

NĚKTERÉ ASPEKTY KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA DELIKTNÍ ODPOVĚDNOSTI STÁTU VE VAZBĚ NA ČESKÉ ODPOVĚDNOSTNÍ PRÁVO

IRENA PELIKÁNOVÁ

1. ÚVODEM

Odpovědnost je jednou z nejdůležitějších právních institucí; ač vnitřně strukturována, prostupuje všechny právní obory. Její oborové varianty mají řadu společných rysů, ať už se jedná o odpovědnost administrativněprávní, trestněprávní nebo civilní. Odpovědnost je logicky nezbytnou součástí právního mechanismu, který může fungovat jenom tak, že porušení právních pravidel bude spojeno s určitými negativními následky pro rušitele, jejichž jednou kategorií je právě odpovědnost. Již v tomto prvotním vymezení však existují určité neshody. V koncepci odpovědnosti je někdy zdůrazňován kompenzační prvek. Domnívám se však, že taková charakteristika se s prvou uvedenou nevyklučuje. O její překročení by mohlo jít spíše tam, kde se odpovědnost (nebo quasiodpovědnost) váže i na chování postrádající protiprávnost. Může být významná pro akceptaci nebo odmítnutí odpovědnosti objektivní. Jsou-li zmíněné formy odpovědnosti připuštěny, kompenzační funkce a funkce rozložení rizik převáží nad aspektem postihu protiprávního chování škůdce.

Další významnou otázkou koncepce odpovědnosti je vymezení zájmů, jejichž ochrana je zabezpečována pomocí právní odpovědnosti. Význam pro odpovědnostní právo má také její zařazení mezi prostředky směřující k vynucení práva. Tento kontext nejenom ovlivňuje pohled na odpovědnost, ale také se může dotknout způsobu její aplikace.

Není pochyb o tom, že by i naše právní teorie měla odpovědnosti věnovat mimořádnou pozornost a že by zejména měla také zkoumat, jaký odraz má nebo by měl mít v právní praxi i v doktríně právní odpovědnosti náš vstup do EU a tudíž i začlenění českého práva do rámce komunitárního práva.

Česká teorie právní odpovědnosti však nezaznamenala za posledních 18 let žádný převratný vývoj. Významnější monografie o civilněprávní odpovědnosti nalezneme spíše v odborné literatuře totalitního období než v literatuře současné.¹ Určité nepominutelné vlivy nás sice pomalu dotlačují k jistým změnám zákonodárství a v důsled-

¹ *Knappová, M.*: Povinnost a odpovědnost v občanském právu, Praha Academia 1968; *Švestka, J.*: Odpovědnost za vady podle čs socialistického práva, Praha UK, 1976.

ku toho i postojú např. v otázce rozsahu náhrady škody způsobené na životě a zdraví nebo v otázce náhrady nemajetkové újmy, ale významnější doktrinální hnutí za revizi pojetí právní odpovědnosti nepozorujeme. Spíše naopak zjišťujeme i na úsecích trestní a správní odpovědnosti mimořádný konservatismus nijak se nerozpakující před realitou dědictví totalitního pojetí. Tak dodnes nemáme upravenou trestní odpovědnost právnických osob, nemáme upraveny soukromoprávní delikty a materiální pojetí trestného činu panuje, je hlášáno a vyučováno bez ohledu na jeho prvky pochybné právě s ohledem na principy právního státu. Také suplování trestní odpovědnosti právnických osob jejich správní odpovědností není chápáno jako dočasný relikv spjatý s minulostí, ale jako perspektivní a podporované řešení.

To všechno je pouhým potvrzením známé sociologické skutečnosti, že výměna generací s sebou nese ztrátu citlivosti na pozůstatky totalitního právního systému a jejich neuvědomělé rozvíjení ve společnosti silně poznamenané právním nihilismem a rozkladem morálních hodnot.

Nezdá se, že by návrh nového občanského zákoníku v případě přijetí znamenal výrazný krok kupředu. Právě na úseku odpovědnostního práva v něm spatřujeme statický přístup, který pomíjí nejenom judikaturu Evropského soudního dvora (ESD), ale také publikované návrhy Principů odpovědnostního práva (PETL) a paralelně existujícího návrhu skupiny von Barovy, které připravují společný referenční rámec principů komunitárního soukromého práva (viz níže).²

Vzhledem k omezenému rozsahu tohoto příspěvku budu uvedená obecná konstatování jenom ilustrovat na vybraném problému, aniž mohu provést úplnou analýzu. Takovým problémem vhodným pro ilustraci je podle mého názoru koncepce odpovědnosti veřejné moci za způsobenou škodu. Dříve než se vrátím k souvislostem s českým právem, budu se zabývat situací v rámci EU.

2. KOMUNITÁRNÍ ODPOVĚDNOSTNÍ PRÁVO

Komunitární právo deliktů odpovědnosti, které se po řadu desetiletí stabilizuje a rozvíjí zejména cestou rozhodovací praxe Evropského soudního dvora (ESD) prakticky nezávisle na národních odpovědnostních právech, ačkoli z nich současně čerpá, je zajímavé z řady důvodů. Nutno ovšem rozlišit judikaturu týkající se odpovědnosti, kterou nesou

- *členské státy vůči ES za porušení komunitárního práva,*
- *členské státy za porušení komunitárního práva vůči vnitrostátním subjektům,*
- *evropské instituce za protiprávní jednání (deliktů odpovědnost),*
- *evropské instituce za porušení smluvní povinnosti podle zvoleného právního řádu.*

² Srov. text na adrese http://www.sgecc.net/pages/en/texts/index.draft_articles.htm.

V posledně uvedeném textu je mj. zajímavé ustanovení čl. 5:201, které pod rubrikou „Authority Conferred by Law“ stanoví: „A person has a defence if legally relevant damage is caused with authority conferred by law.“ Poškozený tedy má právo na ochranu, jestliže mu byla způsobena škoda veřejnou mocí. Čl. 7:103 však vylučuje použití textu na škodu způsobenou v soudním řízení.

V prvním případě vzniká odpovědnost přímo na základě Římské smlouvy (čl. 10 SES), je speciálně upravena a může vést k uložení peněžitých sankcí rozhodnutím ESD. V druhém případě judikuje ESD v rámci řízení o předběžných otázkách. V třetím případě vzniká judikatura na základě přímých žalob před SPS (Soud prvního stupně ES) a ESD. V posledním případě ingeruje komunitární právo jenom tehdy, rozhoduje-li ESD nebo SPS na základě tzv. rozhodčí doložky, která je ve skutečnosti doložkou o soudní pravomoci. O odpovědnosti za škodu je možno mluvit jenom v druhém až čtvrtém případě. První případ je především prostředkem přímého vynucení splnění povinnosti (odsuzující rozsudek ESD) a jenom v kvalifikovaném případě vzniká skutečná odpovědnost uložení povinnosti platit peněžité sankce.

Komunitární odpovědnostní právo se rozvíjí v souvislosti s řešením odpovědnostních otázek ve všech uvedených okruzích, přestože zvláštnosti každého z nich jsou plně respektovány.

Třetí zmíněný okruh odpovědnosti má také právní základ v Římské smlouvě, konkrétně se jedná o čl. 288 SES. Ten však neobsahuje normy materiálního práva odpovědnosti za škodu, ale jenom odkazuje na „*principy společné členským státům ES*“. To je základ, který umožňuje i nutí soudce k odkrytí takových společných principů bez ohledu na rozdíly v národním pojetí odpovědnosti.

Přestože v druhém zmíněném okruhu by bylo možno se domnívat, že ESD bude ponechávat řešení plně na členských státech, ukazuje dnes již hojná judikatura o předběžných otázkách, že dochází k velmi významné ingerenci právě zde. Rozhodovací praxí je postupně zpřesňováno nejenom pojetí odpovědnosti států, ale také vztah mezi národním a komunitárním právem.

V této stati se soustředím především na odpovědnost druhé uvedené skupiny.

Pro úplnost je však nutno doplnit, že vedle komunitární judikatury v oblasti právní odpovědnosti probíhají již delší dobu přípravné práce a rozsáhlá akademická diskuse v souvislosti s přípravou tzv. *společného referenčního rámce evropského smluvního práva*. Dokonce vznikly dva rozdílné návrhy úpravy deliktní odpovědnosti za škodu pocházející jednak od skupiny připravující PECL (Principy evropského smluvního práva – tzv. Landova skupina), jednak od skupiny zvlášť ustanovené ke zkoumání problémů odpovědnosti (která připravila návrh principů deliktní odpovědnosti – PETL – Principles of European Tort Law). Názory se liší zejména v závislosti na tradici příslušného národního právního řádu každého člana skupiny. Zdá se, že ve sféře subjektivní odpovědnosti je snazší najít shodná řešení, zatímco koncepce objektivní odpovědnosti vedou k výraznějším rozporům. Souvisí to zřejmě s historickou okolností, že objektivní odpovědnost vznikala později než odpovědnost za zavinění a že v jednotlivých národních právech vznikala autonomně bez společného římskoprávního základu.³ Nejednota je i v řešení rozsahu nahrazovaných škod, zejména pokud jde o škody nehmotné, přímé ekonomické ztráty, tzv. ztrátu šance apod. Při zkoumání existujícího návrhu PETL je třeba k těmto skutečnostem přihlížet. Konfrontace různých názorů je přesto velmi prospěšná a lze očekávat, že bude akcelarovat doktrinální zkoumání otázek odpovědnosti.

³ Jansen, N.: The State of the Art of European Tort Law in Busani, M.: European Tort Law, Stämpfli Publishers Ltd. Berne, 2007, s. 23.

3. ODPOVĚDNOST STÁTU A ODPOVĚDNOST EVROPSKÝCH INSTITUCÍ PODLE KOMUNITÁRNÍ JUDIKATURY; MIMOODPOVĚDNOSTNÍ DŮSLEDKY PORUŠENÍ PRÁVA

1. PŘEDPOKLADY VZNIKU ODPOVĚDNOSTI

Přes značnou stabilitu komunitární judikatury, můžeme přece jenom konstatovat určitý pohyb, jenž vyrůstá z upevňující se a do dalších rovin pronikající koncepce právního státu, jenž dominuje v Evropských společenstvích a v členských státech. Tento pohyb se projevuje ve stále důslednějším prosazování deliktů odpovědnosti nejenom ve vztazích mezi soukromoprávními subjekty, ale i ve vztahu k veřejné moci. Ještě obecněji je možno říci, že nejnovějším proudem právního vývoje je postupné přijímání aplikovatelnosti principů, dosud využívaných jenom ve vztazích mezi rovnoprávními subjekty, i na vztahy k veřejné moci, tedy trend postupného rozměňování privilegovaného postavení nositelů autority. Neodvratně se hroubí dřívě mlčky akceptovaná imunita jednotlivých složek veřejné moci, která vytvářela prostor pro pocit neodpovědnosti politiků, přestože to byli právě oni, kdo činili a činí nejzávažnější rozhodnutí ovlivňující vývoj společnosti. Princip rovnosti a ochrana subjektivních práv tak proniká postupně i do sféry, v níž dřívě rozhodovali anonymní nositelé moci bez rizika, že škodlivé následky jejich chybných rozhodnutí by jim mohly být někdy vytknuty nebo že by dokonce mohli být povinni je napravovat.

Judikatura ESD artikulovala tři předpoklady vzniku *odpovědnosti členského státu* za škody způsobené jednotlivci porušením komunitárního práva:

- porušení normy komunitárního práva přiznávající jednotlivcům oprávnění,
- dostatečná závažnost porušení a
- přímá příčinná souvislost mezi porušením a škodou.⁴

Řečeno naší obvyklou terminologií, nalézáme v těchto předpokladech kvalifikovanou *protiprávnost* (první a druhý předpoklad), *škodu* a konečně *příčinnou souvislost* mezi protiprávností a škodou (třetí předpoklad). Předpoklad zavinění není výslovně judikován, i když do jisté míry jeho prvky můžeme spatřovat v poměrně komplikovaném pojetí prvního a druhého předpokladu, tedy protiprávnosti. Taková konstrukce může připomínat naši objektivní odpovědnost s možností liberace. Na druhé straně nutno nezapomínat, že pojem francouzské *faute* nebo anglické *fault* v sobě zahrnuje jak protiprávnost, tak zavinění. Někdy se naopak *faute* (*fault*) vymezuje spíše jako samotné zavinění. Ostré rozlišení mezi protiprávním jednáním pojímaným ryze objektivně a od něj odděleným zaviněním jako pouhým psychickým vztahem k jednání a jeho následku se v evropském právu civilní odpovědnosti nevyskytuje. I z toho důvodu můžeme stěží prohlásit komunitární pojetí odpovědnosti jako jednoznačně objektivní.

Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu *evropských institucí založené na čl. 288 SES* se od svrchu uvedeného vymezení výrazně neliší: „... *jak to vyplývá z ustálené judikatury, ... ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Společenství ve smyslu čl. 288 druhého pododstavce ES za protiprávní jednání jeho orgánů musí být splněn souhrn*

⁴ Např. rozsudek ze dne 4. července 2000 ve věci Haim C-424/97, Sbírkas, s. I-5123, bod 36.

podmínek, a to protiprávnost jednání vytykaného orgánu, existence skutečné škody a příčinná souvislost mezi tvrzeným jednáním a uplatňovanou újmou (rozsudek Soudního dvora ze dne 29. září 1982, *Oleifici Mediterranei v. EHS*, 26/81, *Recueil*, s. 3057, bod 16, a rozsudek Soudu ze dne 14. prosince 2005, *Beamglow v. Parlament a další*, T-383/00, *Sb. rozh. s. II-5459, bod 95*).⁵ I v této souvislosti je tedy nezbytná dostatečná závažnost porušení a protiprávnost spočívající v porušení pravidla přiznávajícího práva jednotlivcům.

Za významný se mezi nejnovějšími rozhodnutími na tomto úseku považuje právě citovaný rozsudek SPS ve věci *Schneider Electric SA*,⁶ který uznal odpovědnost Komise ES za její nezákonné správní rozhodnutí o neschválení koncentrace podniků. Princip odpovědnosti veřejné moci za její rozhodnutí tak již není judikován jenom ve vztahu k členským státům, ale také vůči evropským institucím, a to včetně jejich rozhodování v rámci *soutěžního práva*. Bude ovšem poučné zjistit, jaké stanovisko zaujme ESD v rozhodnutí o opravném prostředku.

V dané věci Komise prohlásila za nepřipustnou koncentrační operaci mezi společnostmi Schneider a Legrand. Rozhodnutí Komise bylo poté zrušeno rozhodnutím Soudu prvního stupně ES, které nabylo právní moci. Komise proti nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím namítá, že „... pokud by vznikla finanční odpovědnost za takových okolností, jako jsou okolnosti projednávaného případu, byla by tím narušena její schopnost plně vykonávat funkci regulátora hospodářské soutěže, kterou jí svěřuje Smlouva o ES, a to z důvodu brzdicího účinku, který by riziko, že bude muset nést škody tvrzené dotýcnými podniky, mohlo mít na kontrolu spojování podniků“.⁷ Bezpochyby se jedná o obranu, již můžeme očekávat ve vazbě na rozhodování kteréhokoli správního a ještě více soudního orgánu i na úrovni členského státu. Soud se pokouší reagovat na tuto námitku vymezením prahu vzniku odpovědnosti, tedy definicí dostatečně závažného porušení povinnosti: „... právo na náhradu škody vyplývající z jednání orgánu vzniká, pokud se toto jednání projeví aktem, který je zjevně v rozporu s právní normou a vážně poškozuje zájmy třetích osob a nemůže být ani odůvodněno, ani vysvětleno zvláštními omezeními, kterým objektivně podléhá služba v rámci běžného fungování“.⁸ Vymezení ukazuje na pojetí odpovědnosti jako kvalifikovaného zásahu do zájmů třetích osob, což je ovšem pojetí stále obecněji přijímané nejen v komunitárním právu a daleko přesahující českou koncepci nepřekračující dopady protiprávního jednání na majetkovou sféru a jenom výjimečně i na sféru nemajetkovou. Podle Soudu je uvedeným vymezením prahu odpovědnosti dostatečně chráněn nezbytný prostor pro rozhodování jednotlivých orgánů (srov. bod 125 cit. rozh.).

Ke zjištění, zda byl práh odpovědnosti překročen v konkrétním případě, zkoumá soud, zda porušená pravidla přiznávají *jednotlivcům práva*. Toto zkoumání je pro českého právníka něčím neznámým. Soud dospívá k závěru, že „porušení práva společ-

⁵ Rozsudek SPS ES z 11. července 2007 ve věci T-351/03 *Schneider Electric SA* proti Komisi ES, bod 113.

⁶ Rozsudek SPS ES z 11. července 2007 ve věci T-351/03 *Schneider Electric SA* proti Komisi ES, v současné době běží řízení o opravném prostředku před ESD pod značkou C-440/07.

⁷ Tamtéž bod 121.

⁸ Tamtéž bod 124.

nosti Schneider na obhajobu musí být v projednávaném případě považováno za zjevné a závažné nedodržení mezí, kterým Komise podléhá, a představuje jako takové dostatečně závažné porušení právní normy, která přiznává práva jednotlivcům“.

Porušení, jehož se dopustila Komise, spočívalo v neúplné informaci o námitkách Komise; v důsledku této vady řízení společnost nemohla vědět, že pokud nenavrhne určitá opatření, nemůže dojít ke schválení koncentrace Komisí.⁹ Soud dále konstatuje, že uvedené porušení práva na obhajobu není odůvodněno ani vysvětleno zvláštními objektivními omezeními, jimž Komise podléhá (bod 154). Argument obtížnosti analýzy trhu není relevantní, protože k porušení povinnosti došlo nikoli při takové analýze, ale v důsledku opomenutí při oznámení námitek. Náklady spojené s novým řízením, k němuž došlo na základě rozsudků soudu, uznal Soud za škodu vzniklou v příčinné souvislosti s uvedeným porušením povinnosti Komisí (bod 302 rozhodnutí). Totéž platí o snížení kupní ceny (odměna za riziko znehodnocení aktiv) společnosti Legrand z důvodu odkladu skutečného prodeje Wendel-KKR (bod 316). Vzhledem k tomu, že však společnost Schneider navzdory legálnímu nabytí společnosti Legrand nemohla nevědět, že může dojít k nepovolení koncentrace, a nesla tudíž riziko tohoto rozhodnutí, Soud prvního stupně ES přiznal náhradu jenom *dvou třetin* škody spočívající ve snížení kupní ceny (bod 335). Toto snížení odpovídá nám dobře známé povinnosti poškozeného nést část škody, kterou si způsobil sám. Soud přiznal také právo na úrok z prodlení. Ostatní argumenty a nároky společnosti Schneider byly zamítnuty.

Judikatura dotýkající se odpovědnosti za porušení komunitárního práva orgány členského státu ovšem není nová, koneckonců stejně jako velmi početná judikatura o odpovědnosti evropských institucí za způsobenou škodu. Při rozhodování o odpovědnosti národních orgánů je situace o to složitější, že se tu komunitární právo setkává s právem národním, přičemž oba systémy nemusejí být v plném souladu. K tomu nutno přičíst, že ESD nerozhoduje podle národního práva a omezuje se na interpretaci práva komunitárního.

2. ZRUŠENÍ NEZÁKONNÉHO AKTU JAKO DALŠÍ PROSTŘEDEK PRÁVNÍ OCHRANY, VZTAH ZRUŠENÍ AKTU A ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU

Klíčovou roli mezi rozhodnutími týkajícími se odpovědnosti za rozhodnutí soudu členského státu hraje rozhodnutí *Köbler*.¹⁰ V této souvislosti můžeme rozlišit rozhodnutí, která se omezují na problém povinnosti *změny konečného rozhodnutí* porušujícího komunitární právo,¹¹ od rozhodnutí, jež řeší také nebo výlučně souvisejí-

⁹ Bod 152 cit. rozh.

¹⁰ Rozhodnutí z 30. září 2003 ve věci Gerhard Köbler proti Rakousku, C-224/01, Sbírka, s. I-10239.

¹¹ Srov. např. velmi známý rozsudek ESD z 13. ledna 2004 C-453/00 o předběžné otázce ve věci Kühne & Heitz NV proti Productschap voor Pluimvee en Eieren, Recueil s. I-837. ESD tu judikoval, že rozhodnutí o interpretaci komunitárního práva v rámci řízení o předběžné otázce má účinky od vstupu interpretovaného aktu v účinnost, tedy také retroaktivně. Z toho podle ESD vyplývá, že správní orgán členského státu musí tímto způsobem vyložit komunitární právo i ve vztahu k věcem předcházejícím rozhodnutí ESD. V dané věci bylo třeba vyřešit otázku, zda se toto pravidlo dotkne i konečného správního rozhodnutí ve věci předcházející rozsudku ESD. Soudní dvůr v této souvislosti dal přednost zásadě právní jistoty a deklaroval, že taková povinnost správnímu orgánu není uložena (bod 24). Avšak s ohledem na konkrétní okolnosti případu, mezi nimiž soud uvádí zejména pravidlo holandského práva, podle nějž správní orgán může kdykoli přezkoumat své rozhodnutí, dále skutečnost, že byla porušena povinnost soudu

cí otázku *odpovědnosti za škodu* vzniklou porušením komunitárního práva národním orgánem. Formulace výše uvedených předpokladů vzniku odpovědnosti ukazuje, že není rozhodující, jakou konkrétní povahu má jednání, jímž došlo k porušení pravidla komunitárního práva, a že se tudíž může jednat i o porušení, k němuž došlo při výkonu soudní pravomoci nebo při rozhodování správního či zákonodárského orgánu. Výsledkem této činnosti je tedy soudní nebo správní akt a v té souvislosti vzniká otázka, zda má (může) či nemá (nemůže) být zrušen. Odpovědnosti za škodu je se ovšem možno dovolat bez ohledu na to, zda nezákonný akt byl nebo nebyl zrušen. Přirozeně – v případě, že byl akt zrušen pro nezákonnost, je řešení odpovědnosti snazší v tom smyslu, že protiprávní jednání je zřejmé.

Komunitární soudy musely řešit případy, kde se dostávají do konfliktu rozdílné obecně uznané právní principy, tedy především princip právní jistoty a s ním související zásadní neprolomitelnost právní moci rozhodnutí střetající se s principem přednosti komunitárního práva (zmněná otázka povinnosti změnit rozhodnutí porušující komunitární právo) a dále kde dochází ke konfliktu právní moci s právem na náhradu škody.

Z citovaného rozhodnutí Kühne & Heitz NV vyplývá role, jakou hraje princip právní jistoty, který může převážit nad zájmem udržení koherence komunitárního práva. V konkrétní věci je však nutno vyvážit všechny okolnosti a není vyloučena ani nezbytnost prolomení principu definitivnosti pravomocného rozhodnutí.

V současné době vydal ESD zavazující rozhodnutí. Jedná se rovněž o předběžnou otázku C-2/06 ve věci Kempster.¹² Dne 24. dubna 2007 byly předneseny závěry generálního advokáta Y. Bota. Rozsudek sledující závěry GA byl vynesena 12. února 2008. Dotazující se Hauptzollamt Hamburg-Jonas žádá upřesňující interpretaci rozsudku Kühne & Heitz NV. Generální advokát doplňuje, že podle jeho názoru nutno vykládat rozsudek v uvedené věci tak, že přezkoumávající orgán musí rozhodovat v souladu s komunitárním právem a tudíž je povinen své starší rozhodnutí zrušit, nakolik komunitárnímu právu odporuje (bod 52). Generální advokát Bot ve věci Kempster navrhuje soudnímu dvoru interpretovat rozsudek Kühne & Heitz NV v tom smyslu, že oprávněný se nemusí dovolávat výslovně práva Společenství a nemusí ani požadovat na soudním orgánu položení předběžné otázky.¹³ Argumentuje tím, že by se podobnou podmínkou založil nový případ zproštění povinnosti předložit předběžnou otázku.¹⁴

V této tezi se ovšem jenom projevuje obecně přijatý princip přednosti komunitárního práva. Pro tento závěr svědčí i poměrně zřejmá tendence komunitárních soudů neuznat protiprávnost jednání, jestliže akt byl již komunitárním soudem přezkoumán a jeho nezákonnost nebyla uznána. V této judikatuře vidíme určitou nenápadnou hierarchizaci komunitárních soudů, protože pro posouzení rozporu s komunitárním právem bude mít rozhodující váhu stanovisko ESD a stanovisko soudu národního nemůže mít stejnou váhu.

posledního stupně položit předběžnou otázku a právě toto konečné soudní rozhodnutí vedlo k potvrzení rozhodnutí správního orgánu, a konečně i skutečnost, že oprávněný se na správní orgán obrátil okamžitě poté, co zjistil relevantní rozhodnutí ESD, ESD uzavírá, že v tomto případě princip spolupráce členského státu vyplývající z čl. 10 SES ukládá správnímu orgánu přezkoumat své předchozí rozhodnutí, aby je uvedl do souladu s výkladem komunitárního práva daným rozsudkem ESD.

¹² C-2/06 ve věci Willy Kempster KG proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas.

¹³ Na druhou otázku navrhuje odpovědět, že členský stát může stanovit lhůtu, během níž musí být podána žádost o přezkum konečného správního rozhodnutí odporujícího právu Společenství.

¹⁴ Srov. rozhodnutí z 6. října 1982 Cilfit C-283/81, Sbirka s. 3415.

Cit. závěry stejně jako další judikatura¹⁵ potvrzují, že ESD usiluje o respektování obecného principu komunitárního práva – principu právní jistoty a o zachování účinků právní moci národních rozhodnutí, aniž je však směřuje s otázkou odpovědnosti rozhodujícího orgánu za škodu vzniklou porušením komunitárního práva. Prolomení právní moci připouští jenom za výjimečných okolností, jako byly ty výslovně vypočtené ve věci Kühne & Heitz NV.¹⁶ Generální advokát se ve věci Kempter dotýká této otázky, když explicitně vyslovuje souhlas s argumentací Komise o tom, že „že Soudní dvůr výše uvedeným rozsudkem Kühne & Heitz zavedl ve prospěch procesních subjektů vedle povinnosti státu poskytnout náhradu v případě porušení práva Společenství ze strany vnitrostátního soudu, který rozhodoval v posledním stupni (kterážto povinnost vyplývá z výše uvedeného rozsudku Köbler), také druhý právní prostředek umožňující, aby uplatnily právo, které jim zaručuje právo Společenství, navzdory výkladu použitelných ustanovení, který byl v rozporu s právem Společenství, a navzdory porušení povinnosti předložit předběžnou otázku.“¹⁷ Citované uvedení obou důsledků do vzájemné souvislosti, ale také v rámci jejich autonomie je nutno vítat, přestože procesní prostředek domožení se práva jistě nebudeme v doktríně směřovat s otázkou hmotněprávní odpovědnosti. Na druhé straně je správný postřeh o tom, že pro stranu, která utrpěla újmu porušením komunitárního práva, se tu nabízí při porušení povinnosti položit předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru vedle žaloby na náhradu škody z odpovědnosti státu ještě další prostředek spočívající při splnění stanovených podmínek v možnosti dosáhnout změny nebo zrušení i konečného správního rozhodnutí porušujícího komunitární právo (čl. 82 cit. závěrů GA). Logicky však je možno dovodit i řešení, kde nedojde ke změně rozhodnutí, avšak vznikne právo na náhradu škody proti tomu, kdo pravomocným rozhodnutím odporujícím komunitárnímu právu škodu způsobil. To však předpokládá posoudit zákonnost aktu v rámci řízení o náhradě škody, tedy mimo rámec přezkumu takového rozhodnutí. Právě tento závěr je rozhodujícím přínosem rozhodnutí ve věci Köbler.

Koncepci společného pohledu na různé prostředky vedoucí k vynucení respektování právních pravidel nalezneme i v jiných oblastech komunitární judikatury. Vztah mezi požadavkem na zrušení nezákonného aktu a nárokem na náhradu škody je judikován stabilně a po dlouhou dobu.

Mezi nejnovějšími akty ESD v této oblasti nutno citovat závěry generálního advokáta Mengozziho ve věci Girardot.¹⁸ Generální advokát se ztotožňuje s rozhodnutím soudu prvního stupně ES (SPS), které zrušilo protiprávní rozhodnutí Komise o odmítnutí kandidatury pí. Girardot, ale nezrušilo navazující rozhodnutí o jmenování jiných uchazečů. Soud v této souvislosti rozhodl přiznat peněžitou náhradu, přestože žalobkyně takový nárok neuplatnila.

¹⁵ Rozsudek ze dne 16. března 2006 ve věci Kapferer C-234/04, Sbíрка s. I-2585; rozsudek z 1. června 1999 Eco Swiss C-126/97, Sbíрка, s. I-3055.

¹⁶ Generální advokát v citovaných závěrech odpovídá na otázku, zda rozhodnutí Kühne & Heitz NV se týká jenom konkrétní věci nebo zda formuluje obecnou zásadu tak, že z následující praxe soudu vyplývá spíše druhá varianta. Poukazuje zejména na rozhodnutí z 19. září 2006 i-21 Germany a Arcor – C-392/04 a C-422/04.

¹⁷ Poznámka pod čarou č. 29.

¹⁸ Byly předneseny dne 22. listopadu 2007 ve věci C-348/06 P v rámci řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí Soudu prvního stupně ES ve věci T-10/02 z 31. 3. 2004. Rozsudek potvrzující rozhodnutí soudu prvního stupně byl vyneseno dne 21. 2. 2008.

Rozhodnutí SPS odůvodnil (bod 89 rozsudku) tím, že v případě, kde zájem veřejné služby a zájem třetích osob je na překážku zrušení rozhodnutí (které je důsledkem nezákonných aktů), může komunitární soudce v zájmu žalobkyně zabezpečit užitečný účinek rozhodnutí o zrušení (nezákonných aktů) využít plně jurisdikce, již je nadán, a odsoudit i *ex officio* instituci k zaplacení náhrady škody.

Dalším novem rozhodnutí je přiznání náhrady za určitou a nezvratnou *ztrátu šance* pí. Girardot na přijetí Komisí do pracovního poměru jako *hmotné* škody.¹⁹

Generální advokát provádí srovnání národních úprav a konstatuje, že sice na odpovědnost za škodu vůči zaměstnancům evropských institucí není aplikovatelný čl. 288 SES, ale na druhé straně není důvodu, aby nebyl analogicky použit. Z jeho rozboru vyplývá, že v některých státech je náhrada za ztrátu šance přiznávána a v jiných nikoli, že někdy je považována za škodu materiální a jindy za škodu morální. Samotná komunitární judikatura její náhradu v jiných oblastech (např. veřejné zakázky) spíše odmítá s odůvodněním, že se nejedná o určitou a jistou škodu.

Popsaný případ ukazuje, jak se různé úseky odpovědnostního práva ovlivňují a vyvíjejí, jak také rozdílné mechanismy vynucování mohou být navzájem zastupitelné nebo se doplňující. Tato pružnost přístupu posouvá právní vývoj v odpovědnostních otázkách výrazně vpřed ke stavu, kde se sice pomalu, ale neodvratně napravuje slabost právního postavení poškozeného, která byla a zčásti ještě je charakteristická pro právo civilní odpovědnosti za škodu v Evropě.

Zvláště zajímavým rozhodnutím v tomto smyslu je rozsudek SPS ES ve věci *Cantina sociale*.²⁰

Podstata věci spočívá v tom, že producenti vína neobdrželi komunitární subvence v souladu s nařízením č. 2499/82/ES, protože palírna, která byla prostředníkem plateb, se dostala do úpadku. SPS ES rozhodl, že podmínky vzniku odpovědnosti Komise za škodu jsou splněny, protože cit. nařízení obsahovalo mezeru, jež vedla k diskriminaci některých výrobců. Znamená to, že přestože žalobci nemohli napadnout přímo nařízení, které má normativní povahu (bod 77), jeho protiprávnost byla soudem posouzena²¹ a na jejím základě shledal soud splnění podmínek vzniku odpovědnosti za škodu. Vzhledem k tomu, že se jednalo o přímo závazné nařízení, nebylo možno domoci se ochrany na úrovni členského státu, který nemá pravomoc nařízení přezkoumávat, a proto je nutno přiznat právní ochranu na úrovni Společenství. Jak potvrzuje generální advokátka, z toho důvodu nemohla uspět ani námitka promlčení: *„Pokud by tedy měla v projednávané věci námitka Komise týkající se promlčení uspět, vedlo by to k odepření přístupu navrhovatelů k soudům a tedy přístupu ke spravedlnosti. Takový výsledek by byl v rozporu se základní zásadou, podle které právo Společenství musí poskytnout účinnou soudní ochranu osobám, kterým zakládá subjektivní práva... Soud shledal Komisi odpovědnou. ... Podle mého názoru by bylo zcela*

¹⁹ Určení náhrady bylo předmětem konečného rozhodnutí ve věci T-10/02 z 6. 6. 2006.

²⁰ Mezitímní rozsudek ze dne 23. listopadu 2004, který je v současné době přezkoumáván ESD, avšak jenom v otázce promlčení; závěry GA Sharpston byly předneseny dne 22. listopadu 2007 (C-51/05 P).

²¹ Prostor pro tuto možnost dává námitka nezákonnosti podle čl. 241 SES, která může být uplatněna i z vlastního podnětu soudu. Přestože cit. rozsudek tuto námitku nezmiňuje, jeho postup je třeba považovat za její uplatnění. Jejím důsledkem není zrušení aktu.

nesprávné, kdyby námitka promlčení za výjimečných okolností projednávané věci uspěla.²²

V popsaném případě je tedy výsledkem hlubokého posouzení poměrně složitého případu vyvození odpovědnosti Komise z vady jejího normativního aktu a jedná se tudíž o odpovědnost zákonodárce, které se dovolaly soukromé osoby. Soud vadný akt nezrušil, protože neměl takovou pravomoc, ale posoudil jeho vadu jako protiprávní jednání v rámci řízení o odpovědnosti za škodu a nezávisle na možnosti nezákonný akt napadnout. V tomto směru může řešení připomínat logiku rozhodnutí ve věci Köbler. Je tu ovšem představitelné i řešení jiné, kde členský stát se mohl (a měl) obrátit na ESD s předběžnou otázkou na zákonnost nařízení. Jestliže to neučinil, mohla být proti němu uplatněna odpovědnost za škodu. Neméně významným závěrem je uplatnění principu účinné soudní ochrany poskytované osobám, jimž jsou přiznána subjektivní práva, v tom směru, že tam, kde není přiznána (a ani nemůže být přiznána) ochrana na úrovni členského státu, musí být poskytnuta na úrovni Společenství. Bude ovšem třeba sledovat, jakým způsobem bude reagovat na tyto poměrně dalekosáhlé závěry Soudní dvůr ve svém konečném rozhodnutí.

3. ODPOVĚDNOST ČLENSKÉHO STÁTU ZA ŠKODU

Judikatura týkající se odpovědnosti členského státu za porušení komunitárního práva se rozvíjí již řadu let především v rozhodnutích *Francovich e.a.*,²³ *Brasserie du pêcheur a Factortame*, *British Telecommunications* aj. V rozsudku *Köbler*²⁴ ESD především připomněl, že odpovědnost členského státu za škodu způsobenou soukromým osobám porušením komunitárního práva je inherentní systému Římské smlouvy (bod 30). Tento princip platí bez ohledu na to, který orgán komunitární právo porušil (bod 31). Následující bod 32 přejímající text rozhodnutí *Brasserie du pêcheur a Factortame* je natolik závažný, že jej ocituji doslova:²⁵ „*Jestliže v mezinárodním právním řádu je stát, jemuž vznikla odpovědnost z porušení mezinárodního závazku, chápán ve své jednotnosti, bez ohledu na to, zda je porušení práva způsobivší škodu přičitatelné zákonodárné, soudní nebo výkonné moci, musí tomu tak být tím spíše v právním řádu komunitárním, kde všechny instance státu včetně zákonodárné moci mají povinnost při plnění svých úkolů dodržovat normy, které jsou uloženy komunitárním právem a které jsou způsobilé přímo řídit situaci soukromých osob (cit. roz-*

²² Závěry GA Sharpston C-51/05, bod 113, dosud nepublikováno.

²³ Rozhodnutí z 19. listopadu 1991, *Francovich C-6/90 a C-9/90*, Sběrka s. I-5357; rozhodnutí z 5. března 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame C-46/93 et C-48/93*, Sběrka, s. I-1029; rozhodnutí z 26. března 1996, *British Telecommunications*, C-392/93, Sběrka s. I-1631; rozhodnutí z 23. května 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, Sběrka s. I-2553; du 8 octobre 1996, *Dillenkofer e.a.*, C-178/94, C-179/94 et C-188/94 à C-190/94, Sběrka s. I-4845; rozhodnutí z 2. dubna 1998, *Norbrook Laboratories*, C-127/95, Sběrka s. I-1531 aj.

²⁴ Rozhodnutí z 30. září 2003 ve věci *Gerhard Köbler proti Rakousku C-224/01*, Sběrka 2003, str. I-10239.

²⁵ „Si, dans l'ordre juridique international, l'État dont la responsabilité est engagée du fait de la violation d'un engagement international est considéré dans son unité, que la violation é l'origine du préjudice soit imputable au pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif, il doit en être d'autant plus ainsi dans l'ordre juridique communautaire que toutes les instances de l'État, y compris le pouvoir législatif, sont tenues, dans l'accomplissement de leurs tâches, au respect des normes imposées par le droit communautaire et susceptibles de régir directement la situation des particuliers (arrêt *Brasserie du pêcheur et Factortame*, précité, point 34).“ – Volně přeložila I.P.

hodnutí *Brasserie du pêcheur a Factortame*, bod 34).“ Závěry generálního advokáta Tesaura ve věci *Brasserie du pêcheur a Factortame* mluví ještě jasněji a obšírněji. Vyplývá z nich zcela nepochybně, že vznik odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením komunitárního práva je *obecným principem* a uplatní se jak v případě přímo účinných norem komunitárního práva, tak v případě porušení povinnosti transponovat směrnice, kde je „zvláště nezbytná“.²⁶ GA říká výslovně: „*Odpovědnost státu za jeho normativní činnost (institucionálního zákonodárce nebo státní správy) tvoří rovněž z tohoto hlediska přirozený a nezbytný prvek komunitárního právního systému, který členské státy vytvořily v rámci Smlouvy.*“²⁷ „*Majetková odpovědnost státu ve vztahu k jednotlivci za škodu způsobenou normativní činností nebo nečinností je soudním dvorem chápána ... jako nástroj, jehož cílem je zaručit ochranu soukromých osob a v důsledku toho i správné uplatnění komunitárního práva ve celém souhrnu členských států.*“, říká GA Tesaur (bod 27 cit. závěrů). V bodě 30 tentýž GA zdůrazňuje, že majetková odpovědnost státu má význam zejména i v případech, kdy nebyla do národního práva transponována směrnice, která nemá přímý účinek (např. proto, že jde o horizontální vztah). Majetková odpovědnost státu je tak jediným prostředkem ochrany poškozeného jednotlivce.

V rozsudku *Köbler ESD* dále vyvozuje, že soukromá osoba nemůže být zbavena práva domáhat se náhrady škody, jestliže rozhodnutím soudního orgánu v posledním stupni bylo porušeno komunitární právo. Soudní dvůr tvrdí, že rozhodnutí o náhradě škody neprolamuje princip právní moci a právní jistoty, protože jde o řízení, které má jiný předmět, případně má i jiné strany. V této části rozhodnutí tedy dochází k jasné separaci obou ochranných prostředků výše zmíněných a k jejich jasnému rozlišení. Je to možno říci i tak, že *ESD odmítá vyvodit nepřipustnost ochrany odpovědností z nepřipustnosti dalšího procesního napadení rozsudku porušujícího komunitární právo*. Koneckonců výše zmíněné rozhodnutí ve věci *Cantina sociale* vychází ze zcela stejné základní myšlenky, když přiznává náhradu škody, aniž se zabývá otázkou zrušení vadného nařízení. Je to jenom další logické rozvinutí systému artikulovaného ve starších rozhodnutích. Obdobně jako v souvislosti se soudním rozhodnutím je tudíž možno argumentovat v případě odpovědnosti zákonodárce, protože pro jednotlivce i přijetí zákonodárné normy představuje zavazující akt. Jestliže však takovou normou bylo porušeno komunitární právo, požívá jednotlivec ochrany prostředkem dalším – spočívajícím v majetkové odpovědnosti státu, popř. Společenství.

Uplatnění ochrany, o jakou jde např. v rozhodnutí *Köbler*, však zásadně spadá do sféry národního práva. A tady se dostáváme k dalšímu obtížnému prvku přesného řešení vztahu komunitárního a národního práva. Určení soudu, v jehož pravomoci má být rozhodování o náhradě škody, přísluší členskému státu. V bodě 67 *ESD* řeší problém vztahu národního odpovědnostního práva a jím formulovaných podmínek (viz níže).²⁸

Podmínky odpovědnosti státu řeší *ESD* v bodech 51–59 v rozhodnutí *Köbler*. Výslovně tu je řečeno, že tyto podmínky v zásadě odpovídají podmínkám, které *ESD*

²⁶ Závěry GA Tesaura přednesené dne 28. listopadu 1995 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, 1996 Sbirka I-1066, zejména body 23–38.

²⁷ Bod 26 citovaných závěrů.

²⁸ Rozhodnutí z 9. listopadu 1983, *San Giorgio*, 199/82, Sbirka s. 3595.

formuloval v souvislosti s odpovědností Společenství vůči jednotlivcům (bod 53 cit rozsudku). V souladu s dosavadní judikaturou vyžaduje ESD jako předpoklad vzniku odpovědnosti jejich splnění. Odpovědnost státu může vzniknout tedy jenom výjimečně, a to v případě *zřejmého* porušení komunitárního práva. V každém případě je dostatečně závažným (charakterizovaným) porušením komunitárního práva nerespektování judikatury ESD. K posouzení splnění této podmínky musí národní soudce vzít v úvahu všechny relevantní prvky charakterizující situaci v jím rozhodovaném případě. ESD se pokouší formulovat tyto relevantní prvky:

- stupeň jasnosti a přesnosti porušeného pravidla,
- prvek uvážení při porušení pravidla,
- omluvitelnost nebo neomluvitelnost právního omylu,
- případná pozice komunitární instituce a
- porušení povinnosti položit předběžnou otázku.

Práva přiznaná jednotlivcům musejí být stanovena s dostatečnou přesností (nejčastěji směrnici).²⁹ Za dostatečně závažné porušení komunitárního práva se považuje závažné překročení mezí posuzovací pravomoci členského státu. Jestliže však stát nemá prostor pro uvážení nebo jej má velmi omezený, stačí samotné porušení, aby se jednalo o takto kvalifikovaný delikt.³⁰ Při posouzení splnění této podmínky má rozhodující národní soud vedle rozsahu prostoru pro uvážení přihlídnout i k jasnosti a přesnosti porušeného pravidla, úmyslnému nebo neúmyslnému charakteru porušení povinnosti, omluvitelnosti právního pochybení a k postoji orgánu Společenství, který mohl přispět k opomenutí, zachování nebo přijetí vnitrostátní praxe odporující komunitárnímu právu.³¹

Uvedené tři základní předpoklady jsou podle ESD pro vznik odpovědnosti státu nezbytné, ale *také dostačující* a národní úprava může předpoklady odpovědnosti vymezit jenom mírněji (bod 57 rozh. Köbler). Z této formulace vyplývá kvalifikace podmínek formulovaných ESD jako nejpřísnějších předpokladů, při jejichž splnění musí stát nést odpovědnost vždy. V bodě 58 cit. rozhodnutí ESD provádí jasné rozdělení sféry spadající do komunitárního práva a sféry práva národního: jestliže právo na náhradu tkví přímo v právu komunitárním a jsou-li uvedené podmínky splněny, pak samotná náhrada se uskuteční v rámci národního odpovědnostního práva za podmínek stanovených národním zákonodárstvím; tyto podmínky však *nemohou být méně příznivé než podmínky týkající se podobných stížností vnitrostátní povahy a nemohou činit obdržení náhrady nemožným nebo nepřiměřeně obtížným*. Soudní dvůr v tomto směru tedy sleduje svou předchozí judikaturu.

Na rozhodnutí ve věci Köbler navazuje rozsudek ESD ve věci *Traghetti del Mediterraneo SpA*, v likvidaci, proti Itálii.³² Řešení formulované ve věci Köbler tu bylo rozvinuto tak, že podle ESD odporuje komunitárnímu právu, jestliže vnitrostátní předpisy vylučují odpovědnost členského státu za škody způsobené porušením komunitárního práva rozhodnutím soudů v posledním stupni, vyplývá-li porušení z *výkladu právních pravidel*

²⁹ Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991 Francovich a další C-6/90 a C-9/90, Sbíрка, s. I-5357, bod 40 a 44; rozsudek ze dne 15. června 1999, Rechberger a další C-140/97, Sbíрка s. I-3499, body 22–23.

³⁰ Rozsudek ze dne 23. května 1996, Hedley Lomas C-5/94, Sbíрка, s. I-2553, bod 28 aj.

³¹ Srov. rozsudek ze dne 25. ledna 2007 ve věci Robins a další C-278/05, Sbíрка 2007, s. I-1059, bod 77.

³² Rozsudek ze dne 13. června 2006 C-173/03, Sbíрка 2006, s. I-5177.

nebo z hodnocení skutečností a důkazů uskutečněných soudem. Stejně tak odporuje komunitárnímu právu omezení odpovědnosti jenom na případy *úmyslu nebo hrubé nedbalosti soudce*. Rozhodnutí je jenom důsledným provedením výše zmíněné zásady, že ESD formulované předpoklady odpovědnosti nemohou být státem dále omezeny.

Výše popsané principy formulované ustálenou judikaturou jsou potvrzeny přístupem komunitárních soudů k obdobné problematice, jak bylo řečeno, i ve vztahu ke komunitárním institucím. Přestože terminologie této linie judikatury založené na čl. 288 SES se poněkud liší od terminologie výše popsané, základní řešení je blízké.³³

4. ČESKÉ PRÁVO PŘÍKŘE ODPORUJE PRÁVU KOMUNITÁRNÍMU

Poté co byl vysvětlen přístup k odpovědnosti státu, resp. k odpovědnosti evropských institucí v judikatuře komunitárních soudů, můžeme přistoupit k porovnání s českým zákonodárstvím. Česká republika přijala zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou veřejnou mocí (zák. č. 82/1998 Sb. ve znění pozdějších změn, který nahradil starší zákon č. 58/1969 Sb.). Zákon byl po našem vstupu do EU dvakrát novelizován – jednou v roce 2004, podruhé v roce 2006 (zákonem č. 160/2006 Sb.). Za klíčové koncepční ustanovení je možno považovat § 8 odst. 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.*“ Vznik odpovědnosti je tu vázán na skutečnost, že veřejná moc sama uznala nezákonnost svého chování (není důležité, že autorem chování byl jiný orgán nebo jiná osoba) a napravila nezákonnost revizí původního rozhodnutí. Z pohledu výše uvedené judikatury to znamená, že zákon právo na náhradu škody způsobené jakýmkoli rozhodnutím a tudíž rovněž rozhodnutím porušujícím komunitární právo, které nebylo zrušeno, za žádných okolností nepřiznává. Podmínění zrušením nezákonného rozhodnutí dochází k ostrému zúžení okruhu případů, kde vznikne odpovědnost. Samotné porušení práva, i kdyby bylo zcela zřejmé a velmi závažné a v příčinné souvislosti s ním by vznikla někomu škoda, odpovědnostní právo nezakládá. Oba výše identifikované ochranné prostředky (náprava vadného aktu a odpovědnost za škodu), jež komunitární judikatura oddělila, české právo *naopak nerozlučitelně spojuje*. Komunitární odpovědnostní právo naproti tomu poskytuje ochranu i tomu a právě tomu, kdo se svého práva nedomohl, jestliže objektivně bylo právo porušeno, jsou-li splněny výše popsané podmínky. Národní právo může odpovědnost rozšířit, nikoli však zúžit. České právo ji však dokonce přímo, jasně a výslovně vylučuje.

³³ Podle bodu 113 rozhodnutí „vyplývá z ustálené judikatury, že ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Společenství ve smyslu čl. 288 druhého pododstavce ES za protiprávní jednání jeho orgánů musí být splněn souhrn podmínek, a to protiprávnost jednání vytykaného orgánu, existence skutečné škody a příčinná souvislost mezi tvrzeným jednáním a uplatňovanou újmou (rozsudek Soudního dvora ze dne 29. září 1982, *Oleifici Mediterranei v. EHS*, 26/81, Recueil, s. 3057, bod 16, a rozsudek Soudu ze dne 14. prosince 2005, *Beamglow v. Parlament a další*, T-383/00, Sb. rozh. s. II-5459, bod 95).“ Je-li základem odpovědnosti protiprávní akt, „musí tento akt, aby vedl ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Společenství, představovat dostatečně závažné porušení právní normy přiznávající práva jednotlivcům.“

Podle § 5 cit. zák. se veškerá odpovědnost zužuje na odpovědnost za nezákonné rozhodnutí (ovšem zrušené) a za nesprávný úřední postup. Neprovedení nebo nesprávné provedení transpozice však stěží bude subsumovatelné pod nesprávný úřední postup. Dokonce je zřetelně rozporu s komunitárním právem tento závěr výslovně potvrzen rozsudkem Nejvyššího soudu:³⁴ „*Proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu Parlamentu České republiky není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. a z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům.*“

Musíme si položit otázku, jaké praktické důsledky plynou z tohoto zřejmého a nepochybného rozporu s komunitárním právem. Výše uvedená komunitární judikatura totiž pamatuje jenom na takové národní právní úpravy, které uplatnění odpovědnosti za porušení komunitárního práva ztěžují oproti domáhání se náhrady za jiné porušení vnitrostátního práva a přísnější ochranu nepřipouští. Dojde-li v České republice k nezákonnému rozhodnutí, které žádný orgán nezrušil a které dokonce nabylo právní moci, nevznikne poškozenému právo na náhradu škody, protože předpoklady stanovené českým zákonem nebudou splněny. Naopak – kdybychom na základě principu přednosti a z něj vyplývající povinnosti národního soudce neaplikovat zákon odporující komunitárnímu právu dovedli povinnost státu k náhradě škody způsobené rozhodnutím soudu, proti němuž není možný opravný prostředek a které porušuje komunitární právo, vznikla by nerovnost oproti porušení práva národního, kde by právo na náhradu škody nevzniklo. Národní soudce by tedy neaplikací zákona dosáhl odstranění rozporu v konkrétní věci, ale diskriminoval by osoby, jimž škoda vznikla porušením domácího práva za obdobných podmínek. Kromě toho omezení odpovědnosti v souladu se zkoumaným zákonem je odmítnutím právní ochrany, které ostře odporuje nejenom principům práva komunitárního, ale také principům právního státu.

Bylo by ještě možno uvažovat, zda není použitelná obecná úprava náhrady škody, jestliže úprava zvláštní obsažená v cit. zákoně odporuje komunitárnímu právu. Takový závěr by ovšem byl překvapivý a zbavoval by citovaný zákon do značné míry smyslu. Zejména však nutno poukázat na text úvodního ustanovení cit. zákona, podle nějž stát odpovídá za škodu způsobenou při výkonu státní moci za podmínek stanovených tímto zákonem. A contrario stát neodpovídá, nejsou-li podmínky zákona splněny.

Jediný možný praktický závěr však je, že soudy zákon nebudou smět aplikovat, jestliže se problém odpovědnosti za porušení komunitárního práva objeví. Diskriminace poškozených při porušení vnitrostátního práva vyvolá protiprávnost aplikace na případy, které postrádají komunitární aspekt. Závažný a možná nejzávažnější problém však vidím ve skutečnosti, že si zákonodárce vůbec žádné vazby na komunitární právo nebyl vědom, nebyl si jí vědom ani při novelizacích a že se tato principiální otázka nestala, alespoň pokud je mi známo, předmětem pozornosti ani v odborné literatuře, ani v rozhodovací praxi. O tom svědčí důvodová zpráva i další texty, které lze v souvislosti s tímto zákonem nalézt. Vzácnou výjimkou, která však není plně uspo-

³⁴ Rozsudek NS ze dne 31. ledna 2007 sp. zn. 25 Cdo 1124/2005.

kojující, je práce mladých českých autorů o předběžné otázce v komunitárním právu.³⁵ Zdá se však, že problematika inkompatibility českého odpovědnostního práva zůstává jenom na okraji jejich pozornosti, přestože rozpor s komunitárním právem konstatují a dospívají k neaplikovatelnosti zákona č. 82/1998 Sb. na porušení práva komunitárního. Nevyváženost s porušením práva národního nebo problém úzce chápaného nesprávného úředního postupu jasně protirečícího komunitární judikatuře, zdá se, ponechávají stranou.

Opomíjení komunitární dimenze českého práva je ovšem alarmující a vyvolává další otázky obecnější a metodologické. Ukazuje přesvědčivě, že znalosti o komunitárním právu, o jeho funkcích a kontextu jsou u nás zatím ještě velmi slabé a povrchní. Dopad přistoupení k ES do českého právního prostředí je zatím zcela nedocenen. Doktrína o komunitárním právu se drží oblíbených otázek (např. problematiky předběžných otázek), čerpá především ze zahraniční literatury, avšak nedovádí poznatky dostatečně hluboce do kontextu s právem českým. Trochu to zřejmě souvisí s poněkud módním přístupem spočívajícím v oblíbené kritice evropských institucí a mnohem méně oblíbené kritice naší vlastní zaostalosti. Přitom příklad odpovědnostního práva je názorným svědectvím o tom, nakolik může být komunitární přístup inspirující pro posílení prvků právního státu, v tomto případě pro posílení ochrany jednotlivce proti případům neodpovědnosti veřejné moci. Je možno jít dál, protože uvedený fenomén ukazuje na nepochopení základní koncepce právního státu, jehož je právní ochrana a odpovědnost klíčovou složkou stejně jako princip rovnosti a tedy i rovné ochrany a rovné odpovědnosti všech, kdo jednají protiprávně bez ohledu na to, zda se jedná o nositele moci nebo o soukromé osoby.

Svrchu řečené ukazuje, že česká platná právní úprava by měla v odborné veřejnosti vzbuzovat závažné pochybnosti, přestože to byl bohužel český ústavní soud, který ji kvalifikoval následujícími slovy: „*Koncepce tohoto zákona... vychází a důsledně respektuje ve svém obsahu znění čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který uvádí, že „Každý má právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.*“³⁶ Ústavní soud dále říká, že podmínky odpovědnosti zákonem stanovené nelze bez dalšího považovat za neústavní. V této věci však je pravdivý závěr zcela opačný: omezující podmínky vzniku odpovědnosti jsou natolik zásadní, že odpovědnost je minimalizována, popř. zcela vyloučena a je plně propojena s opravnými prostředky proti vadným rozhodnutím. Je zřejmé, že ÚS při odpovědi na otázku, která je velmi blízká zde zkoumané problematice, neviděl

³⁵ Bobek, M. – Komárek, J. – Passer, Jan M. – Gillis M.: Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde Praha, 2005, s. 246–253.

³⁶ Nález III. ÚS 245/04 z 14. října 2004. O blízkosti předmětu této stati svědčí argumentace stěžovatelů: „Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že pokud ustanovení § 8 odst. 1, odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. vylučuje jako žadatele o náhradu škody osoby, kterým sice vznikla rozhodnutím orgánu státu ve správním řízení škoda, avšak takové rozhodnutí nebylo zrušeno pro nezákonnost, je takové ustanovení diskriminující, neboť jim znemožňuje dosáhnout vyplacení finanční náhrady za způsobenou újmu. Předmětné ustanovení je údajně rovněž v rozporu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť znemožňuje v tomto směru soudní ochranu pro uplatnění jejich nároku.“ Stížnost byla odmítnuta, protože stěžovatelé se nedomáhali u soudu práva na náhradu škody. Příležitost rozhodnout o neústavnosti § 8 odst. 1 cit. zákona tak nebyla využita, avšak ÚS v této souvislosti, jak plyne z citace, vyslovil podporu omezení odpovědnosti zákonem ve smyslu zákonného textu.

výrazné zúžení odpovědnosti a v mnoha případech i její úplné zrušení vyplývající z podmínek formulovaných zákonem a že si vůbec nepoložil otázku kontextu s komunitárním právem. Na druhé straně zůstává otevřena solžitá otázka vztahu právní moci a procesních prostředků ochrany práv k odpovědnosti jako hmotně-právní ochranné instituce.