

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

VERICI TRSTENJAK

přednesené dne 28. března 2007¹

Obsah

I – Úvod	I - 5478
II – Právní rámec	I - 5478
III – Skutkový stav a řízení	I - 5480
A – Skutkový základ sporu	I - 5480
B – Řízení před Soudem a napadené usnesení	I - 5482
C – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastnic	I - 5483
D – Důvody, na kterých se zakládá kasační opravný prostředek a argumenty stran	I - 5484
IV – Právní analýza	I - 5487
A – Přezkum důvodů kasačního opravného prostředku	I - 5487
1. První důvod: možnost obdržet náhradu nákladů na advokáta prostřednictvím žaloby na náhradu škody	I - 5487
a) Pravidla v oblasti nákladů řízení v právu Společenství	I - 5487
i) Pravidla týkající se nákladů řízení v řízeních před soudy Společenství	I - 5487
ii) Neexistence právní úpravy o nákladech řízení v řízení před Evropským veřejným ochráncem práv	I - 5489
– Rozdíly ve srovnání se soudy Společenství	I - 5490
– Neexistence nutnosti využívat rad advokáta	I - 5492
b) Mimosmluvní odpovědnost Společenství	I - 5494

1 – Původní jazyk: němčina.

2. Druhý důvod: popření judikatury soudů Společenství	I - 5498
a) Rozsudek Herpels v. Komise	I - 5498
b) Rozsudek AFCon Management Consultants a další v. Komise	I - 5499
3. Třetí důvod: příčinná souvislost	I - 5500
B – Závěry mojí analýzy	I - 5504
V – K nákladům řízení	I - 5504
VI – Závěry	I - 5504

I – Úvod

1. Projednávaná věc vychází z kasačního opravného prostředku proti usnesení Soudu prvního stupně Evropských společenství (dále jen „Soud“) vydanému dne 11. července 2005², kterým posledně uvedený zamítl jako zjevně neopodstatněnou žalobu na náhradu škody založenou na mimosmluvní odpovědnosti podanou, podle čl. 288 druhého pododstavce ES, neprivilegovaným žalobcem proti Společenství.

2. Účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek a žalobkyně v prvním stupni (dále jen „navrhovatelka“) je nevládní

organizací (NO) podle německého práva, která podporuje uprchlíky a oběti válek a katastrof. Ve své žalobě v prvním stupni se domáhala náhrady nákladů na advokáta, které jí vznikly v rámci tří řízení vedených proti Komisi před Evropským veřejným ochráncem práv. Domnívá se, že náklady, které vynaložila, dosahují 54 037 eur. Nyní předkládá věc Soudnímu dvoru Evropských společenství, aby z právního hlediska přezkoumal rozhodnutí vydané v 1. stupni.

II – Právní rámec

3. Článek 288 druhý pododstavec ES stanoví:

„V případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Společenství v souladu s obecnými

2 – *Internationaler Hilfsfonds v. Komise* (T-294/04, Sb. rozh. s. II-2719, dále jen „napadené usnesení“).

zásadami společnými právními řádům členských států škody způsobené jeho orgány nebo jeho zaměstnanci při výkonu jejich funkce.“

práv zjistí nesprávný úřední postup, postoupí věc dotyčnému orgánu, který má lhůtu tři měsíců na to, aby mu sdělil své stanovisko. Poté předá Evropskému parlamentu a dotyčnému orgánu zprávu. Osobu podávající stížnost informuje o výsledku tohoto šetření.

4. Podle článku 21 druhého pododstavce ES se každý občan Unie může obracet na Evropského veřejného ochránce práv ustanoveného v souladu s článkem 195 ES.

Veřejný ochránce práv podává každoročně zprávu o výsledku svých šetření Evropskému parlamentu.“

5. Článek 195 odst. 1 ES stanoví:

„Evropský parlament jmenuje veřejného ochránce práv oprávněného přijímat stížnosti od kteréhokoli občana Unie nebo od kterékoli fyzické osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v členském státě, které se týkají případů nesprávného úředního postupu orgánů a institucí Společenství, s výjimkou Soudního dvora a Soudu prvního stupně při výkonu jejich soudních pravomocí.

6. Dne 9. března 1994 přijal Evropský parlament na základě čl. 138e odst. 4 ES rozhodnutí 94/262/ESUO, ES, Euratom o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv³.

V souladu se svými povinnostmi provádí veřejný ochránce práv šetření, která považuje za opodstatněná, a to z vlastního podnětu nebo na základě stížností předložených mu přímo nebo prostřednictvím člena Evropského parlamentu, pokud tvrzené skutečnosti nejsou nebo nebyly předmětem soudního řízení. Jestliže veřejný ochránce

7. V souladu s čl. 2 odst. 6 rozhodnutí 94/262 není stížnostmi podanými veřejnému ochránci práv dotčen běh lhůt k podání opravných prostředků v soudních nebo správních řízeních. Mimoto podle čl. 2 odst. 7 uvedeného rozhodnutí, musí-li veřejný ochránce práv z důvodů probíhajícího či ukončeného soudního řízení v téže věci

3 — Úř. věst. L 113, s. 15; Zvl. vyd. 01/01, s. 283.

prohlásit nějakou stížnost za nepřipustnou nebo ukončit její zkoumání, výsledky šetření, které případně již provedl, se odkládají.

drobné vysvětlení způsobů financování⁴. Navrhovatelka o tom byla informována dopisem ze dne 12. října 1993. Dopisem ze dne 29. července 1996 Komise vysvětlila hlavní důvody, které ji vedly k závěru, že navrhovatelka nemůže být považována za způsobilou NO.

III – Skutkový stav a řízení

A – Skutkový základ sporu

8. Tento spor vychází z řady žádostí o spolufinancování podpůrných akcí, které navrhovatelka předložila Komisi. V letech 1993 až 1997 předložila Komisi šest žádostí o spolufinancování akcí.

9. Při přezkumu prvních žádostí útvary Komise došly k závěru, že navrhovatelka, jelikož nesplňuje obecné podmínky pro spolufinancování akcí, nemůže být příjemcem podpor udělovaných NO. Obecné podmínky Komise pro spolufinancování akcí evropských NO v rozvojových zemích určují kritéria způsobilosti NO a akcí pro spolufinancování, stanoví konkrétní pokyny týkající se předkládání žádostí a obsahují po-

10. Dne 5. prosince 1996 předložila navrhovatelka Komisi nový projekt. Upravená verze tohoto projektu byla Komisi předložena s novou žádostí v září 1997. Komise nerozhodla o těchto nových žádostech o spolufinancování, majíc za to, že rozhodnutí ze dne 12. října 1993 o nezpůsobilosti navrhovatelky zůstává platné.

11. Navrhovatelka nato podala tři stížnosti k Evropskému veřejnému ochránci práv, jednu v roce 1998 a ostatní dvě v roce 2000. Tyto stížnosti se v zásadě týkaly dvou aspektů, totiž otázky přístupu navrhovatelky ke spisu a otázky, zda Komise řádně přezkoumala žádosti navrhovatelky.

12. Co se týče přístupu ke spisu, došel veřejný ochránce práv ve svém rozhodnutí ze dne 30. listopadu 2001 k závěru, že seznam dokumentů předložených Komisí

⁴ – Nová verze obecných podmínek byla přijata v roce 2000. Obecné podmínky se nezveřejňují v Úředním věstníku, ale jsou dostupné u Komise.

navrhovatelce k nahlédnutí nebyl úplný, že Komise bezdůvodně zadržela určité dokumenty, a že tudíž toto jednání Komise může představovat případ nesprávného úředního postupu. Navrhl Komisi, aby umožnila přiměřený přístup ke spisu. K nahlédnutí do spisu došlo v prostorách Komise dne 26. října 2001. Veřejný ochránce práv krom toho zjistil případ nesprávného úředního postupu ve skutečnosti, že navrhovatelka neměla možnost být formálně vyslechnuta ohledně informací obdržných Komisí od třetích osob, informací, které byly použity za účelem přijetí rozhodnutí proti ní.

13. Co se týče otázky, zda žádosti navrhovatelky byly řádně přezkoumány, došel veřejný ochránce práv jiným rozhodnutím, vydaným rovněž dne 30. listopadu 2001, k závěru ohledně zohlednění určitých informací od třetích osob Komisí, že takový přezkum nebyl proveden. Mimoto ve svém rozhodnutí ze dne 11. července 2000 veřejný ochránce práv shledal, že Komise nechala uběhnout příliš dlouhou lhůtu předtím, než zaslala písemně důvody, které ji vedly v roce 1993 k rozhodnutí o nezpůsobilosti navrhovatelky. Konečně co se týče skutečnosti, že Komise nevydala formální rozhodnutí o žádostech podaných navrhovatelkou v prosinci 1996 a v září 1997, veřejný ochránce práv ve svém rozhodnutí ze dne 19. července 2001 doporučil Komisi, aby o těchto žádostech rozhodla do 31. října 2001.

14. Aby vyhověla doporučení veřejného ochránce práv, zaslala Komise navrhovatelce dopis s datem 16. října 2001 zamítající tyto dva projekty podané v prosinci 1996 a v září 1997 z důvodu nezpůsobilosti navrhovatelky pro spolufinancování.

15. Dne 15. prosince 2001 podala navrhovatelka žalobu k Soudu proti tomuto dopisu. Rozsudkem ze dne 18. září 2003, vydaném ve věci T-321/01⁵, zrušil Soud rozhodnutí Komise ze dne 16. října 2001, kterým byly zamítnuty žádosti navrhovatelky o spolufinancování z prosince 1996 a září 1997, a uložil žalované náhradu nákladů řízení.

16. Ve své žalobě ve věci T-321/01 navrhovatelka také požadovala po žalované náhradu nákladů vzniklých v průběhu řízení před veřejným ochránce práv. Ve svém rozsudku Soud rozhodl, že náklady vynaložené v řízeních před veřejným ochránce práv nemohou být považovány za nutné výdaje ve smyslu čl. 91 písm. b) jednacího řádu Soudu, a tudíž nejsou nahraditelné.

5 — Rozsudek Internationaler Hilfsfonds v. Komise, Recueil, s. II-3225.

B – Řízení před Soudem a napadené usnesení

17. Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 23. července 2004 podala navrhovatelka novou žalobu, tentokrát založenou na článku 288 druhém pododstavci ES, směřující k tomu, aby bylo Společenství uloženo uhradit jí částku 54 037 eur jako majetkovou újmu.

18. Svým rozhodnutím ze dne 11. července 2005, které vydal usnesením, Soud zamítl žalobu jako zjevně neopodstatněnou, vzhledem k neexistenci mimosmluvní odpovědnosti Společenství.

19. Soud založil své rozhodnutí na řadě argumentů, které mohou být v podstatě shrnuty do jediného důvodu: neexistence příčinné souvislosti mezi jednáním orgánu Společenství a uplatňovanou škodou, jelikož zastupování advokátem v rámci řízení před Evropským veřejným ochráncem práv není nezbytné.

20. Soud zamítl žalobu jako zjevně neopodstatněnou, protože podle něj nemohou být náklady spojené s řízeními před veřejným ochráncem práv považovány za nutné náklady ve smyslu čl. 91 písm. b) jednacího

řádu Soudu, a tudíž nejsou nahraditelné. Podle Soudu z tohoto ustanovení vyplývá, že nahraditelné náklady jsou omezeny jednak na ty, které jsou vynaloženy pro účely řízení před Soudem, a jednak na ty, které byly nutné za tímto účelem.

21. Co se týče řízení před veřejným ochráncem práv, Soud vyložil, že na rozdíl od řízení zahájených u soudů Společenství je toto řízení koncipováno tak, aby zastoupení advokátem nebylo nutné. Postačuje tedy podle něj uvést ve stížnosti skutkové okolnosti, ale není nutné právně argumentovat. Za těchto okolností svobodná volba občana nechat se v rámci řízení před veřejným ochráncem práv zastoupit advokátem podle Soudu znamená, že je povinen nést osobně příslušné náklady. Právě z důvodu neexistence takové svobodné volby v řízeních před soudy Společenství, kde je přítomnost advokáta povinná, soudní řízení obsahuje rozhodnutí o nákladech řízení včetně nákladů na advokáta.

22. Mimoto Soud připomněl, že Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 9. března 1978, vydaném ve věci 54/77⁶ rozhodl, že náklady na konzultaci advokáta ve stadiu správních stížností v rámci postupu před zahájením soudního řízení, upraveného článkem 90 služebního řádu úředníků Evrop-

6 — Rozsudek *Herpels v. Komise*, Recueil, s. 585, body 45 až 50.

ských společenství, musí být odlišeny od nákladů na advokáta vynaložených při spor-
ném řízení. I když v takovém případě
nemůže být zúčastněným stranám zakázáno,
aby využily již v tomto stádiu rady advokáta,
je to jejich vlastní volba, která nemůže být
v žádném případě přičítána žalovanému
orgánu. Soudní dvůr proto usoudil, že
jakákoli příčinná souvislost mezi údajnou
škodou, tedy náklady na advokáta vynalože-
nými během postupu před zahájením soud-
ního řízení, a žalobou proti Společenství
nemá právní opodstatněnost, a že tudíž
žaloba na náhradu škody v takovém případě
nemusí být pouze zamítnuta, ale může být
považována z právního hlediska za zcela
neodůvodněnou, a tedy zlovolnou, což je
třeba případně zohlednit při rozhodování
o náhradě nákladů řízení.

23. Na základě těchto úvah došel Soud
k závěru, že náklady na advokáta vynaložené
v řízení před veřejným ochráncem práv
nejsou nahraditelné z titulu náhrady škody
v rámci žaloby na náhradu škody.

24. Ohledně dalších podmínek pro uplat-
nění práva na náhradu škody založeného na
mimosmluvní odpovědnosti vůči Společen-
ství, Soud nakonec uvedl, že žalobkyni se
nepodařilo prokázat existenci přímé příčinné
souvislosti mezi protiprávnostmi, které žalo-
vané vytýká, a škodou, jejíž náhrady se
domáhá. Připomněl znovu, že řízení zahájené

před veřejným ochráncem práv nevyžaduje
zastoupení advokátem. Za těchto okolností
nemůže být svobodná volba občana obrátit
se na veřejného ochránce práv a nechat se
před ním zastupovat advokátem považována
za nutný a přímý důsledek případů nespráv-
ného úředního postupu případně přičitatel-
ných orgánům Společenství.

C – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastnic

25. Projednávaný kasační opravný prostře-
dek byl podán Internationaler Hilfsfonds eV
dne 2. září 2005 a byl zapsán do rejstříku
kanceláře Soudního dvora dne 6. září 2005.

26. Navrhovatelka navrhuje, aby Soudní
dvůr

— zrušil usnesení Soudu ze dne 11. čer-
vence 2005 a vrátil věc Soudu nebo
uložil odpůrkyni uhradit navrhovatelce
54 037 eur;

a

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

27. Spisem ze dne 9. listopadu 2005, zapsaným do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 10. listopadu 2005, podala Komise kasační odpověď, ve které navrhuje, aby Soudní dvůr

30. V rámci svého prvního důvodu navrhovatelka namítá proti tvrzení Soudu, podle kterého náklady vynaložené v řízeních před veřejným ochráncem práv nejsou nahraditelné na základě čl. 91 písm. b) jednacího řádu Soudu, že je to nerozhodné pro otázku, zda tyto náklady mohou být uplatňovány jako škoda v rámci žaloby na náhradu škody podle čl. 288 druhého pododstavce ES.

— kasační opravný prostředek zamítl

a

— uložil navrhovatelce náhradu nákladů řízení.

31. Mimo jiné zpochybňuje tvrzení Soudu, podle kterého je řízení před veřejným ochráncem práv, na rozdíl od řízení před soudy Společenství, koncipováno tak, aby zastoupení advokátem nebylo nutné. Podle ní, ani statut ani prováděcí ustanovení k tomuto statutu nedovolují dojít k takovému závěru.

28. Po písemné části řízení byla při jednání, které se konalo dne 16. listopadu 2006, vyslechnuta ústní vyjádření účastníků řízení.

D – Důvody, na kterých se zakládá kasační opravný prostředek a argumenty stran

29. I nternationaler Hilfsfonds eV zakládá svůj kasační opravný prostředek na třech důvodech namířených proti třem hlavním argumentům uplatňovaným Soudem v usnesení vydaném v prvním stupni.

32. Ve své kasační odpovědi Komise připouští, že právo na náhradu nákladů řízení a právo na náhradu škody podléhají různým podmínkám a jsou nezávislé jedno na druhém. To nicméně nevylučuje, aby se tato práva nemohla srovnávat v rozsahu, v němž podléhají některým podobným podmínkám. Otázka „nutnosti“ nákladů na advokáta se podle Komise klade jak v rámci práva na náhradu nákladů řízení, tak v rámci případného práva na náhradu škody, pokud toto kritérium je významné pro stanovení exi-

stence příčinné souvislosti nebo pro účely posouzení povinnosti omezit utrpenou škodu.

33. Komise má za to, že si vzájemně odporuje popírat nutný charakter vynaložených nákladů v rámci přezkumu nákladů řízení a současně mít v rámci přezkumu práva na náhradu škody za to, že navrhovatelka mohla považovat za nezbytné vynaložit takové náklady.

34. Srovnání podle ní ukazuje, že zákon tam, kde uznává a předvídá nutnost zastoupení advokátem, dbá také o to, aby z toho vyplývající náklady byly uhrazeny. V případě řízení před veřejným ochráncem práv zákon právě takovou nutnost popírá.

35. V rámci svého druhého důvodu navrhovatelka uplatňuje chybný výklad, ba dokonce popření judikatury soudů Společenství Soudem.

36. Popírá především relevanci rozhodnutí vydaného Soudním dvorem ve věci *Herpels v. Komise*⁷ s ohledem na práva, která

uplatňuje ve své žalobě, vysvětlujíc, že dotčený rozsudek může být vykládán pouze z hlediska služebního vztahu mezi Společenstvím a jeho zaměstnanci, takže z něho nemůže být učiněn žádný závěr, pokud jde o projednávaný případ.

37. Soud mimoto nezohlednil rozsudek Soudu ze dne 17. března 2005, *AFCon Management Consultants a další v. Komise*⁸, ve kterém byla Komisi uložena náhrada škody kvůli nesrovnalostem v nabídkovém řízení. Uplatňovaná škoda v této věci zahrnovala, mimo jiné, náklady na advokáta, které žalobce vynaložil v rámci řízení o stížnosti před veřejným ochráncem práv. Navrhovatelka se domáhá, aby Soudní dvůr určil, že je nesprávné, že Soud nevezal v úvahu tuto judikaturu a nedal ji do souvislosti s její vlastní situací.

38. Komise se naopak domnívá, že rozhodnutí vydané ve věci *Herpels* je zcela použitelné na projednávaný případ. Skutečnost, že se věc *Herpels* týkala právního problému veřejné služby, je podle ní bezvýznamná stejně jako skutečnost, že mezi Komisí a jejími zaměstnanci existuje smluvní vztah. Pro Komisi je naopak významné, že v obou věcech bylo uplatněno právo na náhradu škody pro stejný druh nákladů, tedy nákladů na advokáta v řízení o mimosoudní stížnosti.

7 — Výše uvedená v poznámce pod čarou 6.

8 — Věc T-160/03, Sb. rozh. s. II-981.

Je podle ní rovněž významné, že přezkumné řízení zahájené v obou věcech je mimo-soudní řízení, pro které není zastoupení advokátem povinné, a navrhovatel se tedy svobodně rozhodl, opíraje se o své vlastní uvážení, o nutnosti nechat se zastoupit advokátem.

39. Komise mimoto zdůrazňuje, že skutečnost, že nebylo vzato v úvahu dřívější rozhodnutí vydané ve stejném stupni, nepředstavuje sama o sobě nesprávné právní posouzení, protože soudní systém Společenství není založen na precedenční zásadě, jejíž dodržování by představovalo právní povinnost.

40. Na třetím místě navrhovatelka uplatňuje, že Soud nesprávně neuznal příčinnou souvislost mezi protiprávním jednáním Komise a její škodou. Podle názoru navrhovatelky je příčinná souvislost mezi protiprávním aktem a škodou založena vždy, pokud je obecně připouštěno, že daný akt je obvykle takové povahy, že může způsobit takovou škodu, jaká vznikla. To podle ní vyplývá z teorie adekvátní příčinné souvislosti (Adäquanztheorie), uznávané jak německým právem, tak soudy Společenství.

41. Nakonec navrhovatelka vysvětluje, že zásada „rovnosti zbraní“ ukládá v tomto konkrétním případě zastoupení advokátem, aby hájil její zájmy, jelikož Komise vždy využila ve výše uvedených případech stížnosti před veřejným ochráncem práv svoji právní službu.

42. Komise připomíná, že podle judikatury musí škoda vyplynout přímo z vytýkaného jednání. Toto kritérium zahrnuje požadavek adekvátní příčiny uplatněný navrhovatelkou. Z toho vyplývá, že příčinná souvislost není přímá, pokud vznik škody nebyl nevyhnutelný, ale spočívá ve svobodném rozhodnutí toho, kdo ji utrpěl. V řízení o stížnosti koncipovaném tak, že stěžovatel nemusí předkládat právní argumenty a kde veřejný ochránce práv případně sám provádí šetření týkající se nedořešených skutkových a právních otázek, je rozhodnutí o zastoupení advokátem svobodným rozhodnutím.

43. S přihlédnutím k formě řízení o stížnosti před veřejným ochráncem práv postrádá relevanci i argument týkající se „rovnosti zbraní“, jelikož právě veřejný ochránce práv se nachází sám na straně dotyčné strany.

IV – Právní analýza

44. Podle článku 225 ES je kasační opravný prostředek k Soudnímu dvoru omezen na právní otázky. Jelikož navrhovatelka v podstatě usnesení vydanému v prvním stupni vytýká, že porušilo právo Společenství, její kasační opravný prostředek vyhovuje této podmínce přípustnosti.

45. Navrhovatelka zakládá svůj kasační opravný prostředek na třech různých důvodech, jejichž opodstatněnost bude třeba níže přezkoumat v pořadí, ve kterém byly vloženy.

A

– *Přezkum důvodů kasačního opravného prostředku*

1. První důvod: možnost obdržet náhradu nákladů na advokáta prostřednictvím žaloby na náhradu škody

46. Navrhovatelka popírá nejprve argument uvedený Soudem, podle kterého by uznání takových nákladů z titulu náhrady škody bylo v rozporu s judikaturou Soudů týkající se jejich nenahraditelné povahy. Navrhovatelka

tvrdí, že svým srovnáním práva na náhradu škody s otázkou náhrady nákladů řízení se Soud dopustil nesprávného posouzení.

47. Toto stanovisko nemohu sdílet. Soudím spíše, že Soud se v tomto ohledu věnoval významnému aspektu, který nemůže být v této věci opominut. Konkrétně se jedná o konkurenci mezi právem na náhradu nákladů řízení a hmotným právem na náhradu škody, jako i o otázku, zda posléze uvedené právo může jít nad rámec toho, co procesní pravidla mohou žalobci přiznat. Za účelem vysvětlení svého právního názoru si přeji nejprve vyložit několik úvodních úvah s ohledem na vztah mezi náhradou nákladů řízení a náhradou škody v právu Společenství.

a) Pravidla v oblasti nákladů řízení v právu Společenství

i) Pravidla týkající se nákladů řízení v řízeních před soudy Společenství

48. Pravidla v oblasti nákladů řízení v řízeních před soudy Společenství spočívají na zásadě odpovědnosti účastníka řízení,

který neměl úspěch ve věci, podle které musí tento účastník řízení nést náklady řízení a zejména nahradit protistraně nezbytné náklady, které musela vynaložit. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora a podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu Soudu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

49. Toto právo na náhradu nákladů, které jednací řád přiznává účastníku řízení, který je úspěšný v řízení, podléhá nicméně *de iure* mezím, pokud jde o jeho rozsah, přičemž tyto meze mají svůj původ v posouzení zákonodárce.

50. Tak např. čl. 73 písm. b) jednacího řádu Soudního dvora upřesňuje článek 69 ve smyslu, že nutné výdaje vynaložené účastníky řízení v souvislosti s řízením před Soudním dvorem, zejména výdaje na cestu a pobyt a odměny advokátů, se považují za nahraditelné náklady řízení. K tomuto účelu se zohledňují pouze výdaje vzniklé soudním řízením. Podle ustálené judikatury Soudního dvora se „řízení“ podle čl. 73 písm. b) jednacího řádu Soudního dvora vztahuje pouze na řízení před Soudním dvorem, totiž na fázi soudního řízení, s vyloučením fáze

jemu předcházející⁹. Stejně je to v případě Soudu podle čl. 91 písm. b) jeho jednacího řádu.

51. To způsobuje, že rozhodnutí o nákladech řízení se nevztahuje na náklady řízení, které účastníci řízení vynaložili v postupu před zahájením soudního řízení¹⁰.

52. Z judikatury konečně vyplývá, že pro období, které předchází podání žaloby, se žalobkyně mohou domáhat náhrady nákladů vynaložených pro potřeby sepsání žaloby¹¹. Nahraditelné náklady nemohou naopak tvořit náklady a honoráře vzniklé vypracováním

9 – Viz usnesení Soudního dvora ze dne 6. ledna 2004, J. M. Mulder a další v. Rada a Komise (C-104/89 DEP, Recueil, s. I-1, bod 45); ze dne 15. března 1994, ENU v. Komise (C-107/91 DEP, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, bod 21); a ze dne 30. listopadu 1994, British Aerospace v. Komise (C-294/90 DEP, Recueil, s. I-5423, bod 12).

10 – Za náklady řízení nepodléhající náhradě je třeba rovněž považovat výdaje vynaložené navrhovatelkami z titulu jednání se službami Komise po přijetí napadeného rozhodnutí ve věci v hlavním řízení a před podáním žaloby (viz usnesení ze dne 7. prosince 2004, Lagardère SCA a Canal+ SA v. Komise, T-251/00 DEP, Sb. rozh. s. II-4217, bod 22). Totéž platí pro konání schůzek se správními orgány bez ohledu na skutečnost, že účelem dotčené schůzky mohlo být vyhnutí se řízení před Soudem (viz výše uvedené usnesení Lagardère SCA a Canal+ SA v. Komise, bod 22). Soud rovněž tvrdí, že neexistuje žádné právo na náhradu nákladů, které žalobce nesl během správního řízení nebo během postupu před zahájením soudního řízení (viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 15. března 2000, Cimenteries CBR a další v. Komise, T-25/95 a T-26/95, T-30/95 až T-32/95, T-34/95 až T-39/95, T-42/95 až T-46/95, T-48/95, T-50/95 až T-65/95, T-68/95 až T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 a T-104/95, a Recueil, s. II-491, body 5133 a 5134).

11 – Usnesení ze dne 25. června 1998, Henk Altmann a další v. Komise (T-177/94, T-377/94 a T-99/95, Recueil FP, s. I-A-299, s. II-883, bod 21).

posudků o vyhlídkách na úspěch a o přípustnosti žaloby právními zástupci¹².

s právem Společenství. Lze tedy snadno pochopit, že ustanovení jednacích řádů Soudního dvora a Soudu o nákladech řízení neobsahují žádné pravidlo týkající se možnosti obdržet náhradu nákladů, které by případně byly vynaloženy v rámci řízení o stížnosti.

53. V napadeném usnesení Soud správně uvedl, že řízení o stížnosti před veřejným ochráncem práv představuje alternativní prostředek k procesnímu prostředku před soudy Společenství, který Smlouva poskytla občanům Unie za účelem obrany jejich zájmů. Tento alternativní mimosoudní prostředek odpovídá zvláštním kritériím a nemá nutně stejný cíl, jako má soudní žaloba. Mimoto Soud správně vyvodil z výkladu čl. 195 odst. 1 ES a čl. 2 odst. 6 a 7 rozhodnutí 94/262, že tyto dva prostředky nemohou být využity souběžně.

ii) Neexistence právní úpravy o nákladech řízení v řízení před Evropským veřejným ochráncem práv

54. Podle mého názoru bylo zásluhou rozhodnutí prvního stupně, že vyjasnilo, že řízení o stížnosti před veřejným ochráncem práv nepředstavuje nikterak povinné řízení, které by předcházelo řízení před soudy Společenství a které by muselo být systematicky zahajováno před podáním žaloby. Z tohoto rozhodnutí lze vyvodit, že řízení před veřejným ochráncem práv nepředstavuje etapu soudní žaloby, která byla zákonodárcem vytvořena, aby před soudy Společenství zajistila právní ochranu osob dotčených jednáním orgánů, které je v rozporu

55. Při neexistenci vnitřní spojitosti se soudy Společenství se tedy nabízí otázka, zda existují zvláštní pravidla týkající se nákladů řízení v řízeních o stížnosti před veřejným ochráncem práv, která by se použila zejména na tyto situace. Procesní právo navrhovatelky na náhradu nákladů řízení by mělo být zejména založeno na náležitém právním základě. Ustanovení o nákladech řízení ubírající se tímto směrem přitom neexistuje, což lze vysvětlit, pokud se na to podíváme z větší blízkosti, jak smyslem a cílem řízení před veřejným ochráncem práv, tak rolí, kterou čl. 195 odst. 1 ES přiznává veřejnému ochránci práv v evropském institucionálním rámci.

12 — Usnesení ze dne 23. října 1998, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen a Hapag-Lloyd Fluggesellschaft v. Komise (T-25/96, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, bod 34).

— Rozdíly ve srovnání se soudy Společenství

56. Jak generální advokát Geelhoed již vyloužil ve svém stanovisku předneseném ve věci Lamberts¹³, zřízení veřejného ochránce práv je jedním z nástrojů, kterými Smlouva konkretizuje pojem občanství Unie. Občan, který se stal obětí aktu nesprávného úředního postupu orgánu nebo instituce Společenství, má právo podat stížnost k veřejnému ochránci práv. V tomto ohledu hraje veřejný ochránce práv roli v ochraně práv občana Unie. Z historie vzniku orgánu výslovně vyplývá, že byl koncipován jako jeden z mechanismů určených k ochraně zvláštních práv evropského občana. Nicméně generální advokát Geelhoed podle mě rovněž správně upřesnil, že i když se řízení o stížnosti před veřejným ochráncem práv vztahuje na zajištění ochrany práv občana, nejedná se o stejnou ochranu, jakou by poskytl soud¹⁴.

57. Zdá se tedy, že předložení věci veřejnému ochránci práv nezahajuje ve vlastním slova smyslu kontradiktorní řízení podobné řízení soudnímu, ve kterém by se žalobce a dotyčný orgán postavili proti sobě jako protistrany a vyřešení sporu by svěřili nezávislé třetí osobě. Ani čl. 3 odst. 5 pravidel a obecných podmínek pro výkon

funkce veřejného ochránce práv¹⁵ ani čl. 6 prováděcích předpisů těchto pravidel¹⁶ totiž veřejnému ochránci práv nedávají roli prostředníka mezi stranami. Tato ustanovení spíše předpokládají, že veřejný ochránce práv se spolu s dotyčným orgánem nebo dotyčnou institucí snaží nalézt řešení, které by ukončilo nesprávný úřední postup a vyhovělo stížnosti, která mu byla předložena, což veřejného ochránce práv přibližuje více ke správnímu orgánu¹⁷.

58. Další narušení zásady kontradiktornosti řízení je tvořeno jeho oprávněním podle čl. 3 odst. 1 pravidel a obecných podmínek pro výkon funkce veřejného ochránce práv provádět z vlastního podnětu všechna šetření, která považuje za důvodná pro objasnění každého případného nesprávného úředního postupu při činnosti orgánů a institucí Společenství.

59. Případy, kdy Evropskému veřejnému ochránci práv může být předložena stížnost, rovněž prozrazují rozdíly ve srovnání se soudy Společenství. Přístup k řízení o stížnosti je například koncipován pro fyzické nebo právnické osoby méně restriktivně.

13 — Stanovisko přednesené dne 3. července 2003, rozsudek ze dne 23. března 2004 (C-234/02 P, Recueil, s. I-2803, bod 55).

14 — Výše uvedené stanovisko generálního advokáta Geelhoeda přednesené ve věci Lamberts, bod 56.

15 — Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 9. března 1994 o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv (Úř. věst. L 113, s. 15; Zvl. vyd. 01/01, s. 283), pozměněné za účelem zrušení článků 12 a 16 rozhodnutím Evropského Parlamentu 2002/262/ES, ESUO, Euratom ze dne 14. března 2002 (Úř. věst. L 92, s. 13; Zvl. vyd. 01/04, s. 38).

16 — Rozhodnutí evropského veřejného ochránce práv, kterým se přijímají prováděcí předpisy, přijaté dne 8. července 2002 a pozměněné rozhodnutím evropského veřejného ochránce práv ze dne 5. dubna 2004 (dostupné na internetové stránce veřejného ochránce práv, na adrese <http://www.ombudsman.europa.eu/lbasis/cs/provis.htm>).

17 — Výše uvedené stanovisko generálního advokáta Geelhoeda přednesené ve věci Lamberts, bod 63.

tivním způsobem ve srovnání s žalobou před soudy Společenství. Aktivní legitimace jako podmínka přípustnosti v soudních řízeních směřuje k vyloučení *actio popularis* a tím k zajištění, že budou přípustné pouze žaloby osob bezprostředně a osobně dotčených protiprávními akty orgánů Společenství¹⁸. Zatímco podání žaloby fyzické nebo právnické osoby na neplatnost protiprávního aktu Společenství, který jí není určen, podléhá podle čl. 230 čtvrtého pododstavce ES podmínce, aby žalobce byl bezprostředně a osobně dotčen, stížnost před veřejným ochráncem práv nepodléhá žádné zvláštní podmínce přípustnosti. Z toho vyplývá, že i osoby, které nejsou dotčeny případem nesprávného úředního postupu orgánů a institucí Společenství, jsou aktivně legitimovány před veřejným ochráncem práv¹⁹.

veškeré úsilí, je úplně nezávislý a pro splnění svého poslání má široký prostor pro uvážení²⁰. V důsledku toho disponuje širokou řadou nástrojů k řešení sporů mezi občanem a dotčným orgánem Společenství. Jestliže veřejný ochránce práv zjistí nesprávný úřední postup, hledá pokud možno prostředek ke zjednání nápravy a k uspokojení stěžovatele smírným urovnáním. Pokud veřejný ochránce práv usoudí, že smírné urovnání není možné, nebo pokud se hledání smírného urovnání potvrdí jako marné, může buď vydat odůvodněné stanovisko, které může rovněž obsahovat kritické připomínky, nebo vypracuje zprávu s návrhem doporučení. Všechna tato opatření se nicméně vyznačují svým nezávazným charakterem, protože veřejný ochránce práv nemůže přinutit správní orgán ke změně jednání. To rovněž vysvětluje, že rozhodnutí přijatá v rámci řízení o stížnosti před veřejným ochráncem práv mohou být předmětem žaloby před soudy Společenství pouze omezeným způsobem. Jeho jediný prostředek, jak přivést orgány a instituce ke změně jednání, spočívá v síle jeho argumentace a v tlaku veřejnosti, který může zapříčinit tím, že ve svých zprávách odhalí případy nesprávného úředního postupu²¹.

60. Funkce veřejného ochránce práv vykazuje ještě další zvláštnost, veřejný ochránce práv má totiž pouze povinnost vynaložit

61. V případě méně závažných pochybení může veřejného ochránce práv jeho široká posuzovací pravomoc vést dokonce k tomu, aby se vzdal přijetí opatření proti dotčenému

18 — Viz Borowski, M., Die Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 Abs. 4 EGV, *Europarecht*, 2004, č. 6, s. 893. Viz rovněž spojené stanovisko generálního advokáta Lagrangea, přednesené dne 20. listopadu 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes a další v. Rada, 16/62 a 17/62, a Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes a další v. Rada, rozsudek ze dne 14. prosince 1962, 19/62 až 22/62, Recueil, s. 943.

19 — Viz Cadeddu, S., „The proceedings of the European Ombudsman“, *Law and contemporary problems*, svazek 68 (2004), č. 1, s. 165, 166; Karkowska, U., „Concept, Function and Effectiveness of the European Ombudsman“ (1. část), *Human Rights within the European Union*, Berlín 2004, s. 192; Rzeznik, J., „Concept, Function and Effectiveness of the European Ombudsman“ (2. část), *Human Rights within the European Union*, Berlín, 2004, s. 199, a Chiti, M. P., „Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria“, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, ročník X (2000), č. 2, s. 323, srovnávají řízení před veřejným ochráncem práv a *actio popularis*.

20 — Rozsudek ze dne 23. března 2004, Lamberts, výše uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 50.

21 — Viz Rzeznik, J., „Concept, Function and Effectiveness of the European Ombudsman“ (2. část), *Human Rights within the European Union*, Berlín 2004, s. 215.

orgánu, což soudy Společenství nemohou učinit s ohledem na právo na účinnou soudní ochranu, které je uznané právem Společenství²². Pro navrhovatele z toho konkrétně vyplývá, že veřejný ochránce práv mu nemůže zajistit jistý úspěch²³.

62. Tyto základní rozdíly jasně ukazují, že právní ochrana osob není hlavním předmětem řízení o stížnosti před Evropským veřejným ochráncem práv.

63. Jestliže je předmětem úsilí veřejného ochránce práv řádné fungování správních orgánů, a nikoli právní ochrana osob, je koherentní nepředvídat pro řízení o stížnosti žádnou náhradu nákladů řízení. Zdá se naopak spravedlivé a správné, aby osoba, která zamýšlí podat stížnost, nesla náklady. Tento závěr je v souladu s cílem zákonodárce

22 — Viz výše v poznámce pod čarou 19 uvedený Cadeddu, S., s. 169. Přístup k soudu tvoří součást celosvětově uznávaných základních práv. Stejně je tomu v případě zákazu odepření spravedlnosti („denial of trial“ nebo „déni de justice“) v mezinárodním právu. Podle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. února 1975, vydaném ve věci Golder v. Spojené království, žaloba č. 4451/70, řada A, č. 18, bod 35, se čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí vykládat ve světle těchto zásad. Evropské společenství je zakotveno v obecné zásadě práva Společenství ve formě práva na účinnou soudní ochranu. Viz v poslední době stanovisko generální advokátky Stix-Hackl, přednesené dne 14. ledna 2003 ve věci Ministero delle Finanze, rozsudek ze dne 19. června 2003 (C-467/01, Recueil, s. I-6471, bod 52), stejně jako stanovisko generálního advokáta Légera, přednesené dne 8. dubna 2003 ve věci Gerhard Köbler v. Rakousko, rozsudek ze dne 30. září 2003 (C-224/01, Recueil, s. I-10239, bod 67).

23 — Viz Garzón Clariana, G., „Holding the administration accountable in respect of its discretionary powers: the roles and approaches of the Court, the Parliament and the European Ombudsman“, *The European Ombudsman – Origins, establishment, evolution, Commemorative volume published on the occasion of the 10th anniversary of the institution*, kapitola 12, s. 209.

poskytnout občanovi málo nákladné a flexibilní řešení, aby se veřejnost upozornila na protiprávní jednání správních orgánů²⁴.

64. Z toho vyplývá, že navrhovatelka nedisponuje žádným právním základem v oblasti nákladů řízení, na kterém by založila žalobu směřující k náhradě nákladů na advokáta.

— Neexistence nutnosti využívat rad advokáta

65. Při neexistenci právního ustanovení obdobného čl. 19 třetímu pododstavci statutu Soudního dvora, které by výslovně stanovilo povinnost fyzických a právnických osob být v řízení před veřejným ochráncem práv zastoupen advokátem, je třeba odvodit zásadu, že takové zastoupení se v žádném případě neukládá.

24 — Söderman, J., „The Citizen, the Administration and Community Law – General report prepared by The European Ombudsman for the 1998 FIDE congress in Stockholm, Sweden, 3. června 1998“: „Access to the Ombudsman is normally easy to obtain, direct and free of costs“ (s. 28), „It should be obvious that the judiciary is the basic upholder of Community law at the national as well as at the Community level. Court proceedings are normally the first choice when a company or business wants to obtain its rights under Community law. The situation for a citizen who has a problem with the national administration in a Community law issue is different. Court proceedings can be time consuming and costly and are not a practical possibility in many cases“ (s. 35); výše v poznámce pod čarou 23 uvedený Garzón Clariana, G., s. 209. Žalobce uvedl během jednání, že málo nákladný charakter řízení před veřejným ochráncem práv byl jedním z rozhodujících důvodů, proč se obrátil na něj, a nikoli na soudy Společenství.

66. Služby advokáta jsou obecně požadovány v právních záležitostech²⁵. První úlohou advokáta je totiž informovat procesní subjekty o právních ustanoveních, která se vztahují na jejich právní problém, a zabezpečit zajištění důkazů jako hlavní podmínky přiznání jakéhokoliv práva.

67. Generální advokát Geelhoed ve svém stanovisku předneseném ve věci Lamberts již odkázal na ustálenou judikaturu Soudního dvora týkající se pojmu soud ve smyslu čl. 234 ES a v tomto ohledu poukázal, že řízení před veřejným ochráncem práv nemá všechny příslušné charakteristiky²⁶. Podle mého názoru nutnost zastoupení advokátem záleží hlavně na odpovědi na otázku, zda řešení právních problémů představuje ústřední bod řízení o stížnosti před Evropským veřejným ochráncem práv. Proto je třeba zabývat se pojmem „nesprávný úřední postup“ ve smyslu čl. 195 odst. 1 ES, jelikož ten určuje oblast věcné působnosti veřejného ochránce práv.

25 — Stanovisko generální advokátky Stix-Hackl, přednesené dne 11. května 2006 ve věci Komise v. Lucembursko, rozsudek ze dne 19. září 2006 (C-193/05, Sb. rozh. s. I-8673, bod 64). Podle § 3 Bundesrechtsanwaltsordnung (federální nařízení o povolání advokáta, BGBl. I 1959, s. 565, naposledy pozměněné čl. 42 zákona č. 1 866 ze dne 19. dubna 2006), je advokát „nezávislý poradce a zmocněný zástupce ve všech právních věcech“. Podle Etického kodexu advokátů Evropské unie (přijátého během plenárního zasedání Rady advokátních komor Evropské unie dne 28. října 1988 a pozměněného během plenárního zasedání dne 28. listopadu 1998 a dne 6. prosince 2002) „je v právním státě advokát nezbytný pro spravedlnost a procesní subjekty, jejichž práva a svobody má za úkol hájit“.

26 — Výše uvedené stanovisko L. Geelhoeda, body 57 až 61.

68. Při neexistenci zákonné definice veřejný ochránce práv Jacob Södermann uvedl v roce 1997 ve své výroční zprávě Evropskému parlamentu následující definici, která je od té doby používána: „nesprávný úřední postup nastane, pokud veřejný orgán nejedná v souladu s pravidlem nebo zásadou, která je pro něj závazná“. Z této definice vyplývá, že v zásadě je třeba za případ nesprávného úředního postupu považovat nejen porušení závazných norem, ale rovněž každé porušení těch zásad řádného správního jednání, které sice nejsou závazné, ale jsou obecně řazeny mezi *soft law*. Tato definice je v souladu s čl. 195 ES a čl. 2 odst. 7 rozhodnutí 94/262, které stanovují meze pravomoci veřejného ochránce práv vůči soudům a které vycházejí implicitně ze zásady, že posledně uvedený se může zabývat právními otázkami, i když ne výlučným způsobem²⁷.

69. Stěžovateli, který nezná právo se toto rozlišení může jevit obtížné, ale nemá pro něj následky, protože veřejný ochránce práv nejenom prokazuje sám skutkový stav, s pomocí stěžovatele a orgánu nebo instituce, ale musí se nezbytně zabývat i případnými

27 — Viz výše v poznámce pod čarou 19 uvedený Chiti, M. P., s. 314, uzavírá, že kontrolní pravomoc Evropského veřejného ochránce práv se vztahuje na „protiprávní akty správních orgánů“, ale rovněž na ty akty orgánů a institucí Společenství, které jsou sice v souladu s právem, ale které svojí povahou mohou být kvalifikovány jako „nenáležité akty“.

právními otázkami. Veřejný ochránce práv tak zbavuje stěžovatele úlohy bránit sám své oprávněné zájmy.

charakter řízení o stížnosti, a s ohledem na zvláštní roli, kterou v něm veřejný ochránce práv hraje, se domnívám, že zastoupení advokátem není ani povinné ani nezbytné.

70. Na argument navrhovatelky, že zastoupení advokátem je nutné k zajištění rovnosti zbraní, protože Komise je zastoupena svojí právní službou, lze namítnout, že i přes potřebu právní analýzy případu nehraje právní služba nutně stejnou roli jako v řízení před soudy Společenství. Musí tedy vzít v úvahu, že úsilí veřejného ochránce práv a Komise v rámci řízení o stížnosti směřuje k dosažení smírného urovnání, v souladu s ustanoveními, které jsem v tomto ohledu uvedla. Navíc se ne všechny stížnosti předložené proti Komisi týkají právních otázek. Právní službě přísluší povinnost zajistit vypracování smírného řešení a předložit takové řešení v patřičné právní formě²⁸. Z tohoto hlediska je na místě se domnívat, že právo navrhovatelky na spravedlivý proces je zajištěno.

71. S ohledem na zde uvedené rozdíly ve srovnání s řízením před soudy Společenství, a zejména na nesoudní a většinou neprávní

b) Mimosmluvní odpovědnost Společenství

72. Autonomní právní řád Společenství spočívá na právních tradicích členských států, které dbají o dodržování zásady právního státu v souladu s čl. 6 odst. 2 EU. Proto je povinnost respektovat právní stát rovněž součástí obecných zásad práva Společenství. Odpovědnost orgánů veřejné moci představuje zásadní vyjádření této zásady²⁹ a zajišťuje v členských státech Evropské unie

28 — Eeckhout, J.-C./Godts, P., „The European Commission's Internal Procedure for Dealing with the European Ombudsman's Inquiries“, *The European Ombudsman – Origins, establishment, evolution, Commemorative volume published on the occasion of the 10th anniversary of the institution*, kapitola 10, s. 176.

29 — Viz Bogdandy, A., „Die außervertragliche Haftung der Europäischen Gemeinschaften“, *Juristische Schulung*, 1990, svazek 1, s. 872; stejný autor, in: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, článek 288 ES bod 14 (dodatek leden 2001); Borchardt, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Manfred Daus (vydavatel), P-I, bod 221; Ruffert, M., *Kommentar zum EUV/EGV*, 1. vydání (1999), článek 288 ES, bod 1. Rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du Pêcheur a Factortame a další (C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029, body 29 a 30).

právo na náhradu škody v případě škody způsobené protiprávním aktem veřejného orgánu³⁰. Hlavní ustanovení v oblasti odpovědnosti orgánů veřejné moci je čl. 288 druhý pododstavec ES, podle kterého v případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Společenství v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jeho orgány nebo jeho zaměstnanci při výkonu jejich funkce. Soudní dvůr stanovil, na základě tohoto oprávnění rozvíjet právo, charakteri-

stiky odpovědnosti vlastní právu Společenství³¹.

30 — V některých zemích Evropské unie je odpovědnost státu za nesprávný úřední postup, kterého se dopustili jeho orgány nebo jeho zaměstnanci, zakotvena v ústavě, jako v čl. 26 slovenské ústavy, v čl. 34 německého základního zákona, v čl. 9 odst. 3 španělské ústavy a v čl. 7 bulharské ústavy. Podle čl. 23 rakouského federálního ústavního zákona jsou federální stát, Länder, okresy, obce a ostatní organizace a instituce veřejného práva odpovědné za škodu, kterou jejich orgány způsobily komukoli při provádění zákonů chybným nebo protiprávním jednáním. Toto ústavní ustanovení je provedeno předpisy zákonné síly, jako je zákon o odpovědnosti orgánů veřejné moci (Amtshaftungsgesetz, § 1 odst. 1) a zákon o odpovědnosti veřejnoprávních organizací (Organhaftpflichtgesetz, § 1 odst. 1) [k právu odpovědnosti orgánů veřejné moci v některých členských státech, viz Ossenbühl, F., *Staatshaftungsrecht*, 5. vydání, Mnichov 1998, s. 10; García de Enterría, E., *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el Derecho español*, Cizur Menor 2005, s. 71; Schrameyer, K., „Die Amtshaftung des bulgarischen Staates“, *Osteuropa-Recht*, 51. ročník (2005), svazek 2, s. 167; Schwarzenegger, P., *Staatshaftung – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht*, Víděň 2001, s. 245 a násl.]. V některých jiných členských státech patří dco okruhu zemi Common Law se používají obecné právní normy o odpovědnosti, jako ve Spojeném království (Fairgrieve, D., *State liability in tort – A comparative law study*, Oxford 2003, s. 16; Gromitsaris A., „Die methodologische Herausforderung des Europarechts: Zum Verhältnis von Rechtsdogmatik, Rechtsgeschichte, Rechtsvergleichung und Rechtstheorie am Beispiel des Staatshaftungsrechts“, *Theorie des Rechts und der Gesellschaft: Festschrift für Werner Kravietz zum 70. Geburtstag*, 2003, s. 20]. V některých jiných právních rádech, například ve Francii, se používají zásady judikatury nebo zvláštní zákony, které stanovují odpovědnost státu (Braibant, G., Stirn, B., *Le droit administratif français*, 6. vydání, Paříž 2002, s. 315 až 363).

73. Mimosmluvní odpovědnost Společenství ve smyslu čl. 288 druhého pododstavce ES může být založena, pouze pokud jsou splněny tři kumulativní podmínky, totiž jednání Společenství postižené protiprávností, skutečná a určitá škoda a příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a uplatňovanou škodou³². Tato definice základu odpovědnosti byla upřesněna judikaturou soudů Společenství, při jejich účasti na vývoji práva, v tom smyslu³³, že akt

31 — Jak poukazuje Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I. (*Procedural Law of the European Union*, 2. vydání, Londýn 2006, bod 11-001), Soudní dvůr považuje tyto obecné zásady za pouhý zdroj inspirace, za účelem rozvinutí práva odpovědnosti Společenství; viz rovněž Schockweiler, F., Wivenes, G., Godart, J. M., „Le régime de la responsabilité extracontractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne“, *Revue trimestrielle de droit européenne*, leden-březen 1990, s. 74; Gellermann, M., *EU/EGV*, Rudolf Streinz (vydavatel), Mnichov 2003, s. 2397, body 1 až 8; Baratta, R., *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, Antonio Tizzano (vydavatel), Milán 2004, s. 1291.

32 — Výše uvedení Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I., bod 11-024; Schütz, H.J., Bruha, T., König, D., Casebook Europarecht, Mnichov 2004, s. 377. Viz stanovisko generálního advokáta Poiaresse Madura přednesené dne 7. září 2006 ve věci Agraz, SA a další v. Komise, rozsudek ze dne 9. listopadu 2006 (C-243/05 P, Sb. rozh. s. I-10833, bod 1).

33 — Rozsudky ze dne 8. dubna 1992, Cato v. Komise (C-55/90, Recueil, s. I-2533, bod 18); ze dne 5. března 1996; výše uvedený v poznámce pod čarou 29 Brasserie du Pêcheur a Factortame; ze dne 4. července 2000, Bergaderm a Goupil v. Komise (C-352/98 P, Recueil, s. I-5291, body 41 a 42); ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Camar a Tico (C-312/00 P, Recueil, s. I-11355, bod 53); ze dne 10. července 2003, Komise v. Fresh Marine Company (C-472/00 P, Recueil, s. I-7541, bod 25); ze dne 23. března 2004, Lamberts, výše uvedený, bod 49, a ze dne 9. listopadu 2006, Agraz a další v. Komise, výše uvedený, bod 26. Výše uvedení v poznámce pod čarou 31 Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I., bod 11-024, a výše uvedený Schwarzenegger, P., s. 90 a násl. líčí vývoj judikatury, který vedl k rozšíření definice základu odpovědnosti.

orgánu může být považován za odporující právu Společenství, pouze pokud je porušení dostatečně závažné. Z toho vyplývá, že každé porušení práva Společenství nezakládá odpovědnost orgánů veřejné moci ve smyslu čl. 288 druhého pododstavce ES³⁴.

v případě neexistence protiprávního jednání nebo alespoň do stavu co nejbližšímu tomu, kdyby protiprávní jednání nenastalo. Tyto obecné pojmy se neomezují pouze na oblast občanského práva, ale použijí se rovněž na odpovědnost orgánů veřejné moci a zvláště na mimosmluvní odpovědnost Společenství³⁶.

74. Pokud jedna z podmínek odpovědnosti není splněna, musí být žaloba zamítnuta jako celek, aniž by bylo nezbytné zkoumat ostatní podmínky mimosmluvní odpovědnosti Společenství³⁵.

75. Právní koncept škody zahrnuje jak ztrátu týkající se majetku v úzkém slova smyslu, totiž zmenšení majetku, tak vyloučení nárůstu majetku, ke kterému by došlo v případě neexistence škodné události. Náhrada škody směřuje k uvedení majetku toho, kdo utrpěl škodu, do stavu, ve kterém by se nacházel

76. Z čistě formálního pohledu a bez zkoumání příčinné souvislosti a odpovědnosti dané ze zákona, které budou zkoumány podrobněji, finanční škoda představovaná náklady na advokáta, kterou uplatňuje navrhovatelka v rámci řízení o stížnosti před veřejným ochráncem práv, vyhovuje objektivně podmínkám přirozeného zmenšení majetku. Pokud jde o to, zda ve světle práva Společenství, zejména procesního, může být taková finanční škoda považována za škodu ve smyslu práva odpovědnosti, to je jiná otázka. Jelikož je předmět stížnosti zjevně v rozporu s pravidly Společenství v oblasti nákladů řízení, pochybují o tom, že by navrhovatelce bylo třeba na základě práva na náhradu škody přiznat hmotné právo, které by v konečném vyznění vedlo ke stejnému výsledku.

34 — K tomu je třeba, aby se porušené ustanovení primárního nebo sekundárního práva Společenství nevztahovalo pouze na ochranu společnosti, ale aspoň se dotýkalo i zájmů žalobce. Viz výše v poznámce pod čarou 33 uvedený rozsudek Bergaderm a Goupil v. Komise, bod 42. Koenig, C., Pechstein, M., Sander, C., *EU-/EG-Prozessrecht*, 2. vydání, Tübingen 2002, bod 727, odkazují na funkci tohoto požadavku, což je omezení odpovědnosti; Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I. (výše uvedení v poznámce 31, bod 11-037) rozeznávají v tomto kritériu vyzáření teorie, rozvinuté v německém právu, o ochranné normě („Schutznormtheorie“), kterou dnes nalezneme rovněž v právních řádech některých jiných členských států Evropské unie, jako je Dánsko, Řecko, Itálie, Portugalsko a Nizozemsko. S ohledem na kritérium dostatečně závažného porušení („sufficiently serious breach“), tuto autoři tvrdí, že takové porušení existuje, pouze pokud dotčený orgán Společenství překročil zjevným a významným způsobem meze, které byly položeny jeho pozizovací pravomocí (bod 11-039).

35 — Rozsudek ze dne 14. října 1999, Atlanta a další v. Komise (C-104/97 P, Recueil, s. I-6983, bod 65).

36 — Stanovisko generálního advokáta Capotortiho, přednesené dne 12. září 1979 ve věci Ireks-Arkady v. Rada a Komise, rozsudek ze dne 4. října 1979 (C-238/78, Recueil, s. 2955, s. 2998 a 2999).

77. Jak jsem již vyložila, procesní právo Společenství přiznává právo na náhradu škody pouze s ohledem na určité zvláštní náklady, obecně spojené s výkonem procesních činností. Právo na náhradu škody, které řízení poskytuje, má tedy původ v hodnocení zákonodárce, které se vykládá jako omezení odpovědnosti v tom smyslu, že ve stádiu před zahájením soudního řízení je obrana práv účastníka řízení jeho vlastní povinností. Procesní předpisy ukazují povinnost účastníků řízení nést náklady mimo-soudního řízení. To je riziko spojené se samotným zahájením řízení, které musí účastník řízení nést.

lege lata nahraditelné, může být pouze obejití platných předpisů³⁷.

79. Soud se tedy správně nejprve v bodě 50 svého usnesení opřel o předpisy v oblasti nákladů řízení, aby zamítl, odvolávaje se na judikaturu, nárok na náhradu nákladů na

37 — Podle § 91 německého občanského soudního řádu (Zivilprozessordnung – ZPO ve znění sdělení ze dne 5. prosince 2005, BGBl. I, s. 3202, naposledy pozmeněný zákonem ze dne 22. prosince 2006, BGBl. I, s. 3416) musí účastník řízení, který nemá ve věci úspěch, nést náklady řízení tohoto stupně a zvláště musí nahradit protistraně náklady, které vynaložila, v rozsahu, který byl nutný pro účinné vedení žaloby nebo obrany. Zákonné náklady a náklady řízení vynaložené advokátem účastníka řízení, který je úspěšný v řízení, musí být nahrazeny v celém řízení, výdaje na cestu advokáta, který není oprávněn zastupovat před soudem, který věc projednává, a který nesídlí v místě soudu, jsou nahraditelné pouze v rozsahu, ve kterém jeho zastoupení bylo nutné pro účinné vedení žaloby nebo obrany. Náklady na advokáta jsou nahraditelné, pokud jsou „nezbytné“, jako v řízení před soudy Společenství. Na opatření před zahájením soudního řízení se v zásadě povinnost náhrady nevztahuje, jak vyplývá z užití pojmu „spor“, který zahrnuje celé řízení od podání žaloby nebo návrhu do oznámení rozsudku, usnesení nebo jakéhokoli jiného rozhodnutí, které ukončuje řízení. Podle ustálené judikatury Bundesgerichtshof existuje kromě tohoto procesního práva na náhradu nákladů řízení autonomní hmotné právo, které se může překrývat nebo jít dále než prvně uvedené v tom smyslu, že může být výjimečně rozšířeno na náklady vynaložené ve stádiu před zahájením soudního řízení, zejména na náklady na advokáta. Posledně uvedené náklady mohou být uplatňovány, pokud zastoupení advokátem bylo nutné s ohledem na povahu věci. Tato judikatura vychází z obecného právního přesvědčení, že osoba, která je původcem škody, není povinna nahradit bez dalšího všechny soudní náklady, které vznikl uvedené škody způsobil poškozenému, ale pouze náklady, které z pohledu poškozeného byly nutné a přiměřené pro uplatnění jeho práv, a zejména pro ukončení škody (Sammlung zivilrechtlicher Entscheidungen des Bundesgerichtshofs, BGHZ, svazek 127, s. 350). Kritérium z pohledu poškozeného je určeno odkazem na rozumnou ekonomicky smýšlející osobu (Sammlung zivilrechtlicher Entscheidungen des Bundesgerichtshofs, BGHZ, svazek 111, s. 178). Toto posouzení Bundesgerichtshof se opírá o koncepci trhu, která vychází ze zásady, že ve stádiu před zahájením soudního řízení také úsilí při obraně práv účastníka řízení vychází zejména z jeho vlastních povinností (BGHZ, svazek 66, s. 114). Podle tohoto uvažování je možné v jednoduchých věcech usuzovat, že zastoupení advokátem není nutné a že náklady na takové zastoupení nejsou nahraditelné. Nicméně nezkušenost účastníka řízení nebo nemoc mohou toto posouzení pozměnit.

78. Kdyby se přiznalo více, tj. hmotné právo na náhradu škody založené na odpovědnosti Společenství, které by ve svém rozsahu překročilo náhradu škody, kterou účastníku řízení přiznává procesní právo, znamenalo by to podle mého názoru riziko, že hodnocení zákonodárce, které tvoří základ náhrady nákladů řízení, by bylo zbavené svého smyslu. Účinkem žaloby založené na mimo-smluvní odpovědnosti Společenství směřující k obdržení náhrady nákladů, které nejsou *de*

advokáta založený na týchž předpisech a poté ozřejmil v bodě 51 rozpor, který by vznikl při uznání práva na náhradu škody stejného rozsahu.

2. Druhý důvod: popření judikatury soudů Společenství

a) Rozsudek *Herpels v. Komise*³⁸

80. Argumenty uvedené Soudem ohledně řízení před Evropským veřejným ochráncem práv mají své odůvodnění v úsilí ukázat rozdíly mezi tímto řízením a řízením před soudy Společenství. Mají za cíl upřesnit, že se nejedná o předběžné řízení, které je součástí řízení soudního. Rovněž uvedením skutečnosti, že řízení o stížnosti před veřejným ochráncem práv je koncipováno tak, že zastoupení advokátem není nutné, se Soud znovu odvolává na podmínku „nutnosti“ v oblasti náhrady nákladů řízení.

82. Výhrada navrhovatelky vůči odkazu na rozsudek *Herpels* učiněný Soudem naráží na stejné argumenty. Kromě toho, že se týká práva veřejné služby, ukazuje toto rozhodnutí užitečná kritéria k řešení tohoto sporu. Dotčené rozhodnutí v bodech 45 a 49 odkazuje na postup před zahájením soudního řízení, upravený v článku 90 služebního řádu, který nepředpokládá zvláštní podmínky pro formu, a ještě méně povinné zastoupení advokátem. Lze si představit, že Soud chtěl vytvořit paralelu s řízením před Evropským veřejným ochráncem práv, které nepředpokládá zastoupení advokátem, jak jsem již uvedla.

81. To svědčí o tom, že Soud správně vymezil problematiku konkurence mezi procesním a hmotným právem na náhradu nákladů řízení a vyloučiv poslední uvedené, našel řešení, které se ubírá ve směru pravděpodobné vůle zákonodárce a které zohledňuje soudržnost práva Společenství. Jelikož se Soud nedopustil nesprávného právního posouzení, je na místě první důvod zamítnout.

83. S ohledem na neexistenci povinného zastoupení advokátem v postupu před zahájením soudního řízení Soud vychází ze zásady, že je to součástí rozhodnutí žalobce a že to zakládá jeho vlastní odpovědnost. To jasně ukazuje na pokus zavést do definice odpovědnosti v právu Společenství prvek

³⁸ — Výše uvedený v poznámce pod čarou 6.

spočívající v přičitatelnosti; prvek, který byl již zkoumán s ohledem na náhradu nákladů řízení a kterým bude třeba se zabývat pro lepší pochopení podrobněji z hlediska přičinnosti.

márního a sekundárního práva, všechny obecné zásady práva a obyčejové právo⁴⁰. Rozsudky soudů Společenství tedy mezi prameny práva Společenství nepatří. Tyto rozsudky jsou výrazem výkladu, který soudy Společenství právu dávají, ale nemohou být zaměňovány s právem samým⁴¹.

b) Rozsudek AFCon Management Consultants a další v. Komise³⁹

84. Když se navrhovatelka domnívá, že z rozsudku ve věci AFCon Management Consultants a další v. Komise mohou vyplývat právní následky použitelné na projednávanou věc, je nutno jí namítnout, že tento rozsudek nemůže zavazovat ani Soudní dvůr ani Soud k určitému výkladu práva Společenství. Jako nezávislé soudní orgány v institucionálním systému Evropské unie jsou vázány pouze právem. To vyplývá z čl. 220 ES, podle kterého soudy Společenství zajišťují v rámci svých pravomocí dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy. Pojem „právo“ ve smyslu tohoto ustanovení zahrnuje všechny psané i nepsané závazné normy práva Společenství a Evropské unie. To zahrnuje, kromě pri-

85. Vytváření precedenčních rozsudků není charakteristikou vlastní soudům Unie⁴². Přestože se soudy Společenství snaží v zájmu právní jistoty a jednotného výkladu práva Společenství vykládat právo konzistentně, obecná struktura jak právního řádu Společenství, tak soudů samotných brání tomu, aby byly vázány svojí dřívější judikaturou. Historicky to lze vysvětlit skutečností, že původně bylo Společenství založeno státy, které patřily do kontinentálního okruhu evropských zemí občanského práva, což ovlivnilo nadnárodní právní řád, který vytvořily⁴³. Vyplývá to krom toho rovněž ze skutečnosti, že Soudní dvůr byl původně

39 — Rozsudek uvedený výše v poznámce pod čarou 8. V tomto rozsudku Soud přiznal žalobcům náhradu škody, kterou utrpěli v důsledku protiprávního rozhodnutí Komise v rámci nabídkového řízení. Žalobci uplatnili škodu vyplývající ze ztrát, které utrpěli v důsledku své účasti v uvedeném řízení. Jednalo se přesněji o náklady zbytečně vynaložené AFCon na předložení jeho nabídky a náklady spojené s opravnými prostředky podanými Komisí a Evropskému veřejnému ochránci práv. Soud usoudil, že náklady na advokáta vynaložené v řízení o stížnosti tvoří součást nákladů vnitřně souvisejících s napadením oprávněnosti nabídkového řízení.

40 — Viz Rengeling, H.-W., Middeke, A., Gellermann, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, Mnichov 2003, bod 4, s. 38.

41 — Viz Arnull, A., „Interpretation and Precedent in European Community Law“, *European Community Law in the English Courts* (Andenas, M., Jacobs, F., vydavatelé), Oxford 1998, s. 130.

42 — Viz výše uvedený Arnull, A., s. 126; od stejného autora, „Owning up to fallibility: precedent and the Court of Justice“, *Common Market Law Review*, svazek 30, 1993, s. 248.

43 — Stone Sweet, A., McCown, M., „Discretion and Precedent in European Law“, *Judicial Discretion in European Perspective* (Ola Wiklund, vydavatel), Stockholm 2003, s. 109.

založen jako soud prvního a posledního stupně, než k němu byl rozhodnutím Rady připojen Soud prvního stupně⁴⁴. Bylo by nevhodné přiznat rozsudkům účinek vytvoření precedentu ve smyslu *common law*, jelikož změna rozsudku Soudního dvora, který založil překážku věci rozsouzené, by byla možná pouze prostřednictvím zakládacích smluv. Jestliže se vezme v úvahu ústavní překážka, kterou by to přineslo v členských státech, muselo být Soudnímu dvoru umožněno odklonit se případně od své dřívější judikatury a dát vývoji práva Společenství nový směr⁴⁵.

zakázat, aby se odklonil od dřívější judikatury⁴⁶. To je samozřejmé, poněvadž v opačném případě by vázanost dřívějším rozsudkem učinila kasační opravný prostředek k Soudnímu dvoru bezpředmětným. Pokud tedy dojde k odklonu v judikatuře Soudu, jako v projednávaném případě, lze to považovat pouze za vyzvání Soudního dvora, aby přijal závazné a konečné rozhodnutí o právní otázce, která čeká na jasné rozhodnutí.

86. Tyto zásady se použijí rovněž na později založený Soud. Z toho vyplývá, že mu nelze

87. Z těchto důvodů nemůže být kasační opravný prostředek založen na tom jediném důvodu, že se Soud odchýlil od dřívějšího rozsudku. Takže je třeba rovněž zamítnout druhý důvod.

44 – 88/591/ESUO, EHS, Euratom: Rozhodnutí Rady ze dne 24. října 1988 o zřízení Soudu prvního stupně Evropských společenství (Úř. věst. L 319, s. 1 až 8 a Úř. věst. L 241, s. 4). Soud prvního stupně by zakotven v primárním právu změnou článků 220 ES, 224 ES, 225 ES a 225a ES Niceskou smlouvou.

45 – Colneric, N. [„Auslegung des Gemeinschaftsrechts und gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung“, *Zeitschrift für europäisches Privatrecht*, 13. ročník (2005), svazek 2, s. 229] odkazuje na zvyklost Soudního dvora citovat svoji dřívější judikaturu v zájmu právní jistoty a jednotného výkladu práva Společenství. Podle ní je ale přesto nevyhnutelné, aby Soudní dvůr případně opravil svoji vlastní judikaturu. K takovému kroku může nicméně dojít pouze v případě závažných důvodů. Soudní dvůr dnes obrat v judikatuře otevřeně oznamuje. Viz výše v poznámce pod čarou 41 uvedený Arnulf, A., s. 126; od stejného autora, výše v poznámce pod čarou 43 uvedeně „Owning up to fallibility: precedent and the Court of Justice“, s. 248. Barceló, J. [*Precedent in European Community Law, Interpreting precedents – A comparative study* (Mac Cormick, N., Summers, R., vydavatelé), Vermont 1997, s. 420] poznamenává, že v doktríně existuje široký konsensus o tom, že Soudní dvůr není vázán svými vlastními rozhodnutími. Jistě často evokuje svoji dřívější judikaturu, ale právně jí není vázán.

3. Třetí důvod: příčinná souvislost

88. Podle ustálené judikatury může pouze přímý vztah příčiny a následku mezi údajně protiprávním jednáním dotyčného orgánu

46 – Podle Arnulf, A. (výše v poznámce pod čarou 42 uvedeně „Owning up to fallibility: precedent and the Court of Justice“, s. 262) není pochyb, že Soud prvního stupně není vázán svými dřívějšími rozhodnutími. To platí i pro rozhodnutí, která byla potvrzena Soudním dvorem. Neexistuje žádné psané pravidlo stanovící takovou vázanost a bylo by překvapivé, kdyby soud, jehož členové většinou vzešli z proudu občanského práva, byl nucen sledovat rozhodnutí, které by považoval za nevedoucí ke správnému řešení v konkrétním případě.

a uplatňovanou škodou zapříčinit mimo-smluvní odpovědnost Společenství ve smyslu čl. 288 druhého pododstavce ES. Předložení důkazu o takové příčinné souvislosti je věcí žalobce⁴⁷.

89. Pokud žalobce uplatňuje závažné porušení, nelze to zpochybnit. Ve svém rozsudku ze dne 18. září 2003, který již nabyl právní moci, Soud rozhodl, že Komise opominuvši přezkoumat, zda žalobce splňuje podmínky způsobilosti pro podpory, nesplnila svoji povinnost odpovědět v řádné formě na žádosti o spolufinancování projektů na léta 1996 a 1997⁴⁸. Místo toho se Komise opřela o informace, které dříve získala od třetích osob a které se týkaly činnosti žalobkyně, aniž jí dala příležitost být formálně vyslechnuta ohledně těchto informací. Na toto porušení práva žalobce být vyslechnut bylo upozorněno Evropským veřejným ochráncem práv jako na případ nesprávného úředního postupu⁴⁹. Je tedy zřejmé, že řízení před veřejným ochráncem práv a před Soudem byla důsledkem protiprávního jednání Komise.

47 — Rozsudek ze dne 17. prosince 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling KG a další v. Rada a Komise (197/80 až 200/80, 243/80, 245/80 a 247/80, Recueil, s. 3211, body 51 až 56); ze dne 15. března 1984, Ente Italiano di Servizio Sociale v. Komise (310/81, Recueil, s. 1341, body 16 a 17); usnesení ze dne 17. prosince 2003, Krikorian a další v. Rada a Komise (T-346/03, Recueil, s. II-6037, bod 23).

48 — Rozsudek Internationaler Hilfsfonds a další v. Komise, výše uvedený v poznámce pod čarou 5, bod 61.

49 — Tamtéž, bod 13.

90. Pouze akty, o nichž je všeobecně přijímáno, že mají pravidelně takovou povahu, že způsobí takovou škodu, jaká nastala, lze považovat za vykazující příčinnou souvislost. Není tomu tak v případech, pokud škoda jako následek aktu byla silně nepravděpodobná vzhledem k tomu, že ji nikdo nemohl předvídat. Protiprávní jednání dotyčného orgánu musí být přímou, ale především určující, příčinou této škody⁵⁰, z čehož vyplývá, že vzdálené následky nemohou být Společenství přičítány⁵¹.

91. Je všeobecně přijímáno, že příčinná souvislost mezi protiprávním aktem orgánu Společenství a škodou neexistuje, pokud se

50 — Usnesení ze dne 15. června 2000, Aduanas Pujol Rubio a další v. Rada a Komise (T-614/97, Recueil, s. II-2387, bod 19); ze dne 16. června 2000, Transfluvia a další v. Rada a Komise (T-611/97, T-619/97 až T-627/97, Recueil, s. II-2405, bod 17); a ze dne 12. prosince 2000, Royal Olympic Cruises a další v. Rada a Komise (T-201/99, Recueil, s. II-4005, bod 26), potvrzené ve stupni kasačního opravného prostředku usnesením ze dne 15. ledna 2002, Royal Olympic Cruises a další v. Rada a Komise (C-49/01 P, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí). Ruffert, M., *Kommentar zum EUV/EGV*, I. vydání (1999), článek 288, bod 20.

51 — Rozsudky ze dne 4. října 1979, Dumortier frères a další v. Rada (64/76 a 113/76, 167/78 a 239/78, 27/79, 28/79 a 45/79, Recueil, s. 1733, bod 19 a násl.); ze dne 8. října 1986, Leussink-Brummelhuis v. Komise (169/83 a 136/84, Recueil, s. 2801, bod 22); a ze dne 16. září 1997, Blackspur DIY Ltd a další v. Rada a Komise (C-362/95 P, Recueil, s. I-4775, bod 43).

poškozená strana podílela na jejím vzniku⁵². Poškozená strana má povinnost přijmout veškerá opatření, která jsou v jejich možnostech, aby škodě zabránila nebo ji omezila. Může být nahrazena pouze škoda, která se mohla přihodit uvědomělé osobě⁵³. Pokud dotyčná strana neprokáže nezbytnou řádnou péči, nemůže být Společenství považováno za odpovědné, nebo pak pouze částečně, za utrpěnou škodu⁵⁴.

52 — Rozsudek ze dne 21. dubna 2005, *Holcim v. Komise* (T-28/03, Sb. rozh. s. II-1357, bod 123). Rozsudky ze dne 29. září 1982, *S.A. Oleifici Mediterranei v. Evropské hospodářské společnosti* (26/81, Recueil, s. 3057, bod 24); a ze dne 4. února 1975, *Compagnie Continentale* (169/73, Recueil, s. 117, bod 22 a násl.). Někteří autoři upozorňují, že příčinná souvislost mezi protiprávním aktem orgánu Společenství a utrpěnou škodou může být zcela nebo částečně přerušena (protiprávním) jednáním poškozeného. Příčinná souvislost je vyloučena zejména v případech, kdy škoda byla alespoň částečně způsobena nedostatkem řádné péče a, vzhledem k dostupným informacím, nedostatkem předvídatosti, chybami v odhadu nebo obecně neopatrností nebo špatným řízením tržního subjektu. Tento závěr spočívá v úvaze, že hospodářské riziko, pokud je přijato se znalostí věci, nemůže být bez dalšího přičítáno Společenství, jestliže se naplní [viz v tomto ohledu Toth, A. G., „The concepts of damage and causality as elements of non-contractual liability“, *The Action for Damages in Community Law*, Haag 1997, s. 193. Arnall, A., Dashwood, A., Dougan, M., Ross, M., Spaventa, E., Wyatt, D., *Wyatt and Dashwood's European Union law*, 4. vydání, Londýn 2000, s. 496; Craig, P., De Búrca, G., *EU law: text, cases, and materials*, 3. vydání, s. 569; Gellermann, M., *ELIV/EGV*, Rudolf Streinz (vydavatel), Mnichov 2003, s. 2397, bod 27; Berg W., *EU-Kommentar*, Jürgen Schwarze (vydavatel), Baden-Baden 2000, s. 2299, bod 64; Gilsdorf, P., *Niejahr, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 2004, článek 288 ES, body 76 a 81; Bieber, R., Epiney, A., Haag, M., *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*, 6. vydání, Baden-Baden 2004, body 119 a 120, výše v poznámce pod čarou 31 uvedení Lenaerts, K., Arts D., Maselis, I., bod 11-059; Baratta, R., *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, Antonio Tizzano (vydavatel), Milán 2004, s. 1293; Borchart, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Manfred Daus (vydavatel), P-I, bod 255].

53 — Rozsudek ze dne 16. prosince 1963, *Société des Acérieries du Temple v. Vysoký úřad* (36/62, Recueil, s. 585).

54 — Rozsudek ze dne 13. července 1961, *Meroni a další v. Vysoký úřad* (14/60, 16/60, 17/60, 20/60, 24/60, 26/60, 27/60 a 1/61, Recueil, s. 347); ze dne 12. prosince 1967, *Muller v. Komise* (4/67, Recueil, s. 499); ze dne 4. února 1975, *Compagnie Continentale v. Rada*, uvedený v poznámce pod čarou 52, body 22 a 23; rozsudky ze dne 6. července 1993, *Odigitria v. Rada a Komise* (T-572/93, Recueil, s. II-2025); a ze dne 15. března 1995, *Cobrecaf v. Komise* (T-514/93, Recueil, s. II-621). Viz Toth, A. G., „The concepts of damage and causality as elements of non-contractual liability“, *The Action for Damages in Community Law*, Haag 1997, s. 195.

92. V projednávaném případě navrhovatelka zahájila řízení o stížnosti před veřejným ochráncem práv a nechala se zastupovat advokátem, přestože to nebylo ani povinné, ani nutné. Tato volba vychází ze svobodného rozhodnutí o důsledcích, za které nemůže být Společenství činěno *a posteriori* odpovědným. Soudní dvůr ve svém rozsudku *Herpels*, o který se opírá rovněž Soud ve svém usnesení, vychází zjevně ze stejné úvahy, když vysvětluje, že pokud není možné zúčastněným zakázat využívat rad advokáta již v postupu před zahájením soudního řízení, je to jejich vlastní volba, která nemůže být v žádném případě přičítána dotyčnému orgánu. Ve věci *Herpels* Soudní dvůr uzavřel, že za těchto okolností chybí z právního hlediska jakákoli příčinná souvislost mezi údajnou škodou a jednáním Komise⁵⁵.

93. Právní řád Společenství je totiž stejně jako právní řády členských států založen na myšlence svobody a odpovědnosti každého. Těmto právním řádům je společné, že způsob, jak chránit nejlépe své oprávněné zájmy, se ponechává na výběru každého. Z této svobody při obraně svých vlastních práv vyplývá dispoziční zásada, procesní logický následek autonomie soukromoprávních subjektů v právu hmotném. Tato zásada, rovněž uznávaná v procesním právu Evropské unie, stanoví, že zahájit řízení, ukončit

55 — Výše v poznámce pod čarou 6 uvedený rozsudek *Herpels*, body 45 až 49.

řízení a změnit předmět sporu přísluší pouze účastníkům řízení⁵⁶. Tato svoboda musí a *fortiori* existovat v postupu před zahájením soudního řízení.

94. Právní řád Společenství nabízí občanovi výběr mezi soudním řízením před soudy Společenství a řízením o stížnosti před veřejným ochráncem práv. Lze v zásadě očekávat, že se procesní subjekt předběžně informuje o zvláštěnostech každého řízení, jako je požadavek zastoupení advokátem, a že je zohlední. V důsledku toho je procesní subjekt sám odpovědný za následky nesplnění této povinnosti řádné péče. Rozhodující okolností pro výběr nevhodnějšího řízení je vždy sledovaný cíl. Pokud procesní subjekt chce, aby byla orgánu Společenství uložena právně závazná povinnost, musí věc předložit soudům Společenství⁵⁷. Smírčí řízení má především za cíl dát občanovi

možnost, aby získal zadostiučinění v případech, kdy nedisponuje žalobou k soudu nebo v případech, kdy taková žaloba nemůže vést k užitečnému výsledku. Smírčí řízení tedy doplňuje úpravu o ochraně práv⁵⁸.

95. Neexistuje tak žádná příčinná souvislost mezi aktem Komise a náklady nesenými navrhovatelkou ve formě nákladů na advokáta v řízení před veřejným ochráncem práv. Z pohledu použitelných norem musí být tyto náklady přičteny spíše jí. Soud tedy správně neuznal příčinnou souvislost. Z toho vyplývá, že třetí důvod musí být rovněž zamítnut.

96. Tento závěr, ke kterému jsem dospěla po analýze práva odpovědnosti, je v souladu s právem Společenství v oblasti řízení a nákladů řízení a podle mého názoru představuje v této věci jediné v úvahu připadající řešení s ohledem na zásadu jednoty právního řádu Společenství. Rovněž z institucionálního pohledu by přiznání náhrady škody zapříčinilo obehnutí základních norem, a procesní subjekt by byl povzbuzován k tomu, aby zahájil řízení před veřejným ochráncem práv před tím, než předloží věc soudům Společenství, za účelem získání dodatečného stupně kontroly. Nepředstavovalo by to pro něj přitom finanční riziko,

56 — Lennarz T., *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erstes Instanz zu prozessualen Fragen des Verfügungsgrundsatzes und der Fristen*, Frankfurt nad Mohanem 2004, s. 21.

57 — Diamandouros, N., „Reflections on the Future Role of the Ombudsman in a Changing Europe“, *The European Ombudsman – Origins, establishment, evolution, Commemorative volume published on the occasion of the 10th anniversary of the institution*, kapitola 14: „The right to seek a judicial remedy is fundamental and wherever the rule of law exists, the courts are its most essential guarantors. Where ombudsmen also exist, citizens can choose the non-judicial ombudsman remedy as an alternative to going to court. It is important to underline that this does not involve duplication of roles, nor the possibility of inconsistent interpretation and application of the law, primarily because the decisions and recommendations of ombudsmen are not legally binding“ (s. 236).

58 — Výše uvedené stanovisko generálního advokáta Geelhoeda přednesené ve věci Lamberts, bod 65.

jelikož by mohl uplatňovat náklady na advokáta, které jsou obvykle nenahraditelné, prostřednictvím žaloby na náhradu škody. Řízení o stížnosti by se tak stalo druhem předběžného řízení před předložením věci soudu Společenství, což nemohl být záměr zákonodárce Evropské unie.

V – K nákladům řízení

B – Závěry mojí analýzy

97. Tyto úvahy mě vedou k závěru, že Soud žalobu Internationaler Hilfsfonds eV na náhradu škody proti Společenství správně zamítl jako zjevně neopodstatněnou. Je tedy namíste kasační opravný prostředek zamítnout.

98. V souladu s čl. 122 jednacího řádu, je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení. Podle čl. 69 odst. 2 téhož řádu, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě článku 118 téhož řádu, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a že navrhovatelka byla ve sporu neúspěšná, je důvodné uložit jí náhradu nákladů řízení.

VI – Závěry

99. Navrhuji, aby Soudní dvůr:

- kasační opravný prostředek zamítl a
- uložil Internationaler Hilfsfonds eV náhradu nákladů řízení.