitrostátní právní úpravy v oblasti náhrady újmy způsobené nepřiměřené dlouhým soudním řízením.

[599] Tj. v případech, kdy je vznik újmy spojen s plynutím času.

[600] Vzhledem k účelu a smyslu právní úpravy soutěžního práva se nezdá zcela vhodné, jak už bylo ostatně zdůrazněno výše, aby fakt, že bylo soudní řízení stiženo průtahy způsobenými soudem, sám o sobě mohl vést k úplnému upuštění od potrestání, resp. k úplnému odpuštění zaplacení peněžité sankce, která byla uložena. Sankce v soutěžním právu totiž plní mnoho rolí (*inter alia* mají rovněž nezanedbatelnou odstrašující funkci). Na druhou stranu vzhledem k průměrné výši peněžitých sankcí ukládaných v soutěžně-právních kauzách a vzhledem k průměrné výši přiznaných náhrad újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením se zdá krajně nepravděpodobné, že v případě, pokud by bylo připuštěno právo Soudní dvora moderovat výši uložené sankce, by tato pravomoc mohla fakticky vést až k úplnému odpuštění uložené pokuty (resp. k popření smyslu finančních sankcí jako takových). Nicméně spolehlivě tento scénář vyloučit nelze. Na druhou stranu pokud by byla uložena tak nízká peněžitá sankce a řízení by se vedlo po zcela nepřiměřeně dlouhou dobu s rozsáhlými důsledky pro poškozeného (takže by ve svém důsledku nemusel poškozený zaplatit díky moderačnímu právu soudu žádnou pokutu, anebo jen velmi malou), nemusel by ani tento extrémní případ vést sám o sobě k popření účelu a smyslu soutěžního práva. Zájem na náhradě újmy způsobené mocí veřejnou by totiž zcela zjevně převážil nad zájmem na potrestání naprosto marginálního porušení pravidel soutěžního práva. Koneckonců je třeba mít na paměti, že právo na náhradu újmy způsobené mocí veřejnou (včetně újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením) je traktováno jako právo základní. V podrobnostech k problematice finančních sankcí v soutěžním právu se odkazuje na zajímavou studii „An Optimal and Just Financial Penalties System for Infringements of Competition Law: a Comparative Analysis“ z pera autorů Ioannis Lianos, Frederic Jenny, Florian Wagner von Papp, Evgenia Motchenkova a Eric David. Online dostupnou na https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2542991.

[601] V tomto ohledu se autor tohoto článku ztotožňuje se závěry Soudního dvora a názorem J.-C. Bonichota. Viz BONICHOT, Jean-Claude. La réparation du délai excessif de jugement devant les juridictions de l'Union. Op. cit., s. 686.

[602] V této souvislosti lze zmínit např. „kultovní“ rozhodnutí Dassonville, Zambrano nebo Åkerberg Fransson. Jistě je pravdou, že tyto judikáty se týkaly oblastí zcela nesouvisejících s problematikou náhrady újmy způsobené

Závěrům, dle kterých je třeba dát přednost rychlosti a hospodárnosti před právním formalismem, rovněž svědčí zkušenost učiněná v případě *Gascogne*. Platí totiž, že trvalo více než 12 let, nežli bylo o nároku žalobců SDEU rozhodnuto.[603] Tato bilance je doslova a do písmene tristní. V této souvislosti se nabízí poněkud kacířská myšlenka, zdali by SDEU postupoval stejně i v případě, pokud by poškozenou v této kauze byla osoba fyzická (nikoliv právnická). Celý případ by totiž získal podstatně odlišný nádech, pokud by se stejně dlouho domáhala náhrady újmy fyzická osoba, na kterou (zpravidla) má plynutí času poněkud fatálnější dopady, nežli jaké má na osoby právnické.[604]

Z výše uvedeného ovšem nelze bez dalšího dovodit, že by SDEU měl v rámci své rozhodovací činnosti volně vytvářet pravidla, dle kterých se mohou jednotlivci domáhat náhrady újmy způsobené EU.[605] Právě naopak by měl být SDEU ve své judikatuře maximálně zdrženlivý, neboť rozhodnutí SDEU nejsou (až na některé výjimky)[606] dle současné unijní právní úpravy považována za autoritativní pramen práva ve formálním slova smyslu. S ohledem na princip právní jistoty[607] by pak SDEU měl nepochybně k interpretaci unijního práva

---

nepřiměřenou délkou soudního řízení (přičemž je rovněž pravdou, že srovnávat výklad např. čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU s problematikou náhrady újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením a jejím vymáháním je poněkud zavádějící), nicméně na druhou stranu jsou jasným dokladem schopnosti SDEU kreativně vykládat unijní právo. Viz rozsudek ze dne 11. července 1974, Dassonville, C-8/74, ECLI:EU:C:1974:82, rozsudek ze dne 8. března 2011, Zambrano, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124 a dále pak rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105.

[603] Na tomto místě budiž připomenuto rozhodnutí ESLP ve věci Žirovnický, v němž ESLP konstatoval, že řízení o náhradu újmy způsobené průtahy v jiném soudním řízení by zpravidla nemělo trvat déle než 1 rok a 6 měsíců na jednom stupni soudní soustavy, případně 2 roky, pokud byl podán opravný prostředek. Viz rozhodnutí ESLP ze dne 8. února 2018, Žirovnický proti České republice, č. 10092/13.

[604] Jisté předsudky vůči právnickým osobám (zvláště těch zapojených do hospodářské soutěže) lze vypozorovat i v jiné judikatuře SDEU. V této souvislosti nelze nevzpomenout případ FIAMM. Viz rozsudek ze dne 9. září 2008, FIAMM, C-120/06 P, ECLI:EU:C:2008:476. V podrobnostech např. DANIC, Olivia. La fuyante responsabilité de la Communauté pour les dommages qu'elle cause: retour sur les affaires FIAMM et Fedon. *Revue du marché commun et de l'Union européenne*. 535 (2010), s. 128-135 nebo HILPOLD, Peter. WTO-Recht und EU-Recht : neueste Entwicklungen in einem komplexen Rechtsverhältnis: das EuGH-Urteil in den verbundenen Rechtssachen FIAMM und Fedon vom 9.9.2008. *Recht der internationalen Wirtschaft*. 54/12, s. 817-824 nebo WAKEFIELD, Jill. The changes in liability of EU institutions: Bergaderm, FIAMM and Schneider. *ERA-Forum*. 12/4, s. 625-639. Koneckonců o skeptickém přístupu SDEU vůči právnickým osobám (resp. soutěžitelům) svědčí i slova Lorda Kancléře Edwarda Thurlow: „Opravdu jste někdy předpokládali, že korporace bude mít svědomí, když nemá duši k zatracení ani tělo k nakopnutí?“, která citovala v kauze Groupe Gascogne GA Sharpston. Viz stanovisko GA Sharpston k rozsudku ze dne 26. listopadu 2013, Groupe Gascogne, C-58/12 P, ECLI:EU:C:2013:770, bod 128.

[605] Jakkoliv by tomu samotné textové znění čl. 340 SFEU mohlo nahrávat.

[606] Např. v podobě řízení o neplatnosti dle čl. 263 SFEU, pokud je žalobou napadenou např. nařízení nebo směrnice. V tomto případě pak působí SDEU v roli tzv. negativního zákonodárce. V podrobnostech k žalobě na neplatnost viz LENAERTS, Koen. MASELIS, Ignace a Kathleen GUTMAN. *EU Procedural Law*. Op. cit., s. 253 a n.

[607] K principu právní jistoty v unijním právu blíže viz GAMPER, Anna. Legal certainty. In: *Strengthening the Rule of Law in Europe*. Bloomsbury Publishing, 2016, s. 80-97.

přistupovat s mimořádnou obezřetností. To zvláště pak platí v případech takové právní úpravy, jako je právní úprava dotčená v judikaturní linii, kterážto vyústila v rozhodnutí ve věci *Gascogne*. Jak totiž trefně poznamenal GA Legér ve svém stanovisku,[608] hledat společné zásady v oblasti náhrady újmy způsobené mocí veřejnou se jeví jako obzvláště nesnadné.[609] Nicméně přes všechno, co zde zaznělo, by si přístup SDEU k problematice náhrady újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním rozhodováním přehodnocení zasloužil.[610] S ohledem na rychlost a efektivitu se jako nejlepší systém jeví takový, který umožňuje kombinovat různé přístupy. Jak bylo argumentováno výše, systémy náhrady újmy typu *Baustahlgewebe* a typu *Der Grüne Punkt* není nutno chápat výlučně jako protiklady. Ve skutečnosti se totiž mohou oba systémy vhodně doplňovat. Kde je to vhodné a účelné, měl by mít možnost újmu nahradit samotný Soudní dvůr (moderace uložené sankce; odpuštění náhrady nákladů řízení); kde není (např. nedostatečná výše uložené sankce nebo náhrady nákladů řízení; absence finanční sankce; plný úspěch poškozeného v původním řízení), měl by mít poškozený možnost se domáhat náhrady újmy pomocí samostatné žaloby dle čl. 268 SFEU. Naděje na takovouto změnu se ovšem (nejen) s ohledem na jinou judikaturu SDEU jeví naneštěstí jako nepatrná.[611]

Z celé kauzy ve věci *Gascone* je tak dobře patrné, že vztahy jednotlivých žalobních typů jsou složitější, nežli by se mohlo zdát z judikatury *Cantina* nebo *Holcim*. Otázka vztahu jednotlivých žalobních typů totiž není jenom otázkou, do jaké míry může přípustnost jednoho

---

[608] Odborný diskurz v této souvislosti hovoří o tom, že obecné zásady, které by byly právním řádům skutečně společné, jsou spíše „nenalezitelné“ než „nalezitelné“. Viz FINES, Francette. *Étude de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté économique européenne: de la référence aux "principes généraux communs" à l'édification jurisprudentielle d'un système autonome*. Paris: L.G.D.J., 1990, s. 11.

[609] V podrobnostech k této problematice viz OLIPHANT, Ken. Formulating Common Principles of Public Authority Liability Law. In: *Festschrift für Ulrich Magnus: zum 70. Geburtstag*. München: Sellier European Law Publishers, 2017 s. 93-104.

[610] Pochopitelně platí, že v ideálním případě by se zde navrhovaná právní úprava objevila přímo v textu primárního práva. Avšak vzhledem ke složitému procesu jeho revize se autor tohoto textu domnívá, že jediný, kdo fakticky může v této oblasti (tj. v oblasti náhrady újmy) zjednat nápravu, je samotný SDEU. Je zřejmé, že takováto revize by šla částečně na úkor právní jistoty a právního formalismu, nicméně takovýto postup by byl plně odůvodněn zájmem na zajištění efektivního systému náhrady újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením (resp. efektivního systému soudní ochrany jednotlivců). Koneckonců již v rozhodnutí Baustahlgewebe SDEU dal jednoznačně na srozuměnou, že je takového kroku schopen (tj. je schopen přiznat náhradu újmy již v rámci řízení o opravném prostředku); navíc znění čl. 340 SFEU tomuto přístupu i nahrává. Konečně nebylo by to poprvé (a možná ani naposled), kdy SDEU v oblasti náhrady újmy způsobené EU zásadně přehodnotil svůj přístup. Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. *Právník*. 6/2012, s. 545 a n.

[611] Viz rozsudek ze dne 25. července 2002, Unión de Pequeños Agricultores, C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462, bod 45, kde SDEU výslovně odmítá přehodnotit svůj přístup k problematice interpretace čl. 263 SFEU s odkazem na skutečnost, že k tomuto ustanovení existuje ustálená judikatura; měl-li by se přitom tento výklad (resp. systém) změnit, nemůže tak učinit SDEU (který je svou vlastní judikaturou vázán), nýbrž členské státy jakožto „páni smluv“.

žalobního typu ovlivňovat podání jiné žaloby, nýbrž i otázkou, do jaké míry by se měly v rámci systému účinné soudní ochrany EU jednotlivé žalobní typy doplňovat a překrývat. Tento aspekt systému účinné soudní ochrany byl přitom SDEU zdůrazněn i v jiné judikatuře, a to sice v rozhodnutí *Reynolds*. V této věci se jednalo o situaci, kdy v rámci boje proti pašování cigaret Komise schválila podání několika žalob proti vybraným americkým podnikům vyrábějícím tabák ve Spojených státech. Tyto žaloby byly později skutečně podány, a to sice u obvodního soudu Spojených států pro východní obvod New Yorku proti společnostem náležejícím ke skupině Reynolds Tobacco a proti Japan Tobacco. Ve svých žalobách Komise v podstatě tvrdila, že společnosti vyrábějící tabák se účastní pašování cigaret do EU a jejich distribuce na území EU, přičemž se domáhala náhrady ušlých cel a daně z přidané hodnoty. Dotčené podniky se ovšem se žalobou Komise nesmířily a podaly u SDEU žaloby, kterými se domáhaly zrušení rozhodnutí Komise o schválení podání žaloby ve Spojených státech. Tyto žaloby byly nicméně odmítnuty pro nepřípustnost.[612]

Proti rozhodnutí Tribunálu byl podán kasační opravný prostředek. Jeden z argumentů pro zrušení napadeného rozhodnutí se opíral o úvahu Tribunálu, podle které i když byla žaloba na neplatnost odmítnuta, žalobci mají pořád možnost domáhat se náhrady újmy, pročež jejich právo na přístup k soudu není zasaženo.[613] Žalobci se s tímto tvrzením Tribunálu nicméně neztotožnili. Podle jejich názoru totiž Tribunál užil špatného kritéria. Žalobci nezpochybňovali, že jejich právo na přístup k soudu nebylo zasaženo. Nicméně tvrdili, že žaloba na náhradu újmy nepředstavuje účinný procesní prostředek. Navíc dodávali, že Soudní dvůr doposud ve své judikatuře nikdy nevyslovil názor, podle kterého je žaloba na náhradu újmy součástí širšího uceleného systému soudní ochrany poskytované unijním právem. Generální advokátka Sharpston, která v této věci poskytla své stanovisko, v souvislosti s argumentací žalobců uvedla, že v rámci unijního procesního práva zaprvé existuje ucelený systém procesních prostředků v případech, kdy je právní postavení účastníka dotčeno opatřením, které má právně závazné účinky. Zadruhé dle GA Sharpston existuje rovněž další, doplňkový procesní prostředek v případě, že účastníkovi vznikla újma v důsledku protiprávního jednání. Za určitých okolností mohou být použitelné oba tyto procesní prostředky, nemusí tomu tak ovšem být v každém případě. V tomto ohledu pak uzavřela, že existuje „ucelený systém“ zahrnující přezkoumání platnosti i uplatnění odpovědnosti za újmu. Pokud tedy byly žaloby na neplatnost odmítnuty

[612] Viz rozsudek ze dne 15. ledna 2003, Philip Morris International, T-377/00, ECLI:EU:T:2003:6.
[613] Tamtéž, bod 123.

pro nepřípustnost, žalobci nebyli zbaveni procesních prostředků podle práva EU.[614] Soudní dvůr se s názorem GA Sharpston ztotožnil, když judikoval: „[…]*i když procesní subjekty nemohou proti uvedeným opatřením podat žalobu na neplatnost, přesto nejsou zbaveny přístupu k soudu, neboť je možno podat žalobu na uplatnění mimosmluvní odpovědnosti* […]“.[615]

Konečně autonomní statut žaloby na náhrady újmy byl v případě *Arizmendi* zdůrazněn i ve vztahu k žalobě podle čl. 258 SFEU. V této věci se skupina francouzských námořních makléřů domáhala náhrady újmy, kterou jim měla způsobit EU. Tvrzená újma měla těmto jednotlivcům vzniknout v souvislosti s činností Komise, jež vydala odůvodněné stanovisko, ve kterém vyzývala Francouzskou republiku, aby zbavila námořní makléře tradičních výsad, které dle francouzského práva tito makléři požívali, neboť tyto výsady byly v rozporu s právem EU. Na základě odůvodněného stanoviska Komise pak skutečně došlo ke změně příslušné vnitrostátní právní úpravy.

Komise v rámci řízení ve věci *Arizmendi* argumentovala, že žaloba na náhradu újmy by měla být odmítnuta pro nepřípustnost. V této souvislosti uváděla, že pokud jednotlivec nemůže napadnout skutečnost, že Komise nezahájí řízení o nesplnění povinnosti,[616] je zcela logické, že jednotlivec nemůže napadnout skutečnost, že Komise takové řízení zahájí. Podpůrně zdůrazňovala, že Komisi nelze přičítat důsledky, které členský stát vyvodí z řízení o nesplnění povinnosti, které je proti němu zahájeno. Stejně jako to, zda Komise řízení zahájí či nikoliv, nelze Komisi přičítat ani činnost dotčeného členského státu nebo jeho nečinnost. Dle názoru Komise proto EU nemůže nést odpovědnost za nezahájení řízení podle čl. 258 SFEU. [617]

Tribunál argumentaci Komise nepřijal. Uznal sice, že podle ustálené judikatury platí, že žaloba na náhradu újmy založená na nezahájení řízení o nesplnění povinnosti Komise na základě článku 258 SFEU je nepřípustná. Platí totiž, že v rámci řízení o porušení povinnosti pro Komisi neexistuje žádná povinnost řízení zahájit, pročež nemůže jeho nezahájení vést ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Společenství. Na druhou stranu rozhodl, že z této neexistence odpovědnosti z důvodu nezahájení řízení o nesplnění povinnosti však nelze vyvozovat, že zahájení takového řízení Komisí vylučuje rovněž jakoukoliv odpovědnost EU. Dle ustálené judikatury SDEU je totiž žaloba na náhradu újmy samostatným procesním prostředkem majícím svou vlastní funkci v rámci systému procesních prostředků.

---

[614] Viz stanovisko GA Sharpston ve věci rozsudku ze dne 12. září 2006, Reynolds, C-131/03 P, ECLI:EU:C:2006:228, body 73-76.

[615] Viz rozsudek ze dne 12. září 2006, Reynolds, C-131/03 P, ECLI:EU:C:2006:541, bod 83.

[616] Viz usnesení ze dne 14. ledna 2004, Makedoniko Metro, T-202/02, ECLI:EU:T:2004:5, bod 43 a tam citovaná judikatura.

[617] Viz rozsudek ze dne 18. prosince 2009, Arizmendi, T-440/03, ECLI:EU:T:2009:530, body 57-60.

Předmětem tohoto žalobního prostředku je návrh na náhradu újmy vyplývající z protiprávního aktu nebo jednání přičitatelného EU. Svoji úvahu na téma vztahu žaloby na náhradu újmy a řízení podle čl. 258 a n. SFEU poté uzavřel následovně: „*Nezávisle na otázce, zda tvoří napadnutelný akt, který je způsobilý být předmětem žaloby na neplatnost* […], *je tedy jakýkoliv akt orgánu, i když byl přijat tímto orgánem v rámci výkonu diskreční pravomoci, v zásadě způsobilý být předmětem žaloby na náhradu škody* […] *Diskreční pravomoc, kterou orgán disponuje, nemá totiž za následek zproštění povinnosti orgánu jednat v souladu s takovými právními normami vyšší právní síly, jako je Smlouva a obecné zásady práva Společenství, jakož i relevantním sekundárním právem. Pokud je legalita tohoto aktu zpochybněna v žalobě na náhradu škody, lze ji tedy posoudit ve vztahu k povinnostem, které má uvedený orgán*. *Opačný přístup by byl v rozporu se Společenstvím práva a zbavil by žalobu na náhradu škody jejího užitečného účinku, neboť by bránil soudu posoudit legalitu aktu orgánu v případě takové žaloby* […]“.[618] Pokud tedy Komise v rámci řízení o porušení povinnosti disponuje určitým prostorem k uvážení, zda řízení zahájit, či nezahájit, nelze *prima facie* vyloučit, že by se podařilo prokázat, že v souvislosti s výkonem této pravomoce nebyly naplněny hmotněprávní podmínky vzniku odpovědnosti EU za újmu. Samotná skutečnost, že odůvodněné stanovisko Komise přijaté v rámci řízení o porušení povinností vyplývajících pro členský stát z práva EU nemůže být předmětem žaloby na neplatnost, přitom zjevně nemá žádný vliv na posouzení těchto podmínek. Jako příklad, kdy by mohlo reálně dojít k situaci, kdy by byla jednotlivcům způsobena újma činností Komise v rámci řízení podle čl. 258 a n. SFEU, uvedl Tribunál vyzrazení důvěrných informací, které byly Komisi svěřeny. Stejně tak si lze představit situaci, kdy by např. odůvodněné stanovisko obsahovalo nesprávné informace o některých osobách. Tyto informaci by přitom byly takové povahy, že by jim mohly způsobit škodu.[619]

Jakkoliv lze tedy v judikatuře Soudního dvora EU, která se věnuje otázkám místa žaloby na náhradu újmy způsobené EU v rámci účinné soudní ochrany poskytované právem EU, nalézt nedostatky, v obecné rovině lze s touto judikaturou souhlasit. Jak totiž vyplynulo z analyzovaných rozhodnutí ve věci *Reynolds* a *Arizmendi*, SDEU lpí na autonomní povaze žaloby na náhradu újmy a nemá tendence vytvářet zbytečné procesní překážky, které by bránily meritornímu posouzení jednotlivých nároků. Hlavní výtku je tak možné směřovat toliko k malé flexibilitě, kterou SDEU prokázal ve vztahu k propojení jednotlivých žalobních typů. Ne vždy je totiž za všech okolností správné trvat na formálně odděleném projednání souvisejících otázek (byť tyto otázky se dotýkají problémů různého druhu). Naopak s ohledem na účinnou soudní

[618] Tamtéž, body 62-67.
[619] Tamtéž, body 68-71.

ochranu jednotlivců je vhodnější zaujmout kreativnější a flexibilnější přístup, jak bylo argumentováno ve vztahu k judikaturní linii *Gascogne*.

4.3. Žaloba na vydání bezdůvodného obohacení jako zvláštní žalobní typ podle čl. 268 SFEU

V rámci pojednání o procesněprávních aspektech mimosmluvní odpovědnosti EU je nezbytné pojednat ještě o jednom procesním institutu, který bezprostředně s otázkou mimosmluvní odpovědnosti EU souvisí, a to sice o žalobě na vydání bezdůvodného obohacení. Úvodem budiž poznamenáno, že primární právo výslovně neformuluje zákaz bezdůvodného obohacení, a v důsledku toho ani neupravuje logicky žalobu na vydání bezdůvodného obohacení.[620] Proto (jakož i z mnoha jiných ohledů) je také tento procesní institut tak mimořádně zajímavý. V souvislosti s existencí žaloby na vydání bezdůvodného obohacení budiž řečeno, že tento procesní institut se poněkud vzpírá logice, podle které je procesní právo právem veřejným, které je ovládáno zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.[621] Dále nezřídka kdy bývá tato žaloba zmiňována jako pokus SDEU překlenout mimořádně restriktivní přístup Soudního dvora EU k hmotněprávním podmínkám vzniku odpovědnosti EU za újmu.[622]

Platí, že samotná žaloba na vydání bezdůvodného obohacení byla judikována SDEU v rozhodnutí *Masdar*.[623] V této věci se jednalo o situaci, kdy Komise uzavřela smlouvu se společností Helmico, přičemž společnost Helmico dále uzavřela smlouvu se společností Masdar. Společnost Masdar měla pro společnost Helmico zajišťovat služby, které byly nezbytné pro společnost Helmico z hlediska plnění na základě smlouvy uzavřené mezi touto společností a Komisí. Společnost Helmico se nicméně dopustila podvodu, pročež Komise odmítla této společnosti na základě poskytnutých faktur plnit. Společnost Masdar, která mezitím poskytla na základě smlouvy se společností Helmico své služby, ze kterých v posledku profitovala EU, se pak ocitla v nepříjemné situaci, neboť jí společnost Helmico za tyto poskytnuté služby nezaplatila. Společnost Masdar se proto rozhodla uplatňovat svůj nárok přímo proti EU, a to z titulu bezdůvodného obohacení, které mělo EU v důsledku plnění poskytnutého společností Masdar vzniknout.

---

[620] Viz TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Op. cit., s. 437.

[621] V této souvislosti jistě by bylo lze argumentovat tím, že čl. 340 SFEU poskytuje SDEU široký manévrovací prostor. Na druhou stranu je třeba poukázat na skutečnost, že tento článek poskytuje SDEU široký prostor pouze ve smyslu stanovení pravidel hmotného práva. V případě práva procesního je situace odlišná (viz čl. 268 SFEU a čl. 46 Statutu Soudního dovra). V podrobnostech k zásadě enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí viz BOGUZSAK, Jiří. ČAPEK, Jiří. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Op. cit., s. 100 a n.

[622] Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 576.

[623] Viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Masdar, C-47/07 P, ECLI:EU:C:2008:726. V podrobnostech WAKEFIELD, Jill. Retrench and Reform: The Action for Damages. Op. cit., s. 427-428.

Soudní dvůr EU pak ve věci *Masdar* konstatoval: „*Podle obecných zásad společných právním řádům členských států platí, že osoba, která utrpěla ztrátu, kterou se zvětší majetek jiné osoby, aniž by pro toto obohacení existoval jakýkoli právní základ, má v zásadě právo požadovat od osoby, která se takto obohatila, vydání obohacení do výše odpovídající této ztrátě* […] *Vzhledem k tomu, že bezdůvodné obohacení, jak bylo definováno výše, je zdrojem mimosmluvní povinnosti, která je společná právním řádům členských států, nemůže se Společenství, vytýká-li mu fyzická či právnická osoba, že se k její újmě neoprávněně obohatilo, vyhnout tomu, že se na ně uplatní téže zásady*.“.[624] Zároveň Soudní dvůr zdůraznil, že odpovědnost založená na bezdůvodném obohacení v této podobě není podmíněna protiprávností nebo existencí zavinění v jednání žalovaného. Toliko je vyžadováno, aby pro obohacení chyběl jakýkoli platný právní základ a ochuzení žalobce, které souvisí s uvedeným obohacením. Dále sice SDEU připustil, že žaloba založená na bezdůvodném obohacení nespadá do režimu mimosmluvní odpovědnosti *stricto sensu*, avšak stejně dospěl k názoru, podle kterého by tato žaloba měla být projednávána stejně jako žaloba na náhradu újmy podle čl. 268 SFEU.[625] Pro úplnost se uvádí, že SDEU dovodil existenci této žaloby z práva na účinnou soudní ochranu.[626] Typickým příkladem, kdy by se žaloby na vydání bezdůvodného obohacení mohlo použít, jsou situace, kdy Komise ukládá sankce dle čl. 101 SFEU, přičemž její rozhodnutí je později SDEU zrušeno v řízení podle čl. 263 SFEU a Komise by odmítla vrátit zaplacenou sankci.

Zajímavá je rovněž otázka, zda se i na tuto žalobu užije lhůta stanovená v čl. 46 Statutu SDEU. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr ve svém rozhodnutí výslovně podřídil žalobu na vydání bezdůvodného obohacení režimu žaloby na náhradu újmy, lze předpokládat, že obdobně se na problematiku vydání bezdůvodného obohacení vztáhne i čl. 46 Statutu SDEU.[627]

Jakkoliv SDEU v rozhodnutí ve věci *Masdar* prohlásil, že vydání bezdůvodného obohacení nelze bez dalšího zaměňovat s právem na náhradu újmy, dopustil se v rámci svých závěrů značné nepřesnosti. Právo na vydání bezdůvodného obohacení totiž stojí vedle práva na náhradu újmy. Obojí se liší v tom, že právo na náhradu újmy napravuje situaci, kdy někomu vznikla újma.

[624] Tamtéž, body 44 a 47.

[625] Tamtéž, bod 48-49.

[626] Tamtéž, bod 50. Bez zajímavosti rovněž není, že v případě *Masdar* žalobce opřel svůj nárok o právní institut jednatelství bez příkazu (*negotiorum gestio*). Tribunál připustil existenci takového žalobního typu, který by byl založen na újmě způsobené právě jednatelstvím bez příkazu. Zároveň ovšem dovodil, že podmínky vzniku této odpovědnosti nejsou v případě *Masdar* naplněny. Soudní dvůr v rámci řízení o kasačním opravném prostředku se ovšem blíže k této otázce nevyjádřil. V podrobnostech LENAERTS, Koenraad, Ignace MASELIS, Kathleen GUTMAN a Janek Tomasz NOWAK. Op. cit., s. 488.

[627] Viz TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Op. cit., s. 438.

Oproti tomu význam bezdůvodného obohacení spočívá v tom, že někomu do jeho jmění něco přibylo, že získal určitou hodnotu.[628] V této souvislosti se hodí připomenout rozhodnutí ve věci *Siemens*, resp. stanovisko GA Wahla. V zajímavé pasáži svého stanoviska se totiž GA Wahl věnuje rozdílu mezi právem na vydání bezdůvodného obohacení a právem na náhradu újmy. Úvahy činěné GA Wahlem byly úvahami, které se týkaly výkladu nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti, uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech. Význam těchto úvah proto nelze ve vztahu k žalobě na vydání bezdůvodného obohacení přeceňovat. V meritu věci se totiž jednalo o to, že společnosti Siemens byla v řízení ve věcech hospodářské soutěže maďarskými orgány uložena pokuta. Společnost Siemens napadla dotčené rozhodnutí maďarských orgánů před vnitrostátními správními soudy, které v prvním stupni moderovaly výši uložené sankce ve prospěch společnosti Siemens. Ve druhém stupni bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno, pročež příslušný vnitrostátní orgán vrátil společnosti Siemens část zaplacené sankce a rovněž zaplatil Společnosti Siemens určitou část na pokrytí úroků. V rámci řízení o mimořádném opravném prostředku ovšem došlo ke zrušení rozhodnutí maďarského soudu prvního a druhého stupně a byla potvrzena původně uložená sankce. Společnost Siemens proto zaplatila vnitrostátnímu maďarskému orgánu jím vrácenou část sankce. Odmítla ovšem vrátit tu částku, kterou poukázal společnosti Siemens příslušný maďarský orgán na pokrytí úroků. Vnitrostátní orgán se nicméně logicky domáhal vrácení i této částky, a to pomocí žaloby na vydání bezdůvodného obohacení. Protože ovšem měla společnost Siemens sídlo v jiném členském státě, nežli ve kterém jí byla uložena sankce, bylo třeba vyřešit, který soud bude příslušný k rozhodnutí o žalobě na vydání bezdůvodného obohacení. Vnitrostátní orgán se domníval, že by měl být aplikován čl. 5 odst. 3 nařízení č. 44/2001, podle kterého ve věcech týkajících se deliktní nebo kvazideliktní odpovědnosti je příslušný soud podle místa, kde došlo nebo může dojít ke škodné události. Naopak společnost Siemens se domnívala, že by měl být aplikován čl. 5 odst. 1 nařízení č. 44/2001, podle kterého může být osoba, která má bydliště na území některého členského státu, žalována v jiném členském státě, pokud předmět sporu tvoří smlouva nebo nároky ze smlouvy, u soudu místa, kde závazek, o nějž se jedná, byl nebo měl být splněn. Právní posouzení celé záležitosti tak záviselo na tom, zdali je možné považovat bezdůvodné obohacení za věc týkající se deliktní nebo kvazideliktní odpovědnosti. Generální advokát Wahl přitom dospěl k závěru, že žaloba na vydání bezdůvodného obohacení nepředstavuje věc týkající se deliktní nebo kvazideliktní

[628] Obecně k problematice rozdílu mezi právě na náhradu újmy a právem na vydání bezdůvodného obohacení viz ELIÁŠ, Karel. BOHUMIL, Havel. BEZOUŠKA, Petr et al. *Občanské právo pro každého*. Praha. Wolters Kluweč, 2014, s. 291-292.

odpovědnosti. Své závěry opřel o *inter alia* skutečnost, že vydání bezdůvodného obohacení není založeno na existenci újmy, jak bylo připomenuto výše.[629]

Jakkoliv pochopitelně není možné závěry učiněné GA Wahlem v případu *Siemens* vztahovat automaticky i na závěry plynoucí z rozhodnutí ve věci *Masdar*, srovnání obou závěrů je možné se ubránit jenom stěží. Vždyť přeci samotný čl. 268 SFEU, o který by se dle názoru SDEU měla opírat žaloba na vydání bezdůvodného obohacení, jasně mluví o pravomoci SDEU pouze ve vztahu k těm sporům, ve kterých se jedná o náhradu újmy. V rámci odborného diskurzu přitom není sporu, že podstata samotného bezdůvodného obohacení spočívá na absenci vzniku újmy, jak bylo zdůrazněno shora. Snaha SDEU subsumovat žalobu na vydání bezdůvodného obohacení pod čl. 268 proto působí nepřesvědčivě a je třeba ji číst spíše jako snahu vybruslit ze skutečnosti, že svým rozhodnutím ve věci *Masdar* Soudní dvůr vlastně nepřijatelným způsobem novelizoval (dotvořil) primární právo. Tato novelizace přitom není vhodná jenom s ohledem na to, že procesní právo je právem veřejným, což se zdůrazňovalo v přecházejícím textu. Rozporná se jeví rovněž s představou, podle které jsou pány smluv pouze členské státy a jenom jim proto náleží pravomoc měnit obsah primárního práva.

Nyní se ve světle výše provedené úvahy nabízí otázka, proč se Soudní dvůr k něčemu podobnému uchýlil, tj. proč vytvořil zvláštní žalobní typ, jehož existence nemá oporu v textu primárního práva. Opověď na tuto otázku leží v právní úpravě samotné mimosmluvní odpovědnosti EU. Konkrétněji je nezbytné o žalobě na vydání bezdůvodného obohacení uvažovat v kontextu judikatury Soudního dvora EU, která se týká možnosti odpovědnosti EU při neexistenci protiprávního (ne)jednání EU. Někteří zástupci odborného diskurzu totiž do tohoto procesního institutu vkládali (a vkládají) naděje, podle kterých by mohla žaloba na vydání bezdůvodného obohacení vyvážit jinak velmi přísný přístup SDEU.[630] Tento názor je ovšem nutné odmítnout minimálně v tom rozsahu, v jakém je tento koncept použit pouze v těch případech, kdy k bezdůvodnému obohacení na straně EU dojde. Jestliže ovšem porušení unijního práva ze strany EU k bezdůvodnému obohacení nepovede, institut bezdůvodného obohacení zjevně svůj ochranný potenciál proti případnému jednání EU pochopitelně ztrácí.

---

[629] Viz stanovisko GA Wahla ve věci rozsudku ze dne 28. července 2016, Siemens, C-102/15, ECLI:EU:C:2016:225, body 55-75. Dlužno poznamenat, že samotný Soudní dvůr se bohužel k těmto úvahám generální advokáta nevyjádřil. Viz rozsudek ze dne 28. července 2016, Siemens, C-102/15, ECLI:EU:C:2016:607.

[630] V podrobnostech k bezdůvodnému obohacení v právu EU viz WILLIAMS, Rebecca. *Unjust Enrichment and Public Law*. Oxford: Hard Publishing, 2010, s. 207 a n. a GUTMAN, Kathleen. The non-contractual liability of the European Union: principle, practice and promise. In: *Research Handbook on EU Tort Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 33 a n. Dále Viz TJEPKEMA, Michiel. Between equity and efficiency: the European Union's no-fault liability. *Review of European Administrative* l*aw*. 6/2013, s. 7-37.

Navíc z hlediska praktického platí, že doposud se žádnému žalobci nepodařilo v řízení o vydání bezdůvodného obohacení uspět.[631]

Lze proto uzavřít, že samotná žaloba na vydání bezdůvodného obohacení nemůže sama o sobě plně saturovat restriktivní přístup Soudního dvora EU k hmotněprávním podmínkám vzniku odpovědnosti EU za újmu. V tomto ohledu nezbývá nežli si povzdechnout nad tím, že SDEU neváhal projevit značnou odvahu a vyložil čl. 268 SFEU dosti kreativně (odbornému diskurzu a vnitrostátnímu chápání navzdory), avšak stejnou odvahu (alespoň prozatím) neprojevil v kontextu odpovědnosti EU při neexistenci protiprávnosti.

4.4. Dílčí závěry

Není pochyb o tom, že žaloba na náhradu újmy představuje jeden z klíčových nástrojů, který má za úkol přispět k dosažení účinné soudní ochrany jednotlivců v rámci unijního práva.[632] V této souvislosti je nezbytné připomenout, že v předcházejícím textu byla analyzována judikatura, dle které je třeba považovat žalobu na náhradu újmy za unikátní nástroj soudní ochrany. Platí totiž, že zatímco žaloba na neplatnost a žaloba na nečinnost směřují k nápravě protiprávnosti právně závazného aktu nebo toho, že takový akt nebyl přijat, předmětem žaloby na náhradu újmy je odškodnění újmy vyplývající z protiprávního aktu nebo jednání přičitatelnému jednomu z orgánů nebo institucí EU. Na druhou stranu nelze tento nástroj vnímat zcela izolovaně, neboť i pro unijní procesní právo je vlastní zásada zákazu zneužití práva.

Účelem této práce není rozebírat v detailu zákoutí unijního procesního práva (jakkoliv jsou tato zákoutí zajímavá). Příslušné normy procesního práva proto byly probrány jen v náznaku a s ohledem na potřeby samotného textu, který osciluje okolo otázky, jaké procesní prostředky unijní právo zná s ohledem na vymáhání mimosmluvní odpovědnosti a zdali tyto prostředky jsou dostatečně efektivní. Koneckonců platí, že samotné hmotné právo může být jakkoliv skvělé a dokonalé, avšak absentují-li nástroje k zajištění jeho účinného vymáhání, je toto hmotné právo pouhou neživou chimérou.

Prvně v souvislosti s procesní úpravou vymáhání náhrady újmy způsobené EU musí být konstatováno, že dotčená právní úprava představuje standardní právní úpravu správního soudnictví, jak je známa z vnitrostátních právních řádů. *Leitmotivem* této právní úpravy je zajištění efektivity samotného soudního řízení, a to dokonce i za cenu omezené přívětivosti vůči

[631] Viz rozsudek ze dne 11. prosince 2013, EMA, T-116/11, ECLI:EU:T:2013:634, body 282-290. Rozsudek ze dne 6. října 2015, Technion, T-216/12, ECLI:EU:T:2015:746, body 103-105.

[632] Přičemž takto byla chápána v rámci odborného diskurzu od samotného počátku. Viz STUART, Mackenzie. The non-conctractual liability of the European Economic Community. *Common Market Law Review*, 12/1975, s. 494.

jednotlivcům. Jistě i unijní procesní právo zná prostředky, kterak vyrovnávat nerovnosti ve společnosti a zajistit právo na účinnou soudní ochranu (resp. přístup k soudu).[633] To však nic nemění na tom, že zpravidla platí, že pokud se chce jednotlivec domoci náhrady újmy, jež mu byla způsobená EU, musí si na své náklady obstarat advokáta, který musí pod ztrátou hrozby sporu sepsat takové podání, jež bude ctít zásadu koncentrace řízení a zároveň se mu musí podařit unést důkazní břemeno. Navíc nad žalobcem vždy visí pověstný Damoklův meč nákladů řízení. Jistě není možné význam dotčené procesní úpravy přeceňovat; koneckonců unijní procesní právní úprava se nijak nevymyká standardům moderního správního soudnictví, jak bylo zdůrazněno shora.[634] Nicméně společně s restriktivním pojetím hmotněprávních podmínek může (a s největší pravděpodobností se tak děje) tato právní úprava přispívat k relativně malému počtu žalob na náhradu újmy, které jsou každý rok podávány.[635] Jistě by bylo lze přitom uvažovat o nastavení příznivějších podmínek (např. v podobě prolomení přiznávání náhrady nákladů podle zásady úspěchu ve věci; vždyť přeci orgány EU disponují dostatečným personálním zázemím a veřejnými prostředky, které jí umožňují zajištění efektivního soudního zastupování EU již v rámci jejich běžné úřední činnosti).

Dále rovněž i rámci procesněprávní úpravy se projevují ochranářské snahy Soudního dvora EU. Je sice pravdou, že unijní soudy překonaly své původní závěry, které omezovaly meritorní přezkum žalob na náhradu újmy (judikatura *Plaumann*), a tendují k chápání žaloby na náhradu újmy jako samostatného procesního prostředku (judikatura *Cantina* a *Holcim*), avšak děje se tak za současného rigidního trvání na formálně odděleném projednávání jednotlivých nároků (judikatura *Gascogne*). V tomto ohledu přitom platí, že pokud by se postupem času podařila prosadit větší míra flexibility a pokud by byl SDEU schopen a ochoten přiznávat náhradu újmy ve vhodných a účelných případech i v rámci jiných řízení (např. pomocí moderace uložené sankce), bylo by to jedině dobře. Důslednější prosazování stáré římské zásady „*da mihi factum, dabo tibi ius*“, by unijnímu procesnímu právu určitě prospělo. Z analyzovaných rozsudků Soudního dvora EU je sice zřejmá snaha spíše meritorně přezkoumávat nežli odmítat z procesních důvodů (judikatura *Reynolds* a *Arizmendi*), avšak větší míra flexibility by v přístupu SDEU neuškodila.

S výše uvedeným poněkud kontrastuje přístup Soudního dvora EU k otázce bezdůvodného obohacení. V této věci naopak SDEU neváhal projevit flexibilitu značnou (judikatura *Masdar*),

[633] Viz čl. 174 Jednacího řádu Tribunálu.

[634] Zajímavou analýzu dotčené právní úpravy v kontextu čl. 47 LZPEU (tj.v kontextu práva na spravedlivý proces) lze nalézt v díle STRAND, Magnus. *The Passing-On Problem in Damages and Restitution under EU Law*. Op. cit., s. 71-75

[635] V průměru se jedná přibližně o 16 žalob ročně.

a to dokonce za cenu jasného rozporu s ustálenými doktrinálními názory (jak plyne z judikatury *Siemens*). Prozatím tento koncept vyvádí z míry spíše teoretiky nežli praktiky, neboť fakticky se nikdy nikomu nepodařilo v rámci řízení o žalobě na vydání bezdůvodného obohacení uspět. Rovněž nelze pominout, že tento žalobní typ by mohl alespoň částečně přispět k změkčování dosti přísné judikatury ve věci hmotněprávních podmínek mimosmluvní odpovědnosti EU. Nicméně teoretické výhrady, jakkoliv pádné, v posledku nevedou k popření závěru, podle kterého by měla i v rámci unijního práva existovat možnost domoci se vydání bezdůvodného obohacení. Daleko lépe by ovšem bylo tuto otázku upravit v samotném textu unijního práva, dojde-li kdy k jeho novelizaci.

5. Mimosmluvní odpovědnost ve vybraných členských státech[636]

Oblast mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné je fascinujícím právním problém. Jak prokázala na analýze právní úpravy Anglie a Německa M. Künnecke, je tato oblast o to zajímavější, že v sobě rovněž zahrnuje propojování soukromého a veřejného práva.[637] Jak je patrné z části druhé věnované současnému stavu odborné debaty, v posledních několika desetiletích se těšil fenomén odpovědnosti moci veřejné za újmu zvláštní pozornosti komparativního právního diskurzu.[638] Mimoto ovšem stála odpovědnost moci veřejné i ve středu pozornosti vnitrostátních zákonodárců,[639] kteří svoji činností reagovali mimo jiné i na vliv unijních soudů, jež přišly se zásadní doktrínou odpovědnosti členských států za porušení unijního práva.[640] Svůj vliv měla pochopitelně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který se otázce náhrady újmy věnoval v kontextu čl. 41 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.[641]

Jak bylo zdůrazněno v předcházejícím textu, mimosmluvní odpovědnost EU se nevyvíjela zcela izolovaně. Naopak, mimosmluvní odpovědnost EU se již od počátku vyvíjela v úzké návaznosti na chápání odpovědnosti moci veřejné za újmu v právních řádech jednotlivých členských států EU. Lze proto říci, že pro posouzení správnosti a vhodnosti konstrukce právního institutu odpovědnosti za újmu způsobenou mocí veřejnou (tj. EU) a vymáhání této náhrady má zvláštní význam komparace právních řádů jednotlivých členských států EU.[642] Koneckonců argumenty z oblasti srovnávací právní vědy byly pro Soudní dvůr EU klíčové, když např. odmítl ve věci *FIAMM* možnost odpovědnosti EU za legislativní činnost.

---

[636] V souvislosti s touto kapitolou by mělo být zdůrazněno několik skutečností. Předně text této kapitoly je úmyslně pojat velmi stručně. Není cílem následujících řádků vyčerpávajícím způsobem popsat vnitrostátní úpravu vybraných členských států, nýbrž toliko poukázat na základní parametry jejich právní úpravy a blíže rozebrat témata, která jsou z hlediska zpracovávaného problému obzvláště důležité. Text se proto zvláště zaměřuje na problematiku náhrady újmy způsobené nikoliv protiprávním jednáním.

[637] Viz KÜNNECKE, Martina. *Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison*. Op. cit., s. 173.

[638] V podrobnostech viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 1 a n. Z této citované publikace také bylo primárně vycházeno při zpracovávání této kapitoly.

[639] V této souvislosti lze přimenout např. český zákon z roku 1998 o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

[640] Viz rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, Francovich, C-6/90, ECLI:EU:C:1991:428.

[641] V podrobnostech viz FENYVES, Attila a Walter BERKA et al. *Tort law in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*. Boston: De Gruyter, 2011.

[642] V souvislosti s komparací vybraných právních řádů členských států EU nelze neupozornit na starší (ale stále zajímavou a podnětnou) studii Benátské komise „Report on the effectiveness of national remedies in respect of excessive length of proceedings". Online dostupné na http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)036rev-e.

Následující řádky jsou proto věnovány právě analýze vybraných právních řádů z hlediska odpovědnosti za protiprávní činnost (resp. nečinnost), jakož i odpovědnosti moci veřejné v případě neexistence přičitatelné protiprávnosti. Poznatky vyplývající z provedené analýzy jednotlivých právních řádů jsou komparovány (stručně) na konci této části. Dále pak jsou tyto poznatky použity rovněž v závěrech vyplývajících z této práce, kde jsou vztaženy *mutatis mutandis* na judikaturu SDEU. Pro úplnost budiž poznamenáno, že výběr států byl proveden tak, aby byl vytvořen co možná nejplastičtější obraz právní úpravy náhrady újmy a jejího vymáhání Evropské unii.[643] Vybrané státy tak reprezentují členy bývalého východního bloku (Česká republika), dále tradiční kontinentální právní systém s dlouhou a nepřerušenou tradicí odpovědnosti státu za újmu (Francie, Itálie, Německo), jakož i stát *common law* (Anglie).[644] Státy jsou řazeny v abecedním pořádku. V neposlední řadě pak je nezbytné z hlediska terminologického upozornit, že veřejnou mocí je nutno rozumět takovou moc, jež přímo či zprostředkovaně rozhoduje autoritativně o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci a na jejichž vůli obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí. Veřejná moc se dělí na moc státní, kde se odpovědnost připíná ke státu, a na výkon pravomocí svěřených zákonem do samostatné působnosti územním samosprávným celkům, které jsou v jejich rámci samostatně odpovědnými subjekty. Protože ovšem názvosloví stran státní moci není ve všech rozebíraných státech jednotné, pracuje následující text s širším pojmem veřejná moc, i když se vlastně soustředí zejména na odpovědnost státu. [645]

[643] Komparaci všech členských států EU nebylo možné na tomto místě provést z důvodu nezbytného rozsahu. Už tak se zde uvedené srovnání omezuje na nejnutnější konstatování. Navíc je otázkou, zdali by vzhledem k výsledkům zde provedené komparace přineslo zkoumání i dalších právních řádů členských států nějak zásadně odlišné poznatky.

[644] Bez zajímavosti rovněž není, že vybrané státy a jejich právní řády jsou dosti odlišné, co se týče fungování soudnictví a jeho efektivity. Tak v případě Anglie platí, že průměrná délka soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů v soutěžně-právních věcech (v prvním stupni) je jedna z nejkratších v EU (Anglie, resp. Velká Británie, dokonce v této oblasti vykazuje vůbec nejlepší výsledky z celé EU). Francie se řadí k evropskému průměru. Naopak Německo a Česká republika patří mezi státy, kde je průměrná délka soudního přezkumu vůbec nejdelší. V podrobnostech viz Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The 2018 EU Justice Scoreboard, s 17. Online dostupné na: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1289593_cs.

[645] Tak např. v případě Anglie je lépe mluvit o odpovědnosti Koruny (nikoliv státu). V podrobnostech viz AALTO, Pekka. *Public liability in EU law*. Op. cit., s. 13. Dále k tomu viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s 855-857.

5.1. Mimosmluvní odpovědnost orgánů veřejné moci v Anglii

Podobně jako v jiných státech EU, se i v Anglii opírala právní úprava odpovědnosti moci veřejné[646] za újmu o starou zásadu týkající se imunity státu. Dle této zásady platí, že moc veřejná nemůže způsobit újmu (ang. *The Crown can do no wrong*).[647] V roce 1866 nicméně horní komora Parlamentu Spojeného království, Sněmovna lordů (ang. *House of Lords*), rozhodla a zásadu imunity veřejné moci prolomila.[648] Nicméně až zákon z roku 1947 umožnil podávat žaloby proti orgánům veřejné moci, zejména orgánům ústřední státní správy.[649] Jak bude rozpracováno níže, od té doby se problematika mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné v anglickém právu dynamicky vyvíjela, mimo jiné i pod vlivem Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i pod vlivem unijního práva.

5.1.1. Stručné shrnutí základních východisek

Pro anglický právní řád je charakteristická zásada vlády práva (ang. *rule of law*). To ve vztahu k mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné v posledku znamená, že i ona podléhá „běžným zákonům aplikovaným běžnými soudy, ledaže by zde existovaly legitimní důvody, proč by tomu tak nemělo být".[650] Z hlediska odpovědnosti za újmu způsobenou orgány moci veřejné proto platí, že tato se v zásadě řídí stejnými pravidly, jako odpovědnost jednotlivců.

---

[646] V případě anglického právního řádu, není dělící linie mezi odpovědností mocí veřejné a odpovědností osob soukromého práva zcela jasná a zřetelná. V tomto ohledu hraje zvláštní roli otázka vymezení orgánů moci veřejné. Pro účely odpovědnosti plynoucí z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod definuje orgán moci veřejné čl. 6 HRA. Z judikatury anglických soudů se pak podává, že právní režim odpovědnosti za újmu (se všemi svými zvláštnostmi) se vztahuje na moc veřejnou pouze potud, pokud jako moc veřejná jedná. V tomto ohledu se odkazuje na zprávu vypracovanou zvláštní komisí zřízenou za účelem reformy anglického právního řádu. Viz The Law Commission. *Remedies against public bodies*. S. 43-44. Online dostupné na: http://www.lawcom.gov.uk/app/uploads/2015/04/Remedies_Public_Bodies_Scoping.pdf.

[647] Jakkoliv se v rámci anglického právního diskurzu vedou debaty stran toho, co vlastně tato zásada znamená, přičemž tento text se v tomto ohledu dopouští vulgarizace, je dobré zdůraznit, že tato zásada bezprostředně souvisí s latinskou maximou: „*Quando Jus Domini Regis Et Subditi Concurrunt, Jus Regis Praeferri Debet Definition*.". Ve své podstatě se nejedná o to, že by král byl neomylný, nýbrž o to, že král jedná při výkonu svého úřadu vždy z pozice svého majestátu, resp. z pozice moci veřejné (a nikoliv jako soukromá osoba), přičemž proti královskému majestátu není možné vést soudní řízení (resp. se domáhat náhrady újmy). V podrobnostech viz BROOM, Herbert. *A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated*. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2000, s. 52 a n.

[648] Viz rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 30. června 1866, Mersey Docks and Harbour Board Trustees v Gibbs, L.R. 1 H.L. 93.

[649] Jednalo se o zákon *Crown Proceedings Act*. Do té doby bylo nicméně praxí vyplácet náhradu újmy *ex gratia*. V podrobnostech CAROLL, Alex. *Constitutional and Administrative Laws*. Person Education Limited: Harlow, 2003, s. 236-43.

[650] V podrobnostech se odkazuje na práci anglického historika Alberta Venn Dicey. Viz DICEY, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Online dostupné na: http://www.constitution.org/cmt/avd/law_con.htm. Dále viz CORNFORD, Tom. *Towards a Public Law of Tort*. London: Routledge, 2008 (zejm. kapitoly 1 a 2).

Hmotněprávní podmínky vzniku odpovědnosti za újmu jsou tak vázány na spáchání tzv. *tort* (tj. deliktu v občanskoprávním slova smyslu).[651] Dále vyjma zvláštních právních režimů (o nichž bude pojednáno níže) existuje ještě jeden specifický (i když ne zcela mimořádný) případ mimosmluvní odpovědnosti, kdy vznik odpovědnosti orgánů moci veřejné je vázán na splnění podmínek zvláštního zákona na ochranu základních práv (angl. *Human Rights Act*, dále jen „HRA")[652]. Tento zákon zakotvuje rovněž zvláštní právní úpravu v oblasti náhrady újmy způsobené porušením lidských práv, a to zejména s ohledem na závazky, které pro Velkou Británii (resp. Anglii) vyplývají z Úmluvy.[653]

Shora naznačená zásada rovnosti před právem (ang. *equality before the law*) se ovšem ve skutečnosti neuplatňuje v případě odpovědnosti moci veřejné za způsobenou újmu zcela bezvýjimečně. V prvé řadě existuje zvláštní delikt, jehož spáchání sice souvisí s výkonem veřejné moci, avšak moci veřejné není protiprávní jednání s tímto deliktem související přičitatelné. Protiprávní jednání je tak přičitatelné toliko jednající osobě (tj. úředníkovi), nikoliv státu.[654]

Z judikatury anglických soudů je rovněž možné dovodit jejich snahu poskytnout žalovaným orgánům jistou úroveň ochrany, zejména ve vztahu k jejich prostoru k uvážení. Jinými slovy řečeno, jakkoliv bylo výše řečeno, že osoby soukromého práva by měly odpovídat za stejných podmínek, jako moc veřejná, ve skutečnosti jsou anglické soudy ve vztahu k moci veřejné o poznání shovívavější. Na druhou stranu v některých případech je možné přiznat náhradu újmy plnící represivní funkci (ang. *punitive damages*) i v těch případech, kde by to nebylo v čistě soukromoprávní věci možné.

Pokud bylo shora uvedeno, že hmotněprávní režim odpovědnosti moci veřejné se v anglickém právu řídí pravidly soukromého práva, v zásadě totéž platí i pro právní úpravu

---

[651] V podrobnostech viz TURNER, Chris. *Unlocking Torts – Second Edition*. Oxon: Routledge, 2014, kapitola 1. Dále viz rozhodnutí X (Minors) v Bedforshire County Council [1995] 2 AC 633. V tomto rozsudku soud judikoval, že veřejné orgány odpovídají za stejných podmínek jako jednotlivci. Dále pak že náhrady újmy je možné se domáhat pouze v těch případech, kdy porušená norma měla za cíl přiznat práva jednotlivcům, přičemž pokud byly veřejné orgány nadány prostorem k uvážení, odpovídají za případné porušení práva pouze tehdy, pokud zjevně a závažně překročily meze svého uvážení.

[652] Není bez zajímavosti, že v samotné Anglii je již delší dobu plánováno nahradit tento zákon (tj. *Human Rights Act*) zákonem jiným. Tyto úvahy byly ovšem s ohledem na probíhající tzv. Brexit prozatím uloženy „k ledu". Více viz např. článek *Will the Human Rights Act be scrapped?* Online dostupný na http://www.theweek.co.uk/63635/will-the-human-rights-act-be-scrapped.

[653] Viz čl. 6 odst. 1 zákona o lidských právech (*Human Rights Act*).

[654] Jedná se o delikt *misfeasance in public office.* V podrobnostech viz CHAMBERLAIN, Erika. *Misfeasance in a Public Office*. Toronto: Thomson Reuters, 2016, s. 83 a n., kde autorka pojednává o deliktu *misfeasance in public office* z pohledu teoretického, jakož i z pohledu kanadského právního řádu a států Commonwealth.

vymáhání těchto nároků. Žalobci tak mají k dispozici standardní paletu žalobních prostředků jako v případě náhrady újmy způsobené osobami soukromého práva.[655] Na druhou stranu možnost přijmout soudní příkaz (ang. *injuction*) je ve vztahu k moci veřejné (resp. Koruně) v anglickém právu vyloučena.[656] To ovšem neplatí, pokud vyplývá hmotněprávní základ nároku z práva unijního.[657]

5.1.2. Odpovědnost za protiprávní jednání

Podmínky vzniku mimosmluvní odpovědnosti orgánů moci veřejné byly v případě anglického právního řádu formovány zejm. judikaturou, jakkoliv je třeba připustit, že i zákonodárce zde sehrál určitou roli (např. v případě formulování zvláštních odpovědnostních režimů). V tomto ohledu anglické právo – zjednodušeně řečeno - stanoví, že orgány moci veřejné jsou za způsobenou újmu odpovědné, pokud se dotčený orgán dopustil (zaviněné) protiprávnosti,[658] vznikla újma a existuje zde příčinná souvislost mezi vzniklou újmou a protiprávností.[659] Co se samotné protiprávnosti týče, osoba domáhající se náhrady újmy vůči moci veřejné musí prokázat buď, že moc veřejná se dopustila nedbalosti (ang. *negligence*), nebo že se dopustila nepřípustného zásahu (ang. *nuisance*), nebo porušení zákonem uložené povinnosti (ang. *breach of statutory duty*), popř. zneužití úřední moci (ang. *misfeasance in public office*).

Crown proceeding Act z roku 1947 v čl. 2 stanoví, že moc veřejná odpovídá za újmu způsobenou orgány nebo úředníky za stejných podmínek, jako by odpovídaly plně svéprávné fyzické osoby. V anglickém správním právu platí, že dotčené jednání správy je protizákonné, pokud je v rozporu s právním řádem nebo pokud je stiženo procesní vadou. Zvláštní kategorií vad vedoucích k protizákonnosti jednání veřejné správy pak tvoří kategorie nikoliv rozumného jednání. S ohledem na zkoumané téma je významné, že samotná procesní vada nebo rozpor s právním řádem automaticky nezakládají zavinění na straně veřejné správy. Je třeba totiž vždy brát v úvahu, zda se dotčené protiprávnosti nedopustila veřejná správa s přihlédnutím ke všem okolnostem – vulgárně řečeno – *bona fide*. Lze si představit situaci, kdy by se dané

[655] V podrobnostech HARPWOOD, Vivienne. *Modern tort law*. Cavendish Publishing: 2003, s. 371 a n.

[656] Viz čl. 21 *Crown Proceedings Act*. Dlužno poznamenat, že tento zákaz se nepoužije v případě rozhodování o soudní přezkumu. Viz rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 27. července 1993, M., 1994, 1 AC 377.

[657] V této věci se odkazuje na článek *INTERIM MEASURES IN EC LAW: Towards a Complete and Autonomous System of Provisional Judicial Protection before National Courts?* autora Sergio Ariel Apter, který je online dostupný na https://www.ejcl.org//72/abs72-1.html.

[658] Jak bude pojednáno dále v textu, zavinění je téměř vždy vyžadováno.

[659] Viz KÜNNECKE, Martina. *Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison*. Berlin: Springer, 2007, s. 173 a n.

protiprávnosti dopustila jakákoliv běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa, pročež samotné jednání veřejné správy nemůže být bráno za zaviněné.[660] V tomto ohledu hraje zvláštní význam test racionality, jak byl judikován ve slavném případě Wednesbury. Tento test racionality spočívá v tom, že veřejná správa se chová nikoliv rozumně, pokud by si stejně nepočínala jakákoliv běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa.[661]

K jednotlivým shora uvedeným druhům deliktů pak lze uvést následující.

Nedbalostní delikt vyžaduje povinnost péče na straně veřejné správy, porušení této povinnosti, vznik újmy a příčinnou souvislost mezi tímto porušením a vznikem újmy. Z judikatury anglických soudů lze dovodit, že v některých případech byly ochotné poskytnout ochranu veřejným zájmům na úkor zájmu jednotlivce na náhradu újmy. Anglické soudy tak např. přiznaly ochranu zájmům na ochraně veřejných rozpočtů a naopak brojily proti ohrožení výkonu veřejné moci. Jakkoliv proto platí, základní premisa, dle které moc veřejné odpovídá v anglickém právu za stejných podmínek jako osoby soukromého práva, ve skutečnosti to zcela neplatí ve vztahu k nedbalostním deliktům.[662] V anglickém právu se rovněž vyvinula celá řada situací, kdy anglické soudy nepřiznávají náhradu újmy a chrání efektivní výkon veřejné správy. Tak moc veřejná nemusí být shledána nutně odpovědnou, pokud nejedná *ultra vires*.[663] Stejně tak moc veřejná požívá ochrany při rozhodování v rámci jí svěřeného prostoru k uvážení. Jakkoliv není úplně zřejmý vztah mezi jednotlivými rozhodnutími, zjednodušeně platí, že pokud se někdo chce domáhat náhrady újmy, soud nejprve zkoumá, jestli je žaloba projednatelná (tj. zdali se nedotýká oblasti tvorby politik, které jsou ze soudního přezkumu vyjmuty). Dále pak musí soud zkoumat, zdali zde byla povinnost péče ze strany moci veřejné, přičemž při posuzování této otázky soud zkoumá, zdali zde byl prostor pro uvážení, přičemž pokud zde

[660] Viz rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 22. října 1984, Council of Civil Service Unions, AC 374.

[661] V podrobnostech (zejm. k rozdílu mezi principem proporcionality a nikoliv rozumného výkonu veřejné správy) ELLIS, Evely et al. *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*. Oxford: Hard Publishing, 1999, s. 59 a n. V tomto ohledu je rovněž nezbytné zdůraznit, že v anglickém právu platí, že za nedbalostní delikt je možné přiznat náhradu újmy pouze tehdy, pokud má pachatel zvláštní povinnost péče ve smyslu předcházení způsobené újmy. Platím přitom, že není možné dovodit tuto zvláštní povinnost, pokud nebylo možné s rozumnou mírou pravděpodobnosti předpokládat vznik újmy, neexistoval zde blízky vztah mezi škůdcem a poškozeným a v neposlední řadě pokud by nebylo správné a spravedlivé povinnost péče přiznat. Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 135.

[662] V anglickém právu se dodnes vedou spory, do jaké míry jsou výjimky judikované ve prospěch veřejné správy kompatibilní s tradičním pojetím odpovědnostního deliktu. V podrobnostech BOOTH, Cherie a Dan SQUIRES. *The Negligence Liability of Public Authorities.* Oxford: Oxford University Press, 2006, kap. IV.

[663] Viz rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 24. února 1994, X a další, 2 AC 633. V podrobnostech CRAIG, Paul. Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review. *The Cambridge Law Journal*. 1/1998, s. 63-90.

prostor k uvážení byl, je třeba zodpovědět, zdali by se stejného porušení dopustila jakákoliv běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa.[664]

Porušení zákonné povinnosti je v anglickém právním řádu chápáno jako samostatný delikt, který je odlišný od shora zmiňovaného nedbalostního deliktu. Anglické právo tak nepovažuje jakékoliv porušení právního řádu za projev zaviněného (alespoň nedbalostního) jednání.[665] Samotné porušení norem právního řádu ovšem nestačí k tomu, aby byla přiznána náhrada újmy. Tento odpovědnostní režim je totiž omezen smyslem a účelem dotčené (tj. porušené) právní normy. Aby bylo možné přiznat náhradu újmy, musí být totiž prokázáno, že smyslem porušené právní normy bylo přiznat ochranu jednotlivcům (kterým újma vznikla) a dále pak poskytnout náhradu újmy jako opravný prostředek v případě porušení dotčené normy.[666]

Zneužití úřední pravomoci je deliktem, ke kterému může dojít toliko při výkonu veřejné správy. Podmínkou pro jeho spáchání je úmyslné způsobení újmy nebo úmyslné zjevné překročení úřední pravomoci. Odpovědným za tento delikt může být pouze konkrétní jednající úředník, přičemž zprostředkovaně může být odpovědná i veřejná moc.[667]

Přiznaná náhrada újmy má zpravidla kompenzační charakter, existuje zde možnost přiznat náhradu újmy plnící represivní funkci (ang. *punitive damages*).[668] V tomto ohledu je zajímavé, že anglické právo spojuje jeden z případů, kde je možné přiznat náhradu újmy plnící represivní funkci, čistě s odpovědností moci veřejné. Jedná se o případ, kdy se státní zaměstnanec dopustí opresivní, arbitrární nebo protiústavní činnosti.[669] Dále je možné přiznat náhradu újmy plnící represivní funkci v těch případech, kdy škůdce se dopustil jednání, které vyústilo ve vznik újmy, s úmyslem obohatit se ve výši přesahující vzniklou újmu. V tomto případě se jedná o standardní důvody pro přiznání náhrady újmy plnící represivní funkci. Jakkoliv není užití tohoto důvodu vyloučeno ani v neprospěch moci veřejné, ve skutečnosti k tomu v praxi v zásadě nedochází.[670]

Konečně zvláštní kategorii tvoří otázka náhrady újmy při porušení základních práv garantovaných Úmluvou. Dle HRA totiž platí, že každý jednotlivec má právo na náhradu újmy, pokud došlo k protiprávnosti porušující Úmluvou chráněná práva. Jakkoliv v anglickém právním řádu není jasně vymezen vztah odpovědnosti dle HRA a obecného režimu odpovědnosti, v rámci

[664] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 138-141.
[665] Na rozdíl od některých jiných právních řádů *common law* systému (jako např. kanadské právo).
[666] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 137.
[667] Tamtéž.
[668] Pokud je jeden ze zde popsaných důvodů pro přiznání sankční náhrady újmy naplněn, přizná se náhrada i takovéto újmy. Otázka odpovědnosti v zastoupení (ang. *vicarious liability*) zde nehraje roli. Viz rozhodnutí Odvolacího soudu ze dne 20. prosince 2006, Rowlands, EWCA Civ 1773.
[669] V podrobnostech KOZIOL, Helmut a Vanessa WILCOX et al. *Punitive Damages: Common Law and Civil Law Perspectives*. Wien: Springer, 2009, s. 7-53.
[670] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 132.

odborného diskurzu existuje shoda na tom, že odpovědnost dle HRA je subsidiární k obecnému režimu odpovědnosti moci veřejné za újmu.[671]

5.1.3. Odpovědnost při neexistenci protiprávnosti

Problematika objektivní odpovědnosti moci veřejné je v anglickém právu dlouhodobě debatována. Část této debaty je inspirována francouzskou právní úpravou, [672] část se opírá o doporučení Výboru ministrů Rady Evropy.[673] Obecně vzato nicméně platí, že anglické právo přiznává možnost odpovědnosti moci veřejné bez protiprávnosti toliko výjimečně (to pochopitelně neplatí v případech vymezených judikaturou SDEU a ESLP).[674] Navíc moc zákonodárná a moc soudní se v rámci anglického právního systému tradičně těší velké imunitě s ohledem na možnou náhradu újmy.[675] Anglický zákonodárce spíše volí cestu odškodňování pomocí zvláštních zákonů. V anglickém právním řádu tak existuje zvláštní zákon umožňující odškodnit oběti nukleárních zařízení,[676] dále napravit újmu utrpěnou v souvislosti s povinným očkováním[677] nebo povinnou porážkou nakažených zvířat[678]. Dále existuje právní úprava, která umožňuje odškodnit oběti trestných činů.[679] V neposlední řadě pak anglické právo upravuje i náhrady v případě vyvlastnění.[680]

5.2. Mimosmluvní odpovědnost orgánů veřejné moci v České republice

Následující řádky jsou věnovány problematice mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné, tak jak je zakotvena v českém právním řádu. Právní řád České republiky řeší tyto otázky nejednotně, aniž by formuloval obecné zásady a východiska, jak bude rozebráno podrobně níže.[681] S jistou mírou zjednodušení ovšem lze říci, že české právo omezuje odpovědnosti moci veřejné pouze na situace, kdy zde existuje nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. Specifické případy, kdy se zákonodárce domnívá, že by mělo dojít k odškodnění určitých skupin osob, jsou pak upraveny ve zvláštní právní úpravě.

---

[671] Tamtéž, s. 145.
[672] Viz CORNFORD, Tom. *Towards a Public Law of Tort*. Op. cit., kap 5 a 9.
[673] Viz doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (84) 15 o odpovědnosti moc veřejné.
[674] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 148.
[675] Tamtéž, s. 147.
[676] Viz Nuclear Installations Act z roku 1965.
[677] Viz Vaccine Damage Payments Act z roku 1979.
[678] Viz Animal Health Act z roku 1981.
[679] Viz Criminal Injuries Compensation Act z roku 1995.
[680] Viz Acquisition of Land Act z roku 1981 a Land Compensation Act z roku 1961.
[681] Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. Op. cit., s. 601.

5.2.1. Stručné shrnutí základních východisek

Ustanovení § 92 československé Ústavy z roku 1920 stanovilo, že stát ručí za újmu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci. Odpovědnost za újmu ovšem byla omezena na ty případy, kdy tak stanovil výslovně zákon. V této souvislosti budiž zdůrazněno, že žádný zvláštní zákon o odpovědnosti moci veřejné nikdy přijat nebyl, pročež dovodily prvorepublikové soudy, že stát za újmu neodpovídá.[682]

V současnosti je ústavněprávním základem pro náhradu újmy způsobené mocí veřejnou čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Toto ustanovení stanoví, že každý má právo na náhradu újmy způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.[683]

Česká teorie a doktrína nemá jasno v tom, zda jde o subjektivní právo veřejné, i když převažující část teorie i praxe podřazuje odpovědnost státu pod občanskoprávní odpovědnost.[684] Koneckonců samotný vnitrostátní zákon upravující odpovědnost moci veřejné za újmu stanoví subsidiární použití občanského zákoníku i pro odpovědnostní režim moci veřejné.[685] Na druhou stranu z judikatury Ústavního soudu plyne, že právo na náhradu újmy je třeba v rámci českého právního řádu považovat více než za "prostý" soukromoprávní nárok jednotlivce vůči státu a že si zákonodárce při nedostatku veřejnoprávního pojetí deliktní odpovědnosti v ČR toliko vypomáhá existujícími instituty soukromoprávními.[686] Lze proto uzavřít, že právo na náhradu újmy způsobené mocí veřejnou se v rámci českého právního řádu nachází v poněkud schizofrenním postavení, kdy je sice možné jej považovat z hlediska teoretického za veřejné subjektivní právo, avšak zároveň je toto právo podrobeno soukromoprávnímu režimu.

Podrobnosti o právní úpravě odpovědnosti za újmu způsobenou mocí veřejnou stanoví v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod zákon.[687] V současnosti je to zákon

---

[682] Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 29. prosince 1926, sp. zn. Rv I 641/26, Vážný 6646.

[683] V podrobnostech viz WAGNEROVÁ, Eliška. ŠIMÍČEK, Vojtěch. LANGÁŠEK, Tomáš a Ivo POSPÍŠIL et al. *Listina základních práv a svobod*. *Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, komentář k čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

[684] Viz FIALA, Josef et al. *Občanské právo hmotné*. Praha: Masarykova univerzita, 2002, s. 378. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 642/05, ECLI:CZ:US:2007:4.US.642.05.1.

[685] Viz § 26 OdpŠk. V podrobnostech VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 221-258

[686] Viz nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 10/11, ECLI:CZ:US:2011:Pl.US.10.11.1.

[687] Listina základních práv a svobod tak nechává vnitrostátnímu zákonodárci poměrně široký prostor k přijetí konkrétní úpravy, kterou by se měl režim odpovědnosti moci veřejné řídit. Na druhou stranu je třeba říci, že tento prostor není zcela bezbřehý, neboť jak judikoval Ústavní soud ČR: „[…] *zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže nárok na náhradu škody* […] *zcela anulovat (negovat), a tím tedy ústavně*

č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) (dále jen „*OdpŠk*“). Tento vnitrostátní zákon přitom upravuje jak hmotněprávní podmínky vzniku odpovědnosti, tak i procesněprávní aspekty.

5.2.2. Odpovědnost za protiprávní jednání

Česká právní úprava obecně požaduje pro přiznání nároku na náhradu újmy způsobené mocí veřejnou vznik újmy, nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup a příčinnou souvislost mezi vzniklou újmou a nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Jak bylo potvrzeno českým Ústavním soudem, tento typ odpovědnosti je odpovědností objektivní (tj. odpovědností za výsledek). Forma zavinění ze strany moci veřejné tak nehraje roli.[688] Zároveň se jedná o odpovědnost absolutní, neboť se této odpovědnosti nelze zprostit (OdpŠk nestanovuje žádné liberační důvody).

V českém právním řádu platí, že stát odpovídá za jednání všech svých orgánů, ať už spadají do moci zákonodárné, výkonné či soudní, pokud se dopustí nezákonnosti či nesprávného úředního postupu při výkonu veřejné moci. Kromě odpovědnosti státní zákonodárce konstruuje i zvláštní právní režim pro odpovědnost samosprávy.[689]

Pokud jde o odpovědnost za nezákonné rozhodnutí, moc veřejná podle české právní úpravy odpovídá za nezákonné rozhodnutí soudní i správní. Podmínkou přípustnosti žaloby na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím je ovšem zrušení nebo změna individuálního správního aktu z důvodu jeho nezákonnosti (popř. nepřezkoumatelnosti).[690]

I přes shora deklarovanou absenci liberačních důvodů nelze přehlédnout, že OdpŠk v některých případech omezuje odpovědnost státu i při splnění všech shora uvedených podmínek. Jedná se např. o situace zavinění obžalovaného na vzetí do vazby, odsouzení nebo uložení ochranného opatření a dále pak o situace tzv. odklonu v řízení a dalších důvodů zastavení trestního stíhání.[691]

---

zaručené základní právo, byť toliko v určitých případech, popřít […]“. Viz nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01, ECLI:CZ:US:2002:Pl.US.18.01.1.

[688] Viz nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2003, sp. zn. III. ÚS 124/03, ECLI:CZ:US:2003:3.US.124.03. Naopak regresivní nárok vůči těm, kteří se dopustili nesprávného úředního postupu nebo vydali nezákonné rozhodnutí, je již spjat se zkoumáním zavinění. Srov. § 18 OdpŠk.

[689] Srov. § 3 OdpŠk.

[690] Viz § 12 OdpŠk. V podrobnostech VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Op. cit., s. 133-144.

[691] Viz § 12 OdpŠk. V podrobnostech VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Op. cit., s. 133-144.

5.2.3. Odpovědnost při neexistenci protiprávnosti

Jak už bylo řečeno shora, odpovědnost podle OdpŠk je konstruována jako absolutní a objektivní. Ke vzniku odpovědnosti tak není vyžadováno zavinění na straně jednající veřejné moci. Nicméně český právní řád nezná obecný mechanismus, který by umožňoval přiznat náhradu újmy při absenci protiprávnosti. České právo zná pouze legislativní řešení tohoto problému, jako např. v případě náhrady poskytované pokud dojde k vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva.[692]

5.3. Mimosmluvní odpovědnost orgánů veřejné moci ve Francii

Ve Francii byl z hlediska odpovědnosti moci veřejné za újmu vývoj specifický, neboť zde existovala zvláštní právní úprava, např. v podobě koncepce tzv. veřejných služeb (fr. *services publiques*), v jejichž případě se odpovědnost moci veřejné přiznávala. Naopak pro akty mocenské (fr. *actes de la puissance publique*) se odmítala.[693] Pozdější vývoj pak byl zásadně ovlivněn myšlenkou rovnoměrného rozvržení veřejných břemen (fr. *l'égalité des charges publiques*).[694] V obecné rovině pak platí, že francouzská koncepce mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné je založena na představě, že je možné se domoci náhrady újmy především v těch případech, kdy došlo k protiprávnosti na straně moci veřejné. Jak bylo ovšem naznačeno již shora, tento princip je doplněn dokonce i režimem odpovědnosti v těch případech, kdy se sice moc veřejná protiprávnosti nedopustila, avšak zároveň se vzhledem k individuálním okolnostem případu jeví jako přiměřené náhradu újmy poskytnout.

5.3.1. Stručné shrnutí základních východisek

Problematika mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné (fr. *responsabilité administrative*) se možná poněkud překvapivě opírá zejména o bohatou judikaturu francouzských správních

[692] Základní mantinely zde vymezuje čl. 11odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Zajímavé je, že v teorii je povinnost státu odškodnit vyvlastněného vlastníka spojována s principem rovnoměrného rozvržení veřejných břemen. Viz WAGNEROVÁ, Eliška. ŠIMÍČEK, Vojtěch. LANGÁŠEK, Tomáš a Ivo POSPÍŠIL et al. *Listina základních práv a svobod*. *Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, komentář k čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Dalším typickým příkladem v tomto ohledu může být § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dle této právní úpravy platí, že vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva k pozemku nebo stavbě byla územním opatřením o stavební uzávěře omezena a byla mu tím způsobena majetková újma, náleží náhrada. V podrobnostech LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*. 13-14/2018, s. 499 a n.

[693] Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. Op. cit., s. 602.

[694] Jak o tom již v roce 1923 referuje J. Matějka. Viz MATĚJKA, Jan. *Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci*. Praha, 1923.

soudů, jakkoliv je Francie známá jako země *droit écrit* zaslíbená.[695] Není bez zajímavosti, že zpočátku se systém odpovědnosti moci veřejné opíral o stejnou zásadu, o jakou se opírá anglický právní řád, tj. král nemůže způsobit újmu (fr. *le Roi ne peut mal faire*).[696] V období starého režimu (fr. *ancien régime*) tak požívala moc veřejná (tj. král) imunity. Toto velmi restriktivní pojetí (z pohledu jednotlivců), přetrvávalo i v 19. století, když část VI. francouzské Ústavy z roku VIII. stanovila, že je možné se domáhat náhrady újmy proti orgánům moci veřejné a proti úředníkům jenom pokud to schválí Státní rada (fr. *Conseil d'État*).[697]

Zásadní změny v koncepci mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné pak přineslo až rozhodnutí Kompetenčního tribunálu (fr. *Tribunal des Conflits*) v roce 1873 v případu Blanco.[698] V tomto slavném rozhodnutí francouzský soud odmítl aplikovat na problematiku mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné normy soukromého práva,[699] přičemž judikoval, že odpovědnost moci veřejné není ani obecná ani absolutní (fr. *cette responsabilité n´est ni général ni absolue*). Soud tak zdůraznil potřebu rozlišovat odpovědnost moci veřejné a odpovědnost soukromých osob, a to s ohledem na legitimní veřejné zájmy, resp. potřebu zvažovat a poměřovat dopady na jednotlivce a dopady na legitimní zájmy státu.[700] Na druhou stranu judikoval pravomoc správních soudů rozhodnout o otázkách náhrady újmy v těch případech, kdy je tato újma způsobena osobami zaměstnanými veřejnou správou (fr. *d´ouvriers employés par la administration*). Rozhodnutím ve věci Blanco tak byla započata nová éra v chápání odpovědnosti moci veřejné ve francouzském právu.[701]

---

[695] Francie v tomto ohledu představuje určitou výjimkou v porovnání s ostatními vnitrostátními právními řády. Naopak se v tomto ohledu podobá přístupu unijního práva, kde je konstrukce mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné vystavěna na judikatuře soudů. Viz v podrobnostech OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 863.

[696] V podrobnostech SOULIER, Gérard. Réflexions Sur l'Evolution et l'Avenir du Droit de la Responsabilité de la Puissance Publique. *Revue du Droit Public*. 1969, 1039-1043.

[697] Za dobu platnosti Ústavy z roku VIII. se objevil jenom jediný případ kdy francouzská Státní rada schválila žalobu proti úředníkovi. V podrobnostech OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 156-157.

[698] Viz rozhodnutí Kompetenčního soudu ze dne 8. února 1873, Blanco, D 1873.3.17. V podrobnostech ANDENAS, Mads a Duncan FAIRGRIEVE. *Judicial Review in International Perspective*. Tha Hague: Kluwer Law International, 2000, sv. 2, s. 335 a n.

[699] Konkrétně ustanovení čl. 1382, 1383 a 1384 francouzského občanského zákoníku *(*fr. *Code civil*).

[700] V této souvislosti budiž zdůrazněno, že francouzské soudy se tradičně spíše vyhýbají „politizaci" svého rozhodování a se snaží striktně držet argumentů opírajících se o platné právo. V podrobnostech OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 161-162 a odkazy na literaturu tam uvedené.

[701] Zásada neodpovědnosti moci veřejné pak byla opuštěna v rozhodnutí francouzské Státní rady v roce 1905, které se týkal muže neúmyslně postřeleného policistou. Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 10. únovra 1905, Tomaso Grecco, D 1906.3.81.

V současnosti se tak odborný diskurz shoduje na tom, že mimosmluvní odpovědnost moci veřejné ve Francii je orientována značně ve prospěch jednotlivců.[702] Jedinou větší oblastí, v rámci které se veřejné moc doposud těší značným imunitám, je oblast tzv. vládních aktů (fr. *actes de gouvernement*). Veřejná správa v tomto slova smyslu neodpovídá za újmu způsobenou v souvislosti s mezinárodními vztahy,[703] a dále pak v souvislosti s úpravou vztahů moci výkonné a zákonodárné,[704] jakož i v případě opatření přijatých za účelem ochrany francouzských státních občanů a jejich majetku v zahraničí[705].

V neposlední řadě pak, jak bylo zdůrazněno shora, již v případě Blanco judikovala francouzská Státní rada, že mimosmluvní odpovědnost moci veřejné není možné konstruovat tak, aby – vulgárně řečeno - byla ohrožena akceschopnost veřejné správy. V této souvislosti lze odkázat rovněž na slavné stanovisko vládního komisaře (fr. *Commissaire du Gouvernement*)[706] M. Riveta, podle kterého není možné připustit ohrožení udržování pořádku v ulicích policejními silami hrozbou komplikovaných soudních řízení.[707] Stejně tak je možné v judikatuře francouzských soudů dohledat obavy z finančních dopadů v případě příliš extenzivního (ve prospěch jednotlivců) pojetí mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné.[708] Tento argument se ovšem neprosadil a byl odmítnut.[709] Stejně tak je možné v judikatuře francouzských soudů nalézt úvahy, že důležitý je i charakter samotné škody. Tak v případě Kechichian vládní komisař A. Seban ve svém stanovisku zdůraznil, že čistě ekonomická újma by neměla před soudy požívat

[702] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 157 a odkazy na literaturu tam uvedené. Dlužno poznamenat, že na tomto pozitivním (z hlediska jednotlivců) přístupu se podepsala rovněž i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 28. června 2002, *Magiera*, č. 239575. Toto rozhodnutí bylo přijato do značné míry jako reakce na rozhodnutí ESLP ve věci *Kudła*. Viz rozhodnutí ESLP ze dne 26. října 2000, Kudła proti Polsku, č. 30210/96. Dále viz SZENTE, Zoltán a Konrad LACHMAYER. *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Comparision.* London: Routledge, 2017, s. 49. Dále k rozhodnutí *Magiera* viz BONICHOT, Jean-Claude. La réparation du délai excessif de jugement devant les juridictions de l'Union. *AJDA*. 12/2014, s. 686.

[703] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 29. října 1954, Taurin, Recueil Lebon, s. 566. Imunita moci veřejné je nicméně pojímána značně restriktivně, pročež je možné domoci se náhrady újmy způsobené uzavřenou mezinárodní smlouvou. Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 30. března 1966, Compagnie Générale d´Energie Radio-électrique, Recuel Lebon, s. 257. Vstřícný postoj francouzských soudů k nárokům jednotlivců dále dokumentuje např. rozhodnutí Státní rady ze dne 3. července 1998, Bitouzet, Recueil Lebon, s. 288.

[704] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 20. února 1989, Allain, Recueil Lebon, s. 60.

[705] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 2. března 1966, Dame Cramencel, Recueil Lebon, s. 157.

[706] Vládní komisař vystupuje v rámci řízení před francouzskou Státní radou v obdobné pozici jako generální advokáti u soudního dvora. Jedná se nicméně o historický název. V současnosti tato pozice nese název *rapporteur public*. V podrobnostech LE GOFF, Robert. Le commissaire du gouvernement est mort, vive le commissaire! *AJDA*. 22/2006, s. 1210-1212.

[707] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 162.

[708] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 29. března 2000, Assistance Publique-Hopitaux de Paris.

[709] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 30. listopadu 2001, *Kechichian*.

tak vysokou míru ochrany jako újma nemajetková.[710] Dovodit ovšem, že by francouzské soudy bránily moc veřejnou na úkor nároků jednotlivců domáhajících se náhrady újmy, možné není. Koneckonců ve většině těchto případů byly argumenty vedoucí k restriktivnímu výkladu odpovědnosti moci veřejné odmítnuty. Na druhou stranu je třeba mít tato východiska na paměti, neboť tyto úvahy jistě hrály svoji roli při konstruování relativně složitého systému odpovědnosti, kde v některých případech je vyžadován vyšší standard protiprávnosti. Jak bude v podrobnostech rozebráno níže, shora uvedené standardy tak tvoří výchozí bod pro potřeby dalšího zkoumání mimosmluvní odpovědnosti ve francouzském právním řádu.

5.3.2. Odpovědnost za protiprávní jednání

Francouzská právní úprava obecně požaduje pro přiznání nároku na náhradu újmy způsobené mocí veřejnou vznik újmy, *faute* (tj. zavinění/pochybení) a příčinnou souvislost mezi vznikem újmy a *faute*. Dlužno poznamenat, že jakákoliv protiprávnost představuje – zjednodušeně řečeno - *faute*. Na druhou stranu v některých případech je možnost domoci se náhrady újmy omezena požadavkem kvalifikovaného zavinění (resp. protiprávnosti), tzv. *faute lourde*. V neposlední řadě pak hmotněprávní podmínky odpovědnosti moci veřejné se rovněž liší v závislosti na tom, zdali byla újma způsobena správním aktem nebo zásahem.

Co se zavinění týče, historicky francouzská judikatura pracovala s několika pojmy: *faute grave*, *faute manifeste et d'une particulière gravité*, *faute d'une gravité exceptionnelle* a *faute lourde*. Nicméně od roku 1962 se uplatňují toliko dva standardy: *faute lourde* a *faute simple*.[711] Dále francouzské správní soudy na přelomu tisíciletí poněkud ustoupily od užívání standardu *faute lourde*.[712] V současnosti je tak standard *faute lourde* používán francouzskými soudy jako nástroj pro ochranu prostoru k uvážení. Naopak *faute simple* je užíváno mnohem více, přičemž *faute simple* se rozumí jakákoliv protiprávnost přičitatelná veřejné moci. Platí proto, že např. samotným zrušením správního aktu je dána *faute* nutná k přiznání náhrady újmy. Standardu *faute simple* se tak užívá např. v případě odpovědnosti moci veřejné za výkon policejních pravomocí, v oblasti sociálních služeb, imigrace nebo vzdělávání. Standardu *faute lourde*, tj. kvalifikované protiprávnosti, se užívá např. v případě výkonu dohledových pravomocí.[713]

[710] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 163.
[711] Viz rozhodnutí Conseil d'État Husson-Chiffre ze dne 21. prosince 1962.
[712] Viz CHAPUS, René. *Droit administratif général*. Paris: LGDJ, 2001, s. 1303 a n. Dále viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 165.
[713] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 166-168.

Francouzské právo rozlišuje mezi *faute* (tj. pochybením) přičitatelným konkrétní úřední osobě (*faute personnelle*) a pochybením, které je přičitatelné orgánu samotnému, neboť vzniklo neosobně ryze v rámci činnosti konkrétního orgánu (*faute de service*). Toto rozlišování má přitom zásadní význam pro stanovení hmotněprávních podmínek odpovědnosti moci veřejné.[714]

V případě pochybení úřední osoby (fr. *faute personnelle*) se jedná o takové pochybení, které vzniklo nikoliv neosobně v rámci činnosti konkrétního orgánu. Jedná se vlastně o faktickou činnost, které se dopustila úřední osoba (fr. *agissements*). V těchto případech není zpravidla pochybení vázáno na protiprávnost, nýbrž jej francouzské soudy posuzují s ohledem na okolnosti jednoho každého případu. Stran pochybení úřední osoby a pochybení samotných orgánů by mělo být řečeno, že francouzské soudy postupem času velmi rozvolnily rozdíly mezi pochybením úřední osoby a pochybením konkrétního orgánu. Stalo se tak s ohledem na potřebu chránit jednotlivce, kterým byla újma způsobena, neboť úřední osoby nemusejí vždy disponovat dostatečnými prostředky, aby byly schopné náhradu újmy pokrýt. Typický je v tomto rozsudek ve věci *Epoux Lemonnier*. V této kauze starosta města organizoval střeleckou soutěž, aniž by zároveň byla přijata dostatečná bezpečností opatření. Vzhledem k tomu, že jednal z pozice starosty města, byla za újmu odpovědná moc veřejná.[715] Později bylo francouzskými soudy konkretizováno, že jakákoliv újma, která souvisí (jakkoliv) s činností veřejného orgánu, je újma moci veřejné přičitatelná.[716]

Konečně ústřední zásadou francouzského správního práva je právo na řádnou správu. V tomto slova smyslu proto se v rámci francouzské právní úpravy objevují myšlenky, že je třeba zkoumat odpovědnost moci veřejné z toho hlediska, zdali by se dotčené újmy dopustila jakákoliv běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa. [717] Tento standard řádné správy má svůj význam v případě pochybení úřední osoby (fr. *faute personnelle*), stejně jako v případě pochybení konkrétního orgánu (fr. *faute de service*).

---

[714] V podrobnostech viz PAILLET, Michel. *La faute du service public en droit administratif français*. Paris, 1980. V této souvislosti je nicméně třeba zdůraznit, že francouzské právo neobsahuje přesnou a jasnou definici *faute de service*. Je tak vlastně věcí soudů, aby s ohledem na okolnosti konkrétního případu stanovily, zda se o *faute de service* jedná, či nikoliv. To je také předmětem odborné kritiky. Viz heslo *faute de service* v *Répertoire de la Responsabilité de la Puissance Publique*. Paris: Dalloz.

[715] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 28. července 1918, Epoux Lemonnier. Rec. Lebon s. 761.

[716] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 12. března 1975, *Pothier*. Dále viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 167.

[717] Tamtéž, s. 164.

5.3.3. Odpovědnost při neexistenci protiprávnosti

Odpovědnost moci veřejné za nikoliv protiprávní jednání je ve francouzském právu spojena s dvěma principy - principem porušené rovnosti nesení veřejných břemen (fr. *rupture devant l'égalité des charges publiques*) a s principem rizika.

K principu rovnosti v rámci nesení veřejných břemen lze uvést, že tento byl dovozen z čl. 13 Deklarace práv člověka a občana (fr. *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) z roku 1789. Tento princip tak byl vlastně dovozen z představy, podle které by daňová zátěž měla dopadat na všechny subjekty stejně. Pokud tedy někdo nesl nepřiměřeně velkou zátěž uloženou mu veřejným břemenem, mělo by se mu dostat spravedlivé náhrady újmy, kdy tato náhrada bude nesena z veřejných rozpočtů, tj. z kapes daňových poplatníků, což povede k nastolení rovnováhy (na nesení břemene se tak budou podílet všichni skrze svou daňovou povinnost). Tato zásada se uplatní dokonce i ve vztahu k legislativní činnosti. Původně sice v rámci francouzského právního řádu převládl názor, podle kterého není možné přiznat náhradu újmy za legislativní činnost.[718] Nicméně tento názor byl v roce 1938 překonán v případě *La Fleurette*.[719] Moc veřejná je v těchto případech ovšem odpovědná pouze za zvláštní a specifickou újmu, přičemž poškozený musí být dostatečně individualizován. Tyto podmínky jsou vykládány natolik přísně, že od roku 1938 bylo jenom několik málo žalobců úspěšných, pokud se dovolávali náhrady újmy v rámci tohoto odpovědnostního režimu.[720] Samotný případ *La Fleurette* tvoří spíše výjimku. V této věci se jednalo o to, že zákonem bylo zakázáno užít název „*crème*" pro všechny výrobky, které nebyly vyrobeny pouze z mléka. Společnost La Fleurette v této souvislosti byla nucena ukončit výrobu jednoho svého produktu, což bylo považováno za příliš zatěžující, přičemž poškození (výrobci) byli dostatečně identifikováni.

V rámci francouzské právní úpravy byla rovněž dovozena odpovědnost za újmu způsobenou mezinárodními smlouvami. Stalo se tak v případě *Gardedieu*. Tento právní režim se vyvinul v návaznosti na judikaturu SDEU a doktríny odpovědnosti členských států za újmu způsobenou jednotlivcům porušením unijního práva,[721] přičemž je vnímán jako zvláštní forma odpovědnosti bez existence protiprávnosti navazující na odpovědnost za porušení rovnosti při ukládání veřejných břemen. Možné je jí vnímat i jako zcela samostatný druh odpovědnosti (vedle odpovědnosti za újmu způsobenou protiprávností a odpovědnosti za újmu při absenci

[718] Neboť parlament se těší suverenitě.
[719] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 14. ledna 1938, La Fleurette.
[720] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 171.
[721] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 8. února 2007, Gardedieu, č. 279522. V podrobnostech BAGIŃSKA, Ewa et al. *Damages for Violations of Human Rights*. Heidelberg: Springer, 2016, s. 78 a n.

protiprávnosti).[722] Pro přiznání odpovědnosti za újmu způsobenou mezinárodními smlouvami francouzské právo vyžaduje, aby mezinárodní závazek nebo zákon, jimž se ve Francii ratifikuje, odpovědnost výslovně nevylučoval a dále aby v příčinné souvislosti s dotčenou mezinárodní smlouvou vznikla újma, která je abnormální.[723]

Další oblastí, kde se objevuje uplatňování principu rovnosti nesení následků činnosti veřejné moci, jsou situace, kdy moc veřejná něco neučiní. Typicky se jedná o případy, kdy moc veřejná např. nezajistí řádnou ochranu vlastnických práv[724] nebo výkon rozhodnutí[725]. Náhrady újmy je rovněž možné se domoci v těch případech, kdy moc veřejná nezajistila průchodnost veřejných komunikací (např. z důvodu stávky).[726]

Co se principu rizika týče, tento princip se opírá o představu, podle které některé činnosti moci veřejné jsou spojeny s abnormálním rizikem způsobení újmy jednotlivcům. Klasickým příkladem je rozhodnutí ve věci *Regnault-Desroziers*. V rámci tohoto rozsudku byla moc veřejná shledána odpovědnou za újmu způsobenou výbuchem armádního střeliva, tj. byla zde dovozena odpovědnost za zvláštní a specifickou újmu v souvislosti s rizikem způsobeným veřejnou mocí.[727] Jiným příkladem může být situace, kdy je způsobena újma jednotlivcům v souvislosti se zákonným zásahem policie (např. v důsledku použití střelné zbraně). Dále může být moc veřejná zodpovědná za újmu způsobenou uprchlými odsouzenými, popř. mentálně postiženými jedinci ze státem provozovaných zařízení.[728] V neposlední řadě pak se objevují příklady odpovědnosti moci veřejné za absence protiprávnosti v oblasti medicínského práva. Tato odpovědnost je blíže upravena zákonem z roku 2002.[729] Nicméně podobně jako v případě porušení rovnosti při zatížení veřejnými břemeny i v případě principu rizika platí, že jenom nemnoho žalobců je v těchto věcech úspěšných.[730]

---

[722] I když je třeba připustit, že část odborného diskurzu i tento odpovědnostní režim spojuje se zaviněním. Viz MALÍŘ, Jan. Odpovědnost veřejné moci za porušení mezinárodních závazků v českém právu aneb mezi tím, co je, a tím, co není. Op. cit., s. 677.

[723] V podrobnostech MALÍŘ, Jan. Odpovědnost veřejné moci za porušení mezinárodních závazků v českém právu aneb mezi tím, co je, a tím, co není. *Právník*. 8/2018, s. 674-677.

[724] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 30. listopadu 1923, Couitéas. V podrobnostech OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 172.

[725] Dlužno poznamenat, že dle francouzského práva platí, že moc veřejná nemusí zajistit výkon rozhodnutí (aniž by se dopustila protiprávnosti) v těch případech, kdy výkon rozhodnutí by závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo bezpečnost.

[726] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 4. října 1978, Société Linie.

[727] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 28. března 1919, Regnault-Desroziers.

[728] Viz rozhodnutí Státní rady ze dne 13. července 1967, Département de la Moselle.

[729] Viz CARDIN, Helene. The Law of March 4, 2002 Dubbed the „Kouchner Law". *Les Tribunes de la Santé*. 1/2014, s. 27-33.

[730] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 172-173.

5.4. Mimosmluvní odpovědnost orgánů veřejné moci v Itálii

Problematika mimosmluvní odpovědnost moci veřejné je v Itálii (ostatně jako všude jinde) dlouhodobě v odborných kruzích debatována,[731] přičemž tato debata je namnoze spojena s otázkami vztahu soukromého a veřejného práva (resp. práva civilního a správního), jakož i s otázkou jurisdikce soudů.[732] V italském právu se již od devatenáctého století vedly odborné disputace, zdali je možné odpovědnost orgánů moci veřejné za újmu podrobit právnímu režimu, kterým se řídí osoby soukromého práva.[733]

Aplikovat normy soukromého práva i na otázku náhrady újmy způsobené orgány moci veřejné se sice mohlo zdát jako očividné v době, kdy právnímu řádu vládl kodex občanského práva hmotného, tj. občanský zákoník (it. *Codice civile*),[734] avšak postupem času bylo stále více zjevné, že odpovědnost moci veřejné s sebou přináší potřebu řešení specifických problémů, na které nemá soukromé právo odpovědi. Nakonec se ovšem v italském právním řádu definitivně prosadil právní názor, dle kterého se i na odpovědnost moci veřejné užije obecný právní režim zakotvený v soukromém právu. Tento závěr byl přitom zejména podpořen snahou, aby v italském právním řádu neexistovala „bílá místa“, tj. aby nedocházelo k situacím, kdy by byla odpovědnost orgánů moci veřejné vyloučena pouze s odkazem na absentující relevantní právní úpravu.[735]

5.4.1. Stručné shrnutí základních východisek

Mimosmluvní odpovědnost je v italském občanském zákoníku upravena v Knize IV, Části IX – O deliktech (it. *Dei fatti illeciti*), čl. 2043.[736] Text tohoto ustanovení je namnoze obecný. Toto ustanovení se proto tak vztahuje na jakoukoliv újmu způsobenou úmyslně nebo z nedbalosti (it. *qualunque fatto doloso o colposo*) jakékoliv jiné osobě (it. *cagiona ad altri*). V případě

[731] Z mnoha prací lze upozornit např. na LAZARI, Antonion. *Modelli e paradigmi della responsabilità dello Stato*. Torino: G. Giappichelli, 2005. Dále pak CARANTA, Roberto. *La responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione: sistemi e tecniche*. Giuffrè, 1993. TORCHIA, Luisa. *Lezioni di diritto amministrativo progredito*. Il Mulino, 2012.

[732] V podrobnostech viz TORCHIA, Luisa. *Lezioni di diritto amministrativo progredito*. Op. cit., kap. VI.

[733] Viz COMPORTI, Gian Domenico. *Torto e contratto nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni*. Torino: G. Giappichelli, 2003, s. 49 a n.

[734] Italský občanský zákoník byl přijat 16. března 1942 a nahradil starší právní úpravu z roku 1865, která byla překladem napoleonského kodexu. V podrobnostech viz FERRI, Giuseppe. Del codice civile, della codificazione e di altre cose meno commendevoli. Il Foro Italiano. 69, s. 34-39. K vztahu právního režimu odpovědnosti orgánů moci veřejné za újmu a právní úpravy občanského práva hmotného viz SANTILLI, Marina. *Il diritto civile dello Stato. Momenti di un itinerario tra pubblico e privato*. Pisa: A. Giuffrè, 1985.

[735] V tomto ohledu se proto zdála ideální obecná úprava obsažená v občanském zákoníku. OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 252 a n.

[736] V podrobnostech se odkazuje na komentářovou literaturu k tomuto ustanovení. Viz dvoudílná práce GABRIELLI, Enrico. *Commentario del codice civile. Dei fatti illeciti*. Torino: UTET giuridica, 2011.

italského právního řádu je ovšem třeba upozornit na specifikum, které spočívá v důsledném rozlišování mezi subjektivními právy (it. *diritti soggettivi*) a legitimními zájmy (it. *interessi legittimi*)[737], mezi které se řadí i právo na ochranu před nikoliv řádnou veřejnou správou.[738] Právě tento rozdíl z počátku bránil dosažení stavu plně účinné soudní ochrany proti veřejné správě, kdy italské soudy judikovaly, že porušení legitimních zájmů nezakládá právo na náhradu újmy,[739] což se rovněž zdálo být v rozporu s unijním právem.[740] Navíc se na výkladu institutu odpovědnosti za újmu způsobenou orgány moci veřejné zásadně podepsala i úprava správního soudnictví, která díky své nepropracovanosti a nedomyšlenosti bránila postupnému rozvoji v této oblasti (ve smyslu ochrany jednotlivců a jejich subjektivních práv).[741] V tomto ohledu se italská právní úprava podobá české právní úpravě, kdy rozhodování otázek náhrady újmy způsobené orgány moci veřejné spadá do jurisdikce obecných civilních soudů,

[737] V italském právu hrají legitimní zájmy a jejich ochrana významnou roli, neboť jednotlivci mají právo na náhradu újmu v případě porušení jejich legitimních zájmů pouze v tom případě, kdy jejich legitimní zájem není v konfliktu s výkonem (legitimním) pravomocí veřejné správy v rámci vymezeného prostoru k uvážení. Zároveň ovšem platí, že výkon pravomocí v rámci vymezeného prostoru k uvážení musí být vždy v souladu se zásadou legitimních očekávání. Typickým příkladem legitimních zájmů v tomto slova smyslu jsou autorizace, koncese, licence atp. Ve všech těchto případech je tak možné pouze domoci se nezákonnosti napadeného správního aktu, nikoliv náhrady újmy. V podrobnostech GARRI, Francesco a Guglielmo, GARRI. *La responsabilità civile nella pubblica amministrazione*. Torino: UTET giuridica, 2007, s. 10 a n.

[738] V rovině ústavního práva je rozdíl mezi subjektivními právy a legitimní zájmy dobře patrný z čl. 24 italské ústavy, která zakotvuje, že každý se může domáhat soudní ochrany za účelem ochrany jeho práva a legitimních zájmů (it. *tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*). Dále pak z čl. 103 italské ústavy, podle kterého Státní rada a jiné orgány správního soudnictví mají pravomoc poskytovat ochranu proti veřejné správě legitimním zájmům a, ve specifických oblastech upravených výslovně právem, také subjektivních práv (it. *Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi*). V neposlední řadě pak i z čl. 113 italské ústavy, ze které plyne, že proti právním aktům veřejné správy je soudní ochrana subjektivních práv a legitimních zájmů vždy přípustná (it. Contro gli atti della pubblica amministrazione e`sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa). V podrobnostech k výkladu italské ústavy se odkazuje na komentář k jednotlivým ustanovením a odkazy na literaturu uvedenou v díle BARTOLE, Sergio a Roberto BIN. *Commentario breve alla costituzione*. CEDAM, 2008.

[739] V podrobnostech CASETTA, Elio. *Compendio di diritto amministrativo*. Giuffrè, 2011, s. 202 a n.

[740] Iracionalita italské právní úpravy byla zvláště zjevná v případě porušení norem soutěžního práva, kdy možnost domoci se náhrady újmy byla odvislá od osoby škůdce. Tak například protisoutěžní chování na pracovním trhu zakládalo právo na náhradu újmy pouze v těch případech, kdy takto protisoutěžně jednajícím subjektem byl soukromoprávní subjekt. Viz LIBERATI, Alessio. *Il risarcimento del danno cagionato dalla pubblica amministrazione*. CEDAM, 2005, s. 595 a n. Úplně prvním případem, kdy došlo k prolomení principu, podle kterého veřejné moc neodpovídá za újmu způsobenou porušením legitimních zájmů, byla transpozice čl. 2 odst. 1 směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, kdy podle tohoto ustanovení měly členské státy povinnost přiznat náhradu újmy osobám poškozeným protiprávním jednáním (tj. v případě porušení pravidel zadávání veřejných zakázek).

[741] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 253.

přičemž správní soudy rozhodují převážně otázky spojené s ochranou před nezákonnými správními akty.[742] Navíc pro italský právní řád je rovněž typický značně extenzivní výklad pojmu *acta iure imperii*, tj. situací kdy moc veřejná (resp. stát) jedná jako suverén a požívá proto imunity.[743]

Co se samotné otázky mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné za újmu týče, ústavněprávní základ se nachází v čl. 28 italské ústavy, podle kterého platí, že státní zaměstnanci a veřejné orgány odpovídají v souladu s normami trestního, civilního a správního práva za porušení práv a povinností. V těchto případech se civilní odpovědnost vztahuje rovněž na stát a orgány moci veřejné.[744] Toto pravidlo tak potvrzuje shora uvedené, tj. že i na odpovědnost orgánů moci veřejné se vztahuje soukromoprávní normy, ledaže by zvláštní zákon stanovil jinak.[745]

Shora zmiňovaný výklad italských vnitrostátních předpisů, podle kterého se není možné domoci náhrady újmy způsobené orgány moci veřejné v případě porušení tzv. legitimních zájmů, přehodnotil italský Nejvyšší soud až v roce 1999.[746] Lze proto uzavřít, že v současnosti se italský právní režim odpovědnosti moci veřejné za újmu (ať již z pohledu hmotněprávní, ale i z pohledu procesněprávního), v mnohém podobá režimu, kterému podléhají osoby soukromého práva.

---

[742] Viz TORCHIA, Luisa. Lezioni di diritto amministrativo progredito. Op. cit., s. 158.

[743] K acta iure imperii, acta iure gestionis a jejich odlišení viz NOVÝ, Zdeněk. Imunita státu a uznání a výkon rozhodčího nálezu v mezinárodní investiční arbitráži. *Právní rozhledy*. 5/2015, s. 166 a n. K této problematice v kontextu italského právního řádu viz CARANTA, Roberto. La responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione: sistemi e tecniche. Op. cit., s. 12 a n.

[744] It. *i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, se condo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilita` civile si estende allo Stato e agli enti pubblici*. V podrobnostech viz komentář k čl. 28 v BARTOLE, Sergio a Roberto BIN. *Commentario breve alla costituzione*. Op. cit.

[745] Není bez zajímavosti, že samotný čl. 28 italské ústavy je kritizován pro svoji vágnost, kdy je chápán toliko jako ústavněprávní potvrzení odpovědnosti moci veřejné. V této souvislosti budiž připomenuto, že v roce 1948, tj. rok po vzniku italské ústavy, byl odmítnut zákon, který měl upravit právě otázky mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné. Podle tohoto zákona měla moc veřejná odpovídat ve všech případech, kdy došlo k porušení zákona. Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 254-255.

[746] Viz rozsudek italského Nejvyššího soudu ze dne 22. července 1999, č. 500. Toto rozhodnutí také potvrdilo, že podmínkou přípustnosti žaloby na náhradu újmy není předchozí podání žaloby na zneplatnění právního aktu, kterým měla být újma způsobena. Z odborné literatury k tomuto rozsudku např. CASTRONOVO, Cosi. L'interesse legittimo varca la frontiera della responsabilità civile. *Europa e diritto privato*. Riviste, 1999, s. 1262 a n. Zároveň budiž zdůrazněno, že na tomto rozhodnutí je rovněž značně patrný vliv unijního práva. V podrobnostech GRECO, Guido. Interesse legittimo e risarcimento dei danni: crollo di un pregiudizio sotto la pressione della normativa europea e dei contributi della dottrina. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*. 5/1999, s. 1126-1131. Unijní právo mělo rovněž značný vliv na příslušnou procesní úpravu. Viz rozhodnutí italské Státní rady (Cons Stato, Ad Plen) ze dne 30. dubna 2000, č. 1.

5.4.2. Odpovědnost za protiprávní jednání

Podle některých italských autorů, odpovědnosti moci veřejné v sobě zahrnuje problémy, které není možné vyřešit pomocí norem práva soukromého.[747] Buď, jak buď, z relevantní judikatury italských soudů je patrné, že si při svém rozhodování (jakkoliv se formálně vždy ve svém odůvodnění opíraly o normy hmotného a procesního práva) byly velmi dobře vědomy nutnosti poskytnout přiměřenou ochranu moci veřejné, tak aby nebyla zcela paralyzována. Jinými slovy řečeno, italské soudy popřávaly sluchu teorií, dle kterých je možný zásah do individuální sféry jednotlivce vyvážen přínosy, které s sebou efektivní správa přináší.[748] Proto také zprvu odmítaly přiznat právo na náhradu újmy v případě porušení legitimních zájmů, jak bylo popsáno výše. Extenzivní výklad čl. 2043 italského občanského zákoníku ze strany italského Nejvyššího soudu ovšem znamenal přehodnocení dosavadního přístupu. Z tohoto ustanovení se tak podává, že moc veřejná v Itálii odpovídá za (i) újmu, která vznikla (ii) v důsledku úmyslného či nedbalostního protiprávního jednání, přičemž mezi tvrzenou protiprávností a újmou musí pochopitelně existovat (iii) příčinná souvislost.[749]

Co se samotné protiprávnosti týče, je třeba upozornit na to, že italský Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí z roku 1999 odmítl aplikovat teorii *culpa in re ipsa* i na případy odpovědnosti moci veřejné. Platí proto, že samotné přijetí nezákonného rozhodnutí ještě nemusí zakládat (za splnění dalších podmínek) právo na náhradu újmy.[750] Naopak italské právo pracuje s teorií pochybení správy (it. *colpa di apparato*), dle které porušení principů řádné správy, které představují krajní meze prostoru pro uvážení, zakládá právo na náhradu újmy.[751]

5.4.3. Odpovědnost při neexistenci protiprávnosti

V italském právním řádu existují případy, kdy je moc veřejná odpovědná za způsobenou újmu v režimu objektivní odpovědnosti. Tato odpovědnost souvisí s judikaturou SDEU ve věci *Francovich*, resp. s porušením unijního práva.

---

[747] Viz TORCHIA, Luisa. Lezioni di diritto amministrativo progredito. Op. cit., s. 158 a n. V neposlední řadě pak je často zmiňován i argument potřeby ochrany veřejných rozpočtů, který se v současné ekonomické situaci Itálie může zdát zvláště přesvědčivý. V podrobnostech OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 267 a odkazy na literaturu tam uvedné.

[748] Viz SANTILLI, Marina. *Il diritto civile dello Stato. Momenti di un itinerario tra pubblico e privato*. Op. cit., s. 124 a n.

[749] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 269 a n.

[750] V podrobnostech LIBERATI, Alessio. *Il risarcimento del danno cagionato dalla pubblica amministrazione*. Op. cit., s. 365 a odkazy na literaturu tam uvedené.

[751] Viz GARRI, Francesco a Guglielmo, GARRI. La responsabilità civile nella pubblica amministrazione. Op. cit., s. 21 a n.

Italské právo rovněž zná mechanismy, které se uplatní v případě, kdy zde existuje újma při současné neexistenci protiprávnosti. Typicky se jedná o případy vyvlastnění, kde povinnost spravedlivé náhrady určuje čl. 42 odst. 3 italské Ústavy.

Samostatné doktríny jako v případě práva německého nebo francouzského stran možné odpovědnosti moci veřejné při absenci protiprávnosti v rámci italského právního řádu neexistují.

5.5. Mimosmluvní odpovědnost orgánů veřejné moci v Německu

Německá doktrína spojuje podstatu odpovědnosti státu přímo s principem materiálního právního státu.[752] Německé právo o odpovědnosti moci veřejné za újmu (něm. *Staatshaftung*) rozlišuje, jak bude v podrobnostech pojednáno dále, mezi odpovědností orgánů moci veřejné a odpovědností orgánů moci veřejné za své zaměstnance (resp. mezi civilní odpovědností zaměstnanců veřejné správy). Dále pak německé právo rozlišuje mezi odpovědností založenou na protiprávnosti na straně moci veřejné a odpovědností za újmu, která nebyla způsobena porušením práv.[753]

5.5.1. Stručné shrnutí základních východisek

Mimosmluvní odpovědnost v Německu byla založena v 18. století na představě, že se jedná vlastně o určitou kompenzaci vyplácenou ze státního fisku. Proti vrchnostenským aktům veřejné moci tak nebyla právní obrana možná. Žalovat bylo možné pouze fiskus, jestliže bylo aktem veřejné moci porušeno nabyté soukromé právo.[754]

Samotná veřejná moc nebyla odpovědná až do poloviny 19. století za újmu způsobenou jejími zaměstnanci.[755] Na druhou stranu § 75 pruského Obecného zemského práva (něm. *Das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten*) stanovoval povinnost nahradit zvláštní újmu, která vznikla v důsledku realizace záměrů veřejného zájmu. Postupem času v německém právním prostředí převládl názor, podle kterého by měla moc veřejná odpovídat alespoň v tom rozsahu, v jakém nevystupuje ve vrchnostenském postavení (tj. pokud jedná v rámci

[752] Viz OSSENBÜHL, Fritz a Matthias CORNILS. *Staatshaftungsrecht*. München: C. H. Beck, 2013, s. 1 a n. Kde se uvádí, že náprava státního bezpráví (tj. újmy způsobené mocí veřejnou) je fundamentálním požadavkem právního státu.

[753] Viz DÖRR, Oliver et al. *Staatshaftung in Europa*. Op. cit., s. 121 a n.

[754] Tato situace byla vyjadřována heslem *dulde und liquidiere*. Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. Op. cit., s. 602.

[755] A to v souladu s tzv. *Mandatsvertragstheorie*. Podle této teorie mohl být shledán odpovědným pouze zaměstnanec veřejné moci, nikoliv veřejná moc jako taková. Tento zaměstnanec přitom odpovídal pouze za exces. Jinak řečeno, pokud jednal v souladu s prostorem vymezeným zákonem, nemohla být o odpovědnosti moci veřejné za újmu vůbec řeč. Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 179 a n.

soukromoprávních vztahů). V roce 1900 tak byla provedena novelizace německého občanského zákoníku, která stanovila, že pokud moc veřejná jedná v rámci soukromoprávních vztahů, odpovídá stejně jako osoby soukromého práva. Toto pravidlo platí v německém právu doposud.[756] Není bez zajímavosti, že německý zákonodárce učinil v roce 1982 (neúspěšný) pokus o úpravu mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné pomocí zákona.[757] Soudobá filozofie německého právního řádu stojí na představě, že veřejná moc by měla nahradit jednotlivcům újmy, kdykoliv se dopustí protiprávnosti. Navíc německé právo přiznává i v některých výjimečných případech náhradu újmu za nikoliv protiprávní jednání.

Německá právní úprava na náhradu újmy způsobené protiprávností přičitatelné moci veřejné je upravena v různých právních předpisech. Zaprvé, německé právo rozeznává odpovědnost v soukromoprávním slova smyslu, kterou nesou státní zaměstnanci. Jinými slovy řečeno, pokud nějaký zaměstnanec moci veřejné způsobí újmu, odpovídá za tuto způsobenou újmu ve smyslu § 839 německého občanského zákoníku (něm. *Bürgerliches Gesetzbuch*). Zadruhé, v Německu moc veřejná odpovídá za újmu způsobenou svými zaměstnanci nikoliv při výkonu veřejné moci podle norem soukromého práva.[758] Zatřetí, podle čl. 34 německé Ústavy platí, že veřejná moc odpovídá za újmu způsobenou státními zaměstnanci při výkonu veřejné moci. Začtvrté, v německém právu rovněž existuje zvláštní právní úprava v případě újmy, která je způsobená zásahem do vlastnického práva (něm. *Haftung aus enteignungsgleichem Eingriff*). Zapáté, německé soudy znají zvláštní doktríny náhrady za důsledky (něm. *Folgenbeseitigungsanspruch*) a náhrady za špatnou radu poskynutou v oblasti práva sociální zabezpečení (něm. *Sozialrechtlichen Herstellungsanspruch*).

5.5.2. Odpovědnost za protiprávní jednání

Jak bylo uvedeno v předcházejícím textu, základní právní režim odpovědnosti moci veřejné za újmu je zakotven v německém občanském zákoníku a v čl. 34 německé Ústavy. Moc veřejná tak odpovídá v souladu s normami civilního práva za protiprávní činnost, které se dopustí její zaměstnanci. Odpovědnost moci veřejné je tak vnímána jako delikt v občanskoprávním slova smyslu, který je jí přičitatelný.[759] Zároveň ovšem německé právo omezuje tuto odpovědnost moci veřejné těmito kritérii: zaměstnanec, který se újmy dopustil,

[756] Tamtéž, s. 180.

[757] Jednalo se o zákon o odpovědnosti státu (něm. *Staatshaftungsgesetz*) z 26. června 1981, BGBl. I S. 553. Tento zákon byl nicméně později v rámci abstraktní kontroly ústavnosti zrušen pro rozpor s čl. 70 německé Ústavy. Viz rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. října 1982, Az. 2 BvF 1/81.

[758] Podle § 31, 278, a 832 německého občanského zákoníku.

[759] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 185.

musí být nositelem veřejné moci (musí být *Amtsträger*),[760] musí jednat v rámci výkonu veřejné moci (něm. *Amtspflicht*), musí porušit povinnosti s výkonem veřejné moci spojené (nicméně toto je omezeno ochranným účelem normy) a musí zde být zavinění na straně zaměstnance, a to v příčinné souvislosti ke způsobené újmě.[761] Co se samotného zavinění týče, zajímavé je, že v případě správních aktů nepostačuje, pokud je tento správní akt zrušen příslušnými soudy. Platí totiž, že pokud alespoň jeden soud rozhodne, že dotčený právní akt není protiprávní, zavinění zde není, i kdyby nakonec soudy rozhodly o protiprávnosti dotčeného aktu, pokud mohl být dotčený úředník o souladu s právem spravedlivě přesvědčen. Spravedlivě přesvědčen přitom nebude ve všech případech, kdy se podaří prokázat, že protiprávnosti si mohl a měl být vědom.[762]

Vedle režimu odpovědnosti podle § 839 německého občanského zákoníku může být ve vztahu k moci veřejné aplikován i režim odpovědnosti moci veřejné při zásahu podobném vyvlastnění (něm. *enteignungsgleichem Eingriff*). V tomto případě není vyžadováno zavinění, nýbrž postačí prostá protiprávnost.[763]

5.5.3. Odpovědnost při neexistenci protiprávnosti

Odpovědnost moci veřejné se v německém právu nevztahuje na legislativní činnost (pochopitelně s výjimkou povinnosti plynoucí z unijního práva). Rovněž je značně omezena odpovědnost za výkon soudnictví.[764]Na druhou stranu německá právní úprava připouští odpovědnost bez protiprávnosti. Zaprvé, existuje možnost přiznat náhradu v případě vyvlastnění.[765] Zadruhé v rámci německého práva existuje zvláštní teorie, podle které je možné přiznat náhradu i v těch případech, kdy dotčení jednotlivci nesli ve veřejném zájmu na svých bedrech břemeno, které jiní nenesli (něm. *Aufofpferung* a *aufopferungsgleicher Eingriff*). Tato odpovědnost se týká případů, kdy určitá skupina jednotlivců na svých bedrech nesla následky jednání moci veřejné, které nebylo protiprávní. Tato odpovědnost je ovšem vyloučena v případě zásahů do vlastnických práv. Může tak nastat pouze v případě např. zásahu do práv osobnostních, do tělesné a duševní integrity atd. Dále podmínkou vzniku této odpovědnosti je, že zde existuje zvláštní skupina jednotlivců, na které tato újma specificky dopadla

[760] Není přitom rozhodné, zdali takto jednající jednotlivec je skutečně zaměstnancem moci veřejné ve formálním slova smyslu. Plně postačuje, pokud byl k výkonu moci veřejné zmocněn (např. veřejnoprávní smlouvou). Typickým příkladem je technická kontrola motorových vozidel.
[761] OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 186.
[762] Tamtéž, s. 188.
[763] Viz BURGI, Martin. EHLERS, Dirk. GRZESZIK, Bernd et al. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin: De Gruyter, 2010, s. 978 a n.
[764] V podrobnostech BREUER, Marten. *Staatshaftung für judikatives Unrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011.
[765] V souladu s čl. 14 německé Ústavy (něm. *Grundgesetz*), je možné vyvlastnit jenom za náhradu.

(něm. *Sonderopfern*). Typickým příkladem, kdy by bylo možné o této odpovědnosti uvažovat je situace, kdy vznikne újma členovi bezpečnostních sborů, který byl v souladu se zákonem přivolán k řešení nebezpečné situace. Na druhou stranu náhrada újmy není přiznávána v těch případech, kdy moc veřejná jednala s úmyslem poškozenému pomoci (např. pokud policejní orgán naboural ukradený automobil s úmyslem jej zastavit a dopadnout pachatele, nemůže se majitel poškozeného automobilu domáhat náhrady újmy, neboť policejní zákrok byl učiněn v jeho prospěch). Stejně tak se nemůže domáhat náhrady újmy po moci veřejné ten, komu již tato újma byla kompenzována jinak, např. prostřednictvím systému sociálního zabezpečení.[766]

5.6. Dílčí závěry

Mimosmluvní odpovědnost moci veřejné se zrodila v 19. a na počátku 20. století. Do té doby v té či oné podobě všechny vnitrostátní právní řády uznávaly imunitu moci veřejné (kterou lze shrnout maximou *Crown can do no wrong*, resp. *le Roi ne peut mal faire*). S rozvojem obchodu v druhé polovině 19. století se ovšem objevila potřeba zajistit rovnoprávnost. Z toho důvodu také i moc veřejná začala nést odpovědnost, pokud jednala mimo své vrchnostenské pravomoce (např. v Anglii to bylo uznáno judikaturně, v Německu a Itálii pomocí zákonů). Konečně v období po druhé světové válce znamenalo z pohledu odpovědnosti moci veřejné zásadní přelom, když celá řada států přijala zákony, které umožnily plné prosazení odpovědnosti moci veřejné i v rámci výkonu jejích vrchnostenských pravomocí (v Anglii se tak stalo např. v roce 1947). Koncepce mimosmluvní odpovědnost moci veřejné se tak v jednotlivých členských státech formovala (a formuje postupně). Unijní právo rovněž do tohoto procesu promluvilo, a to zejména k újmě způsobené legislativní a soudní činností.

Zaprvé, první zásadní rozdíl mezi unijním pojetím a vnitrostátním pojetím odpovědnosti moci veřejné za újmu spočívá v tom, že unijně právní pojetí je založeno čistě na judikatuře SDEU. Naproti tomu vnitrostátní pojetí (jakkoliv i ono bylo v mnoha případech podstatně determinováno rozhodovací činností příslušných vnitrostátních soudů) se opírá primárně o texty vnitrostátních předpisů, které vykazují větší míru konkrétnosti (vyjma Francie).[767]

Zadruhé, další rozdíl spočívá v tom, že vnitrostátní právní řády v zásadě neznají koncepci dostatečně závažného porušení, tak jak ji ve své judikatuře stvořil Soudní dvůr EU. Na druhou

[766] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 192-194.
[767] Dokonce i v Anglii (systému *common law*) se dospělo k relativně podrobné právní úpravě. Podrobnější srovnání lze nalézt v REBHAHN, Robert. Public Liability in Comparison — England, France, Germany. Op. Cit., s. 68-93

stranu tato judikatura v současnosti značně rezonuje v rámci odborného diskurzu a skrývá se v ní velký potenciál stran možného přispění k aproximaci právních řádů členských států.[768]

Zatřetí, i v právu vnitrostátním lze nalézt argumenty svědčící pro restriktivní pojetí mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné. Tyto argumenty se opírají o ochranu finančních zájmů (resp. veřejných rozpočtů) a akceschopnosti vnitrostátních orgánů (resp. možného odrazujícího účinku v případě příliš širokého pojetí mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné). V některých členských státech se naopak stále více akcentuje i role odpovědnosti moci veřejné jako součást práva na řádnou správu, dále jako nástroje udržování smíru a dosahování spravedlnosti v případě nerovnoměrného rozložení veřejných břemen, jakož i prostředku pro celkové povznesení kvality veřejné správy.

Začtvrté, nezdá se v moderní společnosti udržitelné, aby se moc veřejná těšila příznivějšímu zacházení nežli subjekty soukromoprávní, aniž by k takto rozdílnému zacházení existovaly pádné důvody. Všechny tyto argumenty by bylo lze shrnout do slavného citátu: „*With great power comes great responsibility*.“.[769] Vnitrostátní právo proto rovněž zná odpovědnost moci veřejné v případě absence protiprávnosti (Francie, Německo). Některé státy pak možné nespravedlnosti způsobené rozdílným dopadem výkonu moci veřejné na jednotlivce řeší pomocí právních předpisů (Česká republika, Anglie). Dále některé členské státy kladou důraz na zavinění (Itálie, Francie, Německo, Anglie) a jiné nikoliv (Česká republika). Na druhou stranu v některých členských státech samotná protiprávnost představuje zavinění (Francie). V unijním právu se ovšem odpovědnost bez protiprávnosti neprosadila.

[768] Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Cambridge: Insertia, 2016, s. 853.

[769] Tento citát pochází z komiksu Spiderman, přičemž o popularitě tohoto citátu nic nesvědčí lépe nežli skutečnost, že byl užit i Nejvyšším soudem USA.

Závěry

Když v roce 2018 probíhaly v České republice oslavy staletého výročí vzniku samostatného československého státu, často byla připomínána slova T. G. Masaryka, prvního československého prezidenta a otce zakladatele, který kdysi prohlásil: „*Státy se udržují těmi idejemi, z nichž se zrodily*.“.[770] Dlužno poznamenat, že tato slova zazněla v jeho abdikační řeči ze dne 14. prosince 1935. Tedy v době, kdy nově zrozený stát v srdci Evropy čelil sílícímu nebezpečí totalitarismu. Zajímavé je, že Masaryk ve své abdikační řeči nikterak nekonkretizoval, jaké ideály má na mysli. Každému to totiž bylo zjevné. Všichni jeho současníci měli ještě v živé paměti zrod republiky a demokratické ideály, na nichž byla postavena.

V souvislosti se shora citovanými slovy T. G. Masaryka je rovněž velmi zajímavé vzpomenout výrok jiného významného prvorepublikového politika, premiéra A. Švehly. Ten v reakci na slova Masarykova děl: „*Ideály! Já bych také rád mluvil o ideálech, ale starat se každý den o to, aby se stát nezastavil, aby mašina běžela dál, to není žádný ideál, to se žádnými ideály nepořídí, ale to, že se to musí dělat, je něco velkého*.“.[771] Oba výroky, jakkoliv se mohou zdát *prima facie* navzájem si odporujícími, se ve skutečnosti vhodně doplňují. Netoliko ideálů je zapotřebí k vytvoření a udržování při životě organismu státního, ale také bez jejich poctivého každodenního uvádění do praxe se nelze obejít.

Jak bylo pojednáno shora, mimosmluvní odpovědnost EU (tj. odpovědnost moci veřejné za újmu způsobenou jednotlivci) představuje v kontextu práva unijního právě takový ideál, o kterém hovořil T. G. Masaryk. Ideál, na němž byla založena poválečná evropská supranacionalizace.[772] Nemůže být ni nejmenších pochyb o tom, že zajištění účinné soudní ochrany (mezi kterou se počítá i existence efektivního nástroje, pomocí něhož je možné domoci se náhrady újmy) subjektivních práv jednotlivců patřilo (a patří) mezi úhelné kameny poválečné evropské integrace, která vyústila ve vznik EU. Samotná existence ideálu ovšem dle A. Švehly není dostatečná. Neméně důležité je zkoumat, kterak je tento ideál naplňován v praxi orgánem k tomu povolaným, tj. Soudním dvorem EU. Hodnocení právního institut mimosmluvní odpovědnosti EU by tak mělo probíhat v rámci několika rovin – rovině legislativně-technické, rovině teoretické, rovině praktické a rovině komparativní.

[770] Viz PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: Český stát a Němeci*. Praha: Karolinum, s. 139.

[771] Viz ČAPEK, Karel. *Od člověka k člověku*. Díl 3. Praha: Československý spisovatel, 1991, s. 167.

[772] K problematice supranacionální integrace blíže viz MALENOVSKÝ, Jiří. 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*. 7/2012, s. 673-722 (a odkazy na literaturu tam uvedené).

Zaprvé, v případě hodnocení čl. 340 SFEU a souvisejících ustanovení unijního práva (resp. právního institutu mimosmluvní odpovědnosti) z hlediska legislativně-technického provedení, nelze dojít k jiným závěrům, nežli že zvolená koncepce neobstojí. Ani z hlediska jasnosti, ani z hlediska srozumitelnosti a ani z hlediska garantované míry právní jistoty.[773] Pochopitelně je poněkud neobvyklé klást přísná měřítka vnitrostátní legislativy na právo unijní. Jak k tomu totiž kdysi trefně poznamenal P. Svoboda, uvažovat právnicky o textu primárního práva není politicky korektní.[774] Na druhou stranu jak vyplynulo z provedené analýzy příslušné judikatury Soudní dvora EU, tato judikatura je natolik zmatečná, že ji nejsou schopni správě vyložit ani odborníci, kteří se studiu unijního práva věnují mnoho desítek let (o adresátech této právní normy ani nemluvě). Zvolené řešení, kdy hmotněprávní podmínky vzniku odpovědnosti za újmu způsobenou EU jsou vázány na neurčité hledisko „*zásad společných právním řádům členských států*“ je věru extrémní a ponechává až přespříliš otevřené dveře soudcovskému dotváření práva.[775] Jistě lze v obecné rovině souhlasit s tvrzením, že zákony (a tím spíše unijní právní předpisy) by neměly být psány jako „kuchařky“, od kterých se není možné odchýlit, aniž by se nám výsledný produkt nepřipálil.[776] Ponechávat ovšem bezbřehý prostor k soudcovské normotvorbě však také není rozhodně žádoucí.[777]

Zadruhé, v rovině teoretické lze proti zvolené koncepci mimosmluvní odpovědnosti mít celou řadu výhrad. Předně restriktivní pojetí Soudního dvora EU neodpovídá významu práva

---

[773] K základním hodnotám, jejichž prizmatem by se měl posuzovat právním řád, viz KNĚŽÍNEK, Jan. MLSNA, Petr a Josef VEDRAL. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*. S. 11 a n. Online dostupné na: https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Priprava-navrhu-pravnich-predpisu-prakticka-pomucka-pro-legislativce.pdf.

[774] Viz SVOBODA, Pavel. Právnicky, a tudíž politicky nekorektně o Lisabonské smlouvě. *Právní rádce.* 4/2010, s. 17–18.

[775] Není bez zajímavosti, že pro svou obecnost byl výklad SDEU označen na počátku jako koloniální mapa Afrika, kterou Soudní dvůr EU postupně vyplňoval. Viz PÍTROVÁ, Lenka. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. Op. cit., s.791.

[776] V kontextu rekodifikace civilního řízení soudního tuto otázku „učebnicově“ rozebírají autoři B. Dvořák a P. Lavický. V zajímavém srovnání konfrontují formálně-technicistický přístup českého zákonodárce s liberálním a sociálním pojetím civilního řízení sporného, přičemž zdůrazňují: „*Je-li pro liberální koncepci civilního procesu charakteristická „vláda stran nad řízením“, resp. pro Kleinovu sociální koncepci aktivní přístup soudce k řízení sporu, dala by se formálně-technicistní koncepce civilního procesu charakterizovat tím, že jak aktivita stran, tak řízení sporu soudem je v ní potlačováno. Jde v ní pouze o dostatečně rychlé spojení bodů „žaloba“ a „rozsudek“ – popř. „doručení rozsudku“ – bez hlubšího zřetele k tomu, že kvalita rozhodnutí ve věci samé stojí a padá teprve s jejím řádným projednáním*.“. LAVICKÝ, Petr a Bohumil DVOŘÁK. Pro futuro. *Právní rozhledy*. 5/2015, s. 153 a n.

[777] K problematice soudcovské normotvorby (a její kritice v rámci práva unijního) viz ŘÍČKA, Roman. Evropský soudní dvůr – teleologický výklad práva, nebo soudcovská normotvorba?! *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1/2012, s. 46-56. Dále viz VEČEŘA, Miloš. HURDÍK, Jan. HAPLA, Martin et al. *Nové trendy v soudcovské tvorbě práva*. Brno: MUNI, 2015. Dále viz BOBEK, Michal. KÜHN, Zdeněk et al. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013, s. 19-74.

na náhradu újmy jako práva základního, přičemž rovněž lze pochybovat o tom, zdali zvolené řešení skutečně v praxi vede k plnému prosazení alespoň reparační funkce mimosmluvní odpovědnosti EU. Dále z teoretického pohledu neobstojí celá řada dílčích závěrů SDEU, jako např. závěry stran řešení otázky společné odpovědnosti členských států a EU (judikatura *Haegeman*), nedostatečně popracovaná argumentace a jasnost závěrů s ohledem na možnou objektivní odpovědnost EU (judikatura *FIAMM*), argumentace ignorující ekonomickou realitu v případě přetržení příčinné souvislosti (judikatura *Gascogne*) atd.

Zatřetí, J. Boguszak k právní odpovědnosti poznamenává, že v moderním právu, moderní právní kultuře se právní odpovědnost vždy opírá o filozoficko-etická východiska; opírá se o jistou koncepci světa a postavení jednotlivce ve světě a společnosti.[778] Nabízí se proto otázka – o jaká východiska, o jakou koncepci se opírá odpovědnost EU? Jak bylo naznačeno shora, těžko lze dospět k závěru, že tímto východiskem je cokoliv jiného nežli přesvědčení, podle kterého by jednotlivcům měla být nahrazena újma, jež utrpěli v souvislosti s výkonem moci veřejné, a to v těch případech, kdy je to s ohledem na okolnosti přiměřené a spravedlivé. Jak se to ovšem má s praktickým naplňováním tohoto ideálu? Každý rok je podáno přibližně 16 žalob na náhradu újmy, přičemž úspěšných žalob (tj. těch v rámci, kterých přiznaly unijní soudy jednotlivcům právo na náhradu újmy) je přibližně 8 %.[779] Označit proto žalobu na náhradu újmy za efektivní nástroj vymáhání práv jednotlivců lze jenom stěží. Vždy přeci takto nízké procento úspěšných žalob může být zapříčiněno toliko dvěma okolnosti. Buď je institut mimosmluvní odpovědnosti nadužíván a jednotlivci podávají své žaloby často i v těch případech, kdy je jejich šance na úspěch minimální (nebo dokonce v naprosto beznadějných případech, kdy jejich počínání může být klasifikováno jako zneužití práva). Nebo je současné pojetí mimosmluvní odpovědnost mimořádně restriktivní. Vzhledem k tomu, že je ročně podáváno přibližně 16 žalob na náhradu újmy, jeví se závěr o jednotlivcích podávajících žaloby v předem prohraných případech jako nepravděpodobný. Koneckonců vezmou-li se v potaz náklady, které na sebe jednotlivec bere (v rámci řízením před SDEU je povinné zastoupení), jakož i rizika, která mu hrozí (v případě neúspěšné žaloby může nést i náklady protistrany), daleko spíše bude jednotlivec podávat žalobu na náhradu újmy po zralé úvaze a pouze v těch kauzách, kde bude o svém nároku na náhradu újmy legitimně přesvědčen. Jistě je nutné toto tvrzení korigovat s ohledem na skladbu žalobců, kdy většinou jsou těmito žalobci právnické osoby (či lépe řečeno podniky). Pro takovéto žalobce nemusejí být případné náklady spojené s vedením soudního řízení zcela zásadní. Na druhou stranu i tito žalobci si dobře zváží míru rizika finanční ztráty,

[778] Viz BOGUZSAK, Jiří. ČAPEK, Jiří. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Op. cit., s. 189.
[779] Viz BAGIŃSKA, Ewa et al. *Damages for Violations of Human Rights*. Heidelberg: Springer, 2016, s. 439.

která je s podáním žaloby spojena. Není pravděpodobné, že by žalobci-podnikatelé žalovali ve větší míře bez ohledu na své subjektivní přesvědčení o možnosti úspěchu (resp. neúspěchu). To by bylo v příkrém rozporu s logikou jejich činností, která spočívá ve snaze po maximalizaci dosaženého zisku.

Začtvrté, z provedeného srovnání vybraných členských států plyne, že neexistuje jediný model mimosmluvní odpovědnosti veřejné moci, který by se uplatňoval napříč členskými státy. Na druhou stranu všechny analyzované vnitrostátní právní řády pracují s myšlenkou, podle které v některých zvláštních situacích stojí za to poskytnout jednotlivcům náhradu újmy, i když by jim tato náhrada dle pravidel mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné jinak nenáležela (pro neexistenci protiprávnosti). Pravda řešení mohou být různá. Některé státy preferují řešení legislativní (Anglie, Česká republika, Itálie). Jiné státy preferují individuální přístup pomocí zvláštních právních režimů odpovědnosti za absence protiprávnosti (Francie, Německo). Ze všech srovnávaných právních řádů je nicméně patrná tendence zajistit rovnováhu mezi zájmy mocí veřejné a subjektivními právy jednotlivců. S ohledem na provedené srovnání, i přes jasnou textaci čl. 340 SFEU, který se odvolává na společné zásady, je zřejmé, že koncept mimosmluvní odpovědnosti – tak jak jej stvořil SDEU - je unikátem.[780] Přístup SDEU k zásadám společných členským státům, ze kterých (alespoň teoreticky) vyvěrá mimosmluvní odpovědnost EU, je přísně inspirativní. Soudní dvůr EU ve své judikatuře nikdy detailně nezkoumá vnitrostátní právní řády a omezuje se toliko na obecná prohlášení. Vnitrostátní právní řády členských států jsou zkoumány povrchně, přičemž na základě takto získaných poznatků jsou přijímány dílčí závěry formující unijní právo. To lze na jednu stranu schvalovat, neboť soudní rozhodnutí by nemělo nahrazovat odborná dobrozdání a nemělo by obsahovat teoretické rozbory vnitrostátní právní úpravy, které ovšem z hlediska samotného vyřešení sporu nejsou *stricto sensu* relevantní. Na druhou stranu ovšem takovýto přístup budí pochybnosti s ohledem na textaci čl. 340 SFEU, jakož i s ohledem na předvídatelnost soudního rozhodování a s tím spojená legitimní očekávání a princip jistoty. Řešení tohoto problému ovšem nemůže nalézt sám SDEU; naopak by bylo žádoucí, pokud by toto řešení bylo nalezeno v rovině primárního práva, a to sice v podobě pregnantněji vymezené mimosmluvní odpovědnosti EU. Dlužno poznamenat, že toto je možná jedna z příležitostí, kterak může unijní právo přispět k harmonizaci vnitrostátních právních řádů, a to sice pomocí dobré praxe či jakéhosi evropského standardu, jak o tom píše L. Pítrová[781]. Pokud bude mimosmluvní odpovědnost EU precizně promyšlená a bude se jevit jako optimální

[780] Jistou výjimku z toho tvoří polská právní úprava. Viz OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 75.

[781] Viz PÍTROVÁ, Lenka. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. Op. cit., s. 788.

model, v rámci kterého budou vyvážené zájmy moci veřejné i jednotlivců, není důvodu, proč by tento model nemohly časem následovat i členské státy.

Lze proto uzavřít, že současný koncept mimosmluvní odpovědnosti EU neobstojí ani z hlediska legislativně-technického, ani z hlediska teoretického, ani z hlediska praktického, ani z hlediska komparativního. Naplnění cílů předkládané práce (tj. kontextualizace a řádná analýza mimosmluvní odpovědnosti EU), tak s sebou nese celou řadu dalších otázek stran konkrétního vymezení mimosmluvní odpovědnosti EU. Jediné přijatelné řešení s ohledem na princip právní jistoty je přeformulovat znění čl. 340 SFEU. Není možné identifikovaný problém neustále látat pomocí judikatury Soudního dvora EU. Nicméně jak by tento článek měl znít?

Pokud je řeč o obecném režimu mimosmluvní odpovědnosti,[782] někteří autoři, jako např. J. Malíř, se domnívají, že by bylo lze reformovat mimosmluvní odpovědnost EU po vzoru pravidel obsažených v mezinárodním právu veřejném. Unijní právo je však chápáno jako autonomní právní řád, jehož standardy přesahují, co je obvyklé v rámci mezinárodního práva veřejného.[783] V případě mimosmluvní odpovědnosti toto tvrzení platí bezezbytku. Ze srovnání odpovědnosti podle práva EU a odpovědnosti podle práva mezinárodního plyne, že právní institut mimosmluvní odpovědnosti EU se ve své podobě formulované SDEU podstatně liší od chápání odpovědnosti v rámci mezinárodního práva veřejného.[784] V mezinárodním právu obecně je totiž odpovědnost chápána jako právní následek mezinárodně-protiprávního chování a má pouze dva stěžejní prvky – protiprávní jednání spočívající v porušení mezinárodního práva a přičitatelnost tohoto protiprávního jednání odpovědnému subjektu. V rámci mezinárodního práva veřejného dokonce není ani vyžadován vznik újmy – vychází se z prostého předpokladu, že již samotné porušení mezinárodního práva představuje pro mezinárodní společenství újmu.[785] Mimosmluvní odpovědnost EU je z pohledu mezinárodního práva veřejného čistě partikulárním

[782] Pochopitelně by bylo lze v příslušném sekundárním právu konstruovat zvláštní odpovědnostní režimy, a to s přihlédnutím k jedinečným okolnostem té které oblasti.

[783] K autonomii unijního právního řádu viz ONDŘEJKOVÁ, Jana. Problém povahy evropského práva a jeho odraz v evropské doktríně. *Jurisprudence*. 5/2010, s. 24-29 a MALENOVSKÝ, Jiří. Půlstoletí od rozsudku COSTA/ENEL: je unijní právo (stále) zvláštním právním řádem? *Právník*. 3/2015, s. 193-215. TOMUSCHAT, Christian. Der Streit um die Auslegungshoheit die Autonomie der EU als Heiliger Gral. Das EuGH-Gutachten gegen den Beitritt der EU zur EMRK. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*. 42/2015, s. 133-139.

[784] K rozdílům mezi unijním právním řádem a mezinárodním právem veřejným viz MALENOVSKÝ, Jiří. Půlstoletí od rozsudku COSTA/ENEL: je unijní právo (stále) zvláštním právním řádem? Op. cit., s. 207 a n. a odkazy na literaturu tam uvedené.

[785] V podrobnostech BROŽOVÁ, Sandra. Mimosmluvní odpovědnost EU za škodu ve světle recentní judikatury Soudního dvora EU. *Jurisprudence*. 6/2014, s. 20-25.

režimem.[786] Nejeví se proto jako vhodné a účelné zaobírat se myšlenkou reformy mimosmluvní odpovědnosti pod vlivem mezinárodního práva veřejného.[787]

Jiní autoři, jako např. K. Gutman, se domnívají, že by problémy mimosmluvní odpovědnosti bylo možné řešit pomocí odpovědnosti při absenci protiprávnosti. Konečně jsou i autoři, jako například A. Biondi a M. Farley nebo Michiel Tjepkema, kteří se domnívají, že by nedostatky právního režimu mimosmluvní odpovědnosti bylo možné řešit *ad hoc* pomocí sekundární právní legislativy. V tomto ohledu platí, že mimosmluvní odpovědnost moci veřejné představuje zajímavou část vývoje evropské civilizace a je třeba jí chápat jako součást širšího vztahu jednotlivců a moci veřejné. Tento vztah přitom v devatenáctém a dvacátém století prodělal zásadní změny, v důsledku kterých se jednotlivec emancipoval a zrovnoprávnil. V oblasti odpovědnosti moci veřejné ovšem ve většině evropských států plné rovnoprávnosti dosaženo nebylo, tj. na moc veřejnou nebyl beze zbytku vztažen odpovědnostní právní režim, kterému podléhají jednotlivci. To odpovídá skutečnosti, podle které moc veřejná plní řadu úkolů, které s sebou přinášejí značná rizika. Moc veřejná není jenom abstraktním konceptem. Moc veřejná je především něčím, co musí svého uplatnění dojít dnes a denně v praktickém životě lidském. Jinak řečeno, moc veřejnou vykonávají a na svých bedrech nesou v posledku vždy jednotlivci. Aby se přitom našel někdo, kdo bude ochoten toto břímě nést, není proti němu možné ve všech obtížných případech žádat naprostou neomylnost. V některých případech zkrátka musí ustoupit zájem jednotlivce zájmům veřejným.[788] Za účelem ochrany moci veřejné je proto možné uvažovat legitimně i o restriktivním přístupu ve věci její odpovědnosti.

V roce 1991 J. Bell a A. Bradley identifikovali obecný trend oslabování imunity moci veřejné ve prospěch práv jednotlivců. V tomto ohledu predikovali rozšiřování odpovědnosti moci veřejné.[789] Na konci devadesátých let na to navázal se svým výzkumem již zmiňovaný B. Markensis, který se svým týmem porovnal závěry anglických soudů a soudů dalších členských států. B. Markensis se svými spolupracovníky ovšem došel k závěru, podle kterého lze očekávat návrat k přísnější právní úpravě (ve smyslu zúžení odpovědnosti moci veřejné).[790]

---

[786] O čemž svědčí i čl. 64 Návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací z roku 2011, který zjevně počítá s odlišnými právními režimy, které se mají vůči Návrhu článků uplatnit jako *lex specialis*.

[787] To samo o sobě pochopitelně ovšem neznamená, že by mimosmluvní odpovědnost EU nemohla být mezinárodním právem veřejným vůbec ovlivněna. Tak např. mezinárodní právo veřejné disponuje mnoha cennými poznatky stran vztahu odpovědnosti mezinárodní organizace a jejího členského státu.

[788] Pěkným případem konfliktu subjektivních práv a veřejného zájmu je recentní rozsudek SDEU, podle kterého zásada *ne bis in idem* může být omezena s cílem ochrany finančních zájmů Unie a jejích finančních trhů. Viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate, C-537/16, ECLI:EU:C:2018:193.

[789] Viz BELL, John. BRADLEY, Anthony W. et al. *Governmental Liability: A Comparative Study*. Op. cit., s. 15.

[790] Viz MARKESINIS, Basil S. AUBY, Jean-Bernard. COESTER-WALTJEN, Dagmar a Simon DEAKIN. *Tortious liability of statutory bodies: a comparative and economic analysis of five English cases*. Op. cit.

Odborná debata nad mimosmluvní odpovědností mocí veřejné tak připomíná rozbouřené moře, kde se jednotlivé argumenty a názorové proudy přes sebe převalují jako vlny. Hledat logický řád v tomto pohybu je přitom mimořádně obtížné. Jak je to ale možné?

Vděčí se za to argumentačnímu paradoxu. Tento lze demonstrovat následovně. Základní argument, který se ve vztahu k právnímu institutu mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné v debatách objevuje nejméně od dob Velké francouzské revoluce, se opírá o princip rovnosti. Není možné, aby moc veřejné požívala imunit, když jich nepožívá jednotlivec. Není možné, aby mohla moc veřejná škodit jednotlivcům a nenesla následky, když na druhou stranu jednotlivec nese následky, ať už škodí komukoliv. Tato úvaha má jistě své *ratio*. Nicméně principem rovnosti lze argumentovat i ve prospěch imunity moci veřejné. Platí totiž, že moc veřejná vykonává pravomoci, které nevykonává jednotlivec. Uplatnil-li by se princip rovnosti v prvně uvedeném smyslu, ve své podstatě by vedl k tomu, že moc veřejná by odpovídala oproti jednotlivcům šířeji. Argumenty uplatňující se v rámci odborné diskuze tak lze užít ve prospěch jednoho i druhého řešení. Pochopitelně s tou výhradou, že v obou případech by bylo možné podrobit tyto argumenty oprávněné kritice.

Z předcházejícího odstavce je tak dobře patrné, že debata o mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné je namnoze komplikovanou otázkou, kterou se nepodařilo uspokojivě vyřešit, i když tato debata trvá bez mála dvě století. I přesto, že všechny uvedené výhrady vůči konceptu mimosmluvní odpovědnosti EU platí, zasadí-li se otázka mimosmluvní odpovědnosti EU do této debaty, nelze dospět k jinému závěru, nežli k následujícímu. Názory, podle kterých současné pojetí mimosmluvní odpovědnosti EU je neudržitelně restriktivní, jsou liché. Kritizovat pojetí mimosmluvní odpovědnosti EU s odkazem na účinnou soudní ochranu jednotlivců se stalo jakýmsi líbivým klišé, které se traduje v unijním právu již několik desetiletí. Podrobí-li se ovšem dotčená problematika důkladnému zkoumání, nelze dospět k takto prostému závěru, a to z těchto důvodů.

Předně se unijnímu právu vyčítá, že nedostatečně respektovalo logiku vnitrostátní právní úpravy, která v některých výjimečných případech umožňuje přiznat náhradu újmy i v případě neexistence protiprávnosti. Často se v této věci připomíná francouzská nebo německá právní úprava. Jak bylo prokázáno v rámci analýzy dotčených vnitrostátních právních úprav, ani tyto zvláštní právní režimy v praxi nevedou k podstatným rozdílům ve prospěch jednotlivců. Vždyť například v rámci doktríny zákazu porušení rovnosti nesení veřejných břemen (fr. *rupture devant l'égalité des charges publiques*) jednotlivci uspěli od roku 1938 pouze ve čtyřech případech. Jistě lze tuto francouzskou myšlenku adorovat z hlediska teoretického, je možné tak činit ovšem i z hlediska praktického? Navíc v kontextu unijního práva je třeba brát v potaz

charakter činnosti EU (resp. rozsah jejích pravomocí). Činnost EU se podstatným způsobem liší od činnosti členských států a projevuje se zejména v oblasti legislativní a mezinárodně právní, přičemž tam, kde se činnost EU blíží činnosti vnitrostátní správní, dotýká se zejm. jednotlivců-podnikatelů (obzvláště podniků), na které legitimně můžeme klást větší břemena nežli na jednotlivce-spotřebitele. Analyzuje-li se proto judikatura SDEU stran mimosmluvní odpovědnosti EU, zjistí se, že ve většině případů se náhrady újmy domáhaly podniky, a to z důvodu újmy způsobené EU v rámci uplatňování pravidel hospodářské soutěže.

Jistě lze vyčítat SDEU celou řadu dílčích nedostatků, jako taková ovšem koncepce mimosmluvní odpovědnosti EU obstojí. Soudní dvůr EU dal logicky a správně s ohledem na skladbu žalobců, charakter činnosti EU a legitimní zájmy ochrany akceschopnosti veřejné moci a veřejných rozpočtů přednost restriktivnímu výkladu. Zároveň si ovšem velmi správně ponechal otevřené dveře (judikatura *Sviluppo*). Misky vah nelze v rámci formulování mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné vychylovat na jednu nebo druhou stranu. Vždy je třeba hledat vyvážený přístup, což ostatně činí i členské státy.[791] Jiná otázka je, že s ohledem na princip právní jistoty je mimořádně nešťastné, pokud přiznali členské státy jakožto páni smluv SDEU tak obrovskou roli při formulování této odpovědnosti.

Ve světle shora uvedených úvah, by tak řešení identifikovaného problému mělo spočívat v následujícím. Předně – jak již bylo mnohokráte zopakováno – by měl být reformulován čl. 340 SFEU, a to v v souladu s dosavadní judikaturou SDEU. Dále smyslem této právní úpravy by mělo být najít kompromis mezi formálně technicistním přístupem a bezbřehým prostorem pro soudní dotváření práva. Měla by být opuštěna koncepce, v rámci které je Soudnímu dvoru EU umožněno „vybírat třešničky“. Náhrada újmy způsobené EU by tak měla být vázána na vznik újmy, kvalifikované protiprávnosti přičitatelné EU a příčinnou souvislostí mezi způsobenou újmou a přičitatelnou protiprávností. Zvláště by měla být v unijním právu rozpracována otázka, jaká újma se nahrazuje (majetková, nemajetková, ztráta naděje). Neměl by ovšem být učiněn pokus legislativní cestou stanovovat konkrétní výši ve vztahu ke konkrétním případům.[792] Dále by se měly pregnantně formulovat oblasti, kde se odpovědnost

[791] Některé členské státy proto ve svých právních řádech stanoví, že není možné dovodit mimosmluvní odpovědnost v těch případech, kdy porušená norma sleduje dosažení důležitých veřejných zájmů (Řecko). Jiné rozeznávají zákonnou povinnost snést v určitých specifických případech ve veřejném zájmu újmu (Španělsko). V podrobnostech OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Op. cit., s. 864.

[792] Soudům je totiž třeba ponechat dostatek prostoru, aby mohly zvažovat konkrétní okolnosti každého případu. Lépe je proto jít cestou metodiky, nikoliv zákonné úpravy. K tomu viz rozbor této otázky v rámci právní úpravy nemajetkové újmy v českém právním řádu KADLUBIEC, Vojtěch. Vývoj právní úpravy výpočtu náhrady za nemajetkovou újmu na zdraví. *Právní rozhledy*. 8/2016, s. 267 a n.

EU neuplatní. Pojmově by měla být zejména vyloučena možnost žalovat EU za újmu způsobenou legislativní činností.[793] Nelze totiž zaměňovat odpovědnost politickou a právní.[794] V neposlední řadě přísnost právní úpravy vyvážit možností přiznat ve zvláštních situacích, kde neposkytnutí náhrady újmy by bylo v rozporu s pojetím práva jako umění dobrého a spravedlivého (tj. právo jako *ars boni et aequi*). Přiznání náhrady újmy v těchto zvláštních situacích ovšem nesmí být primárně v rukou moci legislativní; hrozí zde totiž nikoliv zanedbatelné riziko, že tato moc podlehne tlaku veřejného mínění. Koneckonců v posledku se legislativa zodpovídá v pravidelných časových intervalech právě veřejnosti. Daleko lépe by bylo vázat řešení těchto zvláštních situací na rozhodování soudů. S ohledem na potřebu ochrany veřejných rozpočtů by se primárně neměla přiznávat náhrada čistě ekonomické újmy, i když vyloučit tuto variantu zcela nelze. Rozhodným kritériem by tak měla být existence zvláštní a specifické újmy. Dlužno poznamenat, že takto navržený mechanismus vyrovnávání nespravedlností pomocí kritéria existence zvláštní a specifické újmy by tak v souladu s uvedenou kritikou byl spíše krásným teoretickým konceptem nežli čímkoliv jiným. Chce se říci, že by jeho praktická aplikace byla do značné míry odvislá od uplatňování SDEU. Na druhou stranu tento mechanismus vždy musí z podstaty věci umožňovat soudům dostatečně zvážit okolnosti jednoho každého případu, pročež riziku restriktivního výkladu příslušnými soudy se vyhnout nelze.[795] Konečně dílčí nedostatky by vždy bylo možné podpůrně vyrovnávat pomocí zvláštních právních režimů (jakkoliv to není cesta ideální, jak bylo shora opakováně zdůrazněno).

---

[793] Pochopitelně je otázkou, co všechno by do této legislativní činnosti mělo být zahrnuto. D. Ritleng v minulosti navrhl, aby bylo s mimosmluvní odpovědností EU zacházeno jinak a to podle toho, zda se na přijetí dotčeného aktu, kterým byla způsobena újma, podílel parlament. Jakkoliv D. Ritleng argumentuje pro vstřícnější přístup k jednotlivcům a k rozvolnění hmotněprávních podmínek vzniku odpovědnosti EU, lze z těchto jeho úvah vyjít. Rovněž se lze ale ztotožnit s kritikou J. Malíře, který správně poukazuje na akty v oblasti vnějších vztahů nebo některé Evropské akty, u nichž má imunita smysl a na jejichž přijetí se parlamentní těleso nepodílí. Daleko lépe by proto bylo jasně a přesně vymezit tyto oblasti, v rámci nichž EU imunity požívá, v samotném textu unijního práva. Viz MALÍŘ, Jan. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. Op. cit., s. 577-578.

[794] K tomu blíže viz HÖLLANDER, Pavel. Odpovědnost státu za „legislativní újmu" aneb postmoderní záměna právní a politické odpovědnosti. In: TICHÝ, Luboš. HRÁDEK, Jiří et al. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Právnická fakulta UK, 2012. Zajímavý postřeh k tomu také nabízí R. van Gestel a H.-W. Micklitz, a to sice v kontextu debaty nad metodologickými otázkami, kde uvádějí, že celá řada studentů má tendenci přistupovat ke společenským problémům tak, jako kdyby to byly problémy právní, resp. právem automaticky řešitelné. To pochopitelně neplatí. Viz GESTEL, Rob van a Hans-Wolfgang MICKLITZ. Why Methods Matter in European Legal Scholarship. *European Law Journal*. 3/2014, s. 311. Dále viz KARNER, Ernst. Die Haftung des Staates für administratives, judikatives und legislatives Unrecht aus rechtsvergleichender Perspektive. Op. cit., s. 93-113.

[795] Jak k tomu uvádí Josef Baxa: „*Soudní judikatura by měla ukazovat cestu ke spravedlnosti, předvádět vzorce chování po právu a následky chování v rozporu s ním, být zdrojem poznání právního myšlení. Aby taková byla, musí být aktuální, srozumitelná, odvážná a dynamická. Soudní rozhodování nesmí prohlubovat kritický stav právního prostředí, ale nacházet z něj východiska. Reflektovat dosažený vývoj společenských vztahů, dotvářet nedokonalá pravidla, překlenout jejich rozpornost, nacházet pravý smysl používaných a vykládaných předpisů tak, aby dosaženým cílem a výsledkem cesty bylo nalezení spravedlnosti.*". Viz BOBEK, Michal. KÜHN, Zdeněk et al. *Judikatura a právní argumentace*. Op. cit., s. 17.

Úplným závěrem nezbývá nežli navázat na otázku ideálů a jejich praktického uplatňování, jak o nich uvažovali T. G. Masaryk a A. Švehla. Pokud bylo v předcházejícím textu naznačeno, že v rámci unijního práva je Masarykovským ideálem představa funkčního systému nahrazení újmy, kterou jednotlivec utrpěl v souvislosti s výkonem moci veřejné (aniž by bylo možné po jednotlivci spravedlivě požadovat, aby tuto újmu nesl ze svého), nelze se ve světle uvedené kritiky a komplikovaného vývoje mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné ubránit myšlence na dílo J. Nerudy. Ten do svých Písní kosmických zařadil báseň s názvem „*Jak lvové bijem o mříže*“. Text této básně v českém prostředí zlidověl. Jeho pointa spočívá v představě člověka usilujícího o dosažení hvězd, leč přesto pevně spjatého se zemí a drženého v kleci lví. J. Neruda svoji báseň zakončil optimisticky. S vírou, že člověk je předurčen k rozbití mříží, jež ho obklopují. I mimosmluvní odpovědnost moci veřejné (resp. EU) je do značné míry uvězněna v mřížích daných nedokonalostí současné koncepce tohoto právního institutu. Je výše nastíněné řešení schopné samo o sobě prolomit tyto mříže a zajistit plné uplatňování ideálu plně funkčního a spravedlivého systému náhrady újmy? Jistě ne. Vždyť je do značné míry inspirováno právní úpravou, která je v textu této práce kritizovaná. Na druhou stranu to neznamená, že by hodnota takového řešení byla nulová. Spíše nežli o Nerudovský průlom totiž jde o neustálou snahu a promýšlení a postupné vylepšování existujícího systému. Jde tak vlastně právě o ono praktické naplňování, o kterém hovořil A. Švehla, a touze po dosažení *prima facie* nepřístupného ideálu s vědomím jeho Masarykovské důležitosti.[796]

[796] Hezký postřeh k tomuto problém je možné nalézt v článku Fabrice Larat a Annie Bartoli. Viz LARAT, Fabrice a Annie BARTOLI. L’action publique responsable: tautologie ou problématique émergente? *Revue française d'administration publique*. 2/2018, s. 245-258.

Seznam zkratek

ECB	Evropská centrální banka
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropská společenství
ESAE	Evropské společenství pro atomovou energii
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská unie
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
GA	generální advokát/generální advokátka
LZPEU	Listina základních práv EU
OSN	Organizace spojených národů
SDEU	Soudní dvůr EU
SEU	Smlouva o EU
SESAE	Smlouva o Evropském společenství pro atomovou energii
SEHS	Smlouva o Evropském hospodářském společenství
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SESUO	Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli
SFEU	Smlouva o fungování EU

Seznam vybrané použité literatury

1. AALTO, Pekka. *Public liability in EU law*. Oxford: hard Publishing, 2011. ISBN 978-849461337.
2. ANAGNOSTARAS, Georgios. The incomplete state of Community harmonisation in the provision of interim protection by the national courts. *European Law Review*. 4/2008, s. 586-597.
3. ANDENAS, Mads a Duncan FAIRGRIEVE. *Judicial Review in International Perspective*. Tha Hague: Kluwer Law International, 2000. ISBN 978-9041113788
4. ARNULL, Anthony. *The European Union and Its Court of Justice*. Oxford: Oxford Universit Press, 2006. ISBN 978-0198298816
5. BAGIŃSKA, Ewa et al. *Damages for Violations of Human Rights*. Heidelberg: Springer, 2016. ISBN 978-3-319-18950-5.
6. BARTOLE, Sergio a Roberto BIN. *Commentario breve alla costituzione*. CEDAM, 2008. ISBN 978-8813288204.
7. BEBR, Gerhard. *Development of Judicial Control of the European Communities*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1981. ISBN 978-94-011-8339-0.
8. BELL, John. BRADLEY, Anthony W. et al. *Governmental Liability: A Comparative Study*. United Kingdom National Committee of Comparative Law, 1991. ISBN 978-0904281033.
9. BELRHALI-BERNARD, Hafida et al. La responsabilité administrative: comparaison internationale. *Revue française d'administration publique*. 3/2013, s. 561-574.
10. BERTRAND, Brunessen. Le stadard de bonne administration de la justice en droit de l'Union européene. *Revue des affaires européennes*. 1/2014, s. 99-118.
11. BIONDI, Andrea a Martin FARLEY. *The right to damages in European law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009. ISBN 978-9041124760.
12. BOBEK, Michal. BŘÍZA, Petr a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie.* Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-377-6.
13. BOBEK, Michal. KÜHN, Zdeněk et al. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3.
14. BONICHOT, Jean-Claude. La réparation du délai excessif de jugement devant les juridictions de l'Union. *AJDA*. 12/2014, s. 686 a n.
15. BOGUZSAK, Jiří. ČAPEK, Jiří. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Praha: ASPI, 2004. ISBN 80-7357-030-0.

16. BOOTH, Cherie a Dan SQUIRES. *The Negligence Liability of Public Authorities*. Oxford: Oxford University Press, 2006. ISBN 978-0199692552.
17. BROOM, Herbert. *A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated*. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2000. ISBN 978-0421160507.
18. BROWNLIE, Ian a Maurizio RAGAZZI. *Responsibility of international organizations: essays in memory of Sir Ian Brownlie*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. ISBN 978-90-04-25607-1.
19. BRSAKOSKA BAZERKOSKA, Julija. The Legal Personality of the EU. *Iustinianus Primus Law Review*. 2011, č. 2.
20. BROŽOVÁ, Sandra. Mimosmluvní odpovědnost EU za škodu ve světle recentní judikatury Soudního dvora EU. *Jurisprudence*. 6/2014, s. 20-25.
21. CARANTA, Roberto. *La responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione: sistemi e tecniche*. Giuffrè, 1993. ISBN 978-8814045738.
22. CASETTA, Elio. *Compendio di diritto amministrativo*. Giuffrè, 2011. ISBN 978-8814212642
23. CASTRONOVO, Cosi. L'interesse legittimo varca la frontiera della responsabilità civile. *Europa e diritto privato*. Riviste, 1999, s. 1262 a n.
24. CONDON, Rónán a Barend van LEEUWEN. Bottom Up or Rock Bottom Harmonization? Francovich State Liability in National Courts. *Yearbook of European Law*. 1/2016, s. 229-290.
25. CORNFORD, Tom. *Towards a Public Law of Tort*. London: Routledge, 2008. ISBN 978-0754646839.
26. CRAIG, Paul. *EU administrative law*. New York: Oxford University Press, 2006. ISBN 78-0199296804.
27. CRAIG, Paul. Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review. *The Cambridge Law Journal*. 1/1998, s. 63-90.
28. CRAIG, Paul a G. DE BÚRCA. *EU law: text, cases, and materials*. Oxford: Oxford Unviersity Press, 2011. ISBN 978-0198714927.
29. CZAJA, Astrid. *Die außervertragliche Haftung der EG für ihre Organe*. Baden-Baden: Nomos, 1996. ISBN 9783789042676.
30. DURAND, Andrew. Restitution or Damages: National or European Court? *European Law Review*. 1/1976, s. 431-439.

31. DE LHONEUX, Etienen a Christos A. VASSILOPOULOS. *The European stability mechanism before the court of justice of the European union*. London: Springer, 2014. ISBN 978-3-319-01478-4.
32. DÖRR, Oliver et al. *Staatshaftung in Europa*. Berlin: De Gruyter, 2014. 978-3110246001.
33. ELEFANTE, Fabio. *La Responsabilità della pubblica amministrazione da attività provvedimentale*. CEDAM, 2002. ISBN 978-8813244385.
34. ELLIS, Evely et al. *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*. Oxford: Hard Publishing, 1999. ISBN 978-1841130071.
35. FAIRGRIEVE, Duncan. ANDENAS, Mads. BELL, John et al. *Tort Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. British Institute of International Comparative Law, 2002. ISBN 0-903067-72-2.
36. FENYVES, Attila a Walter BERKA et al. *Tort law in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*. Boston: De Gruyter, 2011. ISBN 9783110259667.
37. FERRI, Giuseppe. Del codice civile, della codificazione e di altre cose meno commendevoli. *Il Foro Italiano*. 69, s. 34-39.
38. FINES, Francette. *Étude de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté économique européenne: de la référence aux "principes généraux communs" à l'édification jurisprudentielle d'un système autonome*. Paris: L.G.D.J., 1990. ISBN 978-2275007410.
39. GABRIELLI, Enrico. *Commentario del codice civile. Dei fatti illeciti*. Torino: UTET giuridica, 2011. ISBN 978-8859806646.
40. GARRI, Francesco a Guglielmo, GARRI. La responsabilità civile nella pubblica amministrazione. Torino: UTET giuridica, 2007. ISBN 978-8859801474.
41. GRECO, Guido. Interesse legittimo e risarcimento dei danni: crollo di un pregiudizio sotto la pressione della normativa europea e dei contributi della dottrina. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*. 5/1999, s. 1126-1131.
42. GUTMAN, Kathleen. The evolution of the action for damages against the EU and its place in the system of Judicial protection. *Common Market Law Review* 48, 695-750.
43. GÖRGENS, Sönke. *Die außervertragliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft für Verletzungen des WTO-Rechts durch ihre Organe*. Berlin: Duncker & Humblot, 2006. ISBN 9783428520312.
44. HARPWOOD, Vivienne. *Modern tort law*. Cavendish Publishing: 2003. ISBN 978-1859419762.
45. HELD, Simeon. *Die Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. ISBN 9783161488429.

46. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN978-80-7179-254-3.
47. HOFMANN, Herwig. ROWE, Gerard C. a Alexandr H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011. ISBN 978-0-19-928648-5.
48. HOFFMEISTER, Frank. Litigation against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations? *European Journal of International law*. 3/2010, s. 723-747.
49. CHAMBERLAIN, Erika. Misfeasance in a Public Office. Toronto: Thomson Reuters, 2016. ISBN 9780779870523.
50. JANEČEK, Václav. Kauzalita a rozsah odpovědnosti. *Právník*. 11/2016, s. 959-981.
51. KARNER, Ernst. Die Haftung des Staates für administratives, judikatives und legislatives Unrecht aus rechtsvergleichender Perspektive. *Tagungsband XX. Karlsbader Juristentag.* 2012, s. 93-113.
52. KÜNNECKE, Martina. *Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison*. Berlin: Springer, 2007. ISBN 978-3-540-48689-3.
53. KOZIOL, Helmut. *Grundfragen des Schadenersatzrechts*. Wien: Jan Sramek Verlag, 2010. ISBN 978-3709700488.
54. KOZIOL, Helmut. SCHULZE, Reiner et al. *Tort Law of the European Community*. Wien: Springer, 2008. ISBN 978-3211775851.
55. KOZIOL, Helmut a Vanessa WILCOX et al. *Punitive Damages: Common Law and Civil Law Perspectives*. Wien: Springer, 2009. ISBN 978-3211922873.
56. LARAT, Fabrice a Annie BARTOLI. L'action publique responsable: tautologie ou problématique émergente? *Revue française d'administration publique*. 2/2018, s. 245-258.
57. LAZARI, Antonion. *Modelli e paradigmi della responsabilità dello Stato*. Torino: G. Giappichelli, 2005. ISBN 978-8834846056.
58. LIBERATI, Alessio. *Il risarcimento del danno cagionato dalla pubblica amministrazione*. CEDAM, 2005. ISBN 978-8813259938.
59. LYSÉN, Göran. Articles 235/288, Section 2, EC Treaty: Still of Constitutional Importance, if There Ever Were Any? In: *Swedish Studies in European Law* 2. Portland: Hart Publishing, 2008, s. 129-144.
60. HABA, Michael. *The Case of State Liability: 20 Years after Francovich*. NY: Springer, 2015. ISBN 978-3-658-08080-8.

61. HARLEY, Trevor. *The Foundations of European Union Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Union*. Oxfrod: Oxford University Press, 2014. ISBN 978-0199681457.
62. HEUKELS, Ton a Alison MCDONNELL (eds.). *The Action for Damages in Community Law*. Hague: Kluwer Law International, 1997. ISBN 978-9041103703
63. HERMANN-RODEVILLE, Jeannine. Un exemple de contentieux économique: le recours en indemnité devant la Cour de justice des Communautés européennes. *Revue trimestrielle de droit européen*. 1/1996.
64. KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-8074002823.
65. LAGRANGE, Maurice. La Cour de justice des Communautés européennes du Plan Schuman à l'Union européenne. In: *Mélanges Fernand Dehousse*. *Vol. II: La construction européenne*. Bruxelles, 1979
66. LENAERTS, Koenraad, Ignace MASELIS, Kathleen GUTMAN a Janek Tomasz NOWAK. *EU procedural law*. Oxford: Oxford University Press, 2014. ISBN 978-0198707332.
67. MARKESINIS, Basil S. AUBY, Jean-Bernard. COESTER-WALTJEN, Dagmar a Simon DEAKIN. *Tortious liability of statutory bodies: a comparative and economic analysis of five English cases*. Portland: Hart Publishing, 1999. ISBN 978-1841131245.
68. MATĚJKA, Jan. *Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci*. Praha, 1923.
69. KINCL, Jaromír, Michal SKŘEJPEK a Valentin URFUS. *Římské právo*. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 978-80-7179-031-0.
70. MALENOVSKÝ, Jiří. 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranaciolního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*. 7/2012, s. 673-722.
71. MANCINI, Federico. *Democracy and Constitutionalism in the European Union: Collected Essays*. Oxford: Hart Publishing, 2000. ISBN 9781847312242.
72. MAZÁK, Ján. Locus standi v konání o neplatnosť: od Plaumannovho testu k regulačním aktom. *Právník*. 2011, č. 3, s. 219-231.
73. MADURO, Miguel Poiares a Loïc AZOULAI. *The past and future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*. Portland, Or.: Hart, 2010. ISBN 9781841137124.

74. NOVÝ, Zdeněk. Imunita státu a uznání a výkon rozhodčího nálezu v mezinárodní investiční arbitráži. *Právní rozhledy*. 5/2015, s. 166 a n.
75. OLIPHANT, Ken et al. *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Cambridge: Insertia, 2016. ISBN 978-1780682389.
76. OSSENBÜHL, Fritz a Matthias CORNILS. *Staatshaftungsrecht*. München: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-3406641510.
77. PETR, Michal. Odpovědnost v souvislosti s porušením komunitárního práva. *Právní rozhledy*. 22/2006, s. 810 a n.
78. PÍTROVÁ, Lenka. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*. 22/2017, s. 788 a n.
79. REBHAHN, Robert. Public Liability in Comparison — England, France, Germany. *European Tort Law*. 2005, s. 68-93.
80. RIDEAU, Joël. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris: L.G.D.J, 2010. ISBN 978-2-275-03381-5.
81. ROSAS, Allan, Egil LEVITS a Yves BOT, ed. *The Court of Justice and the construction of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law = La Cour de Justice et la construction de l'Europe : analyses et perspectives de soixante ans de jurisprudence*. Luxembourg: Springer, 2013. ISBN 978-90-6704-896-5.
82. ŘÍČKA, Roman. Evropský soudní dvůr – teleologický výklad práva, nebo soudcovská normotvorba?! *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2012, č. 1, s. 46-56.
83. ŘÍČKA, Roman. Odpovědnost typu Francovich a české soudy: současnost. *Právník*. 152/4, s. 377–391.
84. PIPKOVÁ, Petra Joana. Ochranný účel normy. *Právník*. 9/2013, s. 869-882.
85. POMAHAČ, Richard. Správní spravedlnost. *Právník*. 5/2005, s. 433-451.
86. SANTILLI, Marina. *Il diritto civile dello Stato. Momenti di un itinerario tra pubblico e privato*. Pisa: A. Giuffrè, 1985. ISBN 978-8814006531.
87. SEDLÁČEK, Jaromír. *Obligační právo III.* Brno: Právník, 1947.
88. SEHNÁLEK, David. The Responsibility of the European Union under International Law. *Czech Yearbook of International Law*. 7/2018, s. 289-312.
89. SIEBURGH, Carla. Eu Law and non-conctractual liability of the Union, Member States and Individuals. In: HARTKAMP, Arthur et al. *The Influence of EU Law on National Private Law*. Deventer: Kluwer, 2014, s. 465-542.
90. SCHÜTZE, Robert. *European Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. ISBN 978-1316503942.

91. STEINER, Josephine a Lorna WOODS. *EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009. ISBN 978-0199219070.
92. STUART, Mackenzie. The non-conctractual liability of the European Economic Community. *Common Market Law Review*, 12/1975, s. 493-512.
93. SUKLOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003. ISBN 8021032375.
94. SVOBODA, Pavel. Sison III: EU non-contractual liability for damages and the so-called smart sanctions. *The Lawyer Quarterly*. 4/2012, s. 341-350.
95. SVOBODOVÁ, Magdaléna. Ochrana proti nečinnosti orgánů Evropské unie. *Právní rozhledy*, roč. 24, 2016, č. 7, s. 242-248.
96. SCHWARZE, Jürgen. *European Administrative Law*. London: Sweet&Maxwell, 2006. ISBN 978-0421965607.
97. SOULIER, Gérard. Réflexions Sur l'Evolution et l'Avenir du Droit de la Responsabilité de la Puissance Publique. *Revue du Droit Public*. 1969, 1039-1087.
98. STEINBACH, Armin. *Die Haftung der EG und ihrer Mitgliedsstaaten für WTO-Rechtsverletzungen aus rechtswissenschaftlicher und ökonomischer Perspektive*. Berlin: Duncker & Humblot, 2009. ISBN 978-3428127870.
99. STEINBACH, Armin. *EU Liability and International Economic Law. Portland: Hart Publishing*, 2017. ISBN 978-1509901609.
100. STORSKRUBB, Eva. *Civil procedure and EU law: a policy area uncovered*. New York: Oxford University Press, 2008. ISBN 9780199533176.
101. STRAND, Magnus. *The Passing-On Problem in Damages and Restitution under EU Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017. ISBN 978-1-78643-017-5.
102. SVOBODA, Pavel. Právnicky, a tudíž politicky nekorektně o Lisabonské smlouvě. Právní rádce, 2010, roč. 18, č. 4. S. 17–18.
103. SZENTE, Zoltán a Konrad LACHMAYER. *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Comparision.* London: Routledge, 2017. ISBN 978-1138606630.
104. ŠTURMA, Pavel, ed. *Pojem a teorie lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-77-4.
105. THIES, Anne. The impact of general principles of EC law on its liability regime towards retaliation victims after FIAMM. *European Law Review*. 6/2009, s. 889-913.
106. THORSON, Bjarte. *Individual Rights in EU Law*. NY: Springer, 2016. ISBN 978-3-319-32771-6.

107. TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. Praha: C.H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-333-2.
108. TICHÝ, Luboš. Odpovědnost státu za legislativní nečinnost. In: GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA. *Odpovědnost v demokratickém právním státě*. Praha: Právnická fakulta UK, s. 76-97.
109. TICHÝ, Luboš. HRÁDEK, Jiří et al. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Právnická fakulta UK, 2012. ISBN 978-80-87488-08-9.
110. TJEPKEMA, Michiel. Between equity and efficiency: the European Union's no-fault liability. *Review of European Administrative* l*aw*. 6/2013, s. 7-37.
111. TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír a Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-184-7.
112. TOMUSCHAT, Christian. Der Streit um die Auslegungshoheit die Autonomie der EU als Heiliger Gral. Das EuGH-Gutachten gegen den Beitritt der EU zur EMRK. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*. 42/2015, s. 133-139.
113. TORCHIA, Luisa. *Lezioni di diritto amministrativo progredito*. Il Mulino, 2012. ISBN 978-88-15-24006-4.
114. TRIDIMAS, Takis. *The General Principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. ISBN 9780199534715.
115. TURNER, Chris. *Unlocking Torts – Second Edition*. Oxon: Routledge, 2014. ISBN 978-0340941973.
116. TÜRK, Alexander. *Judicial review in EU Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009. ISBN 978-1845422035.
117. VEČEŘA, Miloš. HURDÍK, Jan. HAPLA, Martin et al. *Nové trendy v soudcovské tvorbě práva*. Brno: MUNI, 2015. ISBN 978-80-210-8074-4.
118. VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8.
119. VON ATTILA Fenyves, Ernst KARNER, Helmut KOZIOL a Elisabeth STEINER (ed.). *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*. Berlin: Walter de Gruyter, 2011. ISBN 978-3110259667.
120. WAGNEROVÁ, Eliška. ŠIMÍČEK, Vojtěch. LANGÁŠEK, Tomáš a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod*. *Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.
121. WAKEFIELD, Jill. *Judicial Protection Through the Use of Article 288(2)EC*. The Hague: Kluwer Law International, 2002. ISBN 9789041118233.

122. WAKEFIELD, Jill. *The Right to Good Administration*. The Hague: Kluwer Law International, 2007. ISBN 978-9041126979.
123. WARD, Angela. *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007. ISBN 978-0199206865.
124. WILLIAMS, Rebecca. *Unjust Enrichment and Public Law*. Oxford: Hard Publishing, 2010. ISBN 978-1847315854.
125. WURMNEST, Wolfgang. *Grundzüge eines europäischen Haftungsrechts, Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Gemeinschaftsrechts.* Tübingen: Mohr Siebeck, 2003. ISBN 978-3161479984.

Seznam použité judikatury

Judikatura SDEU

1. Rozsudek ze dne 17. prosince 1959, Feram, C-23/59, ECLI:EU:C:1959:33.
2. Rozsudek ze dne 14. července 1961, Vloeberghs, C-9/60, ECLI:EU:C:1961:18.
3. Rozsudek ze dne 15. července 1963, Plaumann, 25/62, ECLI:EU:C:1963:17.
4. Rozsudek ze dne 1. července 1965, Toepfer, C-106/63, ECLI:EU:C:1965:65.
5. Rozsudek ze dne 14. července 1967, Kampffmeyer, C-5/66, ECLI:EU:C:1967:31.
6. Rozsudek ze dne 30. listopadu 1967, Becher, C-30/66, ECLI:EU:C:1967:44.
7. Rozsudek ze dne 10. července 1969, Sayag, C-9/69, ECLI:EU:C:1969:37.
8. Rozsudek ze dne 2. prosince 1971, Schöppenstedt, C-5/71, ECLI:EU:C:1971:116.
9. Rozsudek ze dne 13. června 1972, Grand Moulins, C-9/71, ECLI:EU:C:1972:52.
10. Rozsudek ze dne 25. října 1972, Haegeman, C-96/71, ECLI:EU:C:1972:88.
11. Rozsudek ze dne 24. října 1973, Merkur, C-43/72, ECLI:EU:C:1973:108.
12. Rozsudek ze dne 13. listopadu 1973, Werhahn Hansamuehle, C-63/72, ECLI:EU:C:1973:121.
13. Rozsudek ze dne 27. ledna 1976, IBC, C-46/75, ECLI:EU:C:1976:10.
14. Rozsudek ze dne 21. května 1976, Roquette Frères, C-26/74, ECLI:EU:C:1976:69.
15. Rozsudek ze dne 25. května 1978, HNL, C-83/76, ECLI:EU:C:1978:113.
16. Rozsudek ze dne 21. června 1979, Dietz, C-126/76, ECLI:EU:C:1977:211.
17. Rozsudek ze dne 4. října 1979, Ireks-Arkady, C-238/78, ECLI:EU:C:1979:226.
18. Rozsudek ze dne 4. října 1979, Dumortier, C-64/76, ECLI:EU:C:1979:223.
19. Rozsudek ze dne 5. prosince 1979, Amylum, C-116/77, ECLI:EU:C:1979:273.
20. Rozsudek ze dne 15. října 1980, Roquette, C-145/79, ECLI:EU:C:1980:234.
21. Rozsudek ze dne 29. září 1982, Oleifici Mediterranei, 26/81, EU:C:1982:318.
22. Rozsudek ze dne 6. října 1982, Interquell Stärke-Chemie, C-261/78, ECLI:EU:C:1982:329.
23. Rozsudek ze dne 1. března 1983, DEKA, C-250/78, ECLI:EU:C:1983:49.
24. Rozsudek ze dne 12. dubna 1984, Unifrex, C-281/82, ECLI:EU:C:1984:165.
25. Rozsudek ze dne 12. července 1984, Moussis, C-227/83, ECLI:EU:C:1984:276.
26. Rozsudek ze dne 13. listopadu 1984, Birra Wührer, C-256/80, ECLI:EU:C:1984:341.
27. Rozsudek ze dne 13. prosince 1984, GAARM, C-289/83, ECLI:EU:C:1984:398.
28. Rozsudek ze dne 10. července 1985, CMC, C-118/83, ECLI:EU:C:1985:308.
29. Rozsudek ze dne 19. září 1985, Asteris, C-194/83, ECLI:EU:C:1985:357.
30. Rozsudek ze dne 25. září 1985, Surcouf, C-71/84, ECLI:EU:C:1985:363.

31. Rozsudek ze dne 7. listopadu 1985, Adams, C-145/83, ECLI:EU:C:1985:323.
32. Rozsudek dvora ze dne 26. února 1986, Krohn, C-175/84, ECLI:EU:C:1986:85.
33. Rozsudek ze dne 23. dubna 1986, Les Verts, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166.
34. Rozsudek ze dne 14. ledna 1987, Zuckerfabrik Bedburg, C-281/84, ECLI:EU:C:1987:3.
35. Rozsudek ze dne 11. března 1987, Van den Bergh en Jurgens, C-265/85, ECLI:EU:C:1987:121.
36. Rozsudek ze dne 7. července 1987, CNTA, C-89/86, ECLI:EU:C:1987:337.
37. Rozsudek ze dne 30. září 1987, Demirel, C-12/86, ECLI:EU:C:1987:400.
38. Rozsudek ze dne 27. září 1988, Parlament v. Rada, C-302/87, ECLI:EU:C:1988:461.
39. Rozsudek ze dne 30. května 1989, Roquette frères, C-20/88, ECLI:EU:C:1989:221.
40. Rozsudek ze dne 9. listopadu 1989, Briantex, C-353/88, ECLI:EU:C:1989:415.
41. Rozsudek ze dne 26. června 1990, Sofrimport, C-152/88, ECLI:EU:C:1990:259.
42. Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, Francovich, C-6/90, ECLI:EU:C:1991:428.
43. Rozsudek ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, ECLI:EU:C:1991:438.
44. Rozsudek ze dne 30. ledna 1992, Finsider, C-363/88, ECLI:EU:C:1992:44.
45. Rozsudek ze dne 13. března 1992, Vreugdenhil, C-282/90, ECLI:EU:C:1992:124.
46. Rozsudek ze dne 19. května 1992, Mulder, C-104/89, ECLI:EU:C:1992:217.
47. Rozsudek ze dne 18. května 1993, Stahlwerke Peine-Salzgitter, C-220/91 P, ECLI:EU:C:1993:192.
48. Usnesení ze dne 21. června 1993, Van Parijs, C-257/93, ECLI:EU:C:1993:249.
49. Usnesení ze dne 28. dubna 1993, De Hoe, T-85/92, ECLI:EU:T:1993:39.
50. Usnesení ze dne 29. listopadu 1993, Koelman, T-56/92, ECLI:EU:T:1993:105.
51. Rozsudek ze dne 3. února 1994, Grifoni, C-308/87, ECLI:EU:C:1994:38.
52. Rozsudek ze dne 9. března 1994, TWD, C-188/92, ECLI:EU:C:1994:90.
53. Rozsudek ze dne 15. září 1994, KYDEP, C-146/91, ECLI:EU:C:1994:329.
54. Rozsudek ze dne ze dne 14. září 1995, Lefebvre, T-571/93, ECLI:EU:T:1995:163.
55. Rozsudek dvora ze dne 9. listopadu 1995, Francovich, C-479/93, ECLI:EU:C:1995:372
56. Rozsudek ze dne 16. ledna 1996, Candiotte, T-108/94, ECLI:EU:T:1996:5.
57. Rozsudek ze dne 21. března 1996, Farrugia, T-230/94, ECLI:EU:T:1996:40.
58. Rozsudek ze dne 18. září 1996, Asia Motor France, T-387/94, ECLI:EU:T:1996:120.
59. Usnesení ze dne 21. listopadu 1996, Syndicat des producteurs de viande bovine, T-53/96, ECLI:EU:T:1996:170.
60. Rozsudek ze dne 26. listopadu 1996, T. Port, C-68/95, ECLI:EU:C:1996:452.

61. Rozsudek ze dne 16. dubna 1997, Hartmann, T-20/94, ECLI:EU:T:1997:55.
62. Rozsudek ze dne 4. února 1998, Bühring, T-246/93, ECLI:EU:T:1998:21.
63. Rozsudek ze dne 16. července 1998, Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm, T-199/96, ECLI:EU:T:1998:176.
64. Rozsudek ze dne 30. září 1998, Coldiretti, T-149/96, ECLI:EU:T:1998:228.
65. Rozsudek ze dne 17. prosince 1998, Baustahlgewebe, C-185/95 P, ECLI:EU:C:1998:608.
66. Rozsudek ze dne 17. prosince 1998, Embassy Limousines, T-203/96, ECLI:EU:T:1998:302.
67. Rozsudek ze dne 11. února 1999, Antillean Rice Mills, C-390/95 P, ECLI:EU:C:1999:66.
68. Rozsudek ze dne 27. ledna 2000, Mulder, C-104/89, ECLI:EU:C:2000:38.
69. Rozsudek ze dne 15. března 2000, Cimenteries CBR, T-25/95, ECLI:EU:T:2000:77.
70. Rozsudek ze dne 8. června 2000, Camar, T-79/96, ECLI:EU:T:2000:147.
71. Rozsudek ze dne 15. června 2000, Dorsch Consult, C-237/98 P, ECLI:EU:C:2000:321.
72. Rozsudek ze dne 15. června 2000, TEAM, C-13/99 P, ECLI:EU:C:2000:3.
73. Rozsudek ze dne 26. června 2000, Argon, T-12/98, ECLI:EU:T:2000:161.
74. Rozsudek ze dne 24. října 2000, Fresh Marine, T-178/98, ECLI:EU:T:2000:240.
75. Usnesení ze dne 17. ledna 2001, Autosalone Ispra, T-124/99, ECLI:EU:T:2001:11.
76. Rozsudku ze dne 20. března 2001, Cordis, T-18/99, ECLI:EU:T:2001:95.
77. Rozsudek ze dne 12. července 2001, Comafrica, T-198/95, ECLI:EU:T:2001:184.
78. Rozsudek ze dne 12. července 2001, Banatrading, T-3/99, ECLI:EU:T:2001:187.
79. Usnesení ze dne 19. září 2001, Jestädt, T-332/99, ECLI:EU:T:2001:218.
80. Rozsudek ze dne 20. září 2001, Courage, C-453/99, ECLI:EU:C:2001:465.
81. Rozsudek ze dne 23. října 2001, Dieckmann, T-155/99, ECLI:EU:T:2001:256.
82. Rozsudek ze dne 6. prosince 2001, Emesa Sugar, T-43/98, ECLI:EU:T:2001:279.
83. Rozsudek ze dne 11. ledna 2002, Biret International, T-174/00, ECLI:EU:T:2002:2.
84. Rozsudek ze dne 20. února 2002, Förde-Reederei, T-170/00, ECLI:EU:T:2002:34.
85. Rozsudek ze dne 10. dubna 2002, Lamberts, T-209/00, ECLI:EU:T:2002:94.
86. Rozsudek ze dne 15. října 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij, C-238/99, ECLI:EU:C:2002:582.
87. Rozsudek ze dne 10. prosince 2002, Camar, C-312/00 P, ECLI:EU:C:2002:736.
88. Rozsudek ze dne 15. ledna 2003, Philip Morris International, T-377/00, ECLI:EU:T:2003:6.
89. Rozsudek ze dne 6. března 2003, Dole Fresh Fruit International, T-56/00, ECLI:EU:T:2003:58.

90. Rozsudek ze dne 10. července 2003, Fresh Marine, C-472/00 P, ECLI:EU:C:2003:399.
91. Rozsudek ze dne 10. února 2004, Afrikanische Frucht-Compagnie, T-65/01, ECLI:EU:T:2004:37.
92. Usnesení ze dne 27. března 2003, Antippas, C-1/02 SA, ECLI:EU:C:2003:187.
93. Rozsudek ze dne 10. března 2004, Malagutti-Vezinhet, T-177/02, ECLI:EU:T:2004:72.
94. Rozsudek ze dne 23. března 2004, Lamberts, C-234/02, ECLI:EU:C:2004:174.
95. Rozsudek ze dne 28. června 2004, Airtours, T-342/99, ECLI:EU:T:2002:146.
96. Rozsudek ze dne 23. listopadu 2004, Cantina, T-166/98, ECLI:EU:T:2004:337.
97. Usnesení ze dne 14. prosince 2004, Tertir-Terminais de Portugal, C-/04 SA, ECLI:EU:C:2004:803.
98. Rozsudek ze dne 21. dubna 2005, Holcim, T-28/03, CLI:EU:T:2005:139.
99. Usnesení ze dne 4. května 2005, Holcim T-86/03, ECLI:EU:T:2005:157.
100. Rozsudek ze dne 12. července 2005, CEVA, C-198/03 P, ECLI:EU:C:2005:445.
101. Rozsudek ze dne 19. října 2005, Cofradía de pescadores "San Pedro" de Bermeo, T-415/03, ECLI:EU:T:2005:365.
102. Rozsudek ze dne 14. prosince 2005, Beamglow, T-383/00, ECLI:EU:T:2005:453.
103. Rozsudek ze dne 14. prosince 2005, Laboratoire du Bain. T-151/00, ECLI:EU:T:2005:450.
104. Rozsudek ze dne 14. prosince 2005, CD Cartondruck, T-320/00, ECLI:EU:T:2005:452.
105. Rozsudek ze dne 14. prosince 2005, Fedon, T-135/01, ECLI:EU:T:2005:454.
106. Rozsudek ze dne 14. prosince 2005, FIAMM, T-69/00, ECLI:EU:T:2005:449.
107. Rozsudek ze dne 26. ledna 2006, Medici Grimm, T-364/03, ECLI:EU:T:2006:28.
108. Rozsudek ze dne 10. května 2006, Galileo, T-279/03, ECLI:EU:T:2006:121.
109. Rozsudek ze dne 21. června 2006, Danzer, T-47/02, ECLI:EU:T:2006:167.
110. Rozsudek ze dne 13. prosince 2006, Abad Pérez, T-304/01, ECLI:EU:T:2006:389.
111. Rozsudek ze dne 13. prosince 2006, É.R. a další, T-138/03, ECLI:EU:T:2006:390.
112. Rozsudek ze dne 12. září 2006, Reynolds, C-131/03 P, ECLI:EU:C:2006:541.
113. Rozsudek ze dne 4. října 2006, Tillack, T-193/04, ECLI:EU:T:2006:292.
114. Rozsudek ze dne 25. ledna 2007, Robins, C-278/05, ECLI:EU:C:2007:56.
115. Rozsudek ze dne 13. března 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, ECLI:EU:C:2007:161.
116. Usnesení ze dne 20. března 2007, Galileo, C-325/06 P, ECLI:EU:C:2007:176.
117. Rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Holcim, C-282/05 P, ECLI:EU:C:2007:226.
118. Rozsudek ze dne 8. května 2007, Citymo, T-271/04, ECLI:EU:T:2007:128.

119. Usnesení ze dne 3. července 2007, Commune de Champagne, T-212/02, ECLI:EU:T:2007:194.
120. Usnesení ze dne 5. července 2007, Yedaş, C-255/06 P, ECLI:EU:C:2007:414.
121. Rozsudek ze dne 11. července 2007, Fédération des industries condimentaires de France, T-90/03, ECLI:EU:T:2007:208.
122. Rozsudek ze dne 11. července 2007, Sison, T-47/03, ECLI:EU:T:2007:207.
123. Rozsudek ze dne 11. července 2007, Schneider, T-351/03, ECLI:EU:T:2007:212.
124. Usnesením ze dne 4. října 2007, É.R. a další, C-100/07, ECLI:EU:C:2007:585.
125. Rozsudek ze dne ze dne 12. září 2007, Nikolaou, T-259/03, ECLI:EU:T:2007:254.
126. Rozsudek ze dne 9. listopadu 2006, Agraz, C-243/05 P, ECLI:EU:C:2006:708.
127. Rozsudek ze dne 27. listopadu 2007, Pitsiorlas, T-337/04, ECLI:EU:T:2007:357.
128. Usnesení ze dne 12. prosince 2007, Atlantic Container Line, T-113/04, ECLI:EU:T:2007:377.
129. Rozsudek ze dne 21. února 2008, Girardot, C-348/06 P, ECLI:EU:C:2008:107.
130. Rozsudek ze dne 21. května 2008, Belfass, T-495/04, ECLI:EU:T:2008:160.
131. Rozsudek ze dne 8. července 2008, Franchet a Byk, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257.
132. Rozsudek ze dne 8. července 2008, Sviluppo, T-176/06, ECLI:EU:T:2008:259.
133. Rozsudek ze dne 17. července 2008, Cantina, C-51/05 P, ECLI:EU:C:2008:409.
134. Rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi, C-402/05 P, ECLI:EU:C:2008:461.
135. Rozsudek ze dne 9. září 2008, MyTravel, T-212/03, ECLI:EU:T:2008:315.
136. Rozsudek ze dne 9. září 2008, FIAMM, C-120/06 P, ECLI:EU:C:2008:476.
137. Rozsudek ze dne 16. října 2008, Synthon, C-452/06, ECLI:EU:C:2008:565.
138. Usnesení ze dne 27. října 2008, Pellegrini, T-375/07, ECLI:EU:T:2008:466.
139. Rozsudek ze dne 13. listopadu 2008, SPM, T-128/05, ECLI:EU:T:2008:494.
140. Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Masdar, C-47/07 P, ECLI:EU:C:2008:726.
141. Usnesení ze dne 17. prosince 2008, Portela, T-137/07, ECLI:EU:T:2008:589.
142. Rozsudek ze dne 11. června 2009, Transports Schiocchet, C-335/08 P, ECLI:EU:C:2009:372.
143. Rozsudek ze dne 30. června 2009, CPEM, T-444/07, ECLI:EU:T:2009:227.
144. Rozsudek ze dne 9. července 2009, Ristic, T-238/07, ECLI:EU:T:2009:263.
145. Rozsudek ze dne 16. července 2009, Der Grüne Punkt, C-385/07 P, ECLI:EU:C:2009:456.
146. Rozsudek ze dne 16. července 2009, Schneider, C-440/07 P, ECLI:EU:C:2009:459
147. Usnesení ze dne 27. srpna 2009, Abouchar, T-367/08, ECLI:EU:T:2009:292.

148. Rozsudek ze dne 9. září 2009, Brink's Security Luxembourg, T-437/05, ECLI:EU:T:2009:318.
149. Usnesení ze dne 17. prosince 2009, Işçi Partisi, T-223/09, ECLI:EU:T:2009:524.
150. Rozsudek ze dne 18. prosince 2009, Arizmendi, T-484/04, ECLI:EU:T:2009:530.
151. Rozsudek ze dne 3. března 2010, Artegodan, T-429/05, ECLI:EU:T:2010:60.
152. Rozsudek ze dne 18. března 2010, Trubowest Handel a Makarov, C-419/08 P, ECLI:EU:C:2010:147.
153. Rozsudek ze dne 19. března 2010, Gollnish, T-42/06, ECLI:EU:T:2010:102.
154. Usnesení ze dne 22. března 2010, SPM, C-39/09, ECLI:EU:C:2010:157.
155. Rozsudek ze dne 25. března 2010, Sviluppo, C-414/08 P, ECLI:EU:C:2010:165, body 140-141.
156. Rozsudek ze dne 29. července 2010, Hanssens-Ensch, C-377/09, ECLI:EU:C:2010:459.
157. Rozsudek ze dne 28. září 2010, C-Content, T-247/08, ECLI:EU:T:2010:409.
158. Rozsudek ze dne 22. prosince 2010, DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811.
159. Usnesení ze dne 31. března 2011, Mauerhofer, C-433/10 P, ECLI:EU:C:2011:204.
160. Usnesení ze dne 24. května 2011, Nuovo Agricast, ECLI:EU:T:2011:237.
161. Usnesení ze dne 22. června 2011, Evropaïki Dynamiki, T-409/09, ECLI:EU:T:2011:299.
162. Usnesení ze dne 18. července 2011, Marcuccio, T-450/10 P, ECLI:EU:T:2011:399.
163. Rozsudek ze dne 6. září 2011, Lady & Kid, C-398/09, ECLI:EU:C:2011:540.
164. Usnesení ze dne 6. září 2011, Mugraby, T-292/09, ECLI:EU:T:2011:418.
165. Rozsudek ze dne 26. října 2011, Dufour, T-436/09, ECLI:EU:T:2011:634.
166. Rozsudek ze dne 20. září 2011, Evropaïki Dynamiki, T-461/08, ECLI:EU:T:2011:494.
167. Rozsudek ze dne 23. listopadu 2011, Sison, T-341/07, ECLI:EU:T:2011:687.
168. Rozsudek ze dne 16. prosince 2011, Enviro, T-291/04, ECLI:EU:T:2011:760.
169. Rozsudek ze dne 19. dubna 2012, Artegodan, C-221/10 P, ECLI:EU:C:2012:216.
170. Rozsudek ze dne 7. listopadu 2012, Giordano, T-114/11, ECLI:EU:T:2012:585.
171. Rozsudek ze dne 7. listopadu 2012, Syndicat des thoniers méditerranéens, T-574/08, ECLI:EU:T:2012:583.
172. Rozsudek ze dne 8. listopadu 2012, C-469/11 P, Evropaïki Dynamiki, ECLI:EU:C:2012:705.
173. Rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, Pringle, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.
174. Rozsudek ze dne 28. února 2013, Inalca, C-460/09 P, ECLI:EU:C:2013:111.
175. Rozsudek ze dne 14. března 2013, Leth, C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166.
176. Rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Groupe Gascogne, C-58/12 P, ECLI:EU:C:2013:770.

177. Rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Gascogne Sack Deutschland, C-40/12 P, ECLI:EU:C:2013:768.
178. Rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Kendrion, C-50/12 P, ECLI:EU:C:2013:771.
179. Rozsudek ze dne 11. prosince 2013, EMA, T-116/11, ECLI:EU:T:2013:634.
180. Rozsudek ze dne 14. října 2014, Buono, C-12/13 P, ECLI:EU:C:2014:2284.
181. Rozsudek ze dne 14. října 2014, Giordano, C-611/12 P, ECLI:EU:C:2014:2282.
182. Rozsudek e dne 12. listopadu 2014, Guardian, C-580/12 P, ECLI:EU:C:2014:2363.
183. Rozsudek ze dne 29. dubna 2015, Staelen, T-217/11, ECLI:EU:T:2015:238.
184. Rozsudek ze dne 6. října 2015, Technion, T-216/12, ECLI:EU:T:2015:746.
185. Rozsudek ze dne 26. února 2016, Šumelj, T-546/13, ECLI:EU:T:2016:107.
186. Rozsudek ze dne 7. dubna 2016, Holcim, C-556/14 P, ECLI:EU:C:2016:207.
187. Usnesení ze dne 12. července 2016, Pérez Gutiérrez, C-604/15 P, ECLI:EU:C:2016:545.
188. Rozsudek ze dne 20. července 2016, Oikonomopoulos, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421.
189. Rozsudek ze dne 28. července 2016, Siemens, C-102/15, ECLI:EU:C:2016:607.
190. Rozsudek ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising, C-8/15 P, ECLI:EU:C:2016:701.
191. Rozsudek ze dne 10. ledna 2017, Gascogne Sack Deutschland, T-577/14, ECLI:EU:T:2017:1.
192. Usnesení ze dne 13. ledna 2017, T-88/09, Idromacchine, ECLI:EU:T:2017:5.
193. Rozsudek ze dne 17. února 2017, Novar, T-726/14, ECLI:EU:T:2017:99.
194. Rozsudek ze dne 4. dubna 2017, Staelen, C-337/15 P, ECLI:EU:C:2017:256.
195. Rozsudek ze dne 30. května 2017, Safa Nicu Sepahan, C-45/15 P, ECLI:EU:C:2017:402.
196. Rozsudek ze dne 13. září 2017, Pappalardo, C-350/16 P, ECLI:EU:C:2017:672
197. Rozsudek ze dne 13. prosince 2018, ASPLA, C-174/17 P, ECLI:EU:C:2018:1015.
198. Rozsudek ze dne 13. prosince 2018, Gascogne Sack Deutschland, C-138/17 P, ECLI:EU:C:2018:1013.

Judikatura ESLP

1. Rozhodnutí ESLP ze dne 28. září 1995, Procola v. Luxembourg, č. 14570/89.
2. Rozhodnutí ESLP ze dne 26. října 2000, Kudła proti Polsku, č. 30210/96.
3. Rozhodnutí ESLP ze dne 10. dubna 2008, Mihalkov proti Bulharsku, č. 67719/01.
4. Rozhodnutí ESLP ze dne 12. února 2008, Voleman proti České republice, č. 12984/03.
5. Rozhodnutí ESLP ze dne 20. ledna 2009, Borsódy a další proti Maďarsku, č. 16054/06.
6. Rozhodnutí ESLP ze dne 24. září 2009, Sartory proti Francii, č. 40589/07.
7. Rozhodnutí ESLP ze dne 8. února 2018, Žirovnický proti České republice, č. 10092/13.

Judikatura vnitrostátních soudů

Judikatura anglických soudů

1. Rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 30. června 1866, Mersey Docks and Harbour Board Trustees v Gibbs, L.R. 1 H.L. 93.
2. Rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 22. října 1984, Council of Civil Service Unions, AC 374.
3. Rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 27. července 1993, M., 1 AC 377.
4. Rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 24. února 1994, X a další, 2 AC 633.
5. Rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 2. srpna 2000, *Regina*, HL 27.
6. Rozhodnutí Odvolacího soudu ze dne 20. prosince 2006, Rowlands, EWCA Civ 1773.

Judikatura českých soudů

7. Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 29. prosince 1926, sp. zn. Rv I 641/26, Vážný 6646.
8. Nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01, ECLI:CZ:US:2002:Pl.US.18.01.1.
9. Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2003, sp. zn. III. ÚS 124/03, ECLI:CZ:US:2003:3.US.124.03.
10. Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 642/05, ECLI:CZ:US:2007:4.US.642.05.1.
11. Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 10/11, ECLI:CZ:US:2011:Pl.US.10.11.1.
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, sp. zn. 6 As 36/2011.

Judikatura francouzských soudů

1. Rozhodnutí Kompetečního soudu ze dne 8. února 1873, Blanc*o*, D 1873.3.17.
2. Rozhodnutí Státní rady ze dne 10. únovra 1905, Tomaso Grecco, D 1906.3.81.
3. Rozhodnutí Státní rady ze dne 29. října 1954, Taurin, Recueil Lebon, s. 566.
4. Rozhodnutí Státní rady ze dne 2. března 1966, Dame Cramencel, Recueil Lebon, s. 157.
5. Rozhodnutí Státní rady ze dne 30. března 1966, Compagnie Générale d´Energie Radio-électrique, Recuel Lebon, s. 257.
6. Rozhodnutí Státní rady ze dne 20. února 1989, Allain, Recueil Lebon, s. 60.
7. Rozhodnutí Státní rady ze dne 3. července 1998, Bitouzet, Recueil Lebon, s. 288.

Judikatura italských soudů

1. Rozsudek italského Nejvyššího soudu ze dne 22. července 1999, č. 500.
2. Rozhodnutí italské Státní rady (Cons Stato, Ad Plen) ze dne 30. dubna 2000, č. 1.
3. Rozhodnutí italské Státní rady (Cons Stato, Ad Plen) ze dne 26. března 2003, č. 4.
4. Rozhodnutí italského Ústavního soudu ze dne 6. července 2004, č. 204.
5. Rozhodnutí italské Státní rady ze dne 31. května 2007, č. 2822.

Judikatura německých soudů

1. Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. října 1982, Az. 2 BvF 1/81

Seznam použitých internetových zdrojů

1. An Optimal and Just Financial Penalties System for Infringements of Competition Law: a Comparative Analysis. In Ssrn.com [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2542991.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The 2018 EU Justice Scoreboard. In Ec.europa.eu [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1289593_cs.
3. DICEY, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. In Constitution.org [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z http://www.constitution.org/cmt/avd/law_con.htm.
4. European Union public finance. In Publications.europa.eu [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8bc08dd0-f1ed-4f45-bab4-75ac2a63d048.
5. INTERIM MEASURES IN EC LAW: Towards a Complete and Autonomous System of Provisional Judicial Protection before National Courts? In Ejcl.org [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z https://www.ejcl.org//72/abs72-1.html.
6. KNĚŽÍNEK, Jan. MLSNA, Petr a Josef VEDRAL. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*. In Vláda.cz [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné zhttps://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Priprava-navrhu-pravnich-predpisu-prakticka-pomucka-pro-legislativce.pdf.
7. Metodika k náhradě nemajetkové újmy na zdraví (bolest a ztížení společenského uplatnění podle § 2958 občanského zákoníku). In Nsoud.cz [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/Metodika.
8. SCHOUTHEETE, Philippe a Sami ANDOURA. The legal personality of the European Union. *Working Paper European Affairs Program.* In AEI.pitt.edu [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z http://aei.pitt.edu/9083/1/Legal.Personality.EU-PDS-SA.pdf.
9. Rapport de la Delegation Francaise sur le Traite instituant la Communaute Europeenne du Charbon et de l'Acier et la Convention relative aux dispositions transitoires signes a Paris le 18 avril 1951. In Aei.pitt.edu [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z http://aei.pitt.edu/13817/1/Rep.Francaise.Rapport.1951.pdf.

10. Report on the effectiveness of national remedies in respect of excessive length of proceedings. In Venice.coe.int [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)036rev-e.
11. SCHOUTHEETE, Philippe a Sami ANDOURA. The legal personality of the European Union. *Working Paper European Affairs Program.* In AEI.pitt.edu [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z http://aei.pitt.edu/9083/1/Legal.Personality.EU-PDS-SA.pdf.
12. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The 2018 EU Justice Scoreboard. In Ec.europa.eu [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1289593_cs.
13. Will the Human Rights Act be scrapped? In Theweek.co.uk [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z http://www.theweek.co.uk/63635/will-the-human-rights-act-be-scrapped.
14. ŽIVĚLOVÁ, Alexandra. Umožňuje nový občanský zákoník přiznat v řízení o náhradě nemajetkové újmy punitive damages? *Bulletin Advokacie*. In Bulletin-advokacie.cz [online]. Dostupné z http://www.bulletin-advokacie.cz/umoznuje-novy-obcansky-zakonik-priznat-v-rizeni-o-nahrade-nemajetkove-ujmy-punitive-damages?browser=mobi.

Seznam vybraných použitých právních předpisů a mezinárodních smluv

1. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
2. Listina základních práv EU
3. Smlouva o fungování EU
4. Smlouva o EU
5. Smlouva o Evropském společenství pro atomovou energii
6. Smlouva o Evropském hospodářském společenství
7. Smlouva o založení Evropského společenství
8. Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli

Mimosmluvní odpovědnost EU
Abstrakt

Cílem této práce je provést systemizaci geneze mimosmluvní odpovědnosti EU; podrobně analyzovat soudobé pojetí mimosmluvní odpovědnosti EU, a to včetně procesně-právních aspektů; představit stručnou komparativní analýzu vybraných národních právních řádů a jejich role při vytváření obecných zásad společných právním řádům členských států (a vice versa zamyslet se nad vlivem mimosmluvní odpovědnosti EU a její možné úlohy v rámci europeizace vnitrostátních právních řádů); kontextualizovat mimosmluvní odpovědnost EU (a to s ohledem na ústavněprávní, mezinárodní a vnitrostátní aspekty) a zamyslet se nad žalobou na náhradu újmy způsobenou EU jakožto nad nástrojem (ne)efektivní soudní ochrany jednotlivců, který má své (ne)pevné místo v rámci systému soudní ochrany poskytované unijním právem. Použitými metodami jsou obsahová analýza a komparace.

Práce je členěna do sedmi kapitol. První kapitola je úvodní a vymezuje předmět výzkumu, použité metody, jakož i terminologii. Druhá kapitola se věnuje analýze současného stavu odborné debaty o mimosmluvní odpovědnosti EU. Podstatná část disertační práce se věnuje identifikaci problému a jeho kontextualizaci, a to sice z pohledu historického (kapitola třetí), pohledu hmotně právního (kapitola čtvrtá), pohledu procesněprávního (kapitola pátá) a pohledu komparativního (kapitola šestá). Závěry jsou shrnuté v sedmé kapitole, která rovněž navrhuje řešení identifikovaného problému.

Identifikovaný problém, kterému je práce věnována, spočívá v následujícím. Nejasnost koncepce mimosmluvní odpovědnosti EU, jež neobstojí s ohledem na princip právní jistoty, jakožto jednoho ze stěžejních principů fungování právního státu. Dále neschopnost tohoto konceptu realizovat v plné míře funkce, které právní teorie přiznává mimosmluvní odpovědnosti (funkce reparační, preventivní, represivní), a s tím související riziko nepřiměřené a ničím neodůvodněné přísnosti vůči jednotlivcům a jejich nárokům.

Shora uvedený problém je závěrem hodnocen v rámci několika rovin – rovině legislativně-technické, rovině teoretické, rovině praktické a rovině komparativní. V práci je konstatováno, že z hlediska legislativně-technického provedení nelze dojít k jiným závěrům, nežli že zvolená koncepce neobstojí, a to ani z hlediska jasnosti, ani z hlediska srozumitelnosti a ani z hlediska garantované míry právní jistoty. Dále v rovině teoretické lze proti zvolené koncepci mimosmluvní odpovědnosti mít celou řadu výhrad. Předně restriktivní pojetí Soudního dvora EU neodpovídá významu práva na náhradu újmy jako práva základního, přičemž rovněž lze pochybovat o tom, zdali zvolené řešení skutečně v praxi vede k plnému prosazení alespoň

reparační funkce mimosmluvní odpovědnosti EU. Za další z pohledu teorie neobstojí celá řada dílčích závěrů SDEU, jako např. závěry stran řešení otázky společné odpovědnosti členských států a EU (judikatura *Haegeman*), nedostatečně popracovaná argumentace a jasnost závěrů s ohledem na možnou objektivní odpovědnost EU (judikatura *FIAMM*), argumentace ignorující ekonomickou realitu v případě přetržení příčinné souvislosti (judikatura *Gascogne*) atd. Koncept mimosmluvní odpovědnosti EU přitom nelze označit za efektivní ani s přihlédnutím k praktickým poznatkům. Ročně je podáváno jen několik málo žalob (dlouhodobý průměr je 16 věcí nového nápadu ročně), přičemž pouze necelá desetina je úspěšná. Konečně je zdůrazněno, že neexistuje jediný model mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné, který by se uplatňoval napříč členskými státy. Na druhou stranu všechny analyzované vnitrostátní právní řády pracují s myšlenkou, podle které v některých zvláštních situacích je třeba poskytnout jednotlivcům náhradu újmy, i když by jim tato náhrada dle pravidel mimosmluvní odpovědnosti moci veřejné jinak nenáležela (pro neexistenci protiprávnosti). S ohledem na provedené srovnání, i přes jasnou textaci čl. 340 SFEU, který se odvolává na společné zásady, je zřejmé, že koncept mimosmluvní odpovědnosti – tak jak jej stvořil SDEU - je unikátem.

Navrhované řešení identifikovaného problému se opírá o představu, podle které by bylo lze s drobnými výhradami kodifikovat judikaturu SDEU. Smyslem této právní úpravy by mělo být najít kompromis mezi formálně technicistním přístupem a bezbřehým prostorem pro soudní dotváření práva. Náhrada újmy způsobené EU by tak měla být vázána na vznik újmy, kvalifikované protiprávnosti přičitatelné EU a příčinnou souvislostí mezi způsobenou újmou a přičitatelnou protiprávností. Zvláště by měla být v unijním právu rozpracována otázka, jaká újma se nahrazuje (majetková, nemajetková, ztráta naděje). Neměl by ovšem být učiněn pokus legislativní cestou stanovovat konkrétní výši ve vztahu ke konkrétním případům. Dále by se měly pregnantně formulovat oblasti, kde se odpovědnost EU neuplatní. Pojmově by měla být zejména vyloučena možnost žalovat EU za újmu způsobenou legislativní činností. Nelze totiž zaměňovat odpovědnost politickou a právní. V neposlední řadě přísnost právní úpravy vyvážit možností ve zvláštních situacích přiznat náhradu újmy, tj. tehdy, kdy její neposkytnutí by bylo v rozporu s pojetím práva jako umění dobrého a spravedlivého (tj. právo jako *ars boni et aequi*). S ohledem na potřebu ochrany veřejných rozpočtů by se primárně neměla přiznávat náhrada čistě ekonomické újmy, i když vyloučit tuto variantu zcela nelze. Rozhodným kritériem by tak měla být existence zvláštní a specifické újmy.

Klíčová slova: mimosmluvní odpovědnost, náhrada újmy, unijní právo

Non-contractual liability of the EU
Abstract

The aim of this thesis is to systemize the history of EU non-contractual liability; to analyse in detail the current concept of non-contractual liability of the EU, including procedural and substantive law aspects; to present a brief comparative analysis of selected national legal systems and their role in the regarding the general principles common to the laws of the Member States (and vice versa to reflect on the influence of EU non-contractual liability and its´ possible role in the europeanization of administrative law); to contextualise non-contractual liability of the EU (with regard to constitutional, international and national aspects) and to consider compensation for damages caused by the EU as a tool for (un)effective judicial protection of individuals. Research methods are content analysis and comparison.

This thesis is divided into seven chapters. The first chapter is introductory and defines the subject of research, the methods used and terminology. The second chapter deals with an analysis of the current state of professional debate on non-contractual liability of the EU. The main part of the thesis focuses on the identification of problems connected to non-contractual liability of the EU and contextualization of those problems. In that regard non-contractual liability is examined from historical point of view (chapter three), substantive law point of view (chapter four), procedural law point of view (chapter five) and comparative law point of view (chapter six). The conclusions are drawn in chapter seven which also proposes a solution to the identified problems.

The identified problems to which the thesis is devoted are the following. The ambiguity of the concept of non-contractual liability of the EU, which does not comply with the principle of legal certainty as one of the fundamental principles of the rule of law. Furthermore, the inability of this concept to fully implement the functions that legal theory confers on non-contractual liability (reparative, preventive, repressive), and the associated risk of inappropriate and unjustified severity towards individuals and their claims.

Finally, the above mentioned problems are evaluated on several levels - the legislative-technical, the theoretical, the practical and the comparative. The thesis states that from the point of view of legislative and technical implementation, no conclusions can be drawn except that the chosen concept will not stand (neither in terms of clarity, nor in terms of the guaranteed level of legal certainty). Furthermore on the theoretical level, a number of reservations can be made against the chosen concept of non-contractual liability. The primarily restrictive approach of the Court of Justice does not reflect the importance of the right to reparation as a fundamental right,

and it can also be doubted whether the solution actually leads in practice to the full implementation of at least the remedial function of non-contractual liability of the EU. In addition, a number of partial conclusions of the CJEU, such as the conclusions reached by the parties on the issue of the joint responsibility of the Member States and the EU (*Haegeman* case-law), the insufficiently elaborated argumentation and clarity of the conclusions with regard to the possible objective responsibility of the EU (*FIAMM* case-law), arguments ignoring the economic reality in case of causality breakdown (*Gascogne* case-law), etc. The concept of non-contractual liability of the EU cannot be considered effective even if taking into account the practical findings. There are only a few complaints each year (the average is 16 new complaints a year), with only less than a tenth being successful. Lastly, it is emphasized that there is no single model of non-contractual liability of public authority that would be applied across Member States. On the other hand, all the idea that in some special situations it is worthwhile to provide individuals with compensation for the damage even though they would not otherwise be entitled to such compensation under the rules of non-contractual liability of the public authorities (in the absence of unlawfulness) can be traced down in every national legal system. With regard to the implementation, despite the clear wording of Article 340 of the TFEU, which refers to common principles, it is clear that the concept of non-contractual liability - as it was created by CJEU - is unique.

The proposed solution to the identified problem is based on the idea that the CJEU case-law could be codified with minor alterations. In other words a provision should be created which would govern non-contractual liability in a different way to current wording of Article 340 of the TFEU. Such an article should strive to find a compromise between a formally technical approach and a leeway for law enforcement. Compensation for damage caused by the EU should therefore be linked to the occurrence of damage, the qualified unlawfulness attributable to the EU and the causal link between the damage caused and the imputable illegality. In particular, EU law should address the type of damage (property, non-property, loss of hope). In addition, areas where the EU's responsibility is not to be applied should be firmly stipulated. Particularly the possibility action for damages in areas of legislative activity of the EU should be inadmissible because political and legal responsibility shall not be confused. Last but not least, there should be a special scheme allowing individuals to be compensated even if the EU didn’t conducted unlawfully.

Klíčová slova: non-conctractual liability of the EU, damages, EU law