

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Odpovědnost členského státu Evropské unie za akty moci soudní*

Příspěvek Evropského soudního dvora k rozšíření Evropské unie?

Michal Bobek**

1. ÚVODEM

Česká republika by se v květnu příštího roku měla stát členem Evropské unie. Kompatibilita, připravenost, strategie a cokoliv s přívlastkem „předvstupní“ se stalo v posledních letech slovníkem běžného dne. Česká republika společně s ostatními kandidátskými státy však není jediná, kdo se na rozšíření připravuje. Spolu s ní tak činí instituce Evropské unie. Činí tak i Evropský soudní dvůr. V náladě všeobecné euforie není časté zabývat se negativními scénáři. Nicméně o to je to potřebnější.

S přistoupením k Evropské unii na sebe Česká republika převezme řadu závazků. Pro neplnění těchto závazků může být Česká republika budoucí členský stát činěna odpovědnou. Odpovědnost členského státu může v komunitárním právu vzniknout pochybením kterékoliv moci státu, ať už je to parlament, vláda či soud. Teoreticky by tudíž mělo být jedno, který z orgánů členského státu nedostál svým závazkům. Dosaďná praxe odpovědnosti však byla jiná.

V komunitárním právu se doposud nevyskytl jediný případ, kdy by byl členský stát odsouzen pro pochybení moci soudní. Je však velice pravděpodobné, že tato praxe se ještě před přistoupením České republiky podstatně změní. V průběhu jara 2003 byly totiž před-

loženy tři velice důležité Závěry generálních advokátů. Jednalo se o Závěry v případech *Köbler v. Rakousko*,¹ *Komise v. Itálie*² a *Kühne & Heinz*.³ Všechny se jednoznačně vyslovují pro rozšíření odpovědnosti členského státu na akty moci soudní v různých druzích řízení. 30. září 2003 Evropský soudní dvůr potvrdil Závěry generálního advokáta Légera v případě *Köbler v. Rakousko*.⁴ Rozhodne-li se Evropský soudní dvůr následovat Závěry generálních advokátů i ve zbylých dvou případech, bude napříště možno sankcionovat skutečně jakýkoliv akt členského státu v rozporu s komunitárním právem.

Domníváme se, že naznačený vývoj je přípravou Evropského soudního dvora na rozšíření Evropské unie. Abychom prokázali tuto tezi, bude provedena následující analýza: Na prvním místě prozkoumáme druhy odpovědnosti členského státu za akty moci soudní tak, jak je doposud vnímalo komunitární právo. Následovat bude podrobný rozbor výše zmiňovaných Závěrů generálních advokátů a rozhodnutí Evropského soudního dvora v případě *Köbler* společně s rozбором základních argumentů pro a proti odpovědnosti členského státu za akty moci soudní. Závěrečná část této práce se bude zabývat implikacemi, které má daný vývoj pro komunitární soudnictví a tedy, *de lege ferenda*, i pro Českou republiku.

* Tento článek cituje rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství (Evropský soudní dvůr či Soud) a Soudu prvního stupně (SPS) odkazem na anglickou sbírku rozhodnutí Evropského soudního dvora ve formě *číslo případu, jména stran [ročník sbírky] ECR* (zkratka *European Court Reports*) strana ve sbírce, na které začíná daný případ a *odstavec*. Primární prameny jsou citovány odkazem na anglickou verzi „*Official Journal of the European Communities*“ ve formě [ročník] *Official Journal druh sbírky* (L-legislation/C-communications) *částka/strana*.

Autor by rád poděkoval Marku Gillisovi a Janu Komárkovi za podnětné komentáře při psaní tohoto článku.

** Michal Bobek, student Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd UK v Praze

¹ Závěry generálního advokáta Légera z 8. dubna 2003 v případě C-224/01 *Köbler v. Rakousko*, zatím nepublikováno, přístupné na internetových stránkách Evropského soudního dvora.

² Závěry generálního advokáta Geelhoeda z 3. června 2003 v případě C-129/00 *Komise v. Itálie*, zatím nepublikováno, přístupné na internetových stránkách Evropského soudního dvora.

³ Závěry generálního advokáta Légera ze 17. června 2003 v případě C-453/00 *Kühne & Heinz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren*, zatím nepublikováno, přístupné na internetových stránkách Evropského soudního dvora.

⁴ Rozsudek Evropského soudního dvora z 30. září 2003 v případě C-224/01 *Köbler v. Rakousko*, zatím nepublikováno, přístupné na internetových stránkách Evropského soudního dvora.

2. MODALITY ODPOVĚDNOSTI ČLENSKÉHO STÁTU

Odpovědnost členského státu v komunitárním právu bývá chápána úžeji, než je tomu v tomto článku. Nicméně redukce odpovědnosti členského státu na odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivci nám dává neúplný obraz možností postihu porušení komunitárního práva členským státem. Odpovědnost je širší. Pro účely tohoto článku chápeme odpovědnost v nejobecnějším smyslu slova, tedy jako sekundární negativní následek nesplnění určité primární povinnosti.

Při obdobné výchozí definici můžeme rozeznat dva druhy odpovědnosti členského státu v komunitárním právu. Za prvé se jedná o odpovědnost za porušení Smlouvy dle článků 226–229 Smlouvy o založení Evropského společenství (SES). Druhým případem je odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva. Jak bude detailně popsáno níže, oba druhy odpovědnosti se podstatně liší v charakteru řízení. Nicméně jejich *raison d'être* je stejný: sankcionovat porušení komunitárního práva členským státem. Jak bude taktéž popsáno níže, oba druhy řízení je třeba chápat komplementárně.⁵ Řízení o porušení Smlouvy sleduje nápravu systémových nedostatků a *restitutio in integrum* či *aktivní splnění určité povinnosti*. Žaloba jednotlivce na odpovědnosti členského státu v komunitárním právu sleduje nápravu jednotlivého případu a *finanční kompenzaci a uplatnění jeho nároků*.

3.1. ŘÍZENÍ O PORUŠENÍ SMLOUVY

Primárním smyslem řízení o porušení Smlouvy je bezesporu konstatování porušení komunitárního práva členským státem a odstranění protiprávního stavu.⁶ Řízení je víceúrovňové a končí v okamžiku, kdy člen-

ský stát odstraní protiprávní stav. Pouze dojde-li až ke konstatování porušení Smlouvy a členský stát nerespektuje rozsudek Evropského soudního dvora, mohou být uloženy pokuty či penále.⁷ Případné pokuty nemají charakter náhrady škody, nýbrž mají přinutit členský stát ke splnění uložené povinnosti.⁸

Zahájit řízení o porušení Smlouvy opravňuje Komisi článek 226 SES.⁹ Řízení samo se skládá ze dvou částí – správního řízení před Komisí a případně následného soudního řízení před Evropským soudním dvorem. Správní část řízení je zahájena formálním dopisem Komise členskému státu, ve kterém Komise osvětlí, proč se domnívá, že daný stát porušuje komunitární právo. Členskému státu je stanovena lhůta, aby se k názoru Komise vyjádřil a své chování zdůvodnil. Jestliže stát neodpoví či Komise s názorem státu nesouhlasí, může zaslat členskému státu *odůvodněné stanovisko*, čímž je zahájena druhá část správního řízení. Odůvodněné stanovisko obsahuje lhůtu, do které má daný stát napravit protiprávní stav. Nestane-li se tak, může Komise žalovat daný členský stát před Evropským soudním dvorem.

Článek 227 SES¹⁰ předvídá možnost žaloby členského státu vůči jinému členskému státu pro neplnění závazků vyplývajících ze Smlouvy. V praxi je to však Komise ve své kvalitě „*strážkyně dodržování smluv*“, která žaluje a vystupuje před Evropským soudním dvorem.¹¹ Členské státy jsou k žalobám dle článku 227 SES obecně velice zdrženlivé.¹²

Jaké jsou podmínky úspěchu žaloby na porušení Smlouvy? Obecně lze říci, že musí existovat nějaký akt či opomenutí orgánu členského státu,¹³ který lze danému členskému státu přičítat. Přičitatelnost je omezena na zjištění, zda autorem daného pochybení je členský stát, tedy některý z jeho orgánů. Odpovědnost členského státu v rámci řízení o porušení Smlouvy je svým charakterem absolutní, tedy prokázání zavinění

⁵ Tento přístup je více nežli patrný při studiu výše zmiňovaných Závěrů generálních advokátů. Všechny tři Závěry jsou propojeny vzájemnými odkazy a obdobnou výstavbou argumentace.

⁶ Srov. Spojené případy 15 a 16/76 *Francie v. Komise* [1979] ECR 321, odstavec 27.

⁷ Srov. článek 228 SES. Možnost ukládat pokuty pro neplnění rozsudku Evropského soudního dvora byla zavedena Maastrichtskou smlouvou. Srov. též memoranda Komise o aplikaci článku 228 a způsobu výpočtu výše pokut – „*Memorandum on Applying Art. 171 of the EC Treaty*“ [1996] O.J. C 242/6; „*Method of Calculating the Penalty Payments provided for pursuant to Art. 171 of the EC Treaty*“ [1997] O.J. C 63/2.

⁸ Smutného prvenství dosáhlo v tomto ohledu v roce 2000 Řecko s pokutami 20.000 EUR denně pro neplnění rozsudku C-45/91 *Komise v. Řecko* ECR [1992] I-2509. Srov. případ C-387/97 *Komise v. Řecko* [2000] ECR I-5047.

⁹ Článek 226 SES „*Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této Smlouvy, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat připomínky. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru.*“

¹⁰ Článek 227 SES: „*Má-li členský stát za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této Smlouvy, může předložit věc Soudnímu dvoru [...].*“

¹¹ Navíc i dle článku 227 SES se Komise účastní řízení ve formě odůvodněného stanoviska, které předloží na popud žalujícího členského státu.

¹² Autorovi se podařilo identifikovat pouze dva případy, které byly kdy předloženy Evropskému soudnímu dvoru – Případ 141/78 *Francie v. Spojené království* [1979] ECR 2923 a případ C-388/95 *Španělsko v. Belgie* [2000] ECR I-3123.

¹³ Klasickým případem jsou legislativní opomenutí. Jedná se o případy, kdy členský stát v předepsané lhůtě neimplementuje směrnici. Srov. případ 386/85 *Komise v. Itálie* [1987] ECR 1061, případ 116/86 *Komise v. Itálie* [1988] ECR 1323. Porušení Smlouvy aktivním jednáním je kupříkladu vyžadováním správních formalit, které omezují svobodný pohyb zboží. Srov. případ C-80/92 *Komise v. Belgie* [1994] ECR I-1019.

při porušení Smlouvy není třeba. Značná vynalézavost členských států při hledání důvodů ospravedlnění porušení proto nenachází u Evropského soudního dvora pochopení.¹⁴

Jak však zmíněno v úvodu, dosud se nevyskytl případ, kdy by došlo k odsouzení členského státu pro akty (či opomenutí) moci soudní. Doposud se jednalo pouze o pochybení moci zákonodárné či praxi moci výkonné, která byla v rozporu s komunitárním právem.¹⁵ Nicméně podmínky aplikace článku 226 SES na případy pochybení soudů by bezpochyby dány byly. Soudy jsou instituce členského státu.¹⁶ Jejich akty i opomenutí jsou přičitatelné členskému státu.¹⁷ Proč tedy nikdy nedošlo k odsouzení členského státu pro pochybení moci soudní?

Odpověď na tuto otázku zřejmě leží ve značné politické citlivosti daného problému. Protože není v rámci této práce možné obsáhnout všechny případy, kdy by možné řízení dle článku 226 SES přicházelo do úvahy, budeme se pro ilustraci zabývat konkrétním příkladem jednoho ze „žhavých“ kandidátů na řízení o porušení Smlouvy akty moci soudní. Jedná se o porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce v rozporu s článkem 234 (3) SES. Jak známo, národní soudy posledního stupně mají za určitých okolností povin-

nost obrátit se na Evropský soudní dvůr s předběžnou otázkou. V případě, že tak neučiní, porušují komunitární právo. Logickým důsledkem by tedy bylo, kdyby Komise zahájila s příslušným členským státem řízení dle článku 226 SES. Článek 226 SES totiž nikterak nekvalifikuje závažnost porušení. Pro řízení o porušení Smlouvy proto neplatí žádný „*de minimis*“ princip. I ojedinělá a marginální porušení komunitárního práva mohou být předmětem žaloby na porušení Smlouvy.¹⁸

Theoreticky by tedy bylo možné zahájit řízení o porušení Smlouvy s členským státem, jehož soud posledního stupně porušil svoji povinnost zahájit řízení o předběžné otázce. V praxi však takové řízení nikdy zahájeno nebylo.¹⁹ Komise vícekrát výslovně uznala možnost kontrolovat plnění povinností zahájit řízení o předběžné otázce. Dělo se tak pravidelně v odpovědích na interpelace poslanců Evropského parlamentu, v drtivé většině případů v přímé návaznosti na nějaké evidentní a svévolné zneuznání povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce soudem posledního stupně.²⁰ Avšak tato rétorická cvičení Komise se nikdy nedostala dál nežli k oznámení úmyslu zahájit řízení o porušení Smlouvy.²¹

Dosavadní přístup Evropského soudního dvora

¹⁴ Jako jsou například argumenty nemožnost implementace určité směrnice z důvodu předčasných voleb, dobrovolné odstranění protiprávního stavu členským státem apod. Srov. případ 96/81 *Komise v. Nizozemí* [1982] ECR 1791, případ 301/81 *Komise v. Belgie* [1983] ECR 467, případ C-33/90 *Komise v. Itálie* [1991] ECR I-5987, případ 58/81 *Komise v. Lucembursko* [1982] ECR 2175 či případ 167/73 *Komise v. Francie* [1974] ECR 359. Evropský soudní dvůr také není připraven uznat porušení komunitárního práva jiným státem jako příčinu ospravedlnění vlastního porušení. V komunitárním právu tedy neplatí zásada mezinárodního práva smluvního „*exceptio non adimpleti contractus*“. Srov. případ 52/75 *Komise v. Itálie* [1976] ECR 277 na straně 284 či případ C-38/89 *Ministère public v. Blaguernon* [1990] ECR I-83, na stranách 92–93.

¹⁵ Srov. případ 35/84 *Komise v. Itálie* [1986] ECR 545.

¹⁶ Evropský soudní dvůr vychází ve svém pohledu na členský stát z klasické teorie mezinárodního práva, která nerozlišuje mezi jednotlivými složkami státní moci a chápe stát jako celek (unitární chápání státu). Evropský soudní dvůr nikdy přímo na toto nazírání mezinárodního práva ve svých rozsudcích neodkázal, nicméně generální advokáti ve svých Závěrech s touto teorií běžně pracují. V této souvislosti srov. Závěry generálního advokáta Tesaura v případě *Brasserie/Factortame III*, kde generální advokát výslovně odkazuje na judikaturu Mezinárodního soudního dvora v Haagu. (Viz Závěry generálního advokáta Tesaura ve Spojených případech C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame (III)* [1996] ECR na straně I-1090, odstavce 38 a 39), či nejnověji generální advokát Geelhoed ve svých Závěrech z 3. června 2003 k případu C-129/00 *Komise v. Itálie*, odstavec 51 a n. Zdá se proto, především vzhledem k argumentaci Evropského soudního dvora, že Soud přijal tento pohled za svůj.

¹⁷ Jak bylo judikováno Evropským soudním dvorem, odpovědnost členského státu za porušení Smlouvy dle článku 226 může být založena i „ústavně nezávislými institucemi“, tedy i soudy. Srov. případ 77/69 *Komise v. Belgie* [1970] 1 ECR 243, odstavec 15. Ve stejném smyslu se vyjádřil též generální advokát Mayras v případě 39/72 *Komise v. Itálie* [1973] 1 ECR 101 anebo generální advokát Werner v případě 30/77 *Regina v. Bouchereau* [1977] ECR 2020.

¹⁸ Srov. LENAERTS, K., ARTS, D., BRAY, R.: *Procedural Law of the European Union*, Sweet & Maxwell 1999, na straně 87, odstavec 5-008.

¹⁹ Viz ANAGNOSTARAS, G.: *The Principle of State Liability for Judicial Breaches: the Impact of European Community Law*. [2001] *European Public Law*, Vol. 7, Issue 2 strana 281 na stranách 295 a 297; LENAERTS, K., ARTS, D., BRAY, R.: *Procedural Law of the European Union*, Sweet & Maxwell 1999, na straně 52, odstavec 2-052 a n.; SCHERMERS, H., WAELBROECK, D.: *Judicial Protection in the European Union*, 6th ed., Kluwer Law 2001, na straně 630, odstavec 1279 a n.

²⁰ Srov. odpovědi Komise na písemné dotazy poslanců Evropského parlamentu, publikované v Úředním věstníku – např. písemný dotaz poslance Deringera, z 3. dubna 1968 v souvislosti s rozhodnutím francouzského *Conseil d'Etat* v případě *Semoules Algériennes*, [1968] O.J. C 71/1 či písemný dotaz poslance Westerterpa, z 10. listopadu 1969, [1970] O.J. C 20/3, písemný dotaz poslance Kriega, z 26. září 1978, [1979] O.J. C 28/8, písemný dotaz poslance Tyrrella, z 9. června 1983, [1983] O.J. C 268/25 a písemný dotaz poslance von Wogaua, z 5. listopadu 1985, [1986] O.J. C 137/7.

²¹ Srov. například původní oznámení o zahájení řízení o porušení Smlouvy vůči Francii kvůli rozhodnutí Kasačného soudu (*Cour de Cassation*), které bylo následně Komisí dementováno s tím, že řízení je „*en voie de résolution à la suite des entretiens entre les autorités françaises et les services de la Commission*“. In: Seventh Annual Report to the European Parliament on Monitoring the Application of Community Law for 1989, COM (90) 288 final, publikováno v [1990] O.J. C 232/1 na straně 232/54, odstavec 5. Stejný způsob řešení dané otázky byl zmíněn taktéž v písemné odpovědi Komise poslanci von Wogau, z 5. listopadu 1985, [1986] O.J. C 137/7. Překlad výše uvedeného citátu z komunitárního slangu znamená, že celá otázka byla diplomaticky smetena pod stůl.

a Komise k dané otázce by se dal shrnout do výroku „jedno porušení nestačí“. Nejlépe byla tato myšlenka vyjádřena v odpovědi na písemný dotaz poslance Tyrrella, týkající se zneuznání povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce a případného zahájení řízení dle čl. 226 SES. V odpovědi Komise čteme: „Komise principiálně nevyklučuje možnost zahájit řízení o porušení Smlouvy [...] nicméně Komise se domnívá, že tato procedura nepředstavuje ten nejlepší výchozí bod pro spolupráci mezi národními soudy a Evropským soudním dvorem. [...] jak Komise již mnohokrát konstatovala, řízení o porušení Smlouvy kvůli obdobným rozsudkům [které nerespektují povinnost zahájit řízení o předběžné otázce – pozn. autora] by připadalo v úvahu pouze v případě, kdyby z rozhodnutí určitého soudu posledního stupně jasně vyplývalo, že daný soud se odmítá úmyslně a systematicky podrobit článku 177 SES [nyní 234 SES – pozn. autora].“²²

Komise není tedy ochotna zahájit řízení o porušení Smlouvy pouze proto, že určitý soud členského státu odmítl předložit předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru, ač tak zjevně učinit měl. Je možné se domnívat, že tento přístup Komise je schvalován i Evropským soudním dvorem. Jak podotkl generální advokát Werner ve svých Závěrech k případu *Bouchereau*: „Není možné odsoudit členský stát pro neplnění Smlouvy jenom proto, že jeden z jeho soudů špatně rozhodl. Omyl soudu, ať již způsoben špatným výkladem faktů či špatným výkladem práva, není porušením Smlouvy.“²³

Opatrný přístup Komise a Soudu k této otázce je z větší části pochopitelný. Je zde několik argumentů proč je článek 226 SES nevhodným prostředkem, jak sankcionovat porušení Smlouvy národními soudy. Na jedné straně to jsou argumenty ústavního a institucionálního charakteru, zabývající se rovnováhou mezi Evropským soudním dvorem a národními soudy. Na druhé straně jsou to argumenty z pohledu jednotlivce, který může mít na řízení o porušení Smlouvy také právní zájem. Není totiž vhodné zapomínat, že porušením komunitárního práva v jednotlivém případě dochází taktéž k porušení práv jednotlivců.

Z ústavního hlediska je nepochybné, že sankcionování činnosti národních soudů řízením o porušení Smlouvy by mělo dalekosáhlý význam na institucionální rovnováhu v rámci Evropské unie. Jak bylo naznačeno ve výše zmiňovaných názorech Komise a Závěrech generálního advokáta, daný postup by měl za ná-

sledek přetvoření současného, *cum grano salis* „vztahu spolupráce“ mezi Evropským soudním dvorem a národními soudy ve vztah subordinační, typický pro federativní uspořádání moci soudní. Komunitární (federální) orgány by totiž měly možnost sankcionovat pochybení národních soudů. Současná evropská soudní „quasi-federace“ je však postavena na dobrovolné spolupráci národních soudů s Evropským soudním dvorem. Úspěch má a může mít pouze tehdy, jestliže národní soudy budou mít dojem, že jejich nezávislost a funkce je zachována.

Z institucionálního hlediska se tudíž řízení o porušení Smlouvy nejeví jako ideální základ spolupráce mezi národními a komunitárními soudy. Jaký jiný účel by tedy mohl být případným řízením sledován? Ochrana práv jednotlivce v individuálním případě? Bohužel, ani jednotlivci neposkytuje řízení dle článku 226 SES účinnou právní ochranu.

Za prvé je nutné připomenout, že účastníky řízení o porušení Smlouvy jsou Komise a daný členský stát. Dojde-li v řízení až k rozhodnutí Soudu, což představuje minimální podíl případů, právní pozici jednotlivce takový rozsudek nijak přímo neovlivní. Rozsudek ve svém nálezu pouze stanoví, že určitý stát nesplnil své povinnosti vyplývající ze Smlouvy. Důsledkem takového rozsudku by však mohlo být ulehčení pozice jednotlivce pro případnou následnou žalobu na náhradu škody proti státu před národním soudem. Dle rozhodnutí soudu v případě *Brasserie/Factortame III*²⁴ by předešlý rozsudek Evropského soudního dvora konstatoující, že stát porušil povinnost vyplývající mu z komunitárního práva, mohl charakterizovat pro účely žaloby na odpovědnost státu dané jednání státu jako dostatečně závažné.²⁵

Jednotlivec, ač má přímý právní zájem na dané věci, je v rámci řízení o porušení Smlouvy pouze oprávněn se k věci před Komisí vyjádřit. Jednotlivec však nemůže Komisi nikterak přimět, aby řízení iniciovala či v něm pokračovala. Jinými slovy, Komise má volné uvážení v průběhu celého řízení.²⁶

Navíc Komise v řízení o porušení Smlouvy jedná svým jménem a v zájmu Společenství, což se nemusí krýt a často nekryje se zájmy jednotlivců. Komise při svém rozhodování postupuje zpravidla diplomaticky a je často připravena se s členskými státy politicky dohodnout, což potvrzuje skutečnost, že devět desetin všech případů se nikdy nedostanou před Evropský soudní dvůr.²⁷

²² Písemná otázka číslo 526/83 z 9. června 1983, [1983] O.J. C 268/25.

²³ Závěry generálního advokáta Wernera v případě 30/77 *Regina v. Bouchereau* [1977] ECR 2015, na straně 2020.

²⁴ Spojené případy C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame (III)* [1996] ECR I-1131.

²⁵ Jak případu *Brasserie du Pêcheur*, tak případu *Factortame*, ve kterých byla poškozeným firmám přiznána náhrada škody, totiž předcházely rozsudky soudu v řízení dle článku 226, které konstatovaly porušení Smlouvy Německem a Velkou Británií.

²⁶ Srov. případ C-247/87 *Star Fruit v. Komise* [1989] ECR 291, nařízení Soudu v případě C-371/89 *Emrich v. Komise* [1990] ECR I-1555 anebo nařízení Soudu prvního stupně v případě T-5/1994 *J v. Komise* [1994] II-391, odstavec 11.

²⁷ Viz KAPTEYN, P. J. G., VAN THEMAAT, P. V.: *Introduction to the Law of the European Communities*. 3rd Ed., Kluwer Law International 1998, na straně 453, poznámka č. 24.

Dá se tedy tvrdit, že řízení o porušení Smlouvy je z institucionálního hlediska nevhodným prostředkem sankcionování jednotlivých pochybení národních soudů. Navíc neposkytuje ochranu ani jednotlivcům. Vnucuje se tudíž otázka, zda je tedy řízení o porušení Smlouvy na pochybení národních soudů vůbec aplikovatelné. Jestliže ano, za jakých podmínek?

3.2. GENERÁLNÍ ADVOKÁT GEELHOED A ITALSKÉ PLNĚNÍ SMLUVNÍCH ZÁVAZKŮ

Dosavadní praxe by nás vedla k závěru, že řízení o porušení Smlouvy na pochybení národních soudů aplikovatelné není. Jak se domníval výše zmiňovaný generální advokát Werner, *omyl soudu není porušením Smlouvy*.²⁸ To znamená, ve shodě s výše citovaným názorem Komise,²⁹ že jednotlivý omyl není dostatečným důvodem pro spuštění mašinerie čl. 226 SES. Chápeme-li řízení o porušení Smlouvy dle článku 226 SES jako nevhodný prostředek pro zjednáání nápravy v jednotlivém případě pochybení národního soudce, jak je tomu v případě systematického porušování komunitárního práva soudy členského státu? Možnost vyjasnit tuto otázku má v současnosti Evropský soudní dvůr ve výše zmiňovaném případě *Komise v. Itálie*.³⁰

Jedná se o první případ v análech komunitárního práva, kdy by mohlo dojít k odsouzení členského státu dle článku 226 SES pro akty moci soudní,³¹ které jsou v rozporu s komunitárním právem. Jádrem sporu je výklad článku 29 odstavce 2 italského zákona 428/1990, který upravuje realizaci závazků Italské republiky k Evropským společenstvím.³² Daný článek se týká důkazního břemene uloženého žalobci, který žádá zpětné proplacení cel či dávek vybraných italským státem v rozporu s komunitárním právem.³³ Proplacení ilegálně vybraných dávek a cel je v Itálii podmíněno

skutečností, že podnikatel, který se náhrady domáhá, nezískal náhradu těchto dávek z jiných zdrojů.³⁴ Výklad, který byl danému ustanovení dán soustavou judikaturou italských soudů, přesouvá důkazní břemeno na žalobce. Jinými slovy, žalobce (podnikatel) musí prokázat, že dávky, které byl povinen protiprávně zaplatit, nezahrnul do prodejní ceny výrobku či nezískal jinde.³⁵ Takový důkaz je však značně obtížný, místy nemožný a znesnadňuje či znemožňuje jednotlivci domoci se jeho komunitárních práv před italskými soudy. S touto argumentací a odkazem na předešlé rozsudky Evropského soudního dvora, které označily obdobnou praxi za odporující komunitárnímu právu,³⁶ žaluje Komise Itálii pro porušení Smlouvy.

Generální advokát Geelhoed ve svých Závěrech navrhuje Soudu, aby konstatoval, že Itálie vskutku neplní své povinnosti vyplývající ze Smlouvy zakládající Evropská společenství. Poprvé by se tak však mělo stát nikoliv pro akty moci legislativní, tedy z důvodu vytvoření právního rámce, který je v rozporu s komunitárním právem, ale kvůli výkladu, který určitému ustanovení vnitrostátního práva dává ustálená judikatura národních soudů.³⁷

Odrázovým můstkem argumentace generálního advokáta je výše zmiňovaný princip chápání členského státu jako celku,³⁸ kdy pro vznik odpovědnost není podstatná dělba moci či ústavní principy nezávislosti.³⁹

Chápání členského státu jako jednotky není dle názoru generálního advokáta v rozporu s principem dělby moci. Komunitární právo totiž nevyžaduje od členského státu, aby zasahoval do jednotlivých soudních rozhodnutí. Členský stát má však povinnost vytvořit určitý legislativní rámec, který je v souladu s komunitárním právem a v rámci kterého mohou soudci ve vší nezávislosti a nestrannosti fungovat. Respektování principu loajální a upřímné spolupráce, zakotvené-

²⁸ Viz výše, pozn. č. 23.

²⁹ Viz výše, pozn. č. 22.

³⁰ Případ C-129/00 *Komise v. Itálie*. Případ je v současné době projednáván, 8. června 2003 bylo ukončeno slyšení a generální advokát Geelhoed předložil svoje Závěry. Rozhodnutí Soudu lze zpravidla očekávat v rozpětí 4–10 měsíců od Závěrů generálního advokáta.

³¹ V žádném případě však první případ, kdy by mohlo dojít k odsouzení Itálie pro porušení Smlouvy. V případě dotazu na jakýkoliv princip vyplývající z odpovědnosti členského státu za porušení Smlouvy v rámci řízení dle článku 226 SES obvykle stačí citovat rozhodnutí Evropského soudního dvora v případě „*Komise v. Itálie*“. Není možné minout. Číslo případu a datum rozhodnutí lze dohledat později.

³² Zákon 428/1990 z 29. prosince 1990 publikován v GURI n° 10 z 12. ledna 1991.

³³ Jak známo, cla a obdobné dávky jsou příjmy komunitárního rozpočtu, regulované Jednotným celním tarifem a souvisejícími předpisy. Ve jménu Evropské unie je však vybírají a spravují členské státy.

³⁴ Myšleno je zde především zahrnutí odevzdaných cel do ceny výrobku, tedy kdy jsou náklady podnikatele, které musel vynaložit na zaplacení cel, přeneseny do vyšší ceny výrobku. Cla takto nepřímo zaplatí spotřebitel.

³⁵ Skutková podstata případu je pro účely našeho zkoumání zjednodušena. Pro úplnost viz Závěry generálního advokáta Geelhoeda v případě C-129/00 *Komise v. Itálie*, odstavce 4–43.

³⁶ Případ C-343/96 *Dilexport* [1999] ECR I-579 a spojené případy C-192/95 až C-218/95 *Comateb* [1997] ECR I-165.

³⁷ Závěry generálního advokáta Geelhoeda v případě C-129/00 *Komise v. Itálie*, odstavec 117.

³⁸ Viz výše, poznámka č. 16.

³⁹ Závěry generálního advokáta Geelhoeda v případě C-129/00 *Komise v. Itálie*, odstavce 50–53. Citován v této souvislosti je opět případ 77/69 *Komise v. Belgie* [1970] ECR 237, odstavec 15.

ho v článku 10 SES,⁴⁰ vyžaduje účinnou ochranu komunitárních práv jednotlivců. Výklad vnitrostátních procesních norem, znesnadňujících či přímo znemožňujících uplatnění komunitárních práv, tuto ochranu bezesporu kompromituje. Proto, jak uzavírá generální advokát, je nutno obecně připustit možnost žaloby pro porušení Smlouvy pro judikaturu národních soudů, která je v rozporu s komunitárním právem.⁴¹

Jaké jsou však podmínky úspěchu obdobné žaloby? Generální advokát Geelhoed se domnívá, že pro účely žaloby dle článku 226 SES z důvodu aktů moci soudní se je třeba zamýšlet nad třemi otázkami. Za prvé, jaký dopad má daná judikatura na právní systém členského státu? Jinak řečeno, která rozhodnutí kterých soudů porušují komunitární právo? Je jisté rozdíl mezi dopadem rozhodnutí, které vydá nižší soud, a které může být korigováno při odvolání, a dopadem rozhodnutí, které vydá soud poslední instance. Proto nejsou jednotlivá vadná rozhodnutí nižších soudů dostatečným důvodem žaloby dle 226 SES. Jiná situace nastává pro soudy posledního stupně, jejichž rozhodnutí jsou buď závazná (v systémech precedenčního práva) či mají autoritativní váhu pro soudy nižší.⁴²

Za druhé je třeba zjistit, zda porušení komunitárního práva je věcí náhodnou, či se jedná o problém strukturální. V případě jednotlivých přehmatů národních soudů je rozumné ponechat nápravu vnitrostátnímu právnímu řádu.⁴³

Za třetí je nutné se tázat, jaký je dopad dané soudní praxe na cíl, který sleduje interpretovaná komunitární norma? Je daná praxe ohrožením jednotného výkladu komunitárního práva? Jestliže tomu tak je, je nutné konstatovat porušení Smlouvy.⁴⁴

Jak již zmíněno výše, v případě, že Evropský soudní dvůr akceptuje argumentaci generálního advokáta Geelhoeda, bude to poprvé, co bude členský stát odsouzen pro porušení Smlouvy pro činnost svých soudů. Jak známo,⁴⁵ úlohou generálních advokátů je předklá-

dat veřejně, s veškerou nestranností a v plné nezávislosti závěry o věcech předložených Soudem a tím mu napomáhat v jeho rozhodovací činnosti. Závěry generálního advokáta tudíž nevážou Soud v jeho rozhodovací činnosti. Jsou však zpravidla, s ohledem na jejich přesvědčivost, Soudem následovány.⁴⁶

Co plyne ze Závěrů generálního advokáta? Je možné se stále domnívat, že řízení o porušení Smlouvy zůstává nevhodným prostředkem pro zjednáání nápravy při porušení komunitárního práva soudem členského státu v jednotlivém případě.⁴⁷ Řízení o porušení Smlouvy by se však napříště mohlo stát prostředkem nápravy *systematického* či opakovaného porušování komunitárního práva národními soudy. Tento postup je však rezervován Komisi. Jaké opravné prostředky jsou k dispozici jednotlivci?

4. PRINCIPY ODPOVĚDNOSTI ČLENSKÉHO STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU JEDNOTLIVCI

Princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením jeho práv zaručených komunitárním právem byl poprvé uveden⁴⁸ do práva Společenství rozhodnutím Evropského soudního dvora v případě *Francovich*.⁴⁹ Pan Francovich patřil ke skupině propuštěných italských zaměstnanců, jejichž podnik zkrachoval a nebyl zde nikdo, kdo by jim proplatil dlužné mzdy. Na podobný případ pamatovala směrnice Rady, na jejímž základě měl být v každém členském státě vytvořen garanční fond, který by v případě insolventnosti zaměstnavatele vyplatil zaměstnance. Itálie neimplementovala danou směrnici ve lhůtě v ní stanovené. Následkem toho neměl propuštěné zaměstnance kdo vyplatit. V žalobě se proto propuštění zaměstnanci snažili prokázat, že daná směrnice je přímo účinná a alternativně, že jim má italský stát nahradit vzniklou škodu.

⁴⁰ Blíže k článku 10 SES, viz LANG, J. T.: The Duties of National Authorities Under Community Constitutional Law [1998] 23 E.L.Rev. 109; LANG, J. T.: The Duties of Cooperation of National Authorities and Courts under Article 10 E.C.: Two More Reflections. [2001] 26 E.L.Rev. 84; CONSTANTINESCO, L.: L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire. In: Capotorti, Ehlermann, Frowein, Jacobs, Joliet, Koopmans and Kovar (eds.): Du droit international au droit de l'intégration; Liber Amicorum Pierre Pescatore. Nomos 1987, na straně 97 a n.

⁴¹ Závěry generálního advokáta Geelhoeda v případě C-129/00 *Komise v. Itálie*, shrnutí argumentace odstavců 48-61.

⁴² Tamtéž, odstavec 63.

⁴³ Tamtéž, odstavec 64.

⁴⁴ Tamtéž, odstavec 65.

⁴⁵ Srov. Článek 222 SES a článek 59 Jednacího řádu Evropského soudního dvora.

⁴⁶ Také z toho důvodu, že Závěry generálních advokátů zpravidla poskytují shrnutí platného práva. Jako u každého pravidla existují i zde výjimky, někdy též významné - z poslední doby srov. například naprosto rozdílné Závěry generálního advokáta Jacobse a následné rozhodnutí Soudu v případě případ C-50/00P *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada Evropské unie* (zatím nepublikováno).

⁴⁷ Domníváme se, že krátká poznámka ohledně jednotlivých rozhodnutí soudů posledního stupně v odstavci 63 Závěrů generálního advokáta byla zamýšlena pro zachování úplnosti argumentace nežli jako seriózně myšlený návrh.

⁴⁸ Nicméně skromnější glosy o odpovědnosti států za škodu coby *obiter* v jiných případech jsou již staršího data. Srov. případ 6/60 *Jean-E. Humblet v. Belgie* [1960] ECR 559; případ 60/75 *Carminio Antonio Russo v. Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo* [1976] ECR 45. Podrobněji viz VANDERSANDEN, G.: La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire; Etudes de droit communautaire et de droit national comparé, Bruylant Bruxelles, 1997, na straně 15 a n.

⁴⁹ Spojené případy C-6/1990 a C-9/1990 *Andrea Francovich a Daniela Bonifaci a ostatní v. Italská republika* [1991] ECR I-5357.

Soud konstatoval, že ustanovení dané směrnice nesplňují podmínky přímého účinku a žalobci se nemohou, při její neimplementaci Itálii, přímo dovolávat ustanovení dané směrnice před národním soudem. Soud si byl nicméně taktéž vědom nastalé patové situace – žalobci se nemohou domáhat přímého účinku směrnice a byli by tak ponecháni bez právní ochrany, což je z hlediska principu efektivní ochrany komunitárních práv ztěžující akceptovatelný závěr. Veden těmito teoreticko-právními úvahami, Soud prohlásil, že principiálně všechny státní orgány odpovídají za škodu způsobenou jednotlivcům nezákonným postupem, a že „...právní princip, podle kterého je stát odpovědný za škodu způsobenou jednotlivci v důsledku zaviněného porušení komunitárního práva, je inherentní právnímu systému založenému Smlouvou.“⁵⁰

Evropský soudní dvůr byl ve svém rozsudku veden dvěma právně-politickými úvahami. Za prvé, jak již naznačeno, dle názoru Soudu je odpovědnost států nutná pro zachování plné efektivnosti komunitárního práva.⁵¹ Za druhé v okamžiku, kdy stát porušuje ke škodě jednotlivce některou ze svých povinností vyplývajících mu z komunitárního práva, porušuje také v rozporu s článkem 10 SES svůj závazek loajální a upřímné spolupráce.⁵²

Na případ *Francovich* navazovala skupina případů, které doktrína Evropského práva někdy nazývá první generací⁵³ případů odpovědnosti státu. Tyto případy se týkaly především odpovědnosti členských států za pozdní implementaci směrnic či opomenutí implementovat vůbec. V další generaci případů byla zkoumána otázka, zda je odpovědnost států limitována na problematiku neimplementace či vadné⁵⁴ implementace směrnic, nebo zda se jedná o odpovědnost obecnou, která by mohla zahrnovat všechny složky moci státní.

Odpovědnost členského státu se za škodu způsobenou jednotlivci se neomezila na neimplementování směrnic. Během posledních deseti let se judikaturou

Evropského soudního dvora šíří jako přílivová vlna, která zaplavuje všechny doposud suché a teplé skulinky v právních rádech členských států. V již zmiňovaném případě *Francovich* se jednalo o vcelku speciální případ neimplementované směrnice. V případě *Brasserie/Factortame III*⁵⁵ Soud odpovědnost členského státu rozšiřuje na jakýkoliv akt moci zákonodárné. V případě *Hedley Lomas*⁵⁶ Soud činí stejný závěr ohledně aktů moci výkoné.

4.1. PAN KÖBLER A ODPOVĚDNOST STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU JEDNOTLIVCI AKTY MOCI SOUDNÍ

Od 30. září 2003 a rozhodnutí Evropského soudního dvora v případě *Köbler* platí princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci i pro akty moci soudní.⁵⁷ Pan Köbler je univerzitním profesorem v rakouském Innsbrucku. V roce 1996 podal dle § 50a rakouského zákona o platech z roku 1956 (*Gehaltsgesetz*)⁵⁸ žádost o zvláštní příplatek ke své penzi za délku služby jako univerzitní profesor. Dle zmiňovaného § 50a zákona o platech má na daný příspěvek nárok profesor, který pracoval v této funkci na rakouských univerzitách po dobu nejméně 15 let. Pan Köbler měl daný počet let odpracován, avšak nikoliv výlučně na rakouských univerzitách, ale též na univerzitách jiných členských států EU. Ve finálním odmítnutí daného příplatku rakouským Správním soudním dvorem (*Verwaltungsgerichtshof*) spatřoval pan Köbler nepřímou diskriminaci v rozporu se základní komunitární svobodou volného pohybu pracovních sil v rámci Společenství.⁵⁹ Pak Köbler proto následně podal u Zemského soudu ve Vídni (*Landesgericht*) civilní žalobu na náhradu škody.

Dle rakouského práva⁶⁰ je však odpovědnost nejvyšších rakouských soudů za vadná rozhodnutí vyloučena. Nastalá situace dala podnět k předběžné otázce, kterou se již zmiňovaný Zemský soud dotazuje Evrop-

⁵⁰ Tamtéž, odstavec 35.

⁵¹ Tamtéž, odstavec 33: „Plná efektivita komunitárního práva by byla ohrožena a ochrana práv, které garantuje, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost dosáhnout nápravy v případě, kdy byla jejich práva v rozporu s komunitárním právem porušena a členský stát je za toto porušení odpovědný.“

⁵² Tamtéž, odstavec 36.

⁵³ In: TRIDIMAS, T.: Liability for Breach of Community Law: Growing up and Mellowing down? [2001] C.M.L.Rev. 301 na straně 302 a n.

⁵⁴ Problematika vadné implementace směrnic, viz případ C-392/93 *The Queen v. HM Treasury, ex parte British Telecommunications plc*. [1996] ECR I-1631 nebo Spojené případy C-283/94, C-291/94 a C-292/94 *Denkavit Internationaal BV et al. v. Bundesamt für Finanzen* [1996] ECR I-5063.

⁵⁵ Spojené případy C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame (III)* [1996] ECR I-1131.

⁵⁶ Příklad C-5/1994 *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland) Ltd.* [1996] ECR I-2553.

⁵⁷ Rozsudek Evropského soudního dvora z 30. 9. 2003, případ C-224/01 *Köbler v. Rakousko*, zatím nepublikováno.

⁵⁸ BGBl., 1956/54, novelizované znění v BGBl., I, 2001/34.

⁵⁹ Shrnutí okolností případu, viz blíže Závěry generálního advokáta Légera z 8. dubna 2003 v případě C-224/01 *Köbler v. Rakousko*, odstavec 8 a n., či odstavec 5 a n. rozsudku samého.

⁶⁰ Spolkový zákon z 18. prosince 1948 upravující odpovědnost Spolku, spolkových zemí, okresů, obcí a jiných institucí veřejného práva za ztrátu či škodu způsobenou výkonem veřejné moci (BGBl., 1949/20).

ského soudního dvora, zda rozhodnutí soudu členského státu, které je v rozporu s komunitárním právem, může mít za následek vznik odpovědnosti daného členského státu za škodu.

V lakonickém rozsudku ze 30. září 2003 Evropský soudní dvůr odpovědnost členského státu za akty moci soudní potvrdil. Lakonickým proto, že se Soud nezábýval množstvím podstatných argumentů, které byly vzneseny členskými státy⁶¹ v průběhu řízení či obecně doktrinárními pracemi, ač tak nezřídka ve svých rozhodnutích činí.⁶² Soud se omezil na prosté konstatování odpovědnosti členského státu za akty moci soudní za stejných podmínek, které platí pro ostatní větve státní moci. Soud zopakoval, že z pohledu komunitárního práva není relevantní, který orgán členského státu porušil komunitární právo.⁶³ Odpovědnost za akty moci soudní je proto nutno konstatovat v zájmu plné účinnosti komunitárního práva a právní ochrany jednotlivců.⁶⁴ Soud uzavírá, že komunitární právo poskytuje každému jednotlivci obecný nárok na náhradu škody v okamžiku, kdy jsou splněny tři podmínky:

1. právní ustanovení, k jehož porušení došlo, musí být koncipováno tak, že zaručuje práva přímo jednotlivcům,
2. porušení práva musí být dostatečně závažné (porušení musí být zjevné),
3. musí existovat přímá příčinná souvislost mezi porušením povinnosti zavazující členský stát a škodou způsobenou jednotlivci.⁶⁵

V samotném případě pana Köblera dochází Soud nicméně k závěru, že pochybení rakouského Nejvyššího správního soudu nebylo dostatečně závažné.⁶⁶ Rakousko proto není odpovědné za škodu.

4.2. PROBLÉMY A OTAZNÍKY

Budeme-li pokračovat v naší metafoře přílivové vlny, je zde ještě něco, co by mohlo zachránit národní soudce v jejich teplých a suchých skulinkách neodpovědnosti? Nebo je načase začít stavět hráze a nakupovat lodičky? Na první pohled se může zdát,

že rozhodnutím Evropského soudního dvora v případě Köbler je otázka odpovědnosti členského státu za akty moci soudní vyřešena. Tak tomu však není. Domníváme se, že případ Köbler vnáší do komunitárního práva více problémů, než nabízí řešení. Jedná se o dva okruhy problémů. První okruh problémů je rázu spíše technického: Soud stanovil, že podmínky odpovědnosti za akty moci soudní jsou stejné, jako v případě aktů moci výkonné a zákonodárné. Tyto podmínky však nezachycují specifika moci soudní a jsou příliš široce koncipované. Druhý okruh problémů je významnější a zahrnuje právně-politické úvahy o tom, zda bylo vhodné a moudré odpovědnost moci soudní za porušení komunitárního práva vůbec stanovovat.

4.2.1. Nové podmínky odpovědnosti

Splnění první podmínky odpovědnosti členského státu za akty moci soudní, tedy identifikovat právo, zaručené přímo jednotlivcům, nebude zpravidla problémem. Zastavme se však krátce nad druhou a třetí podmínkou. Kdy může být porušení komunitárního práva národním soudem dostatečně závažné? Evropský soudní dvůr podal indikativní výčet skutečností, které se dají považovat za dostatečně závažné porušení práva:

„Skutečnosti [které by měly být brány v potaz – pozn. autora] zahrnující zejména míru jasnosti a přesnosti porušeného ustanovení, zda bylo protiprávní jednání úmyslné, zda chybná interpretace byla omluvitelná či nikoliv, postoj, který případně zaujaly komunitární instituce, a zanedbání povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce dle článku 234 (3) soudem posledního stupně.“⁶⁷

Problémem podmínky „dostatečně závažného porušení“ je její mlhavost. Co je či není dostatečně závažným porušením zpravidla závisí na značně volném uvážení Evropského soudního dvora či národního soudu, který bude o odpovědnosti rozhodovat. Řešením tohoto problému by mohlo být omezení kategorie dostatečně závažného porušení na taxativně dané typy případů, nikoliv na jakýsi demonstrativní výčet faktorů, které by měly být brány v potaz. Evropský soud-

⁶¹ Srov. případ C-224/01 *Köbler v. Rakousko*, odstavce 16–29.

⁶² Dané téma bylo a je v doktríně komunitárního práva aktuální a diskutované. Články z poslední doby zahrnují např. STEINER, J.: *The Limits of State Liability for Breach of European Community Law* [1998] *European Public Law* 69; TONER, H.: *Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III)* [1997] *17 Yearbook of European Law* 165; ANAGNOSTARAS, G.: *The Principle of State Liability for Judicial Breaches: The Impact of European Community Law* [2001] *European Public Law* 281; VANDERSANDEN, G., DONY, M.: *La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire; Etudes de droit communautaire et de droit national compare*, Bruylant Bruxelles 1997; BLANCHET, D.: *L'usage de la théorie de l'acte clair en droit communautaire: une hypothèse de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat français du fait de la fonction juridictionnelle?* *RTD eur.* 37 (2), avr.–juin 2001, na straně 397.

⁶³ Případ C-224/01 *Köbler v. Rakousko*, odstavce 32. Soud vysloveně odkazuje na chápání státu v mezinárodním právu.

⁶⁴ Tamtéž, odstavce 33–36.

⁶⁵ Tamtéž, odstavce 51 a 52.

⁶⁶ Tamtéž, odstavce 119 a 124.

⁶⁷ Tamtéž, odstavce 55. Srov. též obdobný výčet kritérií „dostatečně závažného porušení“ ve Spojených případech C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame (III)* [1996] *ECR I-1131*, odstavce 56.

ni dvůr by se při hledání výkladu „dostatečně závažného porušení“ mohl zajisté inspirovat v praxi členských států, jejichž právní řády znají odpovědnost moci soudní za porušení práva. Francouzské právo kupříkladu omezuje odpovědnost soudce na případy závažného porušení práva (*faute lourde*) a odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), a to především v otázkách práva procesního.⁶⁸

Generální advokát Léger šel ve svých Závěrech k případu *Köbler* dále nežli Soud. Řešení, které nabízel, spočívalo v odlišení „omluvitelných“ a „neomluvitelných“ pochybení při výkladu komunitárního práva národním soudem.⁶⁹ Při určení, zda se jedná o omluvitelné či neomluvitelné pochybení je nutno vzít v potaz jednak jasnost a srozumitelnost daného ustanovení a dále pak existenci či neexistenci předchozí judikatury Evropského soudního dvora v dané oblasti.⁷⁰ Dané řešení taktéž není ideální. Snaží se nicméně omezit, ve větší míře nežli Evropský soudní dvůr, značně vágní kategorii dostatečně závažného porušení.

Míra možné svévolie při zjišťování „dostatečně závažného porušení“ je zřejmá již ze samotného případu *Köbler*. Jak generální advokát Léger, tak Soud vycházeli při určení dostatečně závažného porušení z demonstrativního výčtu faktorů, který Soud poskytl v případě *Brasserie/Factortame III*.⁷¹ Nicméně pro generálního advokáta znamenala aplikace těchto podmínek zjištění, že Rakousko je odpovědné za škodu způsobenou panu Köblerovi.⁷² Evropský soudní dvůr však za aplikace stejných kritérií došel k závěru, že Rakousko odpovědné není.

Přímá příčinná souvislost mezi porušením povinnosti zavazující členský stát a škodou způsobenou jednotlivci tvoří třetí podmínku odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva. Otázka příčinné souvislosti se na první pohled nejví problematickou: soud členského státu vadně rozhodl a jednotlivci vznikla škoda. Avšak bylo to skutečně rozhodnutí soudu členského státu, které bylo původcem škody?

Je možno souhlasit s názorem, že určení odpovědného subjektu v rámci členského státu může být často obtížné.⁷³ Vezmeme příklad neimplementované směrnice v rámci členského státu: zákonodárce v rozporu

s komunitárním právem neimplementuje v určené lhůtě směrnici. Moc výkonná poruší práva jednotlivce zaručená mu komunitárním právem tím, že aplikuje národní právo, které je v rozporu s danou směrnici, na individuální případ. Moc soudní, zosobněná soudem posledního stupně, taktéž poruší komunitární právo a to dokonce dvojitě tím, že jednak aplikuje vnitrostátní právní předpis, který je v rozporu s komunitárním právem a navíc odmítne předložit danou otázku Evropskému soudnímu dvoru v rámci řízení o předběžné otázce. Která moc státu je v tomto případě odpovědná za porušení práv jednotlivce vyplývajících z komunitárního práva? Které z porušení je v přímé příčinné souvislosti se škodou způsobenou jednotlivci?⁷⁴

4.2.2. Právně-politické výhrady

Politicky a filozoficky motivovaných výhrad ke stanovení odpovědnosti členského státu za pochybení moci soudní je znatelně více, nežli výše uvedených výhrad technického rázu. Navíc je jasné, že otázka „*zdali vůbec*“ předchází úvahy na téma „*jak?*“ Na tomto místě se proto krátce zmíníme o některých těchto problémech, které rozhodnutí Köbler vyvolává. Bude se jednat o ochranu principu *rei iudicatae* a o nebezpečí nekonečného řetězení sporů a dále o některé praktické aspekty problému jak institucionálně zajistit, aby národní soudy rozhodovaly nezávisle o vlastní odpovědnosti. Velice zajímavá je též úvaha nad nebezpečnými paralelami mezi odpovědností členského státu za akty moci soudní a (ne)odpovědností Evropských společenství za selhání komunitárních soudů. Na závěr se krátce zamyslíme nad celkovým smyslem odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva a spekulacemi nad cílem, který jejím rozšiřováním Evropský soudní dvůr sleduje.

4.2.2.1. *Res iudicata* a řetězení sporů

Princip *rei iudicatae* neboli zásada nezměnitelnosti věci právoplatně rozhodnuté, je podroben neustálému vyvažování dvou konfliktních právních principů:

⁶⁸ Srov. článek 11 francouzského Zákona o reformě civilního procesu (*Loi relative à la réforme de la procédure civile*) z 5. června 1972, který stanoví, že odpovědnost státu za porušení práva mocí soudní „*n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice*“. Blíže viz BLANCHET, D.: L'usage de la théorie de l'acte clair en droit communautaire: une hypothèse de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat français du fait de la fonction juridictionnelle? RTD eur. 37 (2), avr.–juin 2001, na straně 397.

⁶⁹ Ve francouzském originále „*l'élément décisif tient au caractère excusable ou inexcusable de l'erreur de droit en cause*“ – Závěry generálního advokáta Légera v případě *Köbler*, odstavec 139.

⁷⁰ Tamtéž, odstavce 140 a 141.

⁷¹ Spojené případy C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame (III)* [1996] ECR I-1131, odstavec 56.

⁷² Závěry generálního advokáta Légera v případě *Köbler*, odstavec 170 a 174.

⁷³ Srov. ANAGNOSTARAS, G.: The Allocation of Responsibility in State Liability Actions for Breach of Community Law: a Modern Gordian Knot? [2001] 26 E.L.Rev. 139, na straně 142 a n.

⁷⁴ Podmínka přímé příčinné souvislosti nebyla Evropským soudním dvorem v případě *Köbler* vůbec diskutována, neboť Soud vyloučil odpovědnost na základě druhé podmínky a kauzální nexus tudíž nebylo nutné zkoumat. Otázkou se však zabýval generální advokát Léger ve svých Závěrech – srov. odstavce 149–152 a 157.

požadavku právní jistoty na straně jedné a principu spravedlnosti na straně druhé. Zjednodušeně lze říci, že v určitém okamžiku, kdy by délka řízení přesahovala únosnou mez, požadavek právní jistoty převáží nad spravedlností a určité rozhodnutí, ač možná nikoliv perfektní, se stává nezměnitelným.⁷⁵ Není zahájení druhého kola soudních sporů, tentokrát o odpovědnost členského státu za škodu, prolomením principu *rei iudicatae*? Z pohledu komunitárního práva nikoliv. Jestliže totiž postavíme daný rozpor do světla imaginárního případu nesprávné aplikace komunitárního práva národním soudem, pak z pohledu komunitárního práva proti sobě stojí požadavek právní jistoty rozhodnutí, které spočívá na nesprávné aplikaci komunitárního práva a požadavek účinné ochrany komunitárních práv jednotlivců a jednota výkladu komunitárního práva.

Je více nežli zjevné, jakou variantu by při aplikaci principů přednosti, plné účinnosti a jednoty výkladu komunitárního práva Evropský soudní dvůr zvolil. Nédávne Závěry generálního advokáta Légera v případě C-453/00 *Kühne*,⁷⁶ dotýkající se této problematiky, jsou více nežli výmluvné. V daném případě se nizozemský Hospodářský správní soud (*College van Beroep voor het bedrijfsleven*)⁷⁷ dotazuje Evropského soudního dvora, zda mají orgány členských států povinnost přezkumu a případné náhrady škody v případech rozhodnutí, která jsou v neshodě s pozdějšími rozsudky Soudu, tedy zda je možné se dovolávat principu *rei iudicatae* pro rozhodnutí vnitrostátních orgánů, která se pozdější judikaturou Soudu prokážou nesprávná.

Spor v případě *Kühne* spočíval v klasifikaci „*kuřecích stehien, na kterých zůstávají kousky masa zad*“ pro účely Jednotného exportního tarifu.⁷⁸ Holandské orgány klasifikovaly daný exportní artikl jinak nežli Evropský soudní dvůr v pozdějším rozhodnutí v obdobném případě⁷⁹ a odmítly poskytnout vývozní subvenci, na kterou by při správném určení měla společnost *Kühne* nárok. S odkazem na nové rozhodnutí Evropského soudního dvora se společnost *Kühne* domáhala vyplacení dlužné částky, byla však všemi holandskými or-

gány s poukazem na pravomocné rozhodnutí ve věci odmítnuta.

Názor zastupovaný generálním advokátem Légerem je zřejmý z jeho premis: rozhodnutí Evropského soudního dvora o předběžné otázce má charakter aktu deklaratorního, kdy dochází, z podstaty věci retroaktivně, k výkladu stávajícího komunitárního práva.⁸⁰ Tato rozhodnutí Evropského soudního dvora jsou přímo účinná a nadřazena právnímu řádu členského státu. Komunitární právo musí být orgány členských států aplikováno jednotně. Orgány členských států, především soudy, mají povinnost neaplikovat národní právo jakékoliv právní síly, které by odporovalo požadavku plné účinnosti komunitárního práva. Sečteno a podtrženo, národní podmínky procesního práva, které znemožňují přezkum věci pravomocně rozhodnuté, nemohou být za těchto okolností aplikovány a musí ustoupit stranou plné účinnosti komunitárního práva.⁸¹ Ač se jedná pouze o Závěry generálního advokáta, z dosavadní judikatury Soudu je zřejmé, že jeho argumentace by se neměla příliš rozcházet s rozhodnutím Soudu.⁸² Je tudíž zjevné, že otázka *rei iudicatae* se jeví naprosto odlišně z perspektivy vnitrostátního a z perspektivy komunitárního práva.

Princip *rei iudicatae* byl krátce diskutován i v případě *Köbler*.⁸³ Otázkou se podrobněji zabýval generální advokát Léger ve svých Závěrech.⁸⁴ Dle názoru Soudu a generálního advokáta se v případě odpovědnosti za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva o princip *rei iudicatae* vůbec nejedná. *Res iudicata* totiž má své místo pouze ve sporech s totožným předmětem, totožným zákonným podkladem a totožnými spornými stranami. Případná žaloba o náhradu škody však tyto kumulativní podmínky totožnosti nesplňuje. Nemá totiž totožný předmět. Novým předmětem sporu je náhrada škody, nikoliv již řešení předešlého sporu. Nemusí mít ani stejné strany, neboť žalovaným je vždy členský stát a pokud nebyl stranou v původním sporu, dochází ke změně sporných stran.

Daná argumentace je formálně-právně bezpochyby

⁷⁵ Přinejmenším pokud se týká řádných opravných prostředků. Nicméně i v případě mimořádných opravných prostředků (obnova řízení apod.) je běžná časová limitace, i když podstatně delší.

⁷⁶ Závěry ze 17. června 2003, případ C-453/00 *Kühne & Heinz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren*, zatím nepublikováno, přístupno na internetových stránkách Evropského soudního dvora.

⁷⁷ Daný soud je soudem prvního a posledního stupně v otázkách přezkumu rozhodnutí profesních a jiných samospráv.

⁷⁸ Viz shrnutí okolností případu v Závěrech generálního advokáta k případu C-453/00 *Kühne & Heinz*, odstavce 7–19.

⁷⁹ Jednalo se o případ C-151/93 *Voogd Vleesimport en-export* [1994] ECR I-4915.

⁸⁰ Výjimkou jsou případy, kdy Evropský soudní dvůr vzhledem k dopadu značného rozsahu svého rozhodnutí výslovně uvede, že daný výklad má být chápán pouze *pro futuro*, jak tomu bylo kupříkladu v případě 43/75 *Defrenne v. Sabena* [1976] ECR 455, odstavce 69–75.

⁸¹ Shrnutí argumentace generálního advokáta v případě C-453/00 *Kühne & Heinz*, odstavce 36–75.

⁸² Viz obdobnou otázku řešenou Evropským soudním dvorem v případě C-118/00 *Larsy* [2001] ECR I-5063, odstavec 52. Obecněji lze daný závěr též dovodit z klasické judikatury Soudu, vyžadující neaplikaci vnitrostátních předpisů, které znemožňují či ztěžují uplatnění komunitárních práv – viz případ 106/77 *Simmmenthal* [1978] ECR 629, odstavec 22, anebo případ C-213/89 *Factortame* [1990] ECR I-2433, odstavec 20.

⁸³ Případ C-224/01 *Köbler v. Rakousko*, odstavce 38 a 39.

⁸⁴ Závěry generálního advokáta Légera z 8. dubna 2003, případ C-224/01 *Köbler v. Rakousko*, odstavce 95–106.

správná, v případě Evropského soudního dvora však dost překvapivá. Evropský soudní dvůr, který vždy vyzývá národní soudce, aby hledali, jaký dopad má určitá právní norma ve skutečnosti, tedy aby zkoumali funkci a cíle určité normy, se spokojí se zjištěním, že formálně nejsou dány podmínky překážky *rei iudicatae*. Jak však celý systém bude fungovat v praxi?

V praxi se bude skutečně jednat o nový přezkum věci již jednou právoplatně rozhodnuté. Vezměme si příklad úspěšné žaloby na náhradu škody: První kolo soudních sporů v rámci členského státu je skončeno a rozhodnutí národního soudu posledního stupně nabylo právní moci. Nespokojený žalobce podá novou žalobu, tentokrát na náhradu škody. Podaří se mu přesvědčit národní soud, aby tuto otázku předložil v rámci řízení o předběžné otázce do Lucemburku. Evropský soudní dvůr konstatuje, že skutečně došlo k porušení komunitárního práva a jednotlivci vznikla škoda. Případ se vrací zpět před soudy členského státu, které jsou nyní vázány právním názorem Evropského soudního dvora a přiznají náhradu škody. Co se však stane s původním rozhodnutím, které je *de facto* rozhodnutím nezákonným? Nezákonnost rozhodnutí je zpravidla dostatečným důvodem pro obnovení řízení dle vnitrostátního práva. Z pohledu práva komunitárního je bilance ještě zdrcující: z principu přednosti komunitárního práva plyne, že rozhodnutí orgánů členského státu, které je v rozporu s komunitárním právem, naprosto žádné ochrany věci pravomocně rozhodnuté nepožívá.⁸⁵

Z těchto důvodů se argumentace Evropského soudního dvora o respektování principu *rei iudicatae* v případech odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci jeví jako značně nepřesvědčivá. Nahlížíme-li na věc z formálního hlediska, tedy akceptujeme-li argumentaci Soudu, pak se můžeme nechat ukolébat tvrzením, že není dána totožnost sporu a princip *rei iudicatae* tak zůstává zachován. Nicméně z funkčního hlediska z tohoto principu zbyla jen fasáda.

Nebezpečí nekonečného řetězení sporů o náhradu škody není třeba dlouze rozebírat. Je více nežli zjevné, že nespokojení žalobci⁸⁶ budou možnosti nového přezkumu věci v rámci žaloby o náhradu škody využívat a zneužívat. Zde je také jádro výše zmíněné úvahy, že když už se Evropský soudní dvůr rozhodl odpovědnost členského státu za akty moci soudní připustit, bude muset do budoucna podmínky této odpovědnosti zpřesnit a zúžit. Jinak bychom se mohli také dočkat žalob na odpovědnost členského státu pro porušení komunitárního práva akty moci soudní z důvodu nesprávného rozhodnutí soudu členského státu v rámci žaloby na odpovědnost členského státu pro poruše-

ní komunitárního práva akty moci soudní, kterou bylo rozhodnuto o odmítnutí žaloby na odpovědnost členského státu pro porušení komunitárního práva akty moci soudní.

4.2.2.2. Institucionální otázky

Spíše praktická otázka vyvstává v souvislosti s tím, kdo by měl vlastně odpovědnost státu za akty moci soudní vyřknout. Bylo-li by zahájeno řízení o odpovědnosti státu za vadný rozsudek soudu posledního stupně, což může být často nejvyšší soud dané jurisdikce, pak budou nižší soudy, u kterých by žaloba na odpovědnost státu začínala, povinny vyjádřit se k případnému pochybení svého nadřízeného soudu. Těžko lze od nižších soudů očekávat, že se postaví proti právnímu názoru soudu vyššího stupně. Ve státech s precedenčním právem tak učinit nemohou a jinde si to velice dobře rozmyslí. Jestliže by se navíc jedna ze stran odvolala a případ by sledoval normální instancní postup, pak se dříve či později může dostat k projednání ke stejnému soudu, který (chybně) rozhodl v prvním případě.

Tento problém by však nemusel nastat v právních systémech, které mají více větví moci soudní, jako jsou například státy s duální výstavbou moci soudní (Francie, Belgie, Řecko či Finsko). Francouzská dělba moci soudní na soudy obecné (*jurisdiction juridictionnelle*) a soudy správní (*jurisdiction administrative*) znamená, že o žalobách na odpovědnost státu rozhodují soudy správní. K obdobnému oddělení přezkumu by došlo přirozeně taktéž ve státech, které mají více specializovaných odvětví moci soudní (Německo, Rakousko), kde by o obdobných nárocích rozhodovaly taktéž soudy správní (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*). Nicméně problém by nebyl řešen v případech, kdy by původcem primárního pochybení při výkladu komunitárního práva byl nejvyšší soud správní.

Oba výše zmiňované problémy jsou závažné, nejsou však neřešitelné. V rámci soudní soustavy každého členského státu se mezi vyššími a nižšími soudy často odehrává více soudní politiky, nežli je na první pohled patrné. Zajisté nelze očekávat nějakou revoluci ze strany nižších soudů, avšak stává se, že soudy nižšího stupně mají odlišný názor na výklad komunitárního práva nežli soudy vyššího stupně. Například anglický *High Court* se neziídka rozchází s názorem Odvolacího soudu (*Court of Appeal*) popřípadě Sněmovny lordů.⁸⁷ Soudy nižšího stupně se zdají lépe vnímat „vztah spolupráce“, který obhajuje Evropský soudní dvůr, nežli soudy nejvyšší, které vidí v Evropském soudním dvoru spíše konkurenta nežli partnera. Proto třeba dochází k situacím, markantním zvláště v případě Němec-

⁸⁵ Srov. výše citovaný případ C-453/00 *Kühne & Heinz*, pozn. č. 81.

⁸⁶ Především právnické osoby s dostatečným finančním zázemím.

⁸⁷ Srov. například *The Queen v. London Boroughs Transport Committee ex parte Freight Transport Association* [1992] 1 CMLR 5, *Optident Limited and Another v. Secretary of State for Trade and Industry* [2001] UKHL 32.

ka, kdy nižší soud nesouhlasí s názorem soudu vyššího a předloží předběžnou otázku na stejné téma Evropskému soudnímu dvoru sám.⁸⁸

Evropský soudní dvůr se k institucionálnímu zajištění odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci z pochopitelných důvodů nevyjádřil. Odkázal v této souvislosti na procesní autonomii členských států.⁸⁹ Členské státy Evropské Unie mají, dle ustáleného výkladu článku 10 SES,⁹⁰ povinnost zajistit plnou a efektivní soudní ochranu komunitárních práv jednotlivců. Je-li toho zapotřebí, mají povinnost uzpůsobit odpovídajícím způsobem svůj vnitrostátní právní řád, aby dostály svým závazkům ze Smlouvy. Členským státům nic nebrání, aby pro respektování obou těchto principů zřídily zvláštní orgány či vyčlenily zvláštní senáty v rámci stávající soudní struktury, které by se zabývaly případy svévolného odmítnutí řízení o předběžné otázce v rámci řízení o odpovědnosti státu.

Velice zajímavý, avšak politicky naprosto neprůchodný návrh, zmiňuje v této souvislosti v rámci obiter generální advokát Léger ve svých Závěrech: „*Za účelem rozptýlení jakýchkoliv pochybností týkající se nestrannosti, národní soud by se mohl rozhodnout předložit v této souvislosti předběžnou otázku a tak svěřit Evropskému soudnímu dvoru odpovědnost přezkumu, zda a do jaké míry daný nejvyšší soud porušil komunitární právo.*“⁹¹ Daný návrh je velice zajímavý a neprůchodný proto, protože se jedná *de facto* o návrh odvolacího řízení, kdy by o finálních rozhodnutích nejvyšších soudů členských států mohl, nepřímo skrze odpovědnost členského státu za škodu, rozhodovat Evropský soudní dvůr.⁹²

4.2.2.3. Nebezpečné paralely neodpovědnosti aneb „Nedělej to, co dělám já, ale dělej to, co ti říkám.“

„...podmínky, za kterých je dána odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva se nemohou, při absenci zvláštního ospravedlnění, lišit od podmínek, kterými se řídí odpovědnost Evropských společenství v obdobných případech.“⁹³

Soud tímto výrokem z případu *Brasserie/Factor-tame III* potvrzuje snahu o sjednocení podmínek odpovědnosti za škodu způsobenou členskými státy a Evropskými společenstvími. Naznačený vývoj by však znamenal, při sjednocení podmínek odpovědnosti pro Společenství a členské státy, že jakákoliv změna v rozsahu odpovědnosti členských států bude aplikovatelná i na Společenství. Jinými slovy, jestliže Evropský soudní dvůr rozhodl, že soudy členských států budou napříště odpovědné za porušení komunitárního práva, stane se sám Evropský soudní dvůr (a Soud prvního stupně) odpovědným za případné porušení komunitárního práva.

Co se může na první pohled zdát jako absurdní závěr, již vstoupilo do rozhodovací praxe Evropského soudního dvora. Možnost odpovědnosti Soudu prvního stupně podle článku 288 SES⁹⁴ byla diskutována generálními advokáty⁹⁵ v souvislosti s neúměrnou délkou řízení před Soudem prvního stupně a z toho plynoucího porušení práva na spravedlivý proces. Generální advokát Léger vysloveně potvrdil, že obdobný případ by mohl založit odpovědnost Soudu prvního stupně a použití článku 288 SES by bylo přípustné. Soud sám

⁸⁸ Čerstvým příkladem je nechvalně známý spor o „eurobanány“, který vzbudil v Německu značný rozruch. Německý Spolkový finanční dvůr (*Bundesfinanzhof*) odmítl předložit otázku výkladu směrnice o jednotném trhu s banány do Lucemburku. Nicméně v následném řízení se Finanční soud v Hamburku (*Finanzgericht Hamburg*), který rozhodoval v původním řízení a který měl aplikovat názor Spolkového finančního dvora v rozporu s komunitárním právem, rozhodl nenásledovat právní názor Spolkového finančního dvora a předložil danou otázku Evropskému soudnímu dvoru sám. Srov. případ C-364/95 *T. Port GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [1998] ECR I-1023. Obdobně viz případ 107/76 *Hoffmann-La Roche v. Centrafarm* [1977] ECR 957 či případ 166/73 *Rheinhöfen v. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide* [1974] ECR 33. Obdobný postup umožňuje nižším soudům členských států obcházet své nadřízené soudy přes Lucemburk, což některé s potěšením činí.

⁸⁹ Příklad C-224/01 *Köbler v. Rakousko*, odstavce 46 a 47.

⁹⁰ Povinnost loajální a upřímné spolupráce – srov. např. případ 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen* [1987] ECR 3969, na straně 3986, odstavec 12 nebo případ 33/76 *Rewe v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989, odstavec 26. Pokud se týká stejné povinnosti aplikované na činnost soudní, viz případ 14/83 *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891, odstavec 26.

⁹¹ In: Závěry generálního advokáta Légera v případě C-224/01 *Köbler v. Rakousko*, odstavec 111.

⁹² Odvážnosti dané myšlenky si je dobře vědom i sám generální advokát, když v následující částech svých Závěrů relativizuje danou myšlenku (odstavec 112) a následně vyzdvihuje princip procedurální autonomie členských států (odstavce 159–164).

⁹³ Spojené případy C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland a The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame (III)* [1996] ECR I-1131, odstavec 42. Soud opakoval obdobný názor častěji, viz například případ C-352/98 *P Bergaderm a Goupil v. Komise* [2000] ECR I-5291, odstavec 39–47.

⁹⁴ Článek 288 SES, odstavec 2: „V případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Společenství v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jeho orgány nebo jeho zaměstnanci při výkonu jejich funkcí.“

⁹⁵ Závěry generálního advokáta Légera v případě C-185/95P *Baustahlwerke GmbH v. Komise* [1998] ECR I-8417, na str. 8437, odstavce 63–76, nově též ve spojených případech C-238/99, C-244/99 P, C-245/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P *Limburgse Vinyl Maatschappij a jini v. Komise* [2002] ECR I-8375, odstavce 229–235 a především Závěry generálního advokáta Mischa z 25. října 2001 v případě C-244/99 P, odstavec 58 a n.

se však k dané otázce, je možno říci že z pochopitelných důvodů, nevyslovil.⁹⁶

Znamená to tedy, že by i komunitární soudy mohly být odpovědné za porušení komunitárního práva a to za stejných podmínek, jako soudy členských států? Aplikací základů klasické formální logiky bychom došli k závěru, že ano. Odpověď navrhovaná generálním advokátem Légerem je však odlišná:

„V současném stadiu vývoje komunitárního práva nemůže být Společenství voláno k odpovědnosti pro rozhodnutí Evropského soudního dvora, neboť Evropský soudní dvůr je nejvyšším soudem v právním řádu Společenství.“⁹⁷

Ten, kdo rozhoduje v poslední instanci nemusí být (a zpravidla také není) neomylný. Ve skutečnosti se však neomylným stává, právě proto že rozhoduje v poslední instanci. Je tudíž nutné se smířit se skutečností, že v jakémkoliv právním řízení jednou dojdeme k poslední instanci. Nicméně výstavba argumentace generálního advokáta Légera je ztěžlivě akceptovatelná. Navrhuje totiž Evropskému soudnímu dvoru vyžadovat od národních soudů posledního stupně aby rozhodovaly, v rámci řízení o odpovědnosti za škodu, o škodě, kterou samy způsobily. Tudíž národní soud posledního stupně, který rozhodl v prvním kole řízení vadně, bude v druhém kole v rámci řízení o náhradu škody rozhodovat o odpovědnosti za své vlastní pochybení opět jako nejvyšší soud. Při absenci odvolání k vyšší instanci je tudíž nejvyšší vnitrostátní soud v obdobném postavení jako Evropský soudní dvůr a logicky vzato by, dle argumentace generálního advokáta Légera, neměl být odpovědný, protože je soudem nejvyšším.⁹⁸

Tento bod je proto jedním ze slabých míst případné odpovědnosti členského státu za akty moci soudní a jistě vzbudí množství kritiky. Jednoduše řečeno, pokud má být odpovědnost Evropských společenství stejná jako odpovědnost členských států, pak to samé

musí platit i pro akty moci soudní. Logicky vzato by tudíž měly být odpovědné buď všechny komunitární soudy, nebo žádné.

4.2.2.4. Náhrady a záplaty

Co je smyslem žaloby na náhradu škody způsobené jednotlivci porušením komunitárního práva? Odpověď Evropského soudního dvora by nejspíše zněla „účinná právní ochrana jednotlivce“ před přehmaty orgánů členského státu. Je skutečně účinná ochrana práv jednotlivce smyslem veškeré činnosti Evropského soudního dvora? Na základě kupříkladu rozhodnutí Evropského soudního dvora v případě *UPA* z července minulého roku by se o tom dalo úspěšně pochybovat.⁹⁹ Stanovení odpovědnosti členského státu za akty moci soudní je pro Evropský soudní dvůr lákavé z jiného důvodu: zavádí se tím totiž možnost přezkumu finálních rozhodnutí národních soudů posledního stupně, tedy jakési nepřímé odvolání.

Toto nepřímé odvolání může fungovat způsobem popsaným výše v souvislosti s principem *rei iudicatae*. Vyvstane-li před národními soudy otázka náhrady škody z důvodu porušení komunitárního práva soudem členského státu, většinová reakce bude předložit danou otázku na posouzení do Lucemburku. To ostatně také byla cesta, kterou navrhoval generální advokát Léger.¹⁰⁰ Evropský soudní dvůr tak bude moci nepřímou přezkoumávat rozhodnutí národních soudů posledního stupně. Národní soudy, které by se domnívaly, že prostě nebudou předkládat předběžné otázky do Lucemburku by mohly být nemile překvapeny. Jak popsáno výše v souvislosti s případem *Komise v. Itálie*, obdobné systematické porušování komunitárního práva bude zřejmě moci být napříště sankcionováno Komisí.

Problémy, které je možno identifikovat v souži-

⁹⁶ I když je zajímavé konstatovat, že dle názorů generálního advokáta Légera jiná pravidla platí v této otázce pro Soud prvního stupně a Evropský soudní dvůr – srov. poznámku generálního advokáta Légera v jeho závěrech k případu C-224/01 *Köbler v. Rakousko*, odstavec 94, kde se objevuje s ohledem na případnou odpovědnost Evropského soudního dvora zajímavá poznámka, že „Z předpisů upravujících odpovědnost členského státu za škodu a odpovědnost Společenství nemůžeme nicméně dovodit, že by se musely vyvíjet naprosto analogicky“.

⁹⁷ In: Závěry generálního advokáta Légera v případě C-224/01 *Köbler v. Rakousko*, odstavec 94.

⁹⁸ Jistě je v této souvislosti možné namítnout, že národní soudy posledního stupně nejvyššími soudy nejsou, pokud rozhodují v oblasti komunitárního práva, neboť tam by měly za určitých okolností povinnost předložit předběžnou otázku. Nicméně s minimální špetkou právního realismu musíme dojít k závěru, že rozhodne-li se soud posledního stupně (s výjimkou Německa a Rakouska) předběžnou otázku nepředložit, nic jej nepřinutí.

⁹⁹ Rozhodnutí Evropského soudního dvora z 25. července 2002, případ C-50/00 P – *Unión de Pequeños Agricultores v Rada Evropské unie*, zatím nepublikováno. Případ se týkal otázky aktivní legitimace neprivilegovaných žalobců v řízení o přezkumu právnosti komunitárních aktů dle článku 230 odstavce 4 SES. Generální advokát Jacobs ve svých Závěrech z 21. března 2002 navrhl Evropskému soudnímu dvoru znovu zvážít velice striktní výklad otázky, kdo je „osobně a bezprostředně dotčen“ komunitárním aktem. Předtím, nežli se Evropský soudní dvůr stihl k dané věci vyjádřit, Jacobsovy Závěry nalezly ohlas u Soudu prvního stupně, který je následoval v jiném případě týkajícím se taktéž otázky žalobní legitimace (případ T-177/01 rozsudek Soudu prvního stupně z 3. května 2002, *Jégo-Quéré & Cie SA v Komise Evropských společenství* (zatím nepublikováno) a jedním rozsudkem smetl bezmála 40 let judikatury Soudu k této problematice. Evropský soudní dvůr však odmítl následovat Závěry svého generálního advokáta, které byly z větší části postaveny právě na požadavku účinné ochrany práv jednotlivců, a v rozsudku z 25. července 2002 potvrdil svůj dosavadní přístup.

¹⁰⁰ Cit. výše, pozn. č. 91. Velice zajímavá je otázka, zda se v případě krátké glosy generálního advokáta nejednalo o jakési „diplomatické překnutí (tedy spíše přepsání)“, tedy o něco, co by si Evropský soudní dvůr přál komunikovat jako nabídku soudům členských států, ale pro její politickou citlivost ji nelze začlenit do rozsudku samého. Daný postup by jistě nebyl bez zajímavosti pro nižší soudy členských států, kterým tak umožní obcházet jejich nadřízené soudy.

tí komunitárních a národních soudů, by se daly nazvat problémy přerodu. Domníváme se, že Evropská unie v dlouhodobé perspektivě směřuje k federativnímu uspořádání. Federativní uspořádání už probleskuje v některých oblastech činnosti Evropské unie. Ne všechny oblasti se však vyvíjejí symetricky. Komunitární soudnictví patří v tomto ohledu do tábora opozdílů. Po padesát let zůstávalo bez výraznějších změn a jeho současná podoba již do značné míry neodpovídá potřebám Evropské unie. Nároky, které jsou na Evropský soudní dvůr kladeny, jsou *de facto* nároky, které jsou kladeny na nejvyšší soud federace. Soud k jejich řešení nemá pravomoc. Hledá proto jiná řešení v rámci stávajícího systému. Jedním z těchto přechodných řešení je odpovědnost členského státu za porušení komunitárního práva. Rozvíjením tohoto principu Soud doplňuje nemožnost odvolání od soudů členských států k soudům komunitárním a možnost řešení dané otázky přímo.

Zůstává otázkou, kolik je obdobné řešení správné. Problém není v odvolání od národních soudů posledního stupně k Evropskému soudnímu dvoru. Obdobné řešení je správné a do budoucna také směr, kterým se komunitární soudnictví bude muset vydat. Problémem je to, jak se této změny snaží Evropský soudní dvůr dobrat. Domníváme se, že suplování nemožnosti odvolání odpovědností za škodu není šťastným řešením. Na druhou stranu je obtížné vinit Evropský soudní dvůr z toho, že se snaží zachovat jednotu a integritu systému i při minimální spolupráci ze strany členských států. Je to konec konců jeho úlohou.

5. IMPLIKACE PRO ČESKOU REPUBLIKU A ROZŠÍŘENÍ EVROPSKÉ UNIE

Po drobném právně-filosofickém exkurzu je načase vrátit se k úvodní myšlence tohoto článku.

Jaké důsledky má vše výše uvedené pro Českou republiku a české soudy? V komunitárním právu dochází k podstatné proměně postavení národních soudců. Přístup soudců ke komunitárnímu právu již nebude jakási blahosklonná tolerance, tedy stav, kdy k aplikaci komunitárního práva dojde, jestliže má soudce dobrou náladu a strany to navrhnou. Národní soudy budou napříště odpovědné za aplikaci komunitárního práva ve svých rozhodnutích.

České soudy by se tedy bezprostředně po své proměně v soudy komunitární mohly ocitnout pod dvojnásobným tlakem. Ze strany Evropské unie by to byla Komise, která monitoruje aplikaci komunitárního práva členskými státy. Při systematickém a opakovaném porušování komunitárního práva českými soudy by mohlo dojít k zahájení řízení o porušení Smlouvy dle článku 226 SES proti České republice.

Daleko podstatnější dopad by však mohl mít případ *Köbler*. Rozhodnutím v tomto případě dává Evropský soudní dvůr jednotlivcům (tedy fyzickým a právnickým osobám) do ruky velice účinný nástroj. Zkušenosti současných členských států ukazují, že jednotlivci¹⁰¹ se naučí s komunitárním právem pracovat podstatně rychleji nežli státní správa a soudy. Jednotlivci mají navíc, z pochopitelných důvodů, eminentní zájem na případné náhradě škody. Členský stát proto nemá možnost politických kompromisů a určitého manévrovacího prostoru jako v případě řízení dle článku 226 SES a vyjednávání s Komisí.

V této souvislosti nelze odolat pokušení zamyslet se nad načasováním případů *Köbler*, *Komise v. Itálie* a konečně i případu *Kühne & Heinz*. Závěry ve všech případech přicházejí přibližně rok před rozšířením Evropské unie. Předmětem všech případů je dohled nad národními soudy a případné sankcionování nesprávné aplikace komunitárního práva. Těmito případy Evropský soudní dvůr uzavírá prostor, kterým dosud mohla porušení komunitárního práva uniknout odpovědnosti. Jedná se o přípravu Evropského soudního dvora na rozšíření?

Jaká jsou východiska pro obdobné tvrzení? Rozšířením o deset nových členských států přibude do Evropské unie několik set nových soudů a tisíce nových soudců. Soudců z větší části neznalých komunitárního práva. Je otázkou, jaký bude přístup „nováčků“ k řízení o předběžné otázce a komunikace s Evropským soudním dvorem. V případě, že by národní soudy nových členských států porušovaly komunitární právo, doposud nebyl prostředek, jak je sankcionovat. Nicméně i v případě, že by nové soudy byly velice „proevropské“ a předkládaly předběžné otázky jak na běžícím páse, Soud nebude mít kapacitu je vyřizovat. Soud totiž již v současné době není schopen vyřizovat předběžné otázky dříve nežli za dva roky.¹⁰² Reforma komunitárního soudnictví je v nedohlednu. Soud proto nebude schopen zvládnout větší nápad předběžných otázek.¹⁰³ Přitom je třeba zachovat jednotu komuni-

¹⁰¹ Především podnikatelé, vybaveni dobře zaplacenými právními službami. Nejedná se o žádný převratný objev – soukromý sektor je vždy o krok napřed před veřejnou sférou.

¹⁰² Dle oficiální statistiky Evropského soudního dvora byla v roce 2002 průměrná délka řízení o předběžné otázce 24,1 měsíce. Srov. oficiální statistiku Evropského soudního dvora za rok 2002 – „Statistics Concerning the Judicial Activity of the Court of Justice“, str. 10, tabulka 8. Dokument je přístupný na <http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/rapport/stat/st01cr.pdf> (1. 10. 2003).

¹⁰³ Přesunutí pravomoci projednávat některé druhy předběžných otázek na Soud prvního stupně Smlouvou z Nice nic neřeší. Dochází pouze k přesunutí problému od jedné instance k druhé.

¹⁰⁴ Může však také dojít k situaci, kdy nové členské státy budou velice „prokomunitární“ a zaplaví Evropský soudní dvůr (Soud prvního stupně) značným množstvím předběžných otázek, které se budou týkat odpovědnosti členských států. Při obdobném scénáři si tedy Soud současným rozhodnutím značně přidělal práci.

tárního práva. V takovém okamžiku dává smysl¹⁰⁴ přesunout iniciativu při vynucování komunitárního práva na Komisi a především jednotlivce. Jednotlivci totiž budou vymáhat případnou náhradu škody před národními soudy. Evropský soudní dvůr bude mít možnost se v obtížných jednotlivých případech vyjádřit v rámci předběžné otázky. Bude-li docházet k systematickému porušování komunitárního práva, kupříkladu odmítáním náhrady škody jednotlivcům a zároveň odmítáním předběžné otázky, Komise může dle 226 SES zjednat nápravu. Tímto vývojem může dojít k pokrytí celého prostoru, tedy činností všech tří mocí ve státě a jednotlivých i systematických porušení.

Je sporné, nakolik by obdobný systém fungoval v praxi. Je otázkou, zda daný systém vůbec v praxi fungovat má, anebo zda se jedná pouze o demonstrativní ukázkou určenou soudům budoucích členských států, že by tomu tak být mohlo. Domníváme se, že celý výše popsaný proces je spíše nežli novým systémem odpovědnosti varováním novým „komunitárním“ soudům: „*Takhle by to mohlo vypadat, ale ani vy, ani my to tak přece nechceme.*“

Cílem není rozvíjet katastrofické scénáře, ve kterých by mohla Česká republika být vystavena dvojité palbě – z jedné strany Komise, z druhé jednotlivci. Není důvod se domnívat, že budoucí aplikace komunitárního práva českými soudci bude znatelně horší či znatelně lepší než činnost jejich kolegů v ostatních devíti kandidátských zemích. Je však vhodné si uvědomit, že v otázce plné účinnosti a aplikace komunitárního práva českými soudy neexistují žádná přechodná ustanovení.¹⁰⁵ Jinak řečeno, české soudy budou povinny, od samého dne přistoupení České republiky aplikovat veškeré komunitární právo.¹⁰⁶

Chyby a přehmaty při aplikaci více méně neznámé-

ho právního řádu přirozeně nastávat budou. Je možné se též domnívat, že vzhledem ke komplexnosti a množství komunitárních předpisů se tak bude stávat, v porovnání s kupříkladu Evropskou úmluvou o lidských právech, častěji. Když byla v roce 2000 Česká republika poprvé Evropským soudem pro lidská práva odsouzena¹⁰⁷ k vyplacení „*spravedlivého zadostiučinění*“, reakce nebyly zrovna pozitivní. Odsuzující rozsudky před Evropským soudem pro lidská práva se nám od té doby radostně množí.¹⁰⁸ Hlavním problémem se zdá být délka soudního řízení, především v restitučních sporech.¹⁰⁹

Případná odpovědnost České republiky za porušení komunitárního práva bude probíhat značně odlišně od činnosti Evropského soudu pro lidská práva. V případech jednotlivých porušení ji totiž budou vyslovovat samotné české soudy. Může proto dojít k situacím, kdy bude český soud stanovovat náhradu škody za vlastní předešlé pochybení. Případné řízení dle článku 226 SES by se pak mohlo zabývat strukturálními problémy české justice před Evropským soudním dvorem.

Nicméně jednu paralelu se současným řízením před Evropským soudem pro lidská práva učinit lze. Přistoupení k Evropské unii, stejně tak jako předtím podpis Evropské úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod, nejsou samospásné. Oba systémy pouze v rámci kontroly dodržování převzatých závazků poukážou na nedostatky. Reformu české justice však za českého zákonodárce a justici samotnou nikdo neudělá.¹¹⁰ Navíc je jistě vhodné, učinit tak předem, nežli následně platit náhrady škod jednotlivcům a případné pokuty Evropské unii. Poučení, které plyne z výše uvedeného, je velice jednoduché: Prevence je lepší nežli následná (a nákladná) léčba.¹¹¹

¹⁰⁵ Dá se mluvit pouze o řádně vyjednaných přechodných ustanovení v oblasti hmotně-právních ustanoveních *acquis communautaire*, která jsou obsažena v přílohách ke Smlouvě o přistoupení. Pro milovníky delších textů, smlouva je přístupná na: http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003/index.htm (30. 7. 2003).

¹⁰⁶ Srov. výše popsané skutkové okolnosti případu *Köbler v. Rakousko*. Rakousko může být odpovědné za škodu způsobenou jednotlivci nesprávnou aplikací komunitárního práva v roce 1996, tedy rok po přistoupení Rakouska k EU, kdy se dalo ztěžít očekávat zkušenost a praxe rakouských orgánů ve věcech komunitárního práva.

¹⁰⁷ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva z 3. března 1999 v případě *Křmář a ostatní v. Česká republika* (žaloba č. 35376/97).

¹⁰⁸ Srov. rozhodnutí z 12. listopadu 2002 v případě *Zvolský a Zvolská v. ČR* (žaloba č. 46129/99), rozhodnutí z 12. listopadu 2002 v případě *Beneš a ostatní v. ČR* (žaloba č. 47273/99), rozhodnutí z 7. ledna 2003 v případě *Boránková v. ČR* (žaloba č. 41486/98) či rozhodnutí z 22. července 2003 v případě *Schmidtová v. ČR* (žaloba č. 485668/99).

¹⁰⁹ Viz. též případy, kde k odsuzujícím rozsudkům sice nedošlo, ale některé závěry ESLP nebylo pro ČR právě lichořivé – rozhodnutí z 9. listopadu 1999 v případě *Špaček v. ČR* (žaloba č. 26449/95), rozhodnutí z 4. prosince 2001 v případě *Havelka v. ČR* (žaloba č. 76343/01), rozhodnutí z 8. ledna 2002 v případě *Mařík v. ČR* (žaloba č. 56519/00), rozhodnutí z 26. února 2002 v případě *Hradecký v. ČR* (žaloba č. 76802/01), rozhodnutí z 4. června 2002 v případě *Bečvář a Bečvářová v. ČR* (žaloba č. 58358/00) či rozhodnutí z 15. října 2002 v případě *Radimská v. ČR* (žaloba č. 59218/00).

¹¹⁰ Vzorovým antipříkladem je zde Itálie. Ač byla jedním ze zakládajících členů Evropského hospodářského společenství, nyní je potenciálním spoluzakladatelem odpovědnosti státu pro porušení Smlouvy dle článku 226 SES akty moci soudní.

¹¹¹ Z tohoto pohledu se může zdát trochu problematický náleží Ústavního soudu z 18. června 2002, publikovaný ve Sbírce zákonů pod 349/2002, který směl, mimo jiné, povinné doškolování soudců. Autor na rozdíl od Ústavního soudu nesdílí bezbřehý optimismus v autodisciplínu a samostudium soudců, kteří se budou překotně a samostatně vzdělávat v otázkách komunitárního práva. Je také ztěžít pochopitelné, nakolik může povinnost návštěvy odborného školení podkopat nezávislost soudce. Ostatně soudcovská nezávislost je velice zajímavý a pružný princip ústavního práva, především pokud se jedná o třinácté a čtrnácté platy soudců – Srov. náleží Ústavního soudu z 11. června 2003, *Pl. ÚS 11/02*. Poznámka na okraj pro čtenáře, kteří nepoužívají Gregoriánský kalendář: Rok má 12 měsíců.

6. ZÁVĚRY

Cílem tohoto článku bylo upozornit na skutečnost, že v komunitárním právu dochází k zásadním proměnám v postavení národních soudů. Na základě případu *Köbler v. Rakousko* a případně též případů *Komise v. Itálie* a *Kühne & Heinz* budou soudy členských států moci být napříště volány k odpovědnosti za svá pochybení při aplikaci komunitárního práva. České soudy by tak bezprostředně po své přeměně v soudy komunitární mohly být vystaveny dvojí kontrole správnosti aplikace komunitárního práva ve své rozhodovací čin-

nosti. V jednotlivých případech by to byli jednotlivci s případnými nároky na náhradu škody v rámci odpovědnosti členského státu. Na systematické a opakované porušování komunitárního práva českými soudy by mohla reagovat Komise zahájením řízení o porušení Smlouvy. Domníváme se proto, že je načase opustit mýty o bezpečném závětří a omezeném dopadu přistoupení České republiky k Evropské unii na každodenní práci českých soudů. Evropská unie totiž přestává být pro národní soudce neznalé komunitárního práva bezpečným místem.