

# Soudnictví v Evropské unii mezi hierarchií a dialogem

JIŘÍ ZEMÁNEK

## The EU System of Justice between Hierarchy and Dialog

**Abstract:** After the accession to the European Union, the Czech courts have to meet requirements of the uniform enforcement of Community law. They should adopt methods of interpretation and procedures of application of law practiced within the European system of justice. Such an adoption may be facilitated by the case law of the European Court of Justice.

The ECJ case law attempts to release the tension between the centralised law-making in the EC institutions and the decentralised way of application of the Community law on the national level. The author analyses prerequisites and effects of the preliminary ruling procedure, providing national courts with binding judgements on interpretation of Community law provision or on its validity. Further, conditions of institution and enforcement of state liability for the damage caused by a violation of Community law obligations are reviewed. The analysis leads to a consideration on reflections of these Community instruments in the Czech legal system and practice.

**Key words:** European Court of Justice, judicature, application of the Community law, preliminary ruling procedure, state liability, national courts.

## PROBLÉM DVOJÍ LOAJALITY NÁRODNÍHO SOUDCE

Evropská unie je budována jako „sjednocená v mnohosti“ (srov. *preambule Návrhu Smlouvy o Ústavě Evropské unie, 2003*). Nejde pouze o inovaci politického hesla „utváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“ (*preambule Smlouvy o založení Evropského společenství*, dále jen SES, popřípadě Smlouva), které je zároveň i dosud nevyčerpaným programovým postulátem. Slouží totiž jako kritérium pro výklad nejednoznačně stanovených kompetencí orgánů v oblastech jednotlivých politik Společenství a obecných zásad komunitárního práva či k překonávání krizových situací, k nimž v průběhu integračního procesu občas dochází. Mezi jednotou práva, harmonizovaného v rámci společných politik, a postupem členských států při jeho implementaci, který reflektuje rozmanitost národních identit, neleží nepřekonatelný rozpor. Pragmatismus politických myslitelů, kteří se kdysi podíleli na vzniku Evropských společenství, je stále živým mementem respektu k potřebě obnovování rovnováhy mezi úrovní Společenství a národní úrovní, na němž celý projekt stojí.

Projevem této rovnováhy je specifické ústavní soužití mezi Společenstvím a členskými státy,<sup>1</sup> které není pouhou vstřícností, ale důsledkem mezinárodně smluvního základu Společenství. Zatímco poměrům ve standardní federaci státního typu odpovídá při neslučitelnosti zákona celku se zákonem jeho součástí vyloučení *platnosti* jednoho, zpravidla subordinálně nižšího předpisu ve smyslu jeho *derogace*, založené na argumentu nedostatku legislativní pravomoci k vydání zrušeného předpisu (jehož vydání tak bylo jednáním *ultra vires*), v podmínkách Společenství jako svébytného útvaru je podobný konflikt řešen pouze v rovině *účinnosti* práva a vede k *přednosti* komunitárního předpisu, aniž by tím byla dotčena sama platnost národního předpisu; jeho případné další použití se pak omezuje na čistě vnitrostátní vztahy, popřípadě na ostatní vztahy s vnějším prvkem (tj. vůči subjektům stojícím mimo Unii). Jedná se tedy o *hierarchii* právní síly ve smyslu vertikální priority při *aplikaci* práva. V rozporu s tím není ani tzv. euronovela Ústavy České republiky (ústavní

zákon č. 395/2001 Sb.), která vychází z toho, že vnitrostátní účinky komunitárního práva v členských státech stanoví toto právo samo (respektive judikatura Soudního dvora, vycházející ze Smlouvy), aniž je třeba je zde deklarovat. Tyto účinky jsou uvozeny speciální procedurou ratifikace Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii (EU) podle článku 10a odstavce 2, která zahrnuje vnitrostátní recepci Smlouvy (primárního komunitárního práva) jako základu pro účinky z ní odvozených právních aktů orgánů Společenství (sekundární komunitární právo), (Malenovský, 2003, s. 846).

V procesní rovině je výrazem tohoto ústavního soužití zásada svěřením aplikace a vynuocování jednotného práva Společenství soudům (popřípadě správním orgánům) členských států. Soudní dvůr ES (dále jen Soudní dvůr) není ve vztahu k národním soudům ani odvolací instancí (s kasační nebo apelační pravomocí), ani nevytváří na národní úrovni své dekoncentrované orgány, jejichž prostřednictvím by zajišťoval prosazení jednoty komunitárního práva. Avšak soudy členských států musejí při svém samostatném rozhodování dbát výkladových stanovisek Soudního dvora, obsažených v jeho rozsudcích, zejména pokud tvoří tzv. ustálenou judikaturu (*stare decisis*), která má obecně závazný význam pro sjednocení aplikační praxe, včetně obsahu používané právní terminologie. Z perspektivy soudní soustavy členského státu není v této své funkci Soudní dvůr cizím soudem, ale stává se „vlastním“ soudem se specifickým postavením. Zároveň však národní soudy získávají „evropský mandát“, který je při plném zachování jejich ústavně zaručené nezávislosti podrobuje právu Společenství jako autonomnímu právnímu řádu, „*integrovanému do právních systémů členských států*“.<sup>2</sup> V tomto smyslu také hovoříme o „dvojí loajalitě“ národního soudece.

Vzhledem ke značné citlivosti každého justičního systému vůči vnějším zásahům a jeho tradičnímu vnímání jako jednoho z hlavních pilířů suverenity státu je toto řešení velmi rozumné. Klade však na národní partnery, zapojené do systému komunitární spravedlnosti, nároky, zejména pokud jde o schopnost horizontální komunikace s jeho nadstátní složkou – se Soudním dvorem –, o připravenost vést s ní *dialog*, osvojit si myšlenkové postupy nutné k vzájemné spolupráci a ovšem i zdržet se určitých praktik, které byly dříve běžnou součástí každodenního fungování soudnictví, izolovaného pouze na národní úrovni. Soudní „architektura“ Společenství nelze proto plně porozumět pouze z etatického pohledu, podvědomě usilujícího o uchopení společenských jevů za pomoci kategorií a schémat národního státu.

Stěží lze na stránkách víceoborově orientovaného odborného časopisu plošně představit – byť jen v průřezu – všechny významné rozsudky Soudního dvora, které by ilustrovaly způsob, jakým je v jednotlivých oblastech komunitárního práva řešen nastolený problém hierarchie právních norem a dialogu mezi soudy při jejich aplikaci. *Předmětem pozornosti* je tedy objasnění strukturálních otázek, spojených se zajištěním závazků, vyplývajících z členství v Unii. Má-li vést analýza judikatury Soudního dvora ke konkrétním poznatkům, důležitým též pro dovršení „*européizace*“ reformy českého soudnictví, je i toto vymezení ještě dost široké. Očekává-li se proto – alespoň v prvním období po přistoupení – spíše nutnost vyrovnat se s nedostatky aproximace českého práva s právem Společenství z předvstupního období, na něž mohou poukazovat především podnikatelské subjekty z ostatních členských států než opačným směrem orientovaná aktivita expandujících českých podnikatelů nebo migrujících pracovníků, vycházející z plného využití svobod volného pohybu na vnitřním trhu, je účelné dát v této analýze prostor spíše zásadám správné soudní aplikace komunitárního práva a následkům jejich případného porušení. Po stručné charakteristice postavení Soudního dvora v soustavě komunitárního soudnictví je proto *cílem této stati* rozbor podmínek nutné obezřetnosti českých soudů při využívání procedury tzv. *předběžných otázek* a podmínek uplatnění právních sankcí proti členskému státu v případě škody, vzniklé jednotlivci nesplněním jeho členských povinností.

## ČESKÉ SOUDNICTVÍ NA CESTĚ KE SVĚMU EVROPSKÉMU POSLÁNÍ

Schopnost plnit závazky, vyplývající z členství, jako jedno z tzv. kodaňských kritérií přistoupení České republiky k Evropské unii zahrnuje nejen převzetí *acquis communau-*

taire, ale také záruky jeho účinné vynutitelnosti v českém právním prostředí. Reforma českého soudnictví má proto i svůj významný „evropský rozměr“, na nějž kriticky poukázaly *Pravidelné zprávy Komise o pokroku České republiky v procesu přistoupení*. Reformní úsilí proto sleduje záměr připravit naši justici na nadcházející zapojení do soustavy evropského soudnictví jako její funkceschopný článek.

Klíčovým prvkem tohoto procesu je – jak je naznačeno výše – nalézt spojení mezi komunitárním právem, centrálně vytvářeným orgány Společenství bez (přímé) účasti zákonodárných sborů členských států, a jeho decentralizovanou aplikací, kterou budou zajišťovat také české soudy. Ačkoli jejich ústavně zaručená nezávislost zůstane zachována, budou muset české justiční orgány v důsledku *přenesení* části svrchovaných *pravomocí v oblasti soudnictví* na nadstátní úroveň postupovat při výkladu a aplikaci komunitárního práva, integrovaného do vnitrostátního právního řádu, v souladu s principy, které byly vytvořeny judikaturou Soudního dvora k ochraně jednoty komunitárního práva. „Evropský“ rozměr rozhodovací činnosti českých soudů lze spatřovat jednak v oproštění se od těch ustanovení vnitrostátního práva, respektive s ním spjatých interpretačních pravidel, která nebudou slučitelná s právem Společenství, jednak v osvojení si nových komunitárních právních institutů, včetně způsobů jejich správné aplikace.

To vyžaduje dobrou orientaci v judikatuře Soudního dvora, její znalost a promyšlení.<sup>3</sup> Úroveň zvládnutí těchto úkolů je předmětem pravidelného zkoumání ze strany Komise i Soudního dvora (*Nineteenth Report...*, 2002). Získat přehled o této judikatuře, která od zahájení činnosti Soudního dvora v roce 1953 zahrnuje více než 12 000 rozsudků, posudků a jiných rozhodnutí, lze jedině soustředěním pozornosti na vybrané případy, které jsou určující pro rozvoj celého komunitárního práva (*leading cases*). Systematika jejich prezentace (např. *Weatherill, S. I.; Curtin – Empel – Völker – Winter, S. I.; Hummer – Simma – Vedder, S. I.*; v české literatuře: *Tichý a kol., 2002; Pítrová – Pomahač, 2000; Pítrová – Pomahač, 2001*) je různá; tradičně se člení na část institucionální, obsahující zpravidla judikáty, týkající se pravomocí Společenství, rozhodovacího procesu, právních aktů orgánů, jednotlivých druhů řízení u Soudního dvora a vztahu komunitárního práva k právu členských států, a na část politik, obsahující svobody vnitřního trhu, soutěž, ostatní (společně a koordinovaně) politiky a vnější vztahy.

## POSTAVENÍ SOUDNÍHO DVORA V EVROPSKÉ SOUDNÍ SOUSTAVĚ

### Evropské společenství jako společenství práva

Společenství disponuje ucelenou soustavou soudní příslušnosti ke kontrole dodržování komunitárního práva, která daleko přesahuje obvyklé standardy mezinárodního soudnictví a snese srovnání se soustavami vnitrostátními. Potřeba takové soustavy vyplynula ze zásadního významu, jež má ochrana a vynutitelnost práv – spolu s politickým konsenzem vyjádřeným se Smlouvách<sup>4</sup> – pro fungování systému evropského práva.

Nadstátní dimenze evropského integračního procesu vychází z aktu smluvního přenesení části veřejné moci z úrovně členského státu na úroveň Společenství a projevuje se mj. přímým účinkem komunitárního práva vůči jednotlivcům (unijním občanům a podnikatelským subjektům). Soudní kontrola výkonu této části veřejné moci, původně zajišťovaná jen na národní úrovni principy právního státu, musela být proto zajištěna paralelně i na nadstátní úrovni se stejnou intenzitou a účinností, tedy institucionálními a právními nástroji, jejichž souhrn je označován jako „společenství práva“. Uplatnění zásady *vlády práva* (*rule of law*), znamenající podrobení nositele výkonu veřejné moci jako subjektu ustaveného (*pouvoir constitué*) vůli autority tuto veřejnou moc ustavující, tj. originárně vůli lidu (*pouvoir constituant*), není nadále omezeno toliko na fenomén státního útvaru. Obdobnými atributy, jaké vyplývají ze zásady vlády práva v případě státu, bylo Smlouvami ES/EU vybaveno také Společenství/Unie, a to již od počátku, ačkoli výslovně tuto kvalitu vyjádřila teprve Amsterodamská smlouva v článku 6 odstavci 1 Smlouvy o Evropské

unii (dále jen SEU, popřípadě Smlouva EU). Specifický (širší) rozměr pojetí *společenství práva* ve srovnání s pojetím vlády práva na úrovni státu pak spočívá v tom, že komunitární právo má (aplikační) přednost ve vztahu k právu členských států.<sup>5</sup>

Soudní dvůr v definici znaků společenství práva uvedl, že „*ani členské státy, ani orgány Společenství nejsou vyjmuty z kontroly, zjišťující, zda jejich jednání je v souladu s ústavní listinou Společenství, totiž se zakládací Smlouvou*“.<sup>6</sup>

### Soudní dvůr jako faktor stability

Společenství, založené na mezinárodní smlouvě, je jevem veskrze právním (na rozdíl od státu, vzešlého z faktického stavu věcí při jeho vzniku), a proto je komunitární právo jediným směrodatným kritériem pro stanovení mezí při utváření politické vůle ve Společenství, jakož i při implementaci jeho aktů v členských státech. Autonomie institucionálního a právního systému Společenství vyžaduje, aby se *kontrola slučitelnosti* prováděcích opatření členských států se Smlouvou a s akty orgánů Společenství opírala o jedinou, na členských státech nezávislou soudní pravomoc.

V rámci předmětu úpravy Smluv nejsou *jednostranná* jednání členských států (včetně např. mezinárodněprávního institutu svépomoci, suspendování provádění smluvních závazků, jejich výpovědi nebo uplatnění výhrad) přípustná, ledaže byl členský stát k takovému jednání zmocněn, vystříhá se přitom svévolné diskriminace, zastřehého omezování obchodu či narušení podmínek soutěže na vnitřním trhu a respektuje zásadu přiměřenosti.<sup>7</sup> Pokud jde o výklad nebo provádění Smluv a aktů orgánů Společenství, je členský stát povinen předkládat své spory s jinými členskými státy k institucionalizovanému řešení Soudnímu dvoru, na jehož *obligatorní pravomoc* se může (a současně musí) plně spolehnout (článek 292 SES). Také poskytnutí ochrany komunitárně zaručených práv občanů, kteří jsou zároveň občany Unie, nesmí členský stát podmiňovat např. reciprocitou nebo odkazovat na využití prostředků diplomatické ochrany, běžných v mezinárodním právu, nýbrž ji musí zajistit vlastními soudy v souladu s unijními standardy.

Unikátním rysem právního systému Společenství tedy je, že „*na rozdíl od běžných mezinárodních smluv vytvořila Smlouva o EHS vlastní právní řád*“,<sup>8</sup> který je soběstačný, tj. ve svých základních funkcích nezávislý na národních systémech.

I když výklad a aplikaci (převážně) a vynuocování (úplně) komunitárního práva provádějí národní soudy podle vnitrostátního procesního práva (článek 256 SES), musejí přitom být schopny zajistit naplnění cílů, jež daný komunitární předpis sleduje (zásada *l'effet utile*). V té míře, v jaké by jim dosažení takového cíle bránila ustanovení vnitrostátního práva, musejí pak způsob použití těchto ustanovení *přizpůsobit* požadavkům komunitárního předpisu nebo od jejich použití *upustit*, popřípadě vyžádat si závazné *výkladové stanovisko* Soudního dvora (článek 234), respektive Soudu prvního stupně (článek 225 odstavec 3). Členské státy jsou povinny podrobit se právním aktům orgánů Společenství (článek 249), včetně uzavřených mezinárodních smluv (článek 300 odstavec 7) a rozsudků Soudního dvora (článek 228 odstavec 1). Porušení této povinnosti může být předmětem řízení u Soudního dvora proti členskému státu na základě žaloby, podané Komisí (článek 226) nebo jiným členským státem (článek 227), a je postižitelné i finančními (článek 228 odstavec 2), členskými (článek 7 SEU), popřípadě i jinými (článek 229 SES) sankcemi nebo odpovědností daného členského státu za škodu, způsobenou jednotlivci.<sup>9</sup>

Tím navozovaná *stejnorodost právního prostředí* ve všech členských státech je zárukou reálnosti práv a svobod unijních občanů a fungující soudržnosti Společenství. Teprve ignorování i sankcí již uložených členskému státu by bylo faktickým limitem možností práva jako faktoru evropské integrace, neboť Společenství nedisponuje vlastním exekucním či restitučním instrumentáři.

Významným aspektem činnosti Soudního dvora je rovněž právní kontrola (*justiciability*) politických rozhodnutí orgánů Společenství, tj. možnost soudního přezkumu dodržování mezi správního a legislativního uvážení, které mají orgány při svém rozhodování a jež v tom-

to rozsahu rovněž nemá na národní úrovni obdobu. Soudní dvůr přitom postupuje zdrženlivě, dbaje na to, aby nepřebíral pravomoci jiných orgánů Společenství. Proto např. v anti-dumpingovém řízení posuzuje, zda byla zachována příslušná procedura, aniž hodnotí výši vyrovnávacího cla, stanoveného Komisí, za důvod k náhradě škody způsobené jednáním orgánu Společenství jednotlivci považuje jen dostatečně závažné porušení práva apod.

„*Dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy*“, jehož zajištění je svěřeno pouze Soudnímu dvoru (článek 220 SES), je proto jeho nezastupitelnou stabilizující funkcí pro celý dynamický mechanismus evropské integrace.

### Soudní dvůr jako faktor prohlubování integrace

Brzy po založení Evropských společenství se ukázalo, že se soudní kontrola dodržování práva nemůže omezovat na pouhou formální stránku spravedlnosti, tj. na legalitu, a obnovování rovnováhy v případě jejího porušení. Politicky vysoce ambiciózní projekt evropské integrace byl vtělen do Smluv za cenu kompromisů, zřetelných sice při vytyčení cílů jednotlivých politik Společenství (vytvoření společného trhu na základě otevření národních trhů, pravidel svobodné soutěže s centralizovaným dohledem Komise nad jejich respektováním apod.), avšak méně již zřetelných při zjišťování konkrétního *kompetenčního základu* a nástrojů, potřebných k dosažení těchto cílů.

Tento rozpor se dále prohluboval vždy se zavedením nových oblastí politik, a to přímo úměrně i k rozšiřování členské základny Unie, které si vynucovalo ještě volnější kompromisní řešení. Zde by Soudní dvůr nedostal svému základnímu úkolu, pokud by se při výkladu Smluv uchýloval k pozitivistickému chápání práva, zužujícímu jeho normativní obsah na pouhý gramatický význam textu právního předpisu, jak k tomu často dochází u obecných soudů na národní úrovni. V oblastech Smlouvy EU, zvláště citlivých z hlediska suverenity členských států, jakými jsou Společná zahraniční a bezpečnostní politika (Hlava V.) a spolupráce v oblastech justice a vnitřních věcí (Hlava VI., nyní zahrnující policejní a justiční spolupráci v trestních věcech), byla soudní kontrola legality dokonce výrazně omezena (článek 46), respektive vázána na předchozí souhlas členského státu (článek 35).

Úkol kontrolovat dodržování práva byl proto Soudním dvorem pojat extenzivně jako *posilování akceschopnosti* Společenství při dosahování cílů Smlouvy. Odtud pramení *aktivismus Soudního dvora při dotváření práva* (Tichý – Arnold – Svoboda – Zemánek – Král, 1999, s. 234) Společenství generováním principů, odvozovaných ze Smluv a z právních tradic členských států (tzv. obecné právní zásady).

Tento integračně-politicky nikoli neutrální, ale jednoznačně angažovaný postoj Soudního dvora, napadaný občas pro údajné zneužití pravomoci („*gouvernement des juges*“), se nicméně v průběhu doby prosadil. Nikoli však v důsledku rezignace jeho kritiků proto, že v institucionální struktuře Společenství jako společenství práva, důsledně vycházejícího z nezávislosti soudní moci, není zakotvena politická odpovědnost Soudního dvora jako celku ani odvolatelnost jednotlivých soudců kvůli výkonu jejich funkce. Váha rozhodnutí Soudního dvora, u nichž neexistují ze strany členských států rozumné pochybnosti,<sup>10</sup> se opírá o autoritu argumentů, uplatněných k odůvodnění právního názoru Soudního dvora, jsou-li používány ve srovnatelných případech konzistentně a nikoli nahodile či účelově k záměrnému tendenčnímu, tj. zájmově politicky motivovanému jednání. Rozsudky Soudního dvora nejsou však právními precedenty ve smyslu, známém např. z oblasti anglo-amerického práva, neboť Soudní dvůr není do budoucna svými předchozími rozsudky formálně vázán. Ustálená judikatura se může stát obyčejem komunitárního práva, jestliže z ní jako z nesporného právního pravidla (*opinio juris sive necessitatis*) praxe orgánů Společenství i členských států soustavně vychází (*usus longaevus*). Její případná změna je pak možná jen na základě velmi kvalifikovaných důvodů.

Tato „rozvojová“ funkce judikatury Soudního dvora vedla nejen k ozřejmění základních strukturálních vlastností práva Společenství ve vztahu k právu členských států, např. for-

mulováním zásad přednosti, bezprostřední aplikovatelnosti, nepřímého účinku a odpovědnosti státu při porušení komunitárního práva či zásady paralelismu vnitřních a vnějších pravomocí Společenství, ale zásadním způsobem také přispěla k jednotnému chápání abstraktní terminologie komunitárního práva v členských státech, např. vymezením pojmu „zakázaná překážka volného pohybu zboží“<sup>11</sup> na společném/vnitřním trhu, který má pro všechny členské státy stejný normativní význam („každé pravidlo obchodu uplatňované členským státem, které je způsobilé bezprostředně nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně bránit obchodu uvnitř Společenství“)<sup>12</sup> a nemůže být národními soudy posuzován rozdílně, tedy např. úzkým způsobem, jenž by připouštěl některá ochranná opatření.

### Judikatura Soudního dvora v systému komunitárního práva

Soud tedy „tvůřícím způsobem“ vyplňuje mezery v komunitárním právu (např. použitím analogie), pokud toto právo postrádá konkrétní ustanovení, přestože jinak podle Smluv není pochyb o cíli, respektive o legislativním záměru příslušné politiky. Soudní dvůr, který má – jak řečeno – obligatorní rozhodovací pravomoc, totiž nesmí v takovém případě rezignovat na přijetí rozhodnutí (zákaz *denegatio justitiae*), pokud vyplnění mezery v komunitárním právu zákonodárcem nelze očekávat v rozumně přiměřené době.

Soudní dvůr tak vytvořil např. téměř plnohodnotný systém ochrany základních (lidských) práv, ačkoli Smlouva EHS původně žádný nepředpokládala a obsahovala pouze obecně formulované vymezení úkolů Společenství (zabezpečení sociálního pokroku, zlepšování životních a pracovních podmínek, zvyšování životní úrovně, zákaz diskriminace z důvodů státní příslušnosti).

Námítku, že Soudní dvůr zasahuje do legislativní pravomoci svěřené Radě a Evropskému parlamentu, popřípadě Komisi, odmítl dokonce i německý Spolkový ústavní soud, v minulosti hlasitý oponent některých výroků Soudního dvora, neboť neshledal, že by tím docházelo k překračování hranic soudcovského dotváření práva, vyvinutých v evropské právní kultuře.<sup>13</sup> Přístup Soudního dvora ke způsobu výkonu jeho pravomoci potvrdila i pozdější Smlouva EU.<sup>14</sup>

Soudní dvůr tedy překračuje rámec pouhé aplikace práva *inter partes*. Např. jeho rozsudek o neplatnosti komunitárního právního aktu podle článku 230 SES zavazuje všechny orgány veřejné moci členských států i jiné soukromoprávní subjekty než jen účastníky daného řízení o neplatnosti, které se zrušeným aktem přijdou do styku, včetně samotných legislativních orgánů Společenství. Pravidla „nalezená“ Soudním dvorem cestou výkladu komunitárních norem nad rámec jejich doslovného znění, ale v jejich duchu (*praeter legem*) lze považovat za komplementární pramen komunitárního práva (primárního nebo sekundárního podle toho, jakou konkrétní normu doplňuje či rozvíjí).

### Legitimita rozhodnutí Soudního dvora

Otázka přijatelnosti rozsudků pro členské státy není pro Soudní dvůr rozhodná (a nemá přímý vliv na jeho rozhodnutí), nakolik jde o orgán Společenství s nadstátním mandátem. Zvažuje sice také dopad svých rozhodnutí, musí však zůstat ve svém rozhodování neustranný. Ztotožnění se účastníků řízení se soudním rozhodnutím, které je bazální podmínkou fungování každého právního systému, má však pro společenství práva, jakým je Společenství, nezastupitelný význam, neboť s konzistentním právem je neoddělitelně spjata sama jeho existence. Nemůže být zpochybnováno ani poukazem na zásadu subsidiarity, která se nedotýká otázky interpretace samotných pravomocí Společenství, jak byly dohodnuty ve Smlouvách.<sup>15</sup>

Akceptovatelnost rozsudků Soudního dvora je tudíž požadavkem, kladeným pouze na jejich adresáty, tj. na zákonodárné, výkonné a soudní orgány členských států, na jednotlivce a na orgány Společenství. Soudní dvůr však k tomu významně napomáhá tím, že nad rámec vnesení rozsudku poskytne v případě pochybností na návrh toho, koho se rozsudek subjektivně dotýká (prokáže právní zájem) a který lze podat kdykoli, dodatečný vý-

klad výroku i podstatných bodů jeho odůvodnění (*Procesní řád Soudního dvora ES, 1991; český překlad in: Tichý a kol., 2002, s. 297 a násl.*). O správném výkladu svého rozsudku rozhodne usnesením poté, kdy posoudí stanovisko navrhovatele, popřípadě dalších účastníků a generálního advokáta.

Ke ztotožnění se s rozsudky Soudního dvora přispívají i komentáře v odborném tisku, které jsou zcela běžnou rubrikou většiny právnických periodik v členských státech Unie a předmětem specializovaných publikací, vycházejících v aktualizovaných vydáních. Podle neoficiálních sociologických průzkumů (*Gibson – Caldeira, 1998, s. 63*) se spokojenost veřejnosti (plná nebo převážná) s rozhodováním Soudního dvora pohybuje mezi 24 % (Francie) a 61 % (Irsko), což je méně, než je vykazováno u soudů vnitrostátních (39 % v Portugalsku až 79 % v Nizozemsku).

Někdy je za problém legitimacy rozhodování Soudního dvora označován způsob jmenování jeho členů do funkce společnou dohodou vlád členských států (článek 223 SES). Je proto věcí mechanismu vnitrostátní ústavní kontroly postupu vlády, zda do výběru kandidáta zasáhne např. i hlava státu nebo Parlament jako ústavní orgán s bezprostřední vazbou na demokratické procesy (všeobecné volby). Tak by otázka ovšem stát neměla, neboť soudci a generální advokáti jsou vybíráni „z osob skýtajících záruku naprosté nezávislosti“ ve smyslu loajality pouze vůči komunitárnímu právu. „Naprostou nezávislostí“ je míněno vyloučení jakékoli subordinace ve dvojím ohledu: jak ve vztahu k členským státům, tak i ve vztahu k jiným orgánům Společenství. Nezávislost soudců jde nad rámec zákazu vykonávat souběžně jiné povolání nebo činnost, vyjma činnosti akademické a publikační. Požadavek, aby soudci splňovali „všechny požadavky, kladené v jejich zemích na výkon nejvyšších<sup>16</sup> soudních funkcí, nebo jsou uznávanými znalci práva“, je kritériem ryze odborným. Čas od času se proto vyskytly návrhy, aby komunitární loajalita soudců, podobná loajalitě členů Komise, byla posílena jejich přímou volbou Evropským parlamentem, ovšem bez zpětné vazby odpovědnosti soudců a přirozeně i bez možnosti jejich odvolání z funkce pouze z důvodu způsobu výkonu svého mandátu. Návrh Ústavní smlouvy EU, předložený Konventem o budoucnosti Evropy v létě roku 2003 (*Návrh Smlouvy o Ústavě Evropské unie, 2003*), ale tuto úvahu doplnil o konzultaci nominací soudců a generálních advokátů s panelem, vytvořeným Radou na základě kvalifikované většiny hlasů z bývalých členů Soudního dvora i některých nejvyšších národních soudů a všeobecně uznávaných znalců práva (článek III-258 návrhu).

## ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE

### Nástroj sjednocování aplikace komunitárního práva a ochrany práv jednotlivce

Aplikaci komunitárního práva v členských státech zajišťují národní soudy, které vystupují v postavení *obecných evropských soudů*. Aniž by byla dotčena jejich ústavní nezávislost, v podmínkách České republiky bude přenesení některých pravomocí na Společenství Smlouvou o přistoupení, umožněné článkem 10a Ústavy, znamenat, že české soudy se při aplikaci práva Unie sice nadále budou řídit tuzemskými procesními předpisy, avšak postup při jejich rozhodovací činnosti nebude autonomní. To znamená, že při výkladu komunitárního práva a v případě sporů o platnost právního aktu orgánu Společenství budou respektovat právní názor Soudního dvora.<sup>17</sup> Při svém rozhodování ve věci budou sice nezávislé na Soudním dvoru, který nemůže jakkoli jejich rozsudek změnit, zrušit ani nahradit, ale musejí s ním spolupracovat způsobem, jenž byl shora (lehce eufemisticky) označen jako „dialog“. Díky této spolupráci se Soudní dvůr stane pro daný případ funkčně (nikoli institucionálně) *článkem domácí justiční soustavy*.

Tato spolupráce národních soudů se Soudním dvorem se uskutečňuje zejména v rámci zvláštního druhu řízení, nazývaného řízení o předběžné otázce podle článku 234 SES pro oblast komunitárního práva (s modifikacemi podle článku 68 pro oblast vízové, azylové,

přistěhovalecké a jiných politik, týkajících se volného pohybu osob), respektive podle článku 35 SEU pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Tzv. předběžnou otázkou je tedy otázka výkladu Smlouvy či platnosti a výkladu právních aktů orgánů Společenství, která vyvstala v rámci běžného (civilního, obchodního, trestního nebo správního) řízení u národního soudu, aplikujícího v tomto řízení komunitární právo. Tento soud, pokud rozhodnutí dané otázky *považuje za nutné* k vydání rozsudku ve věci samé,<sup>18</sup> *může*, je-li však v daném řízení soudní instancí posledního stupně (tj. jejíž rozhodnutí již nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva), *musí* řízení přerušit a obrátit se s touto otázkou na Soudní dvůr, který ji pak závazně rozhodne. Neplatí zde tedy paralela se zásadou vyčerpání opravných prostředků jako předpokladem pro podání stížnosti ke štrasburskému Evropskému soudu pro lidská práva, neboť na Soudní dvůr se může obrátit – jak vidno – i národní soud nižšího stupně.

Nelze přehlédnout ani význam, jaký řízení o předběžné otázce má pro ochranu komunitárně zaručených práv jednotlivce. Rozšiřuje – byť nepřímým způsobem, prostřednictvím národního soudu – možnosti ochrany práv jednotlivce Soudním dvorem, který má jinak ztížený přístup k Soudnímu dvoru (jako tzv. neprivilégovaný, oproti členskému státu procesně znevýhodněný žalobce může totiž napadnout protiprávnost aktu orgánu Společenství, jakým je např. rozhodnutí Komise o zneužití dominantního postavení na trhu v oblasti hospodářské soutěže, a požadovat jeho prohlášení za neplatné, jen byl-li mu tento akt jako účastníku adresován nebo je jeho účinky přímo a osobně dotčen).<sup>19</sup> Řízení o předběžné otázce tak přispívá i k ochraně základních práv unijních občanů vůči protiprávním aktům orgánů Společenství.

Statistika ukazuje, že se řízení o předběžné otázce stalo nejčastěji využívaným procesním institutem komunitárního práva; počet podání za posledních pět let se pohyboval kolem 50 % ze všech podání, která Soudní dvůr řešil.<sup>20</sup> Ročně dochází Soudnímu dvoru asi 240 těchto podání, přičemž se po rozšíření Unie o státy střední a východní Evropy očekává ještě značný nárůst. Za dobu své dosavadní existence řešil Soudní dvůr do konce roku 2002 celkem 4 834 podání o předběžné otázce, z nichž nejvíce bylo předloženo soudy nižšího stupně (v Itálii 85 %, ve Francii 86 %, ve Velké Británii 84 %, ve Španělsku 88 %) a jen relativně malá část nejvyššími soudy, respektive soudy posledního stupně. Přitom je pozoruhodné, že např. německý Spolkový ústavní soud, který se v komunitární agendě profiloval jako výrazný oponent Soudního dvora, nepředložil za celou dobu své existence jedinou předběžnou otázku (!). Z hlediska předmětu řízení jsou předběžné otázky podávány nejčastěji v oblasti daní (14 %), harmonizace práva (11 %) a zemědělství (10 %). Průměrná doba řízení se prodloužila z 21 měsíců v roce 1998 na 24 měsíců v roce 2002 (*European Court of Justice Annual Report 2002*).

### Podání předběžné otázky

Pojem „*soud*“ členského státu, oprávněný, respektive povinný k podání předběžné otázky, je pojmem komunitárního práva a zpravidla je širší, než jak jej vymezuje národní soudní soustava. Soudní dvůr stanovil kritéria (materiální znaky), podle nichž je za takový „*soud*“ třeba považovat každý národní orgán, který byl vytvořen na základě zákona, má permanentní povahu, obligatorně stanovenou rozhodovací pravomoc pro vymezený okruh věcí, řeší spory v postavení orgánu veřejné moci, rozhoduje podle práva a nikoli jen podle obecných zásad spravedlnosti (ekvity) nebo dohody účastníků sporu, je nezávislý,<sup>21</sup> přičemž nezáleží na jeho označení. „*Soudem*“ proto není např. státní zastupitelství (chybí znak nezávislosti) ani orgán smluvně sjednané (*ad hoc*) arbitráže. Bude jím tedy např. i Rozhodčí soud při Hospodářské komoře ČR a při Agrární komoře ČR, působící na základě zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů, neboť napomáhá k plnění zákonných funkcí státních soudů, podobně jako rozhodčí orgán profesní komory v oblasti její samostatné působnosti.



Národní soud podává předběžnou otázku zpravidla z *podnětu účastníka* sporu, který se před ním domáhá aplikace komunitárního práva, sám tak ale učinit nemůže.<sup>22</sup> Národní soud může, respektive musí postupovat i z vlastního podnětu (*ex officio*).<sup>23</sup> Komunitární právo nepřipouští zužující pojetí, podle něhož by soud nemohl předběžnou otázku podat z vlastního podnětu, pokud se řízení u něj probíhající spravuje zásadou dispoziční (jako je tomu např. v českém správním soudnictví) a jeho účastník sám takovou otázku nenamítne; jde tu totiž o otázku práva použitelného na daný případ, která je vždy věcí soudu (*iura novit curia*), nikoli o otázku dokazování (kde soud podle zásady dispoziční skutečně *petitum* návrhu účastníka překročit nesmí).

Soudní dvůr nemá v rámci řízení o předběžné otázce pravomoc přímo vykládat vnitrostátní právo nebo posuzovat jeho platnost. Pokud z jeho vyjádření vyplyne, že ustanovení vnitrostátního předpisu je *neslučitelné* s komunitárním právem, toto ustanovení nesmí být aplikováno. O tom, zda bude případně zrušeno, se rozhodne na národní úrovni ústavně předepsaným způsobem (např. Parlament nebo Ústavní soud neslučitelné ustanovení odstraní z vnitrostátního právního řádu), může však být zachováno pro aplikaci na právní vztahy mezi vnitrostátními subjekty, popřípadě subjekty ze států, které nejsou členy Unie.

V rámci své úvahy může národní soud sám, tj. aniž by podal předběžnou otázku, *uznat* akt Unie *za platný*, aplikovat jej a zamítnout tedy námitku jeho neplatnosti, předloženou mu účastníkem sporu, avšak vyhovět takové námitce bez rozsudku Soudního dvora nesmí.<sup>24</sup> Ve výjimečných případech národní soud může pozastavit aplikaci vnitrostátního aktu, který je založen na sporném ustanovení komunitárního práva, nebo učinit jiné předběžné opatření, dokud Soudní dvůr otázku nevyjasní.<sup>25</sup>

Národní soud je *zproštěn* úvahy (nižší soud), respektive povinnosti (soud posledního stupně) předložit předběžnou otázku v těchto případech:

- Problém výkladu či platnosti komunitárního práva lze obecně pokládat za objasněný (*acte éclairée*), neboť Soudní dvůr o obsahově shodné předběžné otázce již dříve rozhodl v jiném řízení<sup>26</sup> a je tedy předmětem jeho ustálené judikatury. To však neplatí, pokud by národní soud důvodně požadoval přehodnocení (změnu nebo doplnění) této dřívější judikatury.
- Je-li správná interpretace ustanovení komunitárního práva objektivně zřejmá, bez dalšího zjevná a jasná, tj. nevzbuzuje žádnou rozumnou pochybnost (*acte clair*).<sup>27</sup> U národních soudů posledního stupně omezil Soudní dvůr tuto výjimku, zprošťující je povinnosti k podání předběžné otázky, podmínkou, že výklad není zpochybňován ani soudy jiných členských států, a to s přihlédnutím ke všem autentickým zněním předmětného ustanovení (tj. dosud v 11, po rozšíření ve 20 jazycích), k možné rozdílnosti terminologie mezi vnitrostátním a komunitárním právem a k rozdílnému pořadí metod výkladu práva, používaných Soudním dvorem či národními soudy.<sup>28</sup> Tato výjimka byla často využívána francouzským *Conseil d'Etat*, jehož nechuť k dialogu se Soudním dvorem je známa, stejně jako svého času neblaze proslulý zdrženlivý postoj německého Spolkového finančního soudu.

### Procesní aspekty

Procesní stránka předložení předběžné otázky se řídí vnitrostátním právem. Usnesení národního soudu o jejím podání (nebo nepodání) musí být odůvodněno, aby byl zřejmý skutkový základ a právní kvalifikace případu (včetně shrnutí argumentace účastníků řízení, kopií předložených důkazů, relevantních vnitrostátních předpisů apod. v překladu).<sup>29</sup> Toto rozhodnutí má být učiněno až ve fázi řízení, kdy je národní soud již schopen vymezit kontext postoupené otázky. Poté následuje poměrně čilá komunikace mezi Soudním dvorem a národním soudem, která pokračuje i po vynesení rozsudku Soudního dvora, neboť ten se zajímá i o způsob, jakým národní soud v pokračujícím řízení naložil s jeho závazným právním názorem.

S cílem usnadnit národním soudům jejich úlohu vydal Soudní dvůr *Pokyny k předkládání předběžných otázek (český překlad in: Tichý a kol., 2002, s. 363–364)*, které stanoví soubor minimálních náležitostí podání. Ačkoli tyto „Pokyny“ nejsou pro národní soudy formálně závazné, jejich nerespektování často vede k zamítnutí předběžné otázky Soudním dvorem.<sup>30</sup> Zvláštní pozornost ze strany národních soudů vyžaduje zejména popis skutkového a právního kontextu sporu a z něj logicky vyplývající formulace předběžné otázky.<sup>31</sup> Nejasnou, neúplnou nebo vágní předběžnou otázku je Soudní dvůr někdy nucen přeformulovat,<sup>32</sup> zejména byla-li položena jako přímý dotaz na slučitelnost ustanovení vnitrostátního předpisu (popřípadě jeho určitého výkladu) s komunitárním právem. Odpovědím na takto formulované otázky se Soudní dvůr zásadně vyhýbá, neboť sugerují závěry o platnosti vnitrostátního předpisu, jež přísluší učinit pouze příslušným orgánům členského státu (zásada respektování národní identity členských států).

### Předmět řízení

Soudní dvůr v zájmu sjednocování aplikace komunitárního práva rozšířil svou působnost v řízení o předběžné otázce nad rámec výčtu pramenů práva podle článku 234 SES, k jejichž výkladu nebo platnosti se vyjadřuje („Smlouva“, „akty orgánů Společenství a Evropské centrální banky“ a „statuty orgánů zřízených aktem Rady, pokud tak samy stanoví“). Nevyhýbá se proto ani výkladu či posouzení platnosti jiných druhů pramenů, včetně aktů agentur a úřadů Společenství, pokud mají právní účinky vůči třetím osobám, a vlastních soudních rozhodnutí<sup>33</sup> s výjimkou otázky samotné jejich platnosti,<sup>34</sup> výkladu mezinárodních smluv uzavřených Společenstvím se třetími státy či s mezinárodními organizacemi<sup>35</sup> a aktů společných institucí vytvářených na základě těchto smluv, které jsou považovány rovněž za instituce Společenství.<sup>36</sup> Nezáleží také na tom, jde-li o akt závazný nebo nezávazný,<sup>37</sup> bezprostředně aplikovatelný nebo nikoli,<sup>38</sup> o akt normativní či individuální povahy<sup>39</sup> apod. Předmětem řízení o předběžné otázce se může stát i ustanovení vnitrostátního práva, pokud rozšiřuje působnost ustanovení komunitárního práva i na „čistě vnitrostátní“ případy.<sup>40</sup>

### Účinky rozsudku Soudního dvora o předběžné otázce

Rozsudek Soudního dvora o předběžné otázce je konečný a plně závazný především pro národní soud, který předložil předběžnou otázku,<sup>41</sup> jakož i pro soudy na jiných stupních řízení o téže věci,<sup>42</sup> které se jím v případě vrácení věci k novému rozhodnutí musejí řídit. Ve vztahu k dalším národním soudům je třeba účinky rozsudku rozlišovat:

- vyslovil-li Soudní dvůr *neplatnost* aktu orgánu Společenství, jeho rozhodnutí zavazuje veškeré národní orgány všech členských států (*erga omnes*),<sup>43</sup> které takový akt nadále nemohou aplikovat, pokud Soudní dvůr nestanoví jinak (sám např. uvede, že akt je aplikovatelný až do přijetí nového, který je nahradí);<sup>44</sup>
- názor Soudního dvora v otázce *výkladu* komunitárního práva obecnou závaznost ve formálním smyslu nemá; pokud se však bude chtít kterýkoli národní soud posledního stupně od tohoto výkladového stanoviska v budoucnu odchýlit, popřípadě dosáhnout jeho upřesnění, musí předložit novou předběžnou otázku;<sup>45</sup> Soudní dvůr již také několikrát své původní výkladové stanovisko změnil.<sup>46</sup>

Účinky rozsudku Soudního dvora o předběžné otázce působí zásadně od počátku (*ex tunc*), tj. zpětně k okamžiku přijetí právního aktu orgánem Společenství, jehož platnost či výklad byl posuzován.<sup>47</sup> V případech hodných zvláštního zřetele, tj. především z důvodu právní jistoty nebo ochrany dobré víry účastníků právního vztahu (zásada legitimních očekávání), Soudní dvůr *retroaktivní účinky* svého rozsudku vyloučí, popřípadě omezí jen na právní věci, které byly v době jeho vydání předmětem řízení u národního soudu.<sup>48</sup> Tak je tomu zejména ve vztazích, jejichž právní úprava byla už v minulosti vyčerpána a nadále nepůsobí.<sup>49</sup> Finanční dopady rozsudku Soudního dvora pro členský stát však samy o sobě nejsou důvodem omezení jeho zpětných účinků, pouze pokud by hrozily výjimečně závažnými druhotnými hospodářskými těžkostmi.<sup>50</sup>

### Opravné prostředky proti porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce

Národní soud za účelem předložení předběžné otázky tedy zpravidla řízení u něj probíhající přeruší. Proti tomuto usnesení nelze uplatnit opravný prostředek, který by mohl zvrátit podání k Soudnímu dvoru. Pokud instančně nižší soud předběžnou otázku nepředloží, účastník řízení by naopak měl mít možnost využít řádných opravných prostředků. Stane-li se tak u soudu, který poté rozhodl v *posledním stupni*, má účastník sporu k dispozici procesní prostředky jednak na úrovni komunitárního práva, jednak na úrovni vnitrostátního práva, popřípadě i mezinárodního práva.

Opravným prostředkem na úrovni práva komunitárního je:

- možnost účastníka podat podnět Komisi k zahájení řízení proti členskému státu pro *porušení Smlouvy* podle článku 226 SES, neboť jednání soudu posledního stupně je samozřejmě státu přičitatelné;<sup>51</sup> nezávislost soudu zde není na překážku, neboť určovací rozhodnutí Soudního dvora v řízení o porušení Smlouvy nebude mít žádný vliv na právní moc rozsudku soudu posledního stupně; náprava bude spočívat jen v prevenci opakování selhání soudu posledního stupně (popřípadě jiných soudů v tomto postavení) v obdobných budoucích procesních situacích, navozujících předložení předběžné otázky.

Na úrovni členského státu lze uplatnit:

- vnitrostátní žalobu na *náhradu škody* v rámci samostatného řízení na základě (komunitárně stanovené – viz dále) odpovědnosti členského státu za porušení Smlouvy;<sup>52</sup>
- v rámci původního řízení na národní úrovni otevřenou otázkou zůstává případná *ústavní stížnost* na ochranu základních práv, neboť nepředložením předběžné otázky soudem posledního stupně mohlo dojít k vyřazení jednoho z článků – Soudního dvora – z řetězu orgánů, zajišťujících v daném členském státě spravedlnost, a tím i k porušení ústavního imperativu, garantujícího právo na soudní ochranu (v České republice jde o článek 36 Listiny základních práv a svobod).

Např. *německý Spolkový ústavní soud* přiznává Soudnímu dvoru postavení „zákonného soudce“ podle článku 101 odstavce 1 GG ve zvláště kvalifikovaných případech, kdy došlo k „svévolnému“ (*willkürlich*) jednání, respektive k „neospravedlnitému zacházení“ a k „těžkému zneuznání“, v jejichž důsledku nebyla předložena předběžná otázka.<sup>53</sup> Nezdržal se zrušit pravomocný rozsudek soudu posledního stupně (!) jako zjevně nepřijatelný a vrátit věc k novému projednání, protože se v něm tento soud náležitě nevyrovnal s návrhem žalobkyně na předložení předběžné otázky a její námitku porušení zákazu zaměstnávání žen na částečný úvazek, jenž je součástí komunitárního principu rovnoprávnosti pohlaví, řešil způsobem, který je v evropském právním prostoru nemyslitelný, totiž pouze na základě národních měřítek, bez jakéhokoli ohledu na evropskou judikaturu.<sup>54</sup> Spolkový ústavní soud odůvodnil své rozhodnutí nejen potřebou zajištění ochrany individuálních základních práv, ale také svým postavením ústavního orgánu členského státu Unie, který má odpovídajícími prostředky dbát na to, aby nedocházelo k porušování Smlouvy tímto státem.

Podobnou argumentaci použil i *rakouský Spolkový ústavní dvůr*, jenž rovněž rozšířil svou předchozí judikaturu o právu na zákonného soudce i na rakouské soudy posledního stupně, pokud rozhodují o předložení předběžné otázky. Uznal Soudní dvůr za zákonného soudce ve smyslu článku 83 odstavce 2 rakouské Ústavy (i když nakonec ve věci samé neshledal, že k porušení článku 234 SES skutečně došlo).<sup>55</sup>

Rovněž ve *Španělsku* může být odmítnutí soudu posledního stupně obrátit se na Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce napadeno ústavní stížností pro porušení základního práva na účinnou právní ochranu a řádného soudce podle článku 24 španělské Ústavy. Judikatura španělského Ústavního soudu<sup>56</sup> nicméně nesvědčí o tom, že by byl nakloněn myšlence vzít komunitární právo pod svou ochranu.

Konečně, nápravu lze hledat i na úrovni práva mezinárodního, v rámci Evropského soudu pro lidská práva s odvoláním na článek 6 (právo na spravedlivý proces) a článek 13

(právo na účinný opravný prostředek *Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod* (srov. Bobek, 2003).

### Možnosti řešení v českém právu

Nelze si v této souvislosti nepoložit otázku, zda zakotvení práva na soudní ochranu, respektive práva na zákonného soudce v článku 36 odstavci 1, respektive v článku 38 odstavci 1 české Listiny základních práv a svobod nebude vyžadovat obdobně aktivní přístup Ústavního soudu ČR k ochraně jednotlivce, ale také k zamezení porušování článku 234 SES českými soudy posledního stupně, pro něž platí povinnost předběžnou otázku předložit, jaký lze pozorovat v Německu, popřípadě v Rakousku.

Ve smyslu výkladové judikatury Soudního dvora k pojmu „národní soud posledního stupně“ jde o soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout řádnými opravnými prostředky. Za takové jsou považovány jen procesní prostředky vnitrostátního práva, umožňující napadat rozhodnutí obvyklou soudní cestou, která je přístupná oběma stranám sporu a nezávislá na soudním nebo správním uvážení, tj. jejichž podání je v dispozici účastníka sporu a znamená zahájení řízení u soudního orgánu vyššího stupně. Z této definice jsou tedy vyloučeny mimořádné opravné prostředky.<sup>57</sup>

V podmínkách českého právního řádu je třeba mít zato, že soudem, rozhodujícím v posledním stupni, bude především soud, proti jehož rozsudku se již nelze odvolat. Bude jím tedy i český Nejvyšší správní soud, neboť kasační stížnost k němu podaná má povahu řádného opravného prostředku. Nakolik bude soudem posledního stupně ve smyslu článku 234 SES také Nejvyšší soud ČR, rozhodující o dovolání, bude záležet na tom, zda se použití tohoto mimořádného opravného prostředku bude opírat o některý ze zákonných důvodů v občanském soudním řádu, jehož použití neskýtá Nejvyššímu soudu prostor k soudnímu uvážení.

Klade se otázka, zda jedno z možných řešení porušení povinnosti českého soudu posledního stupně zahájit řízení o předběžné otázce na základě platného znění Ústavy (*de constitutione lata*) lze spatřovat v rámci opatření českého Ústavního soudu, která tento soud přijímá k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu podle článku 87 odstavce 1 písmeno i) Ústavy (*zákon č. 182/1993 Sb., Oddíl osmý*). Mohlo by být přípustné, aby Ústavní soud zrušil pravomocný rozsudek soudu posledního stupně, popřípadě aby účastník sporu podal návrh na obnovu řízení jako mimořádný opravný prostředek, jestliže soud nepředložením předběžné otázky závažným způsobem porušil základní právo jednotlivce? Jak by bylo možné ochránit práva třetích osob, nabytá v dobré víře? Bylo by tak sice možné zhojit následky, které by jinak v důsledku přetrvávající platnosti rozhodnutí soudu posledního stupně zůstaly neodstraněny (popřípadě jen zčásti neutralizovány poskytnutím náhrady škody na základě institutu odpovědnosti státu). Ústavní soud však dosud odmítal věci, řízení, o nichž není specificky upraveno v zákoně o Ústavním soudu. Schůdnějším prostředkem se proto jeví ústavní stížnost o porušení práva na spravedlivý proces. Problematiku obnovy řízení u Ústavního soudu nastolila některá nedávná rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva proti České republice.<sup>58</sup>

Z absolutní závaznosti článku 234 SES a ze zásady loajality podle článku 10 vyplývá, že vnitrostátní předpisy procesního práva nesmějí bránit národním soudům v jejich právu, respektive povinnosti předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru.<sup>59</sup> Pokud vnitrostátní předpisy předložení předběžné otázky výslovně neupravují, nesmí to být zásadní překážkou pro její předložení.

V takovém případě, a to je další z možných řešení zkoumané otázky, ovšem národní soudy musejí být schopny *bezprostředně postupovat* podle článku 234 a k němu se vztahující výkladové judikatury Soudního dvora, což ve spojení se zásadou aplikační přednosti komunitárního práva znamená, že také samostatně rozhodnou o nepoužití těch ustanovení procesního předpisu, která svěřují řešení otázek výkladu a platnosti v obdobných vnitrostátních případech pouze národním orgánům (zpravidla nejvyššímu a/nebo Ústavní-

mu soudu). V otázce výkladu či platnosti komunitárního práva použijí proto např. § 226 občanského soudního řádu, podle něhož je soud nižšího stupně vázán právním názorem odvolacího soudu, avšak pouze tehdy, bude-li právní názor odvolacího soudu mít oporu v rozsudku Soudního dvora o předběžné otázce (*srov. též Králův shodný závěr – Král, 2003 a, s. 39*).

Jde o případ *eurokonformní aplikace* vnitrostátního práva pod vlivem komunitárního práva, která bude zřejmě často nevyhnutelná, a to ze dvou důvodů:

- Podrobná vnitrostátní procesní úprava, zdvojující platnou úpravu Společenství, nese s sebou riziko dvojího výkladu, které může vést až k rozdělení standardu, včetně odklonu používané terminologie apod. Je přitom zřejmé, že vnitrostátní standard, nakolik by byl s komunitárním právem neslučitelný, nebude možné použít (zásada aplikační přednosti).
- „Paralelní“ vnitrostátní úprava stěží může držet krok s případným pozdějším rozvojem úpravy Společenství, k němuž dochází zpravidla cestou judikatury Soudního dvora, tedy značně flexibilním způsobem, zatímco adaptace vnitrostátní úpravy na tuto změnu vyžaduje více či méně dlouhé období, vynucené těžkopádností legislativního procesu.

Z těchto důvodů není vhodné řešit v českých procesních předpisech otázku, které jednoznačně vyplývají z komunitárního práva, jako je příslušnost českých soudů k podání předběžné otázky, podmínky tohoto podání, vnitrostátní účinky rozsudků Soudního dvora apod. Vhodné bude naopak pouze zakotvit ve vnitrostátním procesním předpisu odkaz na institut řízení o předběžné otázce jako na jediný prostředek výkladu a posouzení platnosti komunitárního práva. Nad tento rámec lze dále do českého práva vložit jen ustanovení, upravující procesní kroky, které bude muset český soud učinit v souvislosti s předložením předběžné otázky a které komunitární právo přenechává úpravám jednotlivých členských států, jako je otázka rozhodnutí o přerušení řízení u tuzemského soudu za účelem předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru a možnost podání opravných prostředků proti tomuto rozhodnutí.

## **ODPOVĚDNOST ČLENSKÉHO STÁTU ZA ŠKODU, ZPŮSOBENOU PORUŠENÍM KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA**

### **Komunitární odpovědnost členského státu za škodu**

Institut odpovědnosti členského státu za škodu, způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva, doplňuje zásadu aplikační přednosti komunitárního práva v členských státech<sup>60</sup> a zásadu „eurokonformního“ výkladu vnitrostátního práva.<sup>61</sup> Jinak řečeno, pokud nebyla komunitární směrnice, která ze své povahy není v členských státech bezprostředně aplikovatelná (a zásada aplikační přednosti zde proto nepomůže), řádně transponována do vnitrostátního práva a nelze zajistit ani použití vnitrostátního předpisu způsobem s touto směrnicí slučitelným (eurokonformním) např. proto, že žádný takový vnitrostátní předpis neexistuje, nemůže se jednotlivec dovolat u národního soudu ochrany svého práva, které mu směrnice poskytuje.

Jednotlivec se může sice pokusit vyvolat stížností podanou u Komise řízení proti danému členskému státu. Avšak i když Komise na základě takové stížnosti žalobu pro porušení Smlouvy (podle článku 226 SES) k Soudnímu dvoru podá a jednotlivec nakonec uspěje, nevede rozsudek Soudního dvora s případně uloženou sankcí proti členskému státu (podle článku 228) k úplné nápravě poměrů jednotlivce, které byly jednáním (nejednáním) členského státu dotčeny. Členský stát tak sice upustí od porušování, zbývá však zpravidla ještě odstranit majetkovou újmu, která jednotlivci vznikla za dobu, kdy k porušování závazku státu docházelo (respektive se projevovaly jeho následky). K tomu slouží institut náhrady škody, jehož význam je mimořádný právě tehdy, když porušené ustanovení komunitárního práva nemá bezprostřední účinek vůči jednotlivci, který se jej proto nemůže přímo dovolat. Institut odpovědnosti členského státu pak svými následky zpětně působí jako významný faktor prevence proti porušování závazků členskými státy.

Odpovědnost členského státu Unie vůči jednotlivci za škodu, způsobenou porušením Smlouvy, respektive aktu orgánu Unie, je ve srovnání s mezinárodním právem věc neobvyklá. Smlouva (článek 288) upravuje však pouze institut odpovědnosti Společenství. Soudní dvůr odvodil odpovědnost členských států ze „smyslu a podstaty“ komunitárního právního řádu s cílem zajištění jeho plné efektivnosti (známá zásada *l'effet utile*), která by byla ohrožena, pokud by se jednotlivec nemohl účinným způsobem domoci odškodnění. Odvolal se rovněž na článek 10 (zásada loajality), z něhož plyne povinnost členského státu odstranit všechny následky jeho jednání proti Smlouvě.

Soudní dvůr rozvinul institut odpovědnosti státu – jako v řadě jiných případů – cestou kazuistiky. Nejprve šlo o známé případy nepromítnutí směrnice v určené transpoziční lhůtě do vnitrostátního práva,<sup>62</sup> respektive do jejího obsahově vadného promítnutí. Zde byl závěr Soudního dvora nasnadě, neboť členské státy mají při transpozici směrnic pouze možnost volby forem a prostředků, nikoli pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo (článek 249). Následovalo formulování odpovědnosti členského státu jako *obecný princip* komunitárního práva, který se použije i na jiná porušení povinností.<sup>63</sup> Soudní dvůr nakonec dovozuje odpovědnost státu i v případě sice řádného provedení komunitárního právního aktu, který je však sám protiprávní (byl vydán v rozporu se Smlouvou). Jak naznačuje nedávný případ, je Soudní dvůr ochoten zabývat se i případy nároku na náhradu škody, kdy k porušení komunitárního práva došlo rozhodnutím nejvyššího soudu členského státu. Za takové jednání označil Soudní dvůr postup rakouského Nejvyššího správního soudu, který – ač je soudem posledního stupně – nepoložil předběžnou otázku.<sup>64</sup>

Aby eliminoval rozdílné posuzování individuálních nároků v závislosti na aplikovatelném vnitrostátním právu a tím dále sjednotil podmínky podnikání a práce na vnitřním trhu, vyšel Soudní dvůr při přenášení zásad odpovědnosti Společenství na členské státy z postulu, aby podmínky náhrady se z hlediska poškozeného nelišily podle toho, kdo – zda Společenství nebo členský stát – je za škodu, způsobenou jednotlivci, odpovědný.<sup>65</sup> Soudní dvůr přitom argumentoval potřebou *analogie*, paralelismu či strukturální shody mezi oběma instituty (*Tridimas*, 2001, s. 321), které dohromady vytvářejí funkčně konzistentní celek odpovědnosti (*Nicolaysen*, 2002, s. 441).

Svou judikaturou vytvořil *minimální standard předpokladů vzniku odpovědnosti státu* a zformuloval *zásady*, jimiž se má při aplikaci na komunitární případy odpovědnosti řídit *použití obecných pravidel*, která běžně pro náhradu škody, způsobenou zneužitím veřejné moci nebo nesprávným úředním postupem, stanoví vnitrostátní právo (*srov. Svoboda*, 1997, s. 984–999):

- Obsah porušeného práva musí být *dostatečně určitý*, aby umožňoval určit okruh poškozených a rozsah jejich individuálních nároků na náhradu škody (tak tomu bude vždy, když došlo k porušení některé ze základních svobod vnitřního trhu).<sup>66</sup> Soudní dvůr přitom určuje okruh takových práv extenzivně, čímž rozšiřuje možné případy odpovědnosti členského státu za jejich porušení.
- Pojem „*stát*“ jako původce škody je chápán rovněž široce. Státu je přičitatelné jednání všech nositelů veřejné moci, včetně např. jednání územních samosprávných celků v samostatné působnosti a veřejnoprávních korporací,<sup>67</sup> tedy bez ohledu na konkrétní vnitrostátní uspořádání výkonu veřejné moci. Pojem „*jednání*“ zahrnuje i opomenutí v případech, kdy byla stanovena povinnost orgánu státu aktivně jednat.<sup>68</sup> To se týká jak moci exekutivní a soudní, tak i zákonodárné, což zejména vyvolává v řadě členských států, které institut odpovědnosti za „*legislativní bezprávní*“ státu neznají, značné rozpaky.
- Porušení povinnosti státu musí být kvalifikované, tj. *dostatečně závažné* („*zřejmě a podstatné*“). Při posouzení tohoto kritéria Soudní dvůr přihlíží k *míře uvážení*, kterou měl orgán členského státu v daném případě při vnitrostátním provádění práva Unie.<sup>69</sup> Čím širší měl prostor, tím zpravidla větší bude odpovědnost jeho státu v případě překročení mezí své diskrece.

- Odpovědnost členského státu má zásadně *objektivní* povahu (nezkoumá se přítomnost zavinění), hrubá („neomluvitelná“) nedbalost může být podle okolností brána jako pomocné hledisko „dostatečné kvalifikovanosti“ porušení komunitárního práva. Takovým případem je i ignorování relevantní judikatury Soudního dvora, přestože není pramenem práva ve formálním smyslu. Je-li míra uvážení orgánu členského státu zanedbatelná nebo žádná, postačí pouhá protiprávnost jeho jednání (např. porušení některého legislativně-procesního pravidla při transpozici směrnice v rámci její vnitrostátní implementace). Není-li ustanovení komunitárního práva dostatečně přesně, jasně nebo jednoznačně formulované, snižuje se riziko jeho nesprávného provedení, a tedy i odpovědnosti členského státu za případně vzniklou škodu.<sup>70</sup>
- *Příčinná souvislost* mezi porušením povinnosti členského státu a vzniklou škodou je dána vždy, když takové porušení mohlo přivodit škodu „rozumně myslícím pozorovatelem“. Příčinná souvislost však chybí např. tehdy, když stát sice směrnicí transponoval chybně, avšak jeho orgány ji v rozhodovací praxi aplikují přímo a bez vad.<sup>71</sup>
- Předpokladem vzniku odpovědnosti státu *není předchozí rozsudek* Soudního dvora, který by nejprve musel závazně konstatovat porušení komunitárního práva.<sup>72</sup>

Odpovědnost členského státu vůči jednotlivci za porušení práva Společenství je svou povahou specifickou veřejnoprávní odpovědností, neboť vzniká z jednání státu jako nositele veřejné moci (*acta iure imperii*). K rozhodování sporů o náhradu škody jsou příslušné výlučně národní soudy,<sup>73</sup> které při dodržení shora uvedených minimálních předpokladů postupují podle svého vnitrostátního práva (zásada tzv. národní procesní autonomie), (*Craig – Búrca, 2002, s. 231*). Musejí ovšem respektovat dvě zásady: jednak *zásadu nediskriminace*, podle níž „*hmotně právní a procesně právní podmínky náhrady škody nesmějí být méně příznivé než podmínky, které platí pro obdobné vnitrostátní spory*“, jednak *zásadu efektivitu*, která znamená, že tyto podmínky „*nesmějí být formulovány tak, aby fakticky znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady*“<sup>74</sup> (*podrobněji srov. Král, 2003 b, kapitola VIII*).

Rozsah poskytnuté náhrady musí proto být adekvátní výši vzniklé škody („přiměřený“) a reálně vymahatelný. Členský stát má být schopen zajistit případně náhradu i se zpětnou účinností od data, kdy škoda vznikla, včetně úroků z dlužné částky. Promlčecí lhůty nároků na náhradu škody nemohou být kratší než obdobné lhůty uplatňované v obdobných vnitrostátních případech.<sup>75</sup>

Takováto decentralizovaná kontrola dodržování povinností členských států na základě individuálních žalob poškozených jednotlivců přispívá k upevnění disciplíny členských států nejen při provádění jejich závazků vůči Unii, ale i těch ustanovení komunitárního práva, která slouží k úpravě právních vztahů v horizontální rovině (např. mezi stranami soukromoprávní smlouvy).

### **Střet odpovědnosti Společenství s odpovědností členského státu**

Společenství nahradí škodu, způsobenou jednotlivci jeho orgány nebo zaměstnanci při výkonu jejich úředních funkcí, a to „*v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států*“ (článek 288 SES). Toto řešení poskytlo Soudnímu dvoru významnou příležitost k dotváření komunitárního práva, kterou aktivně využil. Nebyl přítom veden hledáním „nejmenšího společného jmenovatele“ vnitrostátních úprav odpovědnosti, což by pro poškozeného ve svém důsledku patrně znamenalo nejméně výhodné postavení. Dospěl spíše k řešení, specifickým pro jednotlivé skutkové podstaty odpovědnosti, a na tomto základě vymezil předpoklady jejího vzniku (protiprávnost a přičitatelnost jednání, dostatečná závažnost porušení právní normy, škoda, příčinná souvislost, podmínky vyloučení odpovědnosti) a realizace (rozsah a způsob poskytnuté náhrady, její omezení), (*Tichý – Arnold – Svoboda – Zemánek – Král, 1999, s. 78 a násl.*).

V rozhodovací praxi komunitárního soudnictví vznikají však také případy, kdy se v důsledku úzkého sepětí činnosti orgánů Společenství s činností orgánů členských států na vzniklé škodě podílejí obě strany. To vede k otázkám jako např.:

- Komu, zda jen Společenství nebo jen členskému státu, popřípadě oběma současně či společně (*cumul de fautes*) lze přičíst vzniklou škodu, k níž došlo?
- Vůči komu se tedy může poškozený domáhat náhrady?
- Podle jakého práva tak může učinit?

Klíč k *rozdělení odpovědnosti* Smlouva neobsahuje. Soudní dvůr vychází z principu, že řešení nemá jít k tíži poškozeného a jeho nárok na náhradu nesmí být zmařen (zákaz *denegatio justitiae*), nemá být ale také připuštěna možnost dvojí náhrady téže škody v důsledku kumulace paralelního uplatnění nároku (proti Společenství i proti členskému státu). Vyřešení tohoto problému je neobyčejně významné z pohledu praxe. Soudní dvůr proto přes pokračující kolísání judikatury v některých aspektech dospěl k jisté formě dělby procesní příslušnosti k náhradě, která vychází zhruba z těchto pravidel:

- Otázku odpovědnosti za škodu má nejprve řešit národní (nejčastěji správní) soud podle svého, požadavkům komunitárního práva (viz shora) případně přizpůsobeného práva, neboť bezprostřední příčinou vzniku škody bylo zpravidla protiprávní vnitrostátní rozhodnutí (např. vadné správní rozhodnutí nebo opomenutí v rámci implementace aktu, vydaného orgánem Společenství). Má-li národní soud za to, že protiprávnost vnitrostátního rozhodnutí byla způsobena rozparem právního aktu orgánu Společenství se Smlouvou, může (popřípadě – je-li soudem posledního stupně – musí) požádat Soudní dvůr o ověření této právní skutečnosti (v rámci řízení o předběžné otázce – viz shora) a poté sám věc rozhodne.<sup>76</sup> Až do případného zrušení komunitárního aktu jím však zůstává vázán.<sup>77</sup>
- Soudní dvůr nemá pravomoc k posuzování platnosti vnitrostátních rozhodnutí, stejně jako ji nemá národní soud, pokud jde o akty Společenství (*srov. Oliver; 1997, s. 285–293*). Žalobu na náhradu škody proti oběma – Společenství i členskému státu – (jako tzv. procesnímu společenství dlužníků) nelze tedy vznést jen u soudu jedné z obou stran. Soudní dvůr tak vychází ze zásady vyčerpání vnitrostátních procesních prostředků nápravy.<sup>78</sup>
- Přípustnost podání žaloby přímo k Soudnímu dvoru je omezena jen na případy, kdy náhrada, přiznaná národním soudem, nepokrývá celou vzniklou škodu a žaloba proti Společenství tak plní doplňující (subsidiární) funkci, nebo je možnost náhrady v plném rozsahu na národní úrovni vyloučena<sup>79</sup> či poškozený tuto možnost nemohl využít.<sup>80</sup> Pokud tedy žaloba byla současně podána i proti Společenství, Soudní dvůr řízení až do pravomocného rozsudku národního soudu přerušil.
- Společenství nese odpovědnost za škodu při souběhu jeho protiprávního jednání s jednáním členského státu pouze tehdy, pokud členský stát v úzkém slova smyslu pouze prováděl závazný (a protiprávní) akt Společenství a neměl žádný prostor k vlastnímu uvážení (např. ve výjimečném případě vnitrostátní implementace nařízení).<sup>81</sup>
- Ojedinelým není však ani případ, kdy orgán členského státu jednal na základě formálně nezávazného pokynu orgánu Společenství (např. podle informací, obsažených ve sdělení Komise), který zásadním způsobem ovlivnil jeho jednání jako protiprávní. I v případě takové „interní spolupráce“ však Soudní dvůr odpovědnost Společenství odmítl.<sup>82</sup> Zvláštní situace nastane v případě způsobení škody členským státem, kdy Společenství porušila povinnost dohledu nad konáním členského státu (*Oliver, 1997, s. 299–301*).
- V jiných případech Soudní dvůr uznal společnou odpovědnost Společenství i členského státu za škodu, vzniklou ze společného jednání, jestliže by kvůli odmítnutí příslušnosti Soudním dvorem (např. s poukazem na procesní možnosti dosažení náhrady na národní úrovni) zůstal nakonec nárok jednotlivce neuspokojen.<sup>83</sup> Soudní dvůr tak učinil s odvoláním na „zásady řádné právní ochrany a procesní ekonomie“,<sup>84</sup> přičemž byl veden myšlenkou konečného vypořádání náhrady mezi Společenstvím a členským státem podle míry jejich účasti na vzniku škody. Odpovědnost Unie (Společenství) a členského státu tak pojal jako dělenou (souběžnou), nikoli solidární (nerozdílnou).



- Také otázka regresu není jednoduchá. Zatímco členský stát by postih vůči Společenství mohl opřít o širokou formulaci článku 288 SES, Společenství podobný obecný právní základ pro regres vůči členskému státu k dispozici nemá a mohla by využít jen některých speciálních ustanovení (např. v oblasti Společné zemědělské politiky).

Provede-li orgán členského státu právní akt orgánu Společenství sice náležitě, ale tento *akt sám je stížen vadou*, způsobující jeho neplatnost, měla by nést povinnost k náhradě škody pouze Společenství. Soudní dvůr však možnost přímé žaloby proti Společenství nepřipustil s odůvodněním, že žalobce mohl dosáhnout stejného cíle (zrušení prováděcího opatření a vrácení nezákonně vybraných poplatků nebo naopak vyplacení zadržované částky, udělení povolení apod.) v řízení u národního soudu, jímž napadl vnitrostátní prováděcí opatření.<sup>85</sup> Pravomoc Soudního dvora je pouze reziduální, neboť přípustnost žaloby je závislá na vyčerpání prostředků ochrany na národní úrovni (viz výše).

Nejnovější judikatura Soudního dvora potvrzuje nastoupenou tendenci ke *sjednocení podmínek odpovědnosti Společenství a členských států* vůči jednotlivci za škodu, a to vzhledem k trendu 90. let poněkud překvapivě i v opačném směru. V rozsudku *Bergaderm*<sup>86</sup> Soudní dvůr použil analogii s odpovědností Společenství podle obecných principů společných právním řádům členských států podle článku 288 SES k rozvoji institutu odpovědnosti Společenství. Odkazem na své vlastní pojetí „překročení hranic uvážení“ orgánem členského státu jako rozhodujícího kritéria „dostatečně závažného porušení“ práva dovedl, že v případě minimálního prostoru k uvážení je třeba i pouhé nedodržení Smlouvy orgánem Společenství, tj. *prostou protiprávnost*, považovat stejně jako v analogickém případě u členského státu za „dostatečně závažné porušení“ Smlouvy. Svou judikaturu, která pojímala odpovědnost členských států značně široce, nezmínil, ale naznačil opuštění dříve příliš restriktivního výkladu podmínek odpovědnosti Společenství ve prospěch velkorysejšího posuzování individuálních žalob (srov. *Malíř, 2002, s. 95–98*).

### **Odras judikatury Soudního dvora o odpovědnosti členského státu v případě jeho legislativního pochybení v praxi nejvyšších soudů**

#### ***Itálie***

V zemi, odkud svého času vzešel principiální rozsudek Soudního dvora ve známé věci *Francovich*, byla reakce odborné veřejnosti na jeho přijetí živá. Soudy nicméně reagovaly nejprve poněkud nejednoznačně. Přestože italská Ústava odpovědnost zákonodárce nezná, *Corte Costituzionale* ji připustil (rozsudek ve věci *Oprandi*, 1990), podobně jako nižší soudy (rozsudky *Innocenti*, 1992, a *Foderetti*, 1998), zatímco *Corte di Cassazione* ji zpočátku setrvačně ignoroval tvrzením, že neprovedení komunitární směrnice neodporuje obecné úpravě občanskoprávní odpovědnosti za škodu podle článku 2043 *Codice civile*. Pod vlivem dalších vyjádření Soudního dvora k předběžným otázkám, předloženým italskými soudci,<sup>87</sup> později došlo k obratu, když byla uznána přednost speciální úpravy odpovědnosti státu za škodu podle vnitrostátního dekretu před obecnou občanskoprávní úpravou.

#### ***Francie***

Paměť rozvinutého francouzského správního soudnictví v mnohém ovlivnila samotný rozvoj judikatury Soudního dvora o sblížení odpovědnosti Společenství a členských států. Proto se osvojení této judikatury setkalo u francouzských soudů s poměrným pochopením. Jde zejména o pojetí „dostatečně kvalifikovaného porušení“ práva (*préjudice grave et special*), které nastane, pokud škoda přesáhne míru nevýhod, jež jsou obecně přičitatelné určitému právnímu jednání, a je způsobena jen omezenému okruhu subjektů. Odpovědnost státu podle vnitrostátního práva je ve Francii založena na doktríně porušení zásady rovnosti občanů vůči veřejným břemenům (*l'égalité devant les charges publiques*). Jednotlivcům bude mít nárok na náhradu, pokud škoda, která mu vznikla v důsledku legislativního

opatření, přijatého ve veřejném zájmu, byla mimořádně vysoká a její kompenzace nebyla tímto opatřením vyloučena. Tím jsou z okruhu odpovědnosti eliminovány např. předpisy v oblasti regulace hospodářství. Podle rozsudku *Conseil d'Etat* ve věci *Nicolo* (1989) může také správní soud přezkoumávat slučitelnost zákona nebo legislativní nečinnosti s mezinárodním právem, k němuž lze přiřadit rovněž Smlouvu ES. *Conseil d'Etat* ostatně judikaturu *Francovich* ve svých nálezech (*Rothmans & Philip Morris a Arizona Tabacco*, 1992; *Dangeville*, 1996) potvrdil. K rozšíření legislativy o odpovědnosti správních orgánů a soudů za škodu o odpovědnost zákonodárce nedošlo, neboť není zpochybňováno, že tato odpovědnost je založena přímo na komunitárním právu, které má ve Francii – stejně jako ve všech členských státech Evropské unie – aplikační přednost před domácím právem.

### Španělsko

Případ *Francovich* rozšířil důvody pro odpovědnost státu jako zákonodárce podle španělského práva, která dříve byla vázána na podmínku předchozího konstatování rozporu daného zákona s Ústavou, respektive se zásadou ochrany dobré víry ústavním soudem. Španělské právní předpisy, neslučitelné s komunitárním právem, mohou být nyní pokládány za protiprávní, jestliže jejich přijetí způsobí škodu, kterou není poškozený povinen strpět. Posouzení této neslučitelnosti není vyhrazeno španělskému ústavnímu soudu, nýbrž je věcí samostatného rozhodnutí kteréhokoli obecného soudu, a to po případném vyjasnění problému slučitelnosti v řízení o předběžné otázce podle článku 234 SES.

Rozsudek Soudu ve věci *Francovich* přispěl dále k rozšíření odpovědnosti státu – do té doby omezené pouze na případy aktivní činnosti zákonodárce – i na případy jeho legislativních opomenutí. V tom směru došlo k nepřímé novelizaci článku 139.3 Zákona o právním režimu veřejné správy (*Ley 30/1992 Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*), který dříve spojoval nárok na náhradu škody z titulu legislativního pochybení orgánu veřejné správy pouze s existencí speciálního předpisu, jenž by takový nárok připouštěl a zároveň stanovil podmínky uplatnění takového nároku (pokud ústavní soud neomezil zpětné účinky nároku pouze na osobu žalobce). Starší výkladová judikatura *Tribunal Supremo* k článku 9.3 španělské Ústavy (1993–1997) spojovala přiznání odpovědnosti státu za legislativní pochybení s naplněním předpokladů nedostatku dobré víry, s ignorováním právní jistoty osob a s porušením zásady proporcionality. Podle vnitrostátního práva by tedy španělský Parlament nebyl odpovědný za škodu, způsobenou nenáležitou transpozicí komunitární směrnice. Rovněž vnitrostátní podmínka „individualizace“ vzniklé škody byla nepřímo novelizována ve prospěch pojetí, kdy postačí prokázání vzniku škody u skupiny dotčených jednotlivců.

### Velká Británie

Podle *common law* byly žaloby na náhradu škody přípustné jen v případě legislativního zásahu do oprávnění nabytých na základě soukromého práva (*private law right*). V případě zásahu do oprávnění, založených na veřejném právu, přicházelo v úvahu jen soudní přezkoumání zákonnosti předmětného správního aktu (*judicial review*). Žaloba na náhradu škody, způsobené porušením veřejnoprávního postavení subjektu, byla výjimečně přípustná, pokud došlo ke zjevnému zneužití moci (*misfeasance in public office*). Jednání britského Parlamentu při tvorbě zákonů však tuto skutkovou podstatu nikdy nemohlo naplnit. Jednání jiných orgánů veřejné moci bylo možné podrobit kritériu odpovědnosti za škodu vůči jednotlivci v závislosti na doktríně *private law right*. Tak např. soutěžní pravidla Unie pod ni spadala,<sup>88</sup> zatímco komunitární výjimky ze zákazu překážek volného pohybu zboží na vnitřním trhu nikoli.<sup>89</sup>

Rozsudek *Francovich*, za prvé, přispěl k tomu, že se britské soudy v otázkách odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva cítí být vázány judikaturou Soudního dvora. Za druhé, ovlivnil i posuzování čistě vnitrostátních skutkových podstat. Aby nebyly stejné případy posuzovány rozdílně jen v závislosti na použitelném právu (komunitární

nebo britské), rozhodla Horní sněmovna britského Parlamentu, že předběžná opatření, použitá Soudním dvorem, jsou použitelná i proti Velké Británii, ačkoli to dosud podle jejího práva nebylo možné. Obdobně judikovala i v případě restituce protiprávně odvedených dávek, uložené právem Unie, ale původně stěží možné podle britského práva (rozsudek *Woolwich Building*). Za třetí, obecné soudy ve Velké Británii byly uznány jako příslušné k rozhodování o právní odpovědnosti Koruny za škodu, způsobenou v souvislosti s nesprávným výkonem jakékoli (tj. i legislativní) veřejné moci.

Pod vlivem případu *Francovich* došlo i v britském právu k prosazení účinnější ochrany jednotlivce před protiprávními akty veřejné moci (rozsudky *Scullion* a *Sutton*).

### Německo

Odpovědnost státu za „legislativní bezpráví“ (*legislatives Unrecht*) není doktrinárně zakotvena, neboť zákonodárce není z úřední povinnosti vázán ohledy vůči právům jednotlivců.<sup>90</sup> Judikatura Soudního dvora nicméně byla v praxi německých civilních soudů akceptována, a to zejména pod vlivem rozsudků v („německých“) věcech *Brasserie du pêcheur*, respektive *Dillenkofer*.

### Rakousko

Podle zákona o odpovědnosti při výkonu veřejné služby (*Amtshaftungsgesetz*) je odpovědnost rakouského zákonodárce podobně jako nejvyšších soudů omezena jen na oblast provádění zákonů. Ačkoli nauka poukazuje na neudržitelnost této pozice *vis-à-vis* judikatury Soudního dvora, průlom v domácí soudní praxi lze zřejmě očekávat až po rozsudku v „rakouské“ věci.<sup>91</sup>

\* \* \*

Z tohoto krátkého přehledu situace ve vybraných členských státech lze učinit tyto závěry:

- Judikaturou Soudního dvora byla vytvořena základní pravidla pro stanovení předpokladů odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva, odvozená z obecných zásad společných právním řádům členských států.
- Realizace této odpovědnosti se řídí obecnými vnitrostátními procesními a hmotně právními předpisy (zásada subsidiarity) jednotlivých členských států, jejichž aplikace národními soudy je na základě judikatury Soudního dvora sjednocena pomocí komunitárních zásad nediskriminace a efektivnosti.
- Právní řády členských států (dosud) neobsahují speciální ustanovení pro tento druh odpovědnosti státu. Používají se proto analogicky ustanovení správního práva pro náhradu škody způsobené orgány veřejné moci (Francie), popřípadě podpůrně obecná ustanovení civilního práva (Německo), což zřejmě není zcela vyhovujícím řešením.
- Intenzivní interakce obou normativních úrovní úpravy (komunitární a národní) otázek odpovědnosti vede v praxi národních soudů k přejímání závazných odpovědnostních pravidel Společenství.
- Obě normativní úrovně úpravy vytvářejí jeden funkčně se doplňující celek odpovědnosti Společenství a členských států (*srov. Magnus – Wurmnest, 2002, s. 56–74*).

Pro poměry českého práva lze považovat za nejlepší řešení *novelizaci* zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nebo nesprávným úředním postupem, rozšiřující okruh odpovědnostních skutkových podstat na jednání (nejednání) legislativních orgánů státu. Pokud se tak nestane, bude nutný *extenzivní výklad* tohoto právního předpisu českými soudy.

### ZÁVĚREM

Sotva lze očekávat, že ti čeští soudci, kteří uvykli při práci s právní normou úzkostlivému lpení na její litéře a často ryze formalistickému přístupu (*srov. kritiku formálního přístupu*).

stupu obecných soudů k právu a odmítání hodnotové aplikace práva Holländer, 2003, s. 85; podobně též Kühn, 2004, s. 8), budou ihned po přistoupení České republiky k Evropské unii s odvahou promítat do svého právního uvažování taková „virtuální“ vodítka, jako je zásada plné účinnosti komunitárního práva v prostředí vnitrostátního právního řádu. V tom přetrvává jistý rozdíl mezi justicí v přistupujících zemích, obtížně se zbavující „závislosti“ na pojetí soudcovské funkce v minulosti, a justicí ve stávajících členských státech, která je nucena pracovat v prostředí trvalého tlaku Soudního dvora na správný a jednotný výklad a aplikaci komunitárního práva v členských státech v souladu s judikaturou Soudního dvora.

Zatímco ve vztahu k mezinárodním smlouvám nahrazuje Ústava ČR případné nedostatky ve vnitrostátní implementaci bezprostřední aplikací mezinárodních smluv (článek 10), ve vztahu ke komunitárnímu právu podobný princip nestanoví a spoléhá tedy na schopnost českých soudů samostatně postupovat podle zásad Smluv ES/EU a rozvíjející se judikatury Soudního dvora. Úspěšnost tzv. euronovely české Ústavy předpokládá, že vnitrostátní účinky práva Společenství, implicitně zprostředkované aktem přenesení pravomocí na základě Smlouvy o přistoupení podle článku 10a, bude třeba dovodit až v konkrétních případech. Tato praxe bude zejména zpočátku klást zvýšené nároky na odborné znalosti soudců v oboru komunitárního práva, na samostatnou orientaci v prostředí hierarchicky uspořádaného víceúrovňového právního systému, ale zejména na jejich schopnost komunikace se Soudním dvorem, popřípadě s národními soudy ostatních členských států.

O to víc je proto namístě, aby systémová opatření probíhající české justiční reformy, včetně rekonstrukce procesních předpisů a úpravy v systému profesní přípravy a dalšího vzdělávání soudců, vytvořila k těmto změnám dostatečný prostor.

<sup>1</sup> Weiler hovoří o „ústavní toleranci“ (Weiler, 1999). Podle Froweinova názoru je střet práva členského státu s evropským právem řešen v rovině aplikovatelnosti, nikoli platnosti, tedy způsobem, který je „šetnější“ k výkonu svrchovanosti na národní, respektive nadnárodní úrovni (Frowein, 1995, s. 71).

<sup>2</sup> Rozsudek ve věci 6/64 Costa, ECR (1964) 1141.

<sup>3</sup> Údaje o podaných žalobách, o probíhajících řízeních a o aktuální judikatuře jsou uveřejňovány na internetové stránce Soudů [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int). Vynesené rozsudky v plném znění jsou publikovány v úřední sbírce European Court Reports (ECR).

<sup>4</sup> Jde o Smlouvu o založení Evropského společenství z roku 1957 či o Smlouvu o Evropské unii z roku 1992; v konsolidovaném znění, uveřejněném v Úředním věstníku EU (Official Journal EU, dále jen OJ) ze dne 10. 3. 2001 pod č. 2001/C 80.01.

<sup>5</sup> Rozsudek ve věci 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, (1970) ECR 1125.

<sup>6</sup> Rozsudek ve věcech 294/83 Les Verts, (1986) ECR 1365; C-2/88 Zwartveld, (1990) ECR 301.

<sup>7</sup> Např. podle článku 296 SES z důvodu ochrany podstatných zájmů bezpečnosti nebo podle článku 95 IV SES z důvodu požadavků veřejné mravnosti, veřejného zdraví, ochrany pracovního či životního prostředí apod.

<sup>8</sup> Rozsudek ve věci 6/64 Costa, (1964) ECR 1141.

<sup>9</sup> Např. rozsudek ve spojených věcech 6/90 a 9/90 Francovich, (1991) ECR 5357.

<sup>10</sup> Rozsudek ve věci 283/71 C.I.L.F.I.T., (1986) ECR 947.

<sup>11</sup> Jako „veškerá opatření s rovnocenným účinkem kvantitativním omezením dovozu“, zakázaná v článku 28 SES.

<sup>12</sup> Rozsudek ve věci 8/74 Dassonville, (1974) ECR 837.

<sup>13</sup> Rozsudek ve věci Kloppenburg ze dne 8. 4. 1987, BVerfGE 75, 242.

<sup>14</sup> „Unie si zajistí prostředky nezbytné k dosažení svých cílů a pro provádění svých politik.“ (Článek 6 odstavec 4 SEU.)

<sup>15</sup> Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality, připojený ke Smlouvě o ES Amsterodamskou smlouvou.

<sup>16</sup> V případě soudců Soudů prvního stupně, respektive specializovaných soudních senátů jde o obdobný požadavek výkonu funkce u vyšších, respektive obecných soudů (článek 224, respektive 225a SES).

<sup>17</sup> Rozsudek ve věci 166/73 Reinmühlen, (1974) ECR 33.

<sup>18</sup> Rozsudek ve věci C-281/98 Angonese, (2000) ECR I-4139.

<sup>19</sup> Žalobu na neplatnost právního aktu, který jedinci nebyl určen, může podat jen za podmínky, že je tímto aktem „bezprostředně a osobně dotčen“ (článek 230 odstavec 4 SES).

<sup>20</sup> Před nabytím účinnosti Niceské smlouvy (1. 1. 2003) neměl Soud prvního stupně pravomoc řešit předběžné otázky.

<sup>21</sup> Rozsudek ve věci 102/81 Nordsee, (1982) ECR 1095.

- <sup>22</sup> Rozsudek ve spojených věcech 31 a 33/62 Wöhrmann, (1962) ECR 501.
- <sup>23</sup> Rozsudek ve věci 166/73 Reinmühlen, (1974) ECR 33.
- <sup>24</sup> Rozsudek ve věci 314/82 Foto-Frost, (1982) ECR 4199.
- <sup>25</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-143/88 a C-92/89 Zuckerfabrik, (1991) ECR 415.
- <sup>26</sup> Rozsudek ve spojených věcech 28-30/62 Da Costa en Schaake, (1963) ECR 31.
- <sup>27</sup> Rozsudek ve věci 238/81 CILFIT, (1982) ECR 3415.
- <sup>28</sup> Soudní dvůr – jak známo – často dává přednost systematickému a teleologickému výkladu, zatímco národní soudy tradičně inklinují spíše k doslovnému výkladu.
- <sup>29</sup> Rozsudek ve věci C-320/90 Telemarsicabruzzo, (1993) ECR I-393.
- <sup>30</sup> V roce 2002 Soud z různých důvodů odmítl 37 % podání.
- <sup>31</sup> Rozsudek ve věci C-153/00 Weduwe ze dne 10. 12. 2002.
- <sup>32</sup> Rozsudek ve věci C-88/99 Roquette Frères, (2000) ECR I-10465.
- <sup>33</sup> Rozsudek ve spojených věcech 314-316/81 a 83/82 Waterkeyn, (1982) ECR 4337.
- <sup>34</sup> Rozsudek ve věci 69/85 Wünsche, (1986) ECR 947.
- <sup>35</sup> Rozsudek ve věci 181/73 Haegeman, (1974) ECR 449. Posouzení platnosti mezinárodní smlouvy je podle převažujícího mínění přípustné pouze prostřednictvím posouzení platnosti aktu Společenství, který je právním základem její komunitární platnosti – viz rozsudek ve věci C-327/91 Francie v. Komise, (1994) ECR I-3641.
- <sup>36</sup> Rozsudek ve věci C-192/89 Sevince, (1990) ECR I-3501.
- <sup>37</sup> Rozsudek ve věci C-322/88 Grimaldi, (1989) ECR 4407.
- <sup>38</sup> Rozsudek ve věci 14/83 von Colson and Kamann, (1984) ECR 1891.
- <sup>39</sup> Rozsudek ve spojených věcech 1332-136/85 Rau, (1987) ECR 2344.
- <sup>40</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-297/88 a 197/89 Dzodzi, (1990) I-3763.
- <sup>41</sup> Rozsudek ve věci 26/69 Milch, Fett und Eierkantor, (1969) ECR 165.
- <sup>42</sup> Rozsudek ve věci 52/76 Benedetti, (1977) ECR 163.
- <sup>43</sup> Rozsudek ve věci Foto-Frost.
- <sup>44</sup> Rozsudek ve věci 300/86 Van Landschoot, (1988) ECR 3464.
- <sup>45</sup> Rozsudek ve věci 238/81 CILFIT, (1982) ECR 3415.
- <sup>46</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-267/91 a C-268/91 Keck and Mithouard, (1993) ECR I-6097.
- <sup>47</sup> Rozsudek ve věci Denkavit, (1980) ECR 1205.
- <sup>48</sup> Rozsudek ve věci Defrenne II, (1976) ECR 455.
- <sup>49</sup> Rozsudek ve věci EK Wien und Wein, (2000) ECR I-1157.
- <sup>50</sup> Rozsudek ve věci Buchner, (2000) ECR I-3625.
- <sup>51</sup> Dosud k řízení proti členskému státu z tohoto důvodu nedošlo.
- <sup>52</sup> Prvním takovým případem je rozsudek ve věci C-224/01 Körber v. Rakousko ze 30. 9. 2004.
- <sup>53</sup> Usnesení ze dne 9. 11. 1987, komentováno in: Europäische Grundrechtszeitschrift 1988, 109. Usnesení ze dne 8. 4. 1987, komentováno in: Europarecht 1987, s. 333. Usnesení ze dne 26. 1. 1989, komentováno in: Recht der Internationalen Wirtschaft 1989, s. 823.
- <sup>54</sup> Srov. např. usnesení ze dne 9. 1. 2001, komentováno in: Neue Juristische Wochenschrift 2001, 1267. Spolkový ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu.
- <sup>55</sup> Rozsudky ze dne 11. 12. 1995, B 2300/95, WBI 1996, 24; ze dne 30. 9. 1996, B 3067/95, WBI 1997, 86; ze dne 26. 6. 1997, B 3486/96, WBI 1997, 444.
- <sup>56</sup> Rozhodnutí ze dne 25. 3. 1993, STC 111/1993; ze dne 31. 5. 1993, STC 18/1993.
- <sup>57</sup> Rozsudek ve věci C-99/00 Lyckeskog, (2002) ECR I-4839.
- <sup>58</sup> Srov. návrh na novelizaci zákona o Ústavním soudu, předložený dne 27. 2. 2003 ministrem spravedlnosti (podle dostupných informací je t. č. projednáván v Poslanecké sněmovně).
- <sup>59</sup> Rozsudek ve věci 106/77 Simmenthal, (1978) ECR 629.
- <sup>60</sup> Zásada aplikační přednosti v případě obsahového rozporu s vnitrostátním předpisem ukládá národním soudům povinnost použít bezprostředně aplikovatelné ustanovení práva Společenství, tedy ustanovení komunitárního práva, způsobilé mít právní účinky bez prováděcího opatření na úrovni členského státu. Brání tak použití vnitrostátního pravidla, neslučitelného s dotyčným komunitárním ustanovením.
- <sup>61</sup> Zásada eurokonformního výkladu (také nazývána zásadou nepřímého účinku) zavazuje národní soud v případě nenáležitě (popřípadě zcela chybějícího) provedení bezprostředně neaplikovatelného ustanovení práva Společenství členským státem (typicky v případě netransponované směrnice) vykládat vnitrostátní předpis způsobem v nejvyšší možné míře souladným s komunitárním ustanovením. Snaží se tak minimalizovat negativní následky vadného provedení dotyčného komunitárního ustanovení členským státem.
- <sup>62</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-6/90 Francovich a C-9/90 Bonifaci, (1991) ECR I-5357 a C-178, 179, 188-190/94 Dillenkofer, (1996) ECR I-4845.
- <sup>63</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-46/93 Brasserie du Pecheur a C-48/93 Factortame III, (1996) ECR I-1029 a ve věci C-140/97 Rechberger, (1999) ECR I-349.
- <sup>64</sup> Rozsudek ve věci C-224/01 Köbler v. Rakousko (dosud nepublikováno).
- <sup>65</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Mischa ve spojených věcech Francovich a Bonifaci, 5371, a Brasserie du Pecheur a Factortame III, bod 40, a ve věci Bergaderm, (2001) ECR I-5291.
- <sup>66</sup> Rozsudky ve věcech C-380/87 Enichem, (1989) ECR 2491 a C-443/98 Unilever, (2000) ECR I-7535.
- <sup>67</sup> Rozsudek ve věci C-302/97 Konle, (1999) ECR I-3099.

- <sup>68</sup> Rozsudek ve věci C-265/95 Zemědělské blokády.
- <sup>69</sup> Rozsudek ve věci Haim II, (2000) ECR I-5123.
- <sup>70</sup> Rozsudky ve věcech C-392/93 British Telecom, (1996) ECR I-1631 a C-292/94 Denkavit, (1996) ECR I-5063.
- <sup>71</sup> Rozsudek ve věci Brinkmann, (1998) ECR I-5255.
- <sup>72</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-46/93 Brasserie du Pecheur a C-48/93 Factortame III, (1996) ECR I-1029.
- <sup>73</sup> Žaloba k Soudnímu dvoru bude zamítnuta jako nepřijatelná; rozsudek ve věci 12/79 Wagner, (1979) ECR 3657.
- <sup>74</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-6/90 Francovich a C-9/90 Bonifaci, (1991) ECR I-5357, bod 43.
- <sup>75</sup> Rozsudky ve věcech Carbonari, (1999) ECR I-1103 a Gozza, (2000) ECR I-7881.
- <sup>76</sup> Rozsudek ve věci Unifrex, (1984) ECR 1969.
- <sup>77</sup> Rozsudek ve věci Granaria, (1979) ECR 623.
- <sup>78</sup> Rozsudek ve věci AERPO, (1990) ECR I-2189.
- <sup>79</sup> Rozsudek ve věci Ludwigshafener Walzmühle, (1981) ECR 3211.
- <sup>80</sup> Rozsudek ve věci Dumortier frères, (1979) ECR 3091.
- <sup>81</sup> Rozsudky ve věcech Krohn, (1986) ECR 753; Asteris, (1988) ECR 5515; Ireks-Arkady, (1979) ECR 2955; Biovilac, (1984) ECR 4057; Mulder, (1992) ECR I-3061.
- <sup>82</sup> Rozsudky ve věcech Sucrimex, (1980) ECR 1299; Interagra, (1982) ECR 2233; Geotronics, (1995) ECR II-2795.
- <sup>83</sup> Rozsudek ve věci Kampfmeier, (1967) ECR 331.
- <sup>84</sup> Rozsudky ve věcech Merkur, (1973) ECR 1055; Dreyfus, (1996) ECR II-1101.
- <sup>85</sup> Rozsudek ve věci 96/71 Haegeman, (1972) ECR 1005.
- <sup>86</sup> Rozsudek ve spojených věcech C-6/90 Francovich a C-9/90 Bonifaci, (1991) ECR I-5357 a C-178, 179, 188-190/94 Dillenkofer, (1996) ECR I-4845.
- <sup>87</sup> Rozsudky ve věcech Francovich II, (1995) ECR I-3843; Palmisani, (1997) ECR I-4025; Maso, (1997) ECR I-4051.
- <sup>88</sup> Rozsudek The Irish Dairy Board, CML Rep. 1984, 519.
- <sup>89</sup> Rozsudek Bourgoin, CML Rep. 1987, 881, zpochybněný pod vlivem rozsudku Francovich Horní sněmovnou ve věci Kirkless Metropolitan, WLR 3(1992), 170.
- <sup>90</sup> Viz rozsudky Spolkového nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 1987 o lesních škodách (komentován in: NJW 1988, 478 a násl.) a ze dne 7. 7. 1988 o investičních pobídkách (komentován in: Versicherungsrecht 1988, 1046).
- <sup>91</sup> Srov. rozsudek Köbler, který vyslovil názor, že členský stát odpovídá též za škodu, která vznikla jednotlivci porušením komunitárního práva i ze strany nejvyššího soudu, neboť proti jeho rozsudku již není opravných prostředků.

### Literatura

- Bobek, Michal (2003): Opravné prostředky proti porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce. Diplomová práce. Praha: PF UK, 2003.
- Bobek, Michal (2004): Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle čl. 234 (3) SES. Praha: C. H. Beck, 2004.
- Craig, P. – Búrca, G. de (2002): EU Law. Texts, Cases, Materials. 3<sup>rd</sup> ed. OUP, 2002.
- Curtin, D. – Empel, M. van – Völker, E. L. M. – Winter, J. A. (S. 1.): Leading Cases on the Law of the European Communities. Kluwer.
- Dashwood, Alan – Johnston, Angus (2001): The Future of the Judicial System of the European Union. Oxford – Portland: Hart Publishing, 2001.
- Dauses, Manfred (1995): Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EG-Vertrag. München: C. H. Beck, 1995.
- Egger, Alexander (2003): Fungování a praxe řízení o předběžné otázce u Evropského soudního dvora ve světle posledního vývoje. Evropské a mezinárodní právo, číslo 6 (2003).
- European Court of Justice Annual Report 2002, www.curia.eu.int
- Frowein, J. A. (1995): Wesentliche Elemente einer Verfassung. In: Bieber, R. – Widmer, P. (Hrsg.): L'espace constitutionnel européen. Zürich, 1995.
- 40 Years of the Treaties of Rome. Bruxelles, 1999.
- Gibson, J. L. – Caldeira, G. A. (1998): Changes in the Legitimacy of the European Court of Justice: A Post-Maastricht Analysis. British Journal of Political Science, No. 28 (1998), s. 63 a násl.
- Holländer, P. (2003): Ústavněprávní argumentace. Ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu. Praha, 2003.
- Hummer, W. – Simma, B. – Vedder, Ch. (S. 1.): Europarecht in Fällen. Nomos.
- Král, Richard (2003 a): České soudy a řízení o předběžné otázce před ESD. Právní rozhledy, číslo 7 (2003), příloha Evropské právo.
- Král, Richard (2003 b): Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy. Praha: C. H. Beck, 2003.
- Kühn, Z. (2004): Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva. Soudní rozhledy, číslo 1 (2004).
- Magnus, Ulrich – Wurmnest, Wolfgang (2002): Casebook Europäisches Haftungs- und Schadensrecht. Baden-Baden: Nomos, 2002.

## SOUDNICTVÍ V EU

- Malenovský, Jiří (2003): Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. Právník, číslo 9 (2003).
- Malíř, Jan (2002): Mimosmluvní odpovědnost Evropských společenství. Diplomová práce. Praha: PF UK, 2002.
- Návrh Smlouvy o Ústavě Evropské unie (2003). CONV 850/03 z 18. 7. 2003, české znění viz [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)
- Nicolaysen, G. (2002): Europarecht. 2. vydání. Nomos, 2002.
- Nineteenth Report On Monitoring The Application Of Community Law, COM (2002) 324 Final, Annex VI Application of Community Law by National Courts: A Survey; Informations rapides sur les développements juridiques présentant un intérêt communautaire, A.II. Jurisdictions nationales.
- Oliver, P. (1997): Joint Liability of the Community and the Member States. In: Heukles, T. – McDonnell, A. (eds.): The Action for Damages in Community Law. Kluwer: T. M. C. Asser Instituut, 1997.
- Pahl, Oliver (1997): Joint Liability of the Community and the Member States. In: Heukles, T. – McDonnell, A. (eds.): The Action for Damages in Community Law. Haag: T. M. C. Asser Institut, 1997.
- Pítrová, L. – Pomahač, R. (2000): Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora. 1. díl. Linde, 2000.
- Pítrová, L. – Pomahač, R. (2001): Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora. 2. díl. Linde, 2001.
- Procesní řád Soudního dvora ES z 19. 6. 1991, OJ 1991 L 176, 7.
- Rengeling, Hans-Werner – Middeke, Andreas – Gellermann, Martin – Jakobs, Michael (1994): Rechtsschutz in der Europäischen Union. München: C. H. Beck, 1994.
- Svoboda, Pavel (1997): Odpovědnost členských států za porušení komunitárního práva. Právník, číslo 136 (1997), s. 984 a násl.
- The Role and Future of the European Court of Justice (1996). A Report by Members of the EC Section of the British Institute's Advisory Boards chaired by The Rt. Hon. the Lord Slynn of Hadley. London: The British Institute of International and Comparative Law, 1996.
- Tichý, L. a kol. (2002): Dokumenty ke studiu evropského práva. 2. vydání. Linde, 2002.
- Tichý, L. – Arnold, R. – Svoboda, P. – Zemánek, J. – Král, R. (1999): Evropské právo. Praha: C. H. Beck, 1999.
- Tridimas, T. (2001): Liability for Breach of Community Law: Growing Up and Mellowing Down. Common Market Law Review, No. 38 (2001), s. 321 a násl.
- Weatherill, S. (S. 1.): Cases and Materials on EC Law. Blackstone.
- Weiler, J. H. H. (1999): The Constitution of Europe. Cambridge, 1999.
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
- Zemánek, Jiří (2003 a): Předběžné otázky a komunitární odpovědnost ČR u českých soudů. Evropské a mezinárodní právo, číslo 6 (2003).
- Zemánek, Jiří (2003 b): Reforma soudnictví v Evropské unii. Právní rozhledy, číslo 7 (2003), příloha Evropské právo.

### **Poznámka**

*Stať vznikla úpravou části studie s názvem Evropský soudní dvůr v Lucemburku; Vztah a účinky judikatury na budoucí členské státy Evropské unie, vypracované v rámci vědeckého projektu Ministerstva zahraničních věcí České republiky RB 1/34/02.*