12. 10. 2012

ID: 86219

Odpovědnost státu za škodu

Za okolností, kdy neexistuje adekvátní úprava odpovědnosti státu za porušení unijního práva na vnitrostátní úrovni, se v situaci, kdy dojde k porušení unijního práva, aplikují v souladu se zásadou přednosti podmínky odpovědnosti státu vyplývající z judikatury Soudního dvora a vnitrostátní zákon č. 82/1998 Sb. se použije pouze potud, pokud právo Evropské unie (včetně judikatury SD), nestanoví jinak.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 28 Cdo 2927/2010, ze dne 20.8.2012)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl v právní věci žalobkyně B. MCHZ, s. r. o., se sídlem v O., zastoupené Mgr. R.H., advokátem se sídlem v P., proti žalované České republice – Ministerstvu zemědělství, se sídlem v P., o náhradu škody ve výši 3.641.235,- Kč s příslušenstvím, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 30 C 119/2005, o dovolání žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2009, č. j. 11 Co 226/2009-116, takto, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne ze dne 18. 11. 2009, č. j. 11 Co 226/2009-116, jakož i rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 27. 11. 2008, č. j. 30 C 119/2005-90, se zrušují a věc se vrací Obvodnímu soudu pro Prahu 1 k dalšímu řízení.

Z odůvodnění :

A. Předchozí průběh řízení

Žalobkyně se žalobou podanou dne 2. 5. 2005 domáhala na žalované náhrady škody ve výši 3.641.235,- Kč s příslušenstvím. V odůvodnění své žaloby uvedla, že jako zpracovatelka řepného cukru pro výrobu kyseliny šťavelové se v důsledku vstupu České republiky do Evropské unie stala ke dni 1. 7. 2004 oprávněnou příjemkyní výrobních náhrad ve smyslu příslušných ustanovení Nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. června 2001, o společné organizaci trhů v odvětví cukru (dále jen Nařízení (ES) č. 1260/2001) a prováděcího Nařízení Komise (ES) č. 1265/2001 ze dne 27. června 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady (ES) č. 1260/2001, pokud jde o poskytování produkční náhrady pro některé výrobky z odvětví cukru používané v chemickém průmyslu (dále jen Nařízení (ES) č. 1265/2001). Uvedená nařízení byla v rámci vnitrostátní úpravy provedena nařízením vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru (dále jen nařízení vlády č. 364/2004 Sb.) s tím, že vnitrostátní úprava umožňovala oprávněným příjemcům výrobních náhrad s účinností ke dni 15. 6. 2004 podávat vůči Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu (dále jen SZIF) návrhy na registraci. Registrace přitom byla předpokladem pro podání žádosti o výrobní náhrady. Žalobkyně uvedla, že návrh na registraci podala dne 21. 6. 2004, SZIF však rozhodnutí o registraci žalobkyně vydal až dne 29. 7. 2004, čímž porušil třicetidenní lhůtu stanovenou v § 49 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění zákona č. 226/2002 Sb. (dále jen zákon č. 71/1967 Sb.). Žalobkyně následně podala žádost o vydání osvědčení o výrobní náhradě, které jí bylo vydáno dne 11. 8. 2004. Žalobkyně uzavřela, že z důvodu pozdní implementace unijního práva a z důvodu nedodržení zákonné lhůty SZIF se nemohla včas domoci vyplacení výrobních náhrad za měsíc červenec 2004. Tyto promeškané náhrady tak dle jejího názoru představují škodu, za níž žalovaná odpovídá podle zákona č. 82/1998 Sb., a to z důvodu nesprávného úředního postupu SZIF, jakož i z důvodu pozdní implementace práva Evropské unie.

Žalovaná navrhla, aby soud žalobu zamítl. Namítla, že postup vlády na úseku normotvorby nespadá pod působnost zákona č. 82/1998 Sb. Ve vztahu k postupu SZIF pak uvedla, že fond postupoval správně, neboť v případě schválení registrace zpracovatele cukru se z důvodu nutnosti provedení laboratorních zkoušek jednalo o zvlášť složitý případ, pro něž § 49 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. stanovil šedesátidenní lhůtu k vyřízení.

Obvodní soud pro Prahu 1 jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 27. 11. 2008, č.j. 30 C 119/2005-90, žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí se ztotožnil s názorem žalované, že řízení o registraci bylo z důvodu nutnosti provedení laboratorních zkoušek zvláště složitým případem ve smyslu § 49 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., a proto také SZIF rozhodnutí o schválení registrace žalobkyně vydal včas v šedesátidenní lhůtě stanovené v § 49 odst. 2 zákona č. 71/1967. Dále uvedl, že vzhledem k čl. 14 odst. 1 písm. b) Nařízení (ES) č. 1265/2001 a § 12 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. lze výrobní náhradu nárokovat pouze za produkt zpracovaný v době po vydání osvědčení o výrobní náhradě. Jestliže osvědčení o výrobní náhradě bylo žalobkyni vydáno až dne 11. 8. 2004, žalobkyni nárok na výrobní náhradu za měsíc červenec 2004 nevznikl. Za této situace dospěl soud prvního stupně k závěru, že SZIF se nesprávného úředního postupu nedopustil. Současně uvedl, že úmyslem § 19 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. bylo pouze umožnit ještě před jeho účinností (1. 7. 2004), a to dnem vyhlášení, tj. od 15. 6. 2004, požádat o registraci. Dále uvedl, že obecně má žadatel nárok na vyplacení náhrady poté, jakmile splní podmínky stanovené v předpisech Evropské unie a v nařízení vlády č. 364/2004. K námitce pozdní implementace unijního práva soud prvního stupně uvedl, že podle zákona č. 82/1998 Sb. se nelze domáhat náhrady škody způsobené normotvornou činností státních orgánů.

K odvolání žalobkyně Městský soud v Praze jako soud odvolací rozsudkem ze dne 18. 11. 2009, č. j. 11 Co 226/2009-116, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí dospěl odvolací soud k závěru, že nařízení vlády č. 364/2004 Sb. není v rozporu s Nařízením (ES) č. 1260/2001 a Nařízením (ES) č. 1265/2001. Odvolací soud se dále ztotožnil se soudem prvního stupně v tom, že SZIF se nedopustil nesprávného úředního postupu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., když z důvodu nutnosti provedení laboratorních zkoušek spadalo řízení o schválení registrace zpracovatele cukru pod zvláště složité případy, pro které § 49 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. stanovil šedesátidenní lhůtu. Za této situace dovolací soud uzavřel, že žaloba není důvodná. Nadto odvolací soud uvedl, že jiná by byla situace, pokud by žalobkyně v řízení tvrdila, že postupovala podle přímo použitelného předpisu Evropské unie a že orgány státu pochybily, pokud jí nevydaly osvědčení a nevyplatily výrobní náhradu přímo podle těchto předpisů. Z předeslaného důvodu se odvolací soud nezabýval tím, zda orgány státu pochybily, pokud předpisy Evropské unie neaplikovaly přímo. Odvolací soud tudíž uzavřel, že SZIF postupoval v souladu s nařízením vlády č. 364/2004 Sb. a proto také soud prvního stupně správně neprováděl další dokazování ohledně množství žalobkyní zpracovaného cukru, resp. výše škody.

B. Dovolání a vyjádření k němu

Proti rozsudku odvolacího soudu podala žalobkyně dovolání, jehož přípustnost spatřovala v ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., neboť jde o věc zásadního právního významu. Jako dovolací důvod uvedla nesprávné právní posouzení věci podle § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. Konkrétně namítla, že:

a) z napadených rozhodnutí nevyplývá, ve kterém správním řízení hodnotily soudy nižších stupňů postup SZIF, zda v řízení o registraci či v řízení o vydání osvědčení o výrobní náhradě, tj. ve kterém správním řízení shledal postup SZIF správným,
b) v legislativním procesu státu došlo k prodlení, což lze dovodit ze způsobu zakotvení účinnosti nařízení vlády č. 364/2004 Sb. v § 19, resp. z předčasné účinnosti § 12 odst. 1 a 2 ke dni 15. 6. 2004; takto „předsazená“ účinnost § 12 odst. 1 a 2 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. měla totiž zajistit, aby se

zpracovatelé v nových členských zemích, kteří již po několik let zpracovávají cukr podle vnitrostátního práva (kontinuální zpracovatelé), mohli od 1. 7. 2004 domáhat v souladu s unijním právem, tj. Nařízením (ES) č. 1260/2001 a Nařízením (ES) č. 1265/2001 ve spojení s Nařízením (ES) č. 60/2004, produkčních (výrobních) náhrad,
c) registrace do 1. 7. 2004 byla podmínkou pro podání žádosti o osvědčení o výrobní náhradě; tím, že rozhodnutí o registraci bylo SZIF vydáno až dne 29. 7. 2004, přestože žádost o registraci byla podána dne 21. 6. 2004, a přitom SZIF již dne 30. 6. 2004 učinil závěr o splnění podmínek pro registraci, byla zmařena možnost dovolatelky žádat o osvědčení, jakož i činit předběžné hlášení o předpokládaných dodávkách, což ve svém důsledku zcela eliminovalo nárok na produkční (výrobní) náhradu vyplývající z práva EU, tj. Nařízení (ES) č. 1260/2001 a Nařízení (ES) č. 1265/2001 ve spojení s Nařízením (ES) č. 60/2004, a to právě počínaje dnem 1. 7. 2004,
d) laboratorní rozbory měl SZIF provádět až v rámci řízení o vydání osvědčení o výrobní náhradě a kdykoliv poté, jak vyplývá z čl. 3 odst. 1 Nařízení (ES) č. 1265/2001,
e) podle Nařízení (ES) č. 1260/2001 a Nařízení (ES) č. 1265/2001, které jsou podle Nařízení (ES) č. 60/2004 s účinností od 1. 7. 2004 v celém rozsahu přímo použitelné v České republice, náleží zpracovatelům produkční (výrobní) náhrady za řepný cukr zpracovaný již za období od 1. 7. 2004; pokud SZIF nevyplatil žalobkyni náhradu za cukr zpracovaný v červenci 2004 s odkazem na nesplnění termínu k podání předběžného hlášení, a přitom splnění uvedeného termínu vlastním prodlením žalobkyni znemožnil, byl povinen produkční (výrobní) náhradu žalobkyni vyplatit v souladu s bezprostředně závaznými předpisy práva Evropské unie; SZIF svým postupem porušil základní zásadu unijního práva tzv. „effet utile," podle které je povinen co nejefektivněji aplikovat přímo účinné prameny práva Evropské unie.

Žalovaná se k podanému dovolání nevyjádřila.

C. Přípustnost

Dovolací soud zjistil, že dovolání je včasné, podané oprávněnou osobou, řádně zastoupenou a splňuje formální obsahové znaky předepsané § 241a odst. 1 o. s. ř. Dále se dovolací soud zabýval přípustností dovolání.

Podle čl. II. bodu 12. zákona č. 7/2009 Sb. se „[d]ovolání proti rozhodnutím odvolacího soudu vyhlášeným (vydaným) přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona [tj. 1. 7. 2009] projednají a rozhodnou podle dosavadních právních předpisů." Protože napadené rozhodnutí odvolacího soud bylo vydáno dne 18. 11. 2009, postupoval dovolací soud podle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění zákona č. 7/2009 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2009 (dále jen „o. s. ř."). Dovolání žalobkyně proti rozsudku odvolacího soudu, kterým soud potvrdil rozsudek soudu prvního stupně, může být shledáno přípustným jen při splnění předpokladů uvedených v § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., tj. má-li napadené rozhodnutí ve věci samé zásadní právní význam. Dle § 237 odst. 3 o. s. ř. má rozhodnutí odvolacího soudu po právní stránce zásadní právní význam zejména tehdy, řeší-li „právní otázku, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo která je soudy rozhodována rozdílně, nebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak; k okolnostem uplatněným dovolacími důvody podle § 241a odst. 2 písm. a) a § 241a odst. 3 se nepřihlíží."

V rámci podaného dovolání žalobkyně formulovala následující otázky, které dle jejího názoru mají založit zásadní právní význam dovoláním napadeného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 237 odst. 3 o. s. ř.:

1) Je provedení laboratorních zkoušek podmínkou rozhodnutí o registraci zpracovatele základních produktů v odvětví cukru dle § 12 odst. 1 nařízení vlády č. 364/2004 Sb.; resp. je řízení o registraci složitou věcí na kterou se vztahuje 60 denní lhůta pro rozhodnutí dle § 49 odst. 2 zákona č.

71/1967 Sb.?
Nejvyšší soud ve své rozhodovací praxi (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3024/2010, nebo ze dne 8. 9. 2010, sp. zn. 28 Cdo 5014/2009) opakovaně dovodil, že dovoláním napadený potvrzující rozsudek odvolacího soudu nemá po právní stránce zásadní význam, jestliže vznesená právní otázka má sice význam z hlediska rozhodovací činnosti soudů vůbec (pro jejich judikaturu), avšak pro rozhodnutí věci, které se dovolání týká, takový význam postrádá. Jakkoliv je tedy významná právní otázka předestřená Nejvyššímu soudu k řešení v dovolání, nemůže založit přípustnost dovolání, jestliže se její řešení nemůže promítnout do poměrů účastníků ve věci, ve které bylo dovolání podáno (srov. Krčmář, Z. in Bureš, J. – Drápal, L. a kol. Občanský soudní řád II. § 201-376. Komentář. Praha : C.H. Beck, 2009, s. 1885). Jak bude rozvedeno dále v části D. tohoto rozhodnutí, dovolací soud dospěl k závěru, že vnitrostátní úprava, tj. nařízení vlády č. 364/2004 Sb. ve spojení s § 49 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. neměla být ve vztahu k žalobkyní uplatněnému nároku vůbec použita, a to s ohledem na zásadu přednosti práva EU před vnitrostátním právem a zásadu přímé aplikovatelnosti evropského nařízení, konkrétně Nařízení (ES) č. 1260/2001 a Nařízení (ES) č. 1265/2001 ve spojení s Nařízením (ES) č. 60/2004, kterým se stanoví přechodná opatření v odvětví cukru z důvodu přistoupení České republiky, Estonska, Kypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Polska, Slovinska a Slovenska (dále jen „Nařízení (ES) č. 60/2004“). Za daného stavu věci byl proto výklad nařízení vlády č. 364/2004 Sb., jakož i použití ustanovení § 49 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. nerozhodný z hlediska poměrů účastníků řízení, a proto také položená otázka nemůže mít zásadní právní význam.

2) Měla žalobkyně pro získání produkčních (výrobních) náhrad možnost postupovat přímo dle evropských předpisů a pokud ano, u kterého orgánu měla svůj nárok uplatnit?
Dovolací soud dospěl k závěru, že vznesená právní otázka napadá závěr odvolacího soudu, podle něhož bylo věcí žalobkyně, aby výslovně uplatnila postup podle přímo účinných norem unijního práva namísto postupu dle norem vnitrostátních. Vzhledem k tomu, že uvedený názor odvolacího soudu týkající se vztahu mezi normami unijního práva a vnitrostátní právní úpravou, jakož i výkladu unijního práva, byl právním podkladem pro závěr odvolacího soudu o správnosti postupu SZIF při schvalování registrace žalobkyně jako podmínky pro získání produkčních (výrobních) náhrad, dovolací soud dospěl k závěru, že vznesená otázka je relevantní pro rozhodnutí ve věci samé, přičemž nebyla doposud v rozhodovací praxi dovolacího soudu řešena a zároveň měla být odvolacím soudem posouzena jinak (§ 237 odst. 3 o. s. ř.). Dovolací soud proto shledal dovolání žalobkyně přípustným podle ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř.

D. Důvodnost

Dovolání je důvodné.

1. Vady řízení, k nimž Nejvyšší soud u přípustného dovolání přihlíží z úřední povinnosti (§ 242 odst. 3 o. s. ř.), nebyly dovoláním namítány a ze spisu se nepodávají. Dovolací soud se proto zabýval správností právního posouzení věci odvolacím soudem.

2. Právní posouzení věci je obecně nesprávné (§ 241a odst. 2 písm. b/ o. s. ř.), jestliže odvolací soud posoudil věc podle právní normy, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá, nebo právní normu, sice správně určenou, nesprávně vyložil, případně ji na daný skutkový stav nesprávně aplikoval.

3. V souladu s čl. 10a odst. 1 Ústavy České republiky „[m]ezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.“ V duchu tohoto ustanovení tak Česká republika smlouvou o přistoupení k Evropské unii převzala na sebe závazek dodržovat právo EU, společně se základními zásadami, jež z něho vyplývají. Právo Evropské unie se přitom vyznačuje specifickou povahou, kdy „samo určuje a specifikuje narozdíl od mezinárodního práva, jaké jsou jeho vnitrostátní účinky v členských státech“ (srov. nález Ústavního

soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04). Ústavní soud v citovaném nálezu k povaze práva EU rovněž uvedl, že „s přenesením některých pravomocí na ES [EU] je spojen i zánik volnosti České republiky určovat vnitrostátní účinky komunitárního [unijního] práva, které se odvozují v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, přímo z komunitárního [unijního] práva. Ustanovení čl. 10a Ústavy tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního [unijního] práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky“ (s odkazem na Kühn, Z. Kysela, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? Právní rozhledy, roč. 2004, č. 1, s. 23-27; nebo Kühn, Z.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 10, s. 395-397).

4. Specifické postavení unijního práva vystihují základní zásady aplikační přednosti a přímého účinku, resp. přímé použitelnosti, jimiž se jeho aplikace řídí. Zvláštní postavení práva EU se odráží i v samotné judikatuře Soudního dvora. Ten již v rozsudku ze dne 5. února 1963, ve věci C-26/62 NV Algemeine Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Netherlands Inland Revenue Administration, [1963] ECR 1, konstatoval, že „Společenství představuje nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily, byť ve vymezených oblastech, svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci.“ Obdobně, v rozsudku ze dne 15. července 1964, ve věci C-6/64 Costa proti ENEL, [1963] ECR 585 Soudní dvůr judikoval, že „[p]roti právu založenému na Smlouvě vycházejícímu z autonomního zdroje se nelze s ohledem na jeho zvláštní originální povahu před soudy dovolávat jakéhokoli vnitrostátního právního předpisu, aniž by přišlo o svou povahu práva Společenství a aniž by byl zpochybněn právní základ samotného Společenství. Přenos práv a povinností odpovídajících ustanovením Smlouvy, učiněný státy z jejich vnitrostátního právního řádu do právního rádu Společenství, způsobuje konečné omezení jejich suverénních práv, nad nímž nemůže převážit pozdější jednostranný akt neslučitelný s pojmem Společenství.“ Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (dále také SEHS, dnes Smlouva o fungování Evropské unie, dále také SFEU) tak podle Soudního dvora vytvořila nový právní řád, jenž se stal integrální součástí právních systémů členských států, a jenž mají vnitrostátní orgány povinnost aplikovat přednostně v zájmu jednotné aplikace práva Společenství. Princip aplikační přednosti je postaven na základním argumentu, že povinnosti převzaté státy na základě SEHS byly z pohledu Soudního dvora bezpodmínečné a nemohly být zpochybněny následným zákonodárným aktem jejich signatářů. V rozsudku Soudního dvora ES ze dne 9. března 1978, ve věci C-106/77 Amministrazione delle Finance dello Stato proti Simmenthal SpA, [1978], ECR 629, bylo dále upřesněno, že princip aplikační přednosti se projevuje povinností vnitrostátního soudce (nebo jiného orgánu) nepoužít jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které je v rozporu s právem Společenství. „S požadavky vlastními samotné povaze práva Společenství by tudíž bylo neslučitelné jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu, či jakákoli právní, správní nebo soudní praxe, které by měly za následek oslabení účinnosti práva Společenství tím, že by odmítaly soudci příslušnému pro použití tohoto práva pravomoc učinit v samotném okamžiku tohoto použití vše, co je nezbytné, pro to, aby byly ponechány stranou vnitrostátní legislativní ustanovení případně tvořící překážku pro plnou účinnost norem Společenství.“

5. V návaznosti na předeslané dovolací soud uvádí, že z pohledu Soudního dvora má unijní právo v mezích své působnosti aplikační přednost před vnitrostátním právem, což jinými slovy znamená, že nesouladné předpisy vnitrostátního právního řádu sice nepřestávají platit, nicméně se v případě spadajícím do působnosti unijního práva nepoužijí. Takto definovaná zásada aplikační přednosti nachází dnes již svůj odraz i v prohlášení č. 17 („Prohlášení o přednosti práva“) připojeném k Lisabonské smlouvě. Prohlášení, byť nemá právní povahu a účinky primárního práva, staví na judikatuře Soudního dvora, když připomíná, „…že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unií na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou.“ Stanovisko právní služby Rady o

přednosti práva ES uvedené v dokumentu 1197/07 (JUR 260), připojené k závěrečnému aktu, dále stanovuje: „Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že přednost práva ES je základní zásadou práva Společenství….[jež je] neodmyslitelným prvkem zvláštní povahy Evropského společenství [Evropské unie]… Skutečnost, že zásada přednosti …[není ve]…smlouvě uvedena, nezmění žádným způsobem existenci této zásady ani stávající judikaturu Soudního dvora.“

6. Zásada aplikační přednosti práva EU bezprostředně souvisí s dalšími vzájemně propojenými principy, a to s principem přímého účinku a principem přímé použitelnosti unijního práva. Přímý účinek znamená, že adresáty unijního práva jsou nejen členské státy, ale také jednotlivci: fyzické a právnické osoby. Přímý účinek unijního práva obecně potvrdil Soudní dvůr EU v již zmíněném rozsudku ze dne 5. února 1963, ve věci C-26/62 NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, [1963] ECR 1, když uvedl, že „právo Společenství, nezávislé na zákonodárství členských států, tudíž nejen ukládá jednotlivcům povinnosti, ale je rovněž určeno k vytváření práv, které se jako taková stávají součástí jejich jmění.“ Dále Soudní dvůr upřesnil, že jednotlivec se může unijních práv před vnitrostátními soudy dovolat za předpokladu, že jsou přímo použitelná, bezpodmínečná, určitá a jasná (srov. např. rozsudek ze dne 5. února 1963 ve věci C-26/62 Van Gend en Loos, rozsudek ze dne 21. června 1974 vev ěci C-2/74 Reyners, [1974] ECR 00631, nebo rozsudek ze dne 8. dubna 1976 ve věci C-43/75 defrenne, [1976] ECR 00455). Navazující princip přímé použitelnosti míří na kvalitu unijního předpisu v tom smyslu, že nevyžaduje ke své aplikovatelnosti implementaci. Tak je tomu v případě nařízení, o nichž článek 288 SFEU explicitně stanoví přímou použitelnost, když uvádí: „[n]ařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.“ Ve spojitosti s předeslanou judikaturou Soudního dvora tak unijní právo u nařízení presumuje přímý účinek i přímou použitelnost a tím je činí odlišným od jiných unijních aktů (např. směrnic, obdobně srov. též Bobek, M. – Bříza, P. – Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 19). Proto také se evropská nařízení stávají automaticky součásti vnitrostátních právních řádů členských zemí bez potřeby další implementace, a práva, která zakládají, se stávají součástí souboru práv soukromých osob, které mají vnitrostátní soudy, jakož i správní orgány, povinnost při řešení sporů s evropským prvkem aplikovat.

7. S ohledem na závěry citované judikatury Soudního dvora (srov. bod 4. a 6. části D) dovolací soud uvádí, že princip aplikační přednosti unijního práva, jakož i princip jeho přímého účinku spolu s principem přímé použitelnosti, představují základní východiska, která je každý soud členského státu povinen při řešení případů s evropským prvkem respektovat. Proto je nesprávný názor odvolacího soudu, který se spokojil s přezkumem postupu SZIF v souladu s nařízením vlády č. 364/2004 Sb., aniž se již zabýval otázkou, zda orgány státu nepochybily, pokud předpisy Evropské unie, konkrétně Nařízení (ES) č. 1260/2001, Nařízení (ES) č. 1265/2001 a Nařízení (ES) č. 60/2004 neaplikovaly přímo. Ostatně již v rozsudku Soudního dvora EU ze dne 19. 6. 1990, ve věci C-213/89 Factortame Ltd e.a., [1990] ECR I-2433, odst. 20, bylo stanoveno, že „s požadavky vlastními samotné povaze práva Společenství by bylo neslučitelné jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu, či jakákoli právní, správní nebo soudní praxe, které by měly za následek oslabení účinnosti práva Společenství tím, že by odmítaly soudci příslušnému pro použití tohoto práva pravomoc učinit v samotném okamžiku tohoto použití vše, co je nezbytné, pro to, aby byly ponechány stranou vnitrostátní legislativní ustanovení případně tvořící překážku, byť jen dočasnou, pro plnou účinnost norem Společenství“ (srov. rovněž rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 1978 ve věci C-106/77 Amministrazione delle Finance dello Stato v. Simmenthal SpA, [1978] ECR 629, odst. 22-23). Odvolací soud tudíž pochybil, když zcela pominul principy přímého účinku, přímé použitelnosti a aplikační přednosti evropských nařízení, které určují evropský právní prostor charakteristický jednotnou a rovnou aplikací unijního práva (srov. též Bobek, M. – Bříza, P. – Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C.H. Beck, 2011. s. 56-58).

8. V návaznosti na výše uvedené se dovolací soud, vázán dovolacími důvody a s ohledem na závěr odvolacího soudu o přímé neaplikovatelnosti norem unijního práva, následně zabýval posouzením otázky, zda se dovolatelka mohla domáhat práva na produkční (výrobní) náhradu za měsíc červenec 2004 z přímo aplikovatelných norem unijního práva, tj. Nařízení (ES) č. 1260/2001 a Nařízení (ES) č. 1265/2001 ve spojení s Nařízením (ES) č. 60/2004. Podle dovolatelky měl SZIF bez ohledu na vnitrostátní úpravu postupovat podle předpisů unijního práva, a to tak, aby mohla jako registrovaný zpracovatel zažádat o produkční (výrobní) náhradu za měsíc červenec 2004, tedy tak, aby byl zachován účel a cíl zmíněných evropských nařízení.

9. Protože předmětem přezkumu bude porušení práv vyplývajících z Nařízení (ES) č. 1260/2001 a Nařízení (ES) č. 1265/2001 ve spojení s Nařízením (ES) 60/2004, resp. jejich výklad, je současně třeba řešit otázku, zda má Nejvyšší soud jako soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, povinnost obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou podle článku 267 písm. b) SFEU.

10. Z hlediska povinnosti soudu členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce je klíčový rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1983, ve věci C-283/81 CILFIT, [1982] ECR 3415, v němž byly formulovány tři výjimky, kdy národní soudy posledního stupně tuto povinnost nemají, a to jestliže:
I. otázka práva EU není významná (relevantní) pro řešení daného případu;
II. existuje ustálená judikatura Soudního dvora k dané otázce nebo rozsudek Soudního dvora týkající se v zásadě identické otázky (tzv. acte éclairé);
III. jediné správné použití práva Společenství je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost (tzv. acte clair). Přitom k tomu, aby soud členského státu mohl konstatovat, že výklad komunitárního práva je zjevný, musí a) porovnat jednotlivé jazykové verze textu, b) používat terminologie a právních pojmů komunitárního práva, c) vzít zřetel na odlišnosti interpretace komunitárního práva, d) být přesvědčen, že jeho výklad je stejně zjevný soudům ostatních členských států a Soudnímu dvoru EU (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp.zn. 28 Cdo 2334/2010, ze dne 20.7.2011).

11. Pro rozhodnutí v posuzované věci je zásadním zodpovězení otázky, zda Nařízení (ES) č. 1260/2001 a Nařízení (ES) 1265/2001 ve spojení s Nařízením (ES) 60/2004 přímo zakládaly právo dovolatelky jako výrobce v chemickém průmyslu na získání produkční (výrobní) náhrady, a zároveň vyřešení vztahu výše zmíněných unijních nařízení a prováděcí vnitrostátní úpravy v podobě nařízení vlády č. 364/2004 Sb., ve spojení se zákonem č. 71/1967 Sb. Jelikož se jedná o výklad právních úprav, kterými se Soudní dvůr ještě ve své judikatuře nezabýval, zbývá posoudit, zda jsou splněny podmínky doktríny acte clair.

12. Podle čl. 7 odst. 3 Nařízení (ES) č. 1260/2001 „[b]ylo rozhodnuto poskytnout produkční náhradu pro produkty uvedené v čl. 1 odst. 1 písm. a) […], pokud se tyto produkty nacházejí v některé ze situací uvedených v čl. 23 odst. 2 Smlouvy a používají se k výrobě určitých výrobků chemického průmyslu.“

13. Podle čl. 2 odst. 1 Nařízení (ES) č. 1265/2001 „[p]rodukční náhradu poskytuje členský stát, na jehož území se uskutečňuje zpracování základních produktů.“ Je zřejmé, že hlavním účelem citovaného ustanovení je určení příslušnosti státu povinného k vyplacení produkčních (výrobních) náhrad. Stejně tak je zřejmé, že uvedené ustanovení též ukládá přímo členským státům povinnost vyplácet produkční (výrobní) náhrady v nařízení uvedeným zpracovatelům.

14. Podle čl. 2 odst. 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001 „[č]lenský stát může poskytovat náhradu pouze tehdy, pokud celní kontrola nebo administrativní kontrola poskytující rovnocenné záruky zajistí, že

se základní produkty používají za účelem stanoveným v žádosti uvedené v článku 3.“ Přestože česká i slovenská jazyková verze ukládá státům možnost poskytnout náhradu za splnění určitých podmínek (srov. „může […] pouze“ a „môže […] iba“), příp. francouzská verze: „ne peut […] que“, s přihlédnutím k dalším jazykovým verzím (anglická: „may only“, a zejména německá: „darf […] nur“) je nepochybné, že členský stát smí (a musí) vyplatit náhradu po ověření použití základních produktů v souladu s účelem uvedeným v žádosti; jinými slovy prokáže-li státní kontrola, že základní produkty jsou používány v souladu s účelem uvedeným v žádosti, nepodléhá vyplacení náhrady režimu správního uvážení, ale v souladu s čl. 2 odst. 1 nastupuje povinnost členského státu náhrady vyplatit (srov. bod 21. části D).

15. Podle čl. 3 odst. 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001 „[d]otyčný členský stát může podmínit získání nároku na náhradu předchozím schválením zpracovatelů uvedeným v odstavci 1.“ Tento článek je fakultativní (srov. „může“, zejména v německém znění „kann“) a umožňuje členským státům podmínit získání produkční (výrobní) náhrady. Způsob provedení, úpravu schválení (registrace) ani formu rozhodnutí přitom Nařízení (ES) č. 1265/2001 nespecifikuje.

16. Dovolací soud dospěl na základě shora provedeného srovnání k závěru, že výklad článku 2 odst. 1 a 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001,ve spojení s článkem 7 odst. 3 Nařízení (ES) 1260/2001 je zjevný a nevyvolává prostor pro rozumnou pochybnost o svém obsahu, a jde tedy o případ zjevného výkladu unijního práva (acte clair). Za této situace dovolací soud uzavřel, že čl. 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001 založil právo zpracovatelů základních produktů, kterým se rozumí i řepný cukr, na produkční (výrobní) náhradu vůči příslušnému členskému státu za podmínky, že zpracovatel podá žádost a zaručí možnost provedení celní nebo administrativní kontroly ze strany členského státu za účelem ověření, zda základní produkty (v daném případě řepný cukr) je zpracováván nebo byl zpracován za účelem uvedeným v žádosti (srov. bod 14 části D).

17. V návaznosti na předeslané závěry proto dovolací soud přistoupil k řešení a zodpovězení otázky, zda fakultativní možnost provedení nařízení, která je zakotvena v článku 3 odst. 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001, oslabila přímý účinek a přímou použitelnost článku 7 odst. 3 Nařízení (ES) č. 1260/2001 a čl. 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001.

18. Jak již bylo uvedeno (srov. bod 6 části D), podle čl. 249 Smlouvy o ES (dnes čl. 288 SFEU) „[n]ařízení má obecnou působnost,“ a „[j]e závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.“ U nařízení se tedy přímá použitelnost a přímý účinek presumuje už v zakládací smlouvě SFEU.

19. V posledně uvedené souvislosti dovolací soud připomíná, že Soudní dvůr v řadě svých rozhodnutí upozornil na přímý účinek nařízení v rámci systému pramenů unijního práva v tom smyslu, že jako taková jsou způsobilá zakládat individuální práva (např. rozsudek Soudního dvora ES ze dne 5. 2. 1963, ve věci C-26/62 NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration, [1963] ECR 1; nebo rozsudek Soudního dvora ES ze dne 6. 10. 1970, ve věci C-9/70 Franz Grad v. Finanzamt Traunstein). Soudní dvůr v rozsudku ze dne 9. 3. 1978, ve věci C-106/77 Amministrazione delle Finance dello Stato v. Simmenthal SpA, [1978] ECR 629, dále doplnil, že přímá použitelnost znamená, že pravidla práva Společenství musí působit plně a jednotným způsobem vyvolat účinky ve všech členských státech od svého vstupu v platnost a po celou dobu své platnosti.

20. Dovolací soud výslovně uvádí, že si je vědom významu otázky, jak zacházet s nařízením umožňujícím fakultativní provedení (implementace) ve vnitrostátním právu, v daném případě podle čl. 3 odst. 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001 – tj. důležitosti posouzení přímého účinku a přímé použitelnosti nařízení, jakož i principu odpovědnosti členského státu v případě takového provedení (implementace), jenž není v souladu s cílem a záměrem nařízení.

21. Výjimkou z obecně platné zásady přímého účinku nařízení (srov. bod 6 části D) je situace, kdy nařízení samo o sobě předvídá svoji další implementaci, tedy vyžaduje další provedení do vnitrostátní úpravy na národní úrovni. Otázkou přímého účinku v případě provedení unijního práva ve vnitrostátní právní úpravě se Soudní dvůr zabýval v rozsudku ze dne 14. 12. 1971 ve věci C-43/71 Politi s.a.s. v. Ministry for Finance of the Italian Republic, [1971] ECR 1039, odst. 9, kde konstatoval, že důsledkem přímého účinku evropského nařízení je i povinnost členských států zdržet se implementace takové vnitrostátní úpravy, která, i když má působit podpůrně, odporuje smyslu jeho ustanovení. Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 2. 2. 1977, ve věci C-50/76 Amsterdam Bulb BV v. Produktschap voor siergewassen, [1977] ECR 137, upřesnil, že implementační opatření nevylučuje přímý účinek evropského nařízení, neboť ten se zachovává dokonce i v případě, když předvídané opatření nebylo přijato. Národní úprava totiž musí respektovat cíle a podmínky nastavené nařízením (viz též rozsudek Soudního dvora ES ze dne 18. 2. 1970, ve věci 40/69, Hauptzollamt Hamburg Oberelbe v. Bollmann [1970] ECR 69). Míra diskreční pravomoci členských států tak zůstává velmi úzká. Cílem vnitrostátních prováděcích opatření je totiž urychlit a usnadnit implementaci nařízení. Představují tak jenom podpůrné nástroje a ne nezávislý výkon státní moci. Zároveň by bylo neslučitelné s unijním právem, aby selhání státu, pokud jde o vnitrostátní přijetí prováděcích opatření, ohrozilo nebo zbavilo jednotlivce práv, které jim nařízení přiznává. Podle rozsudku Soudního dvora ES ze dne 17. 5. 1972, ve věci C-93/71 Leonesio v. Minstero dell'Agricoltura e Foreste, [1972] ECR 287, tudíž není možné podmínit výkon práv vyplývajících z nařízení jinými implementačními ustanoveními než těmi, které vyplývají přímo ze samotného evropského nařízení. Pro účely tohoto rozhodnutí, řešícího přímý účinek evropského nařízení, tj. sekundárního práva, lze analogicky vycházet i ze závěrů rozsudku Soudního dvora ze dne 21. 7. 1974 ve věci C-2/74 Reyners v. Belgian State, [1974] ECR 631, v němž byla odmítnuta námitka belgické vlády, že přímý účinek primárního práva (v dané věci článku 52 Smlouvy o ES, resp. čl. 49 SFEU) je vyloučený, neboť ke svému provedení předpokládá přijetí dalšího opatření. Soudní dvůr v této souvislosti uvedl, že ačkoliv primární právo stanovuje povinnost dosáhnout svobodu usazování, tedy povinnost dosáhnout přesně určeného výsledku, její splnění má být národním opatřením usnadněno, nikoliv podmíněno dalšími opatřeními.

22. S ohledem na shora uvedenou judikaturu Soudního dvora, která přiznává přímý účinek i nařízením vyžadujícím vnitrostátní implementaci, a to i za situace, kdy stát nařízení neprovedl, nebo provedl nedostatečně, dospěl dovolací soud k závěru, že rovněž unijní nařízení, která přijetí implementačních opatření fakultativně umožňují, mají s ohledem na čl. 249 Smlouvy o ES (čl. 288 SFEU) přímý účinek a jsou tudíž přímo použitelná před orgány členského státu. Proto ani případné pochybení členského státu při implementaci požadovaného opatření v řádné době nemůže omezit nastoupení přímého účinku evropského nařízení a ohrozit tak základní pravidlo vyžadující jednotnou účinnost evropského nařízení v celé Evropské unii (viz Bebr, G. Development of judicial control of the European Communities, Hague: Martinus Nijhoff Publisher, 1981. s. 584).

23. Pokud tedy čl. 1 Nařízení (ES) č. 60/2004 stanoví, že se „čl. 2 až 21 a 27 až 31 Nařízení (ES) 1260/2001 od 1. května 2004 do 30. června 2004 nepoužijí pro Českou republiku, Estonsko, Kypr, Lotyššsko, Litvu, Maďarsko, Maltu, Polsko, Slovinsko a Slovensko (dále jen „nové členské státy“),“znamená to, že Nařízení (ES) č. 1260/2001, jakož i Nařízení (ES) č. 1265/2001 jako prováděcí nařízení vstoupí pro Českou republiku v platnost dne 1. 7. 2004. Proto také je nutno článek 1 vykládat v tom smyslu, že ve spojení s čl. 7 odst. 3 Nařízení (ES) č. 1260/2001 a ve spojení s článkem 2 odst. 1, 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001 založil zpracovatelům řepného cukru na území České republiky s účinností ke dni 1. 7. 2004 právo na produkční (výrobní) náhradu, neboť k tomuto datu začala pro Českou republiku, a tedy i pro zpracovatele cukru, platit regulace společného trhu. Je totiž zjevné, že jediným účelem nařízení (ES) 60/2004 bylo vytvořit podmínky pro plnou účinnost unijního práva, tj. Nařízení (ES) č. 1260/2001 a Nařízení (ES) č. 1265/2001, při současném respektování potřeby vytvořit rozumný časový prostor nutný pro vlastní realizaci práva na produkční

(výrobní) náhrady u nově, k 1. 5. 2004, přistoupivších zemí Evropské unie. Těmto novým členským zemím včetně České republiky byla kompletní právní úprava produkčních (výrobních) náhrad známa již od 14. 1. 2004, kdy bylo Nařízení (ES) č. 60/2004 zveřejněno. Z uvedených důvodů je zjevné, že čl. 3 odst. 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001 upravující fakultativní možnost podmínit získání produkční (výrobní) náhrady je třeba interpretovat tak, že členskému státu sice dává možnost vázat vznik nároku na produkční (výrobní) náhradu na předchozí schválení zpracovatele řepného cukru, nicméně takové schválení (registrace) by muselo být v případě kontinuálních zpracovatelů, kteří o schválení požádali před 1. 7. 2004, ukončeno nejpozději ke dni 30. 6. 2004. Za kontinuálního zpracovatele je třeba považovat zpracovatele pokračujícího v podnikatelské činnosti spočívající ve výrobě cukru v období, které předcházelo datu 1. 7. 2004, kdy uvedená evropská nařízení vstoupila v platnost. Takovým kontinuálním zpracovatelem je dovolatelka. S ohledem na vázanost České republiky přímo účinnými nařízeními, které jsou podle zakládajících smluv (čl. 288 SFEU) přímo použitelná a mají aplikační přednost před právem vnitrostátním, tak nařízení vlády č. 364/2004 Sb. ve spojení se zákonem č. 71/1967 Sb., správním řádem nemohlo lhůtu do 30. 6. 2004, která nepřímo vyplývá z evropských nařízení, derogovat. Opačný výklad je nejen v rozporu s uvedenými principy, ale rovněž ohrožuje stabilní fungování společného trhu, jehož organizace vylučuje „jakoukoli diskriminaci mezi výrobci nebo spotřebiteli uvnitř Unie“ (srov. čl. 34 odst. 2 věta druhá Smlouvy o založení Evropského společenství, nyní článek 40 odst. 2 SFEU). Pokud by schválení (registrace) u kontinuálních zpracovatelů mohlo být ukončeno i po 1. 7. 2004, znamenalo by to, že:

a) všichni neschválení kontinuální zpracovatelé základních produktů by od 1. 7. 2004 do rozhodnutí o schválení (registraci) nesměli zpracovávat základní produkty, přičemž takový výpadek by po přechodnou dobu způsobil regionální destabilizaci trhu s meziprodukty (v daném případě s kyselinou šťavelovou) a ohrozil plynulé zásobování odběratelů, což by bylo v přímém rozporu s cíli stanovenými v čl. 33 odst. 1 písm. c/ a d/ Smlouvy o ES (nyní čl. 39 odst. 1 písm. c/ a d/ SFEU),
b) na regionální úrovni by postupným schvalováním kontinuálních zpracovatelů, kteří shodně podali žádosti o schválení před 1. 7. 2004, docházelo k diskriminaci, kdy schválený zpracovatel by mohl zpracovávat základní produkt (řepný cukr) a vyrábět meziprodukt (kyselinu šťavelovou) na úkor doposud neschváleného kontinuálního zpracovatele, což by bylo v příkrém rozporu s čl. 34 odst. 2 věta druhá Smlouvy o ES (nyní čl. 40 odst. 2 SFEU),
c) v rámci Evropské unie by od 1. 7. 2004 mohlo docházet k rozdílnému právnímu postavení kontinuálních zpracovatelů základních produktů (řepného cukru) pouze v důsledku toho, zda daný členský stát využil čl. 3 odst. 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001 a v rámci vnitrostátní úpravy zavedl podmínku předchozího schválení; kontinuální zpracovatelé členského státu, který předchozí schválení (registraci) ve svém právním řádu nezavedl, by tak byly zvýhodněni oproti zpracovatelům členského státu, jež schvalovací procedury podle čl. 3 odst. 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001 zavedl, což by bylo v přímém rozporu s čl. 34 odst. 2 věta druhá Smlouvy o ES (nyní čl. 40 odst. 2 SFEU),
d) negativní dopady uvedené pod písm. a) až c) by v konečném důsledku bránily harmonickému rozvoji při zpracování základních produktů (řepného cukru), což by bylo v rozporu se samotným účelem Nařízení (ES) č. 1265/2001 vyjádřeným v odstavci 5 Důvodů Nařízení (ES) č. 1265/2001, který takový harmonický rozvoj předpokládá.

24. S ohledem na shora uvedené dovolací soud znovu uvádí, že v případě dotčených norem unijního práva je výklad zřejmý (acte clair), nejen pokud jde o čl. 7 odst. 3 Nařízení (ES) č. 1260/2001 a čl. 2 odst. 1 a 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001, ale také pokud jde o čl. 3 odst. 2 posledně uvedeného Nařízení, a to v tom smyslu, že Nařízení (ES) č. 1265/2001 prostřednictvím čl. 3 odst. 2 umožňovalo členským státům podmínit proces přiznávání výrobních náhrad předchozím schválením zpracovatelů základních produktů (řepného cukru). Pro takové schválení (registraci) však byla článkem 1 Nařízení (ES) 60/2004 nepřímo stanovená lhůta do 30. 6. 2004. Uvedený výklad je jako jediný zcela eurokonformní a tudíž možný. Stručně řečeno jinak, podle čl. 3 odst. 2 Nařízení (ES) č. 1265/2001 sice stát může podmínit získání nároku na produkční (výrobní) náhradu schválením (registrací),

nicméně tato diskreční pravomoc se nevztahuje k právu na získání produkční (výrobní) náhrady od určité doby, tj. od 1. 7. 2004. V této souvislosti dovolací soud pro úplnost uvádí, že předeslaný výklad respektuje uznání přímých práv jednotlivce, která vyplývají z dotčených evropských nařízení a která jsou proto součástí práv soukromých osob jednotlivých členských států. V souzené věci jde tedy o to, že unijní řád správním orgánům jasně stanovil povinnost dosáhnout určitého výsledku, resp. povinnost určitým způsobem jednat, čímž – jak potvrzuje i judikatura Soudního dvora – omezil jejich míru uvážení (obdobně srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další, [1996], ECR I-1029 Brasserie, odst. 46: „Právo Společenství může [vnitrostátními orgánu] uložit povinnosti dosáhnout určitého výsledku nebo povinnosti jednat nebo se jednání zdržet, čímž někdy i významně zužuje prostor jeho uvážení…“). Lze tedy uzavřít, že dovolatelka jako kontinuální zpracovatelka cukru mohla pro získání produkčních (výrobních) náhrad postupovat podle přímo účinných unijních předpisů, dle kterých její nárok na výrobní náhradu vznikl již k 1. 7. 2004. Za dané situace tak měl SZIF při přiznávání nároku dovolatelky za měsíc červenec 2004 vycházet z unijních nařízení.

25. Dovolací soud nadto uvádí, že v souzené věci je zcela nerozhodné, zda před rozhodnutím o registraci bylo nutné provést laboratorní zkoušky či nikoliv, neboť s ohledem na předeslané závěry vnitrostátní legislativa či správní praxe (ať by byly sebeúčelnější) nemohly omezit nastoupení přímého účinku evropského nařízení (srov. rozsudek Soudního dvora ES ze dne 9. 3. 1978 ve věci C-106/77 Amministrazione delle Finance dello Stato v. Simmenthal SpA, [1978] ECR 629, odst. 22-23).

26. V návaznosti na popsané závěry o porušení unijního práva tím, že nebylo aplikováno, dovolací soud přezkoumal právní názor odvolacího soudu, který při řešení otázky odpovědnosti státu aplikoval zákon č. 82/1998 Sb. Dovolací soud přitom předesílá, že systém odpovědnosti za porušení unijního práva je systémem autonomním, postaveným na odlišných podmínkách, než jaké předpokládá zákon č. 82/1998 Sb., na který se odvolávala i dovolatelka.

27. Otázkou vztahu práva EU a odpovědnosti státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. se Nejvyšší soud zabýval např. v rozhodnutí ze dne 24. února 2010 sp. zn. 25 Cdo 3556/2007, kde uzavřel, že „případy odpovědnosti státu za porušení norem komunitárního [unijního] práva jsou postaveny na jiném skutkovém i právním základě než případy vzniku odpovědnosti státu za majetkovou újmu jednotlivce podle zákona č. 82/1998 Sb. Odpovědnost státu za porušení komunitárního [unijního] práva (…) není totožná s odpovědností státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. (srov. též rozsudek NS ČR ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, pod č. 7, roč. 2008).“ Jak ale konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 9. února 2011 sp. zn. IV. ÚS 1521/10, ani toto oddělení systémů odpovědnosti za škodu nesmí být překážkou plnění závazků, jež České republice z členství v Evropské unii vyplývají. Je totiž „nezpochybnitelné, že členský stát nese odpovědnost za škodu způsobenou porušením evropského práva, [byť] tuto problematiku právní řád České republiky výslovně neupravuje.“ Ač tedy odpovědnost za škodu způsobenou porušením unijního práva nelze směšovat s odpovědností za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, podobným konstatováním není možné celou věc uzavřít. Žalobkyni proto „nemůže jít k tíži, že v rámci řízení před obecnými soudy smísila oba systémy odpovědnosti, tzn. odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem použila na podporu své argumentace.“ Ústavní soud ve výše citovaném nálezu dále připomněl, že „za situace, kdy je Česká republika demokratickým právním státem dodržujícím závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy), 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 závazku, k nímž se sama a otevřeně hlásí, neexistuje.“ Ústavní soud nadto vylovil povinnost obecných soudů, a zejména Nejvyššího soudu, konstruovat

vztah systému odpovědnosti státu, jenž existuje na úrovni unijního práva, k zákonu č. 82/1998 Sb. coby předpisu obsahem a účelem nejbližšímu.

28. Podmínky aplikace principu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením unijního práva vyplývají a byly jasně vymezeny ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Existenci náhrady škody jako institutu plynoucího z unijního (tehdy komunitárního) práva vyvodil Soudní dvůr již v rozsudku ze dne 19. listopadu 1991 v spojených věcech C-6/90 a C-9/90 Francovich a Bonifaci proti Italské republice, [1991], ECR I-05357. Soudní dvůr zde připomněl, že Smlouva o EHS (dnes SFEU) vytvořila vlastní právní řád začleněný do právních systémů členských států, jenž zavazuje soudy, a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich státní příslušníci, jímž právo EU ukládá jak povinnosti, tak práva. Dále v rozhodnutí zdůraznil, že „je věci vnitrostátních soudů, kterým přísluší v rámci jejich pravomoci uplatňovat ustanovení práva Společenství [Unie], aby zajistily plný účinek těchto norem a poskytovaly ochranu právům, jež tyto normy poskytují jednotlivcům. … Je na místě konstatovat, že plná účinnost norem by byla zpochybněna a že ochrana práv, která přiznávají, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost získat náhradu škody, jsou-li jejich práva narušena porušením práva Společenství ze strany členského státu. Možnost náhrady škody k tíži členského státu je nezbytná zvláště tehdy, kdy … je plný účinek norem Společenství [Unie] podmíněn činností ze strany státu, a kdy v důsledku toho jednotlivci v případě jeho nečinnosti nemohou uplatnit u vnitrostátních soudů práva, jež jim přiznává právo Společenství.“ Z výše uvedených závěru tak Soudní dvůr dovodil, že zásada odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva Evropské unie je unijnímu právu vlastní a svůj základ nachází „rovněž v článku 5 Smlouvy [dnes článek 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii], podle něhož členské státy učiní veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z práva Společenství [v dnešním znění: ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie].“

29. V rozhodnutí ze dne 5. března 1996 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další, [1996], ECR I-1029 pak Soudní dvůr dále rozvedl, že v případě porušení práva přiznaného jednotlivci přímo normou práva ES (EU) vyplývá právo na náhradu škody z přímého účinku právních norem Unie, jejichž porušením byla vzniklá škoda způsobena. Porušením přímo účinných norem tak vzniká odpovědnost státu za škodu. Jelikož Smlouva o EHS (dnes SFEU) neobsahuje žádné ustanovení, které by výslovně upravovalo důsledky porušení práva přiznaného jednotlivci, musí být odpovědnost státu posuzována se zřetelem na základní zásady právního systému Evropské unie.

30. Přímá a bezprostřední použitelnost zásady odpovědnosti státu za porušení unijního práva je přitom dovozována i v judikatuře vnitrostátních soudů jiných členských států. Rakouský Nejvyšší soudní dvůr v rozsudku 1 Ob 146/00b ze dne 25. července 2000 konstatoval, že nárok na náhradu škody plynoucí z odpovědnosti státu za porušení unijního práva je přímo aplikovatelný a odpovědnost státu tak může být odvozena analogickou implementací vybraných ustanovení vnitrostátního zákona o odpovědnosti státu (Amtshaftunsgesetz), a to v souladu s principem přednosti unijního práva při potřebě nahrazení nebo doplnění chybějící úpravy, nebo ustanovení, které jsou v rozporu s právem EU. Také ve věci 1 Ob 12/00x ze dne 6. října 2000 Nejvyšší soudní dvůr explicitně konstatoval možnost vzniku škody vedoucí k odpovědnosti i v důsledku nesouladu s konstantní judikaturou Soudního dvora EU, jež vykládá účinnost práv vyplývajících z primárního práva. V rozsudku 1 Ob 80/00xx ze dne 30. ledna 2001 byla odpovědnost členského státu za porušení unijního práva označena za nový institut zavedený do rakouského práva po přistoupení státu do Unie. Obdobný přístup je patrný i u německých soudů, kde se judikatura týkající se aplikace unijního systému odpovědnosti odvíjí od rozhodnutí Soudního dvora ve spojených věcech Dillenkofer (rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1994 v spojených věcech C-178/94, C-179/94, C-188/94 a C-190/94, Dillenkofer [1994], předběžná otázka Landgericht Bonn 1 O 360/93 a následné usnesení Oberlandgericht Köln 7 U 23/97 ze dne 15. července 1997). Spolková republika Německo nemá

vlastní vnitrostátní úpravu odpovědnosti státu za porušení unijního práva, a proto její principy dovozuje pouze z přímo účinné judikatury Soudního dvora za následné aplikace vybraných ustanovení BGB a Ústavy (srov. rozhodnutí III. ZR 144/05 ze dne 4. června 2009, nebo III. ZR 48/01a ze dne 20. ledna 2005).

31. Z výše uvedeného (bod 28-30 části D) se podává, že existence přímo účinného principu odpovědnosti státu za porušení práva Evropské unie je z ustálené judikatury Soudního dvora zřejmá a Nejvyššímu soudu v tomto ohledu nevyvstává žádna pochybnost o její aplikaci, a to ani za situace, kdy neexistuje odpovídající úprava na vnitrostátní úrovni.

32. Konkrétní podmínky, za jakých odpovědnost státu za porušení unijního práva dává vzniknout právu jednotlivce na náhradu škody, vyplývají z rozsudku Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991 v spojených věcech C-6/90 a C9/90 Francovich a Bonifaci, [1991], ECR I-05357, rozsudku Soudního dvora ze dne 5. března 1996 v spojených věcech C-46/93 a C-48/93 Brasserie, Factortame [1996], ECR I-1029 a rozsudku Soudního dvora ze dne 30. září 2003 ve věci C-224/01 ve věci Köbler, [2003], ECR I-10239 a jsou konstruovány následovně:

1. cílem porušeného právního předpisu je přiznání práv jednotlivcům: právo na náhradu škody jednotlivci tedy vzniká za situace, dopustí-li se členský stát porušení takové normy unijního práva, která ve prospěch tohoto jednotlivce zakládá dostatečně určitelné subjektivní právo, nebo chrání jeho právní zájem;

2. porušení musí být dostatečně závažné, přičemž míra závažnosti se v podmínkách unijního práva vykládá v závislosti na rozsahu volného uvážení svěřeného daným předpisem vnitrostátnímu orgánu. Dostatečná závažnost porušení je přitom ustálenou judikaturou Soudního dvora definována tak, že vzniká za okolností, kdy rozhodující orgán zjevně a závažně překročil meze své diskreční pravomoci (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 2000, ve věci C-352/98 Bergaderm aj. [2000], ECR I-05291). V případě Brasserie bylo Soudním dvorem vymezeno, že „mezi skutečnosti, ke kterým musí příslušný soud v tomto ohledu přihlédnout, patří především stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy, rozsah prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu nebo Společenství [Unie], úmyslná nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávného jednání a vzniklé škody, omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení, skutečnost, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu Společenství [Unie], přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které jsou v rozporu s právem Společenství [Unie].“ (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další, [1996], ECR I-1029, odst. 56). Východiskem pro zjištění, zda je porušení unijního práva, kterého se členský stát dopustil, dostatečně závažné, je tedy zjištění, jakou mírou volného uvážení disponoval, resp. jaké měl pravomoci ve vztahu k výkladu a aplikaci unijního práva. Platí přitom závislost, že tam, kde orgán disponuje širokou mírou uvážení, je porušení závažné, rovná-li se zjevnému a závažnému porušení mezí tohoto uvážení, a naopak, tam, kde je míra uvážení omezená, nebo vůbec neexistuje, je závažnost konstituována již porušením unijního práva samým o sobě (srov. Malíř, Jan: Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2008, s. 107);
3. mezi porušením povinnosti ze strany členského státu a škodou způsobenou poškozenému musí existovat příčinná souvislost. V rámci posuzování příčinné souvislosti je přitom, na základě judikatury Soudního dvora, třeba zkoumat, zda nedošlo k narušení příčinné souvislosti jednáním či opomenutím jiného subjektu práva nebo zásahem vyšší moci (srov. rozhodnutí Soudního dvora ze dne 15. června 1999 ve věci C-140/97 Rechberger, [1999] ECR I-03499), anebo tím, že poškozený sám ke vzniku škody přispěl svým jednáním či opomenutím, případně tím, že nesplnil svou zmírňovací povinnost ve vztahu ke škodě. Jinými slovy řečeno, v souzené věci bude předmětem přezkumu soudů nižších stupňů v rámci hodnocení naplnění podmínky příčinné souvislosti mj. ověření, zda dovolatelka splňovala i jiné podmínky pro přiznání produkční (výrobní) náhrady v

souladu s nařízením (tedy zda by poškozené dovolatelce nárok skutečně náležel). V případě splnění všech podmínek daných nařízením bude odpovědnost státu za porušení unijního práva SZIF dána v plném rozsahu. V ostatních případech soud proporcionálně rozsah, tj. výši škody, omezí. V dalším řízení tak půjde o to, zda výlučně stát (SZIF) zmařil možnost dovolatelky získat produkční (výrobní) náhradu a v záporném případě o aplikaci zásady adekvátní příčinné souvislosti. Současně bude třeba zohlednit i otázku, zda v rámci prevence vzniklé škody dovolatelka vyčerpala všechny vnitrostátní opravné prostředky. V posledně uvedené souvislosti dovolací soud uvádí, že Soudní dvůr již v rozsudku ze dne 5. března 1996, v spojených věcech C-46/93 a C-48/93 Brasserie, Factortame [1996], ECR I-1029 zdůraznil, že „vnitrostátní soud [může] ověřit, zda poškozený projevil přiměřenou snahu za účelem odvrátit škodu nebo omezit její rozsah, a zvláště zda včas využil všech dostupných právních prostředků." Požadavek vyčerpání všech vnitrostátních i unijních prostředku ochrany práv však není absolutní a neuplatní se v případě, kdy by učinilo výkon práv založených soukromým osobám přímo účinnými ustanoveními unijního práva nadměrně obtížným (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. března 2001 ve věci C-397 a 410/98 Metallgesellschaft a další, [2001] ECR I-01727 a rozhodnutí Soudního dvora ze dne 18. ledna 2001 ve věci C-150/99 Stockholm Lindöpark AB, [2001] ECR I-00493).

33. Všechny tři podmínky (porušení unijního právního předpisu přiznávajícího práva jednotlivci, dostatečně závažné porušení, příčinná souvislost mezi porušením právního předpisu a škodou) musí být splněny kumulativně a platí pro jakýkoli způsob porušení unijního práva, jsou tedy nutné a zároveň postačující pro to, aby jednotlivcům vzniklo právo na náhradu škody (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996, v spojených věcech C-46/93 a C-48/93 Brasserie, Factortame, [1996], ECR I-1029, bod 51, rozsudek Soudního dvora ze dne 19. března 1991, ve věci C-202/88 British Telecommunication, [1991], ECR I-01223, bod 38, rozsudek Soudního dvora ze dne 23. května 1996, ve věci C-5/94 Hedley Lomas, Recueil, [1996], ECR I-2553, bod 24, rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 2011 ve věci C-346/09 Denkavit, [2011], rozhodnutí dosud nepublikováno ve Sbírce, bod 47, rozsudek ze dne 18. ledna 2001, C-150/99 Stockholm Lindopark, [2001], Recueil, s. I-493, bod 36; rozsudek ze dne 25. ledna 2007, C-278/05 Robins a další, [2007], ECR. I-1059, bod 69, rozsudek SD ze dne 24. března 2009, ve věci C-445/06 Danske Slagterier, [2009], ECR I-2119, bod 20, či nejnověji rozsudek SD ze dne 26. ledna 2010, ve věci C-118/08, Transportes Urbanos, [2010], ECR I-00635, bod 30 části D).

34. Pokud jsou uvedené podmínky splněny, stát musí poskytnout náhradu za způsobenou škodu v souladu s vnitrostátními právními předpisy upravujícími odpovědnost, přičemž podmínky náhrady škody stanovené vnitrostátními právními předpisy nesmí být méně příznivé než podmínky platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a nesmí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat získání náhrady škody (viz též rozsudek ze dne 9. listopadu 1983, ve věci 199/82, San Giorgio, [1983], Recueil, s. 3604).

35. Z výše uvedených závěrů je tak možno dovodit následovné: za okolností, kdy neexistuje adekvátní úprava odpovědnosti státu za porušení unijního práva na vnitrostátní úrovni, se v situaci, kdy dojde k porušení unijního práva, aplikují v souladu se zásadou přednosti podmínky odpovědnosti státu vyplývající z judikatury Soudního dvora a vnitrostátní zákon č. 82/1998 Sb. se použije pouze potud, pokud právo Evropské unie (včetně judikatury SD), nestanoví jinak. Jinými slovy řečeno, zákon č. 82/1998 Sb. se použije tam, kde je jeho úprava souladná s úpravou unijního práva, nebo na otázky, které unijní právo neřeší, a to za předpokladu, že nijak neznemožní ani nadměrně neztíží právo jednotlivce na získání náhrady škody

36. Protože napadené rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávné aplikaci unijního práva a uplatněný dovolací důvod podle § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. je naplněn, Nejvyšší soud rozsudek odvolacího soudu bez jednání (§ 243a odst. 1 o. s. ř.) včetně závislého výroku o náhradě nákladů řízení zrušil (§ 243b odst. 2 věta za středníkem o. s. ř.). Jelikož důvody, pro které bylo zrušeno

rozhodnutí odvolacího soudu, platí i na rozhodnutí soudu prvního stupně, Nejvyšší soud zrušil i toto rozhodnutí a vrátil věc soudu prvního stupně k dalšímu řízení (§ 243b odst. 3 věta druhá o. s. ř.).

37. V dalším řízení bude na soudu prvního stupně, aby se zabýval naplněním předpokladů vzniku odpovědnosti žalované ve smyslu práva EU.

(zdroj: www.nsoud.cz)

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Autonomie vůle (exkluzivně pro předplatitele)
- Správní žaloba a trestní rozsudek
- Střídavá péče (exkluzivně pro předplatitele)
- Styk dítěte s rodičem (exkluzivně pro předplatitele)
- Nesprávné poučení
- Nájem bytu
- Nároky pozůstalých (exkluzivně pro předplatitele)
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Promlčení (exkluzivně pro předplatitele)
- Valná hromada (exkluzivně pro předplatitele)
- Doručování