



MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DNY PRÁVA 2015

DAYS OF LAW 2015

Část VII.
Odpovědnost států, mezinárodních
organizací, resp. Evropské unie
za újmu/škodu způsobenou
jednotlivcům protiprávním výkonem
moci či jejím selháním

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA

vol. 551

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická
svazek č. 551

DNY PRÁVA 2015 – DAYS OF LAW 2015

Část VII.

Odpovědnost států, mezinárodních organizací, resp. Evropské unie za újmu/škodu způsobenou jednotlivcům protiprávním výkonem moci či jejím selháním

Eds.:

Filip Křepelka

Zdeněk Nový

Iveta Rohová

Jiří Valdhans

Masarykova univerzita

Brno 2016

Recenzenti:

Mgr. Zdeněk Nový, Ph.D., LL.M

© 2016 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8198-7

Obsah

Odpovědnost Evropské unie v kontextu soutěžního práva7 <i>Helena Bartáková</i>	
Zodpovednosť členského štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva EÚ zo strany vnútroštátnych súdov 24 <i>Radoslav Benko</i>	
Odpovědnost států a Evropský hospodářský prostor 44 <i>Kateřina Hlinková</i>	
Európsky súd pre ľudské práva a legálnosť či nelegálnosť inšpekcie ministerstva vnútra 58 <i>Jozef Medelský</i>	
Dostatečně závažné porušení právní normy jako podmínka mimosmluvní odpovědnosti EU 71 <i>Petr Navrátil</i>	
Náhrada škody v prípade porušenia princípu prednosti práva EÚ pred vnútroštátnym právom členského štátu EÚ 82 <i>Antonín Nesvadba</i>	
Jurisdikčná imunita medzinárodných organizácií 90 <i>Ivan Puškár</i>	
Keď Dávid stretne Goliáša: Vymáhanie úijného práva voči členskému štátu (pohľad jednotlivca) 102 <i>Dušan Sulitka</i>	
Odpovědnost členských států za pochybení soudních orgánů a její reflexe v české legislativě a judikatuře 113 <i>Kristína Špottová</i>	
Nesou členské státy odpovědnost za škodu vzniklou porušením unijního práva i v oblasti daní? 134 <i>Aneta Vondráčková</i>	

Odpořvednost Evropské unie v kontextu soutěžního práva

Helena Bartáková

Masarykova univerzita, Právníká fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Přispěvek je zaměřen na otázku mimosmluvní odpořvednosti Evropské unie v kontextu soutěžního práva. V rámci řízení v soutěžních věcech Komise svojí úřední činností významným způsobem zasahuje do práv jednotlivých podniků i dalších osob, a to nejen vlastním rozhodnutím o uložení pokuty, ale rovněž v souvislosti s rozsáhlými vyšetřovacími pravomocemi při provádění místních šetření či vyžadování informací nezbytných k řízením v soutěžních věcech. Přispěvek se soustřeďuje na judikaturu Soudního dvora Evropské unie týkající se aplikace článku 340 Smlouvy o fungování EU ve vztahu k soutěžním případům.

Keywords in original language

Evropská komise; odpořvednost; judikatura; soutěžní právo; místní šetření.

Abstract

The Article deals with liability of EU Institutions in relation to competition law. In the Competition proceedings the Commission has extensive powers invading the rights of undertakings and other individuals. The Commission not only imposes considerable fines for infringements of competition law, but undertakings might be subjected to dawn raids and they are required to render secret and sensitive documents. The article attempts to cover the case law rules set up by the Court of Justice of the European Union when applying the article 340 of the Treaty on the Functioning of the European Union with respect to the competition law issues.

Keywords

European Commission; Liability; Case Law; Competition Law; Dawn Raid.

1 Úvod

Institut odpovědnosti orgánů veřejné moci za porušení zákona a nahrazení takto způsobené škody je vlastní jak jednotlivým členským státům, tak Evropské Unii (dále též „Unie“) samotné. Tento institut je významným korektivem při výkonu veřejné moci, zejména pak v oblastech, v níž veřejná moc zasahuje do sféry soukromých subjektů poměrně často a citelným způsobem. Takovou oblastí je rovněž ochrana hospodářské soutěže ve smyslu dodržování čl. 101 a 102 Smlouvy o fungování EU (dále též „SFEU“). Pokud je institut náhrady škody způsobené jednotlivci ve své podstatě spíše proklamativní a neúčinný, získává tím veřejná moc větší prostor pro uplatňování „mocenských zásahů“ do sféry jednotlivce, naopak funkční a realizovatelná možnost domoci se náhrady škody vede k důkladnějšímu zvažování, zda je provedení určitého zásahu skutečně nezbytně nutné. Následující článek se proto podrobně zabývá podmínkami uplatnění odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijních předpisů v kontextu ochrany hospodářské soutěže tak, aby bylo možné analyzovat, zda a u jakých zásahů Komise bude dána reálná možnost domoci se náhrady škody.

2 Základy mimosmluvní odpovědnosti orgánů EU

Odpovědnost EU je založena čl. 340 SFEU v němž je upravena jak smluvní, tak mimosmluvní odpovědnost EU. Mimosmluvní odpovědnost zakládá nárok na náhradu škody způsobené orgány EU nebo jejich zaměstnanci při výkonu jejich funkce. Ve své podstatě se tak jedná o zakotvení odpovědnosti způsobené činností EU při výkonu jí svěřených pravomocí. V oblasti správního práva se v podstatě jedná o odpovědnost za rozhodnutí či nesprávný úřední postup orgánů EU nebo jejich zaměstnanců. V podstatě tedy ekvivalent odpovědnosti při výkonu veřejné správy uplatňované v členských státech¹. Jelikož SFEU dále hovoří o tom, že náhrady škody probíhá „v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států.“ Podrobnější úpravu je proto třeba hledat v judikatuře Soudního dvora EU.

¹ V některých státech jako je Česká republika jde o regulaci na zákonné úrovni (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 (notářský řád), v jiných státech, jako například UK, je tato odpovědnost součástí obecné odpovědnosti za protiprávní jednání (tort), srov. CORNFORD, Tom. *Administrative Liability. Annual Report – 2012 – UK. IUS Publicum Network Review* [online]. 2012, no. 3, s. 1–28 [cit. 7. 1. 2016]. Dostupné z: http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/11_12_2012_15_54_Cornford-administrative-liability-2012-report.pdf

Další ideová východiska pro uplatnění těchto nároků je možné najít i v listině základních práv EU, která ve svém čl. 41 zaručuje řádný výkon veřejné správy, jehož součástí je rovněž právo na náhradu škody způsobené výkonem funkcí EU prostřednictvím jejich orgánů a zaměstnanců. Právo na náhradu škody způsobené výkonem veřejné správy v rozporu s právními předpisy lze tedy považovat za jedno z klíčových záruk správného fungování veřejné správy i na unijní úrovni.

Domoci se svého práva na náhradu škody tak mohou poškozené subjekty prostřednictvím žaloby na náhradu škody, jejíž náležitosti upravuje čl. 21 Statutu soudního dvora EU². Žaloba na náhradu škody není ničím podmíněna, přesto však nelze přehlédnout její úzké propojení se žalobním titulem vyplývajícím z čl. 263 SFEU který opravňuje fyzické a právnické osoby napadnout zákonnost aktů (nejen legislativních) orgánů unie, v případě že jsou jí přímo určeny nebo se jí přímo dotýkají. Tento žalobní titul vychází z obdobných podmínek a slouží primárně k ochraně individuálních práv prostřednictvím odstranění protiprávního zásahu, zatímco žaloba na náhradu škody směřuje ke kompenzaci škody, kterou fyzická nebo právnická osoba v důsledku protiprávního zásahu utrpěla. Žaloba na náhradu škody tak v sobě částečně zahrnuje posouzení jednání orgánů unie z pohledu jeho protiprávnosti a dopadu na jednotlivce. Závěry Soudního dvora EU ohledně žalob na zrušení právního aktu unie tak mohou mít své dopady i pro posuzování žalob na náhradu škody.

3 Oprávnění a zásahy Komise v oblasti soutěžního práva

V oblasti ochrany hospodářské soutěže působí Komise jako orgán veřejné správy vykonávající dozor nad dodržováním čl. 101 a 102 SFEU. K plnění této funkce má Komise řadu pravomocí. V první řadě je zahájení správního řízení o porušení těchto článků a ukládání trestů. Dále se jedná o rozsáhlé vyšetřovací pravomoci Komise, tj. právo vyžadovat od soutěžitelů informace a součinnost a v neposlední řadě provádění místních šetření. Tato šetření jsou prováděna a schvalována výlučně v rámci moci výkonné, kdy soudní kontrola může nastoupit až ex post. Šetření na místě jsou prováděna

² Protokol č. 3 o Statutu soudního dvora Evropské unie. Curia [online]. Curia [cit. 7. 1. 2016]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/staut_cons_cs.pdf

na základě rozhodnutí vydaného Komisí, v němž musí být specifikován předmět a účel kontroly, datum, kdy má kontrola začít, dále informace o možných sankcích a možnostech podání žaloby k Soudnímu dvoru.³ Jednotliví zaměstnanci Komise se mohou šetření účastnit pouze na základě písemného zmocnění obdobného obsahu jako u rozhodnutí o provedení kontroly.⁴ Přezkum zákonnosti takového místního šetření se pak odehrává prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí Komise o jeho provedení, kdy je posuzován soulad provedení místního šetření s jeho předmětem a účelem deklarovaným v rozhodnutí. Z poslední rozhodovací praxe Soudního dvora EU lze uvést například případ Deutsche Bahn⁵, kdy Soudní dvůr EU označil postup Komise při provádění místního šetření v obchodních prostorách společnosti Deutsche Bahn za překračující deklarovaný předmět a účel šetření. V podstatě se jednalo o situaci, kdy byli před provedením místního šetření pověřeni pracovníci komise instruováni, aby se kromě dokumentů souvisejících s předmětem a účelem šetření uvedeným v rozhodnutí Komise, zaměřili rovněž na prošetření další stížnosti, kterou Komise obdržela, ale jejíž prověrování již nebylo uvedeno jako předmět a účel místního šetření. Zde tedy podle Soudního dvora EU došlo k jednoznačnému překročení oprávnění Komise, jež byly vymezeny v rozhodnutí a zásahu do práva na obhajobu šetřeného subjektu. Nabízí se tedy úvaha o tom, zda by v tomto případě bylo možné uplatnit nárok na náhradu škody, kterou provedením místního šetření nad rámec rozhodnutí a pověření mohla Komise, resp. její pracovníci způsobit.

V souvislosti se získáváním informací potřebných při řízení, ať už je Komise získává v rámci místních šetření, nebo jsou na její žádost poskytnuty samotnými soutěžiteli, vzniká potřeba chránit některé z těchto informací, neboť

³ Čl. 20 odst. 4 nařízení č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy.

⁴ Čl. 20 odst. 3 nařízení č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy.

⁵ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 18. 6. 2015. *Deutsche Bahn a další proti Evropské komisi* Věc C-583/13 P. *Curia* [online]. Curia [cit. 7. 1. 2015]. Dostupné z: [http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=cs&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252F13&td=%3BALL&pcs=O-or&avg=&page=1&mat=or&jgc=&for=&cid=165732](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=cs&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252F13&td=%3BALL&pcs=O-or&avg=&page=1&mat=or&jgc=&for=&cid=165732)

mají povahu obchodního tajemství nebo jiných důvěrných informací.⁶ Aby mohly být takové informace řádně chráněny, musí o jejich ochranu požádat. O přiznání této ochrany pak rozhoduje sama Komise. Pokud je ochrana udělena pak mohou být dokumenty zpřístupněny třetím osobám, pouze pokud je to skutečně nezbytné pro ochranu práv třetí osoby (například se jedná o významný poklad rozhodnutí, rozhodující dokument pro obhájbu apod.) a sledovaného účelu nelze dosáhnout jiným způsobem, například zpřístupněním nedůvěrné verze dokumenty či shrnutí jeho obsahu.⁷ Zásah do práv jednotlivých soutěžitelů a možnost způsobení významné škody je tak pro oblast ochrany hospodářské soutěže nebezpečím, k němuž musí Komise neustále přihlížet.

4 Podmínky pro přiznání náhrady škody

V okamžiku, kdy má některý subjekt za to, že mu byla způsobena škoda, může podat žalobu na její náhradu k Soudnímu dvoru. V případě těchto žalob je třeba prokázat skutečnost, že došlo ke vzniku škody (prokázat její vznik a výši), že tato škoda vznikla z protiprávního jednání, které je přičitatelné Unii (například rozhodnutí Komise či jiného jejího postupu), a konečně příčinnou souvislost mezi oběma prvky. Otázka přičitatelnosti jednání Unii může činit potíže spíše v rámci oblastí, v nichž byl výkon některých činností svěřen vnitrostátním orgánům členských států, případně v otázce jednání zaměstnanců orgánů Unie. Unii jsou přičitatelná ta „jednání, která inherentně a přímo souvisejí s úkoly svěřenými jejím orgánům“⁸ (v kontextu hospodářské soutěže například jednání zaměstnanců Komise v rámci šetření na místě).

Velmi komplexní z hlediska prokázání je však právě kategorie protiprávnosti. Za prvé se pro konstatování protiprávnosti musí jednat o porušení normy vyšší právní síly, za druhé se musí jednat o porušení závažné a za třetí

⁶ Srov. RODGER, Barry; MACCULLOCH, Angus. *Competition Law and Policy in the European Community and United Kingdom*. 2. vyd. London: Cavendish Publishing, 2001, s. 44. ISBN 1 85941 619 5.

⁷ Oznámení Komise o pravidlech pro přístup do spisu Komise v případech podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES, článků 53, 54 a 57 Dohody o EHP a nařízení Rady (ES) č. 139/2004. *EUR-Lex* [online]. EUR-Lex [cit. 7. 1. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A52005XC1222%2803%29>

⁸ TOMÁŠEK, M.; Týč, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 136. ISBN 978-8087576-53-3.

se musí jednat o porušení práva na ochranu jednotlivce. Soubor těchto podmínek bývá označován jako tzv. Schoppenstedt formule (test)⁹ Ve své podstatě se tak podmínky odpovědnosti za porušení unijního práva pro orgány unie nebo členské státy neliší¹⁰

Požadavek na prokázání závažnosti porušení se objevuje v rozhodnutí Aktien-Zuckerfabrik Schoppenstedt¹¹, kde Soudní dvůr požaduje po žalobci prokázání toho, zda se jednalo o dostatečně „flagrantní“ porušení normy vyšší právní síly. Napadena byla přechodná ustanovení nařízení o regulaci obchodu s cukrovou třtinou pro svůj rozpor s předchozím nařízením a rovněž s čl. 40 Smlouvy o založení EHS, která měla vést ke znevýhodnění žalobce oproti ostatním producentům cukrové třtiny. Podle Soudního dvora EU však v podstatě k žádnému rozporu ani diskriminaci nedošlo.

V otázce posuzování závažnosti porušení unijního práva je rovněž relevantním kritériem míra uvážení, kterou mají orgány unie (například míra správního uvážení Komise při rozhodování o zpřístupnění dokumentů, provedení šetření na místě, vyžadování informací i vlastním rozhodování o případném porušení). V případě Bergaderm totiž Soudní dvůr EU formuluje další premisu, podle níž může být dostatečná závažnost porušení unijního práva dána právě tam, kde je minimální či nulový prostor pro jakékoli uvážení.¹²

⁹ KENT, Penelope. *Law of the European Union*. 4. vyd. Dorset: Pearson Education Limited, 2008, s. 142. ISBN 987-1-4058-3526-8.

¹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 3. 1996. Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další. Věc C-46/93 a C 48/93. Curia [online]. Curia [cit. 7. 1. 2015]. Dostupné z: [http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=or&coq-p=&dates=&lg=&language=cs&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CC-J%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-46%252F93&td=%3BALL&pcs=O-or&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=165732](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=or&coq-p=&dates=&lg=&language=cs&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CC-J%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-46%252F93&td=%3BALL&pcs=O-or&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=165732)

¹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 12. 1971. Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt proti Radě. Věc 5/71. Curia [online]. Curia [cit. 7. 1. 2015]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61971CJ0005&lang1=cs&lang2=EN&type=TEXT&ancre=>

¹² Bod 44 rozsudku Soudního dvora ze dne 4. července 2000. Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA a Jean-Jacques Goupil proti Komisi Evropských společenství. Věc C-352/98 P. Curia [online]. Curia [cit. 7. 1. 2015]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=or&coq-p=&dates=&lg=&language=cs&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-352%252F98&td=%3BALL&pcs=O-or&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=165732>

škoda)¹⁹. Na druhou stranu ovšem žaloba na náhradu škody nemůže směřovat „*ke odstranění právních účinků individuálního právního aktu, který nabyl právní moci a který mohl být žalobcem napaden žalobou na neplatnost.*“²⁰

Žaloba byla úspěšná jen v té části, která směřovala k vymezení předmětu a účelu šetření v rozhodnutí Komise s ohledem na existující podezření, jež mělo být Komisí prověřeno. Toto rozhodnutí je tedy významné z pohledu zabránění tzv. rybářským výpravám, kdy Komise „využívá své pravomoci“ k získávání informací které neodpovídají původnímu odůvodněnému podezření.²¹ Proti způsobu provedení šetření na místě – respektive proti vlastnímu jednání pověřených úředníků tedy žaloba podle čl. 263 nepřichází v úvahu. Takové jednání by bylo možné napadnout jedině v souvislosti s meritorním či procesním rozhodnutím. Žaloby podle čl. 340 tak zde získává významnou úlohu, neboť není podmíněna vydáním konkrétního rozhodnutí a v případě, že dojde ke vzniku škody, je možné se bránit ihned, aniž by bylo nutné vyčkat meritorního rozhodnutí Komise.

6 Meritorní rozhodnutí a uplatnění nároků na náhradu škody

Jedním z případů, které se týkaly přímo vzniku škody v důsledku postupu Komise při uplatňování soutěžního práva řešených Soudním dvorem, byl případ Holcim²². Protiprávní akt Komise představovalo v tomto případě samotné meritorní rozhodnutí, kdy byla společnost Holcim uložena pokuta

¹⁹ Body 132 a 133 rozhodnutí Nexans.

²⁰ TOMÁŠEK, M.; TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 431. ISBN 978-8087576-53-3.

²¹ EZRACHI, Ariel. *EU Competition Law. An Analytical Guide to the Leading Cases*. 4. vyd. Oxford: Hart Publishing, 2014, s. 495. ISBN 978-1-84946-551-9.

²² Rozsudek Tribunálu ze dne 21. 4. 2005. Holcim proti Komisi. Věc T28/03. *Curia* [online]. Curia [cit. 7. 1. 2015]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=cs&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=T-28%252F03&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=165732>. A na něj navazující rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. 4. 2007. Holcim proti Komisi. Věc C-282/05 P. *Curia* [online]. Curia [cit. 7. 1. 2015]. Dostupné z: [http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=cs&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-282%252F05&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=165732](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=cs&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-282%252F05&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=165732)

za účast na zakázané dohodě o rozdělení trhu. Rozhodnutí Komise však bylo v části týkající se společnosti Holcim v rámci soudního přezkumu zrušeno²³. Při posuzování závažnosti pochybení Komise vycházel Tribunál z předchozí judikatury a konstatoval, „že režim právní úpravy, k němuž Soudní dvůr dospěl v oblasti mimosmluvní odpovědnosti Společenství, zohledňuje především složitost situací, které mají být upraveny, obtížnost použití nebo výkladu znění právních předpisů a konkrétněji prostor pro uvážení, kterým disponuje autor napadeného aktu. Rozhodující kritérium pro posouzení porušení práva Společenství jako dostatečně závažného porušení spočívá v tom, že dotýčný orgán Společenství zjevně a závažným způsobem překročí meze své posuzovací pravomoci. Pokud tento orgán disponuje pouze značně sníženým prostorem pro uvážení, či dokonce nedisponuje žádným, pouhé porušení práva Společenství může postačovat k prokázání existence *dostatečně závažného porušení*.“²⁴ Kromě zdůraznění prostoru pro uvážení jako rozhodujícího kritéria zde Tribunál hovoří rovněž o nutnosti přihlédnout ke složitosti situace a obtížnosti výkladu právních předpisů. Právě toto zhodnocení bylo v případě Holcim rozhodným. Tribunál totiž shledal, že pochybení Komise spočívalo v právní kvalifikaci jednání společnosti Holcim (resp. jejích právních předchůdců) na základě zjištěných skutkových okolností, nikoli o pochybení v oblasti ekonomických analýz či v oblasti určování výše pokuty, kde je dán značný prostor pro správní uvážení. Z tohoto pohledu tedy Tribunál uzavřel, že Komise pochybila v prosté aplikaci právního předpisu, kde byl prostor pro uvážení minimální. I přesto však byla žaloba na náhradu škody neúspěšná. Tribunál totiž hodnotil rovněž složitost situace a obtížnost použití či výkladu právních předpisů. Zde Tribunál vyšel z vlastního soudního přezkumu meritorního rozhodnutí Komise, z něhož bylo patrné, že již samotné vyšetřování celého případu bylo mimořádně složité,

²³ Rozsudek Tribunálu ze dne 15. března 2000. Cimenteries CBR a další proti Komisi. Spojené věci T25/95, T26/95, T30/95 až T32/95, T34/95 až T39/95, T42/95 až T46/95, T48/95, T50/95 až T65/95, T68/95 až T71/95, T87/95, T88/95, T103/95 a T104/95. *Curia* [online]. Curia [cit. 7. 1. 2015]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=cs&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=T-25%252F95&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=165732>

²⁴ Bod 87 rozsudku ve věci Holcim.

výklad shromážděných materiálů byl obtížný, neboť nebylo jednoznačné, které podniky se na zakázané dohodě skutečně podílely a které nikoli, neboť se jednalo v zásadě o nepřímé důkazy svědčící o účasti sdružení podniků apod., a v neposlední řadě i obtížnost aplikace právních předpisů (tehdy čl. 81 a násl. Smlouvy o EU dne čl. 101 a násl. SFEU). Ze všech těchto skutečností Tribunál dovodil, že nebyla splněna podmínka závažnosti, tedy že pochybení Komise nelze označit za závažné a flagrantní porušení právních předpisů. V rámci řízení o kasačním opravném prostředku pak Soudní dvůr EU rozsudek Tribunálu potvrdil včetně závěrů o nedostatečné závažnosti pochybení Komise.

Požadavek na posouzení složitosti situace, v níž došlo k pochybení orgánu Unie, se objevuje i v předcházející judikatuře. Například v případě *Corus UK* proti Komisi²⁵, kde se rovněž jednalo o pochybení v soutěžní věci, kdy byla opět nesprávně vyhodnocena účast na zakázané dohodě a v rámci meritorního řízení byla snížena pokuty uložená v původním rozhodnutí komise. Soudní dvůr EU pak konstatoval, že se jednalo o komplexní kartelovou dohodu, jejíž účastníci se ji všemožně snažili utajit a s Komisí v průběhu vyšetřování nespolupracovali. Dále rovněž zmínil obtížnost aplikace soutěžního práva a velkou míru správního uvážení při určování výše pokuty.²⁶ Uvedené okolnosti svědčily o velké složitosti situace a pochybení Komise tak podle Soudního dvora EU nemohlo být považováno za dostatečně závažné, aby bylo možné domáhat se náhrady škody.

Z citovaných judikátů lze tedy pro oblast soutěžního práva dovodit několik závěrů. Za prvé určení výše uložené pokuty je otázkou správního uvážení Komise. Pokud by tedy byla v rámci soudního přezkumu výše pokuty změněna, nebude se jednat o závažné porušení unijního práva. Za druhé pokud by důvodem pro zrušení rozhodnutí Komise bylo pochybení týkající se ekonomických analýz, vymezení relevantního trhu modelů možných dopadů apod., nepůjde o prostou aplikaci právních předpisů a s ohledem na jejich složitost ani zde nebude s velkou pravděpodobností dosaženo

25 Rozsudek Tribunálu ze dne 10. 10. 2001. *Corus UK* proti Komisi. Věc T-171/99. *Curia* [online]. Curia [cit. 7. 1. 2015]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=46263&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=396522>

26 Bod 46 rozsudku ve věci *Corus UK*.

dostatečné úrovně závažnosti pochybení. Konečně při pochybení v právní kvalifikaci zjištěných skutkových okolností tj. v aplikaci soutěžních předpisů, bude záviset na složitosti situace a obtížnosti aplikace právních předpisů. Ovšem tento prostor pro naplnění dostatečné závažnosti může být spíše iluzorním, neboť účastníci zakázaných dohod či podniky zneužívající dominantního postavení se obvykle snaží svoji činnost utajit a rozkrytí skutkových okolností zpravidla nebude jednoduché. Pokud tedy půjde o dokazování postavené na řetězci nepřímých důkazů, nebude možné dostatečnou závažnost porušení dovodit pro složitost situace. V podstatě talk zbývají pouze případy, kdy má Komise dostatek jednoznačných přímých důkazů, naplnění skutkové podstaty je očividné, nevyskytují se žádné aplikační nejasnosti, a přesto dojde k pochybení. Toto porušení unijních předpisů tak bude dostatečně flagrantním a závažným. Drtivá většina pochybení v rámci meritorních rozhodnutí Komise v soutěžních věcech tedy nebude moci být považována za dostatečně závažná, aby mohla založit nárok poškozených podniků na náhradu škody ze strany Unie.

7 Promlčení nároku na náhradu škody

Již zmiňovaný případ *Holcim* je rovněž relevantní z pohledu počítání lhůty pro podání žaloby na náhradu škody. Obecně je nezbytné podat žalobu do 5 let od okamžiku, kdy jsou naplněny všechny podmínky mimosmluvní odpovědnosti unie, tj. dojde k protiprávnímu aktu unie a v příčinné souvislosti s tím vznikne škodlivý následek. Problematickým však nemusí být jen konstatování protiprávnosti aktu, ale rovněž vznik onoho škodlivého následku. Pro počátek běhu promlčecí lhůty totiž není rozhodná subjektivní vědomost poškozeného o naplnění podmínek pro náhradu škody: „*skutečnost, že se žalobce domníval, že ještě nedisponuje všemi poznatky umožňujícími mu prokázat právně dostačujícím způsobem v rámci soudního řízení odpovědnost Společenství, nemůže bránit běhu promlčecí lhůty. Vznikla by tak totiž záměna mezi procesním kritériem týkajícím se počátku promlčecí lhůty a zjištěním existence podmínek odpovědnosti, o čemž může rozhodnout v konečném výsledku pouze soudce, jemuž byl spor*

až společně s meritorním rozhodnutím. Podmínky pro uplatnění odpovědnosti za škodu však budou naplněny jen v některých omezených případech. Pochybení Komise v případě Deutsche Bahn by mohlo podmínky odpovědnosti za škodu naplnit, neboť zde šlo o prosté porušení pravidla, u něhož nebyl dán žádný prostor pro správní uvážení. Šetření na místě bylo nezbytné provádět v souladu s jeho předmětem a účelem stanoveným v rozhodnutí. Skutečnost, že pracovníci Komise obdrželi jiné instrukce a měli za úkol prověřit skutečnosti v předmětu a účelu místního šetření nespécifikované by bylo možné označit jako flagrantní porušení unijního práva. V této oblasti tedy žaloba na náhradu škody své místo nachází.

V otázce možnosti domáhat se náhrady škody způsobené v důsledku nesprávného meritorního rozhodnutí Komise o porušení čl. 101 či 102 SFEU a případném uložení pokuty nebo opatření k nápravě jde již o možnost spíše spekulativní. Považuje-li Soudní dvůr EU složitost případů, aplikační obtížnost a velkou míru správního uvážení za skutečnosti svědčící o tom, že nemůže být naplněna podmínka dostatečné závažnosti porušení unijního práva, pak právě v soutěžních věcech bude velmi obtížné požadovanou závažnost prokázat. Rozkrývání skutkových okolností jednotlivých deliktů je zpravidla vždy velmi složité, nemluvě o aplikačních problémech kombinovaných s ingerencí ekonomických přístupů a konečně samotné určení výše pokuty či konkrétních opatření k nápravě, které je předmětem širokého správního uvážení ze strany Komise. Zde již bude velmi obtížné závažnost prokázat a žaloba na náhradu škody se tak může uplatnit prakticky jen při pochybení v mechanické aplikaci na jednoznačné případy. Na druhou stranu nelze považovat judikaturu Soudního dvora za neopodstatněnou, neboť pochybení, jichž se v takto složitých případech Komise může dopustit, jí v podstatě nemusí být ani známá a Komise může své rozhodnutí vydat, aniž by kdokoli mohl toto pochybení objektivně odhalit a napravit. Snížení tlaku na výkonné orgány Unie tak ve své podstatě vede i ke zvýšení efektivity vymáhání soutěžního práva.

Literature

- CORNFORD, Tom. Administrative Liability. Annual Report – 2012 – UK. *IUS Publicum Network Review* [online]. 2012, no. 3, s. 1–28 [cit. 7. 1. 2016]. Dostupné z: http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/11_12_2012_15_54_Cornford-administrative-liability-2012-report.pdf
- EZRACHI, Ariel. *EU Competition Law. An Analytical Guide to the Leading Cases*. 4. vyd. Oxford: Hart Publishing, 2014, 590 s. ISBN 978-1-84946-551-9.
- KENT, Penelope. *Law of the European Union*. 4. vyd. Dorset: Pearson Education Limited, 2008, 421 s. ISBN 987-1-4058-3526-8.
- TOMÁŠEK, M.; Týč, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Leges, 2013, 496 s. ISBN 978-8087576-53-3.
- TURK, Alexander. *Judicial Review in EU Law*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009, 416 s. ISBN 978 1 84542203 5.
- RODGER, Barry; MACCULLOCH, Angus. *Competition Law and Policy in the European Community and United Kingdom*. 2. vyd. London: Cavendish Publishing, 2001, 312 s. ISBN 1 85941 619 5.
- Protokol č. 3 o Statutu soudního dvora Evropské unie. Curia [online]. Curia [cit. 7. 1. 2016]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/staut_cons_cs.pdf
- Oznámení Komise o pravidlech pro přístup do spisu Komise v případech podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES, článků 53, 54 a 57 Dohody o EHP a nařízení Rady (ES) č. 139/2004. *EUR-Lex* [online]. EUR-Lex [cit. 7. 1. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/AL L/?uri=CELEX%3A52005XC1222%2803%29>
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 18. 6. 2015. Deutsche Bahn a další proti Evropské komisi Věc C-583/13 P.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 3. 1996. Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další. Věc C-46/93 a C48/93.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 12. 1971. Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt proti Radě. Věc 5/71.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 2000. Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA a Jean-Jacques Goupil proti Komisi Evropských společenství. Věc C-352/98 P.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. prosince 2002. Komise Evropských společenství proti Camar Srl a Tico Srl. Věc C-312/00 P.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. října 1989. Dow Benelux NV proti Komisi Evropských společenství. Věc 85/87.

Rozsudek Tribunálu ze dne 14. 11. 2012. Nexans France SAS a Nexans SA proti Evropské komisi. Věc T-135/09.

Rozsudek Tribunálu ze dne 14. 11. 2012. Prysmian SpA a Prysmian Cavi e Sistemi Energia Srl proti Evropské komisi. Věc T-140/09.

Rozsudek Tribunálu ze dne 21. 4. 2005. Holcim proti Komisi. Věc T28/03.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. 4. 2007. Holcim proti Komisi. Věc C-282/05 P.

Rozsudek Tribunálu ze dne 15. března 2000. Cimenteries CBR a další proti Komisi. Spojené věci T25/95, T26/95, T30/95 až T32/95, T34/95 až T39/95, T42/95 až T46/95, T48/95, T50/95 až T65/95, T68/95 až T71/95, T87/95, T88/95, T103/95 a T104/95.

Rozsudek Tribunálu ze dne 10. 10. 2001. Corus UK proti Komisi. Věc T-171/99.

Usnesení Tribunálu ze dne 17. ledna 2001. Autosalone Ispra dei Fratelli Rossi proti Komisi. Věc T124/99.

Nařízení č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy.

Contact – e-mail

170151@mail.muni.cz

Zodpovednosť členského štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva EÚ zo strany vnútroštátnych súdov¹

Radoslav Benko

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta,
Slovenská republika

Abstract in original language

V práve EÚ možno rozlíšiť viaceré režimy všeobecnej zodpovednosti za škodu spôsobenú porušením práva EÚ. S ohľadom na subjekt zodpovedný za porušenie práva EÚ možno rozlíšiť zodpovednosť Európskej únie, zodpovednosť členského štátu a zodpovednosť jednotlivca. Predmetom zamerania príspevku je pohľad na vývoj, právny základ a podmienky vzniku a uplatňovania zodpovednosti členského štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva EÚ zo strany vnútroštátnych súdnych orgánov poslednej inštancie. Príspevok načrtáva problémy, ktoré uznanie členského štátu za zodpovedného za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva EÚ zo strany súdu poslednej inštancie prináša a zamýšľa sa nad procesnými podmienkami uplatňovania nároku na náhradu škody spôsobenej súdom poslednej inštancie porušením práva EÚ v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Keywords in original language

Zodpovednostný režim EÚ; zodpovednosť za škodu spôsobenú vnútroštátnym súdom poslednej inštancie za porušenie práva EÚ; princíp právnej istoty; princíp *res iudicata*; procesná autonómia členských štátov; procesné podmienky uplatnenia zodpovednosti za škodu spôsobenú porušením práva EÚ v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Abstract

Several regimes of general responsibility for damage caused by the breach of the EU law can be distinguished within the EU law. With respect to

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-0823-11 „Regionalizmus a jeho prínos pre všeobecné medzinárodné právo“.

the subject responsible for the breach of the EU law one can distinguish the responsibility of the European Union, the responsibility of the member states and the responsibility of the individuals. The paper focuses on the evolvement, the legal basis and the conditions for establishment and application of the responsibility of the member state for the damage caused to individuals by the breach of the EU law by the member states' courts of the last instance. The paper outlines problems, which the recognition of the member state to held responsibility for damage caused to individual by the breach of the EU law by the last instance court bears and debates on the procedural conditions of the application of the responsibility caused by the court of last instance by the breach of the EU law in the legal order of the Slovak republic.

Keywords

Responsibility Regime of the EU; Responsibility for Damage Caused by the Member State's Last Instance Court by the Breach of the EU Law; Principle of Legal Certainty; Principle of *res iudicata*; Procedural Autonomy of the Member States; Procedural Conditions for the Application of the Responsibility for the Breach of EU Law in the Legal Order of the Slovak Republic.

1 Úvod

V medzinárodných vzťahoch obdobne ako aj v iných spoločenských vzťahoch, porušenie právneho záujmu jedného právneho subjektu iným právnym subjektom zakladá zodpovednosť a to v rozličných formách v závislosti od konkrétneho právneho systému.² V súčasnosti možno zodpovednosť vnímať aj ako všeobecný princíp medzinárodného práva, sprievodný jav existencie jeho hmotnoprávných noriem a predpokladu, že konania či opomenutia konat' možno označiť za protiprávne odkazom na pravidlá zakladajúce práva a povinnosti. V skratke, právna úprava zodpovednosti sa zaoberá podmienkami a dôsledkami protiprávných aktov a predovšetkým náhradou nimi spôsobenej škody.³

2 BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*. Fourth Edition. Oxford: Clarendon Press, 1990, s. 432.

3 *Ibidem*, s. 433.

Stály dvor medzinárodnej spravodlivosti vo svojom rozsudku vo veci *Chorzów Factory (Jurisdiction)*⁴ uviedol: „*Je princípom medzinárodného práva, že s porušením zväzku sa spája povinnosť uskutočniť reparáciu v primeranej forme. Reparácia je preto nevyhnutný doplnok zlyhania povinnosti uplatňovať dohovor a nie je nevyhnutné, aby to bolo výslovne uvedené v samotnom dohovore.*“

Zmluva o založení Európskeho (hospodárskeho) spoločenstva (ďalej len „E(H)S“) neobsahovala osobitné ustanovenia o zodpovednosti členských štátov za škodu spôsobenú jednotlivcom porušením práva E(H)S. Predmetom úpravy bola len zodpovednosť E(H)S, resp. jeho zamestnancov, za porušenie komunitárneho práva. Keďže zmluva o založení E(H)S neobsahovala, a ani v súčasnosti zmluvy, na ktorých stojí Európska únia (ďalej len „EÚ“) neobsahujú, ustanovenia výslovne a presne upravujúce podmienky vzniku a dôsledky zodpovednosti za porušenie komunitárneho práva zo strany členských štátov, prináležalo Súdnemu dvoru, aby pri výkone svojej právomoci zabezpečovať dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmlúv rozhodol o takejto otázke podľa všeobecne prijatých metód výkladu a hlavne s využitím základných zásad komunitárneho právneho systému a prípadne všeobecných zásad spoločných pre právne poriadky členských štátov.⁵ Zodpovednosť členských štátov voči jednotlivcom za porušenie komunitárneho práva (nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, práva EÚ) je produktom judikatúry Súdneho dvora. Súdny dvor od 60-tych rokov minulého storočia⁶ signalizoval, že členský štát porušujúci komunitárne

⁴ Rozsudok Stáleho dvora medzinárodnej spravodlivosti z 26. júla 1927 vo veci *Chorzów Factory (Jurisdiction)*, Collection of judgments, Series A. - no. 9, s. 21.

⁵ Pozri: Rozsudok *Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd a iní*, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 27.

⁶ Pozri: Rozsudok *Jean-E. Humblet proti Belgickému kráľovstvu*, 6/60, EU:C:1960:48; Rozsudok *Komisia Európskych spoločenstiev proti Talianskej republike*, 39/72, EU:C:1973:13; Rozsudok *Carmine Antonio Russo proti Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA)*, 60/75, EU:C:1976:9, body 8-9; Rozsudok *Granaria BV proti Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, 101/78, EU:C:1979:38, bod 14; Rozsudok *Roussel Laboratoria BV a iní proti Holandskému kráľovstvu*, 181/82, EU:C:1983:352. Tradičný prístup Súdneho dvora voči prostriedkom nápravy bol uzatvorený vyhlásením, učeným v rozsudku vo veci *Rewe v. Hauptzollamt Kiel* v roku 1981, že Zmluva o založení EHS „nezamýšľala vytvárať nové prostriedky nápravy“ (*Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH a Rewe-Markt Steffen proti Hauptzollamt Kiel*, 158/80, EU:C:1981:163, bod 44). Bližšie pozri: TRIDIMAS, T. Member State Liability in Damages for Breach of Community Law: An Assessment of the Case Law. In BEATSON, J.; TRIDIMAS, T. (ed.). *New Directions in European Public Law*. Oxford: Hart Publishing, 1998, s. 12.

právo má nie len povinnosť ukončiť porušovanie komunitárneho práva, ale rovnako aj nahradit' tým spôsobenú škodu.⁷

Súdny dvor však zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením komunitárneho práva ako osobitný prostriedok nápravy (kompenzácie) výslovne uznal za imanentnú súčasť komunitárneho práva až vo svojom rozhodnutí v spojených veciach *Franco v. a Bonifaci*.⁸ V okolnostiach prejednávaneho prípadu Súdny dvor požadoval uplatnenie tejto zodpovednosti v prípade, ak štát neimplementoval smernicu priznávajúcu jednotlivcovi určité právo a smernica nespĺňala podmienky pre priamy účinok, pričom vnútroštátne právo neumožňovalo iným spôsobom (prostredníctvom nepriameho účinku) zabezpečiť svoju zlučiteľnosť s neimplementovanou smernicou. V tomto kontexte princíp zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením komunitárneho práva predstavuje subsidiárny a komplementárny prostriedok efektívneho presadenia komunitárneho práva. Princíp zodpovednosti štátu za škodu tak predstavuje náhradný prostriedok presadenia práv jednotlivca priznaných mu právom Spoločenstva (Únie).⁹ Konanie o náhradu škody je z povahy veci až konaním následným, k zahájeniu ktorého dochádza spravidla až potom, čo sa jednotlivec nedomohol práva, ktorého sa domáha, priamo.¹⁰ Súdny dvor v spojených veciach *Franco v. a Bonifaci* požadoval uplatnenie zodpovednosti za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením komunitárneho práva zo strany zákonodarného orgánu, ktorého sa dopustí tým, že neimplementuje riadne a včas smernicu. Okrem požiadavky (princípu) efektivity komunitárneho práva Súdny dvor princíp zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením komunitárneho práva založil aj na povinnosti lojálnej spolupráce (čl. 5 ZEHS, neskôr čl. 10 ZES, teraz čl. 4 ods. 3 ZEÚ).

Na existenciu uvedeneho princípu ako princípu všeobecnej zodpovednosti štátu Súdny dvor poukázal v rozhodnutí v spojených veciach *Brasserie*

⁷ Porovnaj: TICHÝ, L.; ARNOLD, R.; SVOBODA, P.; ZEMÁNEK, J.; KRÁL, R. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 309.

⁸ Rozsudok *Andrea Franco v. a Danila Bonifaci a iní proti Talianskej republike*, C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428.

⁹ TICHÝ, L.; ARNOLD, R.; SVOBODA, P.; ZEMÁNEK, J.; KRÁL, R. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 310.

¹⁰ BOBEK, M.; BRÍZA, P.; KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 329.

du *Pêcheur a Factortame Ltd a iní*.¹¹ V bode 32 uvedeného rozsudku Súdny dvor uvádza: „...táto zásada platí pre každý prípad porušenia práva Spoločenstva členským štátom, a to bez ohľadu na to, ktorý orgán členského štátu si konaním alebo opomenutím nesplnil povinnosť.“ Súdny dvor rovnako uviedol, že povinnosť nahradit' škodu spôsobenú jednotlivcom porušením práva Spoločenstva nemôže závisieť od vnútroštátnych pravidiel rozdelenia právomocí medzi ústavnými orgánmi (bod 33 rozsudku).¹² Súdny dvor tak otvoril možnosť uznania práva jednotlivca na kompenzáciu proti štátu aj za porušenie komunitárneho práva zo strany vnútroštátnych súdnych orgánov. Súdny dvor v rozhodnutí vo veci *Brasserie du Pêcheur a Factortame Ltd a iní* zasadil princíp zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením komunitárneho práva do kontextu ustanovenia požadujúcom zodpovednosť Spoločenstva nahradit' škody spôsobené jednotlivcom jeho orgánmi alebo pracovníkmi pri výkone ich funkcií (čl. 288 ZES, teraz čl. 340 ZFEÚ). Príslušný článok túto zodpovednosť výslovne zakladá na zásadách spoločných pre právne poriadky členských štátov. V rozhodnutí v spojených veciach *Brasserie du Pêcheur a Factortame Ltd a iní* Súdny dvor poukázal na podmienky, za splnenia ktorých sa jednotlivci môžu dovolávať náhrady škody voči štátu vychádzajúc z podmienok zodpovednosti stanovených pre prípady porušenia komunitárneho práva zo strany orgánov Spoločenstva.

Súdny dvor výslovne uznal, že princíp zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením komunitárneho práva sa vzťahuje aj na konanie vnútroštátnych súdov a to konkrétne súdov poslednej inštancie v rozhodnutí vo veci *Gerhard Köbler proti Rakúskej republike*.¹³ Súdny dvor odmietol argumenty vlád členských štátov, ktoré namietali aplikáciu princípu zodpovednosti štátu aj na konanie súdov poslednej inštancie argumentujúc princípom právnej istoty, princípom *res iudicata*, nezávislosťou súdnej moci, ako aj absenciou kompetentného súdneho orgánu rozhodovať o prípadoch porušenia práva zo strany súdnych orgánov poslednej inštancie. Vo vzťahu

¹¹ Rozsudok *Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd a iní*, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79.

¹² Neskôr Súdny dvor judikoval, že zodpovednosť v prípade federálnych štátov nesie štát aj za porušenia komunitárneho práva zo strany iných ako federálnych autorít a v prípade unitárnych štátov aj za konanie autonómnych územných jednotiek, alebo orgánov verejného práva.

¹³ Rozsudok *Gerhard Köbler proti Republik Österreich*, C-224/01, EU:C:2003:513.

k princípu *res iudicata* Súdny dvor v rozsudku uvádza: „*Uznanie zásady zodpovednosti štátu za rozhodnutia súdov najvyššieho stupňa... právoplatnosť... rozhodnutia nespochybňuje. Konanie na určenie zodpovednosti štátu nemá nevyhnutne ten istý predmet a tých istých účastníkov konania ako konanie, ktoré viedlo k právoplatnému rozhodnutiu. Ak má totiž žalobca vo svojej žalobe o zodpovednosť štátu úspech, tak dosiahne jeho odsúdenie na náhradu vzniknutej škody, ale nie nevyhnutne aj zrušenie právoplatnosti súdneho rozhodnutia, ktoré ku škode viedlo. V každom prípade právnemu poriadku Spoločenstva vlastná zásada zodpovednosti štátu vyžaduje takeúto náhradu škody, nie však zmenu súdneho rozhodnutia, v dôsledku ktorého škoda vznikla.*“¹⁴

2 Právny základ pre uznanie zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú súdom poslednej inštancie porušením práva EÚ

Pri stanovení zodpovednosti súdov poslednej inštancie za porušenie práva EÚ Súdny dvor vychádzal z viacerých prameňov práva a to tak medzinárodného verejného práva, komunitárneho práva (práva EÚ) ako aj vnútroštátneho práva členských štátov. Súdny dvor v bode 32 rozsudku uviedol: „*V medzinárodnom práve verejnom sa štát, ktorému vznikne zodpovednosť za porušenie medzinárodného záväzku, posudzuje ako jeden celok bez toho, aby bolo rozlišované, či porušenie, na základe ktorého vznikla škoda, možno pripísať zákonodarnej, súdnej či vykonavej moci. To isté musí o to viac platiť v právnom poriadku Spoločenstva, keďže všetky orgány štátu... musia pri plnení ich úloh rešpektovať normy stanovené právom Spoločenstva, ktoré priamo upravujú postavenie jednotlivca.*“ Súdny dvor pri uznaní zodpovednosti súdov poslednej inštancie za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením komunitárneho práva vychádzal aj z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. V bode 49 rozsudku Súdny dvor uviedol: „...*aj Európsky súd pre ľudské práva môže najmä podľa článku 41 EDĽP zaviazať štát, ktorý porušil základné práva, na náhradu škody poškodenej strane. Podľa ustálenej judikatúry tohto súdu možno náhradu škody priznať aj vtedy, ak porušenie spočíva na rozhodnutí vnútroštátneho súdu najvyššieho stupňa (pozri ESĽP, rozsudok z 21. marca 2000, Dulaurans/Frankreich, zatiaľ neuverejnený).*“

Pokiaľ ide o pramene komunitárneho práva, Súdny dvor odôvodnil princípu zodpovednosti súdov poslednej inštancie princípom efektivity komunitárneho práva a úpravou konania o prejudiciálnej otázke. Podľa Súdneho

¹⁴ Rozsudok Gerhard Köbler proti Republik Österreich, EU:C:2003:513, bod 39.

dvora by plná účinnosť ustanovení práva Spoločenstva, ktoré priznávajú práva jednotlivcom, a ochrana týchto práv boli ohrozené, ak s prihliadnutím na rozhodujúcu úlohu, ktorú zohráva súdna moc pri ochrane práv prislúchajúcich jednotlivcovi na základe ustanovení práva Spoločenstva, by jednotlivec za určitých podmienok nemohol získať nijaké odškodnenie v prípade porušenia jeho práv v dôsledku porušenia práva Spoločenstva, ktoré sa zakladá na rozhodnutí súdu členského štátu najvyššieho stupňa.¹⁵ Podľa Súdneho dvora súd najvyššieho stupňa predstavuje v súlade s jeho pomenovaním poslednú inštanciu, pred ktorou môže jednotlivec uplatniť práva, ktoré mu prislúchajú na základe práva Spoločenstva a keďže porušenie týchto práv v dôsledku právoplatného rozhodnutia takého súdu spravidla nemožno napraviť, nie je možné jednotlivcovi odňať oprávnenie uplatniť voči štátu zodpovednostné nároky, aby týmto spôsobom získal súdnu ochranu svojich práv.¹⁶ Vo vzťahu ku konaniu o prejudiciálnej otázke Súdny dvor poukázal na povinnosť súdu, proti ktorého rozhodnutiu už nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, obrátiť sa podľa článku 234 ods. 3 ZES (teraz čl. 267 ods. 3 ZFEÚ) s prejudiciálnou otázkou na Súdny dvor a tým zabrániť porušeniu práv, ktoré právo Spoločenstva priznáva jednotlivcovi.¹⁷

Pri uznaní zodpovednosti súdov poslednej inštancie za škody spôsobené porušením komunitárneho práva Súdny dvor napokon odkázal aj na vnútroštátnu úpravu členských štátov. V bode 48 rozsudku Súdny dvor uviedol: „Uplatňovanie zásady zodpovednosti štátu za súdne rozhodnutia je totiž, ako uviedol generálny advokát v bodoch 77 až 82 svojich návrhov, takým alebo onakým spôsobom väčšine členských štátov známa, hoci aj za reštriktívnych a odlišných podmienok.“

3 Podmienky vzniku zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú súdom poslednej inštancie porušením práva EÚ

Súdny dvor v rozsudku vo veci *Köbler*¹⁸ poukázal, že podmienky zodpovednosti štátu za rozhodnutie súdu poslednej inštancie sú tie isté ako v prípade zodpovednosti iných orgánov štátu. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho

¹⁵ Rozsudok Gerhard Köbler proti Republik Österreich, EU:C:2003:513, bod 33.

¹⁶ Rozsudok Gerhard Köbler proti Republik Österreich, EU:C:2003:513, bod 34.

¹⁷ Rozsudok Gerhard Köbler proti Republik Österreich, EU:C:2003:513, bod 35.

¹⁸ Rozsudok Gerhard Köbler proti Republik Österreich, EU:C:2003:513, body 51–53.

dvora¹⁹ musí členský štát nahradiť škody, ktoré vznikli jednotlivcovi v dôsledku porušenia práva Spoločenstva, ak sú splnené tri podmienky: účel porušenej právnej normy spočíva v priznaní práv jednotlivcovi, porušenie je dostatočne závažné a medzi porušením povinnosti štátu a škodou, ktorá vznikla poškodeným stranám, je priama príčinná súvislosť. V rozsudku vo veci *Köbler*²⁰ Súdny dvor skonštatoval, že rovnaké podmienky sa majú uplatniť aj pre zodpovednosť štátu za škodu, ktorá jednotlivcovi vznikla v dôsledku rozhodnutia vnútroštátneho súdu najvyššieho stupňa. Pri skúmaní podmienky dostatočnej závažnosti však Súdny dvor požaduje zohľadniť osobitosti sudcovskej funkcie a legitímne požiadavky právnej istoty. Podľa Súdneho dvora členský štát zodpovedá za rozhodnutia súdov najvyššej inštancie len vo výnimočnom prípade, kedy sa súd dopustil „zjavného porušenia platného práva“. Pre označenie druhej podmienky zodpovednosti štátu za rozhodnutie súdu poslednej inštancie Súdny dvor v rozsudku vo veci *Köbler* použil inú rétoriku ako vo svojej predchádzajúcej judikatúre, použil označenie – „zjavné porušenie práva“ (*angl.* „manifest infringement“) oproti „dostatočne závažnému porušeniu práva“ (*angl.* „sufficiently serious breach“). Táto terminologická odlišnosť však neznamená, že by sa na zodpovednosť za akty súdnej moci mali uplatňovať menej prísne podmienky ako je tomu v prípade zodpovednosti za akty moci zákonodarnej alebo výkonnej. Podľa Súdneho dvora²¹ pri skúmaní splnenia podmienky „zjavného porušenia práva“ musí vnútroštátny súd, ktorý rozhoduje o žalobe o náhradu škody, vziať do úvahy všetky aspekty konkrétneho prípadu, ku ktorým patria miera jednoznačnosti a presnosti porušeného predpisu, úmysel vzťahujúci sa na porušenie, ospravedlniteľnosť pochybenia, prípadne zaujatie stanoviska inštitúcie Spoločenstva ako aj porušenie povinnosti príslušného súdu podať návrh na začatie prejudiciálneho konania. Porušenie práva ES (EÚ) je v každom prípade zjavné, a teda dostatočne závažné, keď je dané rozhodnutie v zjavnom rozpore s príslušnou judikatúrou Súdneho dvora. Súdny

¹⁹ Pozri, napr.: Rozsudok *Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a iní*, C-46/93 a C-48/93, EU:Č:1996:79, bod 51; Rozsudok *Norbrook Laboratories Ltd proti Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, C-127/95, EU:Č:1998:151, bod 107; Rozsudok *Salomone Haim proti Kassenärztliche Vereinigung Nordrhein*, C-424/97, EU:Č:2000:357, bod 36.

²⁰ Rozsudok *Gerhard Köbler proti Republik Österreich*, EU:Č:2003:513, body 51–53.

²¹ Rozsudok *Gerhard Köbler proti Republik Österreich*, EU:Č:2003:513, bod 55–56.

dvor vo veci *Köbler* pri vymedzení predpokladov splnenia druhej podmienky vzniku zodpovednosti (existencie „zjavného porušenia práva“) odkázal na svoju predchádzajúcu judikatúru. K týmto predpokladom však pridal ešte jeden ďalší predpoklad a to nepredloženie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru. Vymedzené podmienky vzniku zodpovednosti vnútroštátnych súdov poslednej inštancie za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením komunitárneho (únijného) práva sú podľa Súdneho dvora nevyhnutné a zároveň postačujúce pre vznik nároku na náhradu škody jednotlivca. Zároveň však nevyklučujú zodpovednosť štátu podľa vnútroštátneho práva za menej prísnych podmienok.²²

Podľa judikatúry Súdneho dvora medzi podmienky zodpovednosti členského štátu za škodu spôsobenú porušením práva Únie nepatrí jednak ani zavinenie nakoľko táto zodpovednosť je objektívna (úmysel alebo nedbanlivosť, t.j. zavinenie, predstavuje len jeden z predpokladov splnenia podmienky existencie dostatočne závažného, resp. zjavného, porušenia práva EÚ) a jednak ani existencia predchádzajúceho rozhodnutia Súdneho dvora konštatujúceho nesplnenie povinnosti (existencia takéhoto rozhodnutia Súdneho dvora je opäť len jedným z predpokladov, nie nevyhnutným, na overenie, či podmienka danosti dostatočne závažného, resp. zjavného, porušenia práva Únie je alebo nie je splnená).²³

Podľa Súdneho dvora²⁴ zodpovednosť súdu poslednej inštancie za škodu spôsobenú porušením práva EÚ nemožno vylúčiť z dôvodu, že predmetné porušenie bolo spôsobené interpretáciou právnych pravidiel alebo posúdením skutkových okolností alebo dôkazov zo strany tohto súdu, nakoľko porušenie práva EÚ zo strany súdneho orgánu možno subsumovať práve pod tieto nevyhnutné predpoklady sudcovskej činnosti. Rovnako tak nemožno vznik zodpovednosti súdu poslednej inštancie za porušenie práva

²² Rozsudok Gerhard Köbler proti Republik Österreich, EU:C:2003:513, bod 57; Rozsudok Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a iní, EU:C:1996:79, bod 66.

²³ Rozsudok Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a iní, EU:C:1996:79, body 93-96.

²⁴ Pozri, napr.: Rozsudok Traghetti del Mediterraneo SpA proti Talianskej republike, C-173/03, EU:C:2006:391, bod 46.

EÚ obmedziť len na prípady úmyselného protiprávneho konania alebo hrubej nedbanlivosti sudcu.

Zatiaľ čo podmienky vzniku nároku na náhradu škodu spôsobenej jednotlivcovi porušením komunitárneho (únijného) práva zo strany vnútroštátneho súdu posledného stupňa určuje judikatúra Súdneho dvora, určenie súdu príslušného na poskytnutie ochrany právu na náhradu škody ako aj určenie procesnoprávných podmienok a predpokladov jeho uplatnenia spadá do právomoci členských štátov (princíp procesnej autonómie členských štátov).²⁵

4 Procesné aspekty uplatnenia nároku na náhradu škody spôsobenej porušením práva Únie

Súčasný stav práva EÚ charakterizuje, že aj keď právo EÚ priamo priznáva určité práva jednotlivcom, vo väčšine prípadov právo EÚ neobsahuje procesnú úpravu vzťahujúcu sa na uplatnenie týchto práv.²⁶ Podľa judikatúry Súdneho dvora²⁷ v prípade neexistencie právnej úpravy Únie v danej oblasti prináleží vnútroštátnemu právnemu poriadku každého členského štátu, aby určil súdy príslušné poskytnúť ochranu právam vyplývajúcich z práva Únie a upravil procesné podmienky žalôb zameraných na zabezpečenie ich ochrany (princíp procesnej autonómie členských štátov). Procesné podmienky uplatnenia nárokov vyplývajúcich z priameho účinku a zodpovednosti za škodu spravidla nie sú upravené právom Únie a preto je potrebné uplatniť vnútroštátne procesné právo.²⁸ Súdny dvor však zároveň požaduje, aby vnútroštátne procesnoprávne predpisy upravujúce vecne a miestne príslušné súdy a procesné náležitosti, podmienky, či predpoklady žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré pre jednotlivca vyplývajú z práva Únie,

²⁵ Pozri: Rozsudok Gerhard Köbler proti Republik Österreich, EU:C:2003:513, bod 59; Rozsudok Amministrazione delle Finanze dello Stato proti Simmenthal SpA, 106/77, EU:C:1978:49, body 22-23; Rozsudok The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a i., C-213/89, EU:C:1990:257, body 20-21.

²⁶ Porovnaj: MAZÁK, J.; JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Učebnica občianskeho procesného práva*. Bratislava: IURIS LIBRI, 2012, s. 43.

²⁷ Pozri, napr.: Rozsudok Rewe-Zentralfinanz eG a Rewe-Zentral AG proti Landwirtschaftskammer für das Saarland, 33/76, EU:C:1976:188; Rozsudok Joan Cuadrench Moré proti Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, C-139/11, EU:C:2012:741, bod 25; Rozsudok Günter Fuß proti Stadt Halle, C429/09, EU:C:2010:717, bod 72.

²⁸ TICHÝ, L.; ARNOLD, R.; SVOBODA, P.; ZEMÁNEK, J.; KRÁL, R. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 313.

rešpektovali zásady efektivity a ekvivalencie. Podľa zásady ekvivalencie procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcich súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie, nesmú byť menej výhodné ako procesné podmienky vzťahujúce sa na obdobné žaloby vnútroštátnej povahy.²⁹ Zásada ekvivalencie napríklad, podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora,³⁰ vyžaduje, aby sa všetky pravidlá, ktoré sa uplatňujú na opravné prostriedky, uplatňovali bez rozdielu na opravné prostriedky založené na porušení práva Únie a na podobné opravné prostriedky založené na porušení vnútroštátneho práva. Podľa zásady efektivity procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcich súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie, nesmú viesť k praktickej nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu výkonu práv priznaných právom Únie.³¹ Podľa Súdneho dvora³² otázka, či vnútroštátne procesné ustanovenie vedie k nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu výkonu práv osôb podliehajúcich súdnej právomoci priznaných právnym poriadkom Únie, sa musí skúmať s prihliadnutím na postavenie tohto ustanovenia v celom konaní, jeho priebehu a jeho osobitostiach na rôznych vnútroštátnych súdoch. Z tohto hľadiska je potrebné v prípade potreby vziať do úvahy zásady, ktoré sú základom vnútroštátneho súdneho systému, akými sú ochrana práva na obranu, zásada právnej istoty a riadneho priebehu konania.

²⁹ Pozri, napr.: Rozsudok J. van der Weerd a iní, H. de Rooy sr. a H. de Rooy jr., Maatschap H. en J. van 't Oever a iní a B. J. van Middendorp proti Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, spojené veci C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 28.

³⁰ Pozri, napr.: Rozsudok Office national des pensions proti Emilienne Jonkman a Hélène Vercheval a Noëlle Permesaen proti Office national des pensions, C-231/06, C-232/06, C-233/06, EU:C:2007:373, bod 36; Rozsudok B.S. Levez proti T.H. Jennings (Harlow Pools) Ltd., C326/96, EU:C:1998:577, bod 41; Rozsudok Shirley Preston a i. proti Wolverhampton Healthcare NHS Trust a i. a Dorothy Fletcher a i. proti Midland Bank plc, C78/98, EU:C:2000:247, bod 55; Rozsudok i-21 Germany GmbH a Arcor AG&Co. KG proti Bundesrepublik Deutschland, C392/04 a C422/04, EU:C:2006:586, bod 62, Rozsudok Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL proti Administración del Estado, C-118/08, EU:C:2010:39, bod 33.

³¹ Pozri, napr.: Rozsudok zo 14. decembra 1995, Jeroen van Schijndel a Johannes Nicolaas Cornelis van Veen proti Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten, C430/93 a C431/93, EU:C:1995:441, bod 17; Rozsudok Komisia Európskych spoločenstiev proti Talianskej republike, C129/00, EU:C:2003:656, bod 25.

³² Pozri, napr.: Rozsudok J. van der Weerd a iní, H. de Rooy sr. a H. de Rooy jr., Maatschap H. en J. van 't Oever a iní a B. J. van Middendorp proti Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, spojené veci C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 33; Rozsudok Peterbroeck, Van Campenhout&Cie SCS proti Belgickému kráľovstvu, C312/93, EU:C:1995:437, bod 14.

5 Ústavnoprávne implikácie uznania zodpovednosti vnútroštátnych súdov poslednej inštancie za škodu spôsobenú porušením práva EÚ

Rozsudok Súdneho dvora vo veci *Köbler* otvára viaceré ústavnoprávne otázky. Súdny dvor uznaním práva na náhradu škody aktom súdu poslednej inštancie v dôsledku porušenia práva EÚ vytvára právny prostriedok nápravy porušenia povinnosti súdu poslednej inštancie predložiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku podľa čl. 267 ods. 3 ZFEÚ (bývalý článok 234 ods. 3 ZES). Nakoľko je to Súdny dvor kto má posledné slovo pri determinovaní, či porušenie práva EÚ zo strany vnútroštátneho súdu poslednej inštancie je „zjavné“, vzájomný vzťah medzi Súdny dvorom a vnútroštátnymi súdmi poslednej inštancie založený prostredníctvom konania o prejudiciálnej otázke na vzájomnej spolupráci pri výklade a uplatňovaní práva EÚ sa dostáva do pozície vzťahu založenom do určitej miery na hierarchickom postavení.³³ Rozsudok Súdneho dvora vo veci *Köbler* otvára otázku, či vzťah medzi Súdny dvorom a vnútroštátnymi súdmi poslednej inštancie je vzťahom založenom na vzájomnej kooperácii alebo vzťahom založenom na hierarchickom usporiadaní s nadradeným postavením Súdneho dvora.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci *Köbler* rovnako otvára otázku „rozptylenia“ súdnej moci na vnútroštátnej úrovni. Jednak, rozhodovanie vnútroštátnych súdov poslednej inštancie nemožno vo svetle rozsudku vo veci *Köbler* vnímať ako posledný stupeň rozhodovania o určitom spore, a taktiež, posilňuje sa postavenie nižších vnútroštátnych súdov voči vyšším súdom nakoľko sa pripúšťa, aby o náhrade škody spôsobenej súdom vyššej inštancie rozhodoval súd na nižšom stupni vnútroštátnej súdnej hierarchie.³⁴ Rovnako, žaloba o náhradu škodu môže byť v prvom stupni prejednávaná súdom nižšieho stupňa, ale na základe podania opravných prostriedkov voči rozhodnutiam nižších súdov sa môže dostať pred ten istý súd, ktorého rozhodnutie spôsobilo škodu. Právomoc súdov poslednej inštancie posudzovať prípady náhrady škody voči ich vlastným predchádzajúcim rozhodnutiam vyvoláva otázku zlučiteľnosti s čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných

³³ Pozri: TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 525.

³⁴ *Ibidem*, s. 525.

slobôd³⁵ a čl. 47 ods. 2 Charty základných práv EÚ,³⁶ ktoré zakotvujú právo na spravodlivý proces, ktorého súčasťou je aj právo na nezávislý a nestranný súd. Problematickým pri uplatnení zodpovednosti za škodu spôsobenú súdom poslednej inštancie za porušenie práva EÚ sa rovnako javí byť aj preukázanie splnenia podmienky, že porušenie práva EÚ zo strany vnútroštátneho súdu poslednej inštancie je zjavné. V akých prípadoch sa môže súd poslednej inštancie dopustiť zjavného porušenia práva EÚ? Zodpovednosť za škodu spôsobenú vnútroštátnym súdom poslednej inštancie prichádza do úvahy v prípadoch, (1) ak súd pochybí pri uplatnení jasného ustanovenia práva EÚ, alebo (2) ak sa nepridrža existujúcej judikatúry Súdneho dvora, alebo (3) ak ustanovenie práva EÚ nie je jasné (jednoznačné) a neexistuje k nemu ani judikatúra Súdneho dvora, tak v prípade, ak nepredloží Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku a napokon, (4) ak sa vnútroštátny súd dopustí zjavného pochybenia pri aplikácii právnych záverov rozhodnutia Súdneho dvora v konaní o prejudiciálnej otázke na skutkové okolnosti prejednávaneho prípadu. Jednotlivec tak má možnosť dovolávať sa náhrady škody spôsobenej vnútroštátnym súdom poslednej inštancie vtedy, ak preukáže, že príslušné ustanovenie práva EÚ, ktoré priznáva jednotlivcovi určité právo, je tak jednoznačne zjavné, jasné, že vnútroštátny súd poslednej inštancie ho mal aplikovať bez nutnosti predloženia prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru (prípadne, že k určitému ustanoveniu práva Únie existuje jednoznačne jasná judikatúra), alebo v prípade, ak by zo strany vnútroštátneho súdu malo dôjsť k predloženiu prejudiciálnej otázky, ak preukáže, že Súdny dvor by potvrdil možnosť jednotlivca v skutkových okolnostiach prejednávaneho prípadu dovolávať sa príslušných ustanovení práva EÚ priznávajúcich jednotlivcovi určité právo. Jednotlivec by pritom musel preukázať, nie len že v prípade polozenia prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru by na ňu Súdny dvor odpovedal tak, že by potvrdil priznanie príslušným ustanovením práva EÚ individuálneho práva pre jednotlivca, ale rovnako by musel preukázať, že odpoveď Súdneho dvora by v danom prípade neponechávala žiaden priestor pre voľné uváženie zo strany vnútroštátneho súdu, pokiaľ ide

³⁵ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaný v Ríme, 4. 11. 1950, členmi Rady Európy v znení ustanovení Dodatočných protokolov. Publikovaný v zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 209/1992 Zb.

³⁶ Charta základných práv Európskej únie. *Ú. v. EÚ C 326*, 26. 10. 2012, s. 391 – 407.

o aplikovanie právnych záverov Súdneho dvora vyslovených v jeho rozhodnutí o prejudiciálnej otázke, na okolnosti konania vo veci samej pred príslušným vnútroštátnym súdom. Táto požiadavka značne limituje možnosť jednotlivca domôcť sa priznania náhrady škody, nakoľko Súdny dvor v konaniach o prejudiciálnych otázkach pri vymedzovaní, či už významu príslušného ustanovenia práva EÚ priznávajúceho individuálne oprávnenie pre jednotlivca, alebo rozsahu jeho pôsobnosti, ponecháva pre vnútroštátny súd pomerne často priestor na uváženie ako aplikovať právne závery rozhodnutia Súdneho dvora na skutkové okolnosti konania vo veci samej pred vnútroštátnym súdom.³⁷

6 Uplatňovanie zodpovednosti za škodu spôsobenú porušením práva EÚ v právnom poriadku Slovenskej republiky

Podľa ustanovenia čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 36 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom. Podrobnejšia úprava zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci je predmetom zákona č. 514/2003 o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci.³⁸ Uvedenú právnu úpravu je potrebné na základe princípu procesnej autonómie aplikovať aj na prípady zodpovednosti štátneho orgánu alebo orgánu verejnej moci Slovenskej republiky za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva Únie, v kontexte zamerania tohto príspevku aj na zodpovednosť za škodu spôsobenú porušením práva Únie vnútroštátnym súdom poslednej inštancie.³⁹ Podľa § 6 ods. 1 tohto zákona, ak tento zákon neustanovuje inak, právo na náhradu škody

³⁷ Porovnaj: TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 527.

³⁸ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky z 28. októbra 2003 č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov. Publikovaný v Zbierke zákonov č. 215/2003, s. 3966.

³⁹ K podmienkam zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím orgánu štátu podľa § 3 a § 6 zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci pozri, napr.: Jakubáč, R. (zost.): *Judikatúra vo veciach zodpovednosti štátu*. Bratislava: Iura Edition, 2013, s. 58 – 59. Pozri napr.: Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 1 Cdo 16/2005; Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 7 Cdo 27/2011.

spôsobenej nezákonným rozhodnutím možno uplatniť iba vtedy, ak právoplatné rozhodnutie, ktorým bola škoda spôsobená, bolo zrušené alebo zmenené pre nezákonnosť príslušným orgánom, pričom súd, ktorý rozhoduje o náhrade škody, je viazaný rozhodnutím tohto orgánu. § 6 ods. 4 zákona o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci síce pripúšťa, aby podmienkou uplatnenia nároku na náhradu škody nebolo predchádzajúce zrušenie rozhodnutia orgánu, ktorým došlo ku vzniku škody, avšak to len v prípade, ak orgán verejnej moci svojím rozhodnutím prekročil svoju právomoc.⁴⁰ Pre prijateľnosť žaloby o náhradu škody spôsobenej rozhodnutím súdu posledného stupňa zjavným porušením práva Únie slovenská právna úprava vyžaduje zrušenie takéhoto rozhodnutia (pokiaľ by dané rozhodnutie nebolo možné považovať za rozhodnutie, ktorým by súd posledného stupňa prekročil rámec svojich právomocí). Ak súdom posledného stupňa v konaní o určitej veci je Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“), na to, aby sa jednotlivец mohol úspešne domôcť náhrady škody spôsobenej mu jeho rozhodnutím v rozpore s právom Únie, vyžaduje sa predchádzajúce zrušenie jeho rozhodnutia. Zrušenie rozhodnutia najvyššieho súdu prichádza do úvahy rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ktorou fyzické alebo právnické osoby môžu namietat porušenie svojich základných práv a slobôd uznaných ústavou alebo medzinárodnou zmluvou, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom. Podľa čl. 127 ods. 2 ústavy, ak ústavný súd (takejto) sťažnosti vyhovie, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené základné práva alebo slobody uznané ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou a také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah zruší. Domáhať sa zrušenia rozhodnutia najvyššieho súdu v konaní

⁴⁰ Podľa J. Mazáka kvalifikované porušenie povinnosti predložiť prejudiciálnu otázku súdom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva je potrebné považovať za prekročenie jeho právomoci. Na základe toho, nárok na náhradu škody spôsobenej nezákonným nepredložením prejudiciálnej otázky možno uplatniť bez toho, aby rozhodnutie najvyššieho súdu, resp. súdu, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, muselo byť zrušené. Pozri: Mazák, J.: Nepredloženie prejudiciálnej otázky a zodpovednosť za výkon verejnej moci súdmi: Súdny dvor Európskej únie sa užitočne opakuje. In: *Bulletin slovenskej advokácie*. 2015, ročník XXI, č.12, s. 11.

o sťažnosti pred ústavným súdom do úvahy prichádza napríklad z dôvodu namietania zásahu do práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a práva na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces podľa čl. 47 Charty základných práv EÚ, alebo prípadne z dôvodu namietania zásahu do práva na zákonného sudcu podľa čl. 48 ods. 1 ústavy (v prípade, ak by najvyšší súd bol podľa práva Únie povinný predložiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku, no neurobil by tak).⁴¹ Slovenskou právnou úpravou ustanovený postup uplatnenia zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú súdom poslednej inštancie porušením práva Únie na prvý pohľad naráža na závery Súdneho dvora týkajúce sa rešpektovania zásady *res iudicata*. Súdny dvor vo svojej judikatúre pri uznaní práva na náhradu škody za s právom Únie rozporné rozhodnutie súdu poslednej inštancie odmietol zasah do princípu právnej istoty a princípu *res iudicata* z dôvodu, že s uplatniteľnosťou tohto práva sa nespája požiadavka zrušenia právoplatného súdneho rozhodnutia, ktoré ku škode viedlo. Podľa Súdneho dvora právnemu poriadku Únie vlastná zásada zodpovednosti štátu vyžaduje len náhradu škody, nie však zmenu súdneho rozhodnutia, v dôsledku ktorého škoda vznikla. Otázkou preto je, či slovenskou právnou úpravou uplatňovania zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci požadované zrušenie právoplatného rozhodnutia súdu, ktoré viedlo ku škode, neznamená zásah do princípu *res iudicata*.

Podľa § 53 ods. 3 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)⁴² sťažnosť možno podať v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia. Podľa § 52 ods. 1 zákona o ústavnom súde podanie sťažnosti nemá odkladný účinok. Len v prípade, ak ústavný súd po podaní sťažnosti rozhodne nálezom, že najvyšší súd porušil sťažovateľom označené základné právo a zruší namietané právoplatné rozhodnutie najvyššieho súdu, jednotlivec má možnosť domáhať sa náhrady škody spôsobenej mu rozhodnutím najvyššieho súdu v rozpore s právom

⁴¹ V tomto ohľade pozri, napr.: Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. IV. ÚS 206/08.

⁴² Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov. Publikovaný v Zbierke zákonov, č. 10/1993, s. 222.

Únie. Nazdávame sa, že slovenská právna úprava uplatnenia zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, ktorá pre uplatnenie práva na náhradu škody požaduje zrušenie právoplatného rozhodnutia súdu, ktoré viedlo ku škode, neznamená neprípustný zásah do princípu *res iudicata*. Ak by sme pripustili opačný záver, každé rozhodnutie ústavného súdu, v ktorom ústavný súd vysloví porušenie sťažovateľom označeného základného práva a zrušenie právoplatného rozhodnutia súdu, ktorým do príslušného základného práva bolo zasiahnuté, by znamenalo porušenie princípu *res iudicata*. Je pravdou, že potom, čo súd poslednej inštancie právoplatne rozhodne vec, podanie sťažnosti pre porušenie základných práv na ústavný súd vyvoláva stav právnej neistoty ohľadne konečnosti rozhodnutia vo veci samej, avšak v danom prípade by mal záujem na účinnej ochrane základných práv prevážiť nad záujmom zotrvať na striktnom uplatnení zásady právnej sily rozhodnutej veci či zásady právnej istoty. Napokon, zákon o ústavnom súde limituje možnosť podania sťažnosti 2 mesačnou lehotou plynúcou od právoplatnosti rozhodnutia.

Požiadavku predchádzajúceho zrušenia právoplatného rozhodnutia súdu, ktoré viedlo ku škode, pre úspešné uplatnenie práva na náhradu škody ním spôsobenú by bolo prípadne možné považovať za nesúladnú s újinným princípom efektivity, ktorý limituje procesnú autonómiu členských štátov, a to v prípade, ak by viedla k nadmernému sťaženiu, prípadne k úplnému znemožneniu, uplatnenia práva na náhradu škody. Vychádzajúc z judikatúry ústavného súdu vzťahujúcej sa na ústavný prieskum rozhodnutí všeobecných súdov by ústavný súd mohol pristúpiť k odmietnutiu sťažnosti namietajúcej porušenie základných práv sťažovateľa z dôvodu rozhodnutia súdu poslednej inštancie v rozpore s právom Únie, čo by viedlo k znemožneniu domáhať sa náhrady škody spôsobenej takýmto rozhodnutím. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu⁴³ ústavný súd nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu vo veci samej, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol alebo nebol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Ústavný súd nie je súčasťou systému všeobecných

⁴³ Pozri, napr.: Rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veciach sp. zn. II. ÚS 122/05 a III. ÚS 53/09.

súdoj, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Úlohou ústavného súdu tak nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje len na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne s medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách.⁴⁴ Z tohto postavenia ústavného súdu vyplýva, že skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu len vtedy, ak by vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné, zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody⁴⁵ a zároveň by mali za následok porušenie niektorého z princípov spravodlivého procesu, ktoré neboli napravené v inštančnom (opravnom) postupe všeobecných súdoj. Úprava podmienok ústavného prieskumu rozhodnutí všeobecných súdoj ústavným súdom môže minimálne viesť k značnému sťaženiu uplatnenia nároku na náhradu škody spôsobenej jednotlivcovi porušením újijného práva zo strany súdu posledného stupňa.

Problematickosť slovenskej právnej úpravy uplatnenia zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci vo vzťahu k judikatúre Súdneho dvora vzťahujúcej sa na princíp zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú porušením práva Únie spočíva aj v tom, že predmetný zákon v § 6 ods. 4 druhá veta vylučuje zodpovednosť Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) za výsledok postupu pri výkone jej pôsobnosti podľa čl. 86 písm. a) a d) ústavy (t.j. uznášať sa na ústave, ústavných a ostatných zákonoch a pred ratifikáciou vyslovovať súhlas s určitými typmi medzinárodných zmlúv a rozhodovať o tom, či ide o medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy majúce prednosť pred zákonom). Vylúčenie zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva Únie v prípade, ak bola škoda spôsobená orgánom zákonodarnej moci je v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora. Obdobne, § 9 ods. 1 zákona o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci vylučuje zodpovednosť

⁴⁴ Pozri, napr.: Rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veciach sp. zn I. ÚS 13/00, II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96, I. ÚS 4/00, I. ÚS 17/01.

⁴⁵ Pozri, napr.: Rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veciach sp. zn I. ÚS 13/00, I. ÚS 37/95, II. ÚS 58/98, I. ÚS 5/00 alebo I. ÚS 17/01.

štátu za škodu spôsobenú výsledkom postupu, okrem národnej rady, aj vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) pri výkone jej pôsobnosti podľa čl. 119 písm. b) ústavy upravujúceho právomoc vlády rozhodovať o nariadeniach vlády. Ustanovenie § 6 ods. 4 druhá veta a § 9 ods. 1 zákona o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci v časti vylučujúcej zodpovednosť štátu za výsledky postupu národnej rady a vlády, by v prípade, ak by takéto výsledky viedli k dostatočne závažnému porušeniu práva Únie, napr. z dôvodu neimplementovania únijnej smernice riadne a včas, v dôsledku čoho by jednotlivcovi vznikla škoda, bolo z dôvodu rozporu s judikatúrou Súdneho dvora potrebné neuplatniť.

7 Záver

Rozsudok Súdneho dvora vo veci *Köbler* otvoril novú kapitolu v otázke zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva EÚ. Súdny dvor v ňom odmietol absolútnu imunitu štátu za rozhodnutia orgánov súdnej moci a uznal, aj keď za splnenia určitých podmienok, zodpovednosť súdov poslednej inštancie za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva EÚ. Súdny dvor uznaním princípu zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva EÚ zo strany súdu poslednej inštancie upevnil zásadu prednostného uplatnenia práva EÚ a univerzálnosť prostriedku právnej nápravy za jeho porušenie. Priznanie práva na náhradu škody aj za konanie orgánov súdnej moci však naráža na konečnosť rozhodnutí súdov poslednej inštancie a nastoľuje do určitej miery hierarchické usporiadanie vzťahu medzi Súdnyim dvorom a vnútroštátnymi súdmi poslednej inštancie. Rovnako pomerne ťažko je pripustiť situáciu, aby o náhrade škody spôsobenej jednotlivcovi súdom poslednej inštancie rozhodoval prvostupňový súd. Slovenská procesnoprávna úprava uplatnenia zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci požadujúca predchádzajúce zrušenie právoplatného rozhodnutia súdu, ktoré viedlo ku škode, čo v prípade rozhodnutia najvyššieho súdu môže urobiť ústavný súd, sa javí byť vhodným riešením, aby prvostupňový súd rozhodujúci o nároku na náhradu škody sa nemusel zaoberať otázkou posúdenia súladnosti rozhodnutia najvyššieho súdu s právom Únie, keďže túto úlohu na seba preberá ústavný súd. Otázkou však zostáva, či takýto postup uplatnenia práva na náhradu škody (požadujúci predchádzajúce zrušenie právoplatného rozhodnutia

súdu, ktoré viedlo ku škode) nemôže viesť k porušeniu zásady efektivity práva EÚ. Napokon, aj samotný vznik práva na náhradu škody spôsobenej porušením práva EÚ zo strany vnútroštátnych súdov poslednej inštancie podlieha splneniu pomerne prísnych požiadaviek, a preto v praxi prichádza uplatnenie tohto práva do úvahy len v osobitných prípadoch a v pomerne malom množstve. Doterajšia súdna prax to potvrdzuje. Nie je nám známy žiaden prípad, kedy by sa jednotlivec domohol náhrady škody spôsobenej mu porušením práva EÚ rozhodnutím súdu posledného stupňa.

Literature

- BOBEK, M.; BRÍZA, P.; KOMÁREK, J. *Vnútrostátní aplikace práva Evropské unie*. Vydání 1. Praha: C. H. Beck, 2011, 633 s. ISBN 978-80-7400-377-6.
- BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*. Fourth Edition. Oxford: Clarendon Press, 1990, 748 s. ISBN 0-19-825639-6.
- JAKUBÁČ, R. (zost.). *Judikatura vo veciach zodpovednosti štátu*. Bratislava: Iura Edition, 2013, 224 s. ISBN 978-80-8078-676-2.
- MAZÁK, J. Nepredloženie prejudiciálnej otázky a zodpovednosť za výkon verejnej moci súdmi: Súdny dvor Európskej únie sa užitočne opakuje. In: *Bulletin slovenskej advokácie*. 2015, ročník XXI, č. 12, s. 8–13. ISSN: 1335-1079.
- MAZÁK, J.; JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Učebnica občianskeho procesného práva*. Bratislava, IURIS LIBRI, 2012, 544 s. ISBN 978-80-89635-00-9.
- TICHÝ, L.; ARNOLD, R.; SVOBODA, P.; ZEMÁNEK, J.; KRÁL, R. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, 928 s. ISBN 80-7179-430-9.
- TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, 591 s. ISBN 978-0-19-922768-6.
- TRIDIMAS, T. Member State Liability in Damages for Breach of Community Law: An Assessment of the Case Law. In BEATSON, J.; TRIDIMAS, T. (ed.). *New Directions in European Public Law*. Oxford: Hart Publishing, 1998, 198 s., s. 12. ISBN 1-901362-24-8.

Contact – e-mail

radoslav.benko@upjs.sk

Odpovědnost států a Evropský hospodářský prostor

Kateřina Hlinková

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Cílem tohoto příspěvku je čtenářům přiblížit otázku odpovědnosti států v Evropském hospodářském prostoru (dále též jen „EHP“). V první části příspěvek stručně představuje EHP a Dohodu o EHP, aby bylo možno diskutovanou problematiku geograficky, historicky, politicky a zejména právně zařadit. Dále následuje krátká část věnovaná odpovědnosti států v Evropské unii. Jádrem příspěvku je otázka odpovědnosti států v EHP a s ní související judikatura Soudu Evropského sdružení volného obchodu, Soudního dvora Evropské unie a národních soudů.

Keywords in original language

Odpovědnost států; Evropský hospodářský prostor; Soud Evropského sdružení volného obchodu.

Abstract

Aim of this contribution is to introduce a question of state liability in European Economic Area (hereinafter referred to as “EEA”). At the beginning, it briefly deals with EEA and the EEA Agreement – to better understand the geographical, historical, political and legal context in particular. Part addressed to the state liability of the European Union is followed by the core of this contribution – state liability in EEA illustrated by the case-law of the Court of Justice of the European Free Trade Association, Court of Justice of the European Union and national courts as well.

Keywords

State Liability; European Economic Area; Court of Justice of the European Free Trade Association.

1 Úvod

Problematiku práva Evropského hospodářského prostoru (dále též jen „EHP“) jsem zvolila, neboť se domnívám, že jako taková stojí ve stínu práva Evropské unie (dále též jen „EU“) – podobně jako EHP jakožto organizace stojí ve stínu EU. Jak jsem při vyhledávání pramenů zjistila, na půdě české právní vědy se jedná o téměř neprobádanou oblast. Pozornost je právu EHP věnována jen velmi zřídka. Zastávám názor, že i takto „zastíněné“ oblasti (nejen právní) nejsou bez významu a podílejí se na chodu a fungování celé evropské společnosti. Rozhodla jsem se proto (mimo jiné) tímto příspěvkem onu „odepřenou“ pozornost EHP a jeho právu věnovat.

Tento příspěvek je zaměřený na otázku odpovědnosti států v EHP. V první části jsou EHP a Dohoda o EHP stručně představeny, aby bylo možno danou problematiku geograficky, historicky, politicky a zejména potom právně zařadit. Dále následuje část věnovaná odpovědnosti států v EU. Jádrem příspěvku je otázka odpovědnosti států v EHP a s ní související judikatura Soudu Evropského sdružení volného obchodu (dále též jen „Soud ESVO“), Soudního dvora Evropské unie (dále též jen „SD EU“) a v neposlední řadě také národních soudů.

2 Evropský hospodářský prostor, Dohoda o EHP

EHP je uskupení zastřešující vztahy mezi EU a členskými státy Evropského sdružení volného obchodu (dále též jen „ESVO“), kterými jsou v současné době již jen Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko.¹ Členem EHP však není Švýcarsko, jehož účast byla v referendu odmítnuta,² a stále nese pouze statut pozorovatele.^{3, 4}

EHP sdružuje Státy ESVO, přičemž ESVO vystupuje pouze jako „obvyčejná“ mezinárodní organizace, a státy EU, která nese znaky nadnárodnosti (supranacionality). Tato skutečnost dává vzniknout zvláštnostem celého uskupení. Na EHP může být na pomyslné úsečce „stát – mezinárodní

1 This is EFTA 2012. Brusel: Drifosett, 2012, s. 5.

2 SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 339.

3 This is EFTA 2012. Brusel: Drifosett, 2012, s. 5.

4 Pro zjednodušení budou státy ESVO, které vstoupily do EHP dále označeny též jen „Státy ESVO“.

organizace“ nahlíženo jako na bod umístěný mezi EU a mezinárodní organizací⁵ (viz například případy Sveinbjörnsdóttir,⁶ Ásgeirsson⁷). EHP spojuje státy EU a ESVO tak, aby na jedné straně byl co možná nejvíce zachován jejich individuální charakter (zejména autonomní rozhodování na národní úrovni) a na druhé straně vytvořeno homogenní ekonomické prostředí s využitím ekonomického potenciálu jednotlivých států.⁸

Právní základ EHP tvoří dne 2. května 1992 uzavřená Dohoda o Evropském hospodářském prostoru (dále též jen „Dohoda o EHP“), jež stoupila v platnost dne 1. ledna 1994.⁹ Dnešní struktura Dohody o EHP je výsledkem mnoha kompromisů a lze říci, že dokonce i „kompromisů o kompromisech“.¹⁰ Dohoda o EHP je postavena na dvoupilířové struktuře. První – silnější – pilíř, je představován EU, druhý – menší pilíř – tvoří Státy ESVO.¹¹ Cílem Dohody o EHP je v co největším rozsahu rozšířit společný vnitřní trh budovaný v rámci EU i na Státy ESVO, vytvořit harmonizované ekonomické právo EU, které zajistí trvalé a vyvážené posilování hospodářských vztahů, základních svobod (volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu) a hospodářské soutěže.¹² Právo EHP se dále věnuje otázce státních podpor, sociální politiky, ochrany spotřebitele či ochrany životního prostředí. Do jeho působnosti však nespadá politika rybolovu, zemědělství nebo celní unie.¹³ V již zmíněném případě Sveinbjörnsdóttir kromě jiného Soud ESVO judikoval, že Dohoda o EHP, ačkoli tak výslovně nestanovuje, je mezinárodní smlouvou *sui generis* a sama vytváří odlišný právní řád.¹⁴ Zvláštnost práva

⁵ BAUDENBACHER, Carl. *The EFTA Court Fifteen Years On*, s. 2.

⁶ Rozsudek Soudu ESVO ze dne 10. prosince 1998. Erla María Sveinbjörnsdóttir proti Islandu, věc E-9/97.

⁷ Rozsudek Soudu ESVO ze dne 12. října 2003. Ákæruvaldið (veřejný žalobce) proti Ásgeir Logi Ásgeirsson, Axel Pétur Ásgeirsson a Helgi Már Reynisson, věc E-2/03.

⁸ LACINA, Lubor; OSTRÍŽEK, Jan et al. *Učebnice evropské integrace*. 3., přeprac. a rozš. vyd. Brno: Barrister&Principal, 2011, s. 98.

⁹ ROZEHNALOVÁ, Naděžda; TÝČ, Vladimír. *Vnější obchodní vztahy Evropské unie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 156.

¹⁰ BAUDENBACHER, Carl. Between Homogeneity and Independence: The Legal Position of the EFTA Court in the European Economic Area. In: *Columbia Journal of European Law*, roč. 3, č. 2, 1996/97, s. 176.

¹¹ FORMAN, John. The EEA Agreement Five Years On: Dynamic Homogeneity in Practice and its Implementation by the Two EEA Courts. In: *Common Market Law Review*, 1999, roč. 36, č. 4, s. 751.

¹² Článek 1 Dohody o EHP.

¹³ This is EFTA 2012. Brusel: Drifosett, 2012, s. 17.

¹⁴ BAUDENBACHER, Carl. *The EFTA Court Fifteen Years On*, s. 2.

EHP pramení ze skutečnosti, že Státy ESVO byly prostřednictvím práva unijního navázány na společný trh EU, ze kterého právo EHP vychází.¹⁵ Je-li na půdě EU přijímán akt týkající se společného trhu, zhodnotí členové EHP jeho podstatu a význam a případně dané pravidlo připojí k Dohodě o EHP¹⁶ – většinový podíl práva EHP tvoří potom tzv. „zrcadlová legislativa“, jež kopíruje podstatu ustanovení práva EU.¹⁷ Ve své podstatě jde o právo v obou pilířích EHP identické.¹⁸ Vedle sebe tak stojí dva oddělené právní řády, dvě svým charakterem odlišná mezinárodní uskupení s vlastními orgány prosazujícími právo.¹⁹ K zajištění právní homogenity v rámci celého EHP uvádí článek 6 Dohody o EHP, že interpretace ve své podstatě identických ustanovení by se měla dít v souladu s relevantní judikaturou SD EU vydanou přede dnem podpisu Dohody o EHP. Článek 3, odstavec 2 Dohody o založení Kontrolního úřadu a Soudu ESVO říká, že při interpretaci a aplikaci práva EHP by měly být zohledňovány principy položené SD EU i po podpisu Dohody o EHP. Prakticky v odkazech Soudu ESVO na judikaturu SD EU však rozlišování mezi „starou“ a „novou“ judikaturou vymizelo a judikatura SD EU je pojmána jako celek.²⁰ Při čtení dohody o EHP můžeme vidět, že je celá prostoupena řádky zdůrazňujícími cíl dynamického a homogenního právního prostředí postaveného na společných pravidlech (stejně podmínky hospodářské soutěže, adekvátní metody prosazování, vyváženost benefitů, práv a povinností smluvních stran, je kladen důraz na roli jednotlivce – výkon práv, soudní ochrana).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ This is EFTA 2012. Brusel: Drifosett, 2012, s. 17.

¹⁷ BAUDENBACHER, Carl. Between Homogeneity and Independence: The Legal Position of the EFTA Court in the European Economic Area. In: *Columbia Journal of European Law*. 1996/97, roč. 3, č. 2, s. 193.

¹⁸ BAUDENBACHER, Carl. *The EFTA Court Fifteen Years On*, s. 1.

¹⁹ V rámci EHP funguje již v textu příspěvku zmíněný Soud ESVO, který není orgánem ESVO, jak by se na první pohled mohlo zdát. Má jurisdikci v ESVO pilíři EHP, je orgánem na SD EU funkčně a personálně nezávislým, nicméně některé jeho kompetence s kompetencemi SD EU korespondují. Za zmínku jistě stojí řízení o poradním názoru, které je možno před Soudem ESVO vést – možnost požádat soud o názor, který má pouze poradní charakter. Těší se ale velké autoritativnosti, což pomáhá zajišťovat vývoj práva v ESVO pilíři EHP stejnorodě s praxí SD EU.

²⁰ BAUDENBACHER, Carl. Between Homogeneity and Independence: The Legal Position of the EFTA Court in the European Economic Area. In: *Columbia Journal of European Law*. 1996/97, roč. 3, č. 2, s. 208.

3 Odpovědnost států v EU

Doktrína odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU vychází z judikatury SD EU. Průlomovým se stal případ Frankovich²¹ týkající se směrnice upravující ochranu zaměstnanců v případě, že jejich zaměstnavatel se dostane do insolvence. Směrnice nebyla Italskou republikou implementována a vzešla tak otázka náhrady škody státem jednotlivci. SD EU zdůraznil, že princip odpovědnosti státu je součástí systému práva EU, jeho základním principem, a že EU vytváří vlastní právní systém, jehož subjekty nejsou pouze členské státy, ale také jednotlivci, a soudy členských států by měly zajistit plnou efektivitu a ochranu práv těchto jednotlivců. SD EU stanovil podmínky uplatnění principu odpovědnosti státu v případě neimplementace směrnice, tedy že: 1) výsledek předepsaný směrnicí musí zahrnovat přiznání práva ve prospěch jednotlivce, 2) musí existovat určitost (zjistitelnost obsahu) těchto práv a 3) musí existovat příčinná souvislost porušení povinnosti státu implementovat směrnici a škodou způsobenou jednotlivci.²²

V případě *Brasserie*²³ byla doktrína odpovědnosti státu potvrzena (přesto, že porušené ustanovení mělo přímý účinek) a její obrysy „dokresleny“. Případ se týkal německého zákona ohledně obchodu s pivem a britských podmínek pro registraci plavidel, které byly v rozporu s volným pohybem zboží a svobodou usazování. SD EU opět definoval tři podmínky pro uplatnění principu odpovědnosti: 1) účelem porušeného pravidla je založení práva jednotlivcům, 2) porušení práva je dostatečně závažné a 3) existence příčinné souvislosti mezi porušením právní normy členským státem a újmou způsobenou jednotlivci.²⁴

²¹ Rozsudek SD EU ze dne 19. listopadu 1991. *Andrea Francovich a Danila Bonifaci* a další proti Italské republice, spojené věci C-6/90 a C-9/90.

²² Viz případ *Frankovich*.

²³ Rozsudek SD EU ze dne 5. března 1996. *Brasserie du Pêcheur SA* proti Spolkové republice Německo a *The Queen* proti *Secretary of State for Transport, Factortame Ltd* a další, spojené věci C-46/93 a C-48/93.

²⁴ Viz případ *Brasserie*.

4 Odpovědnost států v EHP

4.1 Příklad Sveinbjörnsdóttir

S otázkou odpovědnosti státu v právu EHP se Soud ESVO poprvé potýkal v již výše zmíněném případě Sveinbjörnsdóttir. Paní Sveinbjörnsdóttir byla propuštěna, přičemž plynula 6 měsíční výpovědní lhůta, ve které nesměla pracovat. Po 3 měsících byl však zaměstnavatel prohlášen insolventním. Paní Sveinbjörnsdóttir nebyly vyplaceny žádné prostředky od zaměstnavatele ani od národního garančního fondu, a tak zažalovala islandskou vládu za neimplementaci směrnice, která se měla vztahovat na její případ. Soud ESVO byl požádán o poradní názor – odpověď na otázku, zda může národní úprava v rozporu se směrnicí zaměstnanci odeprít nárok na mzdu vůči národnímu záručnímu fondu, jestliže je zaměstnavatel v insolvenci, a to s odůvodněním, že je sourozencem 40% vlastníka akcií zaměstnavatele, a zda je stát odpovědný za nepřizpůsobení legislativy směrnici.²⁵

K případu se vyjádřila vláda Islandu, Norska a Švédska. Podle nich stát za škodu neodpovídá a škodu nehradí, neboť nelze použít konstrukci odpovědnosti státu vystavěnou SD EU. Vyzdvižen byl zvláštní charakter práva EU s tím, že EHP nenesе znaky supranacionality (zásada přednosti a přímého účinku). Islandská vláda podotkla, že odpovědnost by mohla existovat pouze jako mimosmluvní odpovědnost na základě národního práva a měla by být řešena politicky, případně diplomaticky v souladu s články 105 – 111 Dohody o EHP, nikoli před Soudem ESVO. Evropská komise poukázala na článek 7 Dohody o EHP a Protokol 35 připojený k dohodě o EHP s odůvodněním, že státy nezamýšlely vytvořit druhou organizaci jako je EU ani zvláštní právní řád nebo položit základy zásadě přímého účinku (pravidla mají být přejímána, nemá se jednat o přenos pravomocí). Kontrolní úřad ESVO²⁶ poukázal na princip homogenity prostupující Dohodu o EHP a roli jednotlivce a také na odstavec 15 preambule Dohody o EHP a podotkl, že pokud by princip odpovědnosti státu nebyl právu EHP přiznán, jednalo by se o to nerovné zacházení s jednotlivci.²⁷

²⁵ Viz případ Sveinbjörnsdóttir.

²⁶ Orgán, který bychom mohli připodobnit k Evropské komisi.

²⁷ Viz případ Sveinbjörnsdóttir.

Odpověď Soudu ESVO na první otázku zněla ne. Tedy - národní úprava by neměla odepřít nárok na mzdu vůči národnímu záručnímu fondu tak, jak se v případě paní Sveinbjörnsdóttir stalo. Odpověď Soudu ESVO na druhou otázku byla kladná. Soud ESVO vynesl, že přestože princip odpovědnosti státu není v Dohodě o EHP výslovně stanoven, vychází ze struktury a účelu Dohody o EHP, jejího obecného cíle – článku 1 – vytvoření homogenního evropského ekonomického prostoru a odstavců 4 a 15 preambule Dohody o EHP – vytvoření dynamického a homogenního prostředí v rámci EHP. Zdůraznil, že se v případě práva EU a práva EHP jedná ve své podstatě o stejné právo, že Dohoda o EHP směřuje k zajištění homogenní interpretace v obou pilířích EHP, k zajištění rovnosti podmínek soutěže a stejného zacházení s jednotlivci, k čemuž by měly být použity adekvátní prostředky prosazení práva. Většina ustanovení Dohody o EHP má podle Soudu ESVO prospívat jednotlivcům a správné fungování EHP je na těchto jednotlivcích závislé. Měli by se proto moci spolehnout na pravidla, která jim mají prospívat, a smluvní strany Dohody o EHP by měly využít všech prostředků k tomu, k čemu se zavázaly. Soud ESVO odmítl argument, že odpovědnost státu může být založena pouze národním právem. Dodal, že jak vyplývá z článku 7 Dohody o EHP a Protokolu 35 připojeného k Dohodě o EHP, nejde v případě EHP o přenos pravomocí, přesto na princip odpovědnosti musí být nahlíženo tak, že jde o součást Dohody o EHP jako takové, neboť ji celou prostupuje. Soud ESVO také převzal podmínky pro uplatnění odpovědnosti státu stanovené SD EU v případě Brasserie, avšak bez jakékoli zmínky o tomto případě či odkazu na něj.²⁸

Akademickou literaturou byla doktrína odpovědnosti státu takto vystavěná Soudem ESVO víceméně přijata. I SD EU ji podpořil. V případě Rechberger²⁹ řešícím odpovědnost Rakouska z doby, kdy bylo členem ESVO. Rakousko neimplementovalo včas balíček směrnic týkajících se turismu a cestujícím vznikly určité škody. SD EU se vyjádřil tak, že není kompetentní odpovědět na otázku ohledně aplikace práva EU před vstupem Rakouska do EU, nicméně vyzdvihl cíl homogenity, jednotné aplikace a interpretace práva

²⁸ Ibid.

²⁹ Rozsudek SD EU ze dne 15. června 1999. Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Rakouské republice, věc C-140/97.

dle Dohody o EHP a odkázal na případ Sveinbjörnsdóttir.³⁰ Rozhodnutí Soudu ESVO bylo akceptováno taktéž Obvodním soudem v Reykjavíku a paní Sveinbjörnsdóttir byla přiznána kompenzace. Nejvyšší soud Islandu se k situaci později postavil tak, že rozhodnutí přijal, ale zastal „šalamounský“ dualistický přístup – princip odpovědnosti státu odvodil jak z národního práva (implementace Dohody o EHP), tak z Dohody o EHP jako takové (odkaz na případ Sveinbjörnsdóttir). Vlády dotčených států se postavily víceméně proti s odkazem například na absenci disentů a velmi slabé odůvodnění případu.³¹

4.2 Další judikatura

Skrze Obvodní soud v Reykjavíku se k Soudu ESVO dostal další případ řešící otázku odpovědnosti státu.³² Soud ESVO tak navázal na své rozhodnutí ve věci Sveinbjörnsdóttir případem Karlsson.³³ Se vstupem Dohody o EHP v účinnost nezrušil Island státní monopol na dovoz alkoholu a společnost Karlsson tak nemohla dovážet a distribuovat alkoholické nápoje na Islandu. Soud ESVO shledal, že došlo k porušení článku 16 Dohody o EHP. Norská vláda k věci opět zaujala odměřený postoj. Naznačovala, že Soud ESVO by měl přehodnotit rozhodnutí, které učinil v případě Sveinbjörnsdóttir. S odkazem na věc *Brasserie podotykala*, že doktrína odpovědnosti státu je neoddělitelná od principu přímého účinku, že tyto principy tvoří supranacionalitu práva EU, která podle jejího názoru v právu EHP absentuje. Pokusila se také shodit podporu SD EU v případě *Rechberger*, které je nezávazné, neboť SD EU se k rozhodnutí ve věci vyslovil jako nekompetentní. Soud ESVO ve svém rozhodnutí opět zmínil případ *Rechberger* a navázal na linii načrtnutou případem Sveinbjörnsdóttir. Uvedl, že v právu EHP sice chybí přímý účinek, tato skutečnost ale nevylučuje odpovědnost států za porušení povinnosti z Dohody o EHP. Odmítl také argument, že uplatnění odpovědnosti státu musí navazovat pouze na nesprávnou implementaci směr-

³⁰ Viz případ *Rechberger*.

³¹ BAUDENBACHER, Carl. If Not EEA State Liability, Than What? Reflections Ten Years After the EFTA Court's Sveinbjörnsdóttir Ruling. *Chicago Journal of International Law*, 2009 – 2010, roč. 10, č. 1, s. 344–347.

³² *Ibid.*, s. 348.

³³ Rozsudek Soudu ESVO ze dne 30. května 2002. Karl K. Karlsson hf. proti Islandu, věc E-4/01.

nice. Rozhodl, že náhrada za porušení pravidel zastřešených právem EHP může být jednotlivci přiznána za splnění 3 stejných podmínek vymezených v případě Sveinbjörnsdóttir, nicméně opět bez odkazu na případ Brasserie. Soud ESVO také sám odpověděl na otázku, zda došlo k dostatečně závažnému porušení povinnosti, neboť bylo zřejmé, že monopol na dovoz alkoholu je neslučitelný s právem EU. Odpověď na otázku, zda existuje příčinná souvislost mezi porušením právní normy a újmou způsobenou jednotlivci již Soud ESVO ponechal k zodpovězení národnímu soudu.³⁴

Norská vláda se přestala doktríně odpovědnosti státu bránit až ve věci Finanger.³⁵ Jednalo se o případ, kdy paní Finanger utrpěla škodu ve vozidle, které bylo řízeno intoxikovaným řidičem. Pojišťovna tohoto řidiče odmítla škodu nahradit s odkazem na určité ustanovení norského zákona, na jehož základě není pojištěním ochráněn ten, kdo věděl nebo musel vědět, že řidič vozidla je intoxikován. Soud ESVO judikoval, že takový stav je neslučitelný se směrnicí týkající se pojištění motorových vozidel.³⁶ S tímto názorem vyslovil souhlas i Nejvyšší soud Norska s tím, že došlo ke špatné implementaci předmětné směrnice a výsledný stav není v souladu s právem EHP. S ohledem na horizontální kontext (paní Finanger žalovala soukromou pojišťovnu) byl nárok vůči pojišťovně zamítnut. Paní Finanger však později podala druhou žalobu založenou na dosavadní judikatuře Soudu ESVO spojené s odpovědností státu směřovanou tentokrát proti Norsku. Spor vyhrála u Městského soudu v Oslu, odvolací řízení v její prospěch bohužel rozhodnuto nebylo. V roce 2005 posléze Nejvyšší soud Norska paní Finanger náhradu škody přiznal a přiklonil se tak k postoji zastávaným Soudem ESVO.³⁷

Otázky odpovědnosti státu za škodu se týkal i švédský případ Andersson.³⁸ Nejvyšší soud Švédska přiznal kompenzaci dvěma pracovníkům, kteří utrpěli újmu nesprávnou implementací jisté směrnice v roce 1994.

³⁴ Viz případ Karlsson.

³⁵ Rozsudek Soudu ESVO ze dne 17. listopadu 1999. Storebrand Skadeforsikring AS proti Veronice Finanger, věc E-1/99.

³⁶ Viz případ Finanger.

³⁷ BAUDENBACHER, Carl. If Not EEA State Liability, Than What? Reflections Ten Years After the EFTA Court's Sveinbjörnsdóttir Ruling. *Chicago Journal of International Law*, 2009–2010, roč. 10, č. 1, s. 351–352.

³⁸ Rozsudek SD EU ze dne 15. června 1999. Ulla-Brith Andersson a Susanne Wåkerås-Andersson proti Švédsku, věc C-321/97.

Soud poukázal na případy Sveinbjörnsdóttir (rozhodnutí Soudu ESVO i Nejvyššího soudu Islandu) a Karlsson. SD EU opět ve věci vyslovil svou nekompetentnost – podobně jako v případě Rechberger, nicméně již tentokrát ale neodkázal na případ Sveinbjörnsdóttir, přestože se jednalo o případ právně podobný. Městský soud ve Stockholmu se přiklonil na stranu žalobce, ale soud odvolací se postavil proti. Že Nejvyšší soud Švédska rozhodl ve prospěch žalobců, již bylo zmíněno výše. Nelze ponechat bez povšimnutí myšlenku, že žalobci by pravděpodobně upěli dříve, jestliže by SD EU odkázal na judikaturu Soudů ESVO.³⁹

Zajímavé je, že doktrína odpovědnosti státu doposud nebyla akceptována Nejvyšším soudem Lichtenštejnska, a to i přesto, že na rozdíl ostatních Států ESVO zastává monistický přístup (ústavního práva) k mezinárodnímu právu. Lichtenštejnský Odvolací soud řešil kupříkladu případ rakouského doktora Tschannett,⁴⁰ jemuž bylo odmítnuto udělení licence k činnosti v Lichtenštejnsku. Doktor Tschannet uspěl před Soudem ESVO i lichtenštejnským Nejvyšším správním soudem s odůvodněním, že daný stav je v rozporu se svobodou usazování. Lichtenštejnský Odvolací soud ovšem nezaložil své rozhodnutí na principu odpovědnosti států, ale na národním právu (zákon o veřejné odpovědnosti státu). Případ se dostal až Nejvyššímu soudu Lichtenštejnska. Ani jeden z lichtenštejnských soudů nezmínil judikaturu Soudu ESVO, ve věci bylo pouze podotknuto, že kritérium dostatečného porušení pravidla dle práva EHP je totožné s podmínkami práva národního.⁴¹

V případě Trestní řízení proti A,⁴² v němž se řešila svoboda poskytování právních služeb v Lichtenštejnsku, Soud ESVO shrnul a zopakoval svůj dosavadní postoj k odpovědnosti státu. Uvedl, že Dohoda o EHP je dohodou „*sui generis*“ a vytváří odlišný právní řád, přestože hloubka integrace není taková jako u EU. Dále uvedl, že obsah a cíle Dohody o EHP jdou dále

³⁹ BAUDENBACHER, Carl. If Not EEA State Liability, Than What? Reflections Ten Years After the EFTA Court's Sveinbjörnsdóttir Ruling. *Chicago Journal of International Law*, 2009–2010, roč. 10, č. 1, s. 352–353.

⁴⁰ Rozsudek Soudu ESVO ze dne 14. června 2001. Dr Jürgen Tschannett, věc E-6/00.

⁴¹ Viz případ Tschannett a BAUDENBACHER, Carl. If Not EEA State Liability, Than What? Reflections Ten Years After the EFTA Court's Sveinbjörnsdóttir Ruling. *Chicago Journal of International Law*, 2009–2010, roč. 10, č. 1, s. 353–354.

⁴² Rozsudek Soudu ESVO ze dne 3. října 2007. Trestní řízení proti A, věc E-1/07.

než u obvyčejné mezinárodní smlouvy. Vyzvedl ideu homogenity obou pilířů EHP a podotkl, že interpretace národního práva by měla probíhat v souladu s právem EHP. Při porušení práva EHP by jednotlivci měla náležet náhrada v souladu s principem odpovědnosti státu, který je obecnou součástí Dohody o EHP, a to jestliže jsou splněny podmínky stanovené v případech Sveinbjörnsdóttir a Karlsson.⁴³ Myšlenková linie byla Soudem ESVO dále následována ve věci Nguyen,⁴⁴ v němž Soud ESVO znovu vynesl, že došlo k dostatečně závažnému porušení práva EHP.⁴⁵

5 Závěr

Z většiny dostupných zdrojů⁴⁶ se často dozvídáme, že právo EU je speciální a jedinečné svým charakterem, který je mimo jiné dán tím, že se v něm uplatňuje princip přednosti práva EU před národním právem, princip přímého účinku a princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci. Z výše uvedeného je však jasné, že doktrína odpovědnosti státu se určitým způsobem uplatňuje i v právu EHP, o kterém se na půdě české právní vědy příliš nemluví. Po pročetí Dohody o EHP, jakožto základního stavebního kamene práva EHP, vidíme, že princip odpovědnosti státu v ní není nikde výlovně zakotven. Tento princip byl pro právo EHP víceméně dovozen Soudem ESVO, jak jsme si ukázali na jeho vybrané judikatuře. Zajímavou skutečností je, že Soud ESVO zcela nepochybně vycházel z judikatury SD EU (důkazem např. stanovení identických podmínek pro uplatnění principu), ale v rozhodnutích zabývajících se odpovědností státu není o příslušné judikatuře SD EU ani zmínka, není učiněn žádný odkaz. Soudem ESVO byl princip odpovědnosti státu dovozen z charakteru Dohody o EHP jako její nedílná (ač implicitně obsažená) součást. Přestože se dovození principu odpovědnosti státu v právu EHP zpočátku nesetkalo s jednoznačnou akceptací, bylo s postupem času přijato nejen národními soudy,

⁴³ Případ *Trestní řízení proti A či BAUDENBACHER, Carl. If Not EEA State Liability, Than What? Reflections Ten Years After the EFTA Court's Sveinbjörnsdóttir Ruling*. *Chicago Journal of International Law*, 2009 – 2010, roč. 10, č. 1, s. 354–355.

⁴⁴ Rozsudek Soudu ESVO ze dne 20. června 2008. *Celina Nguyen proti Norsku*, věc E-8/07.

⁴⁵ Případ *Nguyen či BAUDENBACHER, Carl. If Not EEA State Liability, Than What? Reflections Ten Years After the EFTA Court's Sveinbjörnsdóttir Ruling*. *Chicago Journal of International Law*, 2009–2010, roč. 10, č. 1, s. 355.

⁴⁶ Různé učebnice, články, apod., které jsem četla.

ale i vládou Islandu a Norska, které zpočátku „vzdorovaly“. Podstatné je, že i SD EU ve svém rozhodnutí ve věci Rechberger zaujal k principu odpovědnosti v právu EHP stejný postoj jako Soud ESVO.

Myslím si, že s ohledem na skutečnost, že princip homogenity je protkán celou Dohodou o EHP, je více než v pořádku, že odpovědnost státu nalezneme v obou pilířích EHP. Není cílem, aby právo v ESVO pilíři a EU pilíři EHP bylo zcela identické, ale jako celek by mělo dosahovat vysoké míry efektivity,⁴⁷ stejná práva by měla mít stejný výsledek. To je velmi podstatné pro horizontální vztahy za situace, kdy neexistuje přímý účinek ustanovení práva EHP, což přidává existenci principu odpovědnosti státu v právu EHP na důležitosti, neboť může posloužit k snadnějšímu dosažení poslušnosti států a také zajistit rovnou ochranu práv jednotlivců v EHP jako celku.⁴⁸

Na závěr bych si po vzoru Carla Baudenbachera⁴⁹ dovolila právo EU přirovnat k honosné zdobené katedrále o třech lodích (1. – zásada přímého účinku, 2. – zásada přednosti, 3. – odpovědnost státu) a právo EHP k malému dřevěnému kostelíku s tím, že vyznávat víru se dá všude – jak v přepychové katedrále, tak v chudém kostele, a to se stejným výsledkem.

Literature

BAUDENBACHER, Carl. Between Homogeneity and Independence: The Legal Position of the EFTA Court in the European Economic Area. *Columbia Journal of European Law*, roč. 3, č. 2, 1996/97.

BAUDENBACHER, Carl. If Not EEA State Liability, Than What? Reflections Ten Years After the EFTA Court's Sveinbjörnsdóttir Ruling. *Chicago Journal of International Law*, 2009–2010, roč. 10, č. 1..

BAUDENBACHER, Carl. *The EFTA Court Fifteen Years On*.

Dohoda o založení EHP.

Dohoda o založení Kontrolního úřadu a Soudu ESVO.

⁴⁷ THORVALDSSON, Ólafur Börkur. *Direct Effect, Supremacy and State Liability – A Comparison between EC Law and the EEA Agreement*. 2002. Diplomová práce. Lund University, Právnická fakulta, s. 63.

⁴⁸ BAUDENBACHER, Carl. If Not EEA State Liability, Than What? Reflections Ten Years After the EFTA Court's Sveinbjörnsdóttir Ruling. *Chicago Journal of International Law*. 2009–2010, roč. 10, č. 1, s. 355–357.

⁴⁹ Ibid, s. 358.

FORMAN, John. The EEA Agreement Five Years On: Dynamic Homogeneity in Practice and its Implementation by the Two EEA Courts. *Common Market Law Review*, 1999, roč. 36, č. 4.

LACINA, Lubor; OSTRŽÍŽEK, Jan et al. *Učebnice evropské integrace*. 3., přeprac. a rozš. vyd. Brno: Barrister & Principal, 2011.

This is EFTA 2012. Brusel: Drifosett, 2012.

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011.

ROZEHNALOVÁ, Naděžda; TÝČ, Vladimír. *Vnější obchodní vztahy Evropské unie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006.

Rozsudek SD EU ze dne 19. listopadu 1991. Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice, spojené věci C-6/90 a C-9/90.

Rozsudek SD EU ze dne 5. března 1996. Brasserie du Pêcheur SA proti Spolkové republice Německo a The Queen proti Secretary of State for Transport, Factortame Ltd a další, spojené věci C-46/93 a C-48/93.

Rozsudek SD EU ze dne 15. června 1999. Ulla-Brith Andersson a Susanne Wåkerås-Andersson proti Švédsku, věc C-321/97.

Rozsudek SD EU ze dne 15. června 1999. Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Rakouské republice, věc C-140/97.

Rozsudek Soudu ESVO ze dne 10. prosince 1998. Erla María Sveinbjörnsdóttir proti Islandu, věc E-9/97.

Rozsudek Soudu ESVO ze dne 17. listopadu 1999. Storebrand Skadeforsikring AS proti Veronice Finanger, věc E-1/99.

Rozsudek Soudu ESVO ze dne 14. června 2001. Dr Jürgen Tschannett, věc E-6/00.

Rozsudek Soudu ESVO ze dne 30. května 2002. Karl K. Karlsson hf. proti Islandu, věc E-4/01.

Rozsudek Soudu ESVO ze dne 12. října 2003. Ákærvaldið (veřejný žalobce) proti Ásgeir Logi Ásgeirsson, Axel Pétur Ásgeirsson a Helgi Már Reynisson, věc E-2/03.

Rozsudek Soudu ESVO ze dne 3. října 2007. Trestní řízení proti A, věc E-1/07.

Rozsudek Soudu ESVO ze dne 20. června 2008. Celina Nguyen proti Norsku, věc E-8/07.

THORVALDSSON, Ólafur Börkur. *Direct Effect, Supremacy and State Liability – A Comparison between EC Law and the EEA Agreement*. 2002. Diplomová práce. Lund University, Právnická fakulta.

Kontaktní e-mail

katerina.blinkova@centrum.cz

Európsky súd pre ľudské práva a legálnosť či nelegálnosť inšpekcie ministerstva vnútra

Jozef Medelský

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Katedra verejnoprávných vied,
Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok analyzuje súčasný stav zaradenia inšpekcie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky s komparáciou situácie v Českej republike. Jadrom príspevku je analýza judikatúry ESĽP a teda aj možná zodpovednosť Slovenskej republiky a možnosť jednotlivcov domáhať sa náhrady škody voči Slovenskej republike.

Keywords in original language

Európsky súd pre ľudské práva, judikatúra, inšpekcia, polícia, trestná činnosť, nezávislosť, transparentnosť, budúcnosť.

Abstract

The contribution analyzes the legal status of of the inspection of Ministry of interior of the Slovak Republic comparing the legal status of the inspection in the Czech republic. The contribution analyzes also the case law of the European Court of Human Rights according to the situation about the legal status of inspection in the Slovak and The Czech republic.

Keywords

European Court of Human Rights, Case-Control, Police, Crime, Independence, Transparency, Future.

1 Právny základ Sekcie kontroly a inšpekčnej služby

Príspevok je zameraný na analýzu súčasného stavu sekcie kontroly a inšpekčnej služby Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ktorá je ako orgán podriadená ministrovi vnútra. Inšpekcia ministerstva vnútra je významným orgánom, ktorého legálny názov je Sekcia kontroly a inšpekčnej služby

Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Právnym základom tejto významnej inštitúcie je prioritne zákon č. 171/1993 Z.z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov. Konkrétne to je § 4, ktorý upravuje organizačnú štruktúru Policajného zboru. V zmysle tohto ustanovenia sa Policajný zbor člení na: „službu kriminálnej polície, službu finančnej polície, službu poriadkovej polície, službu dopravnej polície, službu železničnej polície, službu ochrany objektov, službu hraničnej a cudzineckej polície, službu osobitného určenia, službu ochrany určených osôb a inšpekčnú službu; organizačnou súčasťou Policajného zboru je aj útvar kriminalisticko-expertíznych činností, ktorý vykonáva odbornú činnosť a znaleckú činnosť podľa osobitných predpisov“ (§ 4 zákona o Policajnom zbore). „Pri plnení úloh zo strany Policajného zboru často dochádza k zásahom do ľudských práv a slobôd, ktoré verejnosť nevníma len v pozitívnom svetle, najmä vtedy, keď dochádza k obmedzeniu základných práv a slobôd. Polícia má zo zákona právomoc napríklad zaistiť a zatknúť osobu, obmedziť slobodu pohybu a pobytu, použiť silu, či vykonať prehliadku. Dôležitým signálom vnímania činnosti polície zo strany verejnosti je nepochybné skutočnosť, či ide o zásahy, resp. obmedzenia práv a slobôd zákonné a oprávnené alebo nezákonné a neoprávnené.“¹ Policajný zbor v zmysle vyššie uvedeného členenia vykonáva nezastupiteľné funkcie. Zároveň však musí existovať inštitúcia, ktorá bude mať právomoc vyšetrovať postupy príslušníkov Policajného zboru, ktorí pri realizácii jednotlivých úkonov nepostupovali podľa zákona. Takéto nezákonné konanie (nad rámec zákona) musí byť transparentne vyšetrené a v prípade preukázania viny, konkrétne osoby musia byť aj sankcionované. V súčasnosti je Sekcia kontroly a inšpekčnej služby Ministerstva vnútra Slovenskej republiky samostatný útvar Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ktorý je výlučne podriadený ministrovi vnútra Slovenskej republiky. Jedná sa o inštitúciu nezávislú od riadenia a štruktúr polície, ktorá plní úlohy na úseku kontroly a inšpekčnej služby. Konkrétne:

- na úseku kontroly je najmä gestorom vnútorného kontrolného systému, vybavovania sťažností a petícií v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

¹ MARCZYOVÁ, K. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 5. vyd. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2008, s. 312.

- na úseku inšpekčnej služby odhaľuje a vyšetruje trestnú činnosť príslušníkov Policajného zboru.

Hlavnou úlohou Sekcie kontroly a inšpekčnej služby je:

- evidovať a vybavovať oznámenia a podania o podozrení z páchania trestnej činnosti policajtov,
- odhaľovať a dokumentovať trestné činy páchané policajtmi, vykonávať operatívno-pátraciu činnosť, využívať informačno-technické prostriedky a využívať databázy informačných systémov ministerstva a Policajného zboru, prijímať trestné oznámenia, a ak je podozrivým policajt, vybavovať ich podľa Trestného poriadku, vykonávať vyšetrovanie a skrátené vyšetrovanie o trestných činoch policajtov,
- spolupracovať s útvarmi ministerstva a útvarmi Policajného zboru pri odhaľovaní trestnej činnosti policajtov a navrhovať preventívne opatrenia, vyžadovať potrebnú spoluprácu a súčinnosť pri plnení úloh inšpekčnej služby od policajtov, štátnych zamestnancov a zamestnancov,
- vykonávať sledovanie osôb a vecí a technicky zabezpečovať používanie informačno-technických prostriedkov,
- navrhovať opatrenia na predchádzanie a zamedzovanie trestnej činnosti policajtov,
- zabezpečovať spoluprácu a koordináciu činností pri objasňovaní trestnej činnosti policajtov s medzinárodným prvkom,
- koordinovať činnosti na úseku boja proti korupcii a ďalšej závažnej trestnej činnosti v Policajnom zbore a navrhovať opatrenia na jej odstránenie.

Výkonnými predpismi vo vzťahu k Sekcii kontroly a inšpekčnej služby sú:

- Nariadenie č. 3/2008
- Nariadenie č. 150/2011
- Nariadenie č. 72/2015

Právny základ Sekcie kontroly a inšpekčnej služby je teda jednoznačne a legálne podchytený. Je potrebné zopakovať, že v súčasnosti je táto inštitúcia podriadená ministrovi vnútra Slovenskej republiky, pričom týmto zaradením je garantovaná samostatnosť a nezávislosť od štruktúr Policajného zboru. Inšpekčná služba: „Prešla dlhým obdobím vývoja až do súčasného

stavu, pričom patrí medzi najstaršie služby v Európe (inšpekcia existovala už v bývalo Československu od roku 1969 do roku 1989), súčasná inšpekčná služba existuje od roku 1994. Inšpekčná služba bola zriadená hlavne na operatívne odhaľovanie niektorých foriem trestnej činnosti policajtov. Vývoj však ukázal, že operatívne zaistenia neboli dostatočne trestnoprocesne zadokumentované, nakoľko zistenia inšpekčnej služby vyšetrovali vyšetrovatelia na okresnej úrovni, čiže často krát vyšetrovali vlastných kolegov. Zmenou trestného práva inšpekcia získala právomoci vyšetrovať menej závažné trestné činy, čo bol určitý kompromis, avšak opätovne čas ukázal, že nedostatočný. Trestné činy páchané policajtmi najmä v službe s veľmi závažné delikty, kde opätovne inšpekčná služba nemala dosah a kompetencie na účinný boj s takýmto fenoménom. Zlom nastal až po 12 rokoch vývoja, keď inšpekčná služba získala súčasné postavenie a komplexné právomoci inšpekčnej služby na postihovanie trestnej činnosti policajtov.²

K činnosti Sekcie kontroly a inšpekčnej služby je potrebné uviesť, že v roku 2014 bolo na oblasť PZ podaných 3120 sťažností, pričom spolu s prenesenými sťažnosťami z roku 2013 (8,40% z celkového počtu) muselo byť spracovávaných 3406 podaných sťažností (pokles o 19,04% v porovnaní s rokom 2012). Ako sa ukázalo, najviac podaných sťažností (28,24%, 962 podaní) bolo v rámci Slovenskej republiky (SR) evidovaných na policajnej inšpekčii. Celkovo je potrebné zdôrazniť, že v roku 2014 bolo iba 5,83% zo všetkých vybavovaných sťažností vyhodnotených ako opodstatnené (iba 3,98% zo všetkých evidovaných podaní) (viď graf č. 3). Pri až 78,15% bolo podanie vybavené v neprospech sťažovateľa, resp. jeho pôvodných zámerov (38,34% neopodstatnených, 12,40% sa „nedali prešetriť“ a 27,42% odložených). Zo všetkých sťažností, ktoré boli reálne vybavované, bolo teda len minimum vyriešených v prospech sťažovateľa a ak aj došlo k vyvodu zodpovednosti, vo viac ako polovici prípadov to bolo vo forme výčitky. V súlade s uvedeným by sa dalo tvrdiť, že ku skutočne účinnej kontrole policajnej činnosti verejnosťou/sťažovateľmi nedochádza. To potvrdzuje aj aplikovanie 5 princípov definujúcich efektívne fungovanie mechanizmu

² KURILOVSKÁ, L. Vnútorne ochranné služby v stredoeurópskom priestore ako účinný nástroj boja proti trestnej činnosti policajtov. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2013: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. 2. časť*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 895.

pochádzajúcich z rozhodnutí Európskeho súdneho dvora pre ľudské práva, z ktorých na Slovensku sú na základe právnej úpravy a reálnej praxe splnené iba dva - primeranosť a včasnosť.³

Ako už bolo vyššie naznačené podľa niektorých inštitúcií (Verejný ochranca práv, Via Iuris) ale aj jednotlivcov je však práve zaradenie inšpekcie pod ministra netransparentné a nedokáže to zabezpečiť nezávislosť kontroly a inšpekcie a to prioritne pri vyšetrovaní protiprávnych konaní príslušníkov Policajného zboru. Aktuálne sa hovorí o nezávislosti inšpekcie a kontroly z dôvodu zrušenia právoplatných rozsudkov voči niekoľkým príslušníkom Policajného zboru, ktorí boli právoplatne odsúdení za korupčnú trestnú činnosť. Konkrétne to je rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 1To/1/2015, zo dňa 29. 05. 2015, kedy došlo na základe § 322 ods. 3 Tr. por. a § 285 písm. a/ Tr. por. k oslobodeniu policajta spod obžaloby, pre zločin prijímania úplatku podľa § 329 ods. 1, 2 Tr. zák.⁴ rozsudkom bol oslobodený príslušník Policajného zboru, ktorý si dal sľúbiť úplatok vo forme finančnej hotovosti vo výške 50, - eur od iného príslušníka Policajného zboru za to, že mu zistí informácie v súvislosti zo zadržaním tretej osoby.

V druhom prípade z roku 2012, kedy došlo k oslobodeniu príslušníka Policajného zboru je prípad Juraja V., kde korupciu oznámil šofér z Nemecka, ktorý s manželkou Slovenkou cestoval na rodinnú návštevu do Trnavy. Je potrebné ozrejmiť skutkový stav. Na parkovisku pri diaľničnom priechode Brodské ich v lete 2012 hliadka prichytila, keď nezastavili na značke stop. Šofér priestupok nepopieral. Neskôr vypovedal, že policajt Juraja V. navrhol, že ak mu dá 50 €, vyhne sa pokute, ktorá by bola najmenej o sto eur vyššia. Šofér zaplatil a dvojica išla ďalej. O prípade sa rozprávali a dospeli k záveru, že urobili chybu a rozhodli sa korupciu nahlásiť. V Bratislave zastavili a zavolali na políciu. Policajt pred súdom všetko popieral. Súd však výpovede manželov považoval za dôveryhodné. „Súd nemal žiadne pochybnosti o tom, že sa skutok stal a že ho spáchal obžalovaný,“ napísal v rozsudku v marci 2014 predseda senátu Igor Králik. Policajtovi bol vymešaný trest päť rokov trestu odňatia slobody a peňažný trest vo výške

³ DUBÉCI, M.; PRACHÁROVÁ, V. *Kontrola a dohľad nad činnosťou polície v SR*. Bratislava: ALFA, 2015.

⁴ Pozri bližšie: Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 1To/1/2015. In. http://www.nsud.sk/data/att/43126_subor.pdf

300 €. Verdikt potvrdil aj Najvyšší súd Slovenskej republiky. Dovolací senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý viedol Štefan Harabin, v stredu Juraja V. oslobodil v plnom rozsahu. „Štrasburská judikatúra jasne hovorí, že inšpekčná služba pod ministrom vnútra nemá atribúty nezávislosti,“ argumentoval Harabin. Proti jeho verdiktu sa už nie je možné odvolať. Už bývalý predseda trestnoprávneho kolégia tvrdí, že je tu reálna možnosť, že všetci policajti právoplatne odsúdení za trestnú činnosť sa môžu domáhať porušenia svojich práv z dôvodu netransparentného vyšetrovania, realizovaného inšpekciou podriadenou ministrovi vnútra na Európskom súde pre ľudské práva. Harabin zároveň spomína prípad Mižigárová vs. Slovensko⁵. Žena sa v tomto prípade sťažovala na postup vyšetrovania smrti jej manžela, ktorého v roku 1999 zabil výstrel zo služobnej zbrane. Muž bol podozrivý z krádeže bicykla. EŠLP v rozsudku konštatoval netransparentnosť vyšetrovania nakoľko vo vyšetrovacej skupine, ktorá vznikla hneď po čine, boli aj príslušníci miestneho oddelenia, kde pracoval aj podozrivý policajt. EŠLP odsúdil v roku 2010 Slovenskú republiku za: „Pochybenie vyšetrovacích orgánov a neplnenie požadovaných kritérií pre vyšetrovanie uvedeného prípadu pre porušenie čl. 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“⁶

O nestrannosti Sekcie kontroly a inšpekčnej služby sa pomerne negatívne a s nespokojnosťou vyjadruje aj hodnotiaci správa Organizácie spojených národov, konkrétne jej Výbor OSN pre zákaz mučenia, ktorý hodnotí okrem iného aj pôsobenie Sekcie kontroly a inšpekčnej služby na Slovensku.⁷ Výbor OSN proti mučeniu kritizoval Slovensko za to, ako je nastavené postavenie inšpekcie. Tá totiž nie je nezávislým orgánom a je súčasťou štruktúr ministerstva vnútra. Výbor OSN navrhuje zriadiť nezávislý vyšetrovací orgán.⁸

⁵ Pozri bližšie: Rozsudok EŠLP Mižigárová vs. Slovensko, č. 74832/01 zo dňa 14. 12. 2010.

⁶ PIVÁČEK, M Postavenie a ochrana základných práv a slobôd národnostných menšín a etnických skupín v kontexte s činnosťou Policajného zboru. In. *Európsky rozmer ochrany ľudských práv v činnosti polície*, Akadémia Policajného zboru v Bratislave. 2015, s. 132.

⁷ Pozri bližšie: *Hodnotiaci správa Výboru OSN pre zákaz mučenia*. 2015. In. <http://www.ijrcenter.org/2015/08/10/committee-against-torture-reviews-states-records-of-iraq-slovakia-and-switzerland/>

⁸ *Hodnotiaci správa Výboru OSN pre zákaz mučenia*. 2015. In. <http://www.ijrcenter.org/2015/08/10/committee-against-torture-reviews-states-records-of-iraq-slovakia-and-switzerland/>

Známe sú aj prípady z Českej republiky. Prvým je kauza Eremiášová a Pechová, kde súd riešil vyšetrovanie podozrivých z roku 2002 v Brne. Je potrebné objasniť skutkový stav. Podozrivý bol zadržaný v roku 2002 políciou z dôvodu podozrenia z krádeže a bol prevezený na policajnú stanicu v Brne. Podozrivý bol vypočutý medzi druhou a tret'ou hodinou popoludní. Okolo šiestej hodiny bol predvedený pred vyšetrovateľa, aby si vypočul obvinenie. Po tom čo obvinenie podpísal, požiadal, že musí ísť nutne na toaletu. Cestou sa však vytrhol dvom policajtom, ktorí ho doprevádzali a skočil z okna. Na následky pádu ráno v nemocnici podľahol zraneniam. V dôsledku uvedeného sa Eremiášová (partnerka podozrivého) a Pechová (matka podozrivého) obrátili aj na Európsky súd pre ľudské práva vo veci porušenia práva na život, ktorý je chránený článkom 2. Európskeho Dohovoru o ľudských právach a to z dvoch dôvodov. V prvom prípade namietali, že úmrtie je pripočítané štátu a jeho štátnym orgánom a v druhom prípade, že jeho vyšetrovanie nebolo účinné, nakoľko niektoré dôležité vyšetrovacie úkony neboli vykonané riadne a dôkladne, ani nezávisle, nakoľko najmä v úvodnej fáze vyšetrovanie realizovali policajti, a nie od polície nezávislý orgán. Rozsudok bol Európskym súdom pre ľudské práva vynesený v roku 2012. Európsky súd pre ľudské práva analyzoval v tomto prípade spôsob vedenia vyšetrovania úmrtia vyskočením z okna na policajnej stanici. Súd konštatoval, že vyšetrovanie začalo ex offo, ale od počiatku bola pripúšťaná len jedná verzia a to samovražda. Toto tvrdenie nadmerne obmedzilo rozsah a spôsob vedenia vyšetrovania. V momente, keď sťažovateľky podali trestné oznámenie, tak štátny zástupca konštatoval, že doterajšie vyšetrovanie je nedostačujúce. Napriek tomu neboli vykonané niektoré vyšetrovacie úkony, ako napríklad rekonštrukcia, analýza odevu zomrelého alebo oddelený výsluch policajtov za účelom objasnenia smrti dotknutej osoby. Súd zároveň podotkol, že vyšetrovanie bolo vykonané rôznymi policajnými orgánmi, vrátane inšpekcie ministerstva vnútra, väčšina z nich však – rovnako ako možní vinníci – hierarchicky podliehala miestnemu riaditeľovi polície, a všetci tak v konečnom dôsledku ministrom vnútra. Aj keď Európsky súd pre ľudské práva nenašiel žiadne dôkazy o prepojení alebo zaujatosti vyšetrovacích orgánov, nevzbudzovali tieto orgány zdanie nezávislosti a neboli zároveň

dané dostatočné záruky proti prípadným tlakom zo strany nadriadených orgánov. Navyše samotná inšpekcia vychádzala v podstatnom rozsahu z úkonov, ktoré vykonali policajné orgány na miestnej úrovni.⁹

Druhým prípadom je Kummer vs ČR na základe sťažnosti 32133/11. Sťažovateľ pre Európskym súdom namietal, že bol v priebehu zaistenia na policajnej stanici podrobený neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu, pričom okolnosti prípadu neboli následne náležite vyšetrené, čím malo dôjsť k porušeniu článku 3 Dohovoru v jeho hmotnoprávnej a procesnej zložke.¹⁰

V tomto prípade sa jednalo o mučenie zadržaného muža pri výsluchu v roku 2010 v Aši. Zatkli ho, lebo opitý rušil nočný pokoj. Súd rozhodol, že vyšetrovanie Kummerovho prípadu, ktoré viedla inšpekcia, nemohlo byť nezávislé, keďže spadala pod ministerstvo vnútra. Súd ďalej konštatoval, že: „Postavenie pracovníkov Inšpekcie ako policajtov vykonávajúcich úlohy pre Ministerstvo vnútra, samo o sebe výrazne oslabilo nezávislosť Inšpektorátu. Na tomto fakte nič nemení ani nezávislé postavenie dozorujujúceho štátneho zástupcu, ktorého prevažne dozorujúce právomoci samé o sebe nie sú dostatočné k tomu, aby vyšetrovanie prípadu Inšpekciov mohlo byť považované za nezávislé. Súd teda konštatoval, že vyšetrovanie prípadu p. Kummera nespĺnilo požiadavky efektívneho vyšetrovania podľa čl. 3 Dohovoru a došlo tak k porušeniu tohto ustanoveniu aj v jeho procesnom aspekte. Také usporiadanie nevyvoláva dojem nezávislosti a nezaručuje dôveru verejnosti k monopolu štátu na použitie sily...“¹¹

Kým Česko na základe verdiktu zriadilo pre inšpekciu samostatný úrad, na Slovensku je inšpekcia podriadená ministrovi vnútra. Rozhodnutia európskeho súdu sú pritom záväzné pre všetky štáty viazané dohovorom. Je potrebné dodať, že v oboch rozsudkoch Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že inšpekcia zriadená na ministerstve vnútra nemôže objektívne

⁹ Pozri bližšie: Eremiášová a Pechová vs. Česká republika. In: <http://www.pravnicke-forum.cz/novinky/detail/4667-k-rozsudku-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-ve-veci-eremiasova-a-pechova/>

¹⁰ Pozri bližšie: Kummer vs. Česká republika. In: <http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=5103&d=330776>

¹¹ <http://www.vclp.cz/news/rozsudek-eslp-ve-veci-kummer-proti-cr-stiznost-c-32133-11-/>

vyšetrovať protiprávne konanie policajtov. Súd rozhodol už vo viacerých prípadoch, že inšpekcia by nemala byť nezávislým orgánom s jednoznačne vymedzenými právomocami vo vzťahu k vyšetrovaniu protiprávnych činností príslušníkov policajných zborov. Záverom je potrebné uviesť, že tak ako rozhodnutia voči Českej republike, ako aj iné rozhodnutia týkajúce sa nezávislosti inšpekcie sa vzťahujú na všetky členské krajiny, ktoré sú zmluvnou stranou Európskeho súdu pre ľudské práva.

2 Situácia v Českej republike

Ako už bolo naznačené prostredníctvom analýzy prípadov situácia v Českej republike je odlišná vo vzťahu k Slovenskej republike. Práve predstavená analýza prípadov bola dôvodom pre legislatívne zmeny a iné zaradenie pre kontrolu a inšpekciu. Pokiaľ ide o minulosť je potrebné zdôrazniť, že útvary ministerstva vnútra pre inšpekčnú činnosť bol rovnako riadený ministrom vnútra. Hlavnou úlohou takto zaradenej inštitúcie bolo odhaľovať a preverovať všetky skutočnosti nasvedčujúce tomu, že bol spáchaný trestný čin, pričom jeho páchatelom bol policajt. Zákonom č. 273/2008 Sb. O Polícii České republiky sa útvary premenil na Inšpekciu Polície Českej republiky. Jednalo sa o útvary ministerstva vnútra, ktorého hlavnou úlohou bolo vyhadzovať, odhaľovať a preverovať všetky skutočnosti nasvedčujúce tomu, že bol spáchaný trestný čin, ktorého páchatelom je policajt, resp. zamestnanec polície. Inšpekcia sa tak dočkala komplexnej právnej úpravy, ktorá vymedzovala právomoci, no napriek tomu bola spochybňovaná nezávislosť. Práve z tohto dôvodu v zmysle uznesenia vlády č. 1 z 5. januára 2011, ktorým česká vláda schválila Stratégiu boja proti korupcii, z ktorej vyplývala úloha pre Ministerstvo vnútra predložiť návrh zákona o Generálnej inšpekčii bezpečnostných zborov. Tento zákon prešiel celým legislatívnym procesom a účinnosť nadobudol 1. 1. 2012. v súčasnosti tak v Českej republike pôsobí Generálna inšpekcia bezpečnostných zborov, pričom jej právnym základom je predovšetkým zákon č. 341/2011 Sb. o Generálnej inšpekčii bezpečnostných zborov a o zmene súvisiacich zákonov. Vytvorením takejto inštitúcie boli odstránené pochybnosti o budúcej nezávislosti pri vykonávaní jednotlivých aktivít generálnej inšpekcie bola napríklad odstránená väzba a previazanosť medzi ministrom vnútra a riaditeľom inšpekčnej služby.

Príslušníci generálnej inšpekcie nie sú príslušníkmi polície, ktorí by boli povolaní k plneniu úloh Ministerstva vnútra, ale príslušníci novozriadenej inštitúcie v služobnom pomere k Českej republike. Taktiež je potrebné zdôrazniť, že Generálna inšpekcia je podrobená kontrole stálej Komisii Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky v zmysel § 57 zákona O Generálnej inšpekcii. „Generálna inšpekcia bezpečnostných zborov je samostatným ozbrojeným bezpečnostným zborom, ktorú vedie riaditeľ inšpekcie a ktorého menuje a odvoláva na návrh vlády a po prerokovaní vo výbore Poslaneckej snemovne parlamentu Českej republiky príslušnom vo veciach bezpečnosti predseda vlády. Za výkon vo svojej funkcii je riaditeľ inšpekcie zodpovedný predsedovi vlády. Na príslušníkov inšpekcie sa vzťahuje zákon o služobnom pomere príslušníkov bezpečnostných zborov.“¹²

3 Záver

Minister vnútra vyhlásil, že drvivá väčšina krajín EÚ má inšpekciu podriadenú ministrovi vnútra. Minister vnútra Slovenskej republiky predstavil správu v zmysle ktorej bolo skúmaných tridsať krajín Európy. Zo zistení vyplýva, že 25 krajín má inšpekciu podriadenú ministrovi vnútra a teda aj ministerstvu vnútra. Z čísla 25 má desať krajín inšpekciu a kontrolu podriadených priamo prezídiu policajného zboru. Ostatné krajiny majú odlišný systém. Ku krajinám, ktoré majú inšpekciu priamo pod policajným zborom správa zaraďuje: Poľsko, Francúzsko, Nemecko, Portugalsko, Estónsko, Grécko, Švédsko, Veľká Británia a Malta. Ku krajinám, ktoré majú inšpekciu a kontrolu oddelenú od policajného zboru správa zaraďuje: Slovensko, Fínsko, Belgicko, Španielsko, Holandsko, Taliansko, Rumunsko, Moldavsko, Chorvátsko, Srbsko, Rusko, Ukrajina, Bulharsko, Maďarsko a Rakúsko. Správa spomína osobitné správy, konkrétne Cyprus, Dánsko a Luxembursko kde je inšpekcia zaradená pod ministerstvo spravodlivosti, ktoré spravuje policajnú agendu, nakoľko ministerstvo vnútra sa venuje prioritne verejnej správe a službám vo verejnej správe. Slovinsko a Chorvátsko majú úpravu inšpekcie a kontroly ešte špecifickejšiu. Protiprávna činnosť policajtov je tu vyšetrovaná

¹² KURILOVSKÁ, L. Vnútorne ochranné služby v stredoEurópskom priestore ako účinný nástroj boja proti trestnej činnosti policajtov. In: *Milníky práva v stredoEurópskom priestore 2013: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov*. 2 časť. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 896.

osobitnou časťou prokuratúry. Podobná situácia bola aj v Slovenskej republike, kedy bola protiprávna činnosť policajtov a príslušníkov bezpečnostných zložiek vyšetrowané a stíhané vojenskou prokuratúrou. Jedinou krajinou, ktorá má osobitnú inštitúciu v podobe Generálnej inšpekcie bezpečnostných zborov. Správa zároveň konštatuje čiastočnú nespokojnosť a rozdielnosť názorov v niektorých konkrétnych prípadoch v Českej republike so súčasnou situáciou existencie Generálnej inšpekcie bezpečnostných zborov. Minister vnútra Slovenskej republiky nevidí teda problém vo fungovaní a odmieta teda nekompetentnosť inšpekcie k vyšetrowaniu trestných činov príslušníkov policajného zboru. „Na Slovensku zodpovedá za kontrolu a dozor nad konaním príslušníkov Policajného zboru SR (ďalej len „PZ“) predovšetkým sekcia kontroly a inšpekčnej služby Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „policajná inšpekcia“). Ide o samostatný útvar Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „MV SR“), výlučne podriadený ministrovi vnútra SR (ďalej len „minister“), pričom je *de iure* nezávislý od riadenia a štruktúr polície. Policajná inšpekcia má na starosti hlavne dve formy dozoru nad činnosťou polície, a to na úseku kontroly a na úseku inšpekčnej služby.“¹³

Osobe nespochybňujem legitimitu existencie a pôsobenia inšpekcie ministerstva vnútra. Nakoľko však existuje judikatúra ESLP, ktorá vo viacerých prípadoch konštatovala, že inšpekcia má byť nezávislá a nemá byť podriadená ministrovi vnútra, bolo by podľa mňa vhodné, aby došlo k legislatívnym zmenám a aby sa SR vyhla budúcim možným prípadom, kedy sa policajti právoplatne odsúdení za trestnú činnosť obrátia na ESLP a budú sa domáhať náhrady škody voči SR. Inšpiráciou môže byť Česká republika, ktorá vytvorila nezávislý orgán kontroly a inšpekcie, ktorá je odčlenená od ministra vnútra.

Aké sú konkrétne odporúčania pre odstránenie eventuálnych komplikácií vo vzťahu inšpekcia a jej nezávislosť. Určite by bolo vhodné:

- Aby bola kontrola a inšpekcia v podobe Sekcie kontroly a inšpekčnej služby oddelená od Ministerstva vnútra SR a bola tak 100% garantovaná nezávislosť pri riešení podnetov vo vzťahu k príslušníkom

¹³ DUBÉCI, M.; PRACHÁROVÁ, V. *Kontrola a dohľad nad činnosťou polície v SR*. Bratislava: ALFA, 2015.

Policajného zboru, resp. zamestnancov Policajného zboru, ako iných bezpečnostných zložiek štátu (Colná správa, Zbor väzenskej a justičnej stráže).

- Dozor na kontrolnou a inšpekčnou službou by mal byť zverený parlamentnému výboru.
- Aby boli jednoznačne a predovšetkým legislatívne vymedzené právomoci a forma kontrolnej a inšpekčnej služby, vrátane financovania a obsadzovania pracovných pozícií.

Súčasný stav je dostačujúci, právne dovolený a zodpovedajúci aj trendu drvivkej väčšiny krajín Európskej únie. Je však potrebné predchádzať budúcim, eventuálnym komplikáciám, ktoré by mohli v konečnom dôsledku poškodiť Policajnému zboru Slovenskej republiky, Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky a v konečnom dôsledku Slovenskej republiky ako celku. Legislatívnu zmenou, ktorá by sa niesla v duchu vyššie uvedených odporúčaní je možné odstrániť akékoľvek dohady o nezávislosti kontrolnej a inšpekčnej služby. Osobne si myslím, že by sa väčšmi poslinili jej právomoci a jej pôsobenie by bolo efektívnejšie pri vykonávaní zákonom vymedzených aktivít.

Literature

- DUBÉCI, M.; PRACHÁROVÁ, V. *Kontrola a dohľad nad činnosťou polície v SR*. Bratislava: ALFA, 2015.
- KURILOVSKÁ, L. Vnútorne ochranné služby v stredoeurópskom priestore ako účinný nástroj boja proti trestnej činnosti policajtov. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2013: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov*. 2. časť. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, 902 s. ISBN 978-80-7160-368-9.
- MARCZYOVÁ, K. 2008. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 5. vyd. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2008, s. 478. ISBN 978-80-8054-455-3.

PIVÁČEK, M. 2015. Postavenie a ochrana základných práv a slobôd národnostných menšín a etnických skupín v kontexte s činnosťou Policajného zboru. In: *Európsky rozmer ochrany ľudských práv v činnosti polície*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave. 2015, s. 126–133. ISBN 978-80-8054-631-1.

Eremiášová a Pechová vs. Česká republika. In: <http://www.pravnickeforum.cz/novinky/detail/4667-k-rozsudku-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-ve-veci-eremiasova-a-pechova/>

Kummer vs. Česká republika. In: <http://www.vclp.cz/news/rozsudek-eslp-ve-veci-kummer-proti-cr-stiznost-c-32133-11-/>

Kummer vs. Česká republika. In: <http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23 & j=33 & k=5103 & d=330776>

Hodnotiaca správa Výboru OSN pre zákaz mučenia. 2015. In: <http://www.ijrcenter.org/2015/08/10/committee-against-torture-reviews-states-records-of-iraq-slovakia-and-switzerland/>

Rozsudok ESĽP Mížigárová vs. Slovensko, č. 74832/01 zo dňa 14. 12. 2010.

Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 1To/1/2015. In: http://www.nsud.sk/data/att/43126_subor.pdf

Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Zákon č. 171/1993 Z.z. o Policajnom zbor v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 273/2008 Sb. O Policii České republiky.

Zákon č. 341/2011 Sb. o Generálnej inšpekcii bezpečnostných zborov a o zmene súvisiacich zákonov.

Nariadenie MV SR č. 3/2008.

Nariadenie MV SR č. 150/2011.

Nariadenie MVSR č. 72/2015.

Contact – e-mail

jozef.medelsky@mim.sk

Dostatečně závažné porušení právní normy jako podmínka mimosmluvní odpovědnosti EU

Petr Navrátil

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Cílem této práce je interpretace jedné z podmínek mimosmluvní odpovědnosti EU, konkrétně dostatečné závažnosti porušení právní normy. Interpretace byla provedena na základě analýzy judikatury Soudního dvora EU se zvláštním zaměřením na recentní rozhodnutí ve věci Sison III. Na základě studia doktrinálních názorů Soudního dvora EU je možné jednoznačně konstatovat, že vychýlení v neprospěch jednotlivců domáhajících se náhrady škody je příliš přísné. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že vzhledem ke skutečnosti, že nárok na náhradu škody způsobené EU patří mezi základní práva, měl by Soudní dvůr hledat více vyvážený postoj.

Keywords in original language

mimosmluvní odpovědnost, dostatečně závažné porušení právní normy, Sison III, porušení základních práv, žaloba na náhradu škody, zásady společné právní řádů členských států

Abstract

The purpose of this paper is to analyse one condition of non-contractual liability of the EU – sufficiently serious breach of EU law. Method used in this study is analysis which focuses on relevant case law of the Court of Justice of the EU with a special attention paid to Sison III judgement. Based on the study of the judgements of the Court of Justice of the EU it can be claimed that the interpretation of this particular condition is too strict. In that regard it should be emphasized that right to claim damages is a fundamental right; therefore the Court of Justice of the EU should seek a more balanced approach.

Keywords

Non-contractual Liability, Sufficient Seriousness of a Breach, Sison III, Violation of Fundamental Rights, Action for Damages, the General Principles Common to the Laws of the Member States.

1 Úvod¹

Právní institut odpovědnosti za škodu je po mnoho desetiletí nedílnou součástí komunitárního (resp. unijního) práva a patří mezi otázky, kterým odborný diskurs neustále věnoval a věnuje svoji zaslouženou pozornost.² Na druhou stranu je však třeba poznamenat, že na základě toho nelze usuzovat, že by odborná debata na toto téma byla již vyčerpána. Právě naopak se v posledních letech objevilo několik pro tuto problematiku obzvláště klíčových a zajímavých rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) – např. Bergaderm³, Holcim⁴, Agraz⁵, FIAMM⁶, Masdar⁷ a Sison III⁸ – což v kombinaci s přijetím tzv. Lisabonské smlouvy k 1. 12. 2009 tvoří vhodný předpoklad k novému promyšlení a přehodnocení některých klíčových otázek vztahujících se k mimosmluvní odpovědnosti EU.

Z judikatury SDEU vyplývá, že přiznání nároku na náhradu škody způsobené orgány EU podléhá třem podmínkám⁹, které musí být splněny kumu-

¹ Výzkum byl podpořen Grantovou agenturou Univerzity Karlovy v Praze (projekt č. 772413).

The study was supported by the Charles University in Prague, project GA UK No. 772413.

² Z mnoha článků a publikací věnované této problematice lze upozornit zejména na novější práce jako např. EVANS, M.; KOUTRAKOS P. (ed.). *The international responsibility of the European Union*. Oxford 2013. SVOBODA, P. Sison III: EU non-contractual liability for damages and the so-called smart sanctions. In: *The Lawyer Quarterly* 4, 2012, s. 341-350. MALÍŘ, J. Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu. In: *Právník* 6, 2012, s. 545-583. AALTO, P. *Public liability in EU law*. Oxford, 2011. GUTMAN, K. The evolution of the action for damages against the EU and its place in the SYSTEM of judicial protection. In: *Common Market Law Review* 48, 2011, s. 695-750 atp.

³ C-325/98 P Bergaderm.

⁴ C-282/05 Holcim.

⁵ C-243/04 Agraz.

⁶ C-120/06 FIAMM.

⁷ C-47/07 Masdar.

⁸ T-341/07 Sison.

⁹ Není bez zajímavosti, že odborný diskurz hovoří na rozdíl od SDEU o čtyřech podmínkách. Viz TOMÁŠEK, M.; TÝČ V. a kol. *Právo Evropské Unie*. Praha: Leges, 2013, s. 135.

lativně. Za první orgán EU musí porušit unijní právní normu, jejímž cílem je udělení práv jednotlivcům, přičemž toto porušení musí být dostatečně závažné. Za druhé musí dojít ke škodě. Za třetí musí zde existovat příčinná souvislost mezi porušením ze strany unijního orgánu a škodou způsobenou poškozeným osobám.¹⁰ Cílem tohoto příspěvku je interpretace toliko jedné z těchto podmínek¹¹, konkrétně dostatečně závažného porušení právní normy, prizmatem jednoho z nejdůležitějších rozhodnutí z poslední doby na poli mimosmluvní odpovědnosti – Sison III.

V zásadě lze shrnout, že k dostatečně závažnému porušení dochází pouze tehdy, pokud dotčený orgán zjevným a závažným způsobem překročil meze své posuzovací pravomoci.¹² Překročení posuzovací pravomoci orgánu však samo o sobě pro uznání odpovědnosti stačit nemusí. Vždy je totiž třeba zkoumat, zdali příslušný orgán EU jednal tak, jak by si počínala běžně obezřetná správa postupující s řádnou péčí. Toto rozhodnutí tak představuje velice zajímavé vyústění dosavadní judikatury SDEU v oblasti mimosmluvní odpovědnosti EU a názorně ilustruje dopady závěrů Soudního dvora, jakož i celou řadu jejích problematických míst. Ambicí tohoto příspěvku je přitom zamyslet se nejen nad praktickými důsledky aplikace doktríny SDEU v oblasti mimosmluvní odpovědnosti EU, ale i nad jejím ústavně-právním rozměrem.

2 Případ Sison III - skutková podstata a předcházející řízení

Rozhodnutí T-341/07 je jedním z řady rozhodnutí, které SDEU vydal v souvislosti s kauzou pana Jose Marii Sisona.¹³ Jádrem této kauzy jsou přitom tzv. chytré sankce (ang. *smart sanctions*), které byly proti panu Sisonovi použity a jejichž smyslem je zmrazení majetků osob napojených na teroristy, aby se tak zabránilo financování teroristických akcí.¹⁴ Pan Sison podal k SDEU žalobu, ve které se jednak domáhal zrušení těchto zvláštních opatření v roz-

¹⁰ Viz rozhodnutí 4/69 Lütticke, C-120/06 a C-121/06 FIAMM, C-414/08 P Sviluppo Italia Basilicata, C-419/08 P Trubowest Handle a T-341/07 Sison.

¹¹ A to vzhledem k rozsahu tohoto příspěvku.

¹² Viz rozhodnutí C-325/08 P Bergaderm.

¹³ Z hlediska problematiky, kterou se zabývá tento článek, mají význam dále zejména rozhodnutí T-47/03 Sison I a T-341/07 Sison II.

¹⁴ Viz SVOBODA, P. Kadi 2010: další kapitola protiteroristické judikatury Soudního dvora EU. In: *Právní rozhledy* 25, 2010, s. 887 an.

sahu, v kterém se ho týkaly, a jednak návrh na náhradu škody dle čl. 235 ES a 288 ES (nyní čl. 268 a 340 SFEU). Co se žaloby na neplatnost dle čl. 230 ES (nyní čl. 263 SFEU) týče, tuto SDEU projednal v rámci tzv. zrychleného řízení, přičemž řízení týkající se žaloby na náhradu škody přerušil do doby, než bude vyhlášen rozsudek v řízení o žalobě na neplatnost. V rámci řízení o žalobě na neplatnost SDEU panu Sisonovi vyhověl a předmětná zvláštní omezující opatření spočívající ve zmrazení finančních prostředků přijatá ve vztahu k žalobci zrušil.¹⁵ Důvodem tohoto zrušení bylo nesplnění zákonné podmínky uvedené v čl. 2 odst. 3 nařízení 2580/2001 a v čl. 1 odst. 4 společného postojů 2001/931.¹⁶ Po vyhlášení rozsudku ve věci zrušení veškerých zvláštních omezujících opatření přijatých ve vztahu k žalobci pokračoval SDEU v řízení ohledně návrhu na náhradu škody dle článků 235 ES a 288 ES (nyní čl. 268 a 340 SFEU).

3 Mimosmluvní odpovědnost EU prizmatem rozhodnutí Sison III

Již samotné zakládací smlouvy obsahovaly články zakotvující mimosmluvní odpovědnost.¹⁷ Tato skutečnost je sama o sobě dosti zajímavá, zejména přihlédne-li se k faktu, že dodnes není existence výslovných ustanovení o odpovědnosti mezinárodních organizací považována za obvyklou.¹⁸ Inspiračním zdrojem pro otce zakladatele přitom bylo zejména právo francouzské. Lze proto hovořit o tom, že kořeny mimosmluvní odpovědnosti EU byly formo-

¹⁵ Jednalo se o rozhodnutí 2007/445, rozhodnutí Rady 2007/868/ES ze dne 20. prosince 2007, kterým se provádí čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a kterým se zrušuje rozhodnutí 2007/445 (Úř. věst. L 340, s. 100), rozhodnutí Rady 2008/343/ES ze dne 29. dubna 2008, kterým se mění rozhodnutí 2007/868 (Úř. věst. L 116, s. 25), rozhodnutí Rady 2008/583/ES ze dne 15. července 2008, kterým se provádí čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a kterým se zrušuje rozhodnutí 2007/868 (Úř. věst. L 188, s. 21), rozhodnutí Rady 2009/62/ES ze dne 26. ledna 2009, kterým se provádí čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a kterým se zrušuje rozhodnutí 2008/583 (Úř. věst. L 23, s. 25), a nařízení Rady (ES) č. 501/2009 ze dne 15. června 2009, kterým se provádí čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a kterým se zrušuje rozhodnutí 2009/62 (Úř. věst. L 151, s. 14).

¹⁶ SDEU tak dal za pravdu žalobci, který tvrdil, že rozhodnutí Raad van State z 21. února 1995 a rozhodnutí Rechtbank z 11. září 1997, které se týkaly žádosti pana Sisona o přiznání postavení uprchlíka, nepředstavují rozhodnutí příslušných orgánů ve smyslu čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a čl. 1 odst. 4 společného postojů 2001/931.

¹⁷ Konkrétně se jednalo o čl. 34 a čl. 40 SESUO.

¹⁸ Viz ŠTURMA, P. Odpovědnost mezinárodních organizací: některé poznámky k návrhu článků Komise pro mezinárodní právo. In: *Právník*. 6, 2012, s. 537-564.

vány spíše pod vlivem práva vnitrostátního, nikoliv mezinárodního.¹⁹ K jisté změně došlo s přijetím tzv. římských smluv, které se na první pohled rozešly s konstrukcí odpovědnosti dle pařížské smlouvy, když v čl. 215 SEHS a 188 SESAE bylo zakotveno, že obě nová ES jsou povinna nahradit škodu způsobenou jejich orgány nebo zaměstnanci při výkonu jejich funkcí v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států. Současné znění čl. 340 SFEU, který zakotvuje mimosmluvní odpovědnost EU, se přitom od znění čl. 215 SEHS a 188 SESAE liší jen nepatrně.²⁰ Římské smlouvy tak fakticky rezignovaly na snahu o podrobnější vymezení podmínek vzniku mimosmluvní odpovědnosti ES a v zásadě ponechaly na Soudním dvoru, aby je stanovil v rámci své rozhodovací činnosti. Důkladný rozbor judikatury Soudního dvora však jasně ukazuje, že i po přijetí římských smluv Soudní dvůr vycházel z vnitrostátního pojetí mimosmluvní odpovědnosti, která je konstruována tak, aby umožnila orgánům státní moci zachovat široký manévrovací prostor při jejich jednání, a tak je chrání před příliš vysokým počtem žalob na náhradu škody.²¹

Podmínku spočívající v protiprávnosti jednání vytykaného orgánům, kterou podrobil SDEU ve svém judikátu Sison III rozsáhlé analýze. Konkrétně k ní v bodě 31 *inter alia* poznamenal, že samotné určení protiprávnosti právního aktu nepostačuje, jakkoliv je samotná protiprávnost politováníhodná, k tomu, aby byla naplněna podmínka vzniku odpovědnosti EU týkající se protiprávnosti jednání vytykaného orgánům.²² K připuštění, že je splněna podmínka vzniku mimosmluvní odpovědnosti EU spočívající v protiprávnosti jednání totiž judikatura vyžaduje, aby bylo prokázáno dostatečně závažné porušení normy, jejímž předmětem je přiznání práv jednotlivcům.²³

Důvody, proč samotná protiprávnost aktu nestačí, shrnul SDEU v bodě 34 rozsudku, kde uvádí, že cílem tohoto požadavku dostatečně závažného

¹⁹ V podrobnostech MALÍŘ, J. *Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu*. Op. cit., s. 545-551.

²⁰ Gutman, K. *The evolution of the action for damages against the EU and its place in the systém of judicial protection*. Op. cit., s. 698-699.

²¹ P. Aalto, *Public liability in EU law*. Op. cit., s. 59-62.

²² Viz rozsudek C-282/05 Holcim, bod 47.

²³ Viz rozsudek C-325/98 P Bergaderm, bod 42. Co se týče otázky toho, zda předmětná ustanovení přiznávají práva jednotlivcům, s tou se vypořádal SDEU v bodech 51 a 52 rozsudku Sison III.

porušení je, aby riziko, že bude nutné odškodnit újmu tvrzenou dotyčnými osobami, nenarušilo schopnost orgánů plně vykonávat své pravomoci v obecném zájmu jak v rámci normativní činnosti nebo jako hospodářsko-politických rozhodnutí, tak v oblasti jeho správní pravomoci.²⁴ Rozhodující kritérium, na základě něhož lze určit, zda je tento požadavek splněn, či nikoliv, judikoval SDEU v případě Bergaderm.²⁵ Tímto rozhodujícím kritériem je skutečnost, zda dotčený orgán zjevným a závažným způsobem překročil meze kladené jeho posuzovací pravomoci, či nikoliv. V zásadě přitom platí, že pokud dotyčný orgán disponuje pouze značně omezeným, nebo dokonce žádným prostorem pro uvážení, může k prokázání existence dostatečně závažného porušení postačovat pouhé porušení práva EU.²⁶ Jinak řečeno, v případě absence prostoru pro uvážení lze uvažovat o jakémsi quasi-automaticém nástupu mimosmluvní odpovědnosti EU²⁷ (pochopitelně pouze za předpokladu splnění i ostatních podmínek, které se k mimosmluvní odpovědnosti EU váží).²⁸ Nicméně SDEU k tomu výslovně v bodě 36 rozsudku Sison III uvádí, že žádnou automatickou souvislost mezi neexistencí prostoru pro uvážení dotyčného orgánu a kvalifikací protiprávního jednání jako dostatečně závažného porušení práva EU nelze *a priori* z judikatury SDEU dovozovat.²⁹

K tomu, zdali měla Rada v této konkrétní věci prostor pro uvážení, či nikoliv se vyjádřil SDEU v bodu 57 svého rozsudku, kde judikoval, že Rada v daném případě žádný prostor pro uvážení neměla. Dále SDEU zdůraznil fakt, že omezující opatření stanovená nařízením č. 2580/2001 a společným postojem 2001/931 mají za cíl provedení rezoluce Rady bezpečnosti

²⁴ K otázce, zdali se jedná o zásah do norem, jejichž předmětem je přiznání práv jednotlivcům, se Tribunál vyjádřil v bodě 51 rozsudku, kde *inter alia* judikoval, že základním předmětem ustanovení čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/1001 a čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931 je ochrana individuálních zájmů dotčených jednotlivců.

²⁵ V podrobnostech AALTO, P. *Public liability in EU law*. Op. cit., s. 86-91.

²⁶ Viz rozsudky C-325/98 P Bergaderm bod 44 a C-440/07 Schneider Electric, bod 160.

²⁷ Stejně tak SDEU v bodě 40 rozsudku Sison III připomněl, že porušení unijního práva je zjevně závažné vždy, pakliže přetrvává i přes vyhlášení rozsudku určujícího vytýkané nesplnění povinnosti, rozsudku v řízení o předběžné otázce nebo i přes ustálenou judikaturu v dané oblasti, z nichž vyplývá protiprávní povaha dotčeného jednání. Viz rozsudek C-524/04 Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, bod 120.

²⁸ Viz BOBEK, M.; BRÍZA, P.; KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, Praha 2011, s. 300 a odkazy na judikaturu tam uvedenou.

²⁹ Viz rozsudek T-429/05 Artegoda, bod 59.

Organizace spojených národů 1373 (2001) ze dne 28. září 2001.³⁰ Nahlíženo optikou doktríny Bergaderm, jelikož zde neexistoval žádný prostor pro uvážení, jednání Rady by mělo být posouzeno jako dostatečně závažné porušení, a tudíž (za předpokladu splnění ostatních podmínek) by mělo být žalobci přiznáno právo na náhradu škody. Nicméně SDEU k tomu poznamenává, že je třeba vzít i v úvahu zvláštní obtížnost související s výkladem a použitím předmětných ustanovení.³¹ Proto také SDEU nakonec dochází k závěru, že s ohledem na složitost právních a skutkových posouzení vyžadovaných k řešení daného případu, lze porušení práva EU Radou, třebaže jasně prokázané, vysvětlit zvláštními překážkami a odpovědností, s nimiž se musel tento orgán vypořádat. Takovéto porušení proto představuje nesprávnost, které by se za obdobných okolností mohla dopustit kterákoliv běžně obezřetná správa postupující s řádnou péčí a kterou nelze považovat za dostatečně závažné porušení práva EU, které může založit mimosmluvní odpovědnost EU vůči žalobci.³²

4 Mimosmluvní odpovědnost EU prizmatem hodnot práva EU a základních lidských práv

Jakkoliv je rozhodnutí Sison III velice dobře zdůvodněné a obsahuje celou řadu odkazů na předchozí judikaturu, po jeho přečtení se nelze ubránit dojmu, že je cosi nepatřičného na směru, kterým se ubírá. Příčinnou tohoto dojmu je samotné pojetí mimosmluvní odpovědnosti EU, resp. podmínky, které dle judikatury musí být naplněny, aby bylo možné přiznat nárok na náhradu škody způsobenou orgány EU nebo jejichmi zaměstnanci.

Jakkoliv nelze ztotožňovat podmínky pro konstatování neplatnosti v řízení dle čl. 263 SFEU a protiprávnosti nutnou pro přiznání náhrady škody v řízení dle čl. 268 SFEU, je třeba zdůraznit, že v kauze pana Sisona byly na jedné straně ty samé důvody dostatečně závažné pro SDEU,³³ aby zrušil právní akt Rady provádějící rezoluci Rady bezpečnosti OSN, na straně druhé však

³⁰ Rada tak vlastně provádí tuto rezoluci za členské státy, které jsou k tomu povinny na základě Charty OSN. Viz čl. 25 Charty OSN.

³¹ Tj. čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931. Viz body 62 a 63 rozsudku Sison III.

³² Viz body 73 a 74 rozsudku Sison III.

³³ Kdy je třeba zmínit, že v rámci žaloby na neplatnost se SDEU otázkou „dostatečné závažnosti“ nezabývá. Rozhodně ne v tom slova smyslu, v jakém se jí zabývá v rámci řízení o žalobě na náhradu škody.

nebyly dostatečně závažné pro přiznání nároku na náhradu škody.³⁴ V této souvislosti je nutné zdůraznit, že rezoluce Rady bezpečnosti OSN jsou přijímány dle Kapitoly VII Charty OSN a jako takové slouží k udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, k čemuž se sama EU hlásí v čl. 3 SEU a čl. 21 odst. 1 SEU. Na první pohled by se proto mohlo zdát, že v pojetí SDEU představuje ochrana orgánů EU před žalobami na náhradu škody (tj. zájem na finanční ochraně EU) větší hodnotou, nelži ochrana základních lidských práv a udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Tak tomu ovšem rozhodně není³⁵ a výše nastíněná situace je pouhým paradoxním důsledkem restriktivního pojetí mimosmluvní odpovědnosti EU.

Navíc dalším paradoxem je, že jakkoliv unijní soudy stojí v posledním desetiletí na postulátu, že odpovědnost EU a členských států by měla nastupovat za stejných podmínek a ve stejných případech,³⁶ fakticky je mnohem obtížnější domoci se náhrady škody proti EU než proti členským státům.³⁷

Dále je třeba si uvědomit, že omezující opatření, která byla vůči žalobci učiněna, zcela zjevně představovaly zásah veřejných orgánů do výkonu jeho základních práv.³⁸ Koneckonců tvrzené porušení základních práv se objevuje v souvislosti s proti-teroristickou judikaturou téměř vždy.³⁹ Logika věci by přitom naznačovala, že téměř každý zásah do základních práv by měl představovat dostatečně závažného porušení, a tudíž být důvodem pro přiznání náhrady škody. Na druhou stranu absolutizace ochrany základních práv by znamenala, že v praxi by bylo téměř nemožné přijmout jakékoliv protiteroristické opatření, který by zasahovalo do základních práv a svobod.⁴⁰ V případě *Sison III* se žalobce nedovolával protiprávnosti obecného režimu zmrazení finančních prostředků zavedeného nařízením č. 2580/2001 jako takové z hlediska základních práv, ale pouze nesprávného použití tohoto nařízení,

³⁴ Přitom takovéto rozhodnutí může vést členské státy k porušení závazků vyplývajících pro ně zejména z čl. 25 a čl. 103 Charty OSN.

³⁵ Viz čl. 2 a čl. 3 odst. 1 SEU.

³⁶ Viz C-46/93 a C-48/96 *Brasserie du pêcheur*, bod 42.

³⁷ Viz SVOBODA, P. *Sison III: EU non-contractual liability for damages and the so-called smart sanctions*. Op. cit., s. 348-349.

³⁸ Žalobce konkrétně tvrdil, že došlo k zásahu do jeho práva na respektování soukromého života a práva pokojně užívat svůj majetek. Viz body 41 a 50 rozsudku *Sison III*.

³⁹ K lidským právům v proti-teroristické judikatuře viz C-402/05 a C-415/06 *P Kadi*, body 361 až 366.

⁴⁰ Viz SVOBODA, P. *Sison III: EU non-contractual liability for damages and the so-called smart sanctions*. Op. cit., s. 344.

kteří vyvolalo porušení jeho základních práv.⁴¹ Přitom dle SDEU ani zásah do základních lidských práv nelze *per se* považovat za dostatečně závažné porušení, nýbrž vždy je třeba zkoumat prostor pro uvážení a skutečnost, zdali orgány EU si počínali tak, jak by si počínala běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa.⁴² Je ovšem otázkou, do jaké míry při současném restriktivním pojetí mimosmluvní odpovědnosti lze ještě uvažovat o tom, že je dodrženo právo na účinnou soudní ochranu základních práv. SDEU si byl patrně vědom tohoto možného nedostatku, a proto se k němu vyjádřil v bodě 81 svého rozsudku, kde konstatoval, že ani Listina základních práv EU ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod nebrání tomu, aby založení mimosmluvní odpovědnosti EU za takových okolností, jaké byly dány v případě pana Sisona, podléhalo uznání dostatečně závažného porušení základních práv.

5 Závěr

Generální advokáti a i soudci samotní velice často ve svých textech připomínají, že žaloba na náhradu škody způsobené orgány EU nebo jejich zaměstnanci zaujímá zcela zvláštní a klíčové postavení v rámci systému soudní ochrany poskytované unijním právem.⁴³ Analýza rozhodnutí ve věci Sison III však přesvědčivě dokazuje, že jakkoliv jsou jednotlivé podmínky stanovené SDEU vcelku logické a pochopitelné, ve svém souhrnu znamenají, že v rámci unijního práva je pro jednotlivce téměř nemožné se domoci náhrady škody, která mu byla způsobena orgány EU nebo jejich zaměstnanci při výkonu jejich funkcí. A takovýto stav je rozhodně na hony vzdálen tolik proklamovanému ideálu ochrany jedince v rámci unijního práva.⁴⁴ Proto také někteří autoři poukazují na nutnost zásadním způsobem přeformulovat podmínky vztahující se na mimosmluvní odpovědnost EU.⁴⁵

⁴¹ Viz rozsudek Sison III, body 76 až 78.

⁴² Viz rozsudek Sison III, bod 80.

⁴³ Viz např. rozsudek C-131/03 P R. J. Reynolds Tobacco holdings, bod 82.

⁴⁴ Zvláště je třeba přitom vzít v úvahu, že žaloba na náhradu škody by měla umožňovat překlentnout omezenou žalobní legitimaci jednotlivců k přímé žalobě o neplatnost či o nečinnost.

⁴⁵ Viz WAKEFIELD, J. Retrench and Reform: The Action for Damages. In: *Yearbook of European Law* 29(1), 2009, s. 390-434. K možným řešením, které by se nabízely v souvislosti s reformou mimosmluvní odpovědnosti EU dále pak viz MALÍŘ, J. *Mimosmluvní odpovědnost EU: dekonstrukce jednoho institutu*. Op. cit., s. 573-581.

Právní institut mimosmluvní odpovědnosti byl již od počátku evropské integrace zakotven v samotném textu smluv, přičemž tento text byl inspirován právem vnitrostátním a veden snahou nepřipustit odpovědnost EU ve všech případech. Tento přístup má svoji logiku a snaha SDEU ochránit orgány EU před excesivním nadužíváním žalob na náhradu škody dává smysl. Koneckonců dodnes je tato ochrana vlastní celé řadě vnitrostátních právních řádů,⁴⁶ přičemž jejím cílem je zejména zachování širokého manévrovacího prostoru veřejné moci. Obavy z toho, že nadměrný počet úspěšných žalob na náhradu škody ve svém důsledku může vést k vyplácení enormních sum, a tedy k paralýze činnosti státní správy jako takové, jsou jistě namístě.⁴⁷ Na druhou stranu žalobě na náhradu škody přiznávají unijní soudy funkci zaplňování mezer v právní ochraně jednotlivců, a také právo na náhradu škody bylo zahrnuto do katalogu základních práv EU. Samotná proměna práva na náhradu škody z prostého na základní právo svědčí o jeho silícím významu lépe nežli cokoliv jiného.⁴⁸ Ovšem navzdory deklarovanému významu žaloby na náhradu škody statistická data ukazují, že za celou dobu existence tohoto právního institutu bylo úspěšné pouhé nepatrné množství žalob směřujících k náhradě škody způsobené orgány EU nebo jejich zaměstnanci.⁴⁹

Žádná z podmínek, které vztahuje SDEU v rozsudku Sison III k mimosmluvní odpovědnosti EU, nepředstavuje novum. Právě naopak vystavěl SDEU svoje rozhodnutí na pečlivé argumentaci a odkazech na předešlou judikaturu. Hlavním argumentem SDEU bylo, že jednání, kterého se dopustila Rada, představuje jednání, kterého by se dopustila jakákoliv běžně obezřetná správa postupující s řádnou péčí, a tudíž za něj nemůže EU nést odpovědnost. Samotný výsledek sporu mezi panem Sisonem a Radou tak může být jenom stěžejí překvapující. Nicméně právě toto rozhodnutí obnažuje některé paradoxy unijního práva (resp. judikatury SDEU), které ve svých důsledcích znamenají, že SDEU je na jedné straně svolný ke zrušení opatření, které

⁴⁶ Jakkoliv v poslední době dochází k jistému rozvolnění na vnitrostátní úrovni. Viz např. Pl. ÚS-st 27/09 ze dne 28. dubna 2009.

⁴⁷ Viz Aalto, P. *Public liability in EU law*. Op. cit., s. 59 an.

⁴⁸ Viz čl. 41 odst. 3 Listiny základních práv EU.

⁴⁹ Viz Svoboda, P. *Úvod do evropského práva*. Praha 2011, s. 179.

provádí rezoluci Rady bezpečnosti OSN sloužící k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti. Na straně druhé se však brání přiznání náhrady škody, která vznikla v souvislosti s přijetím takového opatření.

Lze tedy uzavřít, že z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že podmínky pro přiznání nároku na náhradu škody způsobenou orgány EU nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkcí jsou příliš restriktivní. Rozhodně proto nelze v současnosti uvažovat o tom, že by žaloba na náhradu škody byla účinným a efektivním nástrojem ochrany práv jednotlivců v právu EU, kterým by jinak být měla. A byť samotný SDEU již jednou tuto možnost ve své judikatuře odmítl⁵⁰, měl by se v budoucnu zamyslet nad tím, zdali ony vyvažující faktory⁵¹, přijímané prozatím výlučně ve prospěch EU, by nebylo vhodné přijmout i ve prospěch jednotlivců.⁵²

⁵⁰ Viz C-120/06 P a C-121/06 P FIAMM, body 175-179.

⁵¹ Tak jak o nich hovoří část odborného diskurzu. Viz LENAERTS, K.; MASELIS, I.; GUTMAN, K. *EU Procedural Law*. Oxford 2014, s. 526 an.

⁵² Např. možností domáhat se za určitých okolností náhrady za tíživé následky, které jsou způsobeny jednáním EU, které samo o sobě není protiprávní, a to zejména v případě, kdy dochází k narušení rovnosti (či snad lépe řečeno rovnosti při ukládání veřejných břemen) a jednotlivci v důsledku toho vzniká škoda.

Náhrada škody v prípade porušenia princípu prednosti práva EÚ pred vnútroštátnym právom členského štátu EÚ

Antonín Nesvadba

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Katedra vertejnoprávnych vied,
Slovenská republika

Abstract in original language

Autor vo svojom príspevku uvádza charakteristiku jednak prednosti práva EÚ pred vnútroštátnym právom členského štátu, ako aj aspekty priameho účinku práva EÚ vo vzťahu k vnútroštátnemu právu členského štátu s poukazom na právo fyzickej osoby a právnickej osoby s bydliskom, resp. sídlom na území členského štátu domáhať sa náhrady škody, ktorá jej vznikla porušením práva členským štátom, a to ak štátny orgán členského štátu EÚ v stanovenej lehote neimplementoval právnu normu EÚ do vnútroštátneho pozitívneho práva, ak ju implementoval chybné alebo nedostatočne.

Keywords in original language

Právo Európskej únie; prednosť práva EÚ; priamy účinok práva EÚ; členský štát EÚ; uplatniteľnosť práva EÚ; princípy uplatniteľnosti práva EÚ; sankcie podľa práva EÚ voči členskému štátu; zodpovednosť za škodu; fyzická osoba; právnická osoba; inštitúcie EÚ.

Abstract

Author of this paper presents the characteristics of the primacy of EU law over national law of a member state, as well as aspects of the direct effect of EU law in relation to the law of a member state with reference to the rights of natural persons and legal persons residing respectively. established in the territory of a member state to seek compensation for the damage which she had suffered by a violation of rights of member states in the case if national authorities of EU member within the prescribed period has not implemented a legal rule of EU law into national positive order, if it is implemented incorrectly or inadequately.

Keywords

European Union Law Primacy of EU law; Direct Effect of EU Law; EU Member States; the Applicability of EU Law; the Applicability of the Principles of EU Law; Sanctions under EU Law against a Member State Liability; Natural Person; Legal Entity; the EU Institutions.

1 Úvod

Vo svojom príspevku chcem poukázať na právo jednotlivca, t.j. fyzickej alebo právnickej osoby na náhradu spôsobenej škody, ktorá mu vznikla v príčinnej súvislosti, ak členský štát Európskej únie (ďalej len EÚ), na základe princípu prednosti práva EÚ pred vnútroštátnym právom členského štátu neimplementoval v stanovenom čase do svojho právneho poriadku smernicu EÚ, alebo ju implementoval oneskorene, neúplne alebo chybné. Pred tým však považujem za potrebné charakterizovať a vysvetliť súvisiace pojmy, ako sú prednosť práva EÚ pred vnútroštátnym právom členského štátu a jej priamy účinok.

Právo EÚ predstavuje jednotný autonómny systém, ktorý existuje nezávisle tak od systému medzinárodného práva ako aj od vnútroštátneho práva členských štátov. V právnej terminológii sa tiež označuje ako tzv. hybridné právo alebo právo *sui generis*. Čerpá z oboch právnych systémov, tak z medzinárodného práva verejného, ako aj z právnych systémov členských štátov, preto sa tiež zvykne označovať aj ako supranacionálne právo. Uplatňuje sa autonómne popri práve členských štátov.¹ Táto koexistencia a efektívne uplatňovanie práva EÚ však vyžaduje uplatňovanie princípov, ktoré určujú vzťah práva EÚ k vnútroštátnym právnym poriadkom členských štátov. Okrem už spomínanej autonómnosti je to princíp priamej uplatniteľnosti práva EÚ a jeho priamy účinok v právnych poriadkoch členských štátov, prednosť práva EÚ pred vnútroštátnym právom členských štátov a možnosť uloženia sankcii za porušenie práva EÚ.

Princíp autonómnosti práva EÚ znamená schopnosť vytvárať a používať vlastné právotvorné, aplikačné a kontrolné mechanizmy, ktoré jednak určujú vnútornú štruktúru inštitucionálneho systému EÚ, t. j. vzájomné vzťahy medzi orgánmi, inštitúciami a agentúrami EÚ, ďalej vzťahy medzi EÚ a jej

¹ ZILLER, J. *The Nature of European union law*, s. 63.

členskými štátmi, ako aj vzájomné vzťahy medzi členskými štátmi EÚ. Umožňuje tiež, aby jednotlivci, t. j. fyzické a právnické osoby vystupovali v uvedených vzťahoch ako subjekty týchto vzťahov.²

Pokiaľ ide o princíp priamej uplatniteľnosti, resp. aplikovateľnosti práva EÚ, tento spočíva v spôsobilosti práva EÚ vyvolať priame účinky voči subjektom členských štátov, bez toho aby členský štát musel vydať osobitný právny akt.³

Princíp priamej uplatniteľnosti definoval Súdny dvor EÚ v rozsudku vo veci 106/77 Simmentál II. z 9. marca 1978. Podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ priama uplatniteľnosť práva EÚ znamená, že právne normy EÚ musia vyvíjať úplné a rovnaké právne účinky vo všetkých členských štátoch počas celého obdobia ich platnosti.

Priama uplatniteľnosť znamená, že právne normy EÚ majú automaticky v právnych poriadkoch členských štátov postavenie pozitívneho práva, a to bez straty ich osobitnej povahy.

V slovenskom právnom poriadku je prednosť práva EÚ priamo upravená v Ústave Slovenskej republiky z roku 1992, konkrétne v čl. 1 ods. 2, a v čl. 7 ods. 2 a 5 Ústavy SR. Podľa čl. 1 ods. 2 Ústavy SR „Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.“ Podľa čl. 7 ods. 2 „Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvo a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.“ Podľa čl. 7 ods. 5 „Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi.“

Priama uplatniteľnosť práva EÚ v sebe zahŕňa dva znaky a to: formálny znak – bezprostrednú uplatniteľnosť a materiálny znak – priamy účinok.

² PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, s. 53.

³ KARAS, V.; KRÁLIK, A. *Európske právo*, s. 126.

Bezprostredná uplatniteľnosť sa týka predovšetkým primárneho práva. Primárne právo tvorí súbor medzinárodných zmlúv, ktoré musia byť predpísaným spôsobom ratifikované členskými štátmi EÚ. Ratifikované primárne právo sú orgány a inštitúcie členských štátov povinné uplatňovať, nie ako vnútroštátne normy, ale ako právo EÚ so všetkými jeho vlastnosťami. Bezprostredne aplikovateľné sú však aj nariadenia, rozhodnutia a medzinárodné zmluvy uzavreté EÚ.⁴ Bezprostrednosť práva EÚ, ktoré sa automaticky stáva súčasťou vnútroštátneho právneho poriadku je základným predpokladom jeho prednosti a prípadného priameho účinku.⁵

Pokiaľ ide o materiálny znak, t. j. priamy účinok právnych noriem práva EÚ, ten znamená, že právna norma práva EÚ môže priamo zakladať, meniť alebo rušiť práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb. Fyzické a právnické osoby sa noriem práva EÚ s ich priamym účinkom môžu za určitých podmienok dovolávať v konaní pred vnútroštátnym súdom. Právna norma práva EÚ môže tiež vylúčiť aplikáciu odporujúceho vnútroštátneho právneho predpisu. Teda, priamy účinok noriem práva EÚ zakladá právo každej fyzickej alebo právnickej osoby požadovať od vnútroštátneho súdu, aby v konkrétnom prípade aplikoval zmluvy, nariadenia, smernice alebo rozhodnutia EÚ a povinnosť sudcu použiť tieto právne akty bez ohľadu na právny poriadok štátu, ktorým je inak viazaný. Priamy účinok teda znamená schopnosť európskej právnej normy byť platným prameňom vnútroštátneho práva a teda byť aj predmetom jej aplikácie súdnym orgánom.⁶

Aj princíp priameho účinku bol definovaný judikatúrou Súdneho dvora EÚ (pôvodne ešte ako Súdneho dvora ES) v rozsudku vo veci 26-62 Van Gend & Loos & z 5. februára 1963. V tejto kauze Súdny dvor zdôraznil, že cieľom Zmluvy o založení ES bolo vytvoriť spoločný trh, ktorého fungovanie sa priamo dotýka fyzických a právnických osôb v Spoločenstve. (26 – 62 Van Gend and Loos „Zmluva o založení ES predstavuje niečo viac ako iba dohodu, ktorá vytvára vzájomné povinnosti medzi zmluvnými štátmi“, pretože priamo zakladá práva pre jednotlivcov...Spoločenstvo tak vytvára nový právny poriadok, ktorého subjektmi sú nie len členské štáty ale aj ich príslušníci.“

⁴ KARAS, V.; KRÁLÍK, A. *Európske právo*, s. 125–127.

⁵ KARAS, V.; KRÁLÍK, A. *Európske právo*, s. 125–127.

⁶ SIMAN, M.; SLAŠŤAN, M.; IVANOVÁ – ŽILÁKOVÁ, D. *Primárne právo Európskej únie*, s. 35–37.

V tejto súvislosti Súdny dvor zásadným spôsobom odmietol právny názor, že zmluva zakladá práva a povinnosti výlučne vo vzťahu k členským štátom, pričom priamy účinok nemá vplyv na právne postavenie subjektov členských štátov.⁷ Právnym základom priameho účinku práva EÚ je jeho autonómnosť. Z tohto dôvodu teda aj podmienky priameho účinku práva EÚ sú definované samotným právom EÚ, predovšetkým judikatúrou Súdneho dvora EÚ a nie vnútroštátnymi právnymi poriadkami členských štátov.⁸

Normy práva EÚ však môžu mať priamy účinok, ak splňajú určité podmienky. Jednak musia byť dostatočne jasné a presné. Ich ustanovenia nesmú vzbudzovať pochybnosti o obsahu a rozsahu povinnosti členského štátu alebo práva jednotlivca. Ak je to potrebné, výklad príslušnej normy môže vykonať Súdny dvor EÚ alebo vnútroštátny súd.⁹ Ďalej musia obsahovať bezpodmienečný záväzok a ich obsah sa nesmie viazať na žiadnu podmienku. To znamená, že právna norma práva EÚ nemôže vytvárať priestor pre vlastnú úvahu členského štátu pri jej aplikácii alebo implementácii. A napokon, normy práva EÚ majú schopnosť vyvolať právne účinky bez vykonávacieho predpisu členského štátu. V niektorých prípadoch síce aplikácia normy práva EÚ vyžaduje dodatočný zásah inštitúcie EÚ alebo štátneho orgánu členského štátu, teda vydanie vykonávacieho právneho aktu, ale inštitúcia EÚ alebo štátny orgán členského štátu nemá žiadnu možnosť voľného uváženia pri prijímaní vykonávacieho predpisu.¹⁰

Z hľadiska aplikácie noriem práva EÚ tieto môžu mať dvojaký účinok a to: vertikálny priamy účinok a horizontálny priamy účinok. Vertikálny priamy účinok sa používa pri regulácii vzťahov medzi jednotlivcom a štátom. Umožňuje jednotlivcovi dovolávať sa svojich práv voči členskému štátu a jeho orgánom. Vertikálny priamy účinok noriem práva EÚ umožňuje zakladať práva len jednotlivcom (fyzickým a právnickým osobám), nie štátu. Typickým príkladom pôsobenia vertikálneho priameho účinku sú práva, ktoré im zakladá neimplementovaná smernica EÚ splňajúca podmienky

⁷ KARAS, V.; KRÁLIK, A. *Európske právo*, s. 128.

⁸ Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci 26-62 Van Gend&Loos z 5. februára 1963.

⁹ Judikatúra Súdneho dvora EÚ vo veci:27/67 Fink Frucht zo 4. apríla 1968 a 43/75 Defrenne z 8. apríla 1976.

¹⁰ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*, s. 122.

priamej účinnosti, prípadne ak bola členským štátom implementovaná chybné alebo nedostatočne. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že štát nemá možnosť dovoľávať sa na jednotlivcovi splnenia povinnosti, ktorá mu mohla vyplynúť zo smernice, ktorú štát opomenul implementovať, alebo ju implementoval nesprávne alebo nedostatočne. To znamená, že právo EÚ nepripúšťa obrátený vertikálny priamy účinok noriem práva EÚ.

Pokiaľ ide o horizontálny priamy účinok, ten sa uplatňuje v právnych vzťahoch medzi jednotlivcami, ktoré sa týkajú určitého verejného záujmu, ako je napríklad ochrana práv spotrebiteľa, ochrana hospodárskej súťaže, ochrana životného prostredia, ako aj v pracovnoprávných vzťahoch medzi zamestnávateľom a zamestnancom, najmä preto, pretože práve v týchto vzťahoch právo EÚ ukladá povinnosti aj súkromným osobám, t. j. napríklad zamestnávateľom a zamestnancom, sùt'ážiteľom, výrobcom, distribútorom a pod.¹¹ Úplný priamy účinok právo EÚ výslovne priznáva iba nariadeniam. Konkrétne to stanovuje článok 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), podľa ktorého nariadenia sú priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch.

Ako som už uvádzal vyššie, jedným z princípov prednosti práva EÚ pred vnútroštátnym právom členského štátu je možnosť uložiť sankciu za porušenie práva EÚ. A práve uplatnenie tohto princípu priamo súvisí s predmetom môjho príspevku, t. j. s právom jednotlivca domáhať sa na vnútroštátnom súde členského štátu, prípadne na Súdnom dvore EÚ práva na náhradu škody, ktorá mu vznikla neimplementáciou, chybnou alebo neúplnou implementáciou normy práva EÚ v činnosti alebo v rozhodnutí vnútroštátneho orgánu. Na základe tohto princípu totiž členský štát EÚ zodpovedá jednotlivcovi, t. j. fyzickej alebo právnickej osobe za škodu, ktorá mu vznikla v dôsledku porušenia práva EÚ v členskom štáte tým, že orgán verejnej moci tohto štátu včas neimplementoval normu práva EÚ do svojho práva, resp. ju implementoval chybné alebo neúplne. Táto zodpovednosť členského štátu je založená na judikatúre Súdneho dvora EÚ, ktorý tento princíp sformuloval na základe rozhodnutia v spojených veciach 6/90 a C9/90 Francovich a spol., bod č. 37 z 19. novembra 1991. Uvedeným rozhodnutím

¹¹ ČORBA, J.; KLUČKA, J.; PROCHÁZKA, R.; VÁVROVÁ, V. *Uplatňovanie európskeho práva na Slovensku*, s. 25.

Súdny dvor EÚ posilnil účinky práva EÚ na vnútroštátnej úrovni tým že konštatoval, že ak v danej veci nie sú princípy priameho a nepriameho účinku práva EÚ dostatočným prostriedkom ochrany jednotlivca, príslušný členský štát musí niesť zodpovednosť za škodu, ktorá jednotlivcovi vznikla v dôsledku porušenia povinnosti členského štátu. Precedentný význam uvedeného rozsudku Súdneho dvora EÚ spočíva predovšetkým v určení podmienok zodpovednosti daného členského štátu za škodu, podľa ktorých porušený princíp prednosti práva EÚ sa musí týkať konkrétnych práv jednotlivca, existuje dostatočne závažné porušenie noriem práva EÚ a tiež musí existovať príčinná súvislosť medzi porušením povinnosti členského štátu a spôsobenou škodou.¹²

Žaloby na náhradu škody spôsobené vnútroštátnym orgánmi, ktoré fyzické alebo právnické osoby podávajú na vnútroštátnych súdoch musia byť predjednávané na základe rovnakých procesných podmienok ako v prípade porušenia vnútroštátneho práva (princíp rovnocennosti). Pritom vnútroštátne súdy pri uplatňovaní práva na náhradu škody nesmú aplikovať také vnútroštátne právne normy, ktoré by náhradu škody prakticky znemožnili alebo mimoriadne sťažili (princíp efektivity).¹³

Literature

ČORBA, J.; KLUČKA, J.; PROCHÁZKA, R.; VÁVROVÁ, V. *Uplatňovanie európskeho práva na Slovensku*. Dostupné na internete: [online]. [citované 17. marca 2011] <http://www.kbdesign.sk/cla/eu_pravo_na_slovensku/original/10%20UplatErPravaFINALPJk.htm>.

KARAS, V.; KRÁLIK, A. *Európske právo*. 2.vyd. Bratislava: IURA EDITION, 2007, 505 s. ISBN 978-80-8078-148-4.

MARCZYOVÁ, K. Novelizácia v predmete ústavného práva Slovenskej republiky - aktuálne otázky. In: *Permanentná novelizácia právnych predpisov a jej vplyv na stabilitu právneho poriadku: Zborník*. Bratislava: Akadémia PZ, 2010, s. 18-25.

PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 1. vyd. Praha: Linde, 2010, 424 s. ISBN 978-80-7201-114-6.

¹² KARAS, V.; KRÁLIK, A. *Európske právo*, s. 140.

¹³ KARAS, V.; KRÁLIK, A. *Európske právo*, s. 140

SIMAN, M.; SLAŠŤAN, M.; IVANOVÁ-ŽILÁKOVÁ, D. *Primárne právo Európskej únie*. 2. vyd. Bratislava: 2006, 716 s. ISBN 80-969554-0-3.

STRÁŽNICKÁ, V. *Európska integrácia a právo Európskej únie*. 1. vyd. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009, 312 s. ISBN 978-80-89447-00-8.

STRÁŽNICKÁ, V. K pojmovému vymedzeniu európskeho práva. In *Právny obzor*, roč. 87, č. 3/2004, s. 195–201.

SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, 328 s. ISBN 978-80-7400-313-4.

ZILLER, J. *The Nature of European union law*. Dostupné na internete: [online]. [citované 7. septembra 2011] <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1919481>.

Zmluva o Európskej únii – konsolidované znenie (Ú.v. EÚ C83 30. 3. 2010).

Zmluva o fungovaní Európskej únie – konsolidované znenie (Ú.v. EÚ C83 30. 3. 2010).

Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci 26-62 Van Gend & Loos z 5. februára 1963.

Judikatúra Súdneho dvora EÚ vo veci: 27/67 Fink Frucht zo 4. apríla 1968 a 43/75 Defrenne z 8. apríla 1976.

Ústava SR, č. 7 ods. 2, 5.

Contact – e-mail

antonin.nesvadba@mim.sk

Jurisdikčná imunita medzinárodných organizácií

Ivan Puškár

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Medzinárodné organizácie požívajú určité výsady a imunity, aby mohli fungovať bez akýchkoľvek zbytočných zásahov zo strany ich členských štátov a aby mali zaručený svoj medzinárodný status. Príspevok sa zameriava na jurisdikčnú imunitu medzinárodných organizácií, ktorá je predmetom diskusií naprieč súdnou praxou a akademikmi, pričom si za cieľ kladie jej zhodnotenie z pohľadu práva jednotlivca na prístup k súdu.

Keywords in original language

Výsady a imunity; medzinárodné organizácie; jurisdikčná imunita; právo na prístup k súdu.

Abstract

International organizations enjoy certain privileges and immunities in order to be able to function without any unnecessary intervention by their member states and to have ensured their international status. This article focuses on the jurisdictional immunity of international organizations, which is being discussed across the judicial practice and academics, with the aim to assess this institute from the perspective of individual's right of access to a court.

Keywords

Privileges and Immunities; International Organizations; Jurisdictional Immunity; the Right of Access to a Court.

1 Úvod

V 20. storočí štáty s narastajúcou mierou zakladajú medzinárodné organizácie za účelom spolupráce v otázkach, ktoré presahujú možnosti jednotlivého

štátu.¹ V súčasnosti existuje nepreberné množstvo medzinárodných organizácií, ktoré sa zaoberajú širokým okruhom otázok, počnúc mierom a bezpečnosťou a končiac duševným vlastníctvom. Existencia medzinárodných organizácií vyvoláva otázku ich právneho statusu v tom-ktorom hostiteľskom štáte.

Pre medzinárodné organizácie v podstate platí to, čo aj pre suverénne štáty a teda, že sú vyňaté spod právomocí vnútroštátnych súdov a rovnako aj spod právomocí iných orgánov štátu. Pri medzinárodných organizáciách je však situácia týkajúca sa výsad a imunit čiastočne odlišná od imunity členských štátov. Členské štáty rozhodujú o imunitě, ktorú bude medzinárodná organizácia požívať a tiež o tom, v akom rozsahu a v akej forme imunity a výsady prináležia.² Existuje množstvo spôsobov zakotvenia imunity medzinárodných organizácií, zakotvenie prostredníctvom medzinárodnej zmluvy alebo osobitnej klauzuly v zakladajúcej zmluve, no do úvahy prichádza aj založenie imunity cestou vnútroštátneho predpisu. Napríklad Charta OSN zakladá členským štátom povinnosť priznať OSN také imunity a výsady, aké potrebuje k plneniu svojich úloh a cieľov.³ Imunita štátov pred súdnymi orgánmi iných štátov vyplýva zo zásady zvrchovanej rovnosti štátov. Táto imunita teda vyplýva z povahy štátu, ktorý je zvrchovaným subjektom medzinárodného práva. Pri imunitě štátov vychádzame zo skutočnosti, že štáty disponujú územím a obyvateľstvom, voči ktorým prostredníctvom svojich orgánov uplatňujú svoju právomoc. Pri medzinárodných organizáciách je ale situácia do značnej miery odlišná. Medzinárodná organizácia totiž sama osebe nemá územie ani obyvateľstvo a ani ucelený právny poriadok. Poškodený subjekt má preto len obmedzené možnosti ako sa domáhať svojich práv, nakoľko v prípade cudzieho štátu má možnosť obrátiť sa na jeho vnútroštátny súd. Medzinárodné organizácie teda požívajú výsady a imunity, aby mohli fungovať bez akýchkoľvek zásahov zo strany ich členských štátov a aby bol zaručený ich medzinárodný status. Otázku, ktorá sa nesie celým

¹ Pozri BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*. 6th edn. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 647.

² REINISCH, August. *Immunity of International Organisations and Alternative Remedies Against the United Nations*, Vienna University, 2006, dostupné z: http://intlaw.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/int_beziehungen/Internetpubl/neumann.pdf

³ Článok 105 Charty OSN, Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 30/1947 Zb. In: *ASPI* [právny informačný systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 12. 2015].

príspevkom, a ktorej zodpovedanie tvorí jeho samotnú podstatu môžeme formulovať v tomto znení – obmedzuje jurisdikčná imunita medzinárodných organizácií právo jednotlivca na prístup k súdu? Otázku však môžeme položiť aj obrátene, dochádza k obmedzeniu jurisdikčnej imunity v dôsledku práva jednotlivca na prístup k súdu?

2 Právo na prístup k súdu

Aj keď väčšie množstvo ľudskoprávných dokumentov explicitne neobsahuje právo na prístup k súdu, z interpretácie daných textov môžeme vyvodiť, že záruky spravodlivého procesu zakotvené napr. vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv, Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a hlavne v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950⁴ (ďalej len „Európsky dohovor“) implicitne zahŕňujú toto právo. V tejto súvislosti možno spomenúť, že návrh čl. 10 Všeobecnej deklarácie ľudských práv⁵ pôvodne stanovoval právo každého na prístup k nezávislým a nestranným tribunálom.

Ľudskoprávne dokumenty jasne stanovujú právo na spravodlivý proces ako právo jednotlivca oprávňujúce ho na spravodlivé rozhodnutie jeho nárokov treťou stranou voči komukoľvek, bez ohľadu na to, či oponentom je iná súkromná strana, cudzí štát alebo medzinárodná organizácia.⁶ V tomto prípade tak môže dôjsť ku konfliktu medzi základným právom každého na prístup k súdu a jurisdikčnou imunitou medzinárodnej organizácie, ktorý je riešený a rozhodovaný vnútroštátnymi a medzinárodnými súdmi. V prípade vznesenia žaloby voči medzinárodnej organizácii pred vnútroštátnym súdom za porušovanie ľudských práv a jej následného zamietnutia z dôvodu jej jurisdikčnej imunity totiž štát fóra poruší právo žalobcu na prístup k súdu.

⁴ Čl. 10 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, čl. 14 odst. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a čl. 6 odst. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

⁵ Čl. 6 Draft International Declaration on Human Rights. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/600\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/600(SUPP))

⁶ REINISCH, August; WEBER, Ulf Andreas. In the Shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organisations, The Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement. *International Organizations Law Review*. 2004. 1, s. 59–110.

3 Důvody pre udelenie imunity medzinárodnej organizácii

Pre zhodnotenie konfliktu práva jednotlivca na prístup k súdu a jurisdikčnej imunity je nevyhnutné priblížiť samotné dôvody pre udelenie funkčnej imunity medzinárodným organizáciám. Nevyhnutnosť zabezpečenia organizačnej nezávislosti je jedným z dôvodov, prečo sa medzinárodné organizácie domáhajú imunity. Nezávislosť je považovaná za podmienku a zároveň nevyhnutnosť pre fungovanie medzinárodnej organizácie. Požiadavka organizačnej nezávislosti je vhodne opísaná Jamesom Lorimerom: „*international organisations belong to all member states and to none.*“⁷ Podľa zástancov organizačnej imunity, organizačná nezávislosť môže byť zabezpečená, ak medzinárodná organizácia vykonáva spoločný záujem členských štátov. Pre udržanie tejto rovnováhy je potrebné aby bola zbavená akejkoľvek formy vplyvu. Možnosť byť subjektom konania pred vnútroštátnym súdom môže narušiť túto rovnováhu. Ako sme už vyššie načrtli, medzinárodná organizácia preto potrebuje imunitu pre svoju činnosť. Imunita jej totiž umožňuje fungovať s ľahkosťou v zložitom prostredí. Funkčnú imunitu medzinárodných organizácií možno tiež odôvodniť ich prestížou a hrdosťou. Absencia akejkoľvek imunity by mohla vyvolať obrovské množstvo nepodložených žalôb, to by v konečnom dôsledku mohlo podkopať status medzinárodných organizácií. Ako ďalší súvisiaci argument možno uviesť možnosť, že vnútroštátne sudy by nemuseli byť nevyhnutne neutrálne v prípadoch zahŕňajúcich medzinárodné organizácie. Obavy sa týkajú toho, že súd môže považovať organizáciu za zahraničný element, ktorého záujmy sú v porovnaní s lokálnymi druhoradé. Je nepopierateľným faktom, že medzinárodné organizácie sú oprávnené požadovať reštriktívnu imunitu pre funkčné účely. Avšak je ťažké pozeráť sa na tento fakt s ohľadom na prevládajúcu prax, kde možno pozorovať tendenciu medzinárodných organizácií požadovať absolútnu imunitu. Zrejmy nedostatok konsenzu v definícii a rozsahu funkčnej imunity naďalej komplikuje rozoberanú problematiku.

⁷ TEFAGABIR, Kibrom. The State of Functional Immunity of International Organizations and Their Officials and Why It Should be Streamlined. *Chinese Journal of International Law*. 2011, s. 109.

4 Súčasná prax (teoretické a praktické problémy funkčnej imunity)

Z dôvodu vyhnutia sa odopretiu spravodlivosti či prípadného zmiernenia negatívnych účinkov jurisdikčnej imunity prichádzajú do úvahy dve možnosti. Medzinárodná organizácia sa môže zrieknuť svojej imunity, a tak sa podrobiť rozhodovacej právomoci vnútroštátneho súdu alebo môže súhlasiť s alternatívnymi spôsobmi riešenia sporu. Tieto zahŕňajú rozhodovanie prostredníctvom vnútorného orgánu organizácie alebo externej entity, a teda rozhodcovského tribunálu.⁸ Niektoré multilaterálne zmluvy obsahujú ustanovenia s cieľom zabezpečiť, aby imunita medzinárodnej organizácie nevedla k odopretiu spravodlivosti. Aj keď rozhodnutie o vzdaní sa imunity zostáva na konkrétnej organizácii a nie je ani preskúmateľné vnútroštátnym súdom, táto forma obmedzenia jurisdikčnej imunity taktiež podporuje myšlienku, že potenciálni žalobcovia by mali mať právo na prístup k určitému druhu súdneho alebo mimosúdneho riešenia sporov. Pokiaľ teda ide o medzinárodné organizácie je dostupnosť alternatívneho riešenia sporov nadmieru dôležitá. Pretože, ako sme už uviedli na inom mieste, na rozdiel od štátov, ktoré môžu byť žalované pred vlastnými vnútroštátnymi súdmi, rovnaká možnosť pri medzinárodných organizáciách neexistuje. Dôležitou skutočnosťou zároveň je, že medzinárodné organizácie sa len zriedkakedy zrieknu svojej imunity.⁹ Vnútroštátne súdy preto v mnohých rozhodnutiach posudzujú dostupnosť alternatívnych spôsobov riešenia sporov pri rozhodovaní o udelení alebo odmietnutí jurisdikčnej imunity. Tento postoj má veľký význam v tom, že slúži na zabezpečenie prístupu k súdu a zároveň aj na zachovanie nezávislosti medzinárodnej organizácie. Množstvo autorov

⁸ GAILLARD, Emmanuel; PINGEL-LENUZZA, Isabelle. International Organisations and Immunity from Jurisdiction. To Restrict or to Bypass. *The International and Comparative Law Quarterly*. 2002, vol. 51, no. 1, s. 11.

⁹ REINISCH, August. The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals. *Chinese Journal of International Law*. 2008, vol. 7, no. 2, s. 285-306.

taktiež poukazuje na to, že udelenie jurisdikčnej imunity môže viesť k odopretiu spravodlivosti, v prípade neposkytnutia žiadneho alternatívneho riešenia sporov.¹⁰

Z judikatúry vnútroštátnych súdov vyplýva, že tam, kde boli poškodeným stranám k dispozícii alternatívne spôsoby riešenia sporov, súdy boli viac naklonené udeleniu jurisdikčnej imunity. Naopak, v prípade, že sa nepreukázala dostupnosť žiadneho alternatívneho riešenia sporu, vnútroštátne súdy jurisdikčnú imunitu organizácii odopreli. V známom rozsudku v prípade *Waite and Kennedy*¹¹ Európsky súd pred ľudské práva (ďalej len „ESLP“) uznal, že jurisdikčná imunita medzinárodných organizácií bola základným prostriedkom pre zabezpečenie riadneho fungovania týchto organizácií bez jednostranného zásahu jednotlivých vlád, pritom ale súčasne rozhodol, že za materiálny faktor pri určovaní či udelenie jurisdikčnej imunity je prípustné možno označiť, či sťažovatelia mali k dispozícii „primerané alternatívne prostriedky“ pre ochranu ich práva na základe Európskeho dohovoru. Hoci ESLP bližšie neurčil, čo pod týmto pojmom možno rozumieť a nespravil dostupnosť týchto prostriedkov striktným predpokladom pre priznanie imunity, táto „podmienenosť“ mala veľký vplyv na ďalšie rozhodnutia vnútroštátnych súdov v rámci celej Európy. Možnosť alternatívneho spôsobu právnej nápravy bola dôležitou aj v belgickom prípade *Energies nouvelles et environnement v. Agence spatiale européenne*¹², v ktorom súd rozhodol, že sťažovateľom musia byť dostupné alternatívne spôsoby riešenia sporov, aby mohla byť jurisdikčná imunita Európskej vesmírnej agentúry udelená. Keďže takáto právna náprava bola k dispozícii, a teda uspokojila test primeraných alternatívnych prostriedkov, belgický súd žalobu zamietol. Príkladom kde vnútroštátny súd zamietol návrh proti medzinárodnej organizácii, a to z dôvodu nedostatku jurisdikcie, ktorého príčinou bola existencia

¹⁰ REINISCH, August; WEBER, Ulf Andreas. In the Shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organisations, The Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement. *International Organizations Law Review*. 2004. 1. s. 72.

¹¹ *Waite and Kennedy v. Germany*. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 18. februára 1999, Application no. 26083/94.

¹² *Energies nouvelles et environnement v. Agence spatiale européenne*. Brussels Court of First Instance (1st chamber), 1. December 2005, No 6216, 171, ILDC 1229 (BE 2005).

imunít je prípad Mothers of Srebrenica.¹³ Mothers of Srebrenica je občianskym združením, zastupujúcim záujmy pozostalých po obetiach genocídy, ktorá sa v roku 1995 odohrala v bosnianskej Srebrenici. Uvedené občianske združenie sa domáhalo zodpovednosti Holandska a OSN za nezabránenie uvedenej genocídy. Žaloba bola podaná na Okresnom súde v Haagu, ktorý ju zamietol z dôvodu nedostatku právomoci. Následne sa sporom zaoberal Odvolací súd v Haagu, pričom potvrdil rozhodnutie prvostupňového súdu. Pôvodne išlo o spor združenia a OSN, avšak následne na strane žalovaného pristúpilo ku konaniu Holandsko prinášajúc návrh v ktorom tvrdilo, že vzhľadom na absolútnu imunitu, ktorú OSN požíva, súd nemá právomoc vo veci rozhodovať. Prvostupňový súd preto rozhodol, že v danej veci z dôvodu absolútnej imunity OSN pred vnútroštátnymi orgánmi nemá právomoc rozhodnúť a ani zo záväzných štandardov medzinárodného práva nevyplýva žiadne právo na výnimku z tejto imunity.

Spomeňme aj príklad talianskych súdov, ktoré posudzovali žaloby týkajúce sa imunity medzinárodnej organizácie. V prípade INPDAI v. FAO (Food and Agricultural Organization)¹⁴ si odporca prenajal budovu v Ríme vlastnenú navrhovateľom, ktorý žalobou na Najvyššom kasačnom súde požadoval zvýšenie nájmu za prenajatú budovu. FAO namietala voči jurisdikcii uvedeného súdu práve fakt, že požíva imunitu. Súd námietku zamietol s odôvodnením, že organizácia nemôže požadovať imunitu v súkromných vzťahoch, akým je aj riešený prípad.¹⁵

V judikatúre ESJP, počnúc rozsudkom v prípade Ashingdane v. the United Kingdom¹⁶, v neskorších prípadoch používa tzv. Ashingdane test, podľa ktorého môže byť právo na prístup k súdu obmedzené len za splnenia troch podmienok: 1. imunita musí slúžiť legitímnemu účelu, 2. použité prostriedky musia byť proporcionálne k tomuto účelu, 3. samotná podstata práva nesmie

¹³ Mothers of Srebrenica v. The State of the Netherlands and United Nations, Appeal Court in The Hague, no. 200.022.151/01, 30 May 2010.

¹⁴ Istituto Nazionale di Previdenza Per i Dirigenti Aziende Industriali (INPDAI) v. FAO, Supreme Court of Cassation, 18 October 1982, UNJYB (1982).

¹⁵ Dôležitým sa javí podotknúť, že veľký vplyv na argumentáciu talianskeho súdu mala skutočnosť, že Taliansko až do roku 1985 nepristúpilo k Dohovoru o imunitách a výsadách OSN.

¹⁶ Ashingdane v. the United Kingdom. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 28. mája 1985, Application no.8225/78.

byť oslabená. K tretiemu kritériu je potrebné dodať, že jurisdikčná imunita v skutočnosti eliminuje právo na prístup k súdu, preto nie je vyhovujúce použiť toto kritérium, keďže imunity sa zo samotnej definície dotýkajú podstaty tohto práva. Je nutné poznamenať, že ustanovenia relevantných ľudskoprávných dokumentov ustanovujúce právo na prístup k súdu neobsahujú žiadnu reštriktívnu formuláciu, ktorá implikuje obmedzenia vzťahujúce sa na určitú kategóriu osôb. Toto široké a bez výhrad formulované znenie ustanovení nenavrhuje žiadne výnimky z dôvodu jurisdikčnej imunity. Navyiac v množstve rozsudkov ESĽP výslovne stanovil, že právo na prístup k súdu garantované Európskym dohovorom nie je absolútne a uznal jeho implicitné obmedzenia. Jurisdikčná imunita medzinárodných organizácií by preto mohla byť jedným z týchto obmedzení.

Rovnako tradičná prax v udeľovaní imunity medzinárodným organizáciám pravdepodobne bola rozhodujúcim činiteľom pre Európsku komisiu pre ľudské práva, ktorá nezaznamenala žiadne problémy v oblasti ľudských práv zahrňujúce čl. 6 odst. 1 Európskeho dohovoru. V *Ary Spaans v. the Iran-United States Claims Tribunal* uviedla, že je v súlade s medzinárodným právom, ak štáty udeľujú výsady a imunity medzinárodným orgánom situovaným na ich území, pričom sa nedomnieva, že takéto obmedzenie národnej zvrchovanosti z dôvodu umožnenia fungovania medzinárodného orgánu by mohlo viesť k spornej otázke podľa Európskeho dohovoru.¹⁷ Hoci na druhej strane, historické prijatie imunit štátu a medzinárodných organizácií ako obmedzenie čl. 6 odst. 1 Európskeho dohovoru môže byť hodnoverné a zároveň prevládajúce v súčasnosti, dynamický výklad textov ľudských práv, ktorý vyžaduje neustálu revíziu uznávaných štandardov by mohol spraviť uvedený tradičný prístup neplatným. Kým vylúčenie zvrchovaných štátov a medzinárodných organizácií na základe koncepcie absolútnej imunity mohlo byť akceptované v 50. rokoch minulého storočia, uvedený koncept sa mohol zmeniť, o čom svedčí aj extenzívna interpretácia práv chránených Európskym dohovorom.¹⁸

¹⁷ REINISCH, August. *International Organizations before National Courts*. 1. vyd. New York: Cambridge University Press, 2000, s. 285.

¹⁸ Tamže, s. 286.

Problematickou sa však v diskusiách o jurisdikčnej imunite javí aj absencia jednotného chápania funkčnej imunity. To možno postrehnúť v judikatúre a aj v právnej teórii. Muller¹⁹ uvádza, že medzinárodná organizácia je oprávnená na taký rozsah imunít, aké potrebuje pre efektívne naplnenie svojich cieľov. Singer²⁰, že organizácia nie je oprávnená na viac výsad a imunít než striktne potrebuje. Bekker, na druhej strane, preferuje imunitu, ktorá je priamo úmerná účelu organizácie a predstavuje pyramídu imunity, kde sa na jej vrchole nachádza OSN. Výsady a imunity udelené OSN môžu byť preto používané ako maximálny štandard pri určovaní či daná organizácia má podobnú potrebu ochrany. Ďalším extrémom by tak bola organizácia, ktorá vykonáva len komerčné aktivity. Táto by totiž nemala odôvodnenú potrebu pre akékoľvek výsady a imunity, keďže odopretie určitých výsad a imunít by nebránilo uvedenej organizácii efektívne vykonávať jej funkcie.²¹ Bekker teda stanovuje najvyššiu a najnižšiu mieru funkčnej imunity. Jeho návrh by tak potenciálne mohol viesť k vytvoreniu určitých tried imunít. Čo sa nám javí ako jedno z možných riešení do budúcnosti.

Významné úvahy pritom boli uskutočnené taktiež v súvislosti s prijatím Európskeho dohovoru o imunite štátov v roku 1972, ktorý kodifikuje európsky trend reštriktívnej zvrchovanej imunity. Keďže umožnil žaloby voči štátom vzťahujúce sa všeobecne na ich *acta iure gestionis*, zdá sa, že je možný široký rozsah žalôb, ktoré sa týkajú aspoň jadra občianskych práv a záväzkov. Keď preto štáty popúť jurisdikciu svojich súdov pre žaloby voči cudzím štátom len s ohľadom na *acta iure imperii* cudzích štátov, povinnosť zabezpečiť prístup k súdu môže byť v tomto prípade zo značnej časti splnená. Uvedená oblasť práva zatiaľ nedosiahla vyššiu úroveň ochrany pre jednotlivcov, ktorí sa domáhajú náhrady škody voči štátom alebo medzinárodným organizáciám vo veciach týkajúcich sa občianskych práv a záväzkov, naďalej

¹⁹ MULLER, A.S. *International Organizations and Their Host States* (1995), s. 151. In: TESFAGABIR, Kibrom. *The State of Functional Immunity of International Organizations and Their Officials and Why It Should be Streamlined*. *Chinese Journal of International Law*. 2011, s. 114.

²⁰ SINGER, Michael. *Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns*, 53 *Virginia JIL* (1995–1996), s. 68. In: TESFAGABIR, 2011, op. cit., s. 114.

²¹ BEKKER, H.F. *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities* (1994), s. 123. In: TESFAGABIR, 2011, op. cit., s. 114.

platí politický argument, že hromadné vyňatie skupiny potenciálnych žalovaných strán z jurisdikcie vnútroštátnych súdov vážne obmedzuje právo jednotlivca na prístup k súdu. Ak prijmeme tvrdenie, že úvahy, ktoré sa týkajú ľudských práv by mali obmedziť rozsah zvrchovanej imunity, totožný návrh by mohol platiť aj pre jurisdikčnú imunitu medzinárodných organizácií.

5 Záver

Problémy v prevládajúcej praxi jurisdikčnej imunity sú viaceré. Medzinárodné organizácie požívajú funkčnú imunitu v mnohých prípadoch do iracionálnych hraníc. To môže potenciálne viesť k napätiu s ostatnými normami medzinárodného práva (predovšetkým týkajúcimi sa ľudských práv a najmä práva na prístup k súdu). Rastúca úloha medzinárodných organizácií preto ďalej núti k opätovnému prehodnoteniu jurisprudencie týkajúcej sa funkčnej imunity. Medzinárodné organizácie už nie sú tými z minulosti, ich interakcia s externým prostredím je priveľká, aby sme mohli pripustiť jej ignorovanie. V podobnom duchu teda môžeme vidieť argumenty zamerané na zúženie jurisdikčnej imunity z perspektívy všeobecného trendu zvrchovanej imunity. Reštriktívne poňatie imunity totiž môže primäť medzinárodné organizácie vystupovať a konať v medzinárodnom priestore s väčšou opatrnosťou. Z tohto dôvodu by argumenty volajúce po reštriktívnej imunite mali byť chápané ako výzva pre medzinárodné organizácie na vzdanie sa starých zvykov a správanie sa ako zodpovedný člen medzinárodného spoločenstva.

Literature

Publikácie

BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*. 6th edn. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 742. ISBN 978-0199260713.

FREEDMAN, Rosa. UN Immunity or Impunity? A Human Rights Based Challenge. *The European Journal of International Law*. 2014, vol. 25, no. 1, s. 239–254.

GAILLARD, Emmanuel; PINGEL-LENUZZA, Isabelle. International Organisations and Immunity from Jurisdiction To Restrict or to Bypass. *The International and Comparative Law Quarterly*. 2002, vol. 51, no. 1, s. 1-15.

- HENQUET, Thomas. International Organisations in the Netherlands: Immunity from Jurisdiction of the Dutch Courts. *Netherlands International Law Review*. 2010, LVII, s. 267-301.
- REINISCH, August; WEBER, Ulf Andreas. In the Shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organisations, The Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement. *International Organizations Law Review*. 2004, 1, s. 59–110.
- REINISCH, August. Immunity of International Organisations and Alternative Remedies Against the United Nations, Vienna University, 2006, dostupné z: http://intlaw.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/int_beziehungen/Internetpubl/neumann.pdf
- REINISCH, August. The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals. *Chinese Journal of International Law*. 2008, vol. 7, no. 2, s. 285-306.
- REINISCH, August. *International Organizations before National Courts*. 1. vyd. New York: Cambridge University Press, 2000, 449 s. ISBN 05-216-5326-6.
- TESFAGABIR, Kibrom. The State of Functional Immunity of International Organizations and Their Officials and Why It Should be Streamlined. *Chinese Journal of International Law*. 2011, s. 97–128.
- ULLRICH, Gerhard. Die Immunität internationaler Organisationen von der einzelstaatlichen Gerichtsbarkeit. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2011, 1, s. 157-173.
- VALUCH, J.; RIŠOVÁ, M.; SEMAN, R. *Právo medzinárodných organizácií*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 400. ISBN 978-80-7400-368-4.

Judikatura

- Ashingdane v. the United Kingdom. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 28. mája 1985, Application no. 8225/78.
- Energies nouvelles et environnement v. Agence spatiale européenne. Brussels Court of First Instance (1st chamber), 1. December 2005, No 6216, 171, ILDC 1229 (BE 2005).

Istituto Nazionale di Previdenza Per I Dirigent Di Azi Ende INDUSTRIALI (INPDAI) v.FAO, Supreme Court of Cassation, 18 October 1982, UNJYB (1982).

Mothers of Srebrenica v. The State of the Netherlands and United Nations, Appeal Court in The Hague, no. 200.022.151/01, 30 May 2010.

Waite and Kennedy v. Germany. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 18. februára 1999, Application no. 26083/94.

Dokumenty

Charta OSN, Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 30/1947 Zb.

Všeobecná deklarácia ľudských práv prijatá dňa 10. decembra 1948.

Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach prijatý dňa 19. decembra 1966.

Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd prijatý dňa 4. novembra 1950.

Draft International Declaration on Human Rights. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/600\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/600(SUPP))

Contact – e-mail

ivan.puskar@mail.muni.cz

Ked' Dávid stretne Goliáša: Vymáhanie úijného práva voči členskému štátu (pohľad jednotlivca)

Dušan Sulitka

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Právo Európskej únie neobsahuje žiadne všeobecné ustanovenie, ktoré by upravovalo vymáhanie unijných nárokov pred vnútroštátnymi súdmi. V tejto súvislosti sa hovorí o „*vnútroštátnej procesnej autonómii*“, ktorá ponecháva členským štátom slobodu voľby procesných prostriedkov, ktorými budú pokrývať priebeh súdneho konania. Tento zdanlivo široký koncept je však značne zúžený, keďže v súlade so závermi vyplývajúcimi z judikatúry Súdneho dvora je procesná autonómia členských štátov rešpektovaná iba za podmienky, že procesné predpisy členského štátu nie sú menej priaznivé než predpisy platné pre podobné nároky vzniknuté na základe vnútroštátneho práva a v praxi neznemožňujú výkon práv uznaných unijným právom.

Keywords in original language

vnútroštátna procesná autonómia; rovnocennosť; efektívnosť.

Abstract

The EU law contains no general provision regarding the enforcement of its rules in the Member States. In this respect, scholars tend to speak of “*national procedural autonomy*” leaving the Member States a free choice of legal remedies available to individuals in the course of procedure before their courts. This seemingly broad concept is, however, in reality greatly narrowed as according to the case-law of the Court of Justice in the absence of any relevant EU rules, the general principle applies only if national rules are not less favourable than those governing the same right of action on an internal matter and if those rules does not make it impossible in practice to exercise rights which the national courts had a duty to protect.

Keywords

National Procedural Autonomy; Equivalence; Effectiveness.

1 Úvod

Cieľom tejto práce je za pomoci analýzy vybranej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „**Súdny dvor**“) poukázať na faktickú neexistenciu zásady „*vnútroštátnej procesnej autonómie*“ členských štátov. Prvá časť práce predstavuje vstup do problematiky. V druhej časti je pozornosť venovaná požiadavke rovnocennosti a efektivity únijskeho práva, ktorá výrazne ovplyvňuje aplikáciu vnútroštátnych úprav „*národnými*“ súdmi.

2 Efektívna súdna ochrana

Požiadavka efektívnej súdnej ochrany predstavuje všeobecnú zásadu únijskeho práva, ktorá vyžaduje, aby vnútroštátne súdy poskytovali jednotlivcom adekvátnu a účinnú súdnu ochranu v situáciách, kedy sa domáhajú práv majúcich pôvod v právnom poriadku Európskej únie.

Súdny dvor v rozhodnutiach, v ktorých sa zaoberal poskytovanou úrovňou súdnej ochrany v jednotlivých členských štátoch, v množstve prípadov odkazuje na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ako aj na Listinu základných práv Európskej únie, ktorej článok 47 stanovuje, že každý, koho práva a slobody zaručené únijským právom boli porušené, má právo na účinné prostriedky nápravy pred súdom. Po prijatí Lisabonskej zmluvy sa Listina stala súčasťou primárneho práva Európskej únie, keď článok 6 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii uvádza, že Listina základných práv Európskej únie má rovnakú váhu ako zakladacie zmluvy. Z článku 19 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii tiež vyplýva, že členské štáty majú povinnosť stanoviť prostriedky nevyhnutné k zabezpečeniu účinnej právnej ochrany v oblastiach pokrytých únijským právom.

Okrem vyššie uvedeného, právo Európskej únie, a to na úrovni primárneho i sekundárneho práva, v zásade neobsahuje žiadne ďalšie ustanovenie, ktoré by upravovalo vymáhanie únijských práv pred vnútroštátnymi súdmi. V tejto súvislosti sa preto hovorí o vnútroštátnej procesnej autonómii, ktorá ponecháva členským štátom slobodu voľby procesných prostriedkov, ktorými budú pokrývať priebeh súdneho konania, ktorého predmetom je nárok plynúci z únijskeho práva.

Judikatúrou¹ Súdneho dvora sa od polovice sedemdesiatich rokov prelína tvrdenie, že procesný rámec uplatňovania únijného práva pred vnútroštátnymi orgánmi je záležitosťou národných právnych úprav. V rozhodnutiach *Rewe*² a *Comet*³ Súdny dvor uviedol, že je na členských štátoch, aby určili príslušné súdy a upravili priebeh konaní určených k ochrane práv prameňiacich z právneho poriadku Spoločenstva (v súčasnosti „Únie“).

Prístup Súdneho dvora býva označovaný ako zásada „vnútroštátnej procesnej autonómie“. S bežným chápaním pojmu „autonómia“ však nemá mnoho spoločného. Michal Bobek⁴ v tejto súvislosti poukazuje na to, že užívaný termín navodzujú dojem existencie oblastí vnútroštátneho práva, ktoré sa nachádzajú mimo záujmu únijných súdov. Takéto chápanie však nie je správne.

Zmienka o „procesnej autonómii“ sa v rozsudkoch Súdneho dvora začína objavovať až v poslednej dobe; počnúc rozhodnutím vo veci *Wells*⁵. Samotné osvojenie si tejto terminológie však nemalo vplyv na argumentačné závery Súdneho dvora, ktoré vo formálnej rovine zostávajú totožné ako vo veciach *Rewe* a *Comet*.

V uvedených rozhodnutiach Súdny dvor konštatoval, že pri neexistencii právnej úpravy na úrovni Spoločenstva je síce na jednotlivých členských štátoch, aby určili podmienky súdnych konaní, avšak iba za predpokladu, že tieto pravidlá nebudú menej výhodné než je úprava podobných vnútroštátnych nárokov a nebudú prakticky znemožňovať výkon práv vyplývajúcich z poriadku Spoločenstva.

Už na prvý pohľad je tak možné badať určité pnutie medzi proklamovanou zásadou a postupom pri jej každodennej aplikácii úijnými súdmi. Ak máme

¹ Vid' rozsudky Súdneho dvora zo dňa 14. 12. 1995, *Van Schijndel*, spojené veci C-430/93 a C-431/93, Recueil, s. I-4705, bod 17; zo dňa 14. 12. 1995, *Peterbroeck*, C-312/93, Recueil, s. I-4599, bod 12; zo dňa 10. 7. 1997, *Palmisani*, C-261/95, Recueil, s. I-4025, bod 33, či zo dňa 2. 12. 1997, *Fantaské*, C-188/95, Recueil, s. I-6783, bod 48.

² Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 16. 12. 1976, *Rewe*, 33/76, Recueil, s. 1989, bod 5.

³ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 16. 12. 1976, *Comet*, 45/76, Recueil, s. 2043, bod 13.

⁴ BOBEK, M. Why There is no Principle of ‚Procedural Autonomy‘ of the Member States. In: De WITTE, B.; MICKLITZ, H. W. (eds.). *The European Court of Justice and Autonomy of the Member States*. Intersentia, 2012, s. 320, dostupné na: <<http://ssrn.com/abstract=1614922>>.

⁵ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 7. 1. 2004, *Wells*, C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 65; viď tiež rozsudky zo dňa 7. 9. 2006, *Marrosu*, C-53/04, Sb. rozh. s. I-7213, bod 52; zo dňa 7. 9. 2006, *Vassallo*, C-180/04, Sb. rozh. s. I-7251, bod 37; zo dňa 4. 7. 2006, *Adeneler*, C-212/04, Sb. rozh. s. I-6057, bod 95, či zo dňa 15. 3. 2007, *Reemtsma Cigarettenfabriken*, C-35/05, Sb. rozh. s. I-2425, bod 40.

prízvukovanú „*autonómiu*“ brat' vážne, mala by byť úprava procesného rámca pri vymáhaní práva Európskej únie doménou národných úprav. Je tomu však skutočne tak?

V judikatúre Súdneho dvora (viď *Rewe* a *Comet*, resp. rozsudky uvedené v poznámkach pod čiarou 1 a 5) je možné identifikovať trojicu spôsobov umožňujúcich únijským súdom regulovať uplatňovanie vnútroštátnych procedurálnych noriem a prakticky tak spochybňovať samotnú existenciu zásady „*vnútroštátnej procesnej autonómie*“ členských štátov⁶:

1. absolútna priorita náleží legislatívnym orgánom Európskej únie. Pri existencii úpravy na únijskej úrovni sú sudy v členských štátoch povinné rešpektovať stanovený rámec a vychádzať z neho pri vedení súdneho konania. Zhodné pravidlo sa uplatní aj v prípade harmonizácie učinenej Súdnyim dvorom; či už v rámci poskytnutia odpovede na predbežnú otázku, alebo v priebehu ďalších konaní upravených Zmluvou o fungovaní Európskej únie⁷;
2. pri absencii procesných noriem na únijskej úrovni síce môžeme hovoriť o určitej voľnosti, ktorou disponujú členské štáty pri prijímaní vlastných procesných pravidiel, avšak
3. táto „*autonómia*“ sa uplatní iba pri súčasnom dodržaní zásad rovnocennosti a efektivity.

Pri takto striktne vymedzenom chápaní voľnosti členských štátov je uvažovanie o ich „*procesnej autonómii*“ viac než zavádzajúce. Okrem zákazu diskriminačného a „*prakticky znemožňujúceho*“ zaobchádzania (v podrobnostiach viď ďalší text) je totiž uvažovanie členských štátov výrazne obmedzované i únijským zákonodarcom. Vnútroštátne orgány sú povinné dodržiavať právnu úpravu obsiahnutú v nariadeniach 1/2003⁸, 44/2001⁹ či 1346/2000¹⁰. Sloboda vnút-

⁶ Porovnaj BOBEK, M.; BŘÍZA, P.; KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 219.

⁷ Zmluva o fungovaní Európskej únie (Úr. vest. C 326, 26. 10. 2012, s. 47 - 199).

⁸ Nariadenie Rady (ES) č. 1/2003 zo dňa 16. 12. 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (Úr. vest. L 1, 4. 1. 2003, s. 1–25, mimoriadne vydanie v slovenskom jazyku: Kapitola 8, zväzok 2, s. 205–229).

⁹ Nariadenie Rady (ES) č. 44/2001 zo dňa 22. 12. 2000 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach (Úr. vest. L 12, 16. 1. 2001, s. 1–23, mimoriadne vydanie v slovenskom jazyku: Kapitola 19, zväzok 4, s. 42–64).

¹⁰ Nariadenie Rady (ES) č. 1346/2000 zo dňa 29. 5. 2000 o konkurznom konaní (Úr. vest. L 160, 30. 6. 2000, s. 1–18, mimoriadne vydanie v slovenskom jazyku: Kapitola 19, zväzok 1, s. 191–208).

roštatných orgánov je tak vzhľadom k zvolenej legislatívnej forme v uvedených prípadoch takmer úplne vylúčená.

Rovnaké konštatovanie platí aj pre normy prijaté vo forme smerníc. V tejto súvislosti je možné poukázať najmä na reguláciu postupu pri verejnom obstarávaní, ktorý je upravený smernicou 2007/66¹¹. Hoci forma legislatívneho aktu nabáda k tvrdeniu existencie autonómneho priestoru členských štátov v procesnej oblasti, s ohľadom na nepriamy účinok smerníc, nie je ani v tejto oblasti konštatovanie „procesnej autonómie“ členských štátov veľmi presvedčivé. Pominúť nie je možné ani fakt, že obstarávateľom sú vo väčšine prípadov osoby, ktoré spĺňajú kritéria rozhodnutia vo veci *Foster*¹². Sú preto považované za „štát“, voči ktorému sa je možné dovolávať ustanovení smerníc. Uplatňovanie práv zo smerníc voči súdom je taktiež bezo sporu možné.¹³

Hneď prvý zo spôsobov obmedzovania „procesnej autonómie“ členských štátov je tak z uvedených dôvodov možné považovať za veľmi účinný nástroj, ktorý značne spochybňuje existenciu zásady „vnútroštátnej procesnej autonómie“. Je na újijných orgánoch, ktoré oblasti sa rozhodnú svojou činnosťou regulovať. Akonáhle však danú právomoc využijú, stávajú sa pravidlá na národnej úrovni nepoužiteľnými.

3 Rovnocennosť

Požiadavka rovnocennosti a efektivity je ďalší z nástrojov, ktoré spochybňujú autonómny priestor pri prijímaní procesných noriem členskými štátmi. Požiadavka rovnocennosti predstavuje prejav obecnej zásady újijného práva zakazujúcej diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti.

Úprava zachádzajúca s újijným nárokom odlišne iba kvôli tomu, že sa jedná o titul odvodzovaný z právnej úpravy Európskej únie je v súčasnosti takmer nepredstaviteľná. V praxi by sa muselo jednať o situáciu, kedy vnútroštátny zákonodarca stanoví prísnejšie lehoty, podmienky pre výpočet náhrady škody či vylúči prístup k určitým opravným prostriedkom iba na základe

¹¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2007/66/ES zo dňa 11. 12. 2007, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokiaľ ide o zvýšenie účinnosti postupov preskúmania v oblasti zadávania verejných zákaziek (Úr. vest. L 335, 20. 12. 2007, s. 31–46).

¹² Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 12. 7. 1990, *Foster*, C-188/89, Recueil, s. I-3313, bod 20.

¹³ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 4. 12. 1974, *Van Duyn*, 41/74, Recueil, s. 1337, bod 12.

skutočnosti, že účastník konania argumentuje úniijným právom. S ohľadom na skutočnosť, že poznatok o zákaze priamej diskriminácie úniijného práva je vo všeobecnosti veľmi rozšírený, iba málokoho prekvapí, že právo Európskej únie zapovedá i diskrimináciu nepriamu, kedy k odlišnému zaobchádzaniu dochádza na základe zdanlivo neutrálneho kritéria.¹⁴

Komplikácie naopak nevznikajú v situácii, kedy je to vnútroštátny nárok, ktorý sa v porovnaní s úniijnou úpravou dostáva do nevýhodnejšieho postavenia. Odlišný názor na túto problematiku síce prezentoval generálny advokát Léger v návrhu poskytnutom vo veci Sutton¹⁵, jeho apel však nebol vyslyšaný. Vzhľadom ku skutočnosti, že právne poriadky členských štátov a Európskej únie sú na sebe samostatné a zvrchované v rámci vlastnej pôsobnosti, je však prístup Súdneho dvora viac než pochopiteľný.¹⁶

V súlade s judikatúrou Súdneho dvora (najmä so závermi vo veci *Levez*¹⁷) je na vnútroštátnych súdoch, aby posúdili, či národná úprava rešpektuje zásadu rovnocennosti a nediskriminuje úniijný nárok. Je to jednak z dôvodu, že sú to práve vnútroštátne súdy, ktoré disponujú detailnou znalosťou vlastnej procedurálnej úpravy a jednak s ohľadom na fakt, že Súdny dvor disponuje právomocou iba k výkladu úniijného práva.

Napriek práve uvedenému, Súdny dvor vnútroštátnym orgánom poskytuje návody pre ich činnosť.¹⁸ V niektorých návrhoch generálnych advokátov¹⁹ je tak možné dohľadať napr. návrhy postupu, ktorý by súdy členských štátov mali zohľadňovať pri overovaní súladu vnútroštátnej úpravy so zása-

¹⁴ TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. New York: OXFORD University Press, 2006, s. 426.

¹⁵ Návrh generálneho advokáta Légera zo dňa 19. 9. 1996 vo veci *Sutton* (rozsudok zo dňa 22. 4. 1997, C-66/95, Recueil, s. 2163).

¹⁶ WEILER, J. *The Constitution of Europe: „Do the new clothes have an emperor?“ and other essays on European integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 20.

¹⁷ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 1. 12. 1998, *Levez*, C-326/96, Recueil, s. I-7835, body 39–43.

¹⁸ TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. New York: OXFORD University Press, 2006, s. 425.

¹⁹ Návrhy generálnych advokátov Súdneho dvora Manciniho zo dňa 27. 9. 1983 vo veci *San Giorgio* (rozsudok zo dňa 9. 11. 1983, C-199/82, Recueil, s. 3595); Jacobsa zo dňa 9. 3. 1995 vo veci *BP Soupergaz* (rozsudok zo dňa 6. 7. 1995, C-62/93, Recueil, s. I-1883); Cosmasa zo dňa 23. 1. 1997 vo veci *Palmisani* (rozsudok zo dňa 10. 7. 1997, C-261/95, Recueil, s. I-4025), či Légera zo dňa 12. 5. 1998 vo veci *Levez* (rozsudok zo dňa 1. 12. 1998, C-326/96, Recueil, s. I-7835).

dou rovnocennosti. Tieto návrhy však neboli únijnými súdmi akceptované. Naďalej je tak treba pri aplikácii požiadavky rovnocennosti posudzovať zhodu úijného a vnútroštátneho nároku podľa totožnosti ich „*cieľov a podstatných náležitostí*“.²⁰

S ohľadom na skutočnosť, že v niektorých prípadoch môže byť nemožné nájsť akýkoľvek zrovnateľný „*komparátor*“ na vnútroštátnej úrovni, niektorí autori navrhujú, aby v takýchto prípadoch bolo „*národné*“ zaobchádzanie bez ďalšieho považované za súladne so zásadou rovnocennosti.²¹

4 Efektivita

Požiadavka efektivity je zásadou úijného práva, ktorá sa aplikuje relatívne nezávisle na zásade rovnocennosti. V súčasnosti ma výrazne odlišnú podobu, aká mu bola daná Súdnym dvorom vo veciach *Rewe* a *Comet*. Pokiaľ Súdnemu dvoru v počiatkoch judikatúry postačovalo zaistiť praktickú vymáhateľnosť úijného nároku, v súčasnosti vyžaduje, aby vnútroštátne úpravy „*nadmerné nest'ažovali*“ výkon práv vyplývajúcich v právneho poriadku Európskej únie.²²

Ak je problémom zásady rovnocennosti náročnosť hľadanie porovnateľného nároku, v prípade zásady efektivity najväčšie komplikácie vznikajú v dôsledku náročnosti uchopenia jej obsahu. Pomerne presvedčivo je v tomto zmysle niektorými autormi vyčítaná nepredvídateľnosť postupu Súdného dvoru.²³ Výrok o „*nadmernom st'ažovaní*“ uplatňovania úijného nároku je totiž v značnej miere záležitosťou individuálnych preferencií a výsledok posúdenia tak v konečnom dôsledku závisí na osobe, ktorá daný prípad rozhoduje. Tejto otázke bude venovaná ďalšia časť, ktorá pojednáva o aktivistickom prístupe Súdného dvora v oblasti „*pro-cesnej autonómie*“ členských štátov.

Na tomto mieste je však možné uviesť, že aj keď je postup Súdného dvora vo veľkom počte prípadov skutočne problematický, prístup úijných súdov

²⁰ Porovnaj BOBEK, M.; BŘÍZA, P.; KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 230.

²¹ Ibid.

²² Rozsudok Súdného dvora zo dňa 19. 11. 1991, *Franconich*, spojené veci C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357, bod 43.

²³ BOBEK, M. Why There is no Principle of ‚Procedural Autonomy‘ of the Member States in DE WITTE, B.; MICKLITZ, H. W. (eds.). *The European Court of Justice and Autonomy of the Member States*. Intersentia, 2012, s. 321, dostupné na: <<http://ssrn.com/abstract=1614922>>.

má vo výsledku výrazne kladný efekt na dosiahnutú úroveň súdnej ochrany v členských štátoch; to nielen na úrovni ochrany únijných nárokov. Efekt obrátenej diskriminácie totiž vedie k situáciám, kedy vnútroštátny zákonodarcovia a sudcovia zvyšujú úroveň ochrany vnútroštátnych nárokov za účelom zjednotenia oboch právnych režimov.²⁴

5 Sudcovský aktivizmus: Popieranie zásady vnútroštátnej procesnej autonómie

Za aktivistickú spravidla označujeme činnosť, kedy súd postupuje nad rámec zákonného zmocnenia, alebo spôsobom rozhodovania svoje zmocnenie prekračuje. Pokiaľ sa jedná o úlohu, ktorú zohral v oblasti definovania zásady „vnútroštátnej procesnej autonómie“ Súdny dvor, môžeme jeho úlohu bez váhania za aktivistickú označiť. To najmä v súvislosti s výkladom zásady efektivity, ktorá nielenže bola počas posledných štyridsiatich rokov značne preformulovaná, ale aj výsledkami niektorých konaní, ktoré nebolo možné s ohľadom na proklamované zásady predpokladať.

Prvotná judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa procesných úprav členských štátov vychádzala z konceptu, že nie je na mieste, aby únijné súdy preskúmavali efektivitu vnútroštátnych procedurálnych úprav. Právo Spoločenstva sa aplikovalo iba v tých prípadoch, kedy boli splnené všetky podmienky pre priamy účinok aktov Spoločenstva. V počiatkoch tak bolo možné v činnosti Súdneho dvora badať prístup, ktorý vychádzal z určitej vyspelosti právnych poriadkov členských štátov a ich schopnosti chrániť „únijné“ nároky samostatne.²⁵ Tento prístup bol ešte viac posilnený rozsudkom vo veci *Rewe II*²⁶, v ktorom Súdny dvor konštatoval, že právo Spoločenstva nevyžaduje, aby vnútroštátne právo vytváralo nové inštitúty na ochranu „únijných“ nárokov.

Uvedený prístup však nemal dlhého trvania a v počiatkoch deväťdesiatych rokoch je možné badať obrat v činnosti Súdneho dvora, ktorý sa značne aktivizuje. Nástrojom tejto zmeny sa stala zásada efektivity, ktorá umožnila

²⁴ TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. New York: OXFORD University Press, 2006, s. 423.

²⁵ CRAIG, P.; DE BÚRCA, G. *The Evolution of EU Law*. OXFORD University Press, 1999, s. 300.

²⁶ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 7. 7. 1981, *Rewe II*, 158/80, Recueil, s. 1805, bod 44; viď tiež TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. New York: OXFORD University Press, 2006, s. 420.

Súdnemu dvoru preformulovať závery vyplývajúce z *Rewe II* a judikovať, že právo Spoločenstva za určitých okolností predsa len vyžaduje, aby vnútroštátne orgány umožnili prístup k novým procesným inštitútom v situáciách, kedy by bola ochrana vnútroštátnymi prostriedkami neúčinná. Nový prístup Súdneho dvora oslabil akékoľvek úvahy o existencii zásady „procesnej autonómie“. Snáď najviditeľnejší je tento dôsledok v rozhodnutí *Francovich*²⁷, v ktorom Súdny dvor rozhodol o zodpovednosti členských štátov za škodu spôsobenú porušením práva Spoločenstva.

Autori zaoberajúci sa problematikou ústavného práva Európskej únie považujú zásadu „vnútroštátnej procesnej autonómie“ za prejav rozdelenia právomocí medzi orgány Únie a členské štáty. Súdny dvor však napriek tomu v rozhodnutiach vyzýva k prijímaniu legislatívy, ktorá by z perspektívy Únie upravovala procedurálny rámec aplikácie únijného práva vo vnútroštátnom prostredí.²⁸ S ohľadom na aktuálny stav únijného práva je ostatne pomerne jednoduché identifikovať dôvody pre postupnú harmonizáciu národných procesných úprav; za účelom zabezpečenia účinnej a adekvátnej súdnej ochrany, ktorá bude nezávislá na národnosti jednotlivca, či mieste jeho pobytu.²⁹

Dvojitá požiadavka rovnocennosti a efektivity predstavuje veľmi účinný nástroj potierania „procesnej autonómie“ členských štátov. Príkladom súdneho aktivizmu a dôrazu na zásadu efektivity je trojica rozsudkov: *Emmott*³⁰, *Factortame*³¹ a *Francovich*. Druhé z uvedených rozhodnutí je napriek svojej významnosti a určitej kontroverznosti v našich podmienkach takmer zabudnuté. Je však neprehliadnuteľným príkladom zásahu Súdneho dvora do „vnútroštátnej procesnej autonómie“ členských štátov.

Vo veci samej bolo Súdny dvorom rozhodnuté, že právo Spoločenstva vyžaduje, aby súdy členských štátov boli oprávnené k vydávaniu predbežných opatrení na ochranu „unijných“ nárokov aj v tých prípadoch, kedy by to v čisto vnútroštátnej situácii nebolo možné. Hoci je uvedené rozhodnutie na prvý pohľad výrazným zásahom to slobody členských štátov pri

²⁷ Pozn. 22.

²⁸ CHALMERS, D. (eds.). *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 391.

²⁹ SCHERMERS, H. G.; WAELBROECK, D. F. *Judicial Protection in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 391.

³⁰ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 25. 7. 1991, *Emmott*, C-208/90, Recueil, s. I-4269.

³¹ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 19. 6. 1990, *Factortame*, C-213/89, Recueil, s. I-2433.

prijímaní procesnoprávných noriem, v rozhodnutí je badať taktiež náznaky zdržanlivého prístupu, keďže Súdny dvor neuviedol presné podmienky, za ktorých sú orgány členských štátov takéto rozhodnutia povinné vydávať.

V nadväzujúcej judikatúre však boli uvedené náznaky „*autonómneho*“ postavenia členských štátov odstránené. Závery plynúce z rozsudku vo veci *Factortame* boli rozšírené a v judikatúre reprezentovanej prípadmi *Zuckerfabrik*³² a *Atlanta*³³ „*luxemburskej*“ súd výslovne určil podmienky, za ktorých majú orgány povinnosť vydať opatrenie predbežne upravujúce pomery medzi účastníkmi súdneho konania.

Faktorom, ktorý zasahuje priestor uváženia členských štátov je i skutočnosť, že zásady rovnocennosti a efektivity sú prepojené vzájomným vzťahom alternatívy. Hoci logika veci zväzda ku konštatovaniu, že k aplikácii zásady efektivity dôjde iba v prípade, kedy už bola s úspechom aplikovaná zásada rovnocennosti, opak je pravdou. Ako vyplýva z práve uvedeného, Súdny dvor neprístupuje k uvedeným zásadám ako k dvojíčkám, ktoré musia byť aplikované súčasne. Práve naopak. Vo veľkom množstve prípadov sa vôbec nezaobera dodržaním zásady rovnocennosti a bez ďalšieho postupuje k overeniu naplnenia požiadavky efektivity.³⁴

Pokiaľ niektorí autori tvrdia, že po fáze aktivizmu v deväťdesiatich rokoch sme v súčasnosti svedkami umiernenia, podľa Takisa Tridimisa je opak pravdou a Súdny dvor sa opätovne vracia k intervencionistickému prístupu. Dokladom uvedeného tvrdenia by mali byť prípady *Komisia proti Taliansku*³⁵ a *Köbler*³⁶.

Hoci sú niektoré rozsudky skutočne charakteristické zdržanlivosťou, Tridimas uvádza, že sa skôr jedna o prejav dospelosti judikatúry a skutočnosti, že Súdny dvor vo svojej činnosti poskytol dostatočný návod pre vnútroštátne orgány, aby tieto boli schopné pracovať so zásadami rovnocennosti a efektivity samostatne.³⁷

³² Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 21. 2. 1991, *Zuckerfabrik*, spojené veci C-143/88 a C-92/89, Recueil, s. I-415.

³³ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 9. 11. 1995, *Atlanta*, C-465/93, Recueil, s. I-3761.

³⁴ BOBEK, M. Why There is no Principle of „Procedural Autonomy“ of the Member States in DE WITTE, B.; MICKLITZ, H. W. (eds.). *The European Court of Justice and Autonomy of the Member States*. Intersentia, 2012, s. 319, dostupné na: <<http://ssrn.com/abstract=1614922>>.

³⁵ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 24. 11. 2011, *Komisia proti Taliansku*, C-379/10, Recueil, s. I-180.

³⁶ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 30. 9. 2003, *Köbler*, C-224/01, Recueil, s. I-10239.

³⁷ TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. New York: OXFORD University Press, 2006, s. 422.

6 Záver

Táto práca pojednávala o dôvodoch, ktoré vedú k odmietaniu existencie zásady „vnútroštátnej procesnej autonómie“. Ťažiskom úvah bol poukaz na aplikáciu prednosť procesného rámca únijného práva a spôsob aplikácie zásad rovnocennosti a efektivity Súdny dvorom. Vzhľadom k doterajšiemu prístupu tohto súdu bolo argumentované, že hoci judikatúra Súdneho dvora používa termín „procesná autonómia“, závery vyplývajúce z judikatúry uvedený koncept fakticky výrazne oslabujú. Zásada efektivity, resp. jej náročná uchopiteľnosť, je kľúčovým nástrojom, ktorý Súdny dvor umožnil vytvoriť rozsiahly systém judikatúry, ktorý prispieva k obsolentnosti vnútroštátnych pravidiel upravujúcich vymáhanie únijných nárokov.

Literature

BOBEK, M.; BŘÍZA, P.; KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011.

BOBEK, M. Why There is no Principle of ‚Procedural Autonomy‘ of the Member States in DE WITTE, B.; MICKLITZ, H. W. (eds.) *The European Court of Justice and Autonomy of the Member States*. Intersentia, 2012; dostupné na: <<http://ssrn.com/abstract=1614922>>.

CRAIG, P.; DE BÚRCA, G. *The Evolution of EU Law*. OXFORD University Press, 1999, s. 300.

CHALMERS, D. (eds.) *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 391.

SCHERMERS, H. G.; WAELBROECK, D. F. *Judicial Protection in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 391.

TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Second Edition. New York: OXFORD University Press, 2006, s. 426.

WEILER, J. *The Constitution of Europe: ‚Do the new clothes have an emperor?‘ and other essays on European integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Contact – e-mail

dusan.sulitka@gmail.com

Odpovědnost členských států za pochybení soudních orgánů a její reflexe v české legislativě a judikatuře

Kristina Špottová

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Problematika odpovědnosti členských států za pochybení soudních orgánů vychází především z judikatury Soudního dvora. Právě Soudní dvůr vymezil nejdříve obecné podmínky odpovědnosti, včetně jejich možné limitace, a následně konkrétní podmínky ve vztahu k soudní moci. V českém právním řádu vychází odpovědnost státu za činnost jeho orgánů přímo z Listiny, konkretizována je pak na úrovni zákona. Otázku samotné aplikace ustanovení tohoto zákona a aplikace unijního práva na případy odpovědnosti státu za porušení unijního práva však byla řešena až Nejvyšším soudem a Ústavním soudem.

Keywords in original language

Odpovědnost státu; Francovich a Bonifaci; Factortame; Köbler; Traghetti del Mediterraneo; zákon č. 82/1998 Sb.

Abstract

The issue of national liability for the misconduct of judicial authorities is mainly based on the case law of the Court of Justice. It was the Court of Justice who has defined the first general conditions for the liability, including its possible limitations, and consequently specific conditions in relation to the judiciary. In the Czech legal system, the state liability for the actions of its authorities derives directly from the Charter and is specified by the national act. The question of the actual application of the provisions of this act and the application of EU law to cases of state liability for the breach of EU law, however, was resolved by the Supreme Court and the Constitutional Court.

Keywords

State liability; Francovich a Bonifaci; Factortame; Köbler; Traghetti del Mediterraneo; act no. 82/1998 Sb.

1 Úvod

Odpovědnost členských států Evropské unie (EU) za pochybení jejich orgánů, a to včetně orgánů moci soudní, je jedním z principů, bez nichž by uplatňování unijního práva na území členských států bylo pouhým bezzubým konceptem. Nutnost státu nést odpovědnost za jednání vlastních orgánů je klíčovým pravidlem v souvislosti s aplikací unijního práva v členských státech, neboť bez odpovědnosti za pochybení by byl popřen samotný smysl aplikace unijního práva, resp. byly by popřeny práva subjektů dotčených tímto pochybením.

V rámci odpovědnosti státu je poměrně specifickým jevem odpovědnost za pochybení soudů. Tento typ odpovědnosti byl podobně jako jiné judikován a následně upřesněn Soudním dvorem. Další text se bude v první části zabývat právě tímto typem odpovědnosti, jejími specifiky a případnými spornými body, vycházet bude vzhledem k původu zmíněného pravidla převážně z judikatury Soudního dvora. Druhá část textu se pak zaměří na konkrétní reflexi daného pravidla v českém právním prostředí, tedy v rámci legislativní úpravy a vybrané judikatury českých soudů.

Cílem následujícího textu tedy je postihnout specifika odpovědnosti členských států za jednání soudních orgánů, tak jak tuto definuje judikatura Soudního dvora a následně analyzovat odraz tohoto Uní stanoveného požadavku v realitách českého právního prostředí.

2 Odpovědnost členského státu za pochybení soudních orgánů v judikatuře Soudního dvora

Problematika odpovědnosti státu za pochybení soudních orgánů se v judikatuře Soudního dvora neobjevila jako izolovaná otázka, ale představovala kontinuální pokračování odpovědnostní judikatury Soudního dvora.¹ Návaznost na dříve postulovaná pravidla odpovědnosti členských států je proto podstatným prvkem při zkoumání odpovědnosti za pochybení soudních orgánů. Tato kapitola tedy nejdříve shrne východiska odpovědnosti členského státu, vyplývající z předchozí judikatury a následně naváže konkretizací v judikatuře věnující se odpovědnosti za pochybení soudních orgánů.

¹ Ke konceptualizaci odpovědnostní problematiky na základě judikatury Soudního dvora viz LEE, Ian B. In Search of a Theory of State liability in the European Union. *Harvard Jean Monnet Working Paper 9/99*.

2.1 Východiska odpovědnostní judikatury

Klíčová pravidla, z nichž vychází odpovědnost členského státu za jednání jeho orgánů, byla formulována v rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce ve spojených věcech Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice (dále jen „Francovich a Bonifaci“).² V daném rozhodnutí se Soudní dvůr zabýval nesplněním povinnosti implementovat směrnici do národního práva ze strany Itálie.

V prvním stupni úvah se Soudní dvůr zabýval samotnou existencí odpovědnosti státu, přičemž dospěl k závěru, že komunitární (dnes unijní) právo obsahuje takový princip, dle něhož je členský stát povinen nahradit škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva, pokud je stát za toto porušení zodpovědný. Výslovným uvedením tohoto principu tak došlo ke konečnému odpoutání odpovědnosti od problematiky přímého účinku unijního práva, což znamenalo podstatný posun v chápání odpovědnosti v rámci unijního práva jako takové.³

Následně Soudní dvůr definoval tři podmínky vzniku odpovědnosti členského státu. Pro naplnění první podmínky je třeba, aby porušené pravidlo (v tomto případě neimplementovaná směrnice) přiznávala subjektu určitá práva. Druhou podmínkou je dostatečně přesné vymezení těchto práv, jinými slovy je nutné, aby byl obsah těchto práva identifikovatelný již na základě dotčeného právního předpisu (zde neimplementované směrnice). Poslední podmínkou je pak existence příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti státu a vznikem škody.⁴

Kromě podmínek vzniku odpovědnosti vymezil Soudní dvůr také podmínky jejího uplatnění, resp. minimální standard, který musí členské státy

² Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991. Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice. Spojené věci C-6/90 a C-9/90.

³ GARRETT, Geoffrey; KELEMEN, R. Daniel; SCHULZ, Heiner. The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union. *International Organization*, 1998, roč. 52, č. 1, s. 170.

⁴ Je třeba dodat, že takto formulované podmínky jsou v praxi velmi přísné, což je jedním z důvodů, proč není odpovědnostní judikatura soudů členských států, v níž by došlo k přiznání náhrady škody, příliš bohatá. Všeobecný trend nízkého počtu žalob a jejich malého procentuálního úspěchu naznačuje např. Tobias Lock ve svém empirickém výzkumu. (LOCK, Tobias. Is Private Enforcement of EU Law Through State Liability a Myth? – An Assessment 20 Years after Francovich. *Common Market Law Review*, 2012, roč. 49, č. 5.)

nutně dodržovat. Podmínky odškodnění, jejichž konkrétní stanovení je již na členských státech, nesmí být méně příznivé, než podmínky vztahující se na odškodnění podobných nároků založených na porušení vnitrostátního práva členským státem. Zároveň nesmí být stanoveny tak, aby získání odškodnění na jejich základě bylo v zásadě nemožné či nadmíru obtížné.

Druhým zásadním rozhodnutím Soudního dvora definujícím povahu odpovědnosti členských států bylo rozhodnutí o předběžné otázce ve spojených věcech *Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland* a *The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd* a další (dále jen „*Factortame*“).⁵ V tomto rozhodnutí se Soudní dvůr zabýval odpovědností členského státu za situace, kdy k pochybení došlo činnostmi legislativního orgánu.

Z výkladového hlediska je podstatné, že Soudní dvůr v odůvodnění věnoval prostor také východisku existence odpovědnosti členských států, konkrétně v ustanovení dnešního čl. 340 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), které hovoří o mimosmluvní odpovědnosti Unie a náhradě unijními orgány způsobené škody, a to v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států.⁶ V této souvislosti není bez zajímavosti zmínit, že právě přímé formulaci principu odpovědnosti členských států v primárním právu se členské státy úmyslně vyhnuly, což byl také jeden z argumentů proti konstrukci odpovědnosti Soudním dvorem (německá vláda toto jednání Soudního dvora dokonce označila za soudní aktivismus narušující dělbu kompetencí mezi unijními institucemi).⁷ Soudní dvůr nicméně na zmíněném základě v primárním právu dovozuje, že takto konstruovaná odpovědnost Unie je vyjádřením obecného principu společného právním řádům členských států, resp. principu povinnosti nahradit škodu způsobenou nezákonným jednáním. Povinnost členského státu nahradit škodu způsobenou porušením unijního práva ze strany jeho orgánů je tak pouze konkretizací této obecné zásady a je, jak vyplývá z rozhodnutí *Francovich* a *Bonifaci*, inherentní součástí systému zakládajících smluv.

⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996. *Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland* a *The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd* a další. Spojené věci C-46/93 a C-48/93.

⁶ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie ze dne 26. října 2012.

⁷ TALLBERG, Jonas. *Supranational influence in EU enforcement: the ECJ and the principle of state liability*. *Journal of European Public Policy*, 2000, roč. 7, č. 1., s. 111.

Soudní dvůr dále stanovil, že odpovědnost státu vzniká za pochybení (resp. za porušení unijního práva) jakéhokoliv jeho orgánu, bez ohledu na to, zda se jedná o orgán moci zákonodárné, výkonné či soudní. V souladu s poukázáním na paralelu s mimosmluvní odpovědností EU pak Soudní dvůr upřesňuje, že podmínky vzniku odpovědnosti členských států nesmí být za stejných okolností odlišné od podmínek vzniku odpovědnosti EU za porušení unijního práva. K tomuto je třeba dodat, že obdobně Soudní dvůr vymezuje nutnost stanovit podmínky přiznávání výše náhrady škody, tedy že jejich stanovení je na členských státech, nicméně tyto nesmí být méně příznivé, než podmínky stanovené pro případy, kdy došlo k porušení národního práva.

Na základě podmínek vzniku odpovědnosti, vymezených v rozhodnutí Francovich a Bonifaci, definuje Soudní dvůr také podmínky nutné k přiznání škody. Jedná se víceméně o zrcadlení prvně uvedených podmínek, kdy kromě přiznávání práv jednotlivci a příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti a škodou, je třeba, aby porušení povinnosti bylo dostatečně závažné. Závažnost porušení unijního práva se odvíjí od toho, zda členský stát zjevným a závažným způsobem nerespektoval limity možného vlastního uvážení.

Co se týče limitace odpovědnosti, vyjádřil se Soudní dvůr v tom smyslu, že je možné stanovit omezení obdobná jako při porušení národního práva, nicméně nesmí být porušena podmínka, že získat náhradu škody nesmí být nemožné či nadměrně obtížné. K limitaci vzniku odpovědnosti na případy obsahující zavinění, Soudní dvůr označil tuto podmínku jako nepřijatelnou, pokud bude více limitující než podmínka dostatečně závažného porušení unijního práva.

2.2 Odpovědnost za pochybení soudních orgánů

Obě rozhodnutí uvedená v předchozí podkapitole tvoří základ vymezení odpovědnosti členských států za pochybení jejich orgánů, spočívající v porušení unijního práva. Tento obecný základ byl následně přímo Soudním dvorem konkretizován také pro případ soudních orgánů.

Klíčovým rozhodnutím, z něhož vychází další judikatura ve věci odpovědnosti za pochybení soudních orgánů, je rozhodnutí Soudního dvora

o předběžné otázce ve věci Köbler proti Republik Österreich (dále jen „Köbler“).⁸ Soudní dvůr zde explicitě stanovuje, že zásada, dle níž je členský stát povinen nahradit způsobenou škodu za přičitatelné jednání jeho orgánů, se plně vztahuje také na rozhodnutí soudů, které nelze napadnout opravnými prostředky dle vnitrostátního práva. Tímto Soudní dvůr fakticky vymezil základ dohledu nad výkladem a aplikací unijního práva soudy členských států.⁹

V odůvodnění se Soudní dvůr vyrovnával s některými problematickými aspekty specifík odpovědnosti za rozhodnutí soudu. V první řadě odmítl názor, že existencí odpovědnosti za rozhodnutí soudu by došlo ke zpochybnění právní moci rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda. Toto tvrzení odůvodňuje tím, že se jedná o dvě odlišná řízení. Řízení o odpovědnosti nebude mít stejný předmět ani účastníky, bude se jednat o zcela samostatné řízení. Právní moc původního rozhodnutí tudíž nebude zpochybněna, pouze dojde k uplatnění náhrady škody, nikoliv přezkumu původního soudního rozhodnutí. Obdobně Soudní dvůr odmítl rozpornost se zásadou překážky ve věci pravomocně rozhodnuté (jedná se o odlišná řízení). Další argument, s nímž se Soudní dvůr vyrovnával, spočíval v narušení autority a nezávislosti soudů. Ani tyto Soudní dvůr nepřijal – nezávislost soudů dle něj nijak nesouvisí s odpovědností státu za soudní rozhodnutí, nejedná se o osobní odpovědnost soudce, ale dotčeného členského státu. Samotnému soudci (či soudu) tak odpovědnost nevzniká (přičítá se pouze státu), z podstaty věci tak nemůže být narušena jeho nezávislost. Ani autorita národních soudů nemůže být dle Soudního dvora narušena existencí odpovědnosti státu za pochybení těchto, právě naopak. V okamžiku kdy pro jednotlivce existuje možnost získat odškodnění za chybné rozhodnutí soudu, je dle Soudního dvora posílena kvalita právního řádu a samotná autorita soudů taktéž.

Zároveň byl Soudním dvorem rámcově specifikován způsob uplatnění nároku na náhradu škody vzniklé chybným soudním rozhodnutím. V první řadě Soudní dvůr zamítl možnost narušení zásady odškodnění z důvodu neexistence příslušného soudu. Je tak na členském státu, aby sám určil soudy

⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2003. Gerhard Köbler proti Republik Österreich. Věc C-224/01.

⁹ PFANDER, James E. Köbler v. Austria: Expositional Supremacy and Member State Liability. *European Business Law Review*, 2006, roč. 17, č. 2., s. 11.

příslušné rozhodovat ve věcech odškodnění za chybná rozhodnutí (při porušení práva EU) a pravidla řízení před těmito soudy. Zde je níméně nutné dodat, že obecným určením příslušnosti národních soudů je i do řešení odpovědnosti za porušení unijního práva vtažen problém každého národního soudního systému, který řeší pochybení soudů. Tento problém spočívá v tom, že národní soud jako účastník tohoto systému rozhoduje o pochybení jiného národního soudu, také účastníka systému. Tento fakt bohužel může vést k menší ochotě rozhodovat ve prospěch přiznávání náhrad škod, resp. neochotě soudů přiznávat pochybení jiných soudů, obzvláště soudů výše postavených.¹⁰ Na druhou stranu je však pochopitelné toto rozdělení, neboť přenést tuto pravomoc na Soudní dvůr by bylo mnohem větším zásahem do fungování národních soudních soustav a jistě také narušením širšího principu proporcionality. Navíc, jak předvídala Josephine Steiner, by přezkum ze strany Soudního dvora těžko napomohl „plodné spolupráci“ národních soudů a Soudního dvora ve smyslu zakotveném v primárním právu.¹¹

Další specifikum odpovědnosti za chybná soudní rozhodnutí, které Soudní dvůr zohlednil při reflexi dřívější judikatury (zejm. *Factortame*), je dostatečná závažnost porušení unijního práva.¹² Vzhledem ke zvláštní povaze funkce soudů a zachování požadavků právní jistoty, bude dle Soudního dvora členský stát odpovědný za porušení unijního práva rozhodnutím národního soudu pouze ve výjimečném případě, a to tehdy, když soudce zjevným způsobem porušil použitelné právo. Tento požadavek, byť poměrně přísný, v zásadě reflektuje teoretický model soudní odpovědnosti za „neomluvitelnou chybu“, který je chápán jako optimální hranice mezi odpovědností a nezávislostí soudů.¹³ Za účelem určení zjevnosti porušení, stanovuje Soudní dvůr povinnost příslušného národního soudu (který bude

¹⁰ ANAGNOSTARAS, Georgios. The Principle of State Liability for Judicial Breaches: The Impact of European Community Law. *European Public Law*, 2001, roč. 7, č. 2, s. 295.

¹¹ STEINER, Josephine. The Limits of State Liability for Breach of European Community Law. *European Public Law*, 1998, roč. 4, č. 1, s. 92.

¹² Tuto podmínku Pavla Valečková upřesňuje jako požadavek „dostatečně kvalifikovaného“ porušení povinnosti státu. (VALEČKOVÁ, Pavla. Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES a důsledky pro Českou republiku v souvislosti s odpovědností za legislativní činnost. *Právní rozhledy*, roč. 11, č. 4).

¹³ ZINGALES, Nicolo. Member State Liability vs. National Procedural Autonomy: What Rules for Judicial Breach of EU Law? *German Law Journal*, 2010, roč. 11, č. 4, s. 435–436.

rozhodovat o náhradě škody) prozkoumat okolnosti rozhodování, kterými jsou především jasnost a přesnost porušeného pravidla, úmysl, omluvitelnost rozhodnutí, dále také případný postoj unijního orgánu a v neposlední řadě také fakt, zda se jednalo o porušení povinnosti spočívající v položení předběžné otázky Soudnímu dvoru.¹⁴ Jako jednoznačně závažné porušení pak hodnotí takové rozhodnutí, které bylo přijato ve zjevném rozporu s judikaturou Soudního dvora. Oproti předchozí judikatuře tak dochází ke zpřísnění podmínky zjevného porušení unijního práva, neboť toto musí být zjevné vždy, ne pouze v rámci uvážení členského státu. Toto nastavení zjevně reflektuje poměrně racionální požadavek Soudního dvora, aby každé porušení unijního práva soudy členských států automaticky nezakládalo povinnost k náhradě škody.¹⁵

Problematické otázky právní jistoty, resp. respektu k nabyté právní moci rozhodnutí, na níž Soudní dvůr narazil již v rozhodnutí Köbler, se Soudní dvůr podrobněji věnuje ve dvou argumentačně navazujících rozhodnutích – odpovědích na předběžné otázky ve věci Kühne & Heitz NV proti Produktschap voor Pluimvee en Eieren (dále jen „Kühne & Heitz“)¹⁶ a následně ve věci Rosmarie Kapferer proti Schlank & Schick GmbH (dále jen „Kapferer“).¹⁷

V prvním jmenovaném rozhodnutí Soudní dvůr vymezuje povinnost správního orgánu přezkoumat již vydané rozhodnutí z hlediska souladu

¹⁴ Porušení povinnosti položit předběžnou otázku lze chápat jako nejužší pojetí důvodu vzniku odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva ze strany soudního orgánu. Názor zastávaný např. nizozemskou vládou v rámci vyjádření k tomuto řízení pak spočívá v tom, že odpovědnost státu by měla vznikat pouze za porušení povinnosti položit předběžnou otázku a nikoliv v jiných případech. Soudní dvůr však shledal tento limit jako příliš omezující a nepoložení předběžné otázky tak uvedl pouze v rámci demonstrativního výčtu okolností ukazujících na povahu závažnosti porušení unijního práva. Nicméně právě vznik odpovědnosti členského státu za nepoložení předběžné otázky jeho soudem je podstatnou náhradou faktické nevynutitelnosti této povinnosti (Nástroje soudní moci Evropské unie k ochraně jednotlivců při neoprávněném obvinění z terorismu. E-polis.), tento důvod vzniku odpovědnosti je tak velmi podstatným aspektem dané problematiky.

¹⁵ BEUTLER, Björn. State liability for breaches of Community law by national courts: Is the requirement of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle? *Common Market Law Review*, 2009, roč. 46, č. 3, s. 798.

¹⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. ledna 2004. Kühne & Heitz NV proti Produktschap voor Pluimvee en Eieren. Věc C-453/00.

¹⁷ Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 16. března 2006. Rosmarie Kapferer proti Schlank & Schick GmbH. Věc C-234/04.

s pozdější judikaturou Soudního dvora.¹⁸ Rozhodnutí ve věci Kapferer pak navazuje ve smyslu nemožnosti vztažení pravidel vymezených v rozhodnutí Kühne & Heitz také na rozhodnutí soudních orgánů. Dle Soudního dvora tak je třeba respektovat právní jistotu a pravomocná rozhodnutí členských států tudíž není nutné přezkoumávat.

Navazujícím rozhodnutím, které upřesnilo principy vzniku odpovědnosti stanovené v rozhodnutí Köbler, byla odpověď Soudního dvora na předběžnou otázku ve věci Traghetti del Mediterraneo SpA proti Repubblica italiana (dále jen „Traghetti del Mediterraneo“).¹⁹ Soudní dvůr zde potvrdil své závěry z rozhodnutí Köbler, přičemž podstatné bylo především jeho vyjádření stran stanovení vnitrostátních podmínek vzniku odpovědnosti státu, resp. existence zjevného porušení unijního práva.²⁰ Dle Soudního dvora sice taxativní výčet podmínek, který vyslovil v rozhodnutí Köbler, může být národní úpravou konkretizován, nicméně tato úprava nemůže ukládat přísnější požadavky, než ty formulované v rámci podmínky zjevného porušení unijního práva v rozhodnutí Köbler. Jak vyplývá z dalšího odůvodnění rozhodnutí, ke vzniku práva na náhradu škody ze strany členského státu postačí naplnění podmínek formulovaných judikaturou Soudního dvora, což nevyklučuje stanovení podmínek mírnějších (nikoliv však přísnějších) v národních úpravách členských států. Je třeba uvést, že ani v tomto rozhodnutí Soudní dvůr neopomněl uvést, že odpovědnost je v případě porušení unijního práva ze strany soudních orgánů založena pouze ve výjimečných případech.

¹⁸ Za účelem určení povinnosti přezkumu vymezil Soudní dvůr čtyři podmínky: 1. správní orgán má dle vnitrostátního práva pravomoc rozhodnutí přezkoumat, 2. rozhodnutí je konečné na základě rozsudku vnitrostátního soudu, který rozhodoval v posledním stupni, 3. tento rozsudek byl založen na nesprávném výkladu unijního práva (který byl osvětlen pozdější judikaturou Soudního dvora), přičemž k Soudnímu dvoru nebyla položena předběžná otázka ohledně daného výkladu, 4. osoba dotčená rozsudkem se na správní orgán obrátila neprodleně poté, co se dozvěděla o nové judikatuře Soudního dvora (tj. judikatuře osvětlující výklad unijního práva v dotčené věci).

¹⁹ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 13. června 2006. Traghetti del Mediterraneo SpA proti Repubblica italiana. Věc C-173/03.

²⁰ Není bez zajímavosti, že v rámci odůvodnění odpovědnostní judikatury ze strany soudů členských států je preferovanějším rozhodnutím, na které je odkazováno, rozhodnutí Köbler, vzhledem ke své méně specifické povaze, která zachovává soudům zdání menšího zásahu do jejich nezávislosti (nikoliv strictu senso – nezávislost soudů je samozřejmě zachována) než v rozhodnutí Traghetti del Mediterraneo. (BEUTLER, Björn. State liability for breaches of Community law by national courts: Is the requirement of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle? *Common Market Law Review*, 2009, roč. 46, č. 3, s. 791–792).

3 Česká právní úprava odpovědnosti státu za pochybení soudních orgánů

V českém právním řádu je nejobecnější východisko odpovědnosti státu za chybné rozhodnutí soudních orgánů formulováno již na úrovni Listiny základních práv a svobod, v rámci určení práv na soudní a jinou právní ochranu. Konkrétně se jedná o čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“),²¹ dle něhož se každý, kdo tvrdí, že byl krácen na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost dotčeného rozhodnutí. Následně čl. 36 odst. 3 Listiny cílí již přímo na náhradu škody jednotlivci, kdy stanovuje právo na náhradu škodu, způsobené nezákonným rozhodnutím soudu (či jiného státního orgánu, orgánu veřejné správy, případně škody způsobené nesprávným úředním postupem). Pro konkrétní specifikaci pak Listina stanovuje zákonnou formu (čl. 36 odst. 4 Listiny).

Zákonné provedení Listinou definovaných práv představuje 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 (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci“).²² V § 1 odst. 1 je výslovně stanovena odpovědnost státu za škodu (a nemajetkovou újmu, jak vyplývá z odst. 3) při výkonu státní moci, a to za dále specifikovaných podmínek. Vztažení odpovědnosti vyplývá z § 3 odst. 1 písm. a), dle něhož stát odpovídá za škodu způsobenou státními orgány (tedy i orgány moci soudní). Konkrétní předmět odpovědnosti, tedy to, za co stát odpovídá, poskytuje § 5, který hovoří v písm. a) o rozhodnutí, které bylo vydáno v občanském soudním řízení, správním řízení, řízení podle soudního řádu správního a v trestním řízení; a v písm. b) o nesprávném úředním postupu. Právě tato ustanovení jsou zrcadlem unijní zásady odpovědnosti státu za chybné rozhodnutí soudních orgánů (spočívající v porušení unijního práva) a jiná porušení unijního práva soudními orgány, typicky nepoložení

²¹ Čl. 36 odst. 2 a 3 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

²² 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.

předběžné otázky (nesprávný úřední postup). Vzhledem k tomu, že zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci byl přijat před vstupem České republiky do EU, potvrzuje se teze Soudního dvora vyslovená v rozhodnutí Factortame, tedy, že odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným jednáním je zásada společná právním řádům členských států.

V dalších ustanoveních zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci upřesňuje některé otázky spojené s povahou rozhodnutí, způsobitelného založit nárok na náhradu škodu. Zvláště je rozlišováno nezákonné rozhodnutí (§ 7 a 8) a rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření (§ 9–12). Z hlediska unijního práva jsou rozhodující ustanovení věnující se nezákonnému rozhodnutí. Zde zákon stanoví nejdříve subjekty, které se mohou dovolávat práva na náhradu škody. V první řadě se jedná o účastníky řízení, v němž bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, dále pak o takové osoby, s nimiž nebylo jednáno jako s účastníky řízení, ačkoliv tak jednáno být mělo. Další ustanovení již je z hlediska reflexe unijní judikatury zajímavější. § 8 odst. 1 omezuje možnost uplatnění nároku na náhradu škody pouze na ty případy, kdy nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno či změněno příslušným orgánem. V odst. 3 je pak další omezení, a to z hlediska povinnosti poškozeného využít všech procesních prostředků k ochraně jeho práva (výjimku tvoří pouze případy hodné zvláštního zřetele, jejich přesnější povahu však zákon nespecifikuje). Pod těmito prostředky zákon přímo uvádí řádný a mimořádný opravný prostředek (kromě návrhu na obnovu řízení), případně jiný prostředek, s nímž je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení.²³ Výjimku z tohoto pravidla obsahuje odst. 2, který v případě nezákonných rozhodnutí, která jsou vykonatelná bez ohledu na právní moc, umožňuje uplatnit nárok na náhradu škody i při zrušení nebo změně rozhodnutí na základě řádného opravného prostředku.

U zmíněných ustanovení zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je třeba se pozastavit, neboť je zřejmé, že jejich znění do jisté míry neodpovídá výše představené judikatuře Soudního dvora. Pravidlo českého práva, které až na výjimky podmiňuje možnost přiznání náhrady škody zrušením nezákonného rozhodnutí, tedy rozhodnutí soudu,

²³ Dále také návrh na zastavení exekuce.

kteřé by porušovalo unijní právo, je v rozporu s odůvodněním Soudního dvora v rozhodnutí Köbler a, jak upozorňuje Jan Malír, bylo již dříve obecně rozporováno i v rámci teoretického výzkumu.²⁴ Soudní dvůr přitom jednoznačně stanovil, že právní moc chybného rozhodnutí, nemusí být vznikem odpovědnosti (resp. řízením o náhradě škody) narušena, naopak – zásada překážky věci pravomocně rozhodnuté nebrání uznání zásady odpovědnosti státu za škodu. Dle dalšího odůvodnění v tomto i dalších rozhodnutích Soudního dvora by bylo možné považovat českým právem stanovenou podmínku za rozpornou s ustálenou judikaturou Soudního dvora či jako konkrétně rozpornou s jasně definovaným požadavkem, dle něhož nesmí být podmínky uplatnění nároku na odškodnění stanoveny tak, aby získat odškodnění na jejich základě bylo v zásadě nemožné či nadměru obtížné (Francovich a Bonifaci). Možnost odstranění rozporu souladným výkladem si pak lze jen obtížně představit, vzhledem k nutné kontradiktornosti takového počínání.²⁵ Nicméně vzhledem k tomu, že se Soudní dvůr neměl příležitost vyjádřit ke slučitelnosti tohoto aspektu české právní úpravy s unijním právem (resp. s vlastní judikaturou), je její slučitelnost zatím pouze otázkou teoretických úvah (byť poměrně jednoznačných).

Co se týče druhé možné podoby pochybení soudního orgánu, tj. nesprávného úředního postupu, hovoří § 13 o porušení povinnosti učinit úkon, nebo vydat rozhodnutí ve stanovené lhůtě (podpůrně v přiměřené lhůtě). Pod tuto definici lze bez obtíží zahrnout povinnosti soudu položit předběžnou otázku či nerozhodnutí o nároku vyplývajícím z komunitárního práva, případně nerozhodnutí ve lhůtě.²⁶ V tomto případě není vnitrostátní úprava tak přísná jako v případě nezákonného rozhodnutí, není tedy vyžadováno předchozí rušení souvisejících rozhodnutí (což je pochopitelné z hlediska zákonitostí logiky – postup spočívající v opomenutí nemůže být vázán na zrušení roz-

²⁴ Jedná se o konstatování, že daný typ odpovědnosti nemůže být podřízen požadavku použití žaloby na neplatnost, ani v případě že je taková podmínka používána v rámci vnitrostátního práva (MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie; Studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 181).

²⁵ BOBEK, Michal; BŘÍZA, Petr; KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 341.

²⁶ MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie; Studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 182.

hodnutí, neboť napadán je samotný postup, nikoliv jeho výsledek). Soulad s požadavky formulovanými Soudním dvorem je v tomto případě na rozdíl od problematiky nezákonných rozhodnutí jednoznačný.

Uplatnění nároku na náhradu škody je specifikováno dále v ustanovení § 14 a § 15. První zmíněné ustanovení podmiňuje uplatnění nároku u soudu jeho předchozím uplatněním u úřadu vymezeného v zákoně.²⁷ Primárně tak o nárocích rozhoduje úřad a až po povinném uplatnění před ním nastupuje možnost uplatnění nároku před soudem. § 15 pak stanoví, že uplatnění nároku u soudu je navíc možné, až pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nároku u úřadu nebyl tento nárok plně uspokojen. Tyto podmínky jsou pouhým procesním upřesněním podáváním návrhů na náhradu škody, samy o sobě nepředstavují limitaci možnosti uplatnit či získat náhradu způsobené škody, i z hlediska judikatury Soudního dvora se tak jedná o bezproblémová ustanovení.

Posledním relevantním ustanovením zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (z hlediska reflexe judikatury Soudního dvora) je ustanovení týkající se promlčení nároků na náhradu škody (§ 32–35). Vzhledem k tomu, že tato ustanovení nerozlišují mezi základem nároku v porušení unijního či národního práva a ani nezpůsobují situaci, kdy by uplatnění nároku bylo v zásadě nemožné či nadmíru obtížné, je možné bezpečně prohlásit, že i tato ustanovení jsou zcela v souladu s judikaturou Soudního dvora.

Českou právní úpravu lze ve světle judikatury Soudního dvora hodnotit jako téměř vyhovující – za vyložene problematický se dá považovat pouze požadavek na zrušení nezákonného rozhodnutí, který je v zjevném nesouladu s pravidly judikovanými Soudním dvorem. V ostatním požadavcích zákon přiměřeně naplňuje požadavek na vnitrostátní specifikaci odpovědnosti za škodu, formulovaný v rozhodnutí Francovich a Bonifaci (tedy že příslušný soud a procedurální podmínky k uplatnění nároku upraví státy zvláště v rámci národního práva), aniž by tato byla více omezující, než jak stanoví judikatura Soudního dvora (viz rozhodnutí Köbler). V některých aspektech lze naopak hodnotit českou právní úpravu jako benevolentnější než pravidla stanovená Soudním dvorem (což je zcela v souladu s judikaturou Soudního dvora,

²⁷ Dle § 6 jsou tímto úřadem ministerstva a jiné ústřední správní úřady.

viz opět rozhodnutí Köbler). Konkrétně se jedná o podmínku závažnosti porušení unijního práva, kterou český zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezná. Pro přiznání náhrady škody by tak příslušný soud nemusel hodnotit, k jak závažnému pochybení při aplikaci unijního práva českým soudem došlo.

4 Judikatura českých soudů – otázka aplikace české právní úpravy

Jakkoliv může existující česká právní úprava v podobě zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci budit dojem bezproblémové aplikace na případy s evropským prvkem (jak předesílal např. Jan Malíř, který předpokládal, že české soudy budou ustanovení o nezákonnosti soudních rozhodnutí vykládat široce, tj. i jako porušení unijního práva²⁸), opak je pravdou. Otázka právního základu řešení případu odpovědnosti státu na základě porušení unijního práva (soudními orgány) byla řešena judikaturou Nejvyššího soudu a také Ústavního soudu.

Zásadním rozhodnutím, které položilo základ pro řešení možnosti aplikace zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci na případy s unijním prvkem, byl rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005.²⁹ V něm Nejvyšší soud konstatoval, že odpovědnostní judikaturu Soudního dvora nelze vztahovat na případy odpovědnosti státu za škodu (která je způsobena nesprávným úředním postupem) ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

Na toto tvrzení navázal Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 24. února 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007.³⁰ Zde odlišil případy odpovědnosti za porušení komunitárního (unijního) práva a odpovědnosti za majetkovou újmu jednotlivce podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, neboť tyto jsou založeny na odlišném skutkovém i právním základě.

²⁸ MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie; Studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 179.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. února 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007.

Odpovědnost státu za porušení unijního práva tak dle Nejvyššího soudu není totožná s odpovědností za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.³¹

Uvedené oddělení odpovědnosti státu v závislosti na povaze porušených právních předpisů korigoval Ústavní soud svým nálezem ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10; N 15/60 SbNU 153.³² V tomto nálezu Ústavní soud nejdříve postuluje nezpochybnitelnost odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením unijního práva, dodává však, že tato problematika není v právním řádu České republiky upravena. Konstatování Nejvyššího soudu, že nelze směšovat odpovědnost za škodu způsobenou porušením unijního práva a odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, považuje Ústavní soud sice za správné, nicméně nedostačující. Ústavní soud vychází ze zásady plnění závazků, plynoucích z unijního práva, které nelze ignorovat jen proto, že na národní úrovni chybí výslovná právní úprava, dle níž by bylo možné se dovolat odškodnění za porušení unijního práva Českou republikou. Samotné oddělení systému odpovědnosti za škodu způsobenou porušením unijního práva a systému dle vnitrostátního zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je pro Ústavní soud přijatelné, jeho (ne)řešení Nejvyšším soudem již nikoliv. Pro nápravu vyvozuje Ústavní soud povinnost obecných soudů vykládat zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a především konstruovat jeho vztah k systému odpovědnosti v rámci unijního práva.³³ Konkrétní návod pak Ústavní soud dává v tom smyslu, že při neexistenci bližší úpravy konkrétních praktických otázek, resp. nemožnosti jejího vyvození z unijní právní úpravy, je nutné postupovat analogicky podle předpisu, který je svým obsahem a účelem nejbližší (zde tedy dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci). Reflexi pravidla Ústavního soudu poskytl Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 20. srpna 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010,³⁴ v němž dovodil, že zásada

³¹ Analogicky lze tuto argumentaci vztáhnout také na nezákonné rozhodnutí.

³² Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10; N 15/60 SbNU 153.

³³ Ústavní soud dále upřesnil, že tento výklad nemůže být prováděn svévolně, kdy za svévolný výklad se považuje také absence řádného vysvětlení, jak a proč soudem zvolené řešení konvenuje účelu unijní právní normy.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010.

odpovědnosti státu za porušení unijního práva má přímou a bezprostřední použitelnost, přičemž nevytváří žádná pochybnost o aplikaci této zásady ani za situace, kdy neexistuje odpovídající úprava na vnitrostátní úrovni. Konkrétní podmínky odpovědnosti vyvozuje Nejvyšší soud přímo z judikatury Soudního dvora ve věcech Francovich a Bonifaci, Factortame a Köbler (tj. porušený právní předpis přiznává práva jednotlivcům, porušení je dostatečně závažné, existuje příčinná souvislost mezi porušením a vzniklou škodou). Kumulativní naplnění těchto podmínek v případě jakéhokoliv způsobu porušení unijního práva (tedy i v případě jeho porušení činnostmi soudních orgánů) je dle Nejvyššího soudu samo o sobě postačující, aby jednotlivci vzniklo právo na náhradu škody. Závěrem Nejvyšší soud jasně shrnuje způsob použití unijního, resp. českého práva pro odpovědnostní vztahy vzniklé porušením unijního práva, kdy stanoví, že v okamžiku, kdy neexistuje vnitrostátní úprava odpovědnosti státu za porušení unijního práva, jsou v souladu se zásadou přednosti aplikovány podmínky odpovědnosti státu formulované v judikatuře Soudního dvora. Vnitrostátní zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci se potom použije v tom případě, kdy unijní právo (ani judikatura Soudního dvora) nestanoví jinak, tedy tam kde je zákonná úprava souladná s úpravou unijní nebo v otázkách, které unijní právo neřeší. Předpokladem použití zákonných ustanovení je, že tyto nesmí znemožnit či nadměrně ztížit právo jednotlivce na náhradu škody.

5 Závěr

Předložený text se zabývá problematikou reflexe principu odpovědnosti členského státu za pochybení soudních orgánů (v podobě porušení unijního práva) v českém právním prostředí. Vzhledem k tomu, že samotná otázka odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva byla teprve postupem času zodpovězena a definována v judikatuře Soudního dvora, je pro komplexní uchopení problematiky nutné vycházet také z klíčových odpovědnostních rozhodnutí, byť se tato přímo nevztahují na specifika odpovědnosti za soudní rozhodování. Doplnění konkrétních aspektů této odpovědnosti pak samozřejmě vychází právě z takto úzce zaměřené judikatury Soudního dvora.

Ačkoliv Česká republika disponuje (a disponovala) zákonnou úpravou odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednáním jeho orgánů (která až na jedinou výjimku respektuje standard nastavený Soudním dvorem), aplikace této úpravy na případ porušení unijního práva se ukázala být problematická. Prostřednictvím judikatury Nejvyššího soudu a Ústavního osudu nakonec bylo dosaženo přehlednějšího definování způsobu aplikace práva na dané situace. Dané případy tak budou řešeny na základě přímo použitelných pravidel práva EU (mezi něž dle zmíněných soudů patří také pravidla odpovědnosti jasně definovaná v judikatuře Soudního dvora). Ačkoliv se dle soudů národní úprava nevztahuje na případy porušení unijního práva, musí být podpůrně použita tam, kde unijní právo nedosahuje.

V praxi tak bude odpovědnost státu za porušení unijního práva chybným jednáním soudních orgánů zjišťována na základě podmínek, které přímo stanovil Soudní dvůr (čímž nebude uplatněna rozporná podmínka české právní úpravy) a v otázkách konkrétních procedurálních aspektů náhrady škody budou následně využita ustanovení českého zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

Je otázkou, do jaké míry je toto řešení nejlepší možné, nicméně pozitivním faktem je, že odstraňuje některé jinak potenciálně velmi problematické aspekty aplikace pouze české či pouze unijní právní úpravy. V první řadě se jedná o ustanovení českého zákona odporující judikatuře Soudního dvora, jehož aplikace bez dalšího by mohla vyústit (kromě konstatování neslučitelnosti s unijním právem) v další odpovědnostní žaloby na Českou republiku. Druhým potenciálním problémem je plné využití unijních pravidel i pro případy odpovědnosti založené porušením národního předpisu. V tomto případě by došlo k nepříznivému jevu snížení standardu ochrany dotčených jednotlivců, neboť pravidla judikovaná Soudním dvorem představují ve svém požadavku závažnosti porušení přísnější podmínky (a tudíž menší šanci) na přiznání náhrady škody.

Co se týče úvah *de lege ferenda*, jistě by bylo přínosné (už z hlediska právní jistoty potenciálně poškozených jednotlivců) zakotvit používané postupy a pravidla přímo do zákonné úpravy, ať již novelizací stávajícího zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci či vytvořením zákona nového. Minimalistické řešení navrhuji např. autoři Michal

Bobek, Petr Bříza a Jan Komárek, kteří hovoří o včlenění obecné klauzule reflektující judikaturu Soudního dvora (ovšem za předpokladu koncepční změny vnitrostátní úpravy).³⁵ Možné je uvažovat také nad dvojkolejností právní úpravy ve formě vytvoření zvláštního zákona určeného pouze pro případy porušení unijního práva. Mnohem přehlednější se však zdá být včlenit tato specifika do zákona jediného, neboť minimálně procedurální stránka by byla shodná se stávající právní úpravou.

Literature

ANAGNOSTARAS, Georgios. The Principle of State Liability for Judicial Breaches: The Impact of European Community Law. *European Public Law*, 2001, roč. 7, č. 2, s. 281–305. ISSN 1354-3725.

BEUTLER, Björn. State liability for breaches of Community law by national courts: Is the requirement of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle? *Common Market Law Review*, 2009, roč. 46, č. 3, s. 773–804. ISSN 0165-0750.

BOBEK, Michal; BŘÍZA, Petr; KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-377-6.

GARRETT, Geoffrey; KELEMEN, R. Daniel; SCHULZ, Heiner. The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union. *International Organization*, 1998, roč. 52, č. 1, s. 149–176. ISSN 0020-8183.

LEE, Ian B. In Search of a Theory of State liability in the European Union. *Harvard Jean Monnet Working Paper 9/99*. ISSN 1087-2221.

LOCK, Tobias. Is Private Enforcement of EU Law Through State Liability a Myth? – An Assessment 20 Years after Francovich. *Common Market Law Review*, 2012, roč. 49, č. 5, s. 1675-1702. ISSN 0165-0750.

MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie; Studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008. ISBN 978-80-87146-12-5.

³⁵ BOBEK, Michal; BŘÍZA, Petr; KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 342–343.

PFANDER, James E. Köber v. Austria: Expositional Supremacy and Member State Liability. *European Business Law Review*, 2006, roč. 17, č. 2. ISSN 0959-6941. In: Social Science Research Network[informační systém]. Social Science Electronic Publishing [cit. 8. 12. 2015]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=943787

STEINER, Josephine. The Limits of State Liability for Breach of European Community Law. *European Public Law*, 1998, roč. 4, č. 1, s. 69–109. ISSN 1354-3725.

TALLBERG, Jonas. Supranational influence in EU enforcement: the ECJ and the principle of state liability. *Journal of European Public Policy*, 2000, roč. 7, č. 1., s. 104-121. ISSN 1350-1763.

VALEČKOVÁ, Pavla. Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES a důsledky pro Českou republiku v souvislosti s odpovědností za legislativní činnost. *Právní rozhledy*, roč. 11, č. 4. ISSN 1210-6410. In: Beck-online[online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 19. 11. 2015]. Dostupné z <https://www.beckonline.cz/bo/documentview.seam?documentId=nrptembqgnpxa4s7grpxg5dsl4ytqni & groupIndex=1 & rowIndex=0>

ZINGALES, Nicolo. Member State Liability vs. National Procedural Autonomy: What Rules for Judicial Breach of EU Law? *German Law Journal*, 2010, roč. 11, č. 4, s. 419–438. ISSN 2071-8322.

Internetové zdroje

Nástroje soudní moci Evropské unie k ochraně jednotlivců při neoprávněném obvinění z terorismu. *E-polis* [cit. 15. 11. 2015]. Dostupné z: <http://www.e-polis.cz/clanek/nastroje-soudni-moci-evropske-unie-k-ochrane-jednotlivcu-pri-neopravenem-obvineni-z-terorismu.html>

Právní předpisy

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. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 11. 2015].

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28. 11. 2015].

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie ze dne 26. října 2012. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 11. 2015]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>

Soudní rozhodnutí

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991. Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice. Spojené věci C-6/90 a C-9/90. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 11. 2015]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0006 & qid=1451557789793>

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996. Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další. Spojené věci C-46/93 a C-48/93. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 11. 2015]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0046>

Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2003. Gerhard Köbler proti Republik Österreich. Věc C-224/01. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 15. 11. 2015]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0224 & qid=1451734901673>

Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. ledna 2004. Kühne & Heitz NV proti Produktschap voor Pluimvee en Eieren. Věc C-453/00. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 18. 11. 2015]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0453 & qid=1451762368976>

Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 16. března 2006. Rosmarie Kapferer proti Schlank & Schick GmbH. Věc C-234/04. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 18. 11. 2015]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62004CJ0234 & qid=1451760911732](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62004CJ0234&qid=1451760911732)

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 13. června 2006. Traghetti del Mediterraneo SpA proti Repubblica italiana. Věc C-173/03. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 18. 11. 2015]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0173 & qid=1451769231634](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0173&qid=1451769231634)

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005. *Nejvyšší soud* [online]. Nejvyšší soud, © 2010 [cit. 1. 12. 2015]. Dostupné z: [http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/3B24A356952B553BC1257A4E00691F03?openDocument & Highlight=0](http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/3B24A356952B553BC1257A4E00691F03?openDocument&Highlight=0)

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. února 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007. *Nejvyšší soud* [online]. Nejvyšší soud, © 2010 [cit. 1. 12. 2015]. Dostupné z: [http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/D7C63AAEDC1B0AD9C1257A4E0068F07B?openDocument & Highlight=0](http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/D7C63AAEDC1B0AD9C1257A4E0068F07B?openDocument&Highlight=0)

Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10; N 15/60 SbNU 153. In: *Nalus* [právní informační systém]. Ústavní soud, © 2006 [cit. 3. 12. 2015]. Dostupné z: [http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=69255 & pos=1 & cnt=1 & typ=result](http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=69255&pos=1&cnt=1&typ=result)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010. *Nejvyšší soud* [online]. Nejvyšší soud, © 2010 [cit. 1. 12. 2015]. Dostupné z: [http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/D3BD258C32448B89C1257A7200393DB3?openDocument & Highlight=0](http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/D3BD258C32448B89C1257A7200393DB3?openDocument&Highlight=0)

Contact – e-mail

kristina.spottova@law.muni.cz

Nesou členské státy odpovědnost za škodu vzniklou porušením unijního práva i v oblasti daní?

Aneta Vondráčková

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Podstatný vliv na finální znění vnitrostátních daňových předpisů má jak Soudní dvůr EU, který prostřednictvím svých rozhodnutí v oblasti daní realizuje specifický způsob harmonizace daní (tzv. nepřímou harmonizaci), tak i národní soudy, jakožto strážci ochrany práv, která přiznávají normy EU. V rámci příspěvku je mimo jiné demonstrováno několik daňových případů. Hlavním cílem příspěvku je zdůraznit roli unijních předpisů v oblasti, která by měla spadat do pravomoci členských států.

Keywords in original language

Soudní dvůr EU; zdanění; porušení právní povinnosti

Abstract

The Court of justice of European Union has very big influence on the final version of the national tax legislation. The Court of justice of European Union through its decisions implements in a field of taxation a specific way of tax harmonization (so called indirect harmonization). As part of the contribution, several tax cases are also demonstrated. The main objective of this paper is to highlight the role of EU law in the area that should fall within the competence of the Member States.

Keywords

Taxation, Court of justice of European Union, breach of Law.

1 Úvod¹

V současnosti problematika daní nepředstavuje oblast, kterou by si každý členský stát Evropské unie upravoval dle svého vlastního uvážení. Členské státy sice mají výlučnou pravomoc stanovit a vybírat daně, ale zároveň nesmí výkonem této kompetence narušovat unijní právo. Právo Evropské unie tvoří svébytný právní systém, který je autonomní nejen vůči právu vnitrostátnímu, ale i právu mezinárodnímu. Členské státy se ve Smlouvě o fungování Evropské unie (dále také „SFEU“) zavázaly, že případné spory o výklad nebo provádění Smluv budou řešit pouze způsoby předvídanými primárním právem.² Pro soudní výklad evropského práva však nebyla zřízena zcela zvláštní soudní soustava. Na přezkumu práva EU se v první řadě podílejí vnitrostátní soudy členských států, které jsou zavázány stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech regulovaných právem EU³. V souladu se zásadou svěřených pravomocí řeší unijní soudní orgány pouze ty případy, které nemohou řešit vnitrostátní soudy. Mezi unijní soudní orgány řadíme Soudní dvůr EU, tedy Soudní dvůr, Tribunál a Soud pro veřejnou službu. Pro oblast daní je role Soudního dvora EU klíčová, jelikož jeho judikatura je považována za specifický způsob harmonizace daňových systémů; hovoříme o realizaci nepřímé harmonizace právních předpisů prostřednictvím judikátů Soudního dvora.⁴

Soudní rozhodnutí týkající se daní jsou podávána nejčastěji v řízení o předběžné otázce dle čl. 267 SFEU, dále v řízení o porušení povinnosti dle čl. 258 a násl. SFEU, nebo u vnitrostátních soudů v rámci žaloby na náhradu škody, která vznikla jednotlivcům nesprávnou transpozicí směrnice.

2 Řízení o porušení povinnosti před Soudním dvorem EU

Řízení o porušení povinnosti dle čl. 258 a násl. SFEU vede k deklaratornímu rozhodnutí, že členský stát porušil nebo neporušil povinnost danou

¹ Příspěvek byl zpracován s finanční podporou a v rámci projektu „Perspektivy harmonizace přímých daní důchodového typu v EU“, GA UK č. 1834314/2015, realizovaného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze v roce 2015.

² Srov. čl. 344 Smlouvy o fungování Evropské unie.

³ Srov. čl. 19 odst. 1 Smlouvy o EU.

⁴ [Http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d1493v1469-harmonizace-primeho-zdaneni-v-evropske-unii/?search_query=\\$index=552#footnote-5](http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d1493v1469-harmonizace-primeho-zdaneni-v-evropske-unii/?search_query=$index=552#footnote-5) (cit. 5. 1. 2016).

mu právem EU. Aktivní legitimaci má Komise nebo jiný členský stát.⁵ Tito žalobci jsou označováni za tzv. privilegované žalobce, což znamená, že nemusí dokládat právní zájem na zahájení řízení. V praxi není příliš časté, že by žalobu podal jiný členský stát, a to zejména z diplomatických důvodů. Naopak řízení iniciovaná Komisí jsou poměrně častá, jelikož Komise jako „strážkyně Smluv“ dohlíží nad správnou aplikací unijních právních předpisů, kterých je značné množství.

Může však Komise dohlížet i nad oblastmi, ve kterých EU nenáleží pravomoc? Soudní dvůr EU řešil od roku 2009 zajímavý případ v řízení o porušení povinnosti týkající se diskriminačního přístupu k daňovým nerezidentům ve Španělsku⁶, který dokládá roli Soudního dvora EU ve formování vnitrostátní daňové legislativy, ačkoliv (jak bylo zmíněno výše) náleží pravomoci v oblasti daní stále náleží členskými státy.

Španělsko ponechalo v platnosti ustanovení tuzemského zákona o dani z příjmů fyzických osob, které daňovým poplatníkům, kteří přemístí svůj bydliště do zahraničí, ukládá povinnost zahrnout veškeré dosud v žádném zdaňovacím období nezdaněné příjmy do základu daně za poslední zdaňovací období, pro které byli považováni za daňové poplatníky – rezidenty. Dle Komise tím nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze Smluv – zejména ustanovení čl. 21, 45, 49 SFEU, protože ustanovení znevýhodňuje osoby, které si přejí opustit tento členský stát, oproti těm, které zůstávají. Osoby opouštějící Španělsko jsou znevýhodněny, protože do základu daně za poslední zdaňovací období (během něhož byly rezidenty) zahrnou veškeré dosud nezdaněné příjmy a není jim umožněn odklad této platby. Ustanovení tuzemského zákona o daních z příjmů Komise označila za diskriminační, v opačném případě by se uplatnilo stejné pravidlo na ty, kteří si bydliště ponechají, i na ty, kteří zemi opouštějí. Španělsko argumentovalo, že cílem dotčených tuzemských daňových předpisů je předejít riziku neuhrazení daně, protože daňoví poplatníci opouštějící zemi ztrácí veškerou vazbu ke španělské daňové správě. Jako ospravedlňující důvody obecného zájmu Španělsko uvedlo zajištění účinného výběru daní a soudržnosti španělského

⁵ Srov. čl. 258 a 259 SFEU.

⁶ Evropská komise proti Španělskému království, rozsudek pětičlenného senátu SDEU ze dne 12. července 2012, rozsudek C- 269/09.

daňového systému a rozdělení daňové pravomoci. Komise však tyto důvody nepovažovala za přiměřené. Ke stejnému názoru dospěl i Soudní dvůr, který sice zdůraznil, že přímé daně v současném stadiu vývoje unijního práva spadají do pravomoci členských států⁷, ty však musejí při jejím výkonu dodržovat unijní právo. Soudní dvůr konstatoval porušení základních svobod vnitřního trhu Španělskem, když přijalo a ponechalo v platnosti diskriminační daňové ustanovení.

3 Řízení o předběžné otázce

V řízeních o předběžné otázce obvykle soudní orgán členského státu žádá o výklad primárního práva nebo o výklad či posouzení platnosti sekundárního práva EU. V souvislosti s daňovou problematikou se vnitrostátní soud nejčastěji dotazuje na slučitelnost tuzemského daňového předpisu se svobodami vnitřního trhu.⁸

Jako jeden z přínosných případů, kterým se v rámci řízení o předběžné otázce zabýval Soudní dvůr lze uvést **případ C80/12 Felixstowe Dock and Railway Company Ltd a další proti The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs**⁹. Řízení se týkalo možnosti daňové úlevy pro skupinu v rámci konsorcia¹⁰. O daňovou úlevu v souladu s vnitrostátní legislativou usilovalo několik společností, které byly propojeny v rámci konsorcia. Jedna z žádajících společností se sídlem ve Velké Británii chtěla započítat ztráty ze svého podnikání proti ziskům jiných společností – taktéž britských rezidentů - které jsou členy konsorcia a z toho důvodu u daňového orgánu Velké Británie podala žádost o daňovou úlevu. Žádost však byla zamítnuta s odůvodněním, že mateřská společnost zastřešující všechny

⁷ Např. rozhodnutí C155/09 Komise v. Řecko; rozhodnutí C10/10 Komise v. Rakousko; rozhodnutí C250/08 Komise v. Belgie.

⁸ ŠIROKÝ, Jan. *Daně v Evropské unii: daňové systémy všech 28 členských států EU, legislativní základy daňové harmonizace včetně judikátů SD, odraz ekonomické krize v daňové politice EU, zdanění finančního sektoru*. 6. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2013, s. 66. ISBN 978-80-7201-925-0.

⁹ Felixstowe Dock and Railway Company Ltd a další proti The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs, rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 01.dubna 2014, rozsudek C- 80/12.

¹⁰ Konsorcium rozumíme samostatné společnosti, které se pro účely uskutečnění určitého obchodu sdružují. Stále ale zůstávají právně a ekonomicky nezávislé. Více viz např. <http://slovník.finance.cz/konsorciem/>

ostatní společnosti konsorcia sídlí v Hongkongu a není tedy daňovým rezidentem Velké Británie. Vnitrostátní soud, který měl spor rozhodnout, položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Dotazoval se, zda čl. 49 SFEU a 54 SFEU (týkající se svobody usazování) mají být vykládány tak, že nepřipouští vnitrostátní úpravu, která podmiňuje převod ztráty generované jednou společností v rámci konsorcia rezidenstvím mateřské společnosti v tom stejném státě a její případné usazení v jiném státě vylučuje možnost daňové úlevy. Soudní dvůr konstatoval, že tato podmínka zavádí diskriminační zacházení mezi společnostmi, kde je mateřské konsorcium zastřešující společnosti rezidenty Velké Británie a mezi společnostmi, kde je tato zastřešující společnost usazená ve třetí zemi. Soudní dvůr připouští, že omezení svobody usazování by mohly odůvodnit naléhavé důvody obecného zájmu. V tomto případě by však nebylo možné s úspěchem namítat ani zachování zdaňovací pravomoci mezi členskými státy, ani boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem, ani boj proti čistě vykonstruovaným operacím, jejichž cílem je uniknout uplatnění právních předpisů dotčeného členského státu. Aby bylo možné tyto ospravedlňující důvody využít, muselo by být specifickým cílem takového omezení nežádoucím jednání zabránit. Tak tomu ovšem zjevně není v případě dotčených předpisů v původním řízení, které nijak nesledují specifický cíl boje proti čistě vykonstruovaným operacím, ale jejichž účelem je přiznat daňové zvýhodnění společnostem náležejícím ke skupinám či konsorciím. Právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení představují omezení, které je články 49 SFEU a 54 SFEU zakázáno.

4 Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivcům

V případě, že členský stát nesplní svou povinnost řádně a včas transponovat směrnici, je jedním z možných následků vznik odpovědnosti členského státu za vzniklou škodu.¹¹ Postavení jednotlivce se výrazně posiluje, pokud neprovedení transpozice (řádně a včas) je již konstatováno rozhodnutím Soudního dvora, např. v řízení o porušení povinnosti. Samotné podmínky vzniku odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci stanoví unijní právo, vnitrostátní právo stanoví podmínky procesní. Žaloby na náhradu

¹¹ K této problematice viz KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 208 a násl.

škody tedy projednávají vnitrostátní soudy za stejných podmínek, za jakých by projednávaly porušení národního práva. Vnitrostátní soudy ale nesmějí aplikovat vnitrostátní právo, které náhradu škody činí prakticky nemožnou nebo mimořádně obtížnou.¹² I v daňové oblasti mnohdy dojde k nesprávné transpozici směrnic EU nebo přijetí vnitrostátních předpisů v rozporu s evropským právem. V případě České republiky lze zmínit např.: omezení volného pohybu kapitálu v důsledku zavedení diskriminačního zdanění dividend vyplácených zahraničním penzijním fondům nebo diskriminační zdanění daňových poplatníků, kteří nemají bydliště (sídlo) v České republice.¹³

Rozbor konkrétního rozhodnutí žaloby na náhradu škody na tomto místě z důvodu jejich nedostupnosti veřejnosti není možné. Z toho důvodu bude zmíněn případ řešený v řízení o kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem ohledně nesprávné implementace daňové směrnice a nesplnění povinnosti daňového orgánu zohlednit přímý a nepřímý účinek evropského práva.

Spor probíhal mezi **společností HAWK REAL (dále „žalobkyně“)** a **Finančním ředitelstvím pro hlavní město Prahu**¹⁴ (dále také „Finanční ředitelství“) o úrok z přeplatku na dani z přidané hodnoty. Žalobkyně podala v roce 2004 daňové přiznání k dani z přidané hodnoty (dále také „DPH“) a byla jí vyměřena daňová povinnost. Až poté zjistila, že u některých zdanitelných plnění chybně uplatnila daňovou sazbu. Podala tedy dodatečné daňové přiznání, ve kterém uvedla již správně nižší daňovou povinnost. Podání dodatečného daňového přiznání bylo posouzeno jako odvolání proti řádnému vyměření daňové povinnosti a Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu jej zamítlo. Městský soud, který případ poté projednával, rozhodnutí Finančního ředitelství zrušil. Na základě tohoto rozsudku bylo v roce 2008 vydáno nové rozhodnutí o vyměření daně žalobkyni ve výši, ve které požadovala. S ohledem na vysokou částku, kterou přeplatek na DPH tvořil (cca 2 milióny korun), žalobkyně zažádala o přiznání úroku z přeplatku. Finanční ředitelství tak odmítlo učinit a případ se opětovně dostal před Městský soud v Praze, který rozhodnutí Finančního ředitelství znovu zrušil. Finanční ředitelství poté podalo kasační stížnost. Kasační stížnost byla také zamítnuta.

¹² SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 130.

¹³ [Http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/po-skytnute_informace/senior_konzultatn_apogeo.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/po-skytnute_informace/senior_konzultatn_apogeo.html) (cit. dne 5. 1. 2016).

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.11.2009, č.j. 5 Afs 53/2009-63.

Nejvyšší správní soud se vypořádával s otázkou, zda je možné v případě, kdy správce daně v důsledku postupu souladného s vnitrostátním předpisem, ale rozporného s právem EU způsobí, že stát si ponechá vyšší daň, než která mu ze zákona náleží, hovořit o zaviněném přeplatku. Finanční ředitelství namítlo, že postupovalo v souladu se zákonem, který výslovně zakazoval opravu daňového přiznání, resp. snížení daně, přičemž šestá směrnice Evropské unie¹⁵ opravu daňového přiznání povolovala. Nelze tedy hovořit o jeho zavinění v případě nesprávné implementace směrnice o DPH ze strany státu. Kasační stížnost byla zamítnuta. Nejvyšší správní soud takový závěr žalovaného nesdílel s odkazem na judikaturu Ústavního soudu¹⁶. Finanční ředitelství lze činit odpovědným za neznalost právní předpisů a za neuplatnění přímého účinku směrnice. Postupovalo-li Finanční ředitelství podle předpisů neslučitelných s unijním právem, pochybilo. Nesprávná implementace unijního práva nemůže jít k tíži jednotlivce.

5 Závěr

Príspevek se pokusil zdůraznit roli unijní legislativy v oblasti, která by měla spadat čistě do pravomoci členských států. Ve stručnosti byly nastíněny základní prvky relevantních druhů řízení, v rámci nichž se obvykle rozhodují případy z daňové oblasti. Jednotlivé druhy řízení byly doplněny o případy, na kterých bylo ilustrováno, jakých pochybení se mohou členské státy dopustit.

Literature

Právní přepisy

Smlouva o fungování EU.

Smlouva o EU.

Šestá směrnice Rady (77/388/EHS) ze dne 17. 05. 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu.

¹⁵ Šestá směrnice Rady (77/388/EHS) ze dne 17. 05. 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu.

¹⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 19/04 ze dne 21. 02. 2006, dle kterého je počínaje 01. 05. 2004 každý orgán veřejné moci povinen aplikovat právo EU přednostně před českým právem, pokud je český zákon v rozporu s právem EU.

Literatura

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, xx, 412 s. ISBN 978-80-7400-488-9.

ŠÍROKÝ, Jan. *Daně v Evropské unii: daňové systémy všech 28 členských států EU, legislativní základy daňové harmonizace včetně judikátů SD, odraz ekonomické krize v daňové politice EU, zdanění finančního sektoru*. 6. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2013, 386 s. ISBN 978-80-7201-925-0.

KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, xvii, 308 s. ISBN 978-80-7400-282-3.

Judikatura

Evropská komise proti Španělskému království, rozsudek pětičlenného senátu SDEU ze dne 12. července 2012, rozsudek C- 269/09.

Felixstowe Dock and Railway Company Ltd a další proti The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs, rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 01. dubna 2014, rozsudek C- 80/12.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 Afs 53/2009-63.

Rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 19/04 ze dne 21. 02. 2006.

Internetové zdroje

[http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d1493v1469-harmonizace-primeho-zdaneni-v-evropske-unii/?search_query=\\$index=552#footnote-5](http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d1493v1469-harmonizace-primeho-zdaneni-v-evropske-unii/?search_query=$index=552#footnote-5)

www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty_poskytnute_informace/senior_konzultatn_apogeo.html

Contact – e-mail

vondrac@prf.cuni.cz

Vědecká redakce MU

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.;
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.; prof. PhDr. Petr Macek, CSc.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Mgr. David Povolný;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. David Trunec, CSc.;
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková;
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda)
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc., prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.,
doc. JUDr. Věra Kalvodová, Dr., prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.,
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.,
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

DNY PRÁVA 2015 – DAYS OF LAW 2015

**Část VII. – Odpovědnost států, mezinárodních organizací,
resp. Evropské unie za újmu/škodu způsobenou jednotlivcům
protiprávním výkonem moci či jejím selháním**

**Eds.: doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D., Mgr. Zdeněk Nový, Ph.D., LL.M.,
Mgr. Iveta Rohová, JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita, Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 551 (řada teoretická)

1. vydání, 2016

ISBN 978-80-210-8198-7