

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.06.2019, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018, ECLI:CZ:NS:2019:30.CDO.3378.2018.1

Číslo: 35/2021

Právní věta: Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva Evropské unie soudem, proti jehož rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, může být založena výhradně rozhodnutím obecného soudu, nikoli rozhodnutím Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 26.06.2019

Spisová značka: 30 Cdo 3378/2018

Číslo rozhodnutí: 35

Číslo sešitu: 4

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Předběžná otázka

Předpisy: čl. 267 bod 3 Nařízení (EU) č. 326/2012

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud zamítl dovolání žalobce v rozsahu, v němž směřovalo proti výroku I rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. 21 Co 364/2017, jímž byl potvrzen výrok I rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 22. 6. 2017, sp. zn. 26 C 73/2016; jinak jeho dovolání odmítl.

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 22. 6. 2017, č. j. 26 C 73/2016-74, zamítl žalobu, aby žalovaná byla povinna zaplatit žalobci částku 1 845 000 Kč (výrok I) a žalobce zavázal nahradit žalované náklady řízení ve výši 900 Kč (výrok II).

2. Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) k odvolání žalobce výše označeným rozsudkem potvrdil rozsudek soudu prvního stupně (výrok I rozsudku odvolacího soudu) a současně vyslovil, že žalobce je povinen žalované nahradit náklady odvolacího řízení ve výši 300 Kč (výrok II rozsudku odvolacího soudu).

3. Takto bylo rozhodnuto v řízení o žalobě, kterou se žalobce domáhal zaplacení uvedené částky z titulu tvrzeného porušení práva Evropské unie (dále též „EU“ nebo „Společenství“), když Ústavní soud v řízení vedeném pod sp. zn. [IV. ÚS 3828/12](#) (dále též „posuzované řízení“) měl dle žalobce

porušit právo Společenství tím, že v rozporu s čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) nepředložil Soudnímu dvoru Evropské unie se sídlem v Lucemburku (dále jen „SDEU“) předběžnou otázku k výkladu sekundárního práva EU (týkajícím se výkladu směrnic Rady ES 2000/43/ES a 2000/78/ES). Žalobce ve své žalobě argumentoval mimo jiné rozsudky SDEU ze dne 19. 11. 1991 ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90 Francovich a Bonifaci [1991], ECR I-05357, rozsudkem SDEU ze dne 5. 3. 1996 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93 Brasserie, Factortame [1996], ECR I-1029, a také rozsudkem SDEU ze dne 30. 9. 2003 ve věci C-224/01 Köbler [2003], ECR I-10239, když dovozoval přímou odpovědnost České republiky za škodu tím způsobenou. Ústavní soud nepředložení předběžné otázky řádně nezdůvodnil ve smyslu rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, ve věci C-283/81 CILFIT, [1982]. Vyšší požadovaného zadostiučinění žalobce určil v míře odpovídající tvrzené újmě na jeho procesních právech, když Ústavní soud „zjevně svévolně dezinterpretoval rozsudek SDEU ve věci UNIBET, ignoroval fakt a důslednou aplikaci Lisabonské smlouvy a odmítl řešit splnění svých povinností plynoucích mu z práva EU“. Žalobce svůj nárok předběžně uplatnil nejprve u Ministerstva spravedlnosti a posléze u Ministerstva financí.

4. Soud prvního stupně vycházel na základě provedeného dokazování ze skutkového zjištění, podle něhož Ústavní soud v posuzovaném řízení svým usnesením ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. [IV. ÚS 3828/12](#), odmítl ústavní stížnost žalobce a návrhy s ní spojené. K předložení předběžné otázky se tehdy Ústavní soud vyjádřil v části III. rozhodnutí tak, že žalobcem označené směrnice na jeho případ vůbec nedopadaly. Další dokazování soud prvního stupně neprováděl, neboť ve věci šlo o pouhé právní posouzení označeného usnesení Ústavního soudu.

5. Soud prvního stupně v rovině právního posouzení věci neodkázal na žádné zákonné ustanovení, avšak poukázal na judikaturu soudů vyšších stupňů, zejména na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. [30 Cdo 443/2013](#), podle kterého náhradu škody podle zákona 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), dále jen „OdpŠk“ nebo „zákon č. 82/1998 Sb.“, lze za nesprávný úřední postup, resp. za nezákonné rozhodnutí vydaného Ústavním soudem, posuzovat až na základě výsledku řízení u Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“), který je jediným orgánem oprávněným rozhodnutí Ústavního soudu, ovšem bez kasačních účinků, revidovat. Vyšel též ze závěrů nálezu Ústavního soudu, ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. [II. ÚS 179/13](#), podle kterého rozhodnutí Ústavního soudu na vnitrostátní úrovni nemohou podléhat přezkumu jiným orgánem veřejné moci, a to ani Ministerstvem financí, ani případně obecným soudem; vydaná rozhodnutí Ústavního soudu mohou být zpochybněna toliko v řízení před ESLP, ovšem bez možnosti přímé kasace ze strany tohoto mezinárodního soudu. Žalobcem namítaný nesprávný úřední postup spočívající v posuzované věci v nepředložení předběžné otázky SDEU je, podle soudu prvního stupně, jedním z postupů či úkonů majících přímý vliv na konečné rozhodnutí Ústavního soudu v dané věci a lze ho posuzovat pouze v mezích případné „nezákonnosti“ rozhodnutí Ústavního soudu. Podle soudu prvního stupně je zřejmé, že podaná žaloba je „předčasná, a to až do doby, než se k žalobou napadanému usnesení Ústavního soudu vyjádří k tomu příslušný orgán, kterým je dle citované judikatury Evropský soud pro lidská práva“. Doplnil, že Ústavní soud se návrhem žalobce na předložení předběžné otázky v rámci posuzovaného řízení podrobně zabýval a vysvětlil, že žalobcem navrhované otázky se nevztahují na projednávanou věc. Dalšími předpoklady odpovědnosti za škodu se proto soud prvního stupně již nezabýval a výrok o nákladech řízení odůvodnil s odkazem na § 142 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“).

6. Odvolací soud skutkový stav nedoplňoval, a vyšel tak ze skutkových zjištění soudu prvního stupně.

7. Po právní stránce měl odvolací soud za správné hodnocení soudu prvního stupně „ve smyslu zák. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem“. Nad rámec argumentace soudu prvního stupně, kterou považoval

za přiléhavou, odkázal též na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2012, sp. zn. [30 Cdo 1846/2012](#), podle něhož je nepřípustné, aby obecné soudy posuzovaly postup Ústavního soudu. Žalobcem zvolený postup představuje podle odvolacího soudu obcházení zákona o Ústavním soudu, upravujícího nepřípustnost přezkumu jím vydaných rozhodnutí, a vynucuje si přezkum ze strany orgánů, které k tomu nemohou být povolány. Je nepřípustné dokonce z ústavněprávních hledisek, aby rozhodnutí orgánu ochrany ústavnosti byla podrobována přezkumu ze strany orgánů moci výkonné, byť jen v rámci posuzování toho, zda žalobci vznikla škoda či nemateriální újma. Pokud se žalobce domníval, že Ústavní soud svým postupem porušil nějaká jeho základní práva, měl se formou stížnosti obrátit na ESLP, nikoliv na vnitrostátní orgány. Výrok o nákladech odvolacího řízení pak s odkazem na výsledek řízení odůvodnil zněním § 224 odst. 1 a § 142 odst. 1 o. s. ř.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

8. Rozsudek odvolacího soudu napadl žalobce včasným dovoláním (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), doplněným prostřednictvím advokáta, který byl žalobci ustanoven usnesením soudu prvního stupně ze dne 2. 5. 2018, č. j. 26 C 73/2016-110, a to v celém jeho rozsahu. Přípustnost dovolání spatřoval v tom, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na řešení právní otázky, která dosud nebyla v judikatuře Nejvyššího soudu řešena. Nesouhlasí s tím, že by jeho nárok na náhradu škody způsobené tvrzeně nesprávným úředním postupem Ústavního soudu, který - ač k tomu byl dle žalobce povinen - nepředložil předběžnou otázku „Evropskému soudu pro lidská práva“ (míněn patrně Soudní dvůr Evropské unie - pozn. Nejvyššího soudu), byl podmíněn předchozím podáním stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva. Svou argumentaci žalobce znovu opřel o rozsudek SDEU ze dne 30. 9. 2003 ve věci C-224/01 Köbler [2003], ECR I-10239, podle něhož jednotlivci musí mít možnost domoci se před vnitrostátním soudem náhrady škody způsobené porušením práva Společenství. Oddělenost práva na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. a odpovědnosti nastupující v důsledku porušení komunitárního práva nejsou totožné, zde žalobce odkázal na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2010, sp. zn. [25 Cdo 3556/2007](#), a ze dne 20. 8. 2012, sp. zn. [28 Cdo 2927/2010](#).

9. Žalobce v dovolání akcentoval i dopad nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. [IV. ÚS 1521/10](#), podle něhož za situace, kdy na národní úrovni výslovná právní úprava umožňující dovolávat se vůči České republice odpovědnosti za škodu způsobenou porušením závazků plynoucích z práva Společenství neexistuje, je třeba v případě tvrzeného porušení evropského práva postupovat analogicky podle předpisu svým obsahem a účelem nejbližšího, kterým je zákon č. 82/1998 Sb. Žalobcem zvolená konstrukce požadavku na náhradu škody (újmy) odpovídá i závěrům rozsudku SDEU ze dne 5. 3. 1996 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93 Brasserie, Factortame [1996].

10. Závěr odvolacího soudu, podle něhož se žalobce může domáhat náhrady škody až poté, co by Evropský soud pro lidská práva konstatoval porušení jeho práv, nepovažuje žalobce za správný, neboť tak by v některých případech mohlo dojít k vyloučení odpovědnosti České republiky, zejména tehdy, bylo-li by porušeno jiné žalobcovo právo, než to, které je předmětem ochrany podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, sjednané 4. 11. 1950 a publikované jako sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“).

11. Ve vztahu k judikatuře Ústavního soudu, na níž soudy obou stupňů založily svou argumentaci, a která obecným soudům zapovídá možnost přezkoumávat rozhodnutí soudu ochrany ústavnosti, žalobce vyložil, že je třeba odlišovat řízení, ve kterém je dán evropský prvek od řízení, která se evropského práva netýkají. Závěrem proto žalobce navrhoval, aby Nejvyšší soud napadený rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

12. Žalovaná ve svém vyjádření označila žalobcovu dovolání za zmatečné a šikanózní; v rovině věcného posouzení se zcela ztotožnila s argumentací soudů obou stupňů. Připomenula, že v

posuzovaném řízení se Ústavní soud tehdejší argumentací žalobce v potřebném rozsahu zabýval a vysvětlil, proč jím citované předpisy Společenství na žalobcovu věc z hlediska své věcné působnosti nedoléhaly. Navrhovala, aby bylo dovolání zamítnuto, případně odmítnuto.

III.

Přípustnost dovolání

13. Nejvyšší soud projednal dovolání podle o. s. ř. ve znění účinném od 30. 9. 2017 (viz čl. II bod 2 zákona č. 293/2013 Sb. a čl. II bod 2 zákona č. 296/2017 Sb.).

14. K obsahu dovolání ze dne 24. 12. 2017, které žalobce sepsal sám, aniž by byla splněna podmínka stanovená v § 241 o. s. ř., a v němž uvedl, v jakém rozsahu napadá rozhodnutí odvolacího soudu, nebo v němž vymezil důvody dovolání, Nejvyšší soud nepřihlížel (§ 241a odst. 5 o. s. ř.) a zabýval se jen dovoláním ze dne 19. 7. 2018, které bylo sepsáno žalobci ustanovenou zástupkyní.

15. Dovolání je objektivně nepřipustné ve vztahu k výroku o nákladech řízení (výrok II rozsudku odvolacího soudu), neboť podle § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. platí, že dovolání není přípustné proti rozhodnutím v části týkající se výroku o nákladech řízení.

16. Dovolání bylo podáno včas (§ 240 odst. 1 o. s. ř.) za splnění podmínky povinného zastoupení advokátem (§ 241 odst. 1 o. s. ř.), přičemž v rozsahu rozhodnutí o věci samé obsahuje i základní náležitosti podle § 241a odst. 2 a 3 o. s. ř. Nejvyšší soud tak dále posuzoval přípustnost dovolání.

17. Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští.

18. Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

19. V dovoláním otevřené otázce, zda bylo povinností soudů posoudit žalobcem uplatněný nárok na náhradu škody způsobené porušením práva Společenství bez ohledu na to, že rozhodnutí Ústavního soudu, z něhož měla škoda žalobci vzniknout, nebylo zrušeno, resp. že žaloba mohla být s úspěchem podána až poté, co by porušení žalobcových práv konstatoval ESLP, stejně jako v otázce, zda může obecný soud přezkoumávat konečné rozhodnutí Ústavního soudu, jímž mělo být porušeno právo Společenství, je podané dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř. přípustné. Napadené rozhodnutí odvolacího soudu zde závisí na vyřešení otázek hmotného práva, zda mohou obecné soudy přezkoumávat věcnou správnost vykonatelného rozhodnutí Ústavního soudu v případě, že je v řízení uplatněn nárok na náhradu škody (újmy), k níž mělo dojít porušením práva Společenství usnesením Ústavního soudu, ačkoliv takové rozhodnutí nebylo zrušeno a ani jinak nebylo ve vztahu k němu deklarováno porušení žalobcových práv. Tato otázka dosud nebyla v rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu řešena.

IV.

Důvodnost dovolání

20. Dovolání není důvodné.

21. Podle § 8 odst. 1 OdpŠk platí, že 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. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud

rozhodující o náhradě škody vázán.

22. Podle čl. 89 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), platí, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.

23. Podle čl. 267 SFEU platí, že SDEU má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie [alinea 1 písm. b)]. Vystane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce (alinea 2). Vystane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na SDEU (alinea 3).

24. Nejvyšší soud ve své rozhodovací praxi již dříve vyřešil otázku, jaké jsou obecně předpoklady vzniku odpovědnosti státu za újmu způsobenou porušením práva EU (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2012, sp. zn. [28 Cdo 2927/2010](#), jakož i na něj navazující rozsudek ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. [30 Cdo 1945/2016](#); rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na www.nsoud.cz).

25. V prvním z označených rozhodnutí s odkazem na judikaturu SDEU, jakož i judikaturu nejvyšších soudů členských států (dále srov. též tam citovaná rozhodnutí), Nejvyšší soud uvedl, že systém odpovědnosti za porušení unijního práva je systémem autonomním, postaveným na odlišných podmínkách, než jaké předpokládá zákon č. 82/1998 Sb. Členský stát tak nese odpovědnost za škodu způsobenou porušením evropského práva, byť tuto problematiku právní řád České republiky výslovně neupravuje. Jsou-li současně naplněny judikaturou SDEU dovozované podmínky (porušení unijního právního předpisu přiznávajícího práva jednotlivci, dostatečná závažnost tohoto porušení a příčinná souvislost mezi porušením právního předpisu a škodou), může jednotlivci vzniknout právo na náhradu škody.

26. Nejvyšší soud se ve svém rozsudku ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. [30 Cdo 2584/2016](#), podrobně zabýval odpovědností státu za porušení unijního práva rozhodnutím vnitrostátního soudu v poslední instanci se závěrem, že takové porušení je přičitatelné členskému státu (srov. rozsudek SDEU ze dne 30. 9. 2003 ve věci C-224/01 Köbler nebo ze dne 9. 9. 2015 ve věci C-160/14 João Filipe Ferreira da Silva e Brito a další v. Estado português). Podmínky pro náhradu škody stanovené vnitrostátními právními předpisy přitom nesmí být méně příznivé než podmínky platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti) a nesmí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody (zásada efektivity).

27. SDEU se v uvedených rozhodnutích, ve vztahu k rozhodnutí soudu rozhodujícího v posledním stupni, které nebylo zrušeno, rovněž vypořádal s možným poukazem na zásadu překážky věci rozsouzené a právní jistoty, když připomenul, že uznání zásady odpovědnosti státu v důsledku rozhodnutí soudu rozhodujícího v posledním stupni nemá samo o sobě za následek zpochybnění právní moci vyplývající z takového rozhodnutí. Řízení o odpovědnosti státu v důsledku rozhodnutí nemá stejný předmět a nemusí mít nutně stejné účastníky jako rozhodnutí, s nímž je spojená překážka věci pravomocně rozsouzené. V případě úspěchu v řízení o žalobě na náhradu škody vůči státu se žalobce domůže odsouzení státu k náhradě škody vůči němu, ale nutně nedosáhne zpochybnění právní moci soudního rozhodnutí, jímž byla způsobena tato škoda. Navíc, zásada odpovědnosti státu vyžaduje náhradu škody, nikoliv nové přezkoumání soudního rozhodnutí, jež způsobilo škodu. Právo Společenství, a zejména zásady formulované SDEU v oblasti odpovědnosti státu za újmu způsobenou jednotlivcům porušením práva EU vnitrostátním soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, brání aplikaci vnitrostátních právních předpisů, které vyžadují předchozí zrušení rozhodnutí, jež způsobilo újmu a které vydal tento soud, třebaže takovéto zrušení je prakticky vyloučeno.

28. Z toho důvodu je podle SDEU legislativně zakotvená nezbytnost zrušení předchozího rozhodnutí pro účely řízení o náhradě škody (srov. např. § 8 odst. 1 OdpŠk) „v rozporu s unijním právem“, jelikož takové pravidlo může nadměrně ztížit získání náhrady újmy způsobené dotčeným porušením unijního práva.

29. Nejvyšší soud odkazuje též na rozsudek SDEU ze dne 12. 11. 2009 ve věci C-154/08 Komise proti Španělsku, podle něhož „porušení práva EU ze strany členského státu může být v řízení podle článku 258 SFEU shledáno z důvodu činnosti či nečinnosti jakéhokoliv orgánu členského státu, tedy i instituce, která je ústavně nezávislá. Porušení práva EU tak může vyplynout i z jediného rozhodnutí nejvyššího soudu členského státu“.

30. Z uvedeného je zřejmé, že závěr odvolacího soudu (ale i soudu prvního stupně), podle něhož bylo podmínkou vzniku tvrzeného nároku žalobce na náhradu škody (újmy) tvrzeně způsobené porušením práva Společenství předchozí konstatace porušení práva ze strany Ústavního soudu jiným orgánem (podle odvolacího soudu ESLP), nemůže být závěrem správným. Navíc svědčí o určitém nepochopení funkce ESLP, který vůbec není orgánem Společenství a jeho činnost nemá svůj původ v právu Společenství. Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku je mezinárodní soudní orgán, který může přijímat stížnosti od osob namítajících porušení práv zaručených Evropskou úmluvou o lidských právech. Tato Úmluva je mezinárodní smlouvou, jíž se značný počet evropských států (a to i těch, které nejsou a nebyly členy Společenství) zavázal zachovávat určitá základní práva jednotlivce. Řečeno jinak, ESLP není vůbec soudem, který by ve své rozhodovací činnosti mohl aplikovat normy Společenství (byť samozřejmě není vyloučeno, že v případě porušení práva EU může v určitých případech současně dojít i k zásahu do práva garantovaných Úmluvou, které může být následně deklarováno ESLP).

31. Naproti tomu SDEU se sídlem v Lucemburku je orgánem Společenství, jenž svou pravomoc odvozuje ze SFEU a je (zjednodušeně řečeno) povolán k výkladu práva Společenství tak, aby bylo uplatňováno stejným způsobem ve všech členských státech, dále urovnává právní spory mezi jednotlivými státy a orgány EU. Jednotlivci se však mohou na SDEU přímo obracet jen tehdy, pokud namítají, že některý z orgánů Společenství (a nikoliv orgány některého z členských států) porušil jejich práva. V ostatních případech je rozhodování o nároku jednotlivců na náhradu škody porušením práva Společenství v pravomoci soudů jednotlivých členských států.

32. Nesprávný závěr odvolacího soudu o nezbytnosti podat v případě namítaného porušení práva Společenství proti rozhodnutí Ústavního soudu stížnost k ESLP, byl však zjevně závěrem toliko podpůrným, uvedeným jako tzv. *obiter dictum*. Za nosnou argumentaci je třeba naopak považovat úvahu odvolacího soudu, podle níž obecným soudům v zásadě nepřísluší přezkoumávat vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu. I tu ovšem žalobce v dovolání účinně zpochybňuje (srov. § 41 odst. 2 o. s. ř.), když výslovně namítá, že rozhodnutí o jím uplatněném nároku na náhradu škody (újmy) nebylo podmíněno zrušením rozhodnutí Ústavního soudu nebo deklarováním zásahu do práv žalobce ze strany jiného orgánu (např. ESLP). Současně žalobce napadenému rozsudku ve svém dovolání vytýkal, že jím byla nesprávně posuzována Nejvyšším soudem dosud neřešená otázka, zda lze závěry náleзовé judikatury Ústavního soudu o nepřipustnosti přezkoumávání jím vydaných rozhodnutí ze strany obecných soudů vztáhnout i na věci, v nichž nemělo být Ústavním soudem správně aplikováno právo Společenství, a v důsledku takového pochybení měla vzniknout škoda (újma).

33. Řešení otázky, zda uvedené kategorické závěry SDEU (o tom, že je možno přiznat náhradu škody nebo újmy způsobené porušením práva Společenství nezrušeným rozhodnutím soudu členského státu) je možno v podmínkách České republiky bez dalšího vztáhnout i na vykonatelné a nezrušené rozhodnutí Ústavního soudu, je ovšem spjato s potřebou posouzení, zda Ústavní soud byl povinen předložit předběžnou otázku SDEU a zda jejím nepoložením mohl k újmě žalobce porušit právo Společenství jeho tvrzeně nesprávnou aplikací.

34. Nejvyšší soud ve zmiňovaném rozsudku ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. [30 Cdo 2584/2016](#), dovodil, že Česká republika odpovídá za stanovených podmínek za porušení unijního práva rozhodnutím vnitrostátního soudu v poslední instanci, jímž je Nejvyšší soud (uvedený závěr dopadá i na Nejvyšší správní soud, srov. např. jeho rozsudek ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. [3 As 2/2006](#)). Soudem „poslední instance“ pak může být v určitých případech i soud odvolací, není-li proti jeho rozhodnutí dovolání objektivně přípustné, popř. i soud prvního stupně, je-li (v tzv. bagatelních věcech) vyloučeno podat proti němu odvolání.

35. Jak již bylo vyloženo, vyvstane-li otázka týkající se platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Evropské unie před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce [čl. 267 alinea 1 písm. b) a alinea 2]. Naproti tomu vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva (tzv. „soud poslední instance“), je tento soud povinen obrátit se na SDEU (alinea 3).

36. Soud, jehož rozhodnutí může založit odpovědnost státu za porušení práva Společenství, je pouze soud rozhodující v posledním stupni, což je dáno jednak tím, že pouze takový soud má povinnost položit předběžnou otázku k výkladu práva Společenství SDEU, a jednak tím, že primárně se má účastník domáhat ochrany svých dotčených práv v řízení, v němž je o jeho dotčených právech rozhodováno, a to případně i s využitím řádných a mimořádných opravných prostředků, jsou-li přípustné.

37. Pojem „soud“ je s respektem k jednotlivým jazykovým mutacím SFEU potřeba vykládat autonomně, přičemž SDEU preferuje tzv. funkční přístup (srov. rozsudek SDEU ze dne 30. 6. 1966 ve věci C-61/65 Vaassen-Göbbels) a přiznává oprávnění k předložení předběžné otázky každému vnitrostátnímu soudu, který splňuje základní kritéria, a to, že je 1. vytvořen na základě práva (established by law), 2. jde o stálý orgán (permanent), 3. jeho pravomoc je z hlediska stran sporu obligatorní (obligatory jurisdiction), 4. rozhoduje spory mezi jednotlivci (inter partes) a 5. při svém rozhodování aplikuje zákony (application of law) [srov. kupř. Stehlík, V.: Teoretické aspekty pojmu „soud“ v řízení o předběžné otázce podle čl. 234 SES na pozadí judikatury ESD, In: Právník, 2005, č. 7, s. 704 a násl.].

38. Ústavní soud, který splňuje všechna výše uvedená kritéria, a je tak na základě vlastní úvahy oprávněn předložit SDEU předběžnou otázku, vyvstane-li v řízení před ním otázka platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství, však podle přesvědčení Nejvyššího soudu není soudem, který by měl povinnost v řízení o individuálních ústavních stížnostech, v nichž navíc rozhoduje až poté, co se již věci předtím zabývaly obecné soudy, předběžnou otázku SDEU předložit. Nelze pominout, že Ústavní soud není z hlediska právního řádu České republiky součástí soustavy soudů pro věci civilní, trestní a správní, tj. soustavy obecných soudů (čl. 91 Ústavy), a má naopak zvláštní, autonomní a do jisté míry i nadřazené postavení, když je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Není ani povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí obecných soudů. Právě odtud pramení zcela specifická povaha řízení před Ústavním soudem. Jeho vztah k obecným soudům se výslovně odvíjí od vnitrostátní právní úpravy a také v ní je třeba hledat odpověď na otázku, zda je možno Ústavní soud považovat za soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva.

39. Ústavní soud ve své vlastní judikatuře (srov. zejm. náleží pléna Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. [Pl. ÚS 50/04](#), publikován pod č. 154/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) opakovaně připomněl, že není součástí systému obecného soudnictví, neboť kritériem jím prováděného přezkumu je ústavnost, tzn. zkoumání souladu s normativními a hodnotovými kategoriemi Ústavy. V nálezu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. [II. ÚS 1009/08](#), Ústavní soud dále doplnil, že

ústavní stížnost představuje specifický procesní prostředek, jehož účelem je zabezpečit respekt, popř. poskytovat ochranu ústavním pořádkem zaručeným základním právům a svobodám. Nejde v jejím případě o žádný řádný nebo mimořádný prostředek vztahující se k předmětu řízení vymezenému před obecnými soudy. Odlišení funkcí obecných a správních soudů ze strany jedné a soudu Ústavního ze strany druhé je plně v kompetenci národních zákonodárců. Podle ustanovení smluv o ES a EU vztahujících se k rozdělení kompetencí, jakož dle judikatury SDEU, je zásadně věcí členských států vytvářet úpravu procesních pravidel (potud Ústavní soud odkázal i na rozsudek ESD ze dne 13. 3. 2007, C-432/05, Unibet, body 39-42).

40. Referenčním rámcem přezkumu Ústavního soudu zůstávají i po 1. 5. 2004 (tedy po přistoupení České republiky do Evropské unie) normy ústavního pořádku České republiky. Právo Evropské unie není součástí ústavního pořádku, a proto není Ústavní soud příslušný k tomu, aby toto právo vykládal. Je naopak zásadně věcí obecných soudů zkoumat uplatnění unijního práva a v určitých případech spadajících pod rozsah čl. 267 SFEU, případně předložit SDEU otázku výkladu nebo platnosti práva Evropské unie (srov. bod 20 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. [II. ÚS 1009/08](#); tentýž závěr Ústavní soud znovu zopakoval např. v nálezu ze dne 29. 11. 2011, sp. zn. [II. ÚS 1658/11](#)).

41. Nález Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. [II. ÚS 3432/17](#), dále vysvětluje, že ústavní soudy (členských států společenství), které se nacházejí mimo rámec obecného soudnictví, hrají zvláštní roli při kontrole dodržování práva Společenství. Jejich přístup je různorodý: některé vnímají přezkum pokládáním předběžných otázek obecnými soudy široce... ..tedy jinak řečeno, chrání i jednotnost výkladu práva EU. Jiné ústavní soudy volí užší pojetí a přistupují k problematice primárně optikou porušení ústavně zaručených základních práv (srov. diskuzi a příklady v Lacchi, C. Review by Constitutional Courts of the Obligation of National Courts of Last Instance to Refer a Preliminary Question to the Court of Justice of the EU. German Law Journal, 2016, č. 6, s. 1663-1700). Ústavní soud České republiky se řadí ke druhé skupině. Zastává názor, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti, nikoliv dohled nad dodržováním unijním právem vymezených podmínek pokládání předběžných otázek obecnými soudy. Cílem Ústavního soudu není ani ve sporných případech hledat správné uplatnění unijního práva, či dokonce autoritativně obsah práva EU vykládat, a zasahovat tak do pravomoci Soudního dvora, jelikož posuzuje výhradně to, zda aplikace práva EU obecnými soudy nebyla svévolná nebo neudržitelná. Na problematiku svévolného nepoložení předběžné otázky ze strany obecných soudů Ústavní soud nazírá toliko optikou možného porušení ústavně zaručených základních práv (srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. [II. ÚS 1009/08](#) a další), ani v takovém případě však Ústavní soud vlastní výklad práva Společenství neprovádí.

42. S uvedeným posouzením ze strany Ústavního soudu se Nejvyšší soud zcela ztotožňuje, když ani žalobce nestaví vůči němu kvalifikovanou argumentaci, jež by měla potenciál zpochybnit správnost dlouhodobě ustáleného postupu nezanedbatelné části ústavních soudů členských států, který je ve výsledku rovněž aprobován SDEU.

43. Zbývá dodat, že není-li v odborné literatuře ani judikatuře pochybností o tom, že ve vztahu k rozhodnutím soudů České republiky, proti nimž je přípustné dovolání (kasační stížnost), je soudem, „jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky“, buď Nejvyšší soud nebo, v případě správního soudnictví, Nejvyšší správní soud, pak i s ohledem na jednoznačné znění čl. 267 alinea 3 SFEU je vyloučeno, aby tímto soudem byl současně i Ústavní soud. Právo Společenství zřetelně vychází z předpokladu, že v tom kterém konkrétním řízení bude povinnost k předložení předběžné otázky zatěžovat způsobem vymezeným vnitrostátní právní úpravou vždy jen jediný soudní orgán.

44. Lze tedy učinit závěr, podle něhož Ústavní soud neměl v posuzovaném řízení povinnost předložit SDEU předběžnou otázku, a proto není důvodů k revizi nálezové judikatury Ústavního soudu o nepřípustnosti přezkoumávání jím vydaných rozhodnutí ze strany obecných soudů, a to ani ve

věcech, v nichž bylo či mělo být aplikováno právo Společenství. Uvedené právní posouzení na vnitrostátní úrovni ve výsledku nezbavuje poškozené práva na náhradu škody (újmy) způsobené porušením práva Společenství, své nároky však nemohou odvozovat od rozhodnutí Ústavního soudu o podané ústavní stížnosti.

45. Nejvyšší soud, vědom si své povinnosti podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie obrátit se na SDEU v případě, že v řízení před ním vyvstane otázka výkladu aktů přijatých orgány Společenství, zkoumal, zda taková povinnost vznikla i v projednávané věci. S ohledem na skutečnost, že závěr o tom, že Ústavní soud České republiky není soudem, na který by dopadla povinnost dle čl. 267 alinea 3 SFEU, lze dovodit na základě shora citované judikatury (viz již zmiňovaný rozsudek SDEU ze dne 13. 3. 2007, C-432/05, Unibet, body 39-42), že zkoumaná materie představuje tzv. *acte éclairé* a Nejvyššímu soudu tím pádem nevznikla povinnost k předložení předběžné otázky ve smyslu rozsudku SDEU ze dne 6. 10. 1982, ve věci C-283/81, Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanita.

46. Přestože odvolací soud neposoudil zcela přiléhavě otázku, zda uplatnění nároku na náhradu škody tvrzeně způsobené rozhodnutím Ústavního soudu je podmíněno předchozím rozhodnutím ESLP, je ve výsledku správný jeho závěr, podle něhož rozhodnutí Ústavního soudu nelze přezkoumávat z hlediska tvrzeného porušení práva Evropských společenství, jestliže soud ochrany ústavnosti nemá v řízení o ústavních stížnostech povinnost předběžnou otázku SDEU položit. Již proto nemohlo žalobci v posuzovaném řízení rozhodnutí a postup Ústavního soudu způsobit škodu či jinou újmu.

47. Podle § 242 odst. 3 o. s. ř. je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédně též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, odst. 2 písm. a), b) a odst. 3 o. s. ř., jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Dovolací soud v posuzovaném řízení takové vady řízení neshledal.

48. Jelikož je rozhodnutí odvolacího soudu v rozsahu výroku o věci samé správné, a dovolání žalobce není důvodné, postupoval dovolací soud podle § 243d písm. a) o. s. ř. a dovolání zamítl. V rozsahu, v němž dovolání žalobce směřovalo proti výroku I rozsudku odvolacího soudu v té jeho části, jíž byl potvrzen nákladový výrok rozsudku soudu I. stupně (výrok II rozsudku soudu prvního stupně), a dále v rozsahu, v němž dovolání směřovalo proti nákladovému výroku rozsudku odvolacího soudu (výrok II), jej naproti tomu odmítl, protože proti těmto výrokům není dovolání ve smyslu § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. objektivně přípustné.