

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

PHILIPPA LÉGERA

přednesené dne 11. října 2005¹

1. Brání právo Společenství tomu, aby založení odpovědnosti členského státu za škody způsobené jednotlivcům v případě porušení práva Společenství přičitatelného nejvyššímu soudu bylo jednak vyloučeno, pokud je dotčené porušení spojeno s výkladem právních pravidel nebo s posouzením skutkových okolností a důkazů, a jednak omezeno, mimo tento případ, v případě úmyslu nebo hrubé nedbalosti?

zapříčiněného nejvyšším soudem, kterou Soudní dvůr zakotvil v rozsudku ze dne 30. září 2003, Köbler².

I – Právní rámec

A – Právní úprava Společenství

2. Taková je podstata otázky, kterou Tribunale di Genova (Itálie) položil v rámci sporu mezi společností námořní přepravy (v současné době v likvidaci) a italským státem v důsledku přidělení přímých dotací státu ve prospěch konkurenční společnosti.

4. Relevantní právní úpravou Společenství v době rozhodné z hlediska skutečností původního sporu je úprava, kterou se ve smlouvě o ES řídí státní podpory a zneužití dominantního postavení.

3. Tato otázka vyzývá Soudní dvůr, aby upřesnil dosah zásady odpovědnosti členského státu za škody způsobené jednotlivcům v případě porušení práva Společenství

5. Pokud jde o státní podpory, ty jsou předmětem zásadního zákazu. Článek 92 odst. 1 Smlouvy o ES (nyní čl. 87 odst. 1 ES) totiž uvádí, že „[p]odpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — C-224/01, Recueil, s. I-10239.

mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné se společným trhem, nestanoví-li tato smlouva jinak“.

6. Smlouvou je stanoveno několik výjimek z tohoto zásadního zákazu. Pouze některé z nich mohou být důležité v rámci sporu v původním řízení.

7. Jedná se především o výjimku stanovenou čl. 92 odst. 3 písm. a) a c) Smlouvy ve prospěch regionálních podpor³. Ty je možné považovat za slučitelné se společným trhem.

8. Článek 77 Smlouvy o ES (nyní článek 73 ES) stanoví další druh výjimky, specifický pro oblast dopravy, týkající se podpor odpovídajících potřebám koordinace dopravy nebo vrácení nákladů vyplývajících ze závazků veřejných služeb. Takové podpory jsou se Smlouvou slučitelné.

3 – Konkrétněji jsou v čl. 92 odst. 3 písm. a) Smlouvy o ES uvedeny „podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností“ a v čl. 92 odst. 3 písm. c) stejné smlouvy „podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem“.

9. Doplňující výjimka je uvedena v čl. 90 odst. 2 Smlouvy o ES (nyní čl. 86 odst. 2 ES) ve prospěch společností pověřených správou služeb obecného hospodářského zájmu. Tyto společnosti totiž „podléhají pravidlům obsaženým v této smlouvě, zejména pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny“. Tato výjimka platí pouze s výhradou, že „rozvoj obchodu [není] [...] dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Společenství“.

10. Komise Evropských společenství je v zásadě jako jediná oprávněna vyjadřovat se ke slučitelnosti podpor, s vyloučením vnitrostátních soudů⁴. Za tímto účelem je kontrola prováděná Komisí podrobena různým pravidlům, podle toho, jsou-li dotčené podpory stávající, nebo nové. Zatímco stávající podpory jsou podrobeny stálé kontrole, následně po jejich poskytnutí, aby bylo možno ověřit, zda jsou i nadále slučitelné se společným trhem, nové podpory jsou naproti tomu předmětem kontroly předcházející jejich poskytnutí, ve stadiu, kdy jsou ještě ve stavu záměru.

4 – Neberu v úvahu změnu úlohy Komise a vnitrostátních soudů, která vyplývá z nařízení Rady (ES) č. 994/98 ze dne 7. května 1998 o použití článků 92 a 93 Smlouvy o založení Evropského společenství na určité kategorie horizontální státní podpory (Úř. věst. L 142, s. 1, Zvl. vyd. 08/01, s. 312), jelikož toto nařízení vstoupilo v platnost po době rozhodné z hlediska skutečnosti původního sporu.

11. Aby mohla Komise vykonávat takovou předběžnou kontrolu, čl. 93 odst. 3 Smlouvy o ES (nyní čl. 88 odst. 3 ES) ukládá členským státům povinnost oznámit Komisi své záměry nových podpor. Mimo tuto oznamovací povinnost jsou členské státy podle stejného článku povinny neprovádět své záměry nových podpor dříve, než Komise vydá své konečné rozhodnutí schvalující jejich slučitelnost. Tyto dvě povinnosti jsou kumulativní. Nová podpora tak musí být považována za protiprávní, jestliže byla poskytnuta bez jejího oznámení Komisi nebo jestliže byla řádně oznámena, ale poskytnuta dříve, než se Komise v požadovaných lhůtách vyslovila k její slučitelnosti⁵.

12. Tato ustanovení čl. 93 odst. 3 Smlouvy mají přímý účinek, takže vytvářejí ve prospěch jednotlivců práva, které jsou vnitrostátní soudy povinny chránit⁶.

5 — Tato syntéza procesních pravidel Smlouvy o ES v oblasti státních podpor není zpochybněna nařízením Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), které vstoupilo v platnost po době skutečnosti týkajících se sporu v původním řízení a které z velké části pouze přebírá stávající judikaturu Soudního dvoru v této oblasti.

6 — Viz především rozsudek ze dne 15. července 1964, Costa (6/64, Recueil, s. 1141); ze dne 19. června 1973, Capolongo (77/72, Recueil, s. 611, bod 6); ze dne 11. prosince 1973, Lorenz (120/73, Recueil, s. 1471, bod 8); ze dne 21. listopadu 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires a Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, Recueil, s. I-5505, dále jen „rozsudek Losos“, bod 11), a ze dne 11. července 1996, SFEI a další (C-39/94, Recueil, s. I-3547, bod 39).

13. Pokud jde o zneužití dominantního postavení, to je předmětem obecného a systematického zákazu. Článek 86 první pododstavec Smlouvy o ES (nyní čl. 82 první pododstavec ES) totiž stanoví, že „se společným trhem je neslučitelné, a proto zakázané, pokud to může ovlivnit obchod mezi členskými státy, aby jeden nebo více podniků zneužívaly dominantního postavení na společném trhu nebo jeho podstatné části“. Tato ustanovení jsou rovněž nadána přímým účinkem⁷.

14. Pravidla Smlouvy v oblasti státních podpor a zneužití dominantního postavení jsou použitelná pro oblast dopravy, včetně námořní dopravy⁸.

B – Vnitrostátní právní úprava

15. V Itálii se odpovědnost státu za činnost soudů řídí zákonem č. 117 o náhradě škod způsobených při výkonu soudních funkcí

7 — Viz především rozsudek ze dne 11. dubna 1989, Ahmed Saeed Flugreisen a Silver Line Reisebüro (66/86, Recueil, s. 803, bod 32).

8 — Pokud jde o pravidla v oblasti státních podpor, viz především rozsudek ze dne 12. října 1978, Komise v. Belgie (156/77, Recueil, s. 1881, body 10 a 11). Co se týče článku 86 ES týkajícího se zneužití dominantního postavení, viz především rozsudek ze dne 30. dubna 1986, Åsjes a další (209/84 až 213/84, Recueil, s. 1425, body 39, 42 a 45).

a o občanskoprávní odpovědnosti soudců (legge n° 117, [sul] risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati) ze dne 13. dubna 1988⁹.

16. Sporná vnitrostátní právní úprava byla přijata zákonodárcem na základě referenda, které proběhlo v listopadu 1987 a kterým byly zrušeny právní předpisy, kterými se tato oblast dříve řídila¹⁰.

17. Článek 2 odst. 1 sporné vnitrostátní právní úpravy zavádí zásadu, podle které „[k]aždý, kdo utrpěl neoprávněnou škodu z důvodu chování soudu, soudního aktu nebo opatření přijatého soudcem^[11], který se úmyslně nebo hrubou nedbalostí provinil při výkonu svých funkcí, nebo z důvodu odepření spravedlnosti, může podat žalobu proti státu za účelem získání náhrady škod, které utrpěl, a nemajetkových újem vyplývajících ze zbavení osobní svobody“.

9 — GURI č. 88 ze dne 15. dubna 1988, s. 3, dále jen „sporná vnitrostátní právní úprava“.

10 — Dotčená ustanovení byla uvedena v člancích 55, 56 a 74 občanského soudního řádu. Vyplývalo z nich, že odpovědnost státu z činnosti soudů mohla být založena toliko úmyslem, podvodem nebo úplatkářstvím.

11 — Dle článku 1 sporné právní úpravy je tato použitelná „na všechny členy soudcovského stavu zabývající se obecným, správním, finančním, vojenským a zvláštním právem, kteří vykonávají soudní činnost, nezávisle na povaze funkcí, a na ostatní osoby, které se podílejí na výkonu soudní funkce“.

18. Odchylně od této zásady druhý odstavec uvedeného článku stanoví, že „[p]ři výkonu soudních funkcí nemůže výklad právních pravidel a posouzení skutkových okolností a důkazů zakládat odpovědnost“. Takové vyloučení odpovědnosti státu bylo, zdá se, vedeno snahou o ochranu nezávislosti soudů, která představuje zásadu mající sílu ústavního zákona¹².

19. Pojem „hrubá nedbalost“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 sporné právní úpravy pokrývá několik případů, které jsou vyjmenovány v odstavci 3 uvedeného článku. Tak „[h]rubou nedbalost představuje:

- a) hrubé porušení zákona vyplývající z neomluvitelné nedbalosti;
- b) tvrzení, v důsledku neomluvitelné nedbalosti, skutečnosti, jejíž existence je nepochybnitelně vyvrácena písemnostmi ve spise;
- c) popření, v důsledku neomluvitelné nedbalosti, skutečnosti, jejíž existence je nepochybnitelně prokázána písemnostmi ve spise;

12 — Viz rozhodnutí Corte costituzionale ze dne 19. června 1989, č. 18, bod 10 (*Giustizia civile*, 1989, I, s. 769).

- d) přijetí opatření týkajícího se osobní svobody v jiných než zákonem stanovených případech nebo přijetí tohoto opatření bez odůvodnění“ o nepřipustnosti může být předmětem odvolání, jakož i kasačního opravného prostředku¹⁴.

20. Pokud jde o pojem „odepření spravedlnosti“, který je rovněž uveden v čl. 2 odst. 1 sporné vnitrostátní právní úpravy, ten je definován v jejím čl. 3 odst. 1 jako „odmítnutí, opomenutí nebo opoždění soudu při přijetí opatření spadajících do jeho pravomoci, jestliže po uplynutí zákonné lhůty pro přijetí dotčeného opatření předložil účastník řízení návrh na takové rozhodnutí a jestliže bez platného důvodu nebylo přijato žádné opatření ve lhůtě třiceti dnů následujících po dni, kdy uvedený návrh došel soudní kanceláři [...]“.

21. Žaloba zpochybňující odpovědnost státu za soudní činnost je podána proti předsedovi italské Rady ministrů¹³. Návrh na náhradu škody, předložený v rámci takové žaloby, je podnětem k předběžnému vyšetřování příslušným soudem, který se vysloví k jeho přípustnosti. Dle čl. 5 odst. 3 sporné vnitrostátní právní úpravy je takový návrh prohlášen za nepřipustný, pokud nesplňuje podmínky a kritéria stanovená v článcích 2, 3 a 4 uvedené právní úpravy nebo se zdá být zjevně neopodstatněný. Rozhodnutí

II – Skutkový stav a původní řízení

22. V roce 1981 společnost námořní přepravy Traghetti del Mediterraneo (dále jen „TDM“), nacházející se v té době ve vyrovnacím řízení, podala žalobu proti konkurenční společnosti Tirrenia di Navigazione (dále jen „Tirrenia“) u Tribunale di Napoli za účelem získání náhrady škody, kterou jí tato společnost způsobila mezi lety 1976 a 1980 svojí politikou nízkých cen (pod vlastními náklady), kterou uplatňovala na trhu námořní kobotáže mezi kontinentální Itálií a ostrovy Sardinii a Sicílií díky získání veřejných dotací.

23. Na podporu své žaloby TDM tvrdila, že sporné jednání představovalo akt nekalé konkurence ve smyslu čl. 2598 odst. 3 italského občanského zákoníku, jakož i zneužití dominantního postavení zakázané čl. 86 odst. 1 Smlouvy o ES. Žalobkyně rovněž uplatňovala údajné porušení článků 85 Smlouvy (nyní článek 81 ES), 90 a 92 Smlouvy.

13 — Viz čl. 4 odst. 1 sporné vnitrostátní právní úpravy.

14 — Viz čl. 5 odst. 4 sporné vnitrostátní právní úpravy.

24. Tento návrh na náhradu škody byl zamítnut rozhodnutím Tribunale di Napoli ze dne 22. dubna 1993. Toto rozhodnutí, proti kterému se žalobkyně odvolala, bylo potvrzeno rozsudkem Corte d'appello di Napoli ze dne 7. ledna 1997 především z důvodu, že sporné dotace odpovídaly cíli regionálního rozvoje a že v žádném případě nezasahovaly do výkonu činností spojených s jinými námořními spojeními, konkurenčními se spojeními, jež jsou zajišťovaná žalovanou v hlavním původním řízení, takže poskytnutí uvedených dotací není v rozporu se Smlouvou.

25. Přitom tento odvolací soud nepovažoval za užitečné, na rozdíl od návrhu TDM, položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku k výkladu pravidel Smlouvy v oblasti státních podpor, aby zjistil, zda tato pravidla brání poskytnutí sporných dotací.

26. Jelikož se TDM následně ocitla v likvidaci, správce konkurzní podstaty (kterého budu rovněž označovat výrazem „TDM“) podal proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek. V rámci tohoto opravného prostředku žalobkyně opět požadovala, aby byla podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

27. Rozsudkem ze dne 8. října 1999 Corte suprema di cassazione uvedený kasační opravný prostředek zamítl bez toho, aby podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Přestože Soudní dvůr nebyl vyzván

k posouzení obsahu tohoto rozhodnutí, aby předkládajícím soudu objasnil posouzení opodstatněnosti sporné žaloby na odpovědnost, které spadá do jeho výlučné pravomoci, zdá se užitečné zmínit se o dotčeném rozhodnutí vzhledem k tomu, že je ústředním bodem sporu v původním řízení.

28. Pokud jde o údajné porušení pravidel Smlouvy v oblasti státních podpor, Corte suprema di cassazione rozhodl, že články 90 a 92 Smlouvy dovolují vyhnout se v některých případech, jako je i případ projednávaný, zásadnímu zákazu státních podpor, aby tak bylo možno podporovat hospodářský rozvoj znevýhodněných regionů nebo odpovědět na poptávku po zboží a službách, kterou působení volné soutěže neumožňuje zcela uspokojit.

29. V tomto smyslu zdůraznil, že v období, ve kterém byly sporné dotace poskytnuty, mohla být hromadná doprava mezi kontinentální Itálií a jejími největšími ostrovy z důvodů nákladů, které představovala, zajištěna pouze námořní cestou, takže bylo nezbytné svěřit tuto činnost veřejnému koncesionáři uplatňujícímu stanovenou sazbu. Dle jeho názoru narušení hospodářské soutěže, které z toho vyplynulo, nezpochybnilo slučitelnost sporných podpor se Smlouvou především vzhledem k tomu, že se TDM nepodařilo prokázat, že by Tirrenia využila uvedených podpor pro realizaci zisků spojených s jinými činnostmi, než na které byly tyto podpory poskytnuty.

30. Pokud jde o žalobní důvod vycházející z údajného porušení článků 85 a 86 Smlouvy, Corte suprema di cassazione ho považovala za neopodstatněný z důvodu, že činnost námořní kobotáže nebyla ještě v rozhodné době z hlediska sporných skutečností liberalizována a že omezená povaha a malý geografický kontext této činnosti neumožňovaly jasnou identifikaci relevantního trhu ve smyslu článku 86 Smlouvy o ES.

31. Pokud jde o návrh na řízení o předběžné otázce předložený TDM, rovněž nejvyšší soud měl za to, že takové řízení není nezbytné vzhledem k tomu, že závěr Corte d'appello di Napoli v rozsudku napadeném dovoláním byl v souladu s judikaturou Soudního dvora, především s rozsudkem ze dne 22. května 1985, *Parlament v. Rada*¹⁵, v oblasti dopravy.

32. Po vydání tohoto rozsudku Corte suprema di cassazione podala TDM u Tribunale di Genova žalobu na odpovědnost proti Italské republice (směřující proti předsedovi italské Rady ministrů) za účelem získání náhrady újmy, kterou jí způsobil uvedený rozsudek.

33. Na podporu této žaloby tvrdí, že dotčený rozsudek je založen na nepřesném výkladu pravidel Smlouvy pro oblast hospodářské soutěže a státních podpor a na mylné

domněnce, podle které existuje ustálená judikatura Soudního dvora v této oblasti. Z toho plyne, že tímto rozsudkem se Corte suprema di cassazione dopustila současně porušení hmotného práva Společenství a nesplnění povinnosti předložení věci k řízení o předběžné otázce, která nejvyšším soudům vyplývá z čl. 177 třetího pododst. Smlouvy o ES (nyní čl. 234 třetí pododst. ES).

34. K tomuto bodu TDM tvrdí, že pokud by došlo k řízení o předběžné otázce, Soudní dvůr by velmi pravděpodobně podal výklad relevantních pravidel Smlouvy, který by Corte suprema di cassazione vedl k rozhodnutí, které by šlo ve směru jejích požadavků. To potvrzuje především tím, že po skončení řízení o kontrole dotací poskytnutých Tirrenia po období dotčeném sporem v hlavním původním řízení (která byla provedena Komisí v průběhu řízení, které bylo uzavřeno dotčeným rozsudkem) vydala Komise rozhodnutí, které ukazuje význam námořní kobotáže pro celé Společenství, jakož i obtíže při posuzování slučitelnosti uvedených dotací s pravidly Smlouvy v oblasti státních podpor¹⁶. Podle TDM mohla kritéria posuzování použitá Komisí

16 — Jedná se o rozhodnutí Komise 2001/851/ES ze dne 21. června 2001 ohledně státních podpor poskytnutých Itálií námořní společnosti Tirrenia di Navigazione (Úř. věst. L 318, s. 9). Úpřesňují, že tímto rozhodnutím Komise prohlásila za slučitelné se společným trhem podpory vyplacené této společnosti v době od 1. ledna 1990 do 31. prosince 2000 z titulu náhrad za veřejné služby a povolila, s výhradou dodržení některých podmínek, podpory vyplacené v době od 1. ledna 2001 do 31. prosince 2004. Tyto podpory, hodnocené jako nové, byly považovány za vyplývající z výjimky stanovené čl. 86 odst. 2 ES, kromě podpor stanovených čl. 87 odst. 2 a 3 ES.

v tomto rozhodnutí, která je třeba zohlednit při posuzování slučitelnosti sporných dotací, vyvrátit analýzu Corte suprema di cassazione v dotčeném rozsudku.

případného rozšíření zásady odpovědnosti státu v případě porušení práva Společenství na soudní činnost, se Tribunale di Genova rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

35. Předseda italské Rady ministrů zpochybňuje návrh na náhradu škody předložený TDM především z důvodu, že čl. 2 odst. 2 sporné právní úpravy brání založení odpovědnosti státu v uvedeném případě vzhledem k tomu, že dotčená soudní činnost je spojena s výkladem právních pravidel.

36. V odpověď na tento argument TDM uplatňuje, že uvedená právní úprava činí odškodnění jednotlivců za škody způsobené státem ze soudní činnosti nad míru složité, či dokonce prakticky nemožné. Tato situace je v rozporu se zásadami stanovenými Soudním dvorem v rozsudcích ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další¹⁷, a ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame¹⁸.

„1) Je [členský] stát mimosmluvně odpovědný vůči jednotlivcům z důvodu pochybení soudů při uplatňování nebo neuplatňování práva Společenství, a zejména z důvodu nesplnění povinnosti soudu poslední instance obrátit se na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 234 třetího pododstavce Smlouvy?

III – Předběžná otázka

37. S ohledem tvrzení předložená účastníky řízení a na vlastní pochybnosti ohledně

2) V případě, že by bylo třeba mít za to, že členský stát odpovídá za pochybení svých soudů při uplatňování práva Společenství, a především za opomenutí soudu poslední instance podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru podle čl. 234 třetího pododstavce Smlouvy, brání vnitrostátní právní úprava v oblasti odpovědnosti státu za pochybení soudů založení této odpovědnosti, a je dále dokonce neslu-

17 — C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357.

18 — C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029.

čitelná se zásadami práva Společenství, jestliže:

- vylučuje odpovědnost spojenou s výkladem právních pravidel a s posuzováním skutkových okolností a důkazů uskutečňovanými v rámci soudní činnosti,
- omezuje odpovědnost státu pouze na případy úmyslu nebo hrubé nedbalosti soudce¹⁹“

38. Po vyhlášení výše uvedeného rozsudku Köbler (vyhlášeného po předkládacím rozhodnutí), který Soudní dvůr předal Tribunale di Genova, se tento po vyslechnutí účastníků původního řízení rozhodl stáhnout první předběžnou otázku, na kterou uvedený rozsudek již odpověděl kladně, a zachovat druhou, takže zbývá pouze jediná předběžná otázka, která se táže, zda „brání vnitrostátní právní úprava v oblasti odpovědnosti státu za pochybení soudů založení této odpovědnosti, a zda je dále dokonce neslučitelná se zásadami práva Společenství, jestliže vylučuje odpovědnost spojenou s výkladem právních pravidel a s posuzováním skutkových okolností a důkazů uskutečňovanými v rámci soudní činnosti a omezuje odpovědnost státu pouze na případy úmyslu nebo hrubé nedbalosti soudce“.

IV – Smysl a dosah předběžné otázky

39. Předběžná otázka, tak jak je položena, má široký dosah, jelikož směřuje k pokrytí veškerých soudních činností, to znamená současně činnosti nejvyšších soudů a činnosti soudů běžných. Přitom je nutno konstatovat, že žaloba na odpovědnost státu, která tvoří spor v původním řízení, zpochybňuje pouze rozhodnutí nejvyššího soudu, proti kterému nelze podat opravný prostředek, a nikoliv rozhodnutí běžných soudů, která byla vynesena později v této věci ve stejném smyslu¹⁹. Je tedy třeba provést novou formulaci předběžné otázky v tomto smyslu, aby došlo k omezení dosahu odpovědi Soudního dvora na to, co je nezbytné nutné pro vyřešení sporu, který byl předkládacímu soudu předložen.

40. Mimoto, pro ještě větší upřesnění dosahu předběžné otázky, je nutno uvést několik údajů o smyslu sporné vnitrostátní právní úpravy, jejíž údajná neslučitelnost s právem Společenství stála na počátku žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

19 — Mimoto, jak jsem již zdůraznil ve svém stanovisku k výše uvedené věci Köbler (bod 38), jestliže je při neexistenci možnosti vnitrostátních opravných prostředků proti rozhodnutí nejvyššího soudu žaloba na odpovědnost státu jedinou právní cestou umožňující, *in ultima ratio*, zaručit obnovení poškozených práv a v konečném důsledku zajistit účinné soudní ochraně práv, která jednotlivci získávají z právního řádu Společenství, odpovídající úroveň, není tomu stejně, co se týče rozhodnutí vydaných běžnými soudy, vzhledem k tomu, že tato mohou být předmětem vnitrostátních opravných prostředků.

41. Podle Tribunale di Genova, jestliže by uvedená právní úprava měla být použita v projednávaném případě, návrh podaný TDM by zjevně musel být považován (jak tvrdí žalovaná) za nepřijatelný, vzhledem k tomu, že tento návrh je založen na údajném omylu ve výkladu právních pravidel soudem, přičemž jak nepodání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, tak použití pravidel Společenství na spornou situaci jsou výsledkem takového uplatnění výkladu²⁰.

42. Toto tvrzení spočívá na požadavku, podle kterého, dle sporné vnitrostátní právní úpravy, výkladová činnost soudu, „ať se váže k věci samé[,] či nikoliv, musí být považována sama o sobě za dovolenou“, takže je z její povahy vyloučeno, aby zakládala odpovědnost státu²¹.

43. Na jednání italská vláda hájila výklad sporné vnitrostátní právní úpravy, který se ukazuje být citelně odlišný od výkladu předkládajícího soudu. Podle ní nemá vyloučení odpovědnosti státu stanovené čl. 2 odst. 2 uvedené právní úpravy, co se týče výkladu právních pravidel, za účel být uplatňováno v případě, kdy by toto uplatnění výkladu vedlo k závažnému porušení zákona vyplývajícímu z neomluvitelné nedbalosti ve

smyslu ustanovení odst. 3 písm. a) stejného článku. Tato ustanovení totiž stanovují výjimku z pravidla vyloučení odpovědnosti obsaženého v čl. 2 odst. 2, který sám tvoří výjimku ze zásady odpovědnosti zakotvené v odstavci 1 stejného článku.

44. Je pravdou, že se nejprve můžeme ptát, v jaké míře mohou případy porušení zákona uvedené v čl. 2 odst. 3 písm. a) sporné vnitrostátní právní úpravy nesouviset s výkladovou činností právních pravidel, která je obsažena v odstavci 2 stejného článku, takže uvedený odstavec 3 by nezakládal žádnou výjimku z pravidla založeného uvedeným odstavcem 2. Pouze pokud by tomu tak bylo, uvedená právní úprava by vylučovala založení odpovědnosti státu v některých oblastech soudní činnosti (obsažených v uvedeném odstavci 2) a zároveň omezovala takové založení v ostatních oblastech činnosti soudů, (které jsou obsaženy v uvedeném odstavci 3). V případě, že by totiž oblasti činnosti obsažené v každém z těchto odstavců nebyly vůbec odlišné, ale zcela by se kryly, bylo by možné spornou vnitrostátní právní úpravu skutečně pojmout pouze jako omezení založení odpovědnosti státu, a nikoliv rovněž jako vyloučení takového založení.

20 – Viz předkládací rozhodnutí ve své francouzské verzi, s. 7 a 9.
21 – Tamtéž, s. 7.

45. V takovém případě z ustálené judikatury vyplývá, že v rámci rozdělení funkcí mezi Soudní dvůr a vnitrostátní soudy, kterým se řízení o předběžné otázce řídí, přísluší pouze vnitrostátním soudům, a nikoliv Soudnímu dvoru, vykládat vnitrostátní právo²².

v případě, že dotčené porušení bude spojeno s výkladem právních pravidel nebo s posuzováním skutkových okolností a důkazů, a jednak omezeno, mimo tento případ, v případech úmyslu nebo hrubé nedbalosti.

46. Podle výkladu čl. 2 odst. 2 sporné vnitrostátní právní úpravy, který byl použit předkládajícím soudem, se tedy domnívám, že podle uvedeného článku je založení odpovědnosti státu ze soudní činnosti vyloučeno, jestliže je jednání, které je soudu vytýkáno, spojeno s činností výkladu právních pravidel, i když tato činnost vedla k dopuštění se závažného porušení zákona vyplývajícího z neomluvitelné nedbalosti. Jinými slovy se domnívám, že čl. 2 odst. 3 písm. a) sporné vnitrostátní právní úpravy má být použit v jiných případech porušení zákona, než v případech uvedených v odstavci 2 stejného článku.

V – Analýza

48. Aby bylo možné na tuto otázku odpovědět, posoudím slučitelnost případů vyloučení a poté omezení založení odpovědnosti státu za jednání nejvyššího soudu, které jsou postupně uvedené předkládajícím soudem ve formulaci jeho otázky, s právem Společenství.

A – K vyloučení založení odpovědnosti státu, je-li porušení práva Společenství přiřítatelné nejvyššímu soudu spojeno s výkladem právních pravidel

47. V důsledku toho mám za to, že svojí předběžnou otázkou se předkládající soud v podstatě táže, zda právo Společenství brání, aby založení odpovědnosti členského státu za škody způsobené jednotlivcům v případě porušení práva Společenství, kterého se dopustil nejvyšší soud, bylo jednak vyloučeno

49. Připomínám, že ve výše uvedeném rozsudku Köbler Soudní dvůr rozhodl, že zásada, podle které jsou členské státy povinny nahradit škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství, které je jim přiřítatelné, je použitelná rovněž,

22 – Viz především rozsudky ze dne 13. března 1986, Sinatra (296/84, Recueil, s. 1047, bod 11), a ze dne 26. září 1996, Allain (C-341/94, Recueil, s. I-4631, bod 11).

jestliže dotčené porušení vyplývá z rozhodnutí nejvyššího soudu. Je tomu tak z důvodu požadavků souvisejících s ochranou práv jednotlivců odvolávajících se na právo Společenství²³.

ve specifickém případě, kdy je porušení práva Společenství vycházející z nejvyššího soudu spojeno s výkladem právních pravidel²⁶.

50. Tento závěr nemůže být zpochybněn argumenty vycházejícími především z nezávislosti soudů nebo ze zásady překážky věci definitivně rozsouzené, které Soudní dvůr výslovně vyloučil²⁴. Jestliže totiž specifčnost soudní funkce, jakož i oprávněné požadavky na právní jistotu byly Soudním dvorem zohledněny, a vedly ho tak k omezení odpovědnosti státu na „výjimečný případ, kdy soud [to znamená nejvyšší soud] zjevně porušil použitelné právo“²⁵, nemění to nic na skutečnosti, že měl za to, že ani zásada nezávislosti soudů, ani zásada překážky věci definitivně rozsouzené nemohou odůvodnit obecné vyloučení veškeré odpovědnosti státu v případě porušení práva Společenství přičitatelného takovému soudu.

52. Přípuštění opaku by znamenalo odstranit podstatu zásady odpovědnosti státu za jednání nejvyšších soudů, která byla založena Soudním dvorem ve výše uvedeném rozsudku Köbler, nebo ji zbavit účinnosti.

53. Výklad právních pravidel totiž zaujímá zásadní místo v soudní činnosti. To platí tím spíše, co se týče nejvyšších soudů, vzhledem k tomu, že tyto soudy jsou tradičně pověřeny sjednocováním výkladu práva ve vnitrostátním měřítku.

51. Dle mého názoru takové zásady, přestože mají sílu ústavního zákona, nemohou odůvodnit ani vyloučení odpovědnosti státu

54. Mimoto právě s ohledem na tuto význačnou úlohu nejvyšších soudů, jejichž rozhodnutí ve vnitrostátním právu nelze napadnout opravnými prostředky, jsou tyto povinny podle článku 234 ES předložit Soudnímu dvoru předběžné otázky ohledně výkladu práva Společenství, aby v této oblasti

23 — Viz výše uvedený rozsudek Köbler (bod 36).

24 — Tamtéž (body 37 až 43).

25 — Tamtéž (bod 53).

26 — V tomto ohledu připomínám, že, jak jsem již uvedl v bodě 18, vyloučení odpovědnosti státu stanovené čl. 2 odst. 2 sporné právní úpravy (která je použitelná v tomto specifickém případě) bylo zřejmě zavedeno za účelem ochrany nezávislosti soudů, která představuje zásadu mající sílu ústavního zákona.

na území Společenství nevznikaly rozdílné judikatury²⁷.

55. Při výkonu svých tradičních funkcí sjednocování výkladu právních pravidel je možné, že se tyto soudy dopustí porušení použitelného práva Společenství, které by mohlo založit odpovědnost státu, za podmínky, že toto porušení bude zjevné²⁸. K takovému porušení pramenícímu z činnosti výkladu právních pravidel může dojít v různých situacích, jejichž příklady uvedu a které mohou nastat na sobě nezávisle nebo současně.

56. Dotčené porušení může vyplývat především z výkladu vnitrostátního práva ve smyslu neodpovídajícím použitelnému právu Společenství, v rozporu s povinností konformního výkladu, která dle ustálené judikatury zavazuje všechny vnitrostátní soudy a jejíž důležitost byla nedávno připomenuta v rozsudku ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další²⁹, v rámci sporu mezi jednotlivci

ohledně použití ustanovení vnitrostátního práva, která byla přijata za účelem provedení směrnice poskytující práva jednotlivcům.

57. Situace posuzovaná Soudním dvorem v rozsudku ze dne 9. prosince 2003, Komise v. Itálie³⁰ (vyhlášeném krátce po výše uvedeném rozsudku Köbler), může být srovnána s tímto případem porušení práva Společenství (který samozřejmě předpokládá, že dotčenou vnitrostátní právní úpravu bude možné vykládat konformně).

58. Připomínám, že v této věci Komise Italské republice vytýkala zachování vnitrostátní právní úpravy, která tak, jak byla vykládána italskými soudy, včetně Corte suprema di cassazione, a tak, jak byla používána státní správou, prakticky znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala vrácení daní vybraných v rozporu s právem Společenství, s ohledem na důkazní požadavky vyžadované po jednotlivcích pro získání takového vrácení.

59. Tato vnitrostátní právní úprava nebyla sama o sobě v rozporu s právem Společenství, jelikož, jak Soudní dvůr zdůraznil, byla neutrální, jak co se týče důkazního břemene týkajícího se dopadů uvedených daní na jiné osoby, tak co se týče pro tento účel pří-

27 — Tento cíl povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byl upřesněn Soudním dvorem v rozsudku ze dne 6. října 1982, Cilfit (283/81, Recueil, s. 3415, bod 7).

28 — Smysl této podmínky založení odpovědnosti státu, která je upřesněna v bodech 54 až 56 výše uvedeného rozsudku Köbler, posoudím později.

29 — C-397/01 až C-403/01, Sb. rozh. s. I-8835, body 110 až 115.

30 — C-129/00, Recueil, s. I-14637.

putných způsobů dokazování³¹. Uvedená vnitrostátní právní úprava byla nicméně předmětem protichůdných výkladů soudů, když některé dospěly k použití uvedené právní úpravy slučitelnému s právem Společenství a jiné dospěly k použití neslučitelnému s tímto právem. Jelikož tato tendence judikatury byla významná, a nikoliv ojedinělá, zohlednil ji Soudní dvůr při stanovení dosahu dotčené vnitrostátní právní úpravy. V tomto ohledu věnoval zcela zvláštní pozornost rozsudkům Corte suprema di cassazione³², který vykládal vnitrostátní právní úpravu způsobem neslučitelným s právem Společenství a při zjevném nerespektování judikatury Soudního dvora v této oblasti³³.

60. S ohledem na tyto protichůdnosti judikatury a na praxi státní správy v této oblasti, která ukazuje, že dotčená vnitrostátní právní úprava nebyla dostatečně jasná proto, aby bylo zajištěno její použití slučitelné s právem Společenství, takže vnitrostátní zákonodárci by v ní musel učinit nezbytné změny nebo vyjasnění, která jsou jediná možná³⁴, Soudní dvůr rozhodl, že žaloba pro nesplnění povinnosti je opodstatněná.

61. I kdyby porušení dotčeného práva Společenství bylo přičitatelné všem vnitrostátním orgánům (soudním, správním a zákonodárným), a nikoliv pouze Corte suprema di cassazione a i kdyby bylo posouzeno ve specifickém rámci řízení pro nesplnění povinnosti, nemění to nic na skutečnosti, že tato věc nabízí zajímavý příklad porušení práva Společenství nejvyšším soudem, který může založit odpovědnost státu z důvodu nekonformního výkladu (vnitrostátního práva vzhledem k požadavkům práva Společenství), který byl přijat při zjevném nerespektování judikatury Soudního dvora v této oblasti³⁵.

62. Na základě tohoto případu můžeme rovněž připomenout případ, kdy by nejvyšší soud použil vnitrostátní právní úpravu, kterou by považoval za slučitelnou s právním řádem Společenství, zatímco podle zásady přednosti práva Společenství před vnitrostátním právem ji měl odmítnout z důvodu jejího neodstranitelného rozporu s právem Společenství (vylučujícího jakoukoliv možnost konformního výkladu). Porušení práva Společenství, které z toho vyplývá, může mít spojitost s činností výkladu vnitrostátního práva nebo práva Společenství spočívající například ve výkladu vnitrostátního práva za účelem učinit jeho použití slučitelné s právem Společenství, přičemž toto je bezpochyby nesprávně vyloženo

31 — Viz výše uvedený rozsudek Komise v. Itálie (bod 31).

32 — Tamtéž (body 34 a 35).

33 — Viz zejména rozsudek ze dne 9. února 1999, Dilexport (C-343/96, Recueil, s. I-579, body 52 a 54), právě ohledně dotčené vnitrostátní právní úpravy; jakož i rozsudky ze dne 9. listopadu 1983, San Giorgio (199/82, Recueil, s. 3595, bod 14), a ze dne 24. března 1988, Komise v. Itálie (104/86, Recueil, s. 1799, body 7 a 11), ohledně předchozí vnitrostátní právní úpravy, nakonec zrušené, která výslovně stanovila stejné důkazní požadavky, jako jsou vyžadovány některými soudy a státní správou v rámci výkladu a použití dotčené vnitrostátní právní úpravy, která ji nahradila.

34 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek ze dne 9. prosince 2003, Komise v. Itálie (bod 33).

35 — Upozorňuji, že Corte suprema di cassazione se zřejmě od této judikatury po vyhlášení rozsudku Soudního dvora v uvedené věci odchýlil. Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 14. července 2004, č. 13054, Soc. Sief a další v. Ministero dell'Economia e delle Finanze a další (Foro italiano 2004, I, s. 2700).

vzhledem k tomu, že v tomto případě by bylo určitě nemožné uvést právo Společenství a vnitrostátní právo v soulad.

63. K tomuto případu můžeme stejně jako k případu předcházejícímu připodobnit případ, kdy by porušení práva Společenství vyplývalo z nesprávného výkladu pravidla použitelného práva Společenství, ať by se jednalo o pravidlo hmotněprávní, nebo procesněprávní.

64. Vyloučit odpovědnost státu v případě porušení práva pouze z důvodu, že dotčené porušení je spojeno s výkladem právních pravidel, by znamenalo vyloučit odpovědnost státu v každém z těchto tří případů porušení práva Společenství. Takové vyloučení odpovědnosti státu, je-li porušení práva Společenství přičitatelné nejvyššímu soudu, zjevně zasahuje závažným způsobem do zásady, která byla Soudním dvorem vyslovena ve výše uvedeném rozsudku Köbler.

65. K těmto jednotlivým případům porušení práva Společenství je třeba připojit situaci, kdy by nejvyšší soud nesplnil povinnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci výkladu práva Společenství, kterou má podle čl. 234 třetího pododstavce ES.

66. Nesplnění takové povinnosti by totiž mohlo dotčený soud vést k pochybení spadajícímu do jednoho či druhého případu, ať by se jednalo o pochybení ve výkladu použitelného práva Společenství, nebo o vyvození důsledků, které je z něho třeba vyvodit pro konformní výklad vnitrostátního práva nebo pro posouzení slučitelnosti tohoto práva s právem Společenství.

67. Tento dopad nesplnění povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně dopuštění se porušení práva Společenství byl Soudním dvorem zohledněn při definování kritérií, s ohledem na které je třeba posuzovat, porušil-li nejvyšší soud zjevným způsobem použitelné právo, aby bylo možné stanovit, zda je naplněna první podmínka založení odpovědnosti státu, která je spojena s existencí dostatečně zjevného porušení práva Společenství.

68. V bodě 55 výše uvedeného rozsudku Köbler totiž Soudní dvůr upřesnil, že je třeba zohlednit především „stupeň jasnosti a přesnosti porušeného pravidla, zda k porušení došlo záměrně, omluvitelnou nebo neomluvitelnou povahou nesprávného právního posouzení, případně postoj zaujatý orgánem Společenství a nesplnění povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 234 třetího pododstavce ES dotčeným soudem“.

69. Nesplnění povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce tak představuje kritérium, které musí být zohledněno při určení existence dostatečně zjevného porušení práva Společenství přičitatelného nejvyššímu soudu, které se přidává ke kritériím, které Soudní dvůr již zakotvil ve výše uvedeném rozsudku *Brasserie du pêcheur* a *Factortame* a v judikatuře po něm následující ohledně odpovědnosti státu za jednání zákonodárce nebo státní správy³⁶.

70. Jakkoliv se Soudní dvůr snažil stanovit hierarchii mezi těmito jednotlivými kritérii, přičemž relevance některých z nich se zdá být sporná³⁷, domnívá se, že kritérium týkající se povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce má zvláštní význam.

71. Pro stanovení, zda dotčené nesprávné právní posouzení je omluvitelné, nebo neomluvitelné (jelikož tento poznatek dle mého názoru zůstává ústředním kritériem, kolem kterého se řadí ostatní kritéria)³⁸, je třeba věnovat zvláštní pozornost postoji zaujatému dotčeným nejvyšším soudem s ohledem na povinnost, kterou má, a to podat žádost o rozhodnutí.

36 – Ohledně těchto úvah uvedených v judikatuře, viz body 131 až 137 mého stanoviska ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek *Köbler*.

37 – To je dle mého názoru případ kritéria souvisejícího se záměrnou nebo nezáměrnou povahou porušení a kritéria týkajícího se postoje zaujatého orgánem Společenství (s výhradou zvláštní oblasti práva hospodářské soutěže a státních podpor, ve které může být toto kritérium relevantní). Viz ohledně výše uvedeného body 154 až 156 mého stanoviska ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek *Köbler*.

38 – Viz v tomto smyslu bod 139 mého stanoviska ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek *Köbler*.

72. Je-li tak porušené právní pravidlo málo jasné a přesné, dotčené nesprávné právní posouzení není proto omluvitelné, jelikož právě v takovém případě měl nejvyšší soud položit předběžnou otázku vzhledem k tomu, že nemohl mít za to, že řešení dotčeného právního bodu nedává prostor jakýmkoliv rozumným pochybnostem ve smyslu výše uvedeného rozsudku *Cilfit*³⁹, a *fortiori* v případě, kdy by neexistovala žádná judikatura Soudního dvora, která by mohla objasnit tuto otázku⁴⁰.

73. Naopak, je-li porušené právní pravidlo jasné a přesné, je dotčené nesprávné právní posouzení o to méně omluvitelné, že, pokud měl navíc nejvyšší soud v úmyslu se od něho odchýlit, například v případě, kdy je toto pravidlo dle jeho názoru popíráno jinými pravidly, jejichž společný výklad nebo použití s porušeným pravidlem by bylo nesnadné, měl nejvyšší soud rovněž položit předběžnou

39 – Viz body 16 až 20 rozsudku.

40 – Dle mého názoru nemůže být tato analýza zpochybněna analýzou provedenou ve výše uvedeném rozsudku *Köbler* (body 120 až 124) ohledně porušení některých pravidel práva Společenství, která Soudní dvůr považoval za málo jasná nebo přesná. Dle Soudního dvora se sice, s ohledem na povahu soudní spolupráce řídící postup podávání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, může zdát stažení předběžné otázky méně závažné než neexistence jakéhokoli podání žádosti o rozhodnutí, takže dotčené nesprávné právní posouzení (ke kterému by s největší pravděpodobností nedošlo, kdyby byla uvedená otázka zachována) by bylo více omluvitelné, než kdyby nedošlo k žádnému podání žádosti o rozhodnutí. Nicméně z čistě právního hlediska a z hlediska politiky soudního rozhodování se můžeme ptát na relevanci takového rozlišování, jestliže, jak tomu bylo v projednávaném případě, dotčený nejvyšší soud stál svojí předběžnou otázkou z důvodu chybného čtení rozsudku, který mu předal Soudní dvůr poté, co dostal uvedenou otázku, zatímco pouhé pozorné přečtení tohoto rozsudku (neobsahujícího nejasnosti) by umožnilo vyhnout se takovému pochybení při čtení (a bezpochyby pochybení ve vyvození důsledků, které z něho vyplývají pro řešení sporu). Vzhledem k výše uvedenému se tato analýza Soudního dvora, která směřuje k zmenšení významu kritéria souvisejícího s nerespektováním povinnosti podat žádost o rozhodnutí, zdá být ve velké míře vedena úvahami vlastními zvláštním okolnostem projednávaného případu, takže je možno se domnívat, že nemá za účel, aby byla rozšířena mimo uvedené okolnosti.

otázku vzhledem k tomu, že, v souladu se svou vlastní analýzou, rovněž nemohl mít za to, že řešení, které měl v úmyslu přinést v jím řešené právní otázce, neponechává žádný prostor rozumným pochybnostem, zvláště v případě, kdy by se uvedený nejvyšší soud chtěl rovněž odchýlit od judikatury Soudního dvora v této oblasti⁴¹.

74. Dle mého názoru tyto příklady ukazují, jakou může mít váhu nesplnění povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nejvyšším soudem v citlivém posuzování omluvitelné či neomluvitelné povahy dotčeného nesprávného právního posouzení, které je určeno ke stanovení, zda dotčené porušení je dostatečně zjevné proto, aby mohlo založit odpovědnost státu.

75. Osud, který Soudní dvůr v bodě 55 výše uvedeného rozsudku Köbler vyhradil nesplnění povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, jehož důležitost pro posouzení omluvitelné nebo neomluvitelné povahy dotčeného nesprávného právního posouzení jsem právě zdů-

raznil, dle mého názoru brání, aby bylo vyloučeno založení odpovědnosti státu, je-li porušení práva Společenství přiřitatelné nejvyššímu soudu spojeno s nesplněním povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

76. Přitom takový se zdá být smysl takové vnitrostátní právní úpravy, která je dotčena původním řízením. Nesplnění povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce totiž vykazuje několik bodů spojených s činností výkladu právních pravidel. Takové nesplnění nejenom že, jak jsem již uvedl, může vést k porušení práva Společenství spojenému s výkladem těchto pravidel, ale navíc může samo vyplývat z nesprávného výkladu práva Společenství nebo z nepřesného výkladu judikatury Soudního dvora v této oblasti. Z toho plyne, že podle takové vnitrostátní právní úpravy tak nemůže porušení práva Společenství, kterého se dopustil nejvyšší soud nesplněním povinnosti, kterou má, a to podat žádost o rozhodnutí, založit odpovědnost státu.

77. Pokud budeme vycházet pouze z bodu 55 výše uvedeného rozsudku Köbler, jehož účelem je upřesnit dosah zásady odpovědnosti státu v případě porušení práva Společenství přiřitatelnému nejvyššímu soudu, je třeba z něho vyvodit, že tato zásada brání tomu, aby podle vnitrostátní právní úpravy (takové, jaká je zřejmě dotčená právní úprava

41 — Jak jsem již uvedl v bodě 141 svého stanoviska ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek Köbler, rozsudky vyhlášené Soudním dvorem, především v rámci řízení o předběžné otázce, nutně zavazují vnitrostátní soudy, pokud jde o výklad ustanovení práva Společenství, takže pokud se tyto soudy chtějí odchýlit od judikatury Soudního dvora, nemají jinou možnost, než položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku a předložit mu k uvážení nové poznatky, které by ho mohly vést k odlišné odpovědi na již vyřešenou otázku.

ve věci v původním řízení) bylo založení odpovědnosti státu vyloučeno, jestliže je dotčené porušení spojeno s nesplněním povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

78. Dle mého názoru by tomu bylo stejně ve zvláštním případě (bezpochyby vzácném⁴²), kdy by porušení práva Společenství, které by bylo nejvyššímu soudu vytýkáno jednotlivcem, který nebyl ve svých nárocích uspokojen, spočívalo pouze v nesplnění povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

79. Jak jsem totiž již uvedl v bodě 144 svého stanoviska ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek Köbler, nelze *a priori* vyloučit, že odpovědnost státu bude založena na pouhém zjevném nesplnění povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, i když, jak jsem rovněž zdůraznil (v bodech 149 až 150 uvedeného stanoviska), zpochybnění odpovědnosti státu v těchto případech by mohlo narazit na vážné těžkosti s předložením důkazu o přímé příčinné souvislosti mezi nesplněním povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a tvrzenou škodou.

42 -- lze si představit případ, kdy by jednotlivec svoji žalobu na odpovědnost státu raději zaměřil na údajné nesplnění povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, nežli na údajné porušení pravidla práva Společenství, jehož výklad měl vést k uvedenému podání žádosti o rozhodnutí, v případě, že by bylo snazší prokázat existenci zjevného nesplnění povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nežli zjevného porušení dotčeného podstatného právního pravidla.

80. Dle mého názoru všechny tyto úvahy dokládají, v jaké míře by zásada odpovědnosti státu v případě porušení práva Společenství přičitatelného nejvyššímu soudu, zakotvená ve výše uvedeném rozsudku Köbler, byla zasažena v případě, že by založení takové odpovědnosti bylo vyloučeno (podle vnitrostátní právní úpravy), jakmile by dotčené porušení bylo spojeno s výkladem právních pravidel.

81. Z toho vyvozují, že zásada odpovědnosti státu v případě porušení práva Společenství přičitatelného nejvyššímu soudu brání, aby bylo vyloučeno založení této odpovědnosti podle vnitrostátní právní úpravy pouze z důvodu, že dotčené porušení je spojeno s výkladem právních pravidel.

B - K vyloučení založení odpovědnosti státu, je-li porušení práva Společenství přičitatelné nejvyššímu soudu spojeno s posuzováním skutkových okolností a důkazů

82. Nejprve je třeba položit si otázku, zda vyloučení založení odpovědnosti státu, jestliže je dotčená soudní činnost spojena s posuzováním skutkových okolností a důkazů, má dopad na zásadu odpovědnosti státu v případě porušení práva Společenství přičitatelného nejvyššímu soudu.

83. Je totiž obecně přijímáno, že nejvyšší soudy, na rozdíl od soudů běžných, řeší pouze právní otázky, a nikoliv otázky právní a skutkové. Nemají tak v zásadě za úkol posuzovat ani věcnou správnost tvrzených skutečností, ani relevanci, smysl nebo dosah důkazů předložených pro jejich prokázání, jelikož tato posuzovací činnost přísluší z povahy věci pouze soudům rozhodujícím ve věci samé. Z toho plyne, že v zásadě pouze nesprávné právní posouzení, a nikoliv nesprávné skutkové zjištění spadá pod kontrolu vykonávanou nejvyššími soudy nad rozhodnutími běžných soudů⁴³.

vyplývá jejich podřízenost stanovenému právnímu režimu⁴⁴. Každá z těchto činností spadá do rámce kontroly nesprávného právního posouzení, ať již se jedná o řádné prokázání skutkových okolností zjištěných soudy rozhodujícími ve věci samé, nebo o vyvození zákonných následků, které z nich tyto soudy vyvodily (vyvození, které ostatně může vyplývat z nesprávného výkladu pojmu odpovídajícího dotčené právní kategorii).

84. Vzhledem k výše uvedenému neuniká posuzování skutkových okolností a důkazů těmito soudy zcela kontrole nejvyšších soudů vzhledem k tomu, že tyto dbají především na dodržování zásad dokazování (souvisejících s přípustností způsobů dokazování nebo s důkazním břemenem) a jsou nuceny ověřovat přesnost právní kvalifikace skutkových okolností, to znamená posoudit, zda skutkové okolnosti případu, tak jak jsou popsány v napadeném rozhodnutí, skutečně spadají do právní kategorie, do které je soudy rozhodující ve věci samé zařadily, z čehož

85. Právu Společenství taková kontrola není neznámá.

86. Nejprve, jestliže se procesní podmínky určené k zajištění ochrany práv, které procesním subjektům vyplývají z práva Společenství ve vnitrostátním právu, z velké části řídí zásadou procesní autonomie členských států, s výhradou respektování zásad rovnocennosti a efektivity, existují nicméně určitá pravidla práva Společenství v oblasti dokazování. Stejně tak je tomu například s pravidly stanovenými několika směrnicemi,

43 — Viz v tomto ohledu zejména k francouzskému systému Boré, J. a Boré, L.: *La cassation en matière civile*, Dalloz, třetí vydání, 2003, s. 223 a s. 262 až 278; ke studii komparativního práva francouzského a německého systému Ferrand, F.: *Cassation française et Révision allemande*, PUF, 1993, s. 42 a 161; k italskému systému Di Federico, G.: *Manuale di ordinamento giudiziario*, CEDAM, 2004, s. 83 až 85. Ke srovnatelnému systému viz Wathelet, M. a Van Raepenbusch, S.: „Le contrôle sur pourvoi de la Cour de justice des Communautés européennes, dix ans après la création du Tribunal de première instance”, *Mélanges en l'honneur de M. Schockweiler*, 1999, s. 605 až 633.

44 — Viz zejména k francouzskému systému, Boré, J. a Boré, L.: op. cit., s. 274 a 275, a s. 279 až 294; k francouzskému a německému systému, Ferrand, F.: op. cit., s. 135 a 163, a k italskému systému, Ascarelli, T.: „Le fait et le droit devant la Cour de cassation italienne”, *Le Fait et le droit, Etudes de logique juridique*, Bruylant, Bruxelles, 1961, s. 113 a násl., jakož i Mazzarella, F.: *Analisi del giudizio civile di cassazione*, CEDAM, třetí vydání, 2003, s. 86.

co se týče důkazního břemene v oblasti diskriminace⁴⁵. Nejvyšším soudům přísluší, aby se přesvědčily o dodržení těchto pravidel soudy rozhodujícími ve věci samé.

jednotlivci vyplývají z přímého účinku ustanovení čl. 93 odst. 3 Smlouvy.

87. Mimoto a především, mnohé pojmy práva Společenství poskytují kontrolu právní kvalifikace skutkových okolností. Stejně tak je tomu především v oblasti státních podpor.

88. Jak jsem totiž již uvedl (s výhradou změn vyplývajících z nařízení Rady č. 994/98)⁴⁶, zavedení systému kontroly státních podpor přísluší jak Komisi, tak vnitrostátnímu soudu, přičemž jim byly svěřeny různé a vzájemně se doplňující úkoly. Zatímco Komise je tak pověřena posuzovat slučitelnost podpory se společným trhem, vnitrostátní soud je povinen chránit (až do konečného rozhodnutí Komise, pokud jde o slučitelnost uvedené podpory se společným trhem) práva, která

89. V tomto rámci přísluší vnitrostátnímu soudu provést několik činností spojených s právní kvalifikací skutkových okolností. Nejprve musí posoudit, zda sporné opatření představuje státní podporu ve smyslu čl. 92 odst. 1 Smlouvy, to znamená, zda svému příjemci poskytuje prostřednictvím veřejných zdrojů nějaké zvýhodnění⁴⁷. Dále musí určit, zda uvedená státní podpora spadá do kategorie podpor, které jsou čl. 92 odst. 1 Smlouvy zakázány, to znamená jednak, zda může narušovat hospodářskou soutěž, a jednak, zda může ovlivnit obchod mezi členskými státy. Jakmile vnitrostátní soud dojde k závěru, že sporného opatření se týká zásadní zákaz stanovený uvedeným článkem, musí ještě určit, zda se na tento zákaz vztahuje řízení o kontrole uvedený v čl. 93 odst. 3 Smlouvy, přičemž popřípadě musí

45 -- Viz článek 8 směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Úř. věst. L 180 s. 22; Zvl. vyd. 20/01, s. 23), a článek 10 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, která ustanovuje všeobecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 303 s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 79) a která navazuje na směrnici Rady 97/80/ES ze dne 15. prosince 1997 o důkazním břemenu v případech diskriminace na základě pohlaví (Úř. věst. 1998, L 14 s. 6; Zvl. vyd. 05/03, s. 264).

46 -- Viz body 10 až 12 stanoviska, jakož i příslušné poznámky pod čarou.

47 -- Tato kvalifikační činnost může být pro vnitrostátní soud obtížná, zvláště jedná-li se o dotace státního původu poskytnuté za účelem náhrady nákladů na závazky veřejných služeb, které jsou společnostem uloženy, s ohledem na dosah, který Soudní dvůr přičítá v rozsudku ze dne 24. července 2003, *Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Recueil, s. I-7747, body 83 až 94), kritériu zvýhodnění poskytnutého příjemci takového opatření. S ohledem na výše uvedené připomínám, že ve výše uvedeném rozsudku SFLI a další (bod 50) Soudní dvůr zdůraznil, že „[p]okud má prochybnosti o kvalifikaci státní podpory dotčených opatření, může vnitrostátní soud požádat Komisi o objasnění v této otázce“, přičemž upřesnil, že „[v]e svém sdělení ze dne 23. listopadu 1995, o spolupráci mezi Komisí a vnitrostátními soudy v oblasti státních podpor [..]. Komise vnitrostátní soudy výslovně vyzvala, aby se na ni obrátili, narazí-li při použití čl. 93 odst. 3 Smlouvy na obtíže, a vysvětlila povahu informací, které může poskytnout“. Ve stejném smyslu Soudní dvůr dodal, že „[m]imo to vnitrostátní soud může nebo musí, podle čl. 177 druhého a třetího pododstavce Smlouvy, položit Soudnímu dvoru předěžnou otázku k vykladu článku 92 Smlouvy“ (bod 51).

posoudit, zda se jedná o novou podporu (která podléhá tomuto řízení), a nikoliv o podporu stávající (na kterou se toto řízení nevztahuje).

že by podle kritérií založených ve výše uvedeném rozsudku Köbler z něho vyplývalo zjevné porušení použitelného práva Společenství.

90. Až po skončení této řady činností spojených s kvalifikací se může vnitrostátní soud vyjádřit k legalitě sporného opatření a vyvodit z toho veškeré důsledky, které jsou jediné možné v případě porušení čl. 93 odst. 3 Smlouvy⁴⁸.

93. Z toho vyvozují, že zásada odpovědnosti státu v případě porušení práva Společenství přičitatelného nejvyššímu soudu brání tomu, aby podle vnitrostátní právní úpravy bylo obecně vyloučeno založení této odpovědnosti pouze z důvodu, že dotčené porušení je spojeno s posuzováním skutkových okolností a důkazů.

91. To vše jsou činnosti právní kvalifikace skutkových okolností spadající, v takové oblasti, jako je oblast dotčená sporem v původním řízení, pod kontrolu nejvyšších soudů.

94. Nyní je třeba posoudit, zda taková zásada brání rovněž tomu, aby podle vnitrostátní právní úpravy bylo založení odpovědnosti státu omezeno (není-li vyloučeno) pouze na případy úmyslu nebo hrubé nedbalosti.

92. Přitom se může stát, že v rámci této kontroly nesprávného právního posouzení se samy tyto nejvyšší soudy dopustí případného nesprávného právního posouzení, které by mohlo založit odpovědnost státu v případě,

C – K omezení založení odpovědnosti státu za porušení práva Společenství přičitatelného nejvyššímu soudu v případě úmyslu nebo hrubé nedbalosti

48 — Pro nástin důsledků viz bod 125 mého prvního stanoviska ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg. V tomto ohledu zdůrazňují, že nezbytnost vyslovení se vnitrostátního soudu k legalitě sporného opatření není zpochybněna konečným rozhodnutím Komise, které ho prohlásí za slučitelné se společným trhem. Podle ustálené judikatury totiž takové rozhodnutí Komise nemá za účinek dodatečné zhojení provedení opatření podpory neoznačených v rozporu s čl. 93 odst. 3 Smlouvy. Viz zejména výše uvedený rozsudek Losos (body 16 a 17); a rozsudky ze dne 21. října 2003, Van Calster a další (C-261/01 a C-262/01, Recueil, s. I-12249, body 62 a 63), a ze dne 21. července 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, Sb. rozh. s. I-7419, bod 31).

95. Připomínám, že v bodě 53 výše uvedeného rozsudku Köbler omezil Soudní dvůr založení odpovědnosti státu za porušení

práva Společenství vyplývajícího z rozhodnutí nejvyššího soudu „na výjimečný případ, kdy [...] [tento soud] zjevným způsobem porušil použitelné právo“⁴⁹.

96. Toto pravidlo se odlišuje od pravidla, které Soudní dvůr přijal ve výše uvedeném rozsudku *Brasserie du pêcheur* a *Factortame*, jestliže členský stát jedná v oblasti, ve které nadán širokou posuzovací pravomocí. Soudní dvůr totiž rozhodl, že v takovém případě může být odpovědnost státu založena pouze v případě „zjevného a závažného nerespektování členským státem [...] daných omezení jeho posuzovacích pravomocí“⁵⁰.

97. Lze se ptát, jaký je smysl takové změny pravidla, vzhledem k tomu, že ve výše uvedeném rozsudku *Köbler* (body 55 a 56) Soudní dvůr nicméně převzal *in extenso* seznam kritérií, která vyslovil ve výše uvedeném rozsudku *Brasserie du pêcheur* a *Factortame* (body 56 a 57) pro určení, zda tato podmínka týkající se povahy dotčeného porušení je splněna. Jak jsem již uvedl, Soudní dvůr se omezil na přidání kritéria týkajícího se nevykonání povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

98. Má neexistence výslovného odkazu na závažnou povahu dotčeného porušení spojitost s opuštěním, počínaje rozsudkem ze dne 4. července 2000, *Bergaderm* a *Goupil* v. *Komise*⁵¹, podmínky založení odpovědnosti související s vyšší silou porušeného právního pravidla, která byla vyslovena Soudním dvorem před několika lety ohledně mimosmluvní odpovědnosti Společenství? Jakkoliv tato podmínka založení odpovědnosti Společenství nebyla ve výše uvedeném rozsudku *Brasserie du pêcheur* a *Factortame* rozšířena na režim odpovědnosti členských států, zatímco Soudní dvůr ve stejném rozsudku převzal požadavek týkající se závažnosti dotčeného porušení (který byl rovněž vysloven v rámci odpovědnosti Společenství), lze si položit otázku, zda nebyl ve výše uvedeném rozsudku *Köbler* Soudní dvůr veden snahou zabránit tomu, aby tento požadavek, týkající se závažnosti dotčeného porušení, nebyl vykládán jako požadavek týkající se povahy porušeného právního pravidla, vzhledem k tomu, že by takzvaná vyšší síla nebo základní povaha uvedeného pravidla mohla přispět k dodání závažné povahy dotčenému porušení. Otázka zůstává otevřena.

99. S ohledem na výše uvedené a bez ohledu na výklad, který je třeba dát tomuto vývoji terminologie v jednotlivých judikaturách, opakují, že pro posouzení, zda podmínka založení odpovědnosti státu týkající se povahy porušení práva Společenství přičitatelného nejvyššímu soudu je splněna, je dle Soudního dvora třeba zohlednit především „stupeň jasnosti a přesnosti porušeného

49 – Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

50 – Bod 55 zdůrazněný autorem tohoto stanoviska.

51 – C-352/98 P, Recueil, s. I-5291 (viz body 13 a 39 až 47).

pravidla, zda k porušení došlo záměrně, omluvitelnou nebo neomluvitelnou povahu nesprávného právního posouzení, případně postoj zaujatý orgánem Společenství, jakož i nesplnění povinnosti obrátit se na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 234 třetího pododstavce ES dotčeným soudem“⁵². Připomínám, že dle Soudního dvora „[j]e v každém případě porušení práva Společenství dostatečně zjevné, jestliže k dotčenému rozhodnutí došlo při zjevném nerespektování judikatury Soudního dvora v této oblasti“⁵³.

100. Přestože pojmy „úmysl“ nebo „hrubá nedbalost“ mohou v právních systémech jednotlivých členských států nabývat značně odlišný význam, lze mít na základě judikatury Brasserie du pêcheur a Factortame⁵⁴ za to, že jednotlivé prvky, které mohou být k těmto pojmům v rámci vnitrostátního právního řádu přiřazeny, mají s ohledem na řadu kritérií uvedených v bodech 55 a 56 výše uvedeného rozsudku Köbler význam pro posouzení, zda nejvyšší soud zjevným způsobem porušil použitelné právo.

101. Přitom jestliže může být odpovědnost státu na základě vnitrostátního práva založena za méně omezujících podmínek, nežli jsou podmínky, které Soudní dvůr definoval ve výše uvedeném rozsudku Köbler⁵⁵, uložení dodatečné, a tedy více omezující podmínky naproti tomu znamená zpochybnění práva na náhradu, majícího základ v právním řádu Společenství⁵⁶.

102. Stejně jako Komise a aniž bych opustil své výhrady, pokud jde o relevanci kritéria souvisejícího s vědomou povahou dotčeného porušení, kterou nakonec převzal Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Köbler (který беру na vědomí)⁵⁷, ze všech uvedených úvah judikatur vyvozují, že založení odpovědnosti státu v případě porušení práva Společenství přičitatelného nejvyššímu soudu nemůže být podřízeno podmínce vycházející z pojmu úmysl nebo hrubá nedbalost, která přesahuje zjevné porušení použitelného práva (ve smyslu bodů 55 a 56 výše uvedeného rozsudku Köbler)⁵⁸.

52 — Viz výše uvedený rozsudek Köbler (bod 55).

53 — Tamtéž (bod 56).

54 — Viz bod 78 výše uvedeného rozsudku Brasserie du pêcheur a Factortame ohledně možnosti podílet založení odpovědnosti členského státu existenci zavinění. Tento pojem zavinění je možné srovnat s pojmem úmyslu (ve smyslu úmyslného nebo vědomého zavinění) nebo hrubé nedbalosti (ve smyslu neúmyslného zavinění).

55 — Viz bod 57 výše uvedeného rozsudku Köbler, navazující na bod 66 výše uvedeného rozsudku Brasserie du pêcheur a Factortame.

56 — Tamtéž.

57 — Viz výhrady, které jsem vyjádřil v bodě 156 svého stanoviska ve věci, která byla podnětem k výše uvedenému rozsudku Köbler. Pokud zachovávám tyto výhrady, nechci přitom navrhnout zvrát judikatury v tomto bodě.

58 — Viz srovnatelná úvaha v bodě 79 výše uvedeného rozsudku Brasserie du pêcheur a Factortame.

103. V důsledku toho je třeba na předběžnou otázku zachovanou předkládajícím soudem odpovědět, že jestliže zásada odpovědnosti státu v případě porušení práva Společenství přiřítatelného nejvyššímu soudu brání tomu, aby bylo podle vnitrostátní právní úpravy založení této odpovědnosti obecně vyloučeno pouze z důvodu, že dotčené porušení je spojeno s výkladem

právních pravidel nebo posouzením skutkových okolností a důkazů, tato zásada naproti tomu nebrání tomu, aby založení uvedené odpovědnosti bylo podřízeno existenci úmyslu nebo hrubé nedbalosti soudce dotčeného nejvyššího soudu, s výhradou, že tato podmínka nepřesahuje zjevné porušení použitelného práva.

VI – Závěry

104. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžnou otázku zachovanou Tribunale di Genova odpověděl následovně:

„Jestliže zásada odpovědnosti státu v případě porušení práva Společenství přiřítatelného nejvyššímu soudu brání tomu, aby bylo podle vnitrostátní právní úpravy založení této odpovědnosti obecně vyloučeno pouze z důvodu, že dotčené porušení je spojeno s výkladem právních pravidel nebo posouzením skutkových okolností a důkazů, tato zásada naproti tomu nebrání tomu, aby založení uvedené odpovědnosti bylo podřízeno existenci úmyslu nebo hrubé nedbalosti soudce dotčeného nejvyššího soudu, s výhradou, že tato podmínka nepřesahuje zjevné porušení použitelného práva.“