

1 jako tomu bylo v řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS
2 12/10. Pokud se tak stane, bude zajímavé sle-
3 dovat, jakým směrem se bude judikatura Ústav-
4 ního soudu ve vztahu k ústavnímu přezkumu
5 důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nou-
6 ze ubírat: zda se oklikou navrátí ke zdrženlivěj-
7 šímu postoji zastávaného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS
8 12/10, anebo bude následovat tendence nasto-
9 lené v nálezech pozdějších.

Smutným a zároveň alarmujícím budiž fakt, že sledovaný legislativní proces vedoucí k přijetí cit. zákona č. 11/2013 Sb. je jen logickým vyústěním celkového přístupu českého zákonodárce k principům ovládajícím zákonodárný proces a k procesu tvorby práva obecně, díky němuž se přeměňuje spíše na proces „zákonoborný“. Lze se tak důvodně obávat, že i v budoucnu budou přicházet další a nové vrcholy českého zákonodárného kutilství...

17 K temporálním dopadům rozsudku 18 Evropského soudního dvora ve věci 19 C-161/06 aneb opět Skoma-Lux 20 a odpovědnost za škodu způsobenou 21 při výkonu veřejné moci 22

23 *Předčasná aplikace řádně nevyhlášeného právního předpisu Evropských společenství (Unie) při*
24 *výkonu státní moci není zásadně důvodem pro překonání překážky věci pravomocně rozhodnuté*
25 *(rei iudicatae). Temporální účinky rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 11. 12. 2007 ve*
26 *věci C-161/06 jsou za takové situace omezeny pouze na zcela výjimečné případy závažného*
27 *porušení základních práv účastníka. Jedině tehdy by s přihlédnutím ke konkrétním zjištěným*
28 *okolnostem bylo podle judikatury možno pravomocné správní rozhodnutí zpochybnit a přiznat na*
29 *jeho základě náhradu škody způsobené v důsledku porušení unijního (komunitárního) práva.*

30 JUDR. JANA BÍLKOVÁ, ASISTENTKOU SOUDCE
31 NEJVYŠŠÍHO SOUDU ČR, BRNO
32

33 V roce 2007 Evropský soudní dvůr projednával
34 předběžnou otázku¹ vznesenou Krajským sou-
35 dem v Ostravě jako správním soudem ve věci
36 obchodní společnosti Skoma-Lux s. r. o. (dále
37 jen „Skoma-Lux“) proti Celnímu ředitelství Olo-
38 mouc. Kauza vyvolala s ohledem na v té době
39 rané členství České republiky v Evropské unii
40 u veřejnosti zájem. Skoma-Lux byla napadeným
41 správním rozhodnutím celního ředitelství ze
42 dne 10. 1. 2005 pokutována² za porušení celních
43 předpisů částkou 3 000 Kč. Proti stanovení uve-
44 dené povinnosti se však rozhodla brojit cestou
45 soudního řízení správního, v němž bylo v ná-
46 vaznosti na relevantní závěry ESD rozhodnutí
47 tohoto celního orgánu zrušeno.³ Důvodem byla
48 skutečnost, že povinnost k plnění uložená do-
49 tčeným správním aktem nemohla být vůči

adresátu uplatněna pro nedostatek publikace českého znění rozhodného právního předpisu Evropských společenství, na jehož základě orgán státní správy při svém rozhodování jednal. Soudní dvůr se k věci vyjádřil v tom směru, že neuveřejnění evropského předpisu v Úředním věstníku Evropské unie v jazyce nově přistou- pívšího státu vede k neaplikovatelnosti takové právní úpravy a tedy i rozhodnutí o ni se opíra- jících. V odůvodnění svého rozsudku ze dne 11. 12. 2007 však formuloval i výjimku spočívá- jící v jeho omezených temporálních dopadech na sporné případy. Dospěl k závěru, že v zájmu zachování právní jistoty je zapotřebí, aby i pro- tiprávní akt mohl v určitých situacích vyvolávat

1 Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 11. 12. 2007, C-161/06, Sb. rozh. s. I-10841.

2 Po právní stránce došlo k potvrzení rozhodnutí příslušného celního úřadu o uložení pokuty.

3 Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 1. 2008, sp. zn. 22 Ca 69/2005.

de iure některé právní následky⁴ a aby tentýž výklad bylo možno vztahovat i na vnitrostátní rozhodnutí přijatá podle právních předpisů Společenství (Unie), které na území některých členských států nelze uplatňovat vůči jednotlivcům, protože nebyly řádně vyhlášeny v Úředním věstníku Evropské unie v úředním jazyce toho kterého státu, s výjimkou těch rozhodnutí, která byla k datu vydání tohoto rozsudku napadena opravným prostředkem v rámci správního nebo soudního řízení.⁵ Dotyčné členské státy proto nemají povinnost zpochybnit správní nebo soudní rozhodnutí přijatá na základě takových pravidel, pokud jsou tato rozhodnutí podle příslušných vnitrostátních pravidel již konečná.⁶

Výše zmíněné rozhodnutí Celního ředitelství v Olomouci ze dne 10. 1. 2005 však nebylo jediným celním správním aktem adresovaným obchodní korporaci Skoma-Lux, jehož podkladem byl v českém jazyce nepublikovaný evropský předpis.⁷ V roce 2004 byla například Celním úřadem v Olomouci vydána rozhodnutí ukládající (doměřující) povinnost k platbě daně z přidané hodnoty a spotřební daně v celkové výši 83 316 Kč, taktéž vycházející z aplikace řádně – v době vzniku právních skutečností zakládajících účastníku předmětné povinnosti – nevyhlášeného předpisu Evropských společenství.⁸ V návaznosti na úspěch před ESD ve shora prezentované věci C-161/06, jenž ve správním soudnictví vedl ke zrušení rozhodnutí celního ředitelství z roku 2005 o uložení pokuty, uplatnila žalující společnost Skoma-Lux v roce 2009 u soudu nárok na náhradu škody způsobené těmito v té době již pravomocnými a nezměnitelnými správními akty celního úřadu, vydanými dne 8. 9. 2004 a 11. 10. 2004. Škodní nárok se opíral o 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). Spor se po zamítavém stanovisku nižších instancí dostal k dovolání strany žalující až k Nejvyššímu soudu České republiky, který věc rozhodl dne 12. 9. 2012 pod sp. zn. 28 Cdo 599/2012.

Odpovědnost za porušení unijního práva

Nejvyšší soud ve shora označeném rozsudku konstatoval, že v posuzované věci došlo v důsledku absence publikace úředního překladu dotčeného evropského předpisu k porušení unijního práva. V této souvislosti odkázal na závěry obsažené v jeho dřívějším rozhodnutí ze

dne 20. 8. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010, akcentující autonomii odpovědnostního systému za škodu vzniklou následkem porušení práva EU. „V případě, kdy neexistuje adekvátní úprava odpovědnosti státu za porušení unijního práva na vnitrostátní úrovni, se aplikují v souladu s principem přednosti podmínky odpovědnosti státu vyplývající z judikatury Soudního dvora. Zákon č. 82/1998 Sb. se použije pouze tehdy, jestliže právo Evropské unie (včetně judikatury Soudního dvora) nestanoví jinak.“⁹ Nejvyšší soud z toho důvodu aplikaci předmětné tuzemské úpravy v tomto rozsahu vyloučil. Jako *obiter dictum* však doplnil, že její předpoklady odpovědnosti za výkon veřejné moci i tak nejsou naplněny. Zásadní otázkou pro řešení vnitrostátních sporů o náhradu škody vůči státu je existence nezákonného rozhodnutí, jak ji vyžaduje ustanovení § 8 odst. 1 OdpŠk.¹⁰ Podmínka zrušení či změny tvrzeně nezákonného správního aktu nebyla splněna; Skoma-Lux proti dotčeným správním rozhodnutím celního úřadu ani nebrojila cestou opravných prostředků. Jak se ovšem podává z odůvodnění zamítavého rozhodnutí Nejvyššího soudu, straně žalující nebyla náhrada škody přiznána primárně z titulu neexistence odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva.

Temporální hledisko

Ústředním problematickým bodem předestřené právní věci byla Soudním dvorem vymezená limitace časových účinků jeho rozsudku, vyjádřená v již citovaném bodě 72. Dovolací soud uzavřel, že v projednávaném případě byla s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci aplikace omezení temporálních dopadů rozhodnutí ESD namístě.

Jak Evropský soudní dvůr vyložil, jsou-li správní akty podle pravidel vnitrostátního právního řádu již konečné, „nemusí“ dojít k omezení jejich aplikovatelnosti vůči jednotlivcům. Domnívám se však, že již v této části rozsudku ESD je možno najít zároveň jistý interpretační prostor pro odůvodnění opačného právního ná-

⁴ Viz bod 70 rozsudku ESD.

⁵ Bod 71 rozsudku ESD.

⁶ Bod 72 rozsudku ESD.

⁷ Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. 7. 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. L 253, s. 1; Zvl. vyd. 02/06, s. 3).

⁸ Nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství.

⁹ Relevantní závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010.

¹⁰ Ustanovení § 8 odst. 1 OdpŠk zní takto: Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem.

zoru, tj. o „neúčinnosti“ takových správních rozhodnutí, byť jsou již v právní moci. Jazykovým výkladem bodu 72 rozsudku Soudního dvora lze dojít k závěru, že stát sice nemá povinnost zpochybnit takové akty, nicméně tak učinit v odůvodněných případech také může. Neurčitost textu zde otevírá pro osoby postižené těmito správními opatřeními (a zejména pro rozhodující orgány) více možností, jak se eventuálně vypořádat s jejich nároky. Nutno je pak poukázat především na další podstatnou linii interpretace temporálních dopadů rozsudku Soudního dvora, formulovanou v bodě 73, podle něhož na základě práva Společenství mohou členské státy zpochybnit konečná správní rozhodnutí jen ve výjimečných případech, byly-li tyto akty, zejména represivní povahy, přijaty na základě pravidel uvedených v bodě 71 tohoto rozsudku, a pokud jimi byl proveden zásah do základních práv.

Nejvyšší soud neshledal u předmětných správních rozhodnutí celního úřadu represivní charakter, ani je nepovažoval za natolik závažný zásah do základních práv strany žalující, aby mohlo dojít v souladu s bodem 73 rozsudku ESD k mimořádné výjimce z překážky věci pravomocně rozsouzené (*rei iudicatae*) a k přiznání náhrady škody. Přitom jako rozhodnutí represivní povahy,¹¹ které zasahuje do základních práv, může být – v rámci výkladu rozsudku Soudního dvora – podle názoru mého i literatury¹² vnímáno vše od běžného platebního výměru až po jakýkoli jiný správní akt ukládající povinnost fyzické či právnické osobě. Otázkou je však nezbytná míra porušení základního práva, aby bylo možno usuzovat na otevřenost aplikace závěrů rozsudku ESD i na případy pravomocných správních rozhodnutí. O pomyslné hranici mezi pozitivním a negativním náhledem na tuto problematiku lze vést diskuse; bude tu třeba vždy postupovat se zřetelem ke konkrétním okolnostem sporné věci, jak ostatně Nejvyšší soud sám sofistikovaným způsobem učinil. V tomto směru lze jeho závěry pokládat za přesvědčivé. Existence překážky věci pravomocně rozhodnuté je ostatně problémem, který až na výjimečné nebo zákonem výslovně předpokládané případy nelze překonat.¹³

V kauze *Skoma-Lux II* byla požadována náhrada materiální újmy ve výši 83 316 Kč, vzniklé v důsledku splnění příslušné daňové povinnosti. Na základě řádně nevyhlášené právní úpravy ovšem jednotlivci (ani právnické osobě) nebylo možno ukládat povinnosti z této úpravy plynoucí. Zdůraznit je zapotřebí mimo jiné i respekt k principiálnímu hledisku (zásadě) rovnosti v právních vztazích, jež je garantována článkem 20 Listiny základních práv Evropské

unie.¹⁴ Pokud správní orgán České republiky i přes nedostatečné uveřejnění evropského předpisu v českém jazyce činil v dané věci opatření směřující k jeho užití v praxi, jednal v rozporu s právem, což mohlo mít, domnívám se, za následek neúčinnost jeho rozhodnutí. Jistě lze polemizovat s tím, zda je přiléhavé hovořit o neúčinnosti s ohledem na povahu takového správního rozhodnutí a jeho obsah. V úvahu přichází rovněž posouzení dotčených správních aktů jako rozhodnutí nicotných. Přestože platí, že mimo rámeček správního soudnictví¹⁵ není soud zásadně oprávněn zkoumat věcnou správnost správního aktu, vždy posuzuje, zda jde o správní akt (nikoli o paakt¹⁶).

Škoda způsobená rozhodnutím bez právních účinků

Ačkoliv se v prezentované věci jednalo o porušení unijního, resp. komunitárního práva, a aplikace zákona č. 82/1998 Sb. je zde pouze podpůrná, sluší se vyjádřit též k řešení, které Nejvyšší soud zaujal v závěru svého rozhodnutí ve vztahu k vnitrostátním podmínkám odpovědnosti státu za škodu. Podle mého názoru by v tomto konkrétním případě mohl být z titulu imperativu ochrany základních práv, deklarovaných v článku 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod, opodstatněn právní výklad směřující k výjimce z předpokladu zrušení či změny nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., jakož i k naplnění důvodů zvláštního zřetele hodných pro účel prominutí skutečnosti nevyužití opravných prostředků proti nezákonnému správnímu aktu. Vydáním rozsudku Soudního dvora dne

¹¹ Lze tu podotknout, že ESD přijal v bodě 73 rozsudku argumentaci sice výrazně akcentující represivní charakter rozhodnutí, použil nicméně formulaci nikoli taxativní („... zejména represivní ...“).

¹² Viz Bobek, M.; Bríza, P.; Komárek, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 518.

¹³ K tomu srov. závěry vyslovené v rozsudku ESD ze dne 13. 1. 2004 ve věci *Kühne & Heitz*, C-453/00, Recueil, s. I-837 – k otázce povinnosti znovuootevření pravomocného správního rozhodnutí pro porušení práva EU; dále též rozsudek ze dne 19. 9. 2006 ve věci I-21 Germany, C-392/04 a C-422/04, Sb. rozh. s. I-8559 – k zásadě rovnocennosti při porušení unijního a vnitrostátního práva.

¹⁴ Článek 20 Listiny základních práv EU zní takto: Před zákonem jsou si všichni rovni.

¹⁵ K nicotnosti přihlíží soud v soudním řízení správním i bez návrhu (z úřední povinnosti) – viz § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

¹⁶ Podle § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, účinného od 1. 1. 2006, platí, že nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal (odst. 1). Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního (odst. 2).

11. 12. 2007 bylo pro žalobkyni postaveno najisto, že i předmětná správní rozhodnutí, na jejichž podkladě se v občanskoprávním řízení domáhala náhrady škody, mohou postrádat z hlediska jejich obsahu a výchozí právní úpravy patřičné účinky; povinnosti jimi uložené k plnění vůči ní obecně nebylo možno uplatňovat. Interpretace jdoucí nad rámec textu zákona skrze metodu teleologického výkladu práva by tu proto jinak mohla být při náležitém zohlednění účelu rozhodného právního předpisu o odpovědnosti za výkon veřejné moci namístě. Pokud Evropský soudní dvůr významně judikoval ve věci C-161/06, že povinnost uloženou na základě neuveřejněného předpisu nelze uplatňovat vůči jejímu adresátu, což na straně žalobkyně posléze vedlo ke zrušení jednoho správního rozhodnutí na této platné, avšak vnitrostátně neúčinné právní úpravě založeného,¹⁷ byla tímto způsobem v obecné rovině a též závazně deklarována protiprávnost i ve vztahu k obdobným případům správních aktů. Za takové situace by bylo (eventuálně) možno lpění na formálním zrušení správního rozhodnutí podle § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. považovat za porušující článek 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, a též za zásah do práva poškozeného na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.¹⁸

Nutno ovšem poznamenat, že uvedené závěry jsou tezemi o možné výjimce z pravidla stanoveného v § 8 odst. 1 OdpŠk.¹⁹ Ač je pravdou, že zákon č. 82/1998 Sb. vykazuje v tomto směru jistou mezeru, neboť nijak nereaguje na případy, kdy je nezákonnost jinak formálně nezrušeného rozhodnutí zřetelně patrná z kontextu prokázaných zjištění, je třeba zásadně respektovat podmínky, za nichž zákonodárce zavázal stát k povinnosti náhrady škody (tj. i koncepci zrušeného či změněného rozhodnutí). Dostává se zde mj. opět do popředí důraz k překážce *rei iudicatae*; právní stav podložený pravomocným rozhodnutím orgánu veřejné moci je pak až na odůvodněné (zejména zákoně) výjimky nutno uznávat.

Závěr

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 599/2012 má z hlediska precedentního pravděpodobně omezený „akční rádius“, neboť se váže v zásadě k situacím vzniklým bezprostředně po vstupu České republiky do Evropské unie, tj. k době, kdy určité právní předpisy Evropských společenství nebyly (*de facto* nestihly být) ještě publikovány ve Věstníku EU v úředním jazyce tohoto státu. Je však akcentem zásadní neprolomitelnosti překážky *rei iudicatae*. Závěr o před-

časné aplikaci nevyhlášeného právního předpisu EU (ES) vede jen ve zcela výjimečných případech k následku, že pravomocné rozhodnutí na něm založené nelze považovat za právně účinný a zavazující akt. Odpovědnost členského státu za škodu vzniklou porušením unijního práva zde tedy podle judikatury zásadně nevzniká. Je však otázkou, zdali nebylo v daném případě možné užít odlišnou argumentaci, neboť k porušení základních práv strany žalující nepochybně došlo. Přestože byla při uplatnění náhrady škody ve výši 83 316 Kč (představující navíc součet plnění uložených několika správními akty) dána pochybnost o dostatečné závažnosti tohoto zásahu, nelze zároveň odhlížet od skutečnosti, že ve vztahu k žalobkyni (Skoma-Lux) nebylo možno v rozhodné době nárokovat splnění povinnosti, byla-li tato stanovena na základě neuveřejněného a tím i pro Českou republiku neúčinného předpisu. S ohledem na data relevantních právních skutečností (dovozů zboží), jež předcházela publikaci dotčené evropské normy v českém jazyce,²⁰ postrádala rozhodnutí celního úřadu právní podklad.²¹

Závěry Nejvyššího soudu nedávají příliš mnoho prostoru pro výklad zpochybňující předstřené (materiálně nezákonná) správní rozhodnutí tvořící překážku *rei iudicatae*. Je otázkou, jaká míra závažnosti porušení základních práv²² by musela být přítomna, aby soud náhradu škody mohl přiznat. Každopádně se vzhledem k dosavadnímu pojmání doktríny překážky věci pravomocně rozsouzené dalo výsledné řešení Nejvyššího soudu očekávat. Nachází tu výraz obecně prosazovaná a po praktické právní stránce i důvodná „neochota“ soudů členských států zasahovat do věcí pravomocně rozhodnutých (mimo zákonem daný rámec). Tato skutečnost představuje až na výjimky pro orgány státní moci nepřekonatelnou mez, za níž při rozhodování o nárocích dovozaných z těchto aktů aplikace práva zásadně nelze jít. I z tohoto důvodu nenalezlo prolomení *rei iudicatae* u Nejvyššího soudu příznivý ohlas ani pro případ předčasné aplikace řádně nepublikovaného právního předpisu EU (ES).

¹⁷ Rozhodnutí Celního ředitelství Olomouc ze dne 10. 1. 2005.

¹⁸ Srov. závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 1774/08. Publikován pod č. 155/2009 Sb.ÚS.

Na uvedené rozhodnutí na tomto místě odkazují i přesto, že okolnosti tohoto Ústavním soudem řešeného případu nebyly ve vztahu k prezentované věci skutkové obdobné.

¹⁹ Příkladem takové výjimky je např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4158/2009.

²⁰ Publikace Celního kodexu Společenství v úředním jazyce České republiky byla provedena dne 27. 8. 2004 ve Zvláštním vydání Úředního věstníku EU.

²¹ K tomu viz výklad v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 1 Afs 21/2008-98, (č. 1678/2008 Sb. NSS).

²² Viz bod 73 rozsudku ESD.