

Roman Říčka

ODPOVĚDNOST TYPU FRANCOVICH A ČESKÉ SOUDY: SOUČASNOST

Abstrakt: Článek je primárně věnován tématu odpovědnosti typu Francovich v kontextu českého soudnictví. Úvodem se však autor nejprve věnuje obecně tomu, proč je třeba existence zmíněného typu odpovědnosti, stejně jako rozboru judikátu ESD (C-6/90 Francovich), kterým byl institut založen, a právní argumentaci v něm obsažené. Příspěvek se následně zabývá konkrétním případem řešeným českými soudy. Tyto analyzovaly vztah „evropské odpovědnosti“ a českého zákona (82/1998 Sb.), který upravuje materii odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Autor srovnává závěry obecných soudů, které odmítly nárok stěžovatelky na základě argumentu rozdílnosti uvedených odpovědností, s názory Ústavního soudu ČR, který v kontextu závazků České republiky odmítl taktó „neukončenou argumentaci“ obecných soudů. Následně je zodpovězena též otázka, zda rozebíraný případ lze považovat pouze za dílčí exces obecných soudů, či nikoliv. Samostatná kapitola je věnována materii faktorů, které oslabují odpovědnost typu Francovich. V souvislosti s touto tematikou je představena též německá judikatura, která dokazuje, že institut se jeví problematickým nejen pro soudy české. Článek je uzavřen autorovým komentářem, jak na postup českých soudů, tak na (aktuální) fungování institutu „Francovich“.

Klíčová slova: odpovědnost typu Francovich, české soudnictví, zákon č. 82/1998 Sb., Ústavní soud ČR, německá judikatura

ÚVOD: „JEDNA ODPOVĚDNOST NESTAČÍ...“

Realizace Monnetovy vize evropské integrace s sebou nepřinesla pouze novou formu mezinárodní spolupráce, ale též vznik specifického autonomního právního systému – „na rozdíl od běžných mezinárodních smluv vytvořila Smlouva o EHS¹ vlastní právní řád, integrovaný od nabytí účinnosti Smlouvy do právních řádů členských států, který jsou soudy těchto států povinny aplikovat“^{2,3}. Tato skutečnost současně vyžadovala vytvoření mechanismů, které by zajišťovaly jeho faktické fungování v čele s nutností „...existence nezávislého subjektu, který by dohlížel na *doдрžování pravidel stanovených zakládacími smlouvami*, jakož i [...] (na zabezpečení) *jednotného výkladu práva Společenství* tak, aby nedošlo k rozdílným výkladům nebo použitím v jednotlivých členských státech“.⁴

Nastíněnou roli na sebe převzal Evropský soudní dvůr,⁵ kdy spolu s ním má nemalý význam také Komise EU,⁶ označovaná pro tuto svou roli za tzv. „strážce Smluv“.^{7,8} Koo-

¹ Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, 11957E, české znění obsaženo ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s. publikovaném dne 28. dubna 2004, v původním znění.

² Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 15. 7. 1964, sp. zn. 6/64. *Flaminio Costa v E.N.E.L.* (odst. 3).

³ Kurzíva slov v citacích (i původním textu) slouží ke zdůraznění myšlenky/termínu autorem tohoto příspěvku, nejedná se tedy o zvýraznění převzaté z citovaných děl.

⁴ KARZEL, D. *Evropský soudní dvůr. Praktický průvodce*. Praha: ASPI, 2006, s. 66.

⁵ Dále též ESD, Soud, Soudní dvůr, Lucemburský soud.

⁶ Dále též Komise, či EK.

perace uvedených orgánů, za účelem dodržování práva EU, je pak vyjádřena v podobě čl. 258 a násl. SFEU. Příslušná ustanovení zřizovacích smluv (dnes čl. 258 a násl. SFEU⁹) pak představují právní základ odpovědnostního vztahu členských států vůči Evropské unii za dodržování komunitárního (dnes unijního) práva. Institut odpovědnosti členských států vůči EU, který byl později (Maastrichtská smlouva – platnost od roku 1993) doplněn o pravomoc ESD pokutovat dotčeného člena Unie (Soud však sám o sobě nemá sankční iniciativu a je „závislý“ na jednání Komise¹⁰), však nadále opustíme, neboť předmětem zájmu tohoto článku je jiný odpovědnostní vztah.

Již roku 1963 totiž Soudní dvůr svým rozsudkem ve věci *Van Gend en Loos* naznačil, že pouhá odpovědnost členských států vůči EU nebude dostačující – „Společenství vytváří *nový právní řád* [...], jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale i jejich příslušníci (rozuměj jednotlivci)“.¹¹ Trvalo však bezmála 30 let, než dal ESD svým rozhodnutím (případ *Francovich*, rok 1991) základ institutu odpovědnosti členského státu vůči jednotlivci.

Vývoji, parametrům i problematickým otázkám, které jsou s touto koncepcí spojené, věnovala pozornost celá řada právních teoretiků i praktiků – z českého prostředí lze zmínit například jména Michal Bobek, či Michal Donné, ze zahraničí jsou to pak mj. Gerrit Betlem, nebo Paul Craig a Gráinne de Búrca.¹² Těžiště tohoto článku tak nespočívá v připomenutí nejvýznamnějších skutečností, na nichž zmíněná odpovědnost stojí, ale především v úvaze nad slabými místy institutu v kontextu rozhodnutí českých soudů.

⁷ Evropská komise. In: businessinfo.cz [online] 9. 2. 2010 [cit. 2012-02-08]. Dostupné z: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/instituce-eu/evropska-komise/1000723/5574/>>.

⁸ „...*Komise* Evropských společenství (dnes EU) je *odpovědná* za zajištění toho, že *právo EU je správně aplikováno*. *Konsekventně* tam, kde členský stát selže v dodržování práva EU, má *Komise* sama o sobě pravomoci [...] pokusit se *dosáhnout ukončení daného porušování* (prostřednictvím řízení před tímto orgánem – Komisí) a, jestliže je to zapotřebí, *může případ postoupit Evropskému soudnímu dvoru*.“ – *Infringements of EU law* [online]. Brussels: Evropská komise, datum vydání neuvedeno [cit. 2012-02-08]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_en.htm>.

⁹ Smlouva o fungování Evropské unie, 12008E/TXT, Úřední věstník C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy. – dále též SFEU.

¹⁰ PÍTROVÁ, L. In: Syllová, J. – Pítrová, L. – Paldusová, H. a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 826.

¹¹ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, sp. zn. 26/62. *Van Gend en Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*.

¹² Připomeňme např. díla CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases, and Materials*. 4. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2008; BETLEM, G. Being directly and individually concerned: the Schutznorm Doctrine and Francovich Liability. In: *Public interest litigation before European courts: a comment to 'Public Interest Litigation in Environmental Policy', by Ludwig Krämer*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1996, s. 319–341; BOBEK, M. – BRÍZA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011; BOBEK, M. A co Váš parlament? Je také neodpovědný? In: *Jiné právo* [online]. 27. 8. 2007 [cit. 2012-08-12]. Dostupné z: <<http://jinepravo.blogspot.cz/2007/08/co-v-parlament-je-tak-neodpovdn.html>>, nebo DONNÉ, Michal. Odpovědnost členského státu za škodu vzniklou porušením povinnosti uložené komunitárním právem. *Daně a právo v praxi*. 2009, roč. 14, č. 7. Dostupné z: <http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d5276v7325-odpovednost-clenskeho-statu-za-skodu-vzniklou-porusenim-povi/?search_query=%24issue%3D1177&search_results_page=2>.

1. KAUZA FRANCOVICH (A DALŠÍ)

Rozbor skutkového stavu, stejně jako širší právní hodnocení případu Francovich, byl, jak naznačeno, realizován již mnoha publikacemi.¹³ Věnujme proto nadále pozornost pouze nejdůležitějším relevantním závěrům, které ESD v této kauze, jejíž význam předznamenal výrok generálního advokáta Mischoa,¹⁴ vyvodil.

První klíčové místo rozhodnutí představuje nepochybně moment založení samotného institutu¹⁵ realizované ESD slovy, že „je [...] třeba konstatovat, že by byla zpochybněna plná účinnost komunitárních norem a že ochrana práv, jež stanoví, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost obdržet odškodnění, když jejich práva byla narušena porušením komunitárního práva adresovaného členskému státu“.¹⁶ Význam koncepce Soudní dvůr nadto zdůraznil dodatkem, že „možnost odškodnění k tíži členského státu je nevyhnutelná zejména tehdy, když [...] je plný účinek komunitárních norem podřízen podmínce činnosti ze strany státu, a když tudíž jednotlivci při absenci takové činnosti nemohou u národních soudů uplatnit práva, jež jim přiznává komunitární (dnes unijní) právo“.¹⁷ Těmito slovy ESD *de facto* podtrhl největší přínos utvářené odpovědnosti, a to poskytnutí nástroje jednotlivci v situaci (avšak nejen v ní¹⁸), kdy se tento nemůže domáhat svých práv jak prostřednictvím institutu přímého, tak i nepřímého účinku.

Z hlediska nabízející se otázky, zda se Soud svými výroky dopustil normotvorné svévole, nebo zůstal na poli pouhé interpretace evropského práva, nepanuje napříč odbornou veřejností jednoznačná shoda. Sám ESD svůj krok „ospravedlnil“ konstatováním, že „závazek členských států k náhradě takové škody má oporu [...] v čl. 5 Smlouvy,^{19,20} podle něhož jsou členské státy povinny přijmout všechna opatření obecná i zvláštní k zajištění výkonu závazků, jež jim připadají podle komunitárního práva (zde zdůrazněme konstatování ESD, předcházející citovanému odstavci, že analyzovaný typ odpo-

¹³ Namátkou uvedme např. TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu Evropského práva*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 473 a násl., aj.

¹⁴ „Jen výjimečně je Soud povolán, aby rozhodl případ, ve kterém jsou nepříznivé následky pro jednotlivce, pokud jde o selhání stran implementace směrnice, tak šokující, jako v případě, jenž před námi leží.“ – Stanovisko generálního advokáta (J. Mischo) ke spojeným věcem 6/90 a 9/90 ze dne 28. května 1991 ve věci Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice, 61990CC0006, Sběrka rozhodnutí 1991 Strana I-05357, s. I-5371.

¹⁵ Dále též označovaného jako „odpovědnost typu Francovich“.

¹⁶ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 19. 11. 1991, sp. zn. C-6/90. *Francovich*. (odst. 33). – překlad převzat z publikace TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu Evropského práva*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 474.

¹⁷ TICHÝ, L. op. cit. v pozn. 16, odst. 34 (překlad s. 474–475).

¹⁸ Na tomto místě je nutno dodat, že je totiž zásadně na jednotlivci, zda si zvolí (samozřejmě za předpokladu použitelnosti předmětného institutu v daném případě) cestu (ne)přímého účinku normy, či možnost odškodnění.

¹⁹ Čl. 5 SES_{PZ}, čl. 10 SES_{NC}, *věcně nahrazen* čl. 4 odst. 3 SEU_{LS}; SES_{PZ} – Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, 11957E, české znění obsaženo ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s. publikovaném dne 28. dubna 2004, v původním znění.; SES_{NC} – Smlouva o založení Evropského společenství, 12002E/TXT, Úřední věstník C 325 ze dne 24. prosince 2002, ve znění Niceské smlouvy; SEU_{LS} – Smlouva o Evropské unii, 12008M/TXT, Úřední věstník C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy.

²⁰ Čl. 4 odst. 3 bod 2 SEU_{LS} – „Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.“

vědnosti, *inherentní* systému Smlouvy²¹). *Mezi těmito závazky se nachází i závazek k odstraňování nedovolených následků* (v orig. „unlawful consequences“) *porušení komunitárního práva...*²²

Bez ohledu na hodnocení postupu Lucemburského soudu je nezpochybnitelné, že ESD svým rozhodnutím²³ přinesl do „evropského nazírání“ odpovědnosti zásadní novum – „nové je v přístupu ESD to, že chápe tuto odpovědnost jako vztah *nejen vůči tomu, kdo povinnost stanovil* (ES, resp. EU), *ale také vůči tomu, jehož právo bylo porušeno (jednotlivec)*“^{24,25} Takis Tridimas výstižně doplňuje hodnocení kroků Soudního dvora slovy – „*Rozpoznání práva na odškodnění za porušení práva Společenství v případě Francovich představuje ztělesnění soudní intervence do práva opravných prostředků a poskytuje nejnázornější příklad/lukázku principu ubi jus, ibi remedium.*“²⁶

Vedle samotného konstatování institutu odpovědnosti členského státu pak ESD přirozeně stanovil i podmínky jeho uplatnění. Výčet a analýza základních předpokladů však není předmětem našeho zájmu,²⁷ a postupme proto k navazující pasáži rozhodnutí, která je pro nás naopak klíčová. Soudní dvůr v ní totiž na téma odpovědnosti typu Francovich mj. uvedl, že „...*je na státu nahradit důsledky způsobené škody v rámci národní právní úpravy odpovědnosti.* Vskutku, při absenci komunitární úpravy *je na vnitřním právním řádu každého členského státu, aby stanovil příslušné soudy a upravil podrobnosti řízení, určené k zajištění plné ochrany práv, jež strany odvozují z komunitárního práva...*“²⁸ Předmětné „pravidlo“ pak ESD doplnil zásadním výrokem, totiž že „...*podmínky věcné i formální, stanovené různými národními právními řády v oblasti náhrady škody, nesmějí být méně příznivé než ty podmínky, jež se týkají obdobných nároků vnitrostátní povahy*

²¹ TICHÝ, L. op. cit. v pozn. 16, odst. 35.

²² TICHÝ, L. op. cit. v pozn. 16, odst. 36 (překlad s. 475).

²³ Srov. „z výše řečeného vyplývá, že principem komunitárního (dnes unijního) práva je, že členské státy jsou zavázány/povinny nahradit ztrátu a škodu způsobenou jednotlivcím porušením komunitárního práva, za které mohou být (rozuměj státy) činěny odpovědnými“ – rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 19. 11. 1991, sp. zn. C-6/90. *Francovich*. (odst. 37).

²⁴ TÝČ, V. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2010, s. 146.

²⁵ Pro úplnost poznamenejme, že odpovědnost typu Francovich může čtenáře upomenout na institut zakotvený v čl. 340(2) SFEU – mimosmluvní odpovědnost Unie. Z hlediska vztahu těchto institutů proto připomeňme slova Jiřího Zemánka, který na toto téma uvádí – „*Právní struktura [...] institutu (Francovich), vyvinutého judikaturou ESD, je analogická institutu mimosmluvní odpovědnosti Společenství podle čl. 288 druhý odstavec SES a odráží postulat rovnosti (paralelismu) podmínek posouzení individuálních nároků na náhradu škody bez zřetele k osobě jejího původce (Společenství/členský stát) [...]. Oba instituty tak tvoří funkčně konzistentní celek delikttní odpovědnosti.*“ ZEMÁNEK, Jiří. *Odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci rozhodnutím nejvyššího soudu.* EMP. 2003, roč. 12, č. 5, s. 17–20.

²⁶ TRIDIMAS, Takis. *Liability for breach of community law: growing up and mellowing down?* *Common Market Law review*. 2001, roč. 38, č. 2, s. 301–332.

²⁷ Zmíňme toliko úplný základ v podobě výroku ESD, že „*První z [...] podmínky je, že výsledek předepsaný směrnici zakládá práva ve prospěch jedinců. Druhou podmínkou je, že obsah těchto práv musí být identifikovatelný na základě ustanovení této směrnice. Konečně třetí podmínkou je existence příčinné souvislosti (tedy kauzálního nexu) mezi porušením závazku připadajícího státu a škodou utrpěnou dotčenými osobami.*“ – Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 19. 11. 1991, sp. zn. C-6/90. *Francovich*. (odst. 40). – překlad převzat z publikace TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu Evropského práva*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 475.

²⁸ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 19. 11. 1991, sp. zn. C-6/90. *Francovich*. (odst. 42). – překlad převzat z publikace TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu Evropského práva*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 475.

(tzv. zásada ekvivalence), a nesmějí být uspořádány tak, že by obdržení náhrady činily prakticky nemožným či nadměrně obtížným (tzv. zásada účinnosti)²⁹

ESD v případě tedy zcela jasně konstatoval, že 1) o odpovědnosti budou rozhodovat vnitrostátní soudy daného členského státu a že 2) náhrada bude realizována, při respektování vyřčených zásad ekvivalence a účinnosti, dle práva (příslušného) členského státu. Z uvedeného vyplývá, že „základ odpovědnosti státu je v právu evropském (v judikatuře ESD), nikoliv vnitrostátním [...] (avšak) tam (v národním právním řádu) je [...] potřeba najít adekvátní nástroje pro jeho realizaci“.³⁰

Vyslovená premisa nevyznívá na první pohled iracionálně, přesto však plně souhlasíme s hodnocením Tomáše Doležila, že skutečnost, že odpovědnost státu se prosazuje prostřednictvím vnitrostátního práva, představuje slabinu celé koncepce.³¹ Důvodem byla zjevná nepřipravenost právních řádů mnoha členských států na řešení určitých typů odpovědnostních vztahů, která v nejednom případě přetrvává dodnes – jedná se zejména o případy odpovědnosti legislativního orgánu.³² Zdůrazněme, že mezi takovéto státy se řadí i Česká republika, jejíž právní pořádek sice obsahuje zákon 82/1998 Sb.,³³ o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, avšak ten, jak vyplývá již z názvu, odpovědnost zákonodárského orgánu nepokrývá. Významnost naznačeného legislativního vakuu pak podtrhuje další z výroků ESD, že „... princip se uplatní v jakémkoliv případě, ve kterém členský stát poruší komunitární právo, ať již za to bude svým jednáním, či opomenutím odpovědný kterýkoliv orgán státu...“³⁴

Uvedený nedostatek tak musel být členskými státy dříve či později řešen. Jakou cestou se pak v této věci vydala Česká republika, nám nastíní následující řádky prostřednictvím analýzy nedávného rozhodnutí Ústavního soudu ČR³⁵ (9. února 2011, sp. zn. IV.ÚS 1521/10).³⁶

²⁹ Op. cit. v pozn. 28, odst. 43 (překlad s. 475).

³⁰ ZEMÁNEK, J. In: L. Tichý – R. Arnold – J. Zemánek et al. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 324.

³¹ DOLEŽIL, Tomáš. Předběžná otázka a odpovědnost členského státu za porušení komunitárního práva. *EMP*. 2003, roč. 12, č. 6, s. 11–13.

³² Srov. též Ian B. Lee „...v národních systémech se odpovědnost za legislativní akty běžně nevyskytuje“ – LEE, I. B. In: Search of a Theory of State Liability in the European Union [online]. New York: The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice, 1999 [cit. 2012-02-16]. Dostupné z: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/99/990905.html#P148_38698>.

³³ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. – dále též zákon č. 82/1998 Sb.

³⁴ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. 3. 1996, sp. zn. C-46/93 a C-48/93. *Brasserie du Pêcheur SA v. Federal Republic of Germany and The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and Others*. (odst. 32).

³⁵ Dále též ÚS, ÚS ČR.

³⁶ Závěrem této kapitoly ještě zdůrazněme, že předmětný institut odpovědnosti typu Francovich byl samozřejmě dále rozvíjen a upřesňován navazující judikaturou. Jinými slovy ESD svou následnou judikaturou upřesnil/stanovil další parametry rozebírané koncepce, mezi kterými je třeba vyzdvihnout především podmínku, že porušení komunitárního/unijního práva ze strany členského státu musí být dostatečně závažné (v orig. „sufficiently serious“ – typický případ, kdy daný členský stát zřejmě a vážně ignoroval/překročil meze své diskrece (uvážení) – srov. odst. 55 rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 5. 3. 1996, sp. zn. C-46/93 a C-48/93. *Brasserie du Pêcheur SA v. Federal Republic of Germany and The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and Others*. Dále k řečenému pojmu „dostatečně závažného porušení“ též např. odst. 42 rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. C-392/93. *The Queen v. H. M. Treasury, ex parte: British Telecommunications plc.*).

2. NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR ZE DNE 9. 2. 2011, SP. ZN. IV.ÚS 1521/10

Při absenci odpovídající národní legislativy je zřejmé, že efektivita rozebírané odpovědnosti závisí na rozhodovací činnosti soudů členských států. V kontextu této skutečnosti je proto namístě provést rozbor nálezu Ústavního soudu (sp. zn. IV.ÚS 1521/10), a to na pozadí českého právního prostředí.³⁷

Ústavní stížností stěžovatelky H. Š.³⁸ bylo napadeno rozhodnutí³⁹ Nejvyššího soudu ČR⁴⁰ (vystupujícího v kauze jako soud dovolací), stejně jako Městského soudu v Praze (soud odvolací). Relevantní důvod stížnosti, z hlediska tématu tohoto článku, přitom představovalo údajné dotčení práv stěžovatelky na spravedlivý proces (čl. 36(1) LZPS^{41,42}) a na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem (čl. 36(3) LZPS⁴³).

Přibližme si nyní ve stručnosti jádro sporu. Případ se točil kolem dohodovacího řízení vedeného mezi zástupci zdravotních pojišťoven a zástupci poskytovatelů zdravotní péče, které je povinno přezkoumat Ministerstvo zdravotnictví ČR⁴⁴ z hlediska jeho souladu s právními předpisy. Předmětem řízení je přitom určení hodnoty bodu,⁴⁵ která je klíčová pro poskytování úhrad poskytovatelům zdravotní péče (stěžovatelka) ze systému veřejného zdravotního pojištění. „Mechanismus“ totiž stojí na tom, že MZČR vydává ve formě vyhlášky seznam zdravotních výkonů (pro jednotlivé odbornosti) s bodovými hodnotami, přičemž na základě množství a typu provedených výkonů (ergo počtu bodů), a v kombinaci s hodnotou bodů, je konsekventně určena výše úhrady, která poskytovateli zdravotní péče přináší.

Nespokojenost stěžovatelky pramenila z toho, že v rámci odkazované vyhlášky spadala tato svou činností pod odbornost (č. 921) porodní asistentka, avšak proplácena byla dle odbornosti č. 925 (sestra domácí zdravotní péče), pod kterou byla pro účely stanovení hodnoty bodu její pravá odbornost subsumována. Tuto skutečnost považovala stěžovatelka za diskriminující a konsekventně měla za to, že tím, že MZČR schválilo výsledky dohodovacího řízení, se dopustilo nesprávného úředního postupu. Toto jednání tak dle stěžovatelky mělo zakládat odpovědnost státu za jí vzniklou škodu, dle příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb.

Soud I. stupně se však s tvrzením stěžovatelky neztotožnil, když konstatoval, že pouze na základě faktu, že hodnota bodu pro odbornost č. 921 byla stanovena nepřímo (subsumpcí), nelze dovodit vznik škody. Vedle odpovědnosti dle zákona č. 82/1998 Sb. pak

³⁷ Komplexní rozbor rozhodnutí ÚS ČR není pro naše potřeby nezbytný, uvedme si proto pouze ty okolnosti a argumenty případu, které jsou z hlediska našeho tématu relevantní.

³⁸ Dále též stěžovatelka.

³⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 1715/2008.

⁴⁰ Dále též NS, NS ČR.

⁴¹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále též LZPS.

⁴² Čl. 36(1) LZPS „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“

⁴³ Čl. 36(3) LZPS „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“

⁴⁴ Dále též MZČR.

⁴⁵ Pro úplnost doplníme, že hodnota bodu odvisí od druhu odbornosti, velikosti poskytovatele (zařízení) atd.

stěžovatelka alternativně⁴⁶ uplatňovala též *odpovědnost typu Francovich*. Vycházela přitom z toho, že MZČR porušilo komunitární právo, když nezajistilo řádnou implementaci směrnice č. 80/155/EHS,⁴⁷ týkající se její odbornosti (realizováno prostřednictvím zákona č. 96/2004 Sb., o nelékařských zdravotnických povoláních⁴⁸). Soud I. stupně však argument odmítl s tím, že „*směrnice [...] nezavazuje členské státy k právnímu zakotvení, že porodní asistentky musí být propláceny ze systému veřejného zdravotního pojištění [...], směrnice ponechává otázku financování poskytnuté zdravotní péče na vnitrostátní úpravě*“.⁴⁹

Městský (odvolací) soud se k projednávané věci postavil tak, že posouzení případu stojí na otázce, „...zda proces, který předchází vyhlášení výsledků dohodovacího řízení o hodnotách bodu [...], lze označit za *úřední postup*...“⁵⁰ S odkazem jak na svou dřívější judikaturu (č. j. 35 Co 605/2006-117), tak na rozhodovací činnost ÚS ČR (sp. zn. Pl. ÚS 24/99) pak k charakteru výsledku dohodovacího řízení konstatoval, že toto má právně-normativní charakter, a tedy „...výsledek dohodovacího řízení včetně posouzení jeho souladu s právními předpisy a veřejným zájmem se *neodvíjí od úředního postupu*...“⁵¹ K uvedenému závěru Městský soud dodal, že v jeho světle nevystala v projednávané věci otázka výkladu práva EU.

Rovněž Nejvyšší (dovolací) soud stěžovatelce nevyhověl, když její následné dovolání odmítl mj. v důsledku těchto argumentů. Ohledně povahy výsledku dohodovacího řízení soud poznamenal, že tento je normou obecné povahy, má normativní obsah a je všeobecně závazný. V kombinaci s dřívějším výrokem NS, že „*jestliže normotvorná činnost nebo nečinnost orgánu veřejné moci nemůže být posuzována jako nesprávný úřední postup, nelze dovodit ani odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem*...“⁵² tak tento konkludoval, že ani v projednávané věci předmětnou odpovědnost dovodit nelze.

Ze stejného judikátu (viz pozn. pod čarou č. 52) vycházel NS i v případě řešení odpovědnosti typu Francovich – „K námitce žalobce, který poukazuje na *judikaturu Evropského soudního dvora o odpovědnosti státu*, je třeba uvést, že se jedná o judikaturu zabývající se odpovědností státu za porušení komunitárního práva [...], a proto *nelze* tato rozhodnutí *vztahovat na případy odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem*...“⁵³ jinými slovy „...*případy odpovědnosti státu za porušení norem komunitárního práva jsou postaveny na jiném skutkovém i právním základě než případy vzniku odpovědnosti státu za majetkovou újmu jednotlivce podle zákona*

⁴⁶ Nutno dodat, že ÚS s názorem stěžovatelky, že uplatňovala oba typy odpovědnosti alternativně, nesoehlasil. To však není pro naše účely zásadní.

⁴⁷ Směrnice Rady 80/155/EHS ze dne 21. ledna 1980 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti porodních asistentek a jejího výkonu, 31980L0155, Úřední věstník L 33 ze dne 11. února 1980.

⁴⁸ Zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. IV.ÚS 1521/10. (odst. 2 části II. nálezu).

⁵⁰ Op. cit. v pozn. 49, odst. 3 části II. nálezu.

⁵¹ Op. cit. v pozn. 49, odst. 3 části II. nálezu.

⁵² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005.

⁵³ Op. cit. v pozn. 52.

č. 82/1998 Sb., (tedy) *odpovědnost státu za porušení komunitárního práva [...] není totožná s odpovědností státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem...*⁵⁴

Argumentaci uplatněnou Nejvyšším soudem je dle našeho názoru nepochybně možné akceptovat, neboť nepostrádá svou vnitřní logiku. Za znepokojující však považujeme tu skutečnost, že shora uvedeným konstatováním tento soud, *de facto*, problematiku odpovědnosti typu Francovich uzavřel.

2.1 (Relevantní) zhodnocení a závěry ÚS v řešené kauze

Předchozí část příspěvku shrnula postoje zainteresovaných obecných soudů. Otázkou tedy zůstává, jak se k řešenému tématu postavil Ústavní soud ČR.

Úvodem zmiňme, že žádný ze soudů ve svém vyjádření k ústavní stížnosti nedoplnil, stejně jako zástupkyně vedlejší účastnice (tzn. MZČR), nic nového, relevantního. Z argumentace právního zástupce stěžovatelky stojí za zmínku teze, že „...ukládá-li shora citovaná směrnice (č. 80/155/EHS) členskému státu povinnost umožnit výkon povolání porodním asistentkám, *není tím jistě myšleno toliko formální vytvoření možnosti vykonávat toto povolání, ale stát musí zajistit takové podmínky, aby toto povolání mohlo být skutečně efektivně vykonáváno*“.⁵⁵

Ústavní soud uvedl námi sledovanou problematiku slovy, že „...výklad a následná aplikace právních předpisů obecnými soudy může být v některých případech natolik *extrémní či svévolná, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický právní stát, a zasáhne tak do některého ústavně zaručeného základního práva. To je ale i případ stěžovatelky*“.⁵⁶ Následně se již ÚS postavil k první otázce, a to subsumpci normotvorné činnosti orgánů moci výkonné pod pojem „nesprávný úřední postup“ ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.

Zde ÚS upozornil na svůj nálezný sp. zn. Pl. ÚS 24/99, kde uvedl, že „*Rozhodnutí vlády (stran podmínek, kdy řečené platí, odkážme na samotný text nálezu) [...] nutno považovat za nahrazení projevu vůle smluvních stran aktem státního orgánu, jež je obecné, tj. má právně normativní obsah*“.⁵⁷ V návaznosti na tuto tezi pak ÚS v analyzovaném případě dodal, že „*pokud tedy obecné soudy dovodily, že stejné vlastnosti mohou mít i akty vydávané ministerstvem, přičemž tento svůj závěr dostatečně odůvodnily [...], nemá Ústavní soud důvod toto jejich stanovisko jakkoli zpochybňovat...*“⁵⁸ Naproti tomu s názory obecných soudů, týkajícími se odpovědnosti typu Francovich, již ÚS souhlas nevyšlovil.

Předmětnou problematiku soud otevřel konstatováním, že „...*má [...] za nezpochybnitelné, že členský stát nese odpovědnost za škodu způsobenou porušením evropského práva, přičemž tuto problematiku právní řád České republiky výslovně neupravuje...*“⁵⁹ Toto výchozí tvrzení pak Ústavní soud ČR doplnil několika myšlenkami, které jsou primárním důvodem našeho rozboru.

⁵⁴ Op. cit. v pozn. 49, odst. 7 části II. nálezu.

⁵⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. IV.ÚS 1521/10. (odst. 2 části IV. nálezu).

⁵⁶ Op. cit. v pozn. 55, odst. 2 části V. nálezu.

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99. (část V. nálezu).

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. IV.ÚS 1521/10. (odst. 5 části V. nálezu).

⁵⁹ Op. cit. v pozn. 58, odst. 10 části V. nálezu.

Stanovisko obecných soudů, že výše uvedené druhy odpovědnosti nelze vzájemně směřovat, bylo pro ÚS akceptovatelné, avšak skutečnost, že NS daným konstatováním problematiku odpovědnosti typu Francovich uzavřel, považoval již Ústavní soud za nepřijatelné – „za této situace, *kdy je Česká republika demokratickým právním státem, dodržujícím závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva* (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy⁶⁰), *nemůže* na plnění závazků plynoucích z mezinárodního (tzn. i evropského) práva *rezignovat jen proto, že na národní úrovni výslovná právní úprava umožňující dovolávat se vůči České republice povinnosti za škodu způsobenou porušením závazků, k nimž se sama a otevřeně hlásí, neexistuje. Z tohoto důvodu nemůže jít stěžovatelce k tíži, že v rámci řízení před obecnými soudy smísila oba systémy odpovědnosti...*“⁶¹ K postupu obecných soudů nad to Ústavní soud doplnil, že „*je [...] povinností obecných soudů, zejména pak soudu Nejvyššího, aby vykládal zákon o odpovědnosti státu a konstruoval jeho vztah k systému odpovědnosti v rámci práva EU. Při tomto výkladu však nemůže postupovat svévolně, přičemž svévolným postupem bude i absence řádného vysvětlení, jak a proč zvolené řešení konvenuje účelu unijní právní normy...*“⁶²

Ve vztahu k přijetí teze, o oddělení odpovědnosti typu Francovich od odpovědnosti upravené zákonem č. 82/1998 Sb., Ústavním soudem je namíště připomenout, že tento sám analogicky konstatoval relativní autonomii režimu náhrady za nucené omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu (viz čl. 11(4) LZPS⁶³). K řečenému kroku však ve svém nálezu sp. zn. Pl.ÚS-st 27/09 jasně uvedl, že „čl. 11 odst. 4 Listiny (LZPS) *sám o sobě neobsahuje žádnou bližší úpravu celé řady praktických otázek [...]. V tomto směru je nutno postupovat analogicky podle předpisu svým obsahem a účelem nejbližšího, kterým je zákon č. 82/1998 Sb...*“⁶⁴

Svou kritiku postupu NS, tak Ústavní soud uzavřel rezolutním konstatováním, že „...*Nejvyšší soud [...] se musí vypořádat s argumentací stěžovatelky, která se domáhá náhrady za škodu, kterou podle svých tvrzení utrpěla v důsledku porušení práva EU ze strany orgánů ČR a kterou vznesla jak před odvolacím soudem, tak před soudem dovolacím*“.⁶⁵ Jelikož tak NS ČR neučinil, „...shledal (ÚS) ústavní stížnost důvodnou a napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu [...] *zrušil, neboť jimi bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces*“.⁶⁶

Uvedeným výrokem Ústavního soudu by bylo, vzhledem k předmětu našeho zájmu, možné rozbor nálezu sp. zn. IV.ÚS 1521/10 ukončit. Pro úplnost nicméně dodejme, že z důvodu minimalizace zásahů do pravomoci obecných soudů ÚS již nepřistoupil ke zrušení druhého z napadených rozhodnutí, tedy judikátu Městského soudu v Praze.⁶⁷

⁶⁰ „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“ – čl. 1(2) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v aktuálním znění.

⁶¹ Op. cit. v pozn. 58, odst. 10 části V. nálezu.

⁶² Op. cit. v pozn. 58, odst. 10 části V. nálezu.

⁶³ Čl. 11(4) LZPS – „Vylastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09. (odst. 19 nálezu).

⁶⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. IV.ÚS 1521/10. (odst. 12 části V. nálezu).

⁶⁶ Op. cit. v pozn. 65, odst. 14 části V. nálezu.

⁶⁷ V průběhu celého rozboru nálezu ÚS ČR (rozuměj kapitola 3 a podkapitola 3.4) bylo vycházeno ze samotného textu nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. IV.ÚS 1521/10, dosažitelného mj. prostřednictvím „NALUS – databáze rozhodnutí Ústavního soudu“, dostupné z: <<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>.

2.2 Stejný problém více případů

V souvislosti s výše zrušeným rozhodnutím NS se může vnučovat myšlenka, že šlo pouze o exces v rozhodovací činnosti tohoto soudu. Těto variantě však odporuje skutečnost, že prakticky stejný případ, jako je ten analyzovaný tímto článkem – v detailech odkážme na samotné rozhodnutí NS sp. zn. 25 Cdo 3556/2007, respektive na něj rušící náleží ÚS sp. zn. II.ÚS 1518/10⁶⁸ –, řešil Nejvyšší soud ČR obdobně, tedy opět pouze konstatováním, že „odpovědnost státu za porušení komunitárního práva [...] není totožná s odpovědností státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb...“⁶⁹ Je jen logické, že i další vývoj případu je shodný, tedy podání ústavní stížnosti, konstatování ÚS, že „z ústavněprávního hlediska lze akceptovat oddělení systému odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva EU od systému vnitrostátního, existujícího na základě zákona o odpovědnosti státu, jak to ve své judikatuře činí i Nejvyšší soud. [...] *Ovšem i v případě, kdy Nejvyšší soud takovou výkladovou variantu zvolí, se musí vypořádat s argumentací stěžovatelky, která se domáhá náhrady za škodu, kterou podle svých tvrzení utrpěla v důsledku porušení práva EU...*“⁷⁰ Následuje zrušení rozhodnutí Nejvyššího soudu.

Pro zajímavost pak poukážme ještě na další rozsudek NS (sp. zn. 25 Cdo 1210/2009) ze dne 13. 7. 2011, který se tematicky předchodím dvěma rovněž velmi podobá – opět se jednalo o povahu aktu vyhlášujícího výsledky dohodovacího řízení a otázku jeho podřaditelnosti pod zákon č. 82/1998 Sb.⁷¹ – nicméně s jedním zásadním rozdílem. I zde sice dovolatel Nejvyššímu soudu vytýká „...neslučitelnost s judikaturou v oblasti evropského práva, podle které členský stát odpovídá za škodu způsobenou závazným normativním právním aktem odporujícím nadřazenému aktu Společenství, v důsledku něhož vznikla jednotlivci škoda...“⁷² avšak na rozdíl od výše uvedených rozhodnutí měl tentokrát Nejvyšší soud, v důsledku argumentace stěžovatele, postavení o mnoho jednodušší. Mohl totiž problém vyřešit pouhým konstatováním, že „dovolatel sice v obecné rovině namítá, že i v jeho věci jde o porušení evropského práva, konkrétně však *neuvádí, které normy měly být dotčeny* [...]“. Oproti situaci ve zmíněné věci (zde NS odkazuje právě na své rozhodnutí řešené následně ÚS – viz (pod)kapitola 3 a 3.1), kdy byla vznášena námitka nerovnosti v důsledku diferenciací hodnoty bodu v rozporu s Evropskou směrnicí č. 80/155/EHS, která byla do českého právního řádu implementována zákonem č. 96/2004 Sb., o nelékařských zdravotnických povoláních, se tak *v nyní projednávané věci ani z obsahu spisu nepodává rozpor zkoumané normotvorby s evropským právem, který by odůvodňoval odpovědnost státu za škodu.*“⁷³

Rovněž v tomto případě tak nebyl dovolatel při uplatňování principu Francovich úspěšný, avšak zatímco v předchozích případech bylo důvodem pochybení NS, který argumentaci poškozených přehlížel a nedal institutu ani šanci splnit svou funkci, zde

⁶⁸ Výše rozebíraný náleží ÚS pochází ze dne 9. 2. 2011, zatímco nyní odkazovaný ze dne 28. 6. 2011. Jde tedy o náleží, který je několik měsíců mladší.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 2. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007.

⁷⁰ Náleží Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. II.ÚS 1518/10. (odst. 15).

⁷¹ K detailům řízení viz samotný text rozhodnutí.

⁷² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 25 Cdo 1210/2009.

⁷³ Op. cit. v pozn. 72.

byla na vině nedostatečnost argumentů dovolatele, tedy faktor, který nemá původ v jednání/přístupu daného členského státu.

3. FAKTORY OSLABUJÍCÍ EFEKTIVITU ODPOVĚDNOSTI TYPU FRANCOVICH? NEJEN „NEPŘIPRAVENOST“ PRÁVNÍCH ŘÁDŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ

Text příspěvku je primárně věnován nepřipravenosti právních systémů většiny členských států na dílčí druhy odpovědnostních vztahů, které s sebou princip Francovich přináší. Ještě předtím, než však bude z uvedené perspektivy tento článek uzavřen závěrečným komentářem, je na místě se alespoň krátce zastavit u tématu bezprostředně souvisejícího – efektivity odpovědnosti Francovich. Již analýza vybraného případu totiž nezpochybnitelně prokázala, že demonstrováný stav vnitrostátního právního řádu jde jistě k tíži účinnosti probíraného institutu, jehož primárním cílem má být *efektivní* ochrana právního postavení jednotlivce. Řečené je možné podpořit mj. poukázáním na složitost, respektive délku soudního procesu, jenž uplatnění odpovědnosti Francovich provádí. Příklad se postupně dostal do rukou čtyř různých soudů, přičemž jeho dosavadním vyvrcholením je „pouze“ zrušení rozhodnutí NS ČR, tedy ne rozhodnutí ve věci samé. K tomu je nadto třeba zdůraznit i tu skutečnost, že prozatím ve věci nedošlo k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, což se nyní, po rozhodnutí Ústavního soudu, může změnit, a již tak dlouhé řízení by se tedy ještě o řadu měsíců protáhlo. I kdyby na samotném konci stěžovatelka odškodnění ze strany ČR dosáhla, je otázka, zda by bylo na místě označit v daném případě princip Francovich za efektivní nástroj ochrany jednotlivce.

V souvislosti s tímto tematickým exkurzem pak poznamenejme, že efektivita odpovědnosti je komplikována nejen podobou dílčích národních právních řádů jako takových, ale i samotnou koncepcí institutu, která stojí na „kooperaci“ (koexistenci) vnitrostátního a unijního právního systému. Uvedené v krátkosti přibližme na dvou případech, které zároveň ukazují, že koncept Francovich není problematickým jen pro soudy české, ale například i pro německé.

3.1 Příklad Dillenkofer

V kauze Dillenkofer⁷⁴ bylo řešenou problematikou implementace směrnice 90/314⁷⁵ o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy, jejímž účelem je mj. ochránit spotřebitele pro případ úpadku organizátora zájezdu. V rámci národního řízení se pak německý soud obrátil s předběžnými otázkami na Soudní dvůr, který jasně konstatoval, že „ke splnění ustanovení článku 9 směrnice 90/314/EHS je třeba, aby členský stát přijal *v předepsaném termínu* (pozn. 31. prosince 1992⁷⁶) veškerá opatření nutná pro zajištění toho, aby *od 1. ledna 1993* měli jednotlivci *účinnou ochranu* proti nebezpečí platební

⁷⁴ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 8. 10. 1996, sp. zn. C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94. *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula and Trosten Knor v Bundesrepublik Deutschland.*

⁷⁵ Směrnice Rady 90/314 ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy, 31990L0314, Úřední věstník L 158 ze dne 23. června 1990.

⁷⁶ Op. cit. v pozn. 75, čl. 9, odst. 1.

neschopnosti smluvní strany organizátora a/nebo prodejce služeb pro cestování“⁷⁷ přičemž se však Soudní dvůr nevyjádřil k otázce, zda se ochrana vztahuje i na zájezdy, kdy kontrakt byl uzavřen před 1. lednem 1993, avšak zájezd samotný se konal až po tomto datu.

Německý soud tak byl „nucen“ řešit tuto otázku sám. Výsledkem byla teze, že implementace směrnice vede ke zvýšení nákladů na straně organizátora zájezdu, který by měl mít možnost zahrnout toto navýšení do ceny zájezdu. Ve vztahu k uvedeným zájezdům však tato možnost již logicky byla uzavřena. Národní soud otázku uzavřel s tím, že jednotlivec nemá nárok na náhradu škody, pokud se jedná o zájezdy kontraktované před, avšak termínované po 1. lednu 1993. Z našeho pohledu je závěr německého soudu správný, avšak zároveň lze na uvedený případ nahlížet i tak, že zatímco „evropské právo“, rozuměj ESD, založení nároku jednotlivcům „nepřímo“ přiznává – „Opomenutí přijmout opatření pro zavedení směrnice tak, aby bylo *dosaženo výsledku v předepsaném termínu*, vytváří *vážné porušení práva Společenství*. Porušení práva pak následně *vyvolává právní nárok jednotlivců*, kteří utrpěli škodu, na její náhradu.“⁷⁸ – tak národní soud u vymezeného okruhu zájezdů kompenzační nárok, *v kontextu německého právního řádu*, neshledává. Je proto na názoru čtenáře, zda německý soud, ve vztahu k výroku ESD, omezil účinnost institutu Francovich, nebo pouze (naopak) korektně zabránil jeho neopodstatněnému uplatňování.

3.2 Kauza Haim II

Druhý zajímavý případ uplatnění odpovědnosti Francovich v kontextu koexistence národního a unijního právního řádu představuje kauza Haim II. Již dříve jsme uvedli, že jednou z podmínek pro nastoupení odpovědnosti typu Francovich je, podle judikatury ESD, skutečnost, že porušení komunitárního/unijního práva ze strany členského státu bylo dostatečně závažné. Soudní dvůr přitom konstatoval, že „...testem pro určení, zda porušení komunitárního práva je dostatečně závažné, je to, zda zainteresovaný členský stát [...] zcela zřejmě a významně překročil meze své diskrece“.⁷⁹ Blíže se touto problematikou zabývat byl pak Soud donucen v souvislosti s předběžnými otázkami, které mu byly předloženy soudem z Düsseldorfu. První z nich směřovala na to, zda „v případě, kdy úředník nezávislého veřejnoprávního orgánu členského státu poruší primární právo Společenství, v situaci, kdy aplikuje národní právo v souvislosti s individuálním rozhodnutím (v orig. „when applying national law in the context of an individual decision“⁸⁰),

⁷⁷ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 8. 10. 1996, sp. zn. C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94. *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula and Trosten Knor v Bundesrepublik Deutschland*. (výrok, bod 3) – překlad převzat z zdroje *Databáze Cesta do Evropské unie* [online]. 24. 6. 2012 [cit. 2012-08-10]. Dostupné z: <<http://isap.vlada.cz/Dul/CESTY.NSF/91b9f824a0923e3bc1256dde0052230a/e74a7b8d04e5e053802566da00406841?OpenDocument>>.

⁷⁸ Op. cit. v pozn. 77, bod 1 výroku, překlad tamtéž.

⁷⁹ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. 3. 1996, sp. zn. C-46/93 a C-48/93. *Brasserie du Pêcheur SA v. Federal Republic of Germany and The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and Others* (odst. 55).

⁸⁰ U tohoto obratu vzniká otázka vhodného překladu do českého jazyka. Namísto použitého „individuálního rozhodnutí“ by bylo možná vhodnější uvést „při vydávání individuálního právního aktu“. Pro přesnost je proto v textu uvedeno i původní anglické znění dotčené pasáže.

může být veřejnoprávní orgán činěn odpovědným stejně jako členský stát.⁸¹ Pro případ kladné odpovědi, pak německý soud doplnil otázku, zda „tam, kde státní úředník buď aplikoval národní právo rozporné s právem komunitárním, nebo aplikoval vnitrostátní právo způsobem, který není konformní s právem Společenství, dochází k dostatečně závažnému porušení komunitárního práva jednoduše na základě toho, že *státní úředník neměl při rozhodování prostor pro uvážení?*“⁸²

Jelikož odpověď ESD na první z otázek zněla, že „...komunitární právo nebrání tomu, aby veřejnoprávní orgán, navíc vedle samotného členského státu, podléhal odpovědnosti za odškodnění ztráty a škody způsobené jednotlivci v důsledku opatření, které přijal v rozporu s komunitárním právem“,⁸³ bylo zřejmé, že vyvstala nutnost zabývat se i druhou z otázek. Vzešlou konkluzí se stala teze dokreslující vzájemné postavení vnitrostátního a evropského práva v kontextu uplatnění principu Francovich – „diskrece (Soudem odkazovaná) je diskrecí, které se těší daný členský stát. Její *existence a rozsah je vymezen s ohledem na komunitární právo*, ne s ohledem na právo národní. *Uvážení, které může být vnitrostátním právem propůjčeno úředníkovi, nebo instituci, odpovědné za porušení komunitárního práva, je proto v této souvislosti irelevantní.*“⁸⁴ I na toto rozhodnutí tedy lze, pod zorným úhlem druhé z výše uvedených otázek německého soudu, nahlížet tak, že za jistých okolností omezuje rozsah uplatnění (ergo účinnost) odpovědnosti Francovich. Sami za sebe se však v tomto případě ztotožňujeme s rozhodnutím ESD nepřihlížet k podobě národního práva, a to z toho důvodu, že jestliže účelem institutu Francovich je chránit jednotlivce pro případ, že členský stát poruší *právo EU*, pak je, dle našeho názoru, správné, při řešení související otázky šíře „poskytnuté“ diskrece, vycházet jen a právě z podoby práva unijního, tedy bez zvažování práva národního.

3.3 Dovětek

Účelem předcházejících řádků bylo prokázat, že vedle hlavního tématu tohoto příspěvku existuje řada dalších, více či méně problematických, skutečností, které mají bezprostřední vliv na efektivitu odpovědnosti typu Francovich, a rovněž to, že dlouhodobá řízení, která v těchto skutečnostech mají svůj základ, se neodehrávají pouze před českými národními soudy, ale stejně tak se s nimi potýkají i další členské státy. V souvislosti s demonstrativně uváděnými komplikacemi se závěrem nabízí otázka, zda princip Francovich představuje za současného stavu spíše teoretický, než praktický koncept.

4. KONEČNÉ SLOVO K ODPOVĚDNOSTI TYPU FRANCOVICH V KONTEXTU OHLÉDNUTÍ SE ZA ANALYZOVANÝM NÁLEZEM ÚS

Institut odpovědnosti typu Francovich lze z perspektivy členských států stále považovat za relativně mladý koncept – platí zejména pro země, které vstoupily do EU rokem

⁸¹ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 4. 7. 2000, sp. zn. C-424/97. *Salomone Haim v Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* (odst. 24, bod 1).

⁸² Op. cit. v pozn. 81, odst. 24, bod 2.

⁸³ Op. cit. v pozn. 81, odst. 34.

⁸⁴ Op. cit. v pozn. 81, odst. 40.

2004⁸⁵ (mj. Česká republika), respektive 2007 (Rumunsko, Bulharsko⁸⁶). Stejně tak je ovšem pravda i to, že jde o institut velmi významný, a to především z hlediska ochrany „evropského postavení“ jednotlivce a konsekventně samozřejmě i z perspektivy zajištění „*l'effet utile*“ unijního práva. Vzhledem k uvedeným funkcím je zřejmé, že novost institutu nemůže představovat dostatečnou omluvu daných členských států za to, že jejich právní řád není na odpovědnost typu Francovich zásadně připraven. Skutečnost, že přílišná shovívavost k tomuto pochybení členských států není na místě, podporuje i fakt, že státy měly dostatek možností prostřednictvím revizí zřizovacích smluv, institut zrušit, popřípadě upravit. Z toho, že tak neučinily, lze důvodně dovozovat, že tyto konkludentně vyjádřily se zavedením institutu Francovich svůj souhlas.

Faktický stav napříč právními pořádky členských států však znovu potvrzuje skutečnost, že mezi akceptací právního pravidla a zabezpečením jeho fungování v praxi je mnohdy propastný rozdíl. To však ve své podstatě neznamená nic jiného, než že se Česká republika, a ostatní členské státy potýkající se s problémem obdobným rozebíranému, dopouští porušování unijního práva. Jestliže totiž tyto nepřijaly potřebnou legislativu, která by princip Francovich realizovala v praxi, případně nezaplňily tuto mezeru vnitrostátního práva výkladovou činností národních soudů,⁸⁷ dopouštějí se porušování čl. 4 odst. 3 bodu 2 SEU₁₅, který zní „Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků...“

K variantě řešení právního vakua interpretační činností soudů pak poznamenejme, že z hlediska právní teorie i praxe je do jisté míry pochopitelné, akceptovatelné, jestliže si s poměrně složitou problematikou neumějí poradit soudy nižších instancí, avšak to, že odůvodněný závěr neobsahovalo ani rozhodnutí vrcholného (při vnímání specifčnosti postavení ÚS) soudního orgánu ČR je dle našeho názoru již varovné. Řečené platí obzvláště ve světle slov J. H. H. Weilera, že „...tyto doktríny (míněna mj. odpovědnost typu Francovich) *nabývají efektivity pouze tehdy, kdy jsou akceptovány a praktikovány národními soudy pod vedením nejvyšších soudů* každého členského státu“.⁸⁸

Dohadovat se o tom, zda Nejvyšší soud měl v probíraném případě skutečně za to, že pouhé strohé konstatování rozdílnosti rozebíraných odpovědností je dostačující, nebo zda si vzhledem k absenci relevantní národní právní úpravy jednoduše nevěděl s předstřenou problematikou rady, by bylo z naší strany čistou spekulací. S jistotou však můžeme říci to, že ani jedna z variant nevyznívá pro úroveň české právní (soudní?) kultury právě nejlépe. V souvislosti s tímto závěrem připomeňme slova generálního advokáta Légera, že „...princip odpovědnosti státu předpokládá nezbytné rozšíření obecné zásady *účinné soudní ochrany*...“⁸⁹ Postup zvolený Nejvyšším soudem ČR přitom lze charakterizovat jako poskytnutí účinné soudní ochrany jen stěží.

⁸⁵ Česká republika, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovinsko a Slovensko – *Od 6 k 27 a více členům* [online]. Brussels: Evropská komise, datum vydání neuvedeno [cit. 2012-02-10]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/from-6-to-27-members/index_cs.htm>.

⁸⁶ Op. cit. v pozn. 85.

⁸⁷ Viz předešlá část příspěvku.

⁸⁸ WEILER, J. In: Weiler, Joseph – Kocjan, Martina. *The Law of the European Union – The Community System of Judicial Remedies: Overview*. [online] Florence, New York: NYU School of Law, EUJ, Jean Monnet Center, 2004/2005, s. 20 [cit. 2012-02-16]. Dostupné z: <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/eu/Units/documents/UNIT2-1-EU-2004-05.pdf>>.

Ve světle výše uvedených řádků se *prima facie* nabízí uzavřít tuto stať konstatováním zásadního selhání soudního systému ČR, respektive Nejvyššího soudu. To by však představovalo velmi černobílé nahlížení předložené problematiky. Rozporuplné úvahy spojené s principem Francovich se totiž nevyhýbají ani soudům dalších členských států,⁹⁰ a to nejen v důsledku nemožnosti se opřít o pevný legislativní základ. Jako nejpravdivější a nejvýstižnější se jeví slova českého Ústavního soudu, že „...*koncepce* vztahu mezi odpovědností státu za škodu způsobenou porušením evropského práva a odpovědností za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem (dle našeho názoru však dále řečené platí obecně i pro otázku faktické implementace (a aplikace) principu Francovich do právních řádů jednotlivých členských států) *představuje velmi složitý problém, jehož uspokojivé řešení vyžaduje evidentně mnohaleté úsilí* nejen právní praxe, ale i zástupců vědeckého a akademického prostředí“.⁹¹ Do doby, než bude toto úsilí úspěšně završeno, lze rozebíraný institut charakterizovat zásadně jen jako teoreticky velmi významný, avšak v praxi značně problematicky fungující nástroj.

Mgr. Roman Říčka

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

⁸⁹ Stanovisko generálního advokáta (Léger) k věci C-224/01 ze dne 8. dubna 2003 ve věci Gerhard Köbler proti Republik Österreich, 62001CC0224, Sběrka rozhodnutí 2003 Strana I-10239, s. I-10254. (odst. 35).

⁹⁰ Viz předcházející kapitola.

⁹¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. IV.ÚS 1521/10. (odst. 16 části V. nálezu).

Roman Říčka

Francovich Principle of State Liability and Czech courts: The Present Times

Abstract: *The article is primarily focused on the topic of the Francovich principle of state liability in the context of the Czech judicial system. Besides, at first the author also explains why there is the need of the existence of such liability in general, and analyzes the Francovich case (C-6/90) which settled the basis of the principle as well as the law argumentation included within. The contribution consequently deals with the individual case which has been solved by Czech courts. The courts analyzed the relation between “European liability” and the Czech Act No. 82/1998 Coll., on Liability for Damage Caused in the Execution of Public Authority by a Decision or Incorrect Official Procedure. The author compares the conclusions of the general courts, which refused the claim of the complainant, arguing by the difference of the liabilities, with the opinions of the Czech Constitutional Court, which rejected such “incomplete argumentation” of the general courts. Consequently, there is the answer to the question whether the case could be considered just as an excess of the general courts or not. An individual chapter is dedicated to the topic of those factors that make the position of the Francovich liability weaker. In the context of this subject, the German case-law is presented, proving that the institute seems to be problematic not only to the Czech courts. The article is concluded with the author’s commentary on both the proceedings of the Czech courts and the functionality of the “Francovich” institute.*

Key words: *Francovich principle of state liability, Czech judicial system, Act. No. 82/1998 Coll., Czech Constitutional Court, Germany case-law.*