

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra evropského práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Téma: Odpovědnost státu za škodu podle českého a
komunitárního práva**

Vedoucí diplomové práce: Prof. JUDr. Luboš Tichý, CSc.

Diplomant: Jan KUBIZŇÁK
Evropská 102
160 00 PRAHA 6

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

V Praze dne 15. května 2006

Jan Kubina

Obsah

Obsah.....	1
I. Úvod.....	3
II. Právní úprava odpovědnosti státu za škodu.....	5
1. Doktrinální základ.....	5
2. Česká právní úprava.....	7
2.1. Vývoj v českém právním řádu.....	7
2.2. Odpovědnost za škodu obecně.....	8
2.3. Odpovědnost za škodu podle zvláštních předpisů.....	9
3. Komunitární právní úprava.....	10
3.1. Právní aspekty před komunitární jurisdikcí.....	11
3.2. Právní aspekty před národní jurisdikcí.....	14
III. Institut odpovědnosti za škodu – srovnání.....	17
1. Formy odpovědnosti.....	17
1.1. Odpovědnostní skutkové podstaty podle českého práva.....	17
1.2. Odpovědnostní skutkové podstaty podle komunitárního práva.....	19
1.3. Shrnutí.....	21
2. Subjekty odpovědnosti.....	22
2.1. Aktivní legitimace.....	22
2.2. Pasivní legitimace.....	22
3. Podmínky vzniku odpovědnosti.....	25
3.1. Porušení právní povinnosti.....	26
3.1.1. Podmínka dostatečné závažnosti.....	27
3.1.2. Shrnutí.....	34
3.2. Škoda.....	35
3.3. Příčinná souvislost.....	37
3.4. Zavinění.....	39
4. Podmínky vzniku nároku na náhradu škody.....	41
4.1. Přiznání nároku podle českého práva.....	41
4.1.1. Zrušení nezákonného rozhodnutí.....	41
4.1.2. Právní moc rozhodnutí.....	42

4.1.3.	Využití řádných opravných prostředků.....	43
4.1.4.	Řádné uplatnění nároku.....	44
4.2.	Přiznání nároku podle komunitárního práva.....	45
IV.	Závěr a hodnocení.....	48
	Seznam použité literatury.....	50
	Přílohy.....	52

I. Úvod

Česká republika se svým vstupem do Evropské unie stala součástí takového právního systému, který svou podstatou nemá v historii obdoby. I když Evropská společenství vznikla stejně jako jiné mezinárodní organizace, mají s nimi z oblasti veřejného práva jen málo společného. Liší se především přenesením části své suverenity členskými státy na tyto organizace a vytvořením struktury, která má přispívat k naplňování cílů určených členskými státy, přenesením určitých kompetencí ze států na tyto orgány a zřízením samostatného právního řádu, který má na území členských států nejen bezprostřední účinnost, ale i přednost před jejich vlastními právními řády.

Komunitární právo se tak sice automaticky stalo integrální součástí našeho původního právního řádu, ale neznamená to, že by vytvořilo nový, zcela soběstačný právní řád. Kromě toho, že státy spoluurčují náplň komunitárního práva, působí při jeho uskutečňování prostřednictvím vnitrostátních orgánů státní moci. Přestože jsou státy vázány článkem 10 SES ke konformnímu jednání povinností loajality, vznikají při aplikaci komunitárních norem rozdíly a rozpory, které byly postupně řešeny pomocí jistých aplikačních zásad.

Jednou z nich je institut odpovědnosti členského státu za škodu porušením komunitárního práva, který se vyvinul zejména z problémů vznikajících při prosazování evropských směrnic. Bylo potřeba vytvořit efektivní způsob, jak zabránit členským státům neplnit své povinnosti vyplývající z komunitárního práva. Evropský soudní dvůr pravidla odpovědnosti členského státu za škodu stanovuje postupně, narozdíl od vzniku naší domácí úpravy. ESD tak v průběhu času nejenom zajistil a posílil práva jednotlivců, ale stanovil i pravidla efektivního potrestání za porušení komunitárního práva.

Při popisu odpovědnosti členského státu vycházejí někteří autoři ze srovnání s občanskoprávní deliktní odpovědností, odpovědností podle správního práva nebo mezinárodní odpovědností státu¹. Komplikace nastávají v tom, že zatímco nejvíce

¹ Lee, Ian B.: In search of a theory of state liability in the European Union, Harvard Law School 2000, Harvard Jean Monet Working Paper 9/99

prosazovaná občanskoprávní odpovědnost nepočítá se státem v postavení škůdce odpovědného za své jednání, mezinárodní právo naopak nepřiznává postavení subjektu v odpovědnostním vztahu jednotlivci. Když vznikne porušením mezinárodního práva jednotlivci škoda, je to stát, jehož je jednatel příslušníkem, kdo je považovaný za poškozeného a je to právě tento stát, kdo je oprávněn přijmout případnou náhradu škody.

V českém právním řádu ovšem existuje také samostatná zákonná úprava odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci podle práva správního. Ta pak určitým způsobem problematiku náhrad za zásahy veřejné správy do majetkových poměrů jednotlivců upravuje. Tím spíše pokud se jedná o zásahy, které způsobila nezákonným rozhodnutím, nebo jiným nesprávným úředním postupem.

Ve své práci se proto pokusím o vzájemné srovnání obou zmíněných právních úprav tohoto institutu, jejich vzniku, koncepce a jednotlivých předpokladů odpovědnosti. Systematické srovnání právní úpravy české a evropské činí jisté potíže už vzhledem k tomu, že evropské právo a jeho instituty odpovědnosti státu se vyvíjejí postupně, spolu s jednotlivými soudními rozhodnutími Evropského soudního dvora, mezi nimi jsou nejznámější případy jako *Frankovich* a *Brasserie du Pêcheur*, zatímco české právo má úpravu víceméně jednotnou, vychází z Listiny základních práv a svobod a následně je provedena úpravou zákona č. 98/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Nejdříve nastíním vznik institutu odpovědnosti státu vůbec, zmíním právní teorie o které se opírá. Poté budu českou právní úpravu odpovědnosti za škodu konfrontovat s úpravou komunitární, porovnáím jednotlivé podmínky vzniku odpovědnostního vztahu, postavení jednotlivých subjektů a podmínky přiznání nároku na náhradu škody. Na závěr zhodnotím jejich vzájemný soulad či rozpory, případně navrhnou možná řešení vzniklých problémů.

Rád bych touto cestou poděkoval panu Prof. JUDr. Lubošovi Tichému, CSc. za cenné rady a připomínky, jimiž přispěl k výsledné podobě mé práce.

II. Právní úprava odpovědnosti státu za škodu

1. Doktrinální základ

V rámci srovnání odpovědnosti za škodu členského státu Evropské unie a odpovědnosti za škodu podle správního respektive ústavního práva, nejdříve nastíníme vývoj institutu odpovědnosti státu za škodu vůbec a připomeneme právní teorie, které ho doprovázely. Názory na zákonnou úpravu povinnosti státu nahradit škodu způsobenou při výkonu veřejné moci totiž prošly dost složitým vývojem, ve kterém bylo nutné ujasnit si teoreticky i prakticky postavení státu a jeho úředníků, případně i výši, ve které jsou občané povinni trpět újmy, které jsou jim veřejnou mocí způsobovány. Tento vývoj v sobě bezpochyby odráží cestu jednotlivých států k demokratickému právnímu státu.

Zejména nedemokratické a totalitní státy si v minulosti přičítaly nejenom všemocnost ale i neodpovědnost, jak je to evidentní na příkladech absolutních monarchiích, Francouzské republiky po roce 1789 nebo státech komunistických. Jiné právní úpravy, zejména v anglosaských právních systémech, vycházejí také ze zásady neomylnosti státu, ale za škodu může odpovídat osobně sám úředník. Teorie se opírala o názor, že vůle státu je zároveň obsahem právního řádu, a proto protiprávní jednání nebo opomenutí úředníka nelze státu přičítat.

Až v 19. století se pomalu začalo uznávat, že stát by měl nějakým způsobem za jím způsobenou škodu odpovídat, i když se argumentovalo různými důvody. Soukromoprávní teorie vycházely z představy, že stát ručí za své úředníky, jejichž činností se vlastně projevuje navenek.

Státová právní teorie nebyly ve svých přístupech jednotné, odpovědnost státu se vyvozovala z všeobecného a primárního ručení státu z povinnosti poddaných podrobovat se výhradně úředníkovým rozkazům, nebo ze záruky, kterou na sebe stát mlčky bere při ustanovení úředníka a subsidiárně tak odpovídá za jím způsobenou škodu, nebo podle tzv. reprezentační teorie jsou činy úředníka považovány za činy státu samotného, a tak stát za vzniklou škodu odpovídá přímo².

² Dále viz.: Matějka, J.: Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci, Praha 1923

Protiprávně způsobená škoda způsobuje ztrátu, tedy vztah mezi poškozeným a škůdcem, procesně mezi žalovaným a žalobcem a mimo jiné logicky vyžaduje zadostiučinění. Právo poškozeného na náhradu škody a související závazek škůdce vzniklou ztrátu nahradit jsou nezávislé na postavení jednotlivých aktérů, jejich vztah vyplývá čistě z jejich postavení svobodně jednajících osob.

Tento přístup, z valné části inspirovaný soukromoprávní úpravou, vyvolával jisté pochybnosti při otázce rovnosti státu a ostatních právních subjektů. Jako příklad můžeme připomenout klasické státoprávní teorie Thomase Hobbesa, Johna Locka nebo Jean-Jacques Rousseaua. Státní moc podle nich vzniká na základě společenské smlouvy, kterou se lidé zřekli ochrany své přirozené svobody a individuálních práv a předali je představitelům státní suverenity. Každý člen společnosti odevzdává řízení všeobecné vůle svou osobu a moc a zároveň se sám stává neoddělitelnou součástí státního celku. Stát je jako jediný nadán mocí omezovat v zájmu ochrany přirozených práv svobodu jeho členů, nebo přesněji jeho vedoucí složky mohou jednotlivce donutit k poslušnosti ke splnění zájmů této korporace jako celku. Odpovědnost státu je institut, který pak zamezuje případné zneužití státní moci a přirozeně vyplývá ze vztahu mezi jednotlivcem a společností.

V případě, že veřejný činitel vykonává jemu svěřenou moc způsobem, který popírá principy rovnosti a přirozených svobod jiných osob, vyžaduje odpovědností princip náhradu takto vzniklých škod³. A dále pokud společnost skrze své představitele (moci výkonné, soudní i legislativní) porušuje základní práva některých svých členů, musí být potom i společnost jako celek odpovědná za škodu vzniklou takovou činností. Stát, i kdyby měl jednat v zájmu zlepšení životní úrovně nebo jiných oprávněných zájmů svých členů, nesmí porušovat základní práva jednotlivce. Pokud jde o výkon moci státu, musí to být celá společnost, která je odpovědná za takové chování.

³ Nevylučujeme případný regres vůči takovému veřejnému činiteli.

2. Česká právní úprava

2.1. Vývoj v českém právním řádu

Česká právní úprava, stejně jako drtivá většina národních úprav států Evropské unie, vychází ze státoprávní koncepce, stát tedy odpovídá za vzniklou škodu přímo. Zároveň se na vývoji naší právní úpravy jasně zrcadlí i vývoj celosvětový. Dvorský dekret ze 14.3.1806 č. 758 Sb. zák. soudních stanovil, že státní úředníci nemohou být nikdy žalováni pro své úřední jednání před obecným soudem. Pak až zák. o ministerské odpovědnosti z roku 1867 umožňuje žalovat na náhradu škody ministerské rozhodnutí, avšak až po té, co bude toto jednání shledáno nezákonným soudním dvorem. Očekávaný zákon, podle kterého budou odpovídat i sami státní zřízení nikdy nebyl vydán.

Stejně tak nikdy nedošlo k vydání zvláštního zákona za tzv. první republiky (Československo mezi dvěma světovými válkami), jakkoliv československá ústava z r. 1920 takovou úpravu předpokládala. § 92 stanovil, že zákon určuje případy, kdy stát ručí za škodu způsobenou nezákonným výkonem moci. Předvídaný zákon však nikdy nebyl vydán a soudní judikatura pak dovozovala, že není-li zákona, který by státu ukládal ručení za takové škody, stát za ně neodpovídá.

Následující ústavy (z roku 1948, 1960) po komunistickém puči v únoru 1948 tuto otázku neřešily. Občanský zákoník z r. 1950⁴ převzal v § 346 koncept Ústavy 1920, že úpravu této odpovědnosti provedou zvláštní zákony. Tyto zákony se však omezily jen na několik speciálních případů, takže obecná úprava této odpovědnosti opět neexistovala. Z pojmu této odpovědnosti byly navíc judikaturou Nejvyššího soudu vyňaty škody způsobené neúřední činností hospodářskou technickou apod.

Občanského zákoník z r. 1964⁵ učinil jistý krok kupředu, když v § 426 stanovil, že státní orgán nebo orgán, na který přešly úkoly státního orgánu, odpovídá též za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím podle úpravy obsažené ve zvláštních předpisech.

⁴ Zákon č.141/1950 Sb.

⁵ Zákon č.40/1964 Sb.

V praxi to znamenalo omezení této odpovědnosti na případy neoprávněné vazby a trestu (viz. §§ 371-374 trestního řádu a § 46/2 zákona č. 82/1968 Sb.).

Již od r. 1964 se pracovalo na přípravě nové, komplexní úpravy, kterou se nakonec ještě v červnu 1969, tedy na počátku tzv. normalizace, podařilo ve Federálním shromáždění prosadit přijetím zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem (který zároveň zrušil § 426 cit. občanského zákoníku). Tento zákon nebyl překvapivě v 70. letech zrušen a platil až do roku 1998. Zákon však byl podle aplikován pouze minimálně. Jeho význam nespočívá pouze v tom, že šlo o první skutečnou úpravu této odpovědnosti, ale i to, že tímto zvláštním zákonem byla tato odpovědnost státu systémově vyňata z rámce občanskoprávních vztahů, kam pro svoji veřejnoprávní povahu nepatří.

2.2. Odpovědnost za škodu obecně

Právní řád České republiky řeší otázku odpovědnosti státu za škodu nejednotně, aniž by formuloval obecné zásady a východiska. Základem úpravy je čl. 36 Listiny základních práv a svobod⁶, podle které ten, kdo tvrdí, že byl ve svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na nezávislý a nestranný soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, podmínky a podrobnosti stanoví zákon. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Dále je stanoveno, že každý komu byla způsobena škoda nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem má nárok na její náhradu.

Podmínky a podrobnosti upravují zvláštní zákony, kterými jsou zákon č.82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ve znění pozdějších předpisů⁷ ze dne 17. března 1998 - „OdpŠk“, provedený nařízením vlády č. 116/1998 Sb. a subsidiárně zákon č. 40/1964

⁶ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

⁷ Zákon 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, ve znění zákona č. 120/2001 Sb., nálezů Ústavního soudu č. 234/2002 Sb., a zákona č. 539/2004 Sb.

Sb., občanský zákoník. Předcházející úprava se rovněž opírala o zákon - č. 58/1969 Sb., který však neměl přímou oporu v ústavě. Procesní úprava je obsažena v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, který ve svém § 2 definuje zásadu jednotného procesu: "v občanském řízení soudy projednávají ... a zaměřují svou činnost k tomu, aby nedocházelo k porušování práv a právem chráněných zájmů fyzických a právnických osob" a v páté části, hlava první - Obecná ustanovení o správním soudnictví, stanovuje další procesní podmínky.

Zákona č. 82/1998 Sb. obsahuje jak hmotněprávní, tak procesněprávní ustanovení a představuje nepochybně kvalitativní zlepšení od předchozí právní úpravy, kdy byla veškerá moc soustředěna v rukou státu. Na rozdíl od minulé úpravy, která pracovala s pojmem odpovědnosti způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, zavádí zákon pojem odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci, kterou dělí na moc státní, kde se odpovědnost připíná k státu, a na výkon pravomoci svěřených zákonem do samostatné působnosti územněsprávních celků, které jsou v jejich rámci chápány jako samostatně odpovědné subjekty.

Stát a územní samosprávné celky odpovídají podle zákona č. 82/1998 Sb. za škodu, která byla způsobena rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, a to pouze při výkonu veřejné moci. Veřejnou mocí je nutné 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. Odpovědnost státu a jiných veřejnoprávních korporací za způsobenou škodu se tak při jejich vystupování jako subjektů soukromého práva zákon nedotýká.

2.3. Odpovědnost za škodu podle zvláštních předpisů

Nutno poznamenat, že zákon č. 82/1998 Sb., je sice pojat jako obecná právní úprava, avšak některé zákony provedly materiální úpravy vlastní, jejichž výklad vyvolává potíže. Formulace jsou na jedné straně dosti stručné, na druhé straně vyvolávají dojem, že zakládají úpravy zcela autonomní, které nejsou k zákonu č. 82/1998 Sb. v poměru speciality. Jde zejména o zákon č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky a zákon č. 154/1994 Sb. o Bezpečnostní informační službě ČR a další.

V některých případech zákony výslovně stanoví, že za škodné důsledky určitých opatření, podnikaných ve veřejném zájmu, stát neodpovídá. Např. je takto vyloučena odpovědnost státu za škodu vzniklou v souvislosti s přijetím opatření k ochraně před dovozem, vývozem a zpětným vývozem zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví⁸ a za škodu způsobenou opatřením nebo rozhodnutím v souvislosti regulací vývozu a dovozu výrobků⁹. Omezovací opatření mohou mít také důvod v oblasti mezinárodního práva¹⁰.

3. Komunitární právní úprava

Postupné završování vývoje vnitřního trhu mezi státy Evropské unie, zejména postupné harmonizace práva formou směrnic, vyplývala na povrch stále více otázka řešení vymahatelnosti práva. Členské státy byly často neúspěšné implementovat směrnice správně a včas. Z pohledu jednotlivce, který byl v důsledku nenáležité implementace směrnic, tedy zejména v důsledku opožděné či nesprávné transpozice směrnice, zkrácen na svých právech, představoval nepřímý i bezprostřední účinek směrnic pouze omezený prostředek uplatnění jeho práv. Tato omezení do značné míry kompenzoval Evropský soudní dvůr ustavením komunitárního principu odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci.

Komunitární odpovědnost se neopírá o základní smlouvy či předpisy přijaté k jejich provedení (primární a sekundární komunitární právo), ale výhradně o judikaturu Evropského soudního dvora. Zřizovací smlouva výslovně a specificky neupravuje důsledky porušení komunitárního práva členskými státy a je tedy úkolem ESD, aby tento problém řešil pomocí obecně přijatelných interpretačních metod, zejména s odkazem na základní principy evropského právního společenství, případně na obecné principy společné všem členským státům.

⁸ Zákon č. 191/1999 Sb., § 30

⁹ Zákon č. 62/2000 Sb., § 79

¹⁰ Zákon č. 304/1999 Sb. umožnil zavedení sankčních opatření vůči Svazové republice Jugoslávii v oblasti obchodu, služeb, dopravy, spojů aj. podle § 8 nikdo nemá nárok na náhradu škody vzniklé v důsledku provádění sankčního režimu.

První případ, který se zabýval odpovědností členského státu za škodu, je již z roku 1960 případ *Humblet*¹¹. ESD judikoval, že „...pokud zjistí, že jsou legislativní nebo administrativní opatření přijatá státními orgány členského státu v rozporu s komunitárním právem, je tento stát povinen dle článku 86 Smlouvy ESUO anulovat takové opatření a zabezpečit náhradu jakýchkoli protiprávních následků, které z něj vyplývají.“

3.1. Právní aspekty před komunitární jurisdikcí

Hlavní prostředek určený k vymáhání náhrady škody nalezneme v textu Smlouvy o založení Evropského společenství pod články 226 až 228. Tyto opatření zajišťují vyvolat procesní řízení před Soudním dvorem. Řízení podle článku 226 SES iniciované Komisí je podstatně častější, než podle článku 227 SES iniciované členským státem. Asi zejména z politických důvodů a kvůli omezeným procesním mechanismům se členské státy zdržují podávání žalob za porušení komunitárního práva vůči ostatním státům.

Do roku 1992 neposkytovala Smlouva žádné vodítko jak by, v souvislosti s těmito ustanoveními, mohl Soudní dvůr stanovit případnou náhradu za způsobenou škodu. Smlouva jen jednoduše uvádí, že „shledá-li Soudní dvůr, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této smlouvy, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora.“¹²

Tento mechanismus, poprvé konkrétně zmíněný v případě *Komise v. Itálie*¹³ roku 1973, byl rozhodnutím Soudního dvora navržen jako schopný položit základy odpovědnosti za škodu „...rozsudek Soudu podle článků 226 a 228 SES může mít značný význam při stanovení základů odpovědnosti členského státu, kterou si může způsobit svým pochybením vůči jiným členským státům, Společenství nebo soukromým osobám.“¹⁴

¹¹ Věc 6/60 *Humblet v. Belgie*, SbSD 1960, s. 559

¹² Článek 228/1 SES

¹³ Věc 39/72 *Komise v. Itálie*, SbSD 1973, s. 101

¹⁴ Věc 39/72 *Komise v. Itálie*, SbSD 1973, s. 101, odst. 11

Ve věci *Russo v. AIMA*¹⁵ ESD při řešení otázky odpovědnosti tentokrát sice již stanovil, že pokud vznikne jednotlivci škoda porušením komunitárního práva, nese za ni členský stát odpovědnost podle ustanovení národního práva o odpovědnosti státních orgánů. Nicméně následné rozhodnutí Soudního dvora tuto myšlenku vzniku odpovědnosti ze článků 226 až 228 SES až do rozsudku *Francovich* dále nerozvíjely.

Před rozsudkem *Francovich* se Evropský soudní dvůr spoléhal na právní řády členských států a ochranu komunitárních práv před národními soudy řídicími se zásadami rovnosti a skutečné ochrany. Ačkoli v předchozích rozsudcích poznamenal, že musí být škoda způsobená porušením komunitárního práva nahrazena dle národního práva, chyběly stále ještě přesně stanovené podmínky, za kterých je možné odpovědnost státu vyvozovat. Tato pravidla nebylo možno dovodit ani za Smlouvy ES, ani z odpovědnostních norem členských států, dokonce ani z dosud zmíněných případů. Proto měl rozsudek ESD ve věci *Francovich* tak zásadní význam pro stanovení zásad odpovědnosti za škodu způsobenou členským státem jednotlivcům.

Evropský soudní dvůr v rozsudku *Francovich*¹⁶ poprvé jasně řešil otázku odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva a jeho podmínky. Sama vymahatelnost předmětného práva u národního soudu proti státu totiž podle ESD možná nebyla, protože předmětná směrnice nebyla dostatečně přesná co do určení, kdo je povinen záruku poskytnout. Stát pochybil proto, že ve stanovené lhůtě nezajistil opatření k její dostatečné transpozici.

ESD stanovil, že pokud stát pochybí při implementaci směrnice, musí uhradit případnou škodu vzniklou jednotlivcům v důsledku jejího nedostatečného provedení. Soud

¹⁵ Věc 60/75 *Russo v. AIMA*, SbSD 1976, s. 45, odst. 8 a 9

¹⁶ Věc C-6 a 9/90 *Andrea Francovich, Danila Bonifaci a další v. Itálie*, SbSD I-1991, s. 5357. Itálie nedostatečně implementovala Směrnici č. 80/987/EHS, která zavazovala státy vytvořit záruční fond, který by zajišťoval výplatu mezd zaměstnancům v případě insolventnosti zaměstnavatele. Žalobci, kteří byli zaměstnáni takovou nesolventní společností požadovali proplacení svých pohledávek. Směrnice zajišťovala alespoň minimální stupeň ochrany pro takto postižené zaměstnance, ale důsledkem jejího neprovedení žadatelé utrpěli škodu.

V době rozhodování těchto případů lhůta pro transpozici směrnice již uplynula a existoval zde rozsudek Evropského soudního dvora věc 22/87 *Komise v. Itálie*, kterým bylo zjištěno, že Itálie neprovedením směrnice porušila komunitární právo.

postavil své rozhodnutí na dvou argumentů, konkrétně na základě zásady účinné ochrany komunitárních práv jednotlivců a zásady loajality podle článku 10 SES.

Při své první argumentaci odkazoval na rozsudky ve věcech *Van Gend a Costa*¹⁷ (ze kterých vyplývá, že Smlouva ES vytváří vlastní právní řád, která je součástí právních řádů členských států a který jsou soudy povinny aplikovat, tzv. zásada bezprostředního účinku) a připomenul, že komunitární právo přiznává jednotlivcům práva, která vznikají nejen tam, kde to Smlouva přímo určuje, ale také na základě povinností, který SES jasným způsobem ukládá svým členským státům. Soudy členských států, které mají komunitární právo v rámci své jurisdikce aplikovat, mají povinnost zajistit jejich ochranu, „...je zásadou komunitárního práva, že členský stát odpovídá za ztráty a škody způsobené jednotlivcům v důsledku porušení komunitárního práva, které je mu přičitatelné, a že porušující členský stát je povinen takovou škodu nahradit...¹⁸“ a dále že „...zásada podle kterého může být členský stát odpovědný za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva je neodmyslitelnou součástí struktury Smlouvy ES (je inherentní součástí systému SES)...¹⁹“ Podmínky plné účinnosti komunitárních norem vyžadují předcházející jednání členských států, například řádnou implementaci směrnice, pokud je její provedení nutné pro zajištění práv jednotlivců, jinak jim je nezbytné zajistit náhradu. Soud tak vyjádřil názor, že tento druh odpovědnost vyplývá přímo z komunitárního práva.

Soud se ve svém druhém argumentu odvolal na článek 10 SES, podle kterého se členské státy zavazují, že „...přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství...²⁰“ Ačkoli tedy Smlouva ES výslovně nehovoří o odpovědnosti členského státu za škodu, vyplývá tato odpovědnost z nutnosti zajistit plnou

¹⁷ Věc 26/62 *Van Gend en Loos*, SbSD 1963, s. , odst. 121, Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva...jejíhož subjektem nejsou jenom členské státy, ale rovněž i jejich příslušníci. Tak jako ukládá právo ES povinnosti osobám nezávisle na zákonodárství členských států, tak dává vnikat právům, které vstupují do jejich právní sféry.

Věc 6/64 *Costa v. ENEL*, SbSD 1964, s. 585

¹⁸ Věc C-6 a 9/90 *Francovich*, SbSD I-1991, s. 5357, odst. 33

¹⁹ Věc C-6 a 9/90 *Francovich*, SbSD I-1991, s. 5357, odst. 35

²⁰ Věc C-6 a 9/90 *Francovich*, SbSD I-1991, s. 5357, odst. 36

vykonatelnost komunitárního práva. Podle zásady loajální spolupráce si Evropská unie a členské státy pomáhají při plnění společných úkolů. Závazek právní spolupráce se přeměňuje v právní loajalitu, jestliže je podpořen odpovědnostní konstrukcí, ať už ve smyslu odpovídat se či ve smyslu povinnosti nahradit škodu²¹.

V roce 1992, tedy rok po rozsudku *Francovich*, byl Maastrichtskou smlouvou novelizován článek 228 SES, který tak umožňuje sankcionovat členský stát v případě, že nesplnil požadavky stanovené rozsudkem Evropského soudního dvora, paušální pokutou nebo opakovaným penále²². Tento princip uložení vysokých pokut začal být využíván zvláště na poli nedostatečné implementace směrnic²³. Komise také může uvalit nepřímé pokuty formou odmítnutí příspěvků do budoucna, v praxi to znamená, že pokud je členský stát oprávněn k některým druhům plateb, ale je odpovědný za porušení komunitárního práva, může je Komise odmítnout proplatit proti dlužené pokutě.

3.2. Právní aspekty před národní jurisdikcí

Mimo to, že členskému státu hrozí sankce pokuty, musí také případně zúčastněné třetí osobě nahradit škodu. Náhrada škody může být nárokována fyzickou i právnickou osobou. Jednotlivci ale nejsou oprávněni k podání žaloby proti členskému státu podle článků 226 nebo 227 SES. Jednotlivec může členský stát žalovat pouze před národním soudem daného státu, nebo napsat stížnost Komisi o porušování závazků uložených mu Smlouvou ES a spoléhat na to, že Komise řízení iniciuje na základě článku 226 SES. Pokud jednotlivec žaluje před vnitrostátním soudem, má nejsnadnější pozici v případě, že již existuje rozsudek ESD potvrzující porušení Smlouvy. Národní soudce jinak může předat případ Soudnímu dvoru k řízení o předběžné otázce, nebo může porušení práva konstatovat za svého vlastního podnětu. Pak již není odpovědnost závislá na rozhodnutí ESD.

Ve chvíli, kdy je zjištěna odpovědnost členského státu porušením komunitárního práva, musí poškozenému odčinit škodu, která takovým jednáním vznikla. Jelikož SES přímo

²¹ Pomahač Richard: Evropské veřejné právo, Praha: ASPI, 2004

²² Článek 228/2 SES

²³ Věc C-387/97 Komise v. Řecko, SbSD I-2000, s. 5047

neřeší otázku odškodnění, je jeho druh a výše stanovena na základě vnitrostátního procesního práva. Národní úprava však musí odpovídat případné komunitární harmonizaci a nesmí být na úkor zásad rovnosti a efektivity.

Tyto zásady byly stanoveny rozsudkem *Rewe*²⁴, ve kterém ESD stanovil, že v případě nedostatečné komunitární právní úpravy, je na domácích právních řádech každého členského státu, aby zajistil soudní orgány s dostatečnou pravomocí a stanovit procesní pravidla, která by vedla zajištění individuálních práv vyplývajících z komunitárního práva. Tato pravidla nesmějí být méně výhodná než ta, vztahující se na obdobné nároky podle práva vnitrostátního. Stejně tak nesmí vnitrostátní pravidla zvýhodňovat vlastní státní příslušníky oproti příslušníkům jiných členských států při uplatňování těchto nároků. Další podmínkou je, aby národní procesní podmínky prakticky neznemožňovaly nebo výrazně neztěžovaly získání náhrady škody.

Na rozsudek *Rewe* se dále odvolává v případě *Norbrook Laboratories*²⁵, když Evropský soudní dvůr zdůrazňuje, že co se týče podmínky existence příčinné souvislosti mezi porušením a škodou a dalších podmínek vzniku odpovědnosti (zvláště výše a druh škody), musí být určeny platným národním právem (soudy), ve shodě s předchozími stanovenými pravidly.

Bylo lze přepokládat, že žaloby za nedodržení komunitárního práva vnitrostátními orgány se budou řešit mnohem častěji na úrovni národních soudů než před justicí Společenství. Je pravda, že SES nijak neupravuje postavení národních soudů při prosazování komunitárního práva, tím spíše o určování případných zadostiučinění. Základní mechanismy v textu Smlouvy se týkají řízení před Soudním dvorem, ačkoli se na základě zásad přímého účinku a přednosti, vyvinutých postupně z judikatury ESD, staly primárním polem těchto sporů právě soudy národní. V důsledku toho jsou to právě ony, kdo zásadně určuje skutečnou vykonatelnost komunitárních norem v případě jejich nedodržování.

²⁴ Věc 33/76 *Rewe v. Landwirtschaftskammer Saarland*, SbSD 1976, s. 1989

²⁵ Věc C-127/95 *Norbrook Laboratories*, SbSD I-1998, s. 1531

Samotný vznik odpovědnosti například nezávisí na předchozím zjištění porušení komunitárního práva rozsudkem Evropského soudního dvora. V rozsudku *Francovich*²⁶ toto sice přímo stanoveno není, ale pozdější judikatura již nepřipouští pochybnosti²⁷. Znamená to, že pro přiznání nároku na náhradu škody je postačující, aby porušení komunitárního práva členským státem zjistil národní soud. Soudní dvůr však musel vytvořit soubor obecných pravidel, podle kterých se pak různé konkrétní typy odškodnění budou uplatňovat.

Jestliže otázku, zda skutečně vůbec došlo k porušení komunitárního práva, posuzují národní soudy, musí mít národní soudce (a tedy i český soudce) i dostatečné znalosti komunitárního práva. Samo o sobě stojí za zvážení, zda v budoucnosti nedojde k značným disproporcím a nerovnosti při aplikaci komunitárního práva v případě, že národní soudy každého členského státu budou aplikovat své vlastní principy při poskytování náhrad za škodu.

²⁶ Věc C-6 a 9/90 *Francovich*, SbSD I-1991, s. 5357

²⁷ Spojená věc C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 *Dillenkofer*, SbSD I-1996, s. 4845

III. Institut odpovědnosti za škodu – srovnání

1. Formy odpovědnosti

1.1. Odpovědnostní skutkové podstaty podle českého práva

Zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozlišuje dvě základní formy skutkové podstaty odpovědnosti, t.j. příčina škody může být zásadně dvojí:

a) individuálním rozhodnutím v řízení občanskoprávním, správním a trestním (§5/a OdpŠk). Pod pojmem „rozhodnutí“ se rozumí správní akt bez ohledu na to, zda jde o rozhodnutí povahy deklaratorní nebo konstitutivní. Odpovědnost se zřejmě vztahuje jen na tu část rozhodnutí, které je způsobilé nabytí právní moci, tedy na jeho výrokovou část. V oboru soudnictví jde o rozsudek nebo usnesení. Podle §8 OdpŠk je nevyhnutelnou podmínkou odpovědnosti státu za rozhodnutí, aby nabylo po vyčerpání opravných prostředků právní moci nebo bylo bez ohledu na právní moc vykonatelné rozhodnutí jako nezákonné zrušeno či změněno.

b) nesprávný úřední postup (§5/b OdpŠk), jímž je porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, které jsou prováděny v rámci rozhodovací činnosti, ale neodrazí se bezprostředně v obsahu vadného rozhodnutí. Za nesprávný úřední postup se považuje i postup státního orgánu, který sice jedná v souladu se zákonem, ale v mezích dané mu v rámci správního uvážení postupuje v rozporu s účelem zákona, úmyslem zákonodárce či jinak v rozporu s hmotněprávní a procesněprávní logikou, kdy je pak jako věcně nesprávný jiným k tomu příslušným správním úřadem konstatován.

Z tohoto hlediska se za nesprávný postup z hlediska k odpovědnosti považuje i nevydání a opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být v souladu s uvedenými pravidly správně vydáno ve stanovené lhůtě, případně jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení řízení. Za nesprávný úřední postup nelze považovat porušování lhůt stanovených interními právními předpisy, které nemají obecně závazný charakter. Což je základní problémem v českých procesních předpisech. Obecné lhůty správní mají jen pořádkovou povahu, což znamená, že jejich nedodržení nemá bezprostřední vliv na

práva účastníků řízení. Soudy podle občanského ani trestního řádu nejsou vázány vůbec žádnými lhůtami.

Totéž platí i o zákonodárci. Uvažujeme-li o odpovědnosti státu za špatnou činnost parlamentu, je třeba ve světle vydání právního aktu včas zvážit i analogii se zmocňovacími ustanoveními k vydání prováděcího předpisu, která nebyla po dlouhou dobu využita ke škodě jednotlivce. České právo o legislativní odpovědnost státu neuvažuje. Odpovědnost českého zákonodávce by teoreticky bylo možno zahrnout pod čl. 36/3 Listiny základních práv a svobod (odpovědnost "... jiného státního orgánu...", jímž parlament je - viz výše) i § 2 o.s.ř., ale čl. 36/2 Listiny základních práv a svobod ani Část 5 hlava 1 o.s.ř. s touto možností zjevně nepočítají.

Tento názor ve věci výkladu odpovědnosti legislativních orgánů je vyjádřen v nálezu Ústavního soudu č. 128/99, sv. 15²⁸ ze dne 22.9.1999, ve které se dospělo k závěru, že ustanovení článku 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má obecnou povahu a jeho podmínky jsou výslovně omezovány při aplikaci zákona č. 58/1969 Sb. na nesprávný postup některých státních orgánů, mezi které není možné zahrnout zákonodárny sbor.

Citovaný náleží zároveň nevylučuje odpovědnost za škodu vzniklou nesprávným úředním postupem při vyhlášení zákona. Opačný výklad by podle názoru Ústavního soudu vedl k tomu, že by byla nerušená rovnováha mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, když jedna z nich by byla vyloučena z povinnosti odpovídat se za svůj nesprávný úřední postup. Oproti argumentaci obecných soudů, že předmětný zákon nelze aplikovat vzhledem k výčtu v § 1 odst. 1, že stát odpovídá pouze za orgány, které vydávají jeho jménem rozhodnutí, což jsou pouze orgány moci soudní a výkonné respektive společenské organizace plnící úkoly státního orgánu, dovodil z povahy věci Ústavní soud, že k chybě nedošlo přímo zákonodárnou činností Federálního

²⁸ Nález ÚS ze dne 22.9.1999, sp. zn. I. ÚS 245/98, stěžovatel v ústavní stížnosti uvedl, že uplatnil v řízení před obecnými soudy žalobu na náhradu škody, jíž se domáhal z titulu zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozduťím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Důvodem žaloby byla skutečnost, že v zákoně č. 267/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, došlo ke zřejmé chybě při publikaci tohoto zákona, neboť v publikovaném znění vypadly dva odstavce, které mimo jiné přiznávaly odškodnění občanům internovaným ve vojenských táborech nucených prací.

shromáždění, ale především pochybením pomocného aparátu Federálního shromáždění, který v daném případě předložil k podpisu ústavním činitelům neúplný text schváleného zákona.

1.2. Odpovědnostní skutkové podstaty podle komunitárního práva

Komunitární právo - judikatura Evropského soudního dvora - rozdělení příčin škody výslovně nestanovuje. Postupně lze ale z rozsudků ESD dovést, že odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci se vztahuje

a) na nečinnost zákonodárce za neprovedení směrnice nebo ponechání v platnosti předpisu, který odporuje Smlouvě.

Evropský soudní dvůr v rozsudku *Francovich*²⁹ rozhodl, že stát pochybil proto, že ve stanovené lhůtě nezajistil opatření k její dostatečné transpozici předmětné směrnice zaručující ochranu zaměstnanců. Případ *Francovich* se dotýkal pouze odpovědnosti státu za nedostatečnou implementaci směrnice. Evropský soudní dvůr však výslovně ve svém rozsudku nestanovil, zda taková odpovědnost vzniká v případě porušení všech druhů komunitárních norem, tedy zda byl *Francovich* pouze jedním z příkladů vzniku odpovědnosti, nebo zda taková odpovědnost státu existuje pouze v případě nedostatečné implementace směrnice, o čemž již nebylo pochyb.

Bylo zřejmé, že členský stát může komunitární právo porušit i jiným způsobem než pouhým netransponováním směrnice včas. Jestli se však tyto principy odpovědnosti týkají i jiných druhů legislativních, administrativních nebo soudních jednání či nekonání odpověděl Soudní dvůr až v rozsudku *Brasserie du Pêcheur*³⁰, kde byla odpovědnost vyvozena z nezrušení ustanovení omezující vývoz piva na území Německa, které bylo v rozporu s komunitární úpravou volného pohybu zboží.

²⁹ Věc C-6 a 9/90 *Andrea Francovich, Danila Bonifaci a další v. Itálie*, SbSD I-1991, s. 5357, odst. 20

³⁰ Věc C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur a Factortame III*, SbSD I-1996, s. 1029, francouzskému pivovaru *Brasserie du Pêcheur* nebylo umožněno obchodovat se svými produkty na území Německa s odvoláním na zákon o čistotě piva (§ 9 a 10 *Biersteuergesetz*, BGB1) pod označením „Bier“ proto, že obsahuje další přísady. Komise poté zahájila řízení podle článku 226 SES pro porušení článku 28 SES. Případ byl spojen s Britským případem *Factortame III*, který se týkal nového způsobu registrace rybářských lodí ve Velké Británii.

V případě *Brasserie du Pêcheur*³¹ ESD stanovil, že omezování dovozu je porušením článku 28 SES a nemůže být ospravedlněn článkem 30 SES s odvoláním na ochranu veřejné bezpečnosti a zdraví. To na základě skutečnosti, že musí být dodržována zásada volného pohybu zboží zákonně uvedeného na trh jednoho členského státu na území státu druhého³². Dále nebyl poskytnut jediný skutečně vědecký důkaz dokazující nutnost zákazu dodávání přísad do piva, odporující německé právní úpravě. Vzhledem k tomu, že tak byla znemožněna možnost obchodovat s francouzským pivem pod označením „pivo“, ESD rozhodl, že jde o porušení článku 28 SES a takové omezení nemůže být omluveno s odvoláním na povinný požadavek ochrany spotřebitele, jelikož takové označení stále ještě poskytuje dostatečnou ochranu.

b) na pochybení na straně zákonodárce aktivního, buď na straně špatného provedení směrnice, nebo přijetí jiného předpisu, který odporuje Smlouvě.

Už při řešení případu *Brasserie du Pêcheur* vyvstala otázka, zda je také stát odpovědný za případnou škodu vzniklou jednotlivci porušením komunitárního práva, která však nevznikla chybou při implementaci směrnice, ale v případě protiprávního jednání nebo opominutí národního zákonodárce. Soudní dvůr se rozhodl pro řešení, podle kterého nezáleží na tom, který ze státních orgánů předmětné rozhodnutí učinil respektive neučinil.

Konkrétně řešil ESD případ špatného provedení směrnice v věci *Denkavit*³³, i když v daném rozsudku nebylo porušení ohodnoceno jako dostatečně závažné k založení odpovědnosti. Na rozdíl od případu *Factortame*³⁴, ve kterém bylo přijetí zákona o obchodní lodní dopravě, vzhledem k rozporu se Smlouvou o ES, shledáno za schopné vyvolat odpovědnostní následky.

³¹ Rozsudek ESD ve spojené věci C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur* a *Factortame III*, SbSD I-1996, s. 1029

³² Věc 120/78 *Cassis de Dijon*, SbSD 1979, s. 649

³³ Spojená věc C-283/94, C-291/94 a C-292/94 *Denkavit International BV*, *VITIC Amsterdam BV* a *Voormeer BV v. Bundesamt für Finanzen* SbSD I-1996, s. 5063

³⁴ Věc C-48/93 *Factortame III*, SbSD I-1996, s. 1029

c) na porušení evropského práva stran jednání nebo opomenutí výkonných a soudních orgánů členského státu.

Odpovědnost vyvolaly správní orgány Velké Británie svým nevydáním exportní licence v případě *Hedley Lomas*³⁵. Vývozce uplatňoval nárok na náhradu škody, která mu byla způsobena tím, že mu Velká Británie odmítla vydat licenci k exportu živých ovcí k porážce do Španělska. Jako důvod bylo uváděno, že Španělsko nedostatečně přijalo požadavky vycházející ze směrnice č. 74/577/EHS týkající se mimo jiné omračování zvířat před jejich zabitím. Tuto námitku však ESD neuznal jako nepřijatelnou svémoc vymykající se z pravidel komunitárního práva.

Soudní orgány mohou takovou odpovědnost vyvolat tehdy, pokud ve své poslední instanci nepředloží věc k posouzení o předběžné otázce, jak stanovil ESD v věci *Köbler*³⁶. Pan Köbler se svou žalobou u Soudního dvora domáhal náhrady škody proti rozsudku rakouského Nejvyššího správního soudu, který mu nepřiznal zvláštní ohodnocení za svou patnáctiletou službu s tím, že nesplňuje jednu z podmínkami stanovených podmínkami, konkrétně že celou svou profesionální dráhu nepůsobil na univerzitách v Rakousku. Pan Köbler se obhajoval tím, že působil jako profesor na univerzitách jiných členských států, a že předmětné ustanovení rakouského zákona je proti zásadě volného pohybu osob.

1.3. Shrnutí

Na rozdíl od české úpravy, která rozlišuje mezi formami odpovědnosti na rozhodnutím a úředním postupem, evropské právo takové rozlišování nepoužívá. Česká právní úprava ani jurisdikce nepodřazuje pod pojem úřední postup legislativní činnost zákonodárního sboru, dosud je pod pojmem úřední činnost chápána pouze činnost pomocného úřednického aparátu.

³⁵ Věc C-5/94 *Hedley Lomas*, SbSD I-1996, s. 2553

³⁶ Věc C-224/01 *Gerhard Köbler v. Rakousko*, SbSD I-2003, s. 10239

Jinak obě dvě právní úpravy shodně počítají nejenom s případy vadných rozhodnutí a nezákonnou činností, ale i nekonáním v případech, kdy existuje zákonná povinnost daný úkon učinit nebo vydat určité rozhodnutí.

2. Subjekty odpovědnosti

2.1. Aktivní legitimace

Aktivně legitimován k domáhání se náhrady škody není podle českého práva pouze poškozený účastník řízení (§7/1 OdpŠk), v němž bylo vydáno rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda. Vzhledem k tomu, že k vydání nezákonného rozhodnutí dochází nebo má docházet pouze v rámci zákonem stanovených procesních postupů, vymezuje se okruh poškozených jako okruh účastníků příslušného řízení. Účastníkem řízení podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je třeba rozumět účastníka podle občanského soudního řádu, stranu podle trestního řádu či různě definované účastníky podle předpisů o správním řízení.

Pro všechny druhy řízení platí, že vedle účastníků řízení o věci samé, bude za účastníky třeba považovat i další osoby o jejichž právech a povinnostech se v určité dílčí fázi řízení rozhoduje (např. svědek, tlumočnick), nebo které jsou oprávněny činit návrhy nebo podávat opravné prostředky (např. příbuzní obžalovaného, zájmové sdružení občanů). Postavení osoby oprávněné uplatnit vůči státu nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím přiznává zákon výslovně i osobám, s nimiž mělo být v řízení jednáno jako s účastníkem, ale nestalo se tak (§7/2 OdpŠk).

Komunitární právo nemá kompaktní vymezení aktivně legitimovaného. Doposud jím byla jakákoliv poškozená osoba, která splňovala výše uvedené podmínky ve vztahu k vzniklé škodě, česká právní úprava je tedy z definice zákona poněkud širší.

2.2. Pasivní legitimace

Současná česká úprava stanoví, že stát odpovídá za škodu, kterou způsobily:

- a) **státní orgány**; tento pojem není blíže českým právem definován., Právnická literatura jimi rozumí orgány, které stát zřizuje k plnění funkcí státu a vybavuje je za tím účelem pravomocí a působností rozhodovat o subjektivních právech a

právních povinnostech jemu bezprostředně nepodřízených subjektů. Podle jednotlivých druhů státní moci se i státní orgány dělí na orgány zákonodárné, výkonné a soudní. Státním orgánem je subjekt (právní osoba), který svoji existenci vyvozuje z právní normy a který jedná jménem státu, zejména tím, že vydává prvotní obecně závazné právní předpisy, (orgány moci zákonodárné - Parlament České republiky) nebo tyto předpisy vykonává, provádí, naplňuje (orgány moci výkonné - prezident republiky, vláda, ministerstva, jiné správní úřady a státní zastupitelství) nebo právo nalézá (orgány moci soudní - Ústavní soud a soudy). Vedle těchto tradičně pojatých státních orgánů mohou na základě Ústavy nebo zákonů přijatých k provedení ústavy jednat jménem státu i další státní orgány - Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka³⁷.

b) **úřední osoby**, právnické a fyzické osoby odlišné od státu, jimž byl svěřen výkon státní správy na určitém úseku. Zákon přímo odkazuje například na lesní stráž nebo ředitel školy. Úředními osobami ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 OdpŠk též notáři při sepisování veřejných listin o právních úkonech a při úkonech v postavení soudního komisaře a s účinností od 1.5.2001 rovněž soudní exekutoři při úkonech v rámci exekuční činnosti, při sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu.

c) **územní samosprávné celky** v přenesené působnosti (územní samosprávné celky při výkonu delegované státní správy), v této roli územní celky činností svých orgánů nahrazují stát, který odpovídá za škodu tím způsobenou a který má vůči územnímu celku právo na regresivní náhradu.. To je zcela nový komponent pojmu stát proti předchozí úpravě.

Definice ESD je o něco vágnější, zahrnuje totiž jakýkoliv orgán státu, dokonce i ústavně nezávislý (např. parlament, soud atd.)³⁸, protože všechny státní orgány jsou povinny aplikovat komunitární právo³⁹, včetně samosprávných orgánů s delegovanou státní pravomocí. Zásada odpovědnosti totiž vyplývá z podstaty právního státu vytvořeného zakládajícími smlouvami. Stát tak za svá provinění odpovídá jako celek a nemůže proto

³⁷ Hendrych Dušan a kol.: Právní slovník, 2.rozšířené vydání. Praha: C.H Beck, 2003

³⁸ Věc 31/69 Komise v. Itálie, SbSD 1970, s.25

³⁹ Věc 106/77 Simmenthal II, SbSD 1978, s. 629

záležet na vnitrostátních úpravách o rozdělení mezi jeho ústavními orgány. Soudní dvůr při tom vzal v úvahu argument generálního advokáta ve věci *Brasserie du Pêcheur*, že v mezinárodním právu veřejném je stát také posuzován jako celek a není při tom rozhodující, zda jde o pochybení moci zákonodárné, výkonné nebo soudní.

V rozsudku *Haim II*⁴⁰ posuzoval ESD otázku, zda může být na členském státu ústavně nezávislý orgán odpovědný podle komunitárního práva za jeho případné porušení. Rozhodl, že odpovědnost se vztahuje na všechny veřejnoprávní instituce stejně jako na členský stát samotný, pokud jsou pověřeny legislativními nebo správními úkoly⁴¹. Za druhé ESD uvedl, že se členský stát nemůže zbavit odpovědnosti namítáním rozdělení pravomocí mezi jeho jednotlivé orgány nebo namítat jejich nedostatečné pravomoci, znalosti, prostředky nebo zdroje autority odpovědné za porušení komunitárního práva⁴².

Základní povinností členského státu je zajistit, aby fyzickým a právnickým osobám byla nahrazena škoda, která jim porušením komunitárního práva vznikla. To platí bez ohledu na to, která národní instituce odpovídá za porušení, a bez ohledu na to, která je podle národního práva povinna nahradit škodu⁴³.

Co se týče rozdělení pravomocí, Soud prohlásil, že komunitární právo není překážkou, aby instituce formálně oddělené od státu, ale vykonávající veřejnou moc, byly odpovědné za vznik škody a samostatně nesly povinnost ji nahradit nebo možnost uplatnění případného regresivního práva vůči těmto institucím ze strany státu. Regionální osoby odpovědné za porušení mohou mít prostředky oddělené od státního

⁴⁰ Věc C-424/97 *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (Haim II)*, SbSD I-2000, s. 5123, případ se týkal odmítnutí zápisu italského občana pana Haima do registru sociálního zabezpečení zubních lékařů Asociací zubních praktiků. Jeho závěrečný diplom mu nebyl přidělen v členském státě ale v Turecku. Belgie toto vzdělání uznala jako dostačující, avšak Německo vyžadovalo delší zkušební lhůtu, ježto podmínka nebyla vyžadována po ostatních zájemcích s komunitárně uznatelnou kvalifikací. Ačkoli byl již pan Haim zaregistrován na základě předchozího rozsudku ESD *Haim I* (Věc C-319/92), tvrdil, že utrpěl škodu během šestiletého období, kdy se pokoušel domoci svých práv. Podle německého práva neexistuje před národním soudem možnost domáhat se odpovědnosti, jestliže rozhodující orgán jednal v dobré víře.

⁴¹ Věc C-424/97 *Haim II*, SbSD I-2000, s. 5123, odst. 21

⁴² Věc C-424/97 *Haim II*, SbSD I-2000, s. 5123, odst. 40

⁴³ Věc C-302/97 *Konle v. Rakousko*, SbSD I-1999, s. 3099, odst. 62

rozpočtu a může být tedy vhodné, aby také nesly odpovědnost za porušení komunitárního práva. Pokud by odpovědnost za porušení komunitárního práva měly nést osoby, které v dané oblasti nemají žádnou pravomoc, bylo by to v rozporu s ústavním uspořádáním moci. Byla tak jasně rozšířena skupina možných subjektů komunitární odpovědnosti i v rámci unitárních států.

Tento požadavek je plně v souladu s ustanovením § 16 OdpŠk, který umožňuje státu požadovat regresní úhradu na subjektech, které vzniklou škodu zapříčinily, i když poškozenému škodu již nahradil, protože byl za ni podle právní úpravy odpovědný. Zákon státu zakládá možnost, nikoli povinnost regresní úhradu požadovat, podmínkou je, že stát škodu již nahradil poškozenému, přičemž od doby zaplacení běží roční objektivní promlčecí doba, v níž se nárok státu promlčuje.

Shora vymezený český pojem veřejné moci státu je velmi široký, a proto není rozdíl oproti komunitární definici obsažené v judikatuře ESD na první pohled zřejmý. Vezmeme-li však v úvahu fakt, že stát odpovídá za škodu způsobenou nezákonnými rozhodnutími a nesprávným úředním postupem, lze usuzovat, že se zákon v praxi týká především orgánů moci výkonné (správní) a moci soudní, které při výkonu svých pravomocí vydávají rozhodnutí či vykonávají jinou než rozhodovací činnost řazenou pod pojem úřední postup podle § 5 OdpŠk. Z tohoto pohledu orgány moci zákonodárné zpravidla nevykonávají činnost, která by jako úřední postup mohla být kvalifikována a nejsou tak zpravidla subjektem odpovědnosti státu za škodu.

3. Podmínky vzniku odpovědnosti

Předpoklady vzniku veřejnoprávní odpovědnosti za způsobenou škodu neboli základ veřejnoprávní odpovědnosti tvoří:

- a) porušení právní povinnosti (protiprávní úkon) anebo alternativně zákonem kvalifikovaná událost vyvolávající škodu (škodní událost)
- b) škoda
- c) příčinná souvislost mezi a) a b)

Splnění těchto předpokladů má za následek vznik odpovědnostního právního vztahu s jeho právy a povinnostmi jako zvláštní druh závazkového vztahu. Postupně se nyní budeme těmto jednotlivým podmínkám věnovat.

3.1. Porušení právní povinnosti

Protiprávnost úkonu spočívá v rozporu tohoto úkonu s objektivním právem jako celkem. O rozpor úkonu nejde jen tehdy, porušuje-li tento úkon či tato činnost imperativní právní normu přímo, ale i tehdy, jestliže tuto normu, resp. její účel a smysl obcházejí (*in fraudem legis*). Protiprávnost se nepředpokládá (nepresumuje), takže musí být poškozeným vždy prokázána⁴⁴.

Protiprávní úkon může spočívat jak v porušení právní povinnosti něco konat (komisivní protiprávní úkon), tak v porušení právní povinnosti něco nekonat – opomenout (omisivní protiprávní úkon). Omisivním protiprávním úkonem však není jakákoli nečinnost, nýbrž pouze opomenutí takového úkonu, k němuž byla určitá osoba ze zákona povinna. Opomenutí se proto stává protiprávním úkonem vždy jen ve vztahu k určité právní povinnosti něco konat stanovené zákonem.

Vzhledem k tomu, že protiprávním úkonem je úkon, resp. činnost, které jsou v rozporu s objektivním právem, je třeba důsledně dovozovat, že protiprávním úkonem nemůže být takový úkon či taková činnost, které objektivní právo dovoluje, nebo dokonce přikazuje provést. To platí i tehdy, jestliže se takovým úkonem se škodlivými účinky zasahuje do jinak chráněné osobní či majetkové sféry fyzické nebo právnické osoby. V těchto případech se jedná o okolnosti vylučující protiprávnost.

V případě komunitárního práva vznikají potíže při stanovení, co je platné právo, které případné účinky může vyvolat. Jednotlivá práva chráněná komunitárním právem totiž nejsou přirozeně omezena na rozdíl od vztahu stát – jednotlivec, jak jsme zmiňovali v souvislosti se státoprávní teorií společenské smlouvy, ale o porušení komunitárního práva půjde tehdy, pokud to samo toto právo o sobě tvrdí. Na to naráží Evropský soudní

⁴⁴ Knappová Marta, Švestka Jiří a kolektiv: *Občanské právo hmotné 2*, Praha: ASPI 2002

dvůr v rozhodnutí *Francovich*⁴⁵, podle kterého podmínky odpovědnosti závisí na „...povaze porušení komunitárního práva, které zapříčinilo vznik škody...“⁴⁶. Pro případy, kdy škoda vznikla zaviněním členského státu implementovat směrnici, stanovil Soudní dvůr tři základní podmínky, při jejichž splnění může být poskytnuta náhrada škody. Směrnice musí směřovat k založení práv jednotlivců, obsah těchto práv musí být zjistitelný ze samotných ustanovení směrnice a dále existuje příčinná souvislost mezi porušením závazku členským státem a vzniklou škodou jednotlivce⁴⁷. První dvě se tedy bezprostředně týkají určení protiprávnosti daného jednání.

Jsou-li ustanovení směrnice co do předmětu určených práv bezpodmínečná a dostatečně přesná, lze se těchto ustanovení, nebyla-li ve stanovené lhůtě přijata prováděcí opatření, dovolávat proti neslučitelným národním ustanovením. Postižený jednatel pak může požadovat náhradu škody za takové jednání v rozporu s komunitárními směrnicemi na státu, na němž odpovědnost za nedostatečnou implementaci směrnice spočívá.

3.1.1. Podmínka dostatečné závažnosti

Problematické jsou případy, kdy má státní (zejména legislativní) orgán velký prostor pro uvážení a např. směrnice, jež má být provedena, je nejasná. Evropský soudní dvůr vypracoval k článku 228 SES, který odkazuje na použití obecných zásad, pravidla, podle nichž je v souvislosti s odpovědností za legislativní opatření, mezi jinými nutno zvažovat složitost situací, jež mají být upraveny, obtížnost výkladu a použití právních ustanovení a – což je zvláště významné – rozsah uvážení, kterým disponuje legislativní orgán. Objektívni a subjektivní faktory spojované s tím, jak je ve vnitrostátním právu vymezeno zavinění, jsou relevantní pro posouzení toho, zda je právo Společenství porušeno závažně⁴⁸.

K podmínce dostatečné závažnosti porušení komunitárního práva existuje značně rozsáhlá judikatura Evropského soudu. V následující kapitole budeme sledovat

⁴⁵ Věc C-6 a 9/90 *Francovich*, SbSD I-1991, s. 5357

⁴⁶ Věc C-6 a 9/90 *Francovich*, SbSD I-1991, s. 5357, odst. 38

⁴⁷ Věc C-6 a 9/90 *Francovich*, SbSD I-1991, s. 5357, odst. 40

⁴⁸ Rozsudek ESD ve spojené věci C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur a Factortame III*, SbSD I-1996, s. 1029, odst. 78

nejdůležitější rozhodnutí týkající se této podmínky, která v průběhu svého vymezení prodělala bouřlivý rozvoj.

Poprvé tuto podmínku ESD judikoval v případě *Brasserie du Pêcheur*⁴⁹, že „...Je-li tudíž porušení komunitárního práva členským státem přičitatelné národnímu zákonodárci, který jedná v oblasti, ve které má pro formulaci svých legislativních záměrů široké uvážení, je jednotlivec, který utrpěl škodu, oprávněn k náhradě, jestliže porušené komunitární právo předvídá zakotvit mu určitá subjektivní práva, porušení práva je dostatečně závažné a existuje kauzální vztah mezi porušením a škodou způsobenou jednotlivci⁵⁰“.

Soudní dvůr vyvodil subjektivní práva jednotlivce ze článku 28 SES, který zakazuje množstevní omezení dovozu, čímž byla v daném případě splněna první podmínka. Při zjišťování existence druhé podmínky, tedy existence dostatečně závažného porušení, ESD stanovil několik kritérií, která musí být brány v úvahu při rozhodování o věci samé: stupeň jasnosti a přesnosti komunitární normy, míra uvážení, kterou měl orgán k dispozici, úmysl či nedbalost při porušení, existence případných liberačních důvodů, chování komunitárního orgánu, které mohlo přispět k porušení práva⁵¹. V jádru jde o to zjistit a odpovědět na otázku, zda v daném případě došlo k těžkému a závažnému porušení práva a stát měl možnosti dovést, že svým jednáním či nekonáním porušuje komunitární normy.

V daném případě Soudní dvůr při hodnocení závažnosti porušení rozlišoval, z podnětu Komise, mezi zákazem prodeje francouzského piva pod značkou „Bier“ a zákazem dovozu francouzského piva s přísadami vůbec. Zatímco zákaz značky „Bier“ za závažné porušení označil, zákaz dovozu s mnohem většími obtížemi. Zejména kvůli tomu, že první zákaz bylo těžké obhájit, s ohledem na zřejmý rozpor s článkem 28 SES a již ustálenou předchozí judikaturou ESD⁵². Porušení komunitárního práva je tedy závažné tehdy, pokud trvá i navzdory ustálené judikatuře Soudního dvora, který stanovil takové

⁴⁹ Rozsudek ESD ve spojené věci C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur a Factortame III*, SbSD I-1996, s. 1029

⁵⁰ Věc C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur a Factortame III*, SbSD I-1996, s. 1029, odst.74

⁵¹ Věc C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur a Factortame III*, SbSD I-1996, s. 102, odst.56-57

⁵² Např.: věc 120/78 *Cassis de Dijon*, SbSD 1979, s. 649, věc 193/80 *Komise v. Itálie*

jednání za protiprávní⁵³. Předchozí případy se nevyjadřovaly k druhému zákazu a stejně tak nebyly splněny další výše zmíněné podmínky, potud tedy toto jednání za těžké a dostatečně závažné označeno nebylo.

V případě *British Telecommunications*⁵⁴, který proběhl krátce po případě *Brasserie du Pêcheur*, však ESD rozhodl, že nejde o dostatečně závažné porušení komunitárního práva, ačkoli daná směrnice Rady o veřejných zakázkách v oblasti vody, energie, dopravy a komunikací⁵⁵ nebyla správně převzata do právního řádu Velké Británie. Soudní dvůr zde vznik odpovědnosti odmítl uznat vzhledem k tomu, že relevantní ustanovení směrnice byla značně nepřesná a nejasná, neexistovala zde ani ustálená judikatura ESD, která by danou problematiku objasňovala. Přesto že Soudní dvůr souhlasil s tím, že Velká Británie danou směrnicí vadně implementovala, neshledal v daném případě dostatečně závažné porušení, protože „...interpretace [daného článku Velkou Británií], nebyla výslovně proti vyjádření a účelu směrnice“⁵⁶ a byla tedy v dobré víře.

Omyl členského státu byl označen za omluvitelný, jeho odpovědnost za neprovedení směrnice nemohla nastat automaticky, ale muselo být zjištěno, zda jde o dostatečně závažné porušení. Zvláště pak pokud je směrnice provedena do národního právního systému sice nepřesně ale v dobré víře, nelze dostatečně závažné porušení přičítat. Tímto rozhodnutím byly uklidněny i členské státy, neboť při značně nejasném znění směrnic bylo riziko jejich chybné implementace značně vysoké.

V případě *Hedley Lomas*⁵⁷ ze dne 23. 5. 1996 se Soudní dvůr vyslovil, že „...členský stát (Velká Británie) musí nahradit škodu vzniklou jednotlivci odmítnutím vydání exportní licence a to porušením článku 29 SES, který směřuje k potvrzení práv jednotlivce, porušení bylo dostatečně závažné a existuje příčinná souvislost mezi porušením a škodou, která vznikla jednotlivci...“⁵⁸, čímž zopakoval podmínky nároku

⁵³ Např.: věc 424/97 Haim II, SbSD I-2000, s. 5122

⁵⁴ Věc C-392/93 *The Queen v H.M.Treasury, ex parte British Telecommunications*, SbSD I-1996, s. 1631

⁵⁵ Směrnice č. 90/351/EHS

⁵⁶ Věc C-392/93 *British Telecommunications*, SbSD I-1996, s. 1631, odst.43

⁵⁷ Věc C-5/94 *Hedley Lomas*, SbSD I-1996, s. 2553

⁵⁸ Věc C-5/94 *Hedley Lomas*, SbSD I-1996, s. 2553, odst. 32

na náhradu škody podle předchozích rozsudků. Ačkoli španělské orgány implementovaly směrnici č. 74/577/EHS, ale nepřijaly žádná opatření k monitorování dodržování požadavků směrnice a nestanovily žádné sankce pro případ jejího porušování, zákaz exportu z Velké Británie do Španělska byl kvalifikován jako porušení článku 29 SES a nemůže být ospravedlněn článkem 30 SES. Takové jednání způsobilo dostatečně závažné porušení práva a vyústilo k odpovědnosti státu za škodu.

ESD stanovil, že členské státy nemohou ve své vlastní působnosti jednostranně přijímat ochranná opatření k tomu, aby předcházely porušování komunitárního práva jiným členským státem. A dále že „...tam, kde členský stát, který porušil ustanovení komunitárního práva, neměl možnost volby legislativních prostředků a měl pouze podstatně omezenou nebo dokonce neměl žádnou diskreční pravomoc, může k založení dostatečně závažného porušení, které je podmínkou pro vznik povinnosti nahradit škodu vzniklou jednotlivcům, postačovat pouhé nedodržení komunitárního práva.⁵⁹“ Toto rozhodnutí vešlo později ve známost jako princip odpovědnosti za samotné porušení práva.⁶⁰

Otázka principu odpovědnosti za porušení komunitárního práva vyvstala znovu v případě *Dillenkofer*⁶¹. Německo se bránilo tím, že odpovědnost může vzniknout pouze tam, kde jde o „závažné porušení práva“ a argumentovalo důvody, proč nemohlo danou směrnici provést včas s tím, že v takovém případě nejde o porušení dostatečně závažné. Soud toto odůvodnění nepřijal a rozhodl, že neprovedení směrnice je samo o sobě závažným porušením komunitárního práva, které zakládá nárok na náhradu škody za podmínek stanovených ve věci *Francovich* „...nedostatečná transpozice směrnice ve lhůtě stanovené k zajištění jejich cílů samo osobě zakládá závažné porušení komunitárního práva a následně vzniká právo náhradu škody na straně jednotlivce, pokud zamýšleným účelem směrnice je přiznat konkrétní práva, jejichž obsah je na

⁵⁹ Věc C-5/94 *Hedley Lomas*, SbSD I-1996, s. 2553, odst. 28

⁶⁰ „principle of liability for a mere infringement“

⁶¹ Spojená věc C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jurgen Schulte, Anke Heur, Werner, Ursula a Trosten Knor v. SRN*, SbSD I-1996, s. 4845, v tomto případě šlo otázku odpovědnosti za škodu, která vznikla jistým osobám tím, že si zakoupily zájezd u cestovní kanceláře u společnosti, která zkrachovala, a že Německo do svého národního řádu včas nepřevzalo směrnici č. 90/314/EHS o ochraně spotřebitele pro případ insolventnosti cestovní kanceláře.

základě ustanovení směrnice dostatečně určitelný a existuje příčinná souvislost mezi takovým porušením povinností státu a utrpěnou ztrátou a škodou...“⁶². Vznik odpovědnosti nezáleží na okolnostech, které způsobily, že směrnice nebyla provedena ve stanovené lhůtě. Členský stát, který nepřijal žádná opatření k provedení směrnice se rovněž nemůže hájit tím, že lhůta stanovená k jejímu provedení byla příliš krátká⁶³.

Zajímavou otázkou by byl případ, kdyby členský stát nepřijetí směrnice odůvodňoval její neplatností. Neplatnost komunitárního právního aktu totiž může být určena pouze na základě rozsudku Evropského soudního dvora vydaného podle přesně stanovených procesních pravidel. Soud se již v minulosti zabýval obdobnými případy, kdy členský stát opomenul provést komunitární rozhodnutí. Stanovil, že členský stát se nemůže dovolávat neplatnosti rozhodnutí k ospravedlnění nesplněných povinností, které jsou mu uloženy⁶⁴. V případě směrnice by se zřejmě dospělo ke stejnému závěru. Členský stát, který má za to, že směrnice je pro porušení základních procedurálních požadavků neplatná, může podat žalobu na neplatnost podle čl. 230 SES.

ESD se také zabýval souvislostí podmínek odpovědnosti státu jak byly stanoveny v případech *Francovich* a *Brasserie du Pêcheur*, oba dva soubory podmínek mají obdobný základ „...podmínka existence dostatečně závažného porušení, ačkoli není přímo vyjádřena v rozsudku *Francovich* byla nicméně zřejmá z okolností daného případu...“⁶⁵

Ve věci *Denkavit*⁶⁶ byly vzneseny nároky ze škody vzniklé v důsledku chybně provedené směrnice 90/435/EHS. Soudní dvůr rozhodl, že pochybení Německa bylo

⁶² Spojená věc C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 Dillenkofer, SbSD I-1996, s. 4845, odst. 29

⁶³ Např.: věc 102/79 Komise v. Belgie, SbSD 1980, s.1473 a věc 364/85 Komise v. Itálie, SbSD 1987, s. 487

⁶⁴ Např.: věc 156/84 Komise v. Belgie, SbSD 1985, s. 3165, odst. 24

⁶⁵ Spojená věc C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 Dillenkofer SbSD I-1996, s. 4845, odst. 23

⁶⁶ Spojená věc C-283/94, C-291/94 a C-292/94 Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV a Voormeer BV v. Bundesamt für Finanzen SbSD I-1996, s. 5063, tento případ se týkal daňové problematiky, konkrétně pak nároku na zisk v případě, kdy je sídlo mateřské a dceřiné společnosti v různých státech.

omluvitelné ze stejných důvodů jako v případě *British Telecommunications*. Tedy porušení komunitárního práva nebylo dostatečně závažné a nebylo příčinou ke vzniku odpovědnosti státu. Nedostatečnou závažnost porušení nachází Soudní dvůr v nejasnostech při interpretaci některých ustanovení a neexistenci předchozích ustálené judikatury týkající se předmětné směrnice⁶⁷.

Zásada odpovědnosti státu za pouhé nedodržení komunitárního práva v situaci, kdy nemá členský stát možnost volby legislativních prostředků, vyvstala znovu v případě *Norbrook Laboratories*⁶⁸. Ohledně požadavku dostatečně závažného porušení Soud takové porušení našel ve výkonu zákonodárné pravomoci, kdy jsou tyto pravomoci zjevně a hrubě přehlíženy a v případech bez nebo omezenou možností uvážení „...může pouhé nedodržení komunitárního práva postačovat ke vzniku zvláště závažného porušení...“⁶⁹.

ESD při řešení sporu *Rechberger v. Rakousko*⁷⁰ zjistil, že způsob, jakým Rakousko implementovalo směrnici č. 90/314/EHS neposkytoval zákazníkům dostatečnou ochranu, zabezpečovanou touto normou. Zákon (s účinností od 1.ledna 1995) se vztahoval pouze na zájezdy konané po 1.květnu 1995, směrnice však garantovala ochranu zákazníkům na všechny zájezdy uskutečňované po 1.lednu 1995, tedy dnem vstupu Rakouska do Společenství a vypršení transpoziční lhůty. Podle rakouského práva pak mohli zákazníci vznášet své nároky až několik měsíců po směrnici stanovené době. Soud rozhodl, že směrnice nedovolovala členskému státu omezit nebo snížit

⁶⁷ Spojená věc C-283/94, C-291/94 a C-292/94 *Denkavit*, SbSD I-1996, s. 5063, odst. 51, 52

⁶⁸ Věc C-127/95 *Norbrook Laboratories*, SbSD I-1998, s. 1531 tento případ se týkal nároku na škodu způsobenou nenáležitou implementací směrnice týkající se obchodní autorizace k veterinárnímu zboží. Otázka se týkala odpovědnosti státu za škodu, kdy státní úřady požadovaly po společnosti informace, které nejsou slučitelné se zněním směrnic 81/852/EHS a 81/852/EHS. Soud rozhodl, že nelze vyžadovat předložení určitých informací týkající se původu a druhu jistých složek léků, zatímco jiné údaje – s ohledem na zájem o bezpečnost veřejného zdraví – musí výrobce poskytnout.

⁶⁹ Věc C-127/95 *Norbrook Laboratories*, SbSD I-1998, s. 1531, odst. 109

⁷⁰ Věc C-140/97 *Rechberger, Greindl a další v. Rakousko*, SbSD I-1999, s. 3499, nabídka zlevněných zájezdů jistých rakouských novin byla více výhodná, než se původně předpokládalo a v závěru způsobila velká poptávka takové logistické a finanční problémy, že vedly k bankrotu celé cestovní kanceláře. Žalobci, předplatitelé, kteří využili nabídky a zaplatili již na zájezdy zálohu, obviňovali Rakousko, že řádně nepřijalo směrnici č. 90/314/EHS o zájezdech.

zaručovanou ochranu zákazníků. Chybná implementace jediného ustanovení (časové lhůty) byla označena za dostatečně závažné porušení komunitárního práva⁷¹ a již nezáleží na tom, že Rakousko přijalo ostatní opatření směrnice, neboť nezajistilo její hlavní cíl – skutečně efektivní záruku na ochranu spotřebitelů.

Podle tohoto rozsudku může neprovedení jediného relevantního ustanovení směrnice, jako je stanovení lhůty, do národního práva způsobit dostatečně závažné porušení komunitárního práva.

Soud v odpovědi na prejudiciální otázku národního soudu v případě *Haim II*⁷² týkajícího se naplnění podmínek pro vznik odpovědnosti podle komunitárního práva zopakoval své tvrzení z případu *Hedley Lomas*. Jestliže má stát při rozhodování minimální, nebo značně redukovanou míru volného uvážení, samotný fakt, že komunitární právo bylo porušeno, naplňuje podmínku jeho dostatečně závažného porušení. Soud tak opět potvrdil, že zásadním faktorem pro rozhodování o naplnění podmínky dostatečně závažného porušení je míra volného uvážení. Rozhodující je však míra volného uvážení nikoli ve vztahu k národnímu, ale ve vztahu ke komunitárními právu. Míra volného uvážení, kterou je v dané situaci nadána příslušná autorita podle národního práva, je tak pro naplnění této podmínky pro vznik odpovědnosti irelevantní.

V případě *Köbler*⁷³ se řešila další důležitá otázka, kterou je uplatňování požadavku dostatečné závažnosti za rozhodnutí soudu v poslední instanci⁷⁴. Odpovědnost státu může být v takovém případě vyvozována pouze ve výjimečných případech. Musí se

⁷¹ Věc C-140/97 Rechberger, SbSD I-1999, s. 3499, odst. 53

⁷² Věc C-424/97 Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (Haim II), SbSD I-2000, s. 5123, případ se týkal odmítnutí zápisu italského občana pana Haima do registru sociálního zabezpečení zubních lékařů Asociací zubních praktiků. Jeho závěrečný diplom mu nebyl přidělen v členském státě ale v Turecku. Belgie toto vzdělání uznala jako dostačující, avšak Německo vyžadovalo delší zkušební lhůtu, ježto podmínka nebyla vyžadována po ostatních zájemcích s komunitárně uznatelnou kvalifikací. Ačkoli byl již pan Haim zaregistrován na základě předchozího rozsudku ESD Haim I (Věc C-319/92), tvrdil, že utrpěl škodu během šestiletého období, kdy se pokoušel domoci svých práv. Podle německého práva neexistuje před národním soudem možnost domáhat se odpovědnosti, jestliže rozhodující orgán jednal v dobré víře.

⁷³ Věc C-224/01 Gerhard Köbler v. Rakousko, SbSD I-2003, s. 10239

⁷⁴ Věc C-224/01 Gerhard Köbler v. Rakousko, SbSD I-2003, s. 10239, odst. 53

zkoumat zřejmost a přesnost porušeného ustanovení komunitárního práva, zda bylo porušení úmyslné nebo omluvitelné a zda je ve zřejmém rozporu s ustálenou judikaturou ESD. Přesto, že v tomto případě byla konstatováno, že rakouské právo svým opatřením de facto brání volnému pohybu pracovníků, podmínky pro stanovení pozitivní odpovědnosti a následně povinnost nahradit škodu splněny nebyly.

Případ *Konle*⁷⁵ se týkal stanovení měřítek klasifikace dostatečné závažnosti porušení. ESD rozhodl, že je v zásadě na rozhodnutí národního soudu, aby posoudil a aplikoval zásady ovládající odpovědnost státu za porušení komunitárního práva, které již byly stanoveny v předchozích případech⁷⁶. Neznamená to, že by tím Soud odkázal otázku dostatečného porušení národním soudům. Tento termín zůstává v pravomoci výkladu ESD, který zajišťuje jeho jednotnou interpretaci, avšak v rámci jím stanovených vodítek a definicí rozsahu z předchozí judikatury, je úkolem národních soudů rozhodnout, zda tato podmínka byla v konkrétním případě naplněna.

3.2.1 Shrnutí

Dostatečná závažnost je pravděpodobná, čím menší má státní orgán míru uvážen a čím konkrétnější je komunitární norma. Naopak jestliže je komunitární předpis neurčitý, nelze vyvozovat odpovědnost, pokud ho stát aplikuje sice chybně, ale v dobré víře. O dostatečně závažné porušení jde zásadně vždy když:

- a) členský stát nepřijme příslušná implementační opatření ve stanovené lhůtě
- b) členský stát zjevně a hrubě překročí při výkonu svých legislativních funkcí meze své diskreční pravomoci
- c) nastane-li porušení po vynesení rozsudku ESD konstatujícího neplnění povinnosti členským státem

⁷⁵ Věc C-302/97 *Konle v. Rakousko*, SbSD I-1999, s. 3099, německý občan pan Konle usiloval o získání půdy v Tyrolsku, toto mu bylo odmítnuto na základě *Tiroler Grundverkehrsgesetz* (tyrolského zákona o převodu půdy) z roku 1993. Jako podmínka k vydání povolení převodu musel potenciální žadatel dokázat, že půda nebude využita ke stavbě druhého sídla. Toto zamítnutí bylo později zrušeno na základě rozhodnutí, že zákon z roku 1993 byl protiústavní. Pan Konle pak vznesl žalobu na odpovědnost státu za škodu, která mu vznikla na základě předchozí úpravy porušující i právo komunitární.

⁷⁶ Věc C-302/97 *Konle v. Rakousko*, SbSD I-1999, s. 3099, odst. 58

- d) přes existenci ustálené judikatury, ze kterého jasně vyplývá, že členský stát svým jednáním komunitární právo porušuje

Českému právu je alespoň doposud podmínka dostatečné závažnosti porušení práva neznámým pojmem. Někteří autoři při tom tvrdí, že kvůli existence této podmínky jsou jednotlivci nedostatečně chráněni⁷⁷. Je nepochybné, že podmínka dostatečné závažnosti je důležitým liberačním důvodem, na který v případě porušení práva členské státy spoléhají při své obhajobě.

3.2. Škoda

Otázka pojmu škody a rozsah její náhrady není v platné české úpravě definována a nebyla řešena ani v úpravách předcházejících, v § 26 OdpŠk jasně v takových případech odkazuje na zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Soudní praxe i teorie⁷⁸ rozumí škodou majetkovou újmu (ztrátu), kterou lze objektivně vyjádřit obecným ekvivalentem, tj. penězi a je tedy napravitelná poskytnutím majetkového plnění⁷⁹. Škodu lze třídit podle nejrůznějších hledisek. Základní třídění škody nalezneme v § 442 občanského zákoníku, podle jehož 1 odstavce se hradí :

- a) škoda skutečná (pozitivní, reálná – *damnum emergens*), za kterou se považuje majetková újma vyjádřitelná v penězích, která spočívá v důsledku škodní události ve zničení, ztrátě, zmenšení, snížení či jiném znehodnocení již existujícího majetku poškozeného (jeho věcí či jeho jiných práv, jakož i hodnot ocenitelných penězi, jako jsou pohledávky, duševní vlastnictví aj.) a jež představuje majetkové hodnoty nezbytné k uvedení věci v předešlý stav⁸⁰. Vliv inflace se na hodnotu plnění nevztahuje⁸¹.

⁷⁷ van Greven W.: Bridging the Unbridgeable: Community and National Torts Laws after Francovich and Brasserie, *International and Comparative Law Quarterly* 1996, s. 507

⁷⁸ Knappová Marta, Švestka Jiří a kolektiv: *Občanské právo hmotné 2*, Praha: ASPI 2002

⁷⁹ R 55/1971

⁸⁰ Dle nálezu Ústavního soudu ČR, sp. zn. IV. ÚS 548/99 je třeba rozumět, že škodu představují nejen prostředky již vynaložené poškozeným, nýbrž i ty, které by bylo třeba vynaložit, aby došlo k uvedení věci v předešlý stav, resp. k plnému vyvážení nepříznivých majetkových důsledků plynoucích z toho, že nebylo provedeno navrácení v předešlý stav.

- b) to, co poškozenému z majetkové sféry ušlo neboli ušlý zisk – prospěch (*lucrum cessans*), spočívající v tom, že v důsledku škodní události nedošlo k rozmnožení majetku poškozeného, který poškozený mohl odůvodněně, tj. dosažitelným způsobem očekávat se zřetelem k obvyklému chodu věcí.

V určitých případech mohou poškozenému vzniknout oba druhy škody, někdy pouze skutečná škoda, jindy jen ušlý zisk. Oba druhy škody jsou na sobě nezávislé, takže existence jedné z nich není podmínkou vzniku druhé⁸². Vzniknou-li v určitém případě poškozenému oba druhy škody, je teprve náhrada obou v souladu se zásadou plné náhrady.

Kromě náhrady škody, jak ji upravuje občanský zákoník, nemá zákon č. 82/1998 Sb. žádný zvláštní způsob odškodnění za případný nesprávná postup spočívající v neodůvodněných průtazích řízení a ani jiný platný právní předpis nezakládá možnost odškodnění, který by nezávisle na majetkovém stavu poškozeného bez ohledu na skutečnou škodu stanovil určitou satisfakci, bylo-li prokázáno porušení práva na projednání věci v příslušné lhůtě. Ani Ústavní soud nemá v takovém případě možnost přiznání satisfakce, než je vyslovení názoru, že toto právo bylo porušeno.

Komunitární právo stanoví, že nahrazena musí být celá škoda hmotná i nehmotná, skutečná i ušlý zisk, pokud je účelem komunitárního práva chránit jednotlivé osoby před vznikem takové újmy⁸³. K otázce ušlého zisku se ESD věnoval detailně v rozsudku *Brasserie du Pêcheur*, ve kterém dovodil, že „...vyloučení náhrady ušlého zisku v případě porušení komunitárního práva není možné připustit. Zvláště pokud jde o

V rozsudku ESD ve spojené věci C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur a Factortame III*, SbSD I-1996, s. 1029 je zase řečeno, že závazek členského státu nahradit jednotlivcům způsobenou škodu nemůže být omezen na škody utrpěné po vydání rozsudku konstatujícím příslušné porušení.

⁸¹ NS ČR, sp. zn. 25 Cdo 38/2000

⁸² Viz. rozsudek Nejvyššího soudu ČR II Odon 15/1996

⁸³ Věc 152/84 *M. H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Health Authority*, SbSD 1986, s. 723

hospodářské a obchodní spory by její vyloučení mohlo až prakticky znemožnit jakoukoli náhradu získat...⁸⁴.

Lze tedy konstatovat, že v tomto směru je česká úprava za subsidiárního použití občanského zákoníku v souladu s komunitární judikaturou. V rozsudcích ESD bylo již stanoveno, že členské státy Evropské unie mají jinak v těchto věcech postupovat podle vnitrostátního práva⁸⁵.

3.3. Příčinná souvislost

Příčinná souvislost (kauzální nexus) je dalším nezbytným předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu. Mezi škodní událostí na straně jedné a škodou na straně druhé musí existovat vztah příčiny a následku. Důkazní povinnost a povinnost tvrzení ohledně příčinné souvislosti tíží stranu poškozeného. Ke vzniku odpovědnosti za škodu nestačí pouhé pravděpodobnost či domněnka existence příčinné souvislosti, ale tato existence musí být bezpečně prokázána.

Zjišťuje-li soud v konkrétní případě příčinnou souvislost, musí se zaměřit ve složitém komplexu univerzální příčinnosti na ty následky a příčiny, které jsou z hlediska odpovědnosti za škodu relevantní. Při tom nejprve izoluje relevantní následek, tj. škodu jako majetkovou újmu, kterou lze vyjádřit v penězích a poté i relevantní příčiny, nikoli však všechny přírodovědné a fyzikální příčiny vzniku škody. Zjistí-li soud, že v daném případě existovaly dvě či dokonce více právně relevantních příčin vzniklé škody, nic mu nebrání odstupňovat význam a důležitost každé z právně relevantní příčin pro vznik škody zvlášť (gradace příčinné souvislosti).

V poslední době se na základě hodnocení zkušeností evropských soudů rozhodujících o příčinné souvislosti projevuje snaha vymezit, i když jen v obecném základu, zásadu příčinné souvislosti přímo v zákoně. Tak např. v současném stadiu výzkumu připravovaných zásad pro budoucí evropský zákoník byla na základě zhodnocení dosavadní praxe evropských a angloamerických soudů a s cílem vyloučit nedostatky

⁸⁴ Rozsudek ESD ve spojené věci C-46/93 a C-48/93 Brasserie du Pêcheur a Factortame III, SbSD I-1996, s. 1029, odst. 87

⁸⁵ Věc C-66/95 Sutton v. The Queen SbSD I-1997, s.2163

teorie podmínky, vyslovena zatím pracovně zásada: škoda, která je způsobena jinému, je teprve s přihlédnutím k jejímu druhu a rozsahu, k důvodu jejího přičítání škůdci, k předvídatelnosti pro škůdce, chování poškozeného, jakož i ostatním okolnostem konkrétního případu, tou škodou, kterou je třeba považovat za následek jednání, pro které je odpovědnost normativně stanovena. Tento výzkum klade důraz na to, že při zjišťování příčinného vztahu jsou rozhodující hodnotící úvahy soudu prováděné z hlediska právní odpovědnosti (nikoli souvislosti z hlediska přírodovědného). Jak je z doposud nabytých poznatků patrné, doceňuje se při tomto přístupu nedocenitelná úloha soudů, jejich hodnotících úsudků na základě obecných zkušeností, případně odporných poznatků vycházejících z individuálních okolností případu.

Pro splnění podmínky příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody je například podstatné, zda v případě insolventního dlužníka bylo splnění reálné, tedy bylo-li je možno při obvyklém sledu událostí očekávat. Odpovědnost státu za škodu bude v takovém případě dána pouze tehdy, jestliže v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem se právo věřitele na plnění stalo fakticky nevyhmatelným, a že je vyloučeno, aby bylo uspokojeno jiným způsobem⁸⁶.

Evropský soudní dvůr se potýkal s otázkou příčinné souvislosti v případě *Brinkmann Tabakfabriken*⁸⁷, kdy neoznačil pochybení dánských úřadů při implementaci směrnice č. 79/32/EHS za dostatečně závažné porušení, i když z předchozích rozsudků bylo zřejmé, že ESD prohlásil absolutní porušení povinnosti implementovat směrnici za dostatečně závažné porušení per se⁸⁸. Chybné zařazení výrobků ale nakonec nezaložilo důvod ke vzniku odpovědnosti, neboť Soudní dvůr neshledal příčinnou souvislost mezi pochybením státu a vzniklou škodou.

⁸⁶ NS ČR, sp. zn. 25 Cdo 319/2002

⁸⁷ Věc C-319/96 *Brinkmann Tabakfabriken GmbH v. Skatteministrerit*, SbSD I-1998, s. 5255, případ se týkal chybné klasifikace tabákových produktů společnosti Brinkmann podle směrnice č. 79/32/EHS dánskými úřady. Navrhovatelem byla německá společnost vyrábějící tabákové produkty. Německo tyto produkty zdaňovalo jako kuřácký tabák, Dánsko však při importu používalo vyšší daňovou sazbu jako u cigaret.

⁸⁸ Spojená věc C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 *Dillenkofer*, SbSD I-1996, s. 4845

Znění příslušných ustanovení směrnice obsahující definici cigaret a kuřáckého tabáku nebyly do dánské právní úpravy řádně transponovány, stejně jako všechny definice další. Ačkoli definice obsažené ve směrnici přímo neodpovídaly typu výrobku společnosti Brinkmann, musela za ně platit vyšší daňovou sazbu. Podle výkladu ESD však nebyl způsob, kterým dánské úřady interpretovaly znění definic předmětné směrnice, zjevně proti jejímu textu a cílům, protože se mohly odvolávat na zřejmý „...počet jiných bezvadně obhajitelných interpretací těchto ustanovení.“⁸⁹

Evropský soudní dvůr se nakonec rozhodl otázku odpovědnosti vyřešit principem kauzality. Přesto že směrnice nebyla v Dánsku provedena, dánské státní orgány definice stanovené směrnicí aplikovaly a účinek daných opatření se stal okamžitý, i když nedokonalý. Soud proto nenalezl žádnou příčinnou souvislost mezi legislativním pochybením a škodou vzniklou společnosti Brinkmann. ESD dále potvrdil, že členský stát, jehož úřady výrobky chybně klasifikovaly, nejsou povinni podle komunitárního práva kompenzovat výrobci škodu vzniklou takovým rozhodnutím. Samo o sobě by však pouhé opomenutí přijmout opatření k dosažení výsledku, který směrnice předpokládá, závažné porušení komunitárního práva představovalo.

Pravidlo podle rozsudku *Brinkmann* může členskými státy v případech, kdy nepřijmou opatření k provedení směrnice, poskytnout důležitou obranu a možnost vyloučení odpovědnosti. Je ale použitelné jen tehdy, kdy lze aplikovat ustanovení směrnice správními orgány, aniž by byl implementační akt přijat⁹⁰. V případech mnoha směrnic totiž jejich znění nebo požadavky bez implementačních opatření neumožňují příslušným autoritám napravit pochybení státu v otázce implementace přímou akcí. Jistým způsobem jsou tak národní administrativy motivovány k eurokonformnímu výkladu národních norem.

Zřejmou slabou stránkou odpovědnostního institutu zůstává zejména neurčitost a nejasnost judikatury ESD co do výkladu příčinné souvislosti. Na této kauze je zřetelné, že vývoj podmínek pro vznik odpovědnosti státu není ještě zdaleka ukončen. Tento

⁸⁹ Věc C-319/96 *Brinkmann Tabakfabriken GmbH v. Skatteministeriet*, SbSD I-1998, s. 5255, odst. 32

⁹⁰ Trimidas, T.: *Liability for Breach of Community law: Growing up or Melting Down?*, *Common Market Law Review*, 38/2001

pokračující proces však značně snižuje jistotu stran a předvídatelnost výsledku sporu na základě předchozích případů.

3.4. Zavinění

Vyčleněním úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci z občanského zákoníku je důsledkem toho, že škoda při výkonu veřejné moci vzniká ne ze soukromoprávního, ale veřejnoprávního vztahu. Samotný odpovědnostní vztah je však již vztahem soukromoprávním. Zatímco při občanskoprávní konstrukci odpovědnosti za škodu je nezbytné vedle protiprávního jednání a škody i zavinění, odpovědnost státu a územních samosprávných celků za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je konstruována jako odpovědnost objektivní (bez ohledu na zavinění) bez liberačních důvodů⁹¹.

Jsou-li tedy splněny podmínky odpovědnosti, nedává zákon státu (územnímu celku) možnost odpovědnosti se zprostit, a to ani tehdy, pokud se prokáže, že škodu nezavinil a ta vznikla úmyslným protiprávním jednáním jiné konkrétní osoby. To neznamená, že podmínky odpovědnosti nemusí být řádně prokázány, poškozený nese povinnost tvrzení i důkazní břemeno. V obecné rovině není ani vyloučeno použití z § 441 OZ o spoluzavinění poškozeného.

Pokud zákon pro konkrétní případ škody vzešlé z činnosti státu odpovědnost vyloučí či omezí, případně jen neupraví, aplikuje se v souladu s ustálenou judikaturou⁹² článek 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod přímo. Soud by pak měl příslušné žalobě určit povinnost státu uhradit takovou škodu nikoli na základě povinnosti stanovené zákonem, ale přímo na základě jeho odpovědnosti vyplývající z ústavního pořádku České republiky. K absenci zákonné úpravy se v tomto případě nepřihlíží.

Argumentace ESD v rozsudku *Brasserie du Pêcheur*⁹³ vychází z přesvědčení, že zatímco princip odpovědnosti vyplývá přímo z komunitárního práva, stát hradí vzniklou škodu v souladu s ustanoveními svého vlastního národního práva o odpovědnosti za

⁹¹ Hendrych Dušan a kol.: Správní právo, 5. změněné a doplněné vydání, Praha: C. H. Beck 2005

⁹² Nález ÚS ze dne 22.9.1999, sp. zn. I. ÚS 245/98

⁹³ Rozsudek ESD ve spojené věci C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur a Factortame III*, SbSD I-1996, s. 1029

škodu. Podmínky stanovené národním právem nesmí požadovanou náhradu znemožnit nebo extrémně snížit, a tak například nelze stavět právo na náhradu škody na podmínce zavinění na straně státního orgánu. Komunitární odpovědnost státu je tedy rovněž objektivní a není nutné vyžadovat zavinění státních orgánů.

4. Přiznání nároku na náhradu škody

4.1. Přiznání nároku podle českého práva

Zákon č. 82/1998 Sb. stanoví v § 8 pro vznik nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo úředním postupem následující podmínky.

4.1.1. Zrušení nezákonného rozhodnutí

Základní podmínkou české odpovědnosti státu je předchozí zrušení nebo změna napadeného rozhodnutí příslušným orgánem pro nezákonnost⁹⁴. Soud rozhodující o náhradě škody je totiž vázán orgánem o zákonnosti rozhodnutí (§8/1 OdpŠk). Musí jít o rozhodnutí pravomocné, neboť se vychází z toho, že od okamžiku právní moci má účastník řízení procesní obrany proti rozhodnutí, které je pro něj nepříznivé. S právní mocí se zásadně spojuje vykonatelnost rozhodnutí, jehož výkon může dojít ke vzniku škody. V souladu se zásadou presumpce správnosti rozhodnutí není soud v řízení o odpovědnosti státu za škodu oprávněn sám posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení.

Výjimkou z tohoto principu jsou nároky z rozhodnutí vykonatelných bez ohledu na jeho právní moc, které lze uplatnit, bylo-li toto rozhodnutí zrušeno nebo změněno na základě opravného prostředku. Zvláštní výjimky z této podmínky dále mají trestněprávní povahu a jsou obsaženy v §12/2 OdpŠk: právo na náhradu škody nevznikne, pokud

- a) v řízení nebylo možno dále pokračovat z důvodů uvedených ve zvláštním předpisu, jmenovitě v §163a trestního řádu č. 141/1961 Sb., t.j. případy trestných

⁹⁴ NS ČR, sp. zn. 25 Cdo 705/2002, stát odpovídá za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím pouze tehdy bylo-li zrušeno. To platí i v případě, že účastníku není přičítáno k tíži, že nepodal opravný prostředek ve smyslu § 3 zákona č. 58/1969 Sb. (§8 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb.)

činů, ohledně nichž je možno stíhání zahájit a v něm pokračovat pouze se souhlasem poškozeného;

b) trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno a nastaly účinky zastavení trestního stíhání (§§ 307-308 trestního řádu)

c) výrok o zastavení trestního stíhání byl součástí rozhodnutí o narovnání (§§ 309-314 trestního řádu)

d) trestní stíhání bylo zastaveno z důvodů uvedených ve zvláštním předpisu, jmenovitě v § 172/2 trestního řádu (zanedbatelnost uloženého nebo hrozícího trestu anebo postačující rozhodnutí o stejném skutku jiným orgánem).

Pravomocné rozhodnutí správního orgánu může z vlastního nebo jiného podnětu přezkoumat správní orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Pravomocné rozhodnutí ústředního orgánu státní správy může přezkoumat jeho vedoucí na základě návrhu jím ustanovené zvláštní komise. Přezkoumávající správní orgán napadené rozhodnutí zruší nebo změní, bylo-li vydáno v rozporu se zákonem, obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením. Do tohoto seznamu dnes logicky patří i právo komunitární.

Aby tedy mohl účastník požadovat náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím, musí před tím využít veškerých rádných i mimořádných opravných prostředků vedoucích ke zrušení rozhodnutí, jež danou škodu způsobilo. Teprve až následně poté, co je předmětné rozhodnutí zákonem předepsaným způsobem zrušeno, lze škodu uplatňovat.

Jde každopádně o podmínku, která může přinejmenším náhradu škody časově značně oddálit, ne-li znemožnit. Tím by mohlo dojít k tomu, že by se žalobce mohl úspěšně dovolat komunitární normy, která příkazuje odhlédnout při aplikaci národního práva od ustanovení, která fakticky znemožňují dosažení náhrady škody.

4.1.2. Právní moc rozhodnutí

Další podmínkou vzniku nároku na náhradu škody je právní moc rozhodnutí. Protože vykonatelnost rozhodnutí nastává zpravidla až po jeho právní moci, dochází

k eventuálním škodám až poté, co se rozhodnutí stane pravomocným⁹⁵. Je-li takové rozhodnutí vykonatelné bez ohledu na právní moc, je ovšem také nutné připustit, že ke škodě může dojít před tím, než se rozhodnutí pravomocným stane. Tyto případy představují výjimku z podmínky právní moci. Náhrada škody se bude poskytovat i v případě, kdy rozhodnutí, které bylo vykonatelné bez ohledu na právní moc, bude zrušeno až na základě mimořádných opravných prostředků.

V praxi mohou nastat případy tzv. zdánlivě pravomocných rozhodnutí, které jsou správním úřadem označeny za pravomocné, vykonané, ale vzhledem k tomu, že nebyly řádně doručeny všem účastníkům řízení, nelze na ně jako na pravomocné nahlížet. V takových případech nevzniká škoda z nezákonného rozhodnutí, ale jako škody vyplývající z nesprávného úředního postupu.

4.1.3. Využití řádných opravných prostředků

Další podmínkou vzniku nároku na náhradu škody je vyčerpání všech řádných opravných prostředků, které lze podat do nepravomocného rozhodnutí, jako jsou zejména odvolání, rozklad, námitka, odpor apod. (§8/2 OdpŠk). Podání řádného opravného prostředku lze považovat za postup, kterým je možné odvrátit vznik škody a který je plně v rukou účastníka řízení, a proto jeho nepoužití půjde k tíži účastníka.

Uvedenou podmínku však zákon nevynezuje jako kogentní, takže v případech zvláštní zřetele hodných je možno k nesplnění této podmínky nepřihlížet. Jedná se zejména o ty případy, kdy lze vzhledem k osobě účastníka považovat takovou podmínku za nepřiměřeně tvrdou, nebo případy, kdy účastník nevyužil řádných opravných prostředků v důsledku nesprávného poučení jeho zástupcem nebo v důsledku jiných tíživých okolností. Je však povinností poškozeného, aby existenci těchto důvodů k prominutí uvedené podmínky doložil.

⁹⁵ NS ČR, sp. zn. 25 Cdo 593/2003, dokud nebylo pravomocně skončeno řízení následující po zrušení pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost, nelze je považovat za nezákonné vy smyslu § 8 odst. 1, 3 zákona č. 82/1998 Sb.

4.1.4. Řádné uplatnění nároku

Předpokladem uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím u soudu je jeho neúspěšné uplatnění u příslušného ústředního orgánu⁹⁶. Tím, že je poškozenému uložena povinnost uplatnit nárok na náhradu škody, poskytuje se ústřednímu správnímu orgánu prostor, aby mohl poškozenému vyhovět smírnou cestou a zabraňuje se tak vyvolávání zbytečných soudním sporů.

Zákon č. 82/1998 Sb. stanoví v § 15 šestiměsíční lhůtu, počítanou od uplatnění nároku poškozeným, v níž je ústřední orgán povinen věc projednat a rozhodnout o tom, zda škodu nahradí⁹⁷. Příslušný úřad má v této lhůtě možnost zcela uspokojit nárok poškozeného a zabránit tak soudnímu projednávání sporu. Pokud nárok uspokojen není nebo je uspokojen pouze zčásti, má poškozený možnost obrátit se k soudu. Podá-li poškozený k soudu žalobu před uplynutím zákonem stanovené lhůty, soud takové žalobě nevyhoví pro její předčasnost.

Otázka posouzení, zda byl nárok poškozeného uspokojen zcela či nikoli, která je dalším kvalifikačním momentem, je v případě rozhodování o podání žaloby k soudu plně na subjektivním uvážení poškozeného. Objektivní rozhodnutí, zda nárok poškozeného byl zcela nebo zčásti uspokojen, je pak plně v pravomoci soudu.

Povinnost uplatnění nároku u příslušného ústředního správního úřadu se nevztahuje na nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, v případě nesprávného úředního postupu není podmínkou vzniku nároku konstatování jeho nezákonnosti, proto by ústřední správní úřad projednávající uplatněný nárok neměl dostatečné podklady k posouzení oprávněnosti uplatněného nároku na náhradu škody.

⁹⁶ NS ČR, sp. zn. 3 Cdon 451/96, Česká republika je sice způsobilá být účastníkem řízení, ale způsobilá samostatně jednat před soudem je jen ve spojení se státním orgánem, jehož se věc týká.

Řádné označení státu jako žalovaného účastníka řízení je náležitostí řádného návrhu, bez níž nelze v řízení pokračovat. Stát je jako účastník řízení označen řádně, je-li současně s ním označen příslušný státní orgán, jehož se věc týká, s uvedením jeho názvu a čísla. Nenapraví-li žalobce uvedený nedostatek přes poučení o možnosti zastavení řízení ve stanovené lhůtě, soud řízení zastaví.

⁹⁷ NS ČR, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001 a R 33/1996, teprve po uplynutí šestiměsíční lhůty k uspokojování nároků poškozeného ústředním orgánem státu náleží poškozenému právo na úrok z prodlení z neuhrazené částky náhrady škody, na niž má nárok.

Judikatura Evropského soudního dvora v těchto otázkách mlčí a odkazuje na národní právo, jehož aplikaci opět podmiňuje tím, že příslušné ustanovení národního práva nesmí činit obdržení náhrady škody de facto nedostupným. Výše uvedené české podmínky nejsou nijak nadbytečné, a proto lze oprávněně předpokládat, že se budou uplatňovat vždy i v případech porušení práva komunitárního.

4.2. Přiznání nároků podle komunitárního práva

K posouzení vzniku nároku na náhradu škodu podle komunitárního práva jsou příslušné národní soudy, které postupují podle místních pravidel o odpovědnosti za škodu. Podmínky pro přiznání nároku na náhradu škody způsobené porušením komunitárního práva nesmějí být méně výhodné než podmínky, které se uplatní ve srovnatelných domácích případech. Nesmějí být formulovány tak, aby získání náhrady škody nadměrně ztěžovaly nebo prakticky znemožňovaly.

Principy odpovědnosti státu za škodu, které se postupně vyvinuly v případech *Francovich*, *Brasserie*, *British Telecommunications*, *Hedley Lomas a Dillenkofer* jsou shrnuty v případě *Sutton*⁹⁸. Řízení se týkalo předběžné otázky ve výkladu směrnice 79/7/EHS o otázkách rovného zacházení se ženami a muži v oblasti sociálního zabezpečení. Paní Sutton požadovala kompenzaci za ušlé platby ve formě úroku z nedoplatků sociálních dávek. ESD zdůraznil, že je záležitostí národních soudů stanovit výši náhrady škody. Na nároky podle komunitárního práva se však nesmí aplikovat méně přísná pravidla než na obdobné nároky podle práva vnitrostátního (zásada rovnosti⁹⁹) a národní procesní podmínky nesmí prakticky znemožnit nebo výrazně snížit získání náhrady škody (zásada skutečné ochrany¹⁰⁰). Záležitostí národních soudů není pouze stanovit výši škody ale i určit jaký typ škody má být nahrazen. Soud v tomto případě argumentoval, že předmětná směrnice byla porušena ve směru neproplacení sociálních dávek, které musí být nahrazeny, ale nezaručuje již právo na zaplacení úroků.

⁹⁸ Věc C-66/95 *The Secretary of State for Social Security, ex parte, Eunice Sutton v. The Queen* SbSD I-1997, s.2163

⁹⁹ Věc 33/76 *Rewe v. Landwirtschaftskammer Saarland*, SbSD 1976, s. 1989, věc 208/90 *Emmont*, SbSD I-1991, s.4269, nebo věc C-261/95 *Palmisani*, SbSD I-1997, s. 4025

¹⁰⁰ Věc 179/84 *Bozetti v Invernizzi*, SbSD 1985 s. 2301, nebo věc 199/82 *San Giorgio*, SbSD 1983, s. 3595

Proto je tato otázka čistě v kompetenci národního soudu¹⁰¹. Toto rozhodnutí je téměř protichůdné rozhodnutí ve věci *Brasserie du Pêcheur*, ve kterém ESD stanovil, že ztráta na zisku je nedílnou součástí škody.

České podmínky stanovené zákonem č. 82/1998 Sb. (zrušení nezákonného rozhodnutí, právní moc, využití řádných opravných prostředků a řádné uplatnění nároku) nejsou nijak v rozporu se stávající judikaturou Evropského soudního dvora. Ten se k otázce požadavku efektivnosti národních procesních podmínek pro uplatnění nároků vyplývajících z komunitárního práva vrátil v případě *Van Schijndel*¹⁰². Do té doby byl požadavek efektivnosti chápán jako absolutní, tedy nutnost neaplikace vnitrostátního procesního pravidla, které výkon komunitárního práva „prakticky znemožňuje nebo nadměrně znesnadňuje“¹⁰³. Podle tohoto rozsudku však to, že konkrétní pravidlo tuto podmínku nenaplnuje, dokonce ještě nemusí automaticky znamenat, že ho nesmí národní soud aplikovat. Procesní pravidla musí být podle úsudku Soudu posuzována podle skutečného vlivu na možnost uplatnění nároku jak v celku, tak s ohledem na jeho specifické rysy, jako např. zásady právní jistoty, právo obhajoby či řádný průběh řízení.

Pokud národní soud zjistí, že dotčené procesní pravidlo zajišťuje některou z vnitrostátních procesních zásad, může takové pravidlo uplatňovat, i když taková aplikace povede k znemožnění uplatnění komunitárního nároku. Tak se také stalo v tomto konkrétním případě, kdy ESD připustil aplikaci vnitrostátního pravidla (tzv. koncentrační princip) znemožňujícího v odvolacím řízení uvádět nové skutečnosti.

Případ z poslední doby *Köbler*¹⁰⁴ poukazuje na povinnost členských států zajistit dostatečně kvalifikované soudy, schopné rozhodovat spory o náhradu škody podle

¹⁰¹ Věc C-66/95 *The Secretary of State for Social Security, ex parte, Eunice Sutton v. The Queen*, SbSD I-1997, s.2163, odst. 35

¹⁰² Spojená věc C-430/93 a C-431/93, *Van Schijndel a Van Veen*, SbSD I-1995, s. 4705, žalobci napadli ustanovení národního práva, která požadovala u některých profesí povinnou účast v penzijních fondech. Ve fázi, kdy se případ dostal před nizozemský nejvyšší soud, se žalobci rozhodli argumentovat komunitárním právem. Nejvyšší soud však nemohl otázku komunitárních nároků posoudit, protože národní procesní pravidla nedovolují v rámci odvolacího řízení prezentovat nové skutečnosti a stejně tak nesmí nejvyšší soud nacházet nové skutečnosti z vlastní iniciativy.

¹⁰³ Spojená věc C-430/93 a C-431/93, *Van Schijndel a Van Veen*, SbSD I-1995, s. 4708, odst. 8

¹⁰⁴ Věc C-224/01 *Gerhard Köbler v. Rakousko*, SbSD I-2003, s. 10239

komunitárního práva¹⁰⁵. Pokud národní soud jedná v poslední instanci, je pak konečným soudním orgánem; před kterým mohou jednotlivci uplatňovat svá práva. Vzhledem k tomu mimo jiné vyvozoval i odpovědnost soudních orgánů, jakožto orgánů státu, za porušení komunitárního práva.

Uznání principu odpovědnosti státu za konečné rozhodnutí soudu neznamena, že je tím dané rozhodnutí zpochybněno jako *res iudicata*¹⁰⁶. Řízení týkající se zajištění odpovědnosti státu nemá stejný účel jako řízení, jehož výsledkem byla věc rozsouzená. Žalobci může být přiznána náhrada škody, nutně však nemusí být prohlášeno za neplatné samo rozhodnutí o dané věci. Princip odpovědnosti tak vyžaduje náhradu škody, ne však revizi rozhodnutí, které bylo její příčinou. Není tak zpochybněna nezávislost národního soudu v poslední instanci.

¹⁰⁵ Věc C-224/01 Gerhard Köbler v. Rakousko, SbSD I-2003, s. 10239, odst. 36

¹⁰⁶ Věc C-224/01 Gerhard Köbler v. Rakousko, SbSD I-2003, s. 10239, odst. 40

IV. Závěr a hodnocení

Srovnání právních institutů ze dvou značně rozdílných právních systémů sebou přirozeně přináší mnohé praktické potíže. Zvláště vezmeme-li v úvahu, že až do dnes nejsou podmínky odpovědnosti státu za škodu členského státu Evropské unie zakotvené v legislativním aktu a jeho principy jsou většinou výsledkem judikatury Evropského soudního dvora zejména v posledních patnácti letech.

Přesto může dojít k závěru, že při srovnání s odpovědností členského státu za škodu s odpovědností podle českého správního práva nalezneme některé významné rozdíly. I kdybychom totiž považovali národního zákonodárce za součást evropské administrativy, nemůže tento koncept obstát. Ačkoli existuje povinnost členských států implementovat právo, zachovávají si jeho legislativní, výkonné a soudní orgány jistou míru autonomie. Všechna tyto tři odvětví mohou být označena za potenciální škůdce podle principů odpovědnosti členského státu, avšak ze strany českého práva je předmět odpovědnosti podle současné úpravy, přes odkaz na "veřejnou moc" již v názvu zákona, proti komunitární úpravě omezenější: neobsahuje odpovědnost (aktivního i pasivního) zákonodárce. Také dosavadní judikatura českého Ústavního soudu jde jednoznačně proti pojetí zákonodárce jako subjektu odpovědnosti za škodu. Lepé řečeno připouští zákonodárce jako subjekt odpovědnosti, ale ne v rámci jeho nejdůležitější, totiž legislativní činnosti.

Hmotněprávní základ odpovědnosti zákonodárce je nedostatečný, první a zároveň poslední záchytný bod je zmíněný čl. 36 Listiny základních práv a svobod, který však je bez prováděcích zákonů sám o sobě těžko použitelný. Je otázkou, zda sám zákonodárce na daný stav zareaguje dříve, než se takový případ v praxi objeví, či zda bude soudní praxe nucena se s problémem vypořádat podle stávající úpravy. V takovém případě se bude nabízet možnost rozšířeného výkladu pojmu nesprávný úřední postup na selhání legislativy při implementaci směrnice nebo přímá aplikace evropského práva v intencích rozhodnutí ESD.

V této souvislosti je nutné podotknout, že česká právní úprava ani nedává odpověď na otázku za porušení komunitárního práva ze strany soudu, zejména při porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 SES.

Česká republika sama jako členský stát Evropské unie nemá v tomto směru dostatečně jasnou platnou právní úpravu a jako taková není zcela v souladu s dosavadní judikaturou Evropského soudního dvora. Přesto se však musí uplatňovat komunitární právní zásada, že národní procesní předpisy nesmějí znemožnit získání náhrady škody (viz. *Francovich*). Zde se ale na základě dosavadních zkušeností se zalíbením českých soudů ve formalistickém přístupu ke sporům nabízí otázka, zda by český soudce, který se zatím potýká s českým právem, přijal za svou takovou vágní procesní zásadu, v jejíž prospěch by neaplikoval české procesní právo, které zná už několik desetiletí.

V praxi jsou pak samotné nároky následkem zvláštní charakteristiky národních úprav poškozeným často odpírány. Často díky tomu, že je to právě národní právo, které určuje podmínky výše a druhů náhrad za škodu. Kdyby byla pravidla odpovědnosti přímo uvedena v zakládacích smlouvách, národní soudy by měly bezpochyby mnohem snazší pozici při jejich aplikaci. Bylo by tedy velmi příhodné, kdyby se tato pravidla stala součástí primárního evropského práva a nestála by pouze na principech stanovených judikaturou. Nicméně Evropský soudní dvůr projevuje spíše zdráhavý postoj k budoucímu vývoji odpovědnosti státu za škodu. Jak je uvedeno výše, ESD v poslední době raději nechává přímo na národních soudech aby stanovily, zda se v konkrétních případech naplňují podmínky závažného porušení práva a existence příčinné souvislosti mezi porušením práva a vzniklou škodou. Proto lze předpokládat, že ani v blízké budoucnosti pravděpodobně nebude ESD blíže další podmínky odpovědnosti členských států za škodu specifikovat.

V budoucnu se při harmonizaci náhrad podle komunitárního práva mohly zřejmě objevit mnohé další politické a praktické překážky. Členské státy budou mít těžko zájem o sjednocování svých národních pravidel poskytování náhrad za škodu už vzhledem k provázanosti veřejnoprávní odpovědnosti s pravidly odpovědnosti soukromoprávní. Pravidla občanskoprávní odpovědnosti jsou totiž příliš úzce spjata s kulturními, sociálními a národními rozdíly mezi jednotlivými členskými státy.

Seznam použité literatury

Adamová Karolina a Křížkovský Ladislav: Dějiny myšlení o státě, Praha: ASPI Publishing, 2000

Hendrych Dušan a kol.: Právní slovník, 2.rozšířené vydání. Praha: C.H Beck, 2003

Hendrych Dušan a kol.: Správní právo, 5.změněné a doplněné vydání, Praha: C. H. Beck 2005

Holub Milan, Borovský Jaroslav, Pokorný Milan, Hochman Josef, Koblíha Ivan, Ondruš Radek: Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním, Praha: Linde 2004

Knappová Marta, Švestka Jiří a kolektiv: Občanské právo hmotné 2, Praha: ASPI 2002

Král Richard: K transpozici a implementaci směrnice ES v ČR, Právník č.8, 2000, s.737

Král Richard: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, Praha: C. H. Beck 2002

Lee Ian B.: In search of a theory of state liability in the European Union, Harvard Law School 2000, Harvard Jean Monet Working Paper 9/99 Seminar and Workshop

Mrázková Lenka: Neprovedení nebo nesprávné provedení směrnice EU, Právní rádce 11/2002, s. 5

Ondruš Radek: Přehled judikatury odpovědnost státu za nesprávný výkon veřejné moci, Praha: ASPI Publishing 2004

Pomahač Richard: Evropské veřejné právo, Praha: ASPI 2004

Simon Denis: Komunitární právní řád, Praha: ASPI Publishing 2005

Steiner J., From direct effects to Francovich, European Law Review č.18, 1993, s.3

Svoboda Pavel: Odpovědnost členských států ES za porušení komunitárního práva, Právník 1997 s. 984

Svoboda Pavel: Český a komunitární koncept odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva, in AUC Iuridica, Praha 2000

Tichý Luboš a kolektiv: Dokumenty ke studiu evropského práva, 2. přepracované a doplněné vydání, Praha: Linde 2002

Tichý Luboš, Arnold Rainer, Svoboda Pavel, Zemánek Jiří, Král Richard: Evropské právo 3. vydání, Praha: C. H. Beck 2006

Tillotson John: State Liability: Francovich rulings by the court of justice, Ročenka evropského práva 1996, str.11 Brno: PF MU 1996

Trimidas, T.: Liability for Breach of Community law: Growing up or Melting Down?, Common Market Law Review, 38/2001, s. 301

Tutlá Veronika, Hamerník Pavel, Bambus Jan: Judikatura Evropského soudního dvora, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2005

Vojtek Petr: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – komentář, Praha: C. H. Beck 2005

Přílohy

Příloha č.1:

Citované ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství

Článek 10 (bývalý článek 5)

Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání.

Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.

Článek 226 (bývalý článek 169)

Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj z této smlouvy vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření.

Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru.

Článek 227 (bývalý článek 170)

Má-li členský stát za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této smlouvy, může věc předložit Soudnímu dvoru.

Dříve než členský stát podá proti jinému členskému státu žalobu pro údajné nesplnění povinnosti, která pro něj vyplývá z této smlouvy, předloží věc Komisi.

Komise vydá odůvodněné stanovisko poté, co umožní zúčastněným státům, aby si navzájem předložily písemná i ústní vyjádření.

Nevydá-li Komise takové stanovisko ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy jí věc byla předložena, může být věc předložena Soudnímu dvoru i bez stanoviska Komise.

Článek 228 (bývalý článek 171)

1. Shledá-li Soudní dvůr, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této smlouvy, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora.

2. Má-li Komise za to, že dotčený členský stát takováto opatření nepřijal, vydá poté, co poskytla státu příležitost se vyjádřit, odůvodněné stanovisko upřesňující body, v nichž dotčený členský stát nevyhověl rozsudku Soudního dvora.

Nepřijme-li dotyčný členský stát opatření, která vyplývají z rozsudku, ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise věc předložit Soudnímu dvoru. V takovém případě navrhne paušální částku nebo penále, již je členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem.

Shledá-li Soudní dvůr, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále.

Článek 227 není tímto postupem dotčen.

Článek 234 (bývalý článek 177)

Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:

- a) výkladu této smlouvy,
- b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství a ECB,
- c) výkladu statutů subjektů zřízených aktem Rady, pokud tak tyto statuty stanoví.

Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr.

Příloha č.2:

Citované ustanovení české úpravy, respektive zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci

§ 2

Odpovědnosti za škodu podle tohoto zákona se nelze zprostit.

§ 5

Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena

- a) rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení nebo v řízení trestním,
- b) nesprávným úředním postupem.

§ 7

(1) Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda.

(2) Právo na náhradu škody má i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo.

§ 8

(1) Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.

(2) Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil možnosti podat proti nezákonnému rozhodnutí odvolání, rozklad, námitky, odpor, stížnost nebo opravný prostředek podle zvláštního předpisu (dále jen "řádný opravný prostředek"), nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné.

(3) Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku.

Příloha č.3:

Seznam citovaných rozsudků Evropského soudní dvora

Věc 6/60	Humblet v. Belgie, SbSD 1960, s. 559
Věc 26/62	Van Gend Loos, SbSD 1963, s. 1
Věc 6/64	Costa v. ENEL, SbSD 1964, s. 585, 597-598
Věc 31/69	Komise v. Itálie, SbSD 1970, s.25
Věc 39/72	Komise v. Itálie, SbSD 1973, s. 101
Věc 68/74	Alaimo, SbSD 1975, s. 109
Věc 60/75	Russo v. AIMA, SbSD 1976, s. 45
Věc 33/76	Rewe v. Landwirtschaftskammer Saarland, SbSD 1976, s. 1989
Věc 52/76	Benedetti, SbSD 1977, s. 163,
Věc 106/77	Simmenthal II, SbSD 1978, s. 629
Věc 120/78	Cassis de Dijon, SbSD 1979, s. 649
Věc 102/79	Komise v. Belgie, SbSD1980, s.1473
Věc 104/79	Foglia v. Novello, SbSD 1980, s. 745
Věc 12/82	Ministérie Public v. Trinon, SbSD 1982, s. 4089
Věc 199/82	San Giorgio, SbSD 1983, s. 3595
Věc 152/84	Marshall, SbSD 1986, s. 723
Věc 156/84	Komise v. Belgie, SbSD 1985, s. 3165
Věc 179/84	Bozetti v Invernizzi, SbSD 1985, s. 2301
Věc 69/85	Wünsche, SbSD 1986, s. 947
Věc 364/85	Komise v. Itálie, SbSD 1987, s. 487
Věc 14/86	Pretore di Salo, SbSD 1987, s. 2545
Věc C-6 a 9/90	Francovich, Bonifaci a další v. Itálie, SbSD I-1991, s. 5357
Věc 208/90	Emmont, SbSD I-1991, s.4269
Věc C-83/91	Meilicke v. ADV/ORGA AG, SbSD 1992, s. 4871
Věc C 187/91	Belovo, SbSD I-1992, s. 4937
Věc C-268/91	Keck a Mithouard, SbSD I-1992, s. 6097
Věc C-130/92	OTA SpA v. Ministero delle Finance, SbSD 1994, s. 3281
Věci C-46 a 48/93	Brasserie du Pêcheur a Factortame III, SbSD I-1996, s. 1029
Věc C-392/93	British Telecom, SbSD I-1996, s. 1631
Věci C-430 a 431/93	Van Schijndel a Van Veen, SbSD I-1995, s. 4705

- Věc C-5/94 Hedley Lomas, SbSD I-1996, s. 2553
- Věci C-178,179,188, 189 a 190/94 Dillenkofer, SbSD I-1996, s. 4845
- Věci C-283/94, C-291 a 292/94 Denkavit, SbSD I-1996, s. 5063
- Věc C-66/95 Sutton v. The Queen SbSD I-1997, s.2163
- Věc C-127/95 Norbrook Laboratories, SbSD I-1998, s. 1531
- Věc C-261/95 Palmisani, SbSD I-1997, s. 4025
- Věc C-319/96 Brinkmann Tabakfabriken, SbSD I-1998, s. 5255
- Věc C-140/97 Rechberger, Greindl a další v. Rakousko, SbSD I-1999, s. 3499
- Věc C-302/97 Konle v. Rakousko, SbSD I-1999, s. 3099
- Věc C-387/97 Komise v. Řecko, SbSD I-2000, s. 5047
- Věc C-424/97 Haim II, SbSD I-2000, s. 5123
- Věc C-254/98 TK-Heimdienst, SbSD I-2000, s. 151
- Věc C-224/01 Köbler v. Rakousko, SbSD I-2003, s. 10239