



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 14. května 2020¹

Věc C-129/19

Presidenza del Consiglio dei Ministri
proti
BV,
vedlejší účastníci řízení:
Procura della Repubblica di Torino

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Corte Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Směrnice 2004/80/ES – Článek 12 odst. 2 – Vnitrostátní systémy pro odškodnění obětí úmyslných násilných trestných činů – Čistě vnitrostátní situace – Pojem ‚přeshraniční situace‘ – Spravedlivé a přiměřené odškodnění“

I. Úvod

1. V projednávané věci pokládá Corte Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie) dvě právní otázky týkající se výkladu směrnice Rady 2004/80/ES ze dne 29. dubna 2004 o odškodňování obětí trestných činů². Zprvce ukládá čl. 12 odst. 2 této směrnice členským státům povinnost zavést systém odškodnění vztahující se na všechny oběti úmyslných násilných trestných činů spáchaných na jejich území, tedy včetně „čistě vnitrostátních“ trestných činů? Zadrugé podle jakých kritérií je potřeba určit, zda je odškodnění stanovené vnitrostátním systémem „spravedlivé a přiměřené“ pro účely této směrnice?

II. Právní rámec

A. Unijní právo

2. Směrnice 2004/80 sestává ze tří kapitol. Kapitola I je nadepsána „Přístup k odškodnění v přeshraničních situacích“. Článek 1 kapitoly I zní následovně:

„Členské státy zajistí, že v případě, kdy byl spáchan úmyslný násilný trestný čin v jiném členském státě nežli v členském státě, ve kterém má žadatel o odškodnění obvyklé bydliště, má žadatel právo podat žádost orgánu nebo jinému subjektu v členském státě bydliště.“

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úř. věst. 2004, L 261, s. 15; Zvl. vyd. 19/07, s. 65.

3. Kapitola II, nadepsaná „Vnitrostátní systémy odškodnění“, obsahuje pouze jediný článek (článek 12). Článek 12 stanoví:

„1. Pravidla pro přístup k odškodnění v přeshraničních situacích stanovená v této směrnici fungují na základě platných systémů členských států pro odškodnění obětí násilných trestných činů spáchaných na jejich území.

2. Všechny členské státy zajistí, aby jejich vnitrostátní předpisy stanovily existenci systému odškodnění obětí násilných trestných činů spáchaných na jejich území, který zaručuje spravedlivé a přiměřené odškodnění obětí.“

4. Kapitola III obsahuje „Prováděcí ustanovení“. Článek 18 odst. 1 kapitoly III stanoví:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 1. ledna 2006, s výjimkou čl. 12 odst. 2, pro který je dnem uvedení do souladu 1. červenec 2005. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.“

B. Vnitrostátní právo

5. Klíčovými ustanoveními vnitrostátního práva použitelnými v rozhodné době byly následující normy.

6. Článek 609-a Codice penale (italský trestní zákoník) upravuje trestný čin „znásilnění“.

7. Podle článku 1218 Codice civile (italský občanský zákoník) „[d]lužník, který zcela nesplní splatný závazek, má povinnost k náhradě škody, pokud neprokáže, že nesplnění nebo prodlení bylo způsobeno nemožností plnění závazku z důvodu, který mu není přičitatelný“.

8. Článek 11 odst. 1 Legge 7 luglio 2016, n. 122 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea — Legge europea 2015-2016 (zákon č. 122 ze dne 7. července 2016, kterým se upravují závazky vyplývající z členství Itálie v Evropské unii – Evropský zákon 2015–2016), který vstoupil v platnost dne 23. července 2016, ve znění pozdějších předpisů³, stanoví „nárok na odškodnění ze strany státu ve prospěch oběti úmyslného násilného trestného činu a v každém případě trestného činu uvedeného v článku 603-a trestního zákoníku, s výjimkou trestných činů uvedených v člancích 581 a 582, pokud nejsou naplněny přitěžující okolnosti stanovené v článku 583 trestního zákoníku“. Podle odstavce 2 téhož článku je odškodnění za trestné činy vraždy, znásilnění nebo těžkého ublížení na zdraví vyplaceno ve prospěch oběti nebo v případě její smrti v důsledku trestného činu oprávněným osobám, a to v rozsahu stanoveném ministerskou vyhláškou, která je uvedena v odstavci 3 téhož článku 11. Pro jiné trestné činy než ty, které jsou uvedeny výše, je odškodnění vyplaceno formou náhrady léčebných výdajů a nákladů na péči.

9. Článek 1 Decreto del Ministro dell'interno, 31 agosto 2017, Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti⁴ (vyhláška ministra vnitra ze dne 31. srpna 2017 o stanovení výše odškodnění pro oběti úmyslných násilných trestných činů) stanoví vyšší odškodnění následovně: „a) za trestný čin vraždy pevně stanovenou částku ve výši 7 200 eur, a v případě vraždy spáchané manželem nebo manželkou, i v případě odloučení nebo rozvodu, anebo osobou, která má nebo měla citový vztah s poškozenou osobou, pevně stanovenou částku ve výši

3 – Ve znění článku 6 Legge 20 novembre 2017, n. 167 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea — Legge europea 2017 (zákon č. 167 ze dne 20. listopadu 2017, kterým se upravují závazky vyplývající z členství Itálie v Evropské unii – Evropský zákon 2017), a čl. 1 odst. 593 až 596 Legge 30 dicembre 2018, n. 145 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021 (zákon č. 145 ze dne 30. prosince 2018 o předběžném rozpočtu na rozpočtový rok 2019 a víceletém rozpočtu na tříleté období 2019–2021).

4 – *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale č. 237 ze dne 10. října 2017.

8 200 eur výhradně ve prospěch dětí obětí; b) za trestný čin znásilnění podle čl. 609-a trestního zákoníku, pokud není naplněna polehčující okolnost spočívající v menší závažnosti, pevně stanovenou částku ve výši 4 800 eur; c) za jiné trestné činy než ty, které jsou uvedeny v písmenech a) a b), až do maximální částky 3 000 eur na úhradu léčebných výdajů a nákladů na péči“.

10. Jen pro úplnost je možno dodat, že italská vláda na jednání informovala Soudní dvůr o tom, že ministerskou vyhláškou ze dne 22. listopadu 2019 italská vláda výši odškodnění pro oběti úmyslných násilných trestných činů zvýšila. Odškodnění za znásilnění bylo zvýšeno ze 4 800 eur na 25 000 eur. Tato nová ustanovení nicméně, pokud se nemýlím, nemají zpětnou účinnost. Na projednávanou věc se tedy patrně nepoužijí.

III. Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

11. V říjnu 2005 se odpůrkyně, která má bydliště v Itálii, stala obětí znásilnění spáchaného dvěma rumunskými státními příslušníky v Turíně. Pachatelé byli odsouzeni k trestu odnětí svobody v trvání 10 let a 6 měsíců. Pachatelům byla rovněž uložena povinnost zaplatit odškodnění za způsobenou újmu, přičemž přesná částka měla být určena v samostatném řízení; odpůrkyni soud přiznal okamžitě splatnou průběžnou platbu ve výši 50 000 eur.

12. Odpůrkyně však přiznanou částku nebyla schopna získat, neboť pachatelé tohoto trestného činu se skrývali před spravedlností.

13. V únoru 2009 podala odpůrkyně k Tribunale di Torino (soud prvního stupně v Turíně, Itálie) žalobu proti Presidenza del Consiglio dei Ministri (předsednictvo Rady ministrů, Itálie) na náhradu škody za neprovedení směrnice 2004/80. Rozsudkem ze dne 26. května 2010 dotčený soud shledal žalobu opodstatněnou a Presidenza del Consiglio dei Ministri uložil povinnost zaplatit odpůrkyni částku ve výši 90 000 eur.

14. Presidenza del Consiglio dei Ministri napadlo tento rozsudek u Corte di appello di Torino (odvolací soud v Turíně, Itálie). Rozsudkem ze dne 23. ledna 2012 odvolací soud odvolání částečně vyhověl. Částku přisouzenou odpůrkyni soudem prvního stupně snížil na 50 000 eur.

15. Presidenza del Consiglio dei Ministri podalo proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek ke Corte Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie). Řízení před Corte Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud) bylo přerušeno v očekávání rozhodnutí Soudního dvora v souvislosti s řízením zahájeným Evropskou komisí dne 22. prosince 2014 proti Italské republice pro neprovedení směrnice 2004/80, jakož i v souvislosti s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podanou Tribunale di Roma (soud prvního stupně v Římě, Itálie) dne 24. března 2015 a týkající se výkladu čl. 12 odst. 2 uvedené směrnice.

16. Poté, co byla obě výše uvedená řízení u Soudního dvora ukončena (první rozsudkem ze dne 11. října 2016⁵ a druhé usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 28. února 2017⁶), bylo v řízení u Corte Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud) pokračováno.

5 – Rozsudek ve věci Komise v. Itálie (C-601/14, EU:C:2016:759), v němž bylo konstatováno, že Italská republika tím, že nepřijala všechna opatření nezbytná k tomu, aby byl v přeshraničních situacích zajištěn systém odškodnění obětí všech úmyslných násilných trestných činů spáchaných na jejím území, nesplnila povinnosti, která pro ni vyplývají z čl. 12 odst. 2 směrnice Rady 2004/80.

6 – Usnesení ve věci X (C-167/15, nezveřejněné, EU:C:2017:187), kterým byla věc vyškrtuta z rejstříku v důsledku zpětvzetí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládajícím soudem.

17. Nicméně vzhledem k pochybnostem ohledně výkladu směrnice 2004/80 se Corte Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud) rozhodl řízení opětovně přerušit a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Vyžaduje unijní právo – s ohledem na situaci opožděného (nebo neúplného) provedení [směrnice 2004/80], *non self executing*, do vnitrostátního práva, a to pokud jde o zřízení, které tato směrnice ukládá, systému odškodňování obětí násilných trestných činů, který ve vztahu k přeshraničním osobám, kterým je směrnice výhradně určena, zakládá odpovědnost členského státu za škodu na základě zásad stanovených judikaturou Soudního dvora (mimo jiné rozsudky *„Francovich“* a *„Brasserie du Pêcheur“* a *„Factortame III“*) – založení obdobné odpovědnosti členského státu ve vztahu k osobám, které nejsou přeshraniční (tedy osoby s trvalým bydlištěm), které by nebyly přímými příjemci výhod plynoucích z provádění směrnice, ale za účelem vyhnouti se porušení zásady rovnosti nebo zásady zákazu diskriminace v rámci unijního práva by měly a mohly – byla-li by směrnice včas a zcela provedena – mít prospěch z rozšíření užitečného účinku samotné směrnice (tedy z výše uvedeného systému odškodňování)?

2) V případě kladné odpovědi na předchozí otázku:

Lze odškodnění stanovené ve prospěch obětí úmyslných násilných trestných činů (a zejména trestného činu znásilnění podle článku 609-a trestního zákoníku) vyhláškou ministra vnitra ze dne 31. srpna 2017 (která byla vydána ve smyslu čl. 11 odst. 3 zákona č. 122 ze dne 7. července 2016, kterým se upravují závazky vyplývající z členství Itálie v Evropské unii – Evropský zákon 2015–2016), ve znění následných změn (přijatých článkem 6 zákona č. 167 ze dne 20. listopadu 2017 a čl. 1 odst. 593-596 zákona č. 145 ze dne 30. prosince 2018), ve formě pevně stanovené částky ve výši 4 800 eur považovat za „spravedlivé a přiměřené odškodnění obětí“ v rámci provádění ustanovení čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80?“

18. Písemná vyjádření předložily odpůrkyně, italská vláda a Evropská komise. Tyto účastnice řízení rovněž přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 2. března 2020.

IV. Analýza

19. Toto stanovisko je strukturováno následovně. Nejprve se stručně vyjádřím k námitce italské vlády, podle které se projednávaná žaloba stala bezpředmětnou (A). Následně se budu věnovat klíčovému problému, na který toto předkládací usnesení poukázalo: oblasti působnosti článku 12 směrnice 2004/80 *ratione personae*, a to v kontextu uvedené směrnice jako takové, včetně její poměrně složité legislativní historie (B). Nakonec uvedu několik stručných poznámek ke druhé předběžné otázce položené předkládajícím soudem (C).

A. Žaloba, která se stala bezpředmětnou

20. Italská vláda tvrdí, že odpůrkyni bylo přiznáno odškodnění v rámci vnitrostátního systému. Poté, co byl vnitrostátní systém⁷ (opožděně) zaveden, byl totiž podle všeho nastaven tak, aby byl použitelný se zpětnou účinností na oběti úmyslných násilných trestných činů spáchaných ode dne 30. června 2005, v souladu s čl. 18 odst. 2 směrnice 2004/80. Odpůrkyně by tak byla obdržela paušální částku ve výši 4 800 eur. Předkládací rozhodnutí se tak stalo bezpředmětným. Soudní dvůr by jej měl v důsledku této skutečnosti zamítnout a prohlásit, že není nutné na položené předběžné otázky odpovídat.

⁷ – Nastíněno výše, viz body 8 a 9 tohoto stanoviska.

21. S touto argumentací je potřeba se stručně vypořádat. Považuji za zřejmé, že odpůrkyně má i nadále právní zájem na řízení, jelikož se u předkládajícího soudu domáhá vyššího odškodnění, než které získala v rámci vnitrostátního systému. Ve své argumentaci se odpůrkyně v zásadě opírá o dva žalobní důvody. Zaprvé se dovolává odpovědnosti státu za opožděné nebo neúplné provedení směrnice 2004/80 podle judikatury vycházející z rozhodnutí ve věci Francovich⁸. Zadruhé tvrdí, že odškodnění, které jí bylo přiznáno v rámci dotčeného italského systému, nelze z důvodu relativně nízké přiznané částky (4 800 eur) považovat za „spravedlivé a přiměřené“ ve smyslu směrnice 2004/80.

22. Obě tyto otázky, odrážející se v předběžných otázkách položených předkládajícím soudem, stále naléhavě vyžadují zodpovězení ze strany Soudního dvora. Proto nyní přistoupím k analýze meritu obou předběžných otázek.

B. K první otázce

23. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda může být dovozena odpovědnost členského státu, který neprovedl směrnici 2004/80, za mimosmluvní škodu vzniklou obětem úmyslných násilných trestných činů s bydlištěm v téže členském státě, přestože se směrnice 2004/80 použije pouze na přeshraniční situace, pokud vnitrostátní právo daného členského státu brání obrácené diskriminaci.

24. Domnívám se, že tato otázka by měla být přeformulována takto: ukládá směrnice 2004/80, zejména čl. 12 odst. 2 této směrnice, členským státům povinnost zavést vnitrostátní systém odškodnění pro *všechny* oběti úmyslných násilných trestných činů spáchaných na jejich území, tedy včetně situací, které nejsou přeshraniční?

25. Připomínám, že v době, kdy se odpůrkyně – s bydlištěm v Itálii – stala obětí dotčeného násilného trestného činu, ještě Itálie neprovedla směrnici 2004/80, přestože lhůta k jejímu provedení již uplynula. Jakmile však Itálie nakonec směrnici 2004/80 provedla, odpůrkyně obdržela odškodnění podle nově zavedeného vnitrostátního systému odškodnění. Tento systém byl nastaven tak, aby byl použitelný se zpětnou účinností na všechny oběti, včetně obětí majících bydliště v Itálii.

26. Za těchto okolností má předkládající soud za to, že odpůrkyně nemůže (přímo) požadovat od Itálie náhradu škody za opožděné provedení směrnice 2004/80. Podle předkládajícího soudu ukládá tato směrnice členským státům povinnost zavést systém odškodnění obětí úmyslných násilných trestných činů pouze v přeshraničních situacích. To však nebyl případ odpůrkyně: ona jako oběť daného trestného činu měla bydliště v Itálii a daný trestný čin se stal v Itálii. Dotčená situace byla tudíž omezena výlučně na území tohoto členského státu. Proto se předkládající soud táže, zda může být mimosmluvní odpovědnost Itálie navzdory uvedené skutečnosti dovozena z jiného důvodu, a sice na základě skutečnosti, že italské právo zakazuje obrácenou diskriminaci.

27. Taková otázka by nutně vyžadovala zápornou odpověď: pokud určitá situace není unijním právem upravena, nemůže dojít k porušení unijního práva, a unijní právo tedy nemůže zakládat žádnou mimosmluvní odpovědnost členského státu⁹. Taková odpovědnost by případně mohla vzniknout nejvýše na základě vnitrostátního práva, pokud a v rozsahu, v jakém vnitrostátní orgány porušily vnitrostátní právo (například zákaz obrácené diskriminace).

8 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991 (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428).

9 – Podle ustálené judikatury platí, že členskému státu může vzniknout odpovědnost za škody způsobené jednotlivcům porušením unijního práva, které lze tomuto státu přičíst, jsou-li splněny následující tři podmínky: porušené pravidlo unijního práva přiznává těmto jednotlivcům práva; porušení tohoto pravidla je dostatečně závažné; a existuje přímá příčinná souvislost mezi tímto porušením a škodou, kterou tito jednotlivci utrpěli, v tomto smyslu viz naposledy rozsudek ze dne 29. července 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, bod 35 a citovaná judikatura).

28. Řešení tohoto problému by nemohlo být odlišné ani v případě, že by bylo přihlédnuto k zásadě zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, kterou předkládající soud zmiňuje ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. V tomto ohledu je potřeba připomenout, že tato zásada [zakotvená v článku 18 SFEU a v článku 21 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)] se použije pouze v situacích, které se řídí unijním právem. Nepoužije se však v případech, kdy se relevantní unijní ustanovení týkají pouze přeshraničních situací, a ponechávají tak členským státům volnost při úpravě čistě vnitrostátních situací. Dle současné úpravy unijního práva platí, že náprava případného účinku obrácené diskriminace, k níž může v těchto situacích dojít, je záležitostí vnitrostátního práva¹⁰.

29. Vzhledem k výše uvedenému spočívá klíčový problém nastolený v první otázce položené Corte Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud) v něčem jiném, a sice v tom, zda je ve skutečnosti správná domněnka, na níž je první otázka předkládajícího soudu založena: použije se směrnice 2004/80, zejména její článek 12, pouze na přeshraniční situace, a nikoli na čistě vnitrostátní situace?

30. V řízení v projednávané věci odpůrkyně tvrdí, že na posledně uvedenou otázku je potřeba odpovědět záporně, zatímco italská vláda a Komise tvrdí opak. Obě strany tohoto sporu trvají na tom, že znění, účel a historie vzniku směrnice 2004/80 podporují právě jejich tezi. Na podporu své argumentace se rovněž odvolávají na některá rozhodnutí Soudního dvora.

31. V následujících pasážích tohoto stanoviska nejprve vysvětlím, proč jsou znění a vnitřní systém směrnice 2004/80 nejasné a samostatně na tuto otázku nenabízí žádnou odpověď (1). Následně se pokusím určit cíl nebo cíle, které unijní normotvůrce sledoval přijetím směrnice 2004/80, a zejména čl. 12 odst. 2 této směrnice, analýzou bodů odůvodnění této směrnice (2) a přípravných prací (3). Poté přezkoumám právní základ směrnice 2004/80 (4) a v návaznosti na to se budu věnovat analýze judikatury Soudního dvora (5), aby bylo možno zjistit, zda mohou tyto prameny poskytnout nějaká další vodítka.

32. Po provedení celé této analýzy však musím doznat, že podle mého názoru nelze dát ani tak žádnou jasnou odpověď na položenou otázku, ať již kladnou či zápornou. Oba navržené výklady jsou i nadále obhajitelné. Své stanovisko uzavřu předestřením tří dalších argumentů ústavního rázu, na jejichž základě a po zvážení všech skutečností Soudnímu dvoru doporučím, aby se přiklonil k výkladu navrhovanému odpůrkyní (6).

1. Znění a vnitřní systém směrnice 2004/80

33. Zaprvé, italská vláda a Komise tvrdí, že znění článku 12 směrnice 2004/80 jako celku je jasné, když členským státům ukládá povinnost zavést systémy odškodnění pouze ve vztahu k přeshraničním situacím. Odstavec 1 tohoto článku na přeshraniční situace výslovně odkazuje. Bylo by zvláštní vykládat druhý odstavec téhož ustanovení tak, že má širší oblast působnosti než odstavec první.

34. Tato argumentace je nepřesvědčivá.

35. Článek 12 odst. 1 směrnice 2004/80 zní takto: „Pravidla pro přístup k odškodnění v přeshraničních situacích stanovená v této směrnici fungují na základě platných systémů členských států pro odškodnění obětí násilných trestných činů spáchaných na jejich území.“ Následující čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 stanoví: „Všechny členské státy zajistí, aby jejich vnitrostátní předpisy stanovily existenci systému odškodnění obětí násilných trestných činů spáchaných na jejich území, který zaručuje spravedlivé a přiměřené odškodnění obětí.“

¹⁰ – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. června 1994, Steen (C-132/93, EU:C:1994:254, body 8 až 11), a ze dne 5. června 1997, Uecker a Jacquet (C-64/96 a C-65/96, EU:C:1997:285, bod 23). Pokud jde o přehled judikatury Soudního dvora z poslední doby týkající se této otázky, viz Arena, A., „The Wall Around EU Fundamental Freedoms: the Purely Internal Rule at the Forty-Year Mark“, *Yearbook of European Law*, 2020, s. 12–67.

36. První odstavec tohoto ustanovení pouze uvádí, že systém spolupráce zavedený touto směrnicí za účelem zajištění odškodnění za přeshraniční trestné činy (zakotvené v člancích 1 až 11 směrnice 2004/80) musí být „naroubován“ na vnitrostátní systémy odškodnění. Toto ustanovení jednoduše uvádí, že pravidla požadovaná touto směrnicí jsou „doplňkem“ vnitrostátních systémů odškodnění zavedených členskými státy pro oběti úmyslných násilných trestných činů spáchaných na jejich území.

37. Článek 12 odst. 2 téže směrnice pak na znění odstavce 1 navazuje, když stanoví, že členské státy musí mít zaveden systém odškodnění pro oběti úmyslných násilných trestných činů spáchaných na jejich území. Pochopitelně, pokud by na vnitrostátní úrovni žádný systém neexistoval, nebylo by nač ona pravidla stanovená v kapitole I směrnice 2004/80 naroubovat.

38. Výkladem na úrovni znění dané směrnice lze konstatovat, že tato ustanovení neobsahují *nic*, co by omezovalo oblast působnosti článku 12 pouze na přeshraniční situace. V tomto směru je výklad druhého odstavce tohoto ustanovení navrhovaný odpůrkyní, tedy že toto ustanovení ukládá členským státům zavedení systémů vztahujících se na *všechny* „úmyslné trestné činy spáchané na jejich území“, vzhledem ke znění tohoto ustanovení zcela odůvodněný. Navíc ani nevede k žádnému vnitřnímu rozporu při výkladu článku 12 směrnice 2004/80.

39. Zadruhé podle italské vlády a Komise z článku 1 směrnice 2004/80 vyplývá, že povinnost zavést vnitrostátní systémy odškodnění je omezena na přeshraniční situace. Toto ustanovení členským státům ukládá, aby zajistily právo požadovat odškodnění v případech, kdy „byl spáchán úmyslný násilný trestný čin v jiném členském státě nežli v členském státě, ve kterém má žadatel o odškodnění obvyklé bydliště“¹¹. Obecněji tento postoj dokládají, jak tvrdí italská vláda a Komise, ostatní ustanovení dotčené směrnice: je nesporné, že systém spolupráce zavedený směrnicí za účelem usnadnění přístupu k odškodnění se týká pouze obětí trestných činů v přeshraničních situacích.

40. Tyto argumenty jsou podle mého názoru správné, pokud jde o výklad kapitoly I směrnice 2004/80. Nejsou však přesvědčivé, pokud jde o oblast působnosti kapitoly II a jejího článku 12.

41. Úvodem musím zdůraznit, že na rozdíl od řady jiných podobných právních předpisů směrnice 2004/80 neobsahuje ve svém úvodním článku, resp. člancích žádné ustanovení, které by specifikovalo její účel nebo předmět, vymezovalo oblast její působnosti nebo obsahovalo definice. Článek 1 není součástí uvozující kapitoly definované například jako „obecná ustanovení“, která by se vztahovala na celý právní předpis. Článek 1 je vlastně již součástí kapitoly I (články 1 až 11), nadepsané „Přístup k odškodnění v přeshraničních situacích“. Na tuto kapitolu navazuje kapitola II, nadepsaná „Vnitrostátní systémy odškodnění“ (pouze článek 12).

42. Z tohoto důvodu mi není jasné, jakým způsobem by při platnosti běžných pravidel výkladu právních předpisů, mohla být úvodní ustanovení jedné kapitoly právního předpisu použita k omezení oblasti působnosti jiných kapitol téhož právního předpisu. Článek 1 se týká pouze systému spolupráce specifikovaného v kapitole I této směrnice. Naproti tomu existenci dvou samostatných kapitol lze docela dobře vyložit jako indicii, že každá z nich se týká odlišného aspektu právní úpravy, která měla být směrnicí 2004/80 zavedena. Pokud tomu tak je, směrnice 2004/80 může být skutečně, jak tvrdí odpůrkyně, vykládána tak, že stanoví pro členské státy dvě různé povinnosti: i) zavést systém spolupráce s cílem usnadnit přístup k odškodnění v *přeshraničních situacích* a ii) zavést vnitrostátní systém odškodnění, který se uplatní, dojde-li ke spáchání *jakéhokoli* úmyslného násilného trestného činu.

11 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

43. Zatřetí další argumenty na podporu této hypotézy lze nalézt rovněž v článku 18 směrnice 2004/80, který stanoví dvě různé lhůty pro provedení: jednu (která uplyne dříve) pro čl. 12 odst. 2 a druhou (která uplyne později) pro ostatní ustanovení směrnice¹². Lze říci, že článek 18 směrnice 2004/80 odráží onu autonomii, resp. samostatnou povahu čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80. Pokud by bylo smyslem vnitrostátních systémů pouze umožnění účinného fungování systému zavedeného ostatními ustanoveními směrnice 2004/80, byl by smysl onoho rozdílu ve lhůtách obtížně uchopitelný.

44. Začtvrté je zde název směrnice 2004/80: jedná se o směrnici „o odškodňování obětí trestných činů“. Nejedná se ani o „směrnici o odškodňování obětí trestných činů v přeshraničních situacích“ ani o „směrnici o spolupráci v oblasti odškodňování obětí trestných činů“, ani o – jak navrhovalo předsednictví Rady v určité fázi legislativního procesu – „směrnici o *usnadnění* odškodňování obětí trestných činů“¹³. Lze říci, že kterýkoli z těchto názvů by byl vhodnější pro právní předpis, jenž by se týkal výlučně přeshraničních situací.

45. Připouštím, že tato argumentace se může jevit formalistickou nebo nevýznamnou. Nicméně název dotčené směrnice vlastně odráží znění čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80. Tento článek odkazuje na „systém[...] odškodnění obětí násilných trestných činů spáchaných na [území členských států]“ (bez jakékoli další kvalifikace nebo omezení) a na „oběti“ (opět bez jakékoli další kvalifikace nebo omezení). Navíc na rozdíl od článku 1 směrnice 2004/80 platí, který se použije pouze v rámci kapitoly I, že obecný název směrnice by měl mít bezpochyby význam pro celou směrnici, nikoli pouze pro jednu z jejích kapitol.

46. A konečně zapáté, pokud jde o vnitřní systém uvedené směrnice, kdyby byl článek 12 pouze ustanovením plnicím pomocnou funkci nebo ustanovením procesní povahy, jak v podstatě tvrdí Komise a italská vláda, mohl být případně zařazen do kapitoly III uvedené směrnice („Prováděcí ustanovení“). Toto ustanovení však bylo považováno za natolik důležité, že si vysloužilo zvláštní kapitolu (kapitola II), která byla nadepsána „hmotněprávním“ názvem („Vnitrostátní systémy odškodnění“).

47. Podle mého názoru znění a vnitřní systém směrnice 2004/80, jsou-li posuzovány samostatně, spíše nasvědčují výkladu zastávanému odpůrkyní. Nicméně tento závěr se poněkud komplikuje, jakmile přistoupíme k posouzení cílů a účelů tohoto právního předpisu, do té míry, jak je lze zjistit analýzou bodů odůvodnění této směrnice (2) a legislativního procesu vedoucího k jejímu přijetí (3).

2. Cíle sledované unijním normotvůrcem I: body odůvodnění směrnice 2004/80

48. Obě strany vzniklého sporu tvrdí, že oblast působnosti článku 12 směrnice 2004/80 se vyjasní, pokud přihlédneme k cílům sledovaným unijním normotvůrcem v souvislosti s touto směrnicí, jak dokládají některé konkrétní body odůvodnění tohoto právního předpisu.

49. Jediným problémem této argumentace je, že každá ze stran se na podporu svých tvrzení dovolává odlišných bodů odůvodnění. Ještě problematičtější je skutečnost, že obě strany mají svým způsobem pravdu. Nejednoznačnost článků směrnice 2004/80, která je jim vlastní, se odráží i v bodech odůvodnění této směrnice. Nejenže analýza bodů odůvodnění této směrnice nevede k jednoznačnému určení, jakým způsobem by měl být vykládán článek 12 směrnice 2004/80, ona tento výklad patrně ještě více komplikuje.

12 – Podle tohoto ustanovení byly členské státy povinny provést ustanovení směrnice 2004/80 do 1. ledna 2006, „s výjimkou čl. 12 odst. 2, pro který [byl] dnem uvedení do souladu 1. červenec 2005“.

13 – Viz dokument Rady 8033/04 ze dne 5. dubna 2004. Tento návrh nakonec přijat nebyl.

50. Zjednodušeně lze říci, že navzdory určité neurčitosti je možno cíle uvedené v jednotlivých bodech odůvodnění směrnice 2004/80 rozdělit do tří různých skupin¹⁴: i) pomoc obětem v přeshraničních situacích; ii) volný pohyb osob a služeb; iii) ochrana obětí trestné činnosti v trestním řízení.

51. Zaprvé, jak tvrdí italská vláda a Komise, první skupina bodů odůvodnění by nasvědčovala tomu, že směrnice 2004/80 pouze zavádí pravidla přístupu k odškodnění v přeshraničních situacích. „Přeshraničními situacemi“ tyto účastnice řízení míní situace, kdy má oběť trestného činu bydliště v jiném členském státě, než ve kterém byl trestný čin spáchán.

52. V této souvislosti tyto účastnice řízení odkazují zejména na první a druhý bod odůvodnění. První bod odůvodnění zní takto: „Jedním z cílů [Evropské unie] je odstranit *překážky volného pohybu osob a služeb* mezi členskými státy.“¹⁵ Odkaz na volný pohyb je doplněn ještě bodem 2 odůvodnění, který zní následovně: „Soudní dvůr ve věci ‚Cowan‘ shledal, že pokud [unijní právo] zaručuje *fyzické osobě svobodu odebrat se do jiného členského státu*, je nezbytným důsledkem této svobody pohybu *ochrana této osoby před újmou v dotčeném členském státě na stejném základě jako u státních příslušníků uvedeného státu a osob, které v něm mají bydliště*. Opatření pro usnadnění odškodnění obětí trestných činů tvoří součást plnění tohoto cíle.“¹⁶

53. Kromě toho italská vláda a Komise zdůrazňují, že body 11, 12 a 13 odůvodnění odkazují (výslovně či mlčky) na situace, kdy je trestný čin spáchán v jiném členském státě, než ve kterém má oběť bydliště. Dále dodávají, že v bodě 15 odůvodnění je přijetí směrnice 2004/80 odůvodněno z hlediska proporcionality a subsidiarity pouze odkazem na nutnost „usnadnění přístupu k odškodnění pro oběti trestných činů v přeshraničních situacích“. Lze říci, že takové odůvodnění by mohlo být považováno za nedostatečné ve vztahu k právnímu předpisu, jehož oblast působnosti je širší než jen úprava přeshraničních situací.

54. Znění těchto bodů odůvodnění však nepovažují za rozhodující, a to navzdory četným odkazům na přeshraniční situace, které jsou v nich obsaženy. Za jasnou indicii úmyslu unijního normotvůrce omezit oblast působnosti směrnice 2004/80 bych považoval pouze bod 15 odůvodnění. Ostatní body odůvodnění, ač se tak na první pohled jeví, nejsou natolik jednoznačným potvrzením postoje italské vlády a Komise. Body 11, 12 a 13 odůvodnění navíc jasně odkazují na systém spolupráce zavedený kapitolou I směrnice 2004/80. K výkladu článku 12 tedy mnoho neříkají.

55. Zadruhé „přeshraniční situace“ zmiňované italskou vládou a Komisí (tedy pokud *oběť* dotčeného trestného činu využila své svobody pohybu) nejsou jedinými „přeshraničními situacemi“, na něž by se vzhledem ke své podstatě mohla směrnice 2004/80 vztahovat.

56. Tato podstata se ozřejmí, jakmile se zaměříme na první bod odůvodnění (připomínám, že odstranění překážek *volného pohybu osob a služeb* je jedním z cílů Evropské unie), s přihlédnutím k obecnému znění ostatních bodů odůvodnění. Zejména bod 10 odůvodnění uvádí: „Oběti trestných činů často nebudou schopny získat od pachatele odškodnění, protože pachatel nemusí mít dostatečné prostředky ke splnění soudního rozhodnutí o náhradě škody nebo protože nelze zjistit totožnost pachatele nebo jej nelze trestně stíhat.“

57. Pokud by měl být bod 10 odůvodnění, částečně ale také body 7 a 1 odůvodnění, přijímán jako vysvětlení důvodů, proč unijní normotvůrce považoval za nezbytné přijmout v této oblasti novou právní úpravu, pak je potřeba vzít v úvahu, že se objevuje ještě další druh přeshraniční situace: nikoli pouze situace „cestující oběti“, ale též situace „cestujícího pachatele“. Poměrně často se stává, že situace, kdy oběti úmyslných násilných trestných činů nejsou schopny získat odškodnění od pachatele

14 – Aniž bych jakkoli zpochybňoval, že některé z nich mohou být zařazeny do několika skupin.

15 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

16 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

trestného činu, a potřebují tak zvláštní ochranu za účelem odstranění překážek volného pohybu osob, jsou situace, kdy svobody pohybu využil právě *pachatel* dotčeného trestného činu. V těchto situacích může být totiž pro pachatele dokonce snazší vyhnout se vyšetřování nebo uprchnout, a to jednoduše tak, že se pachatel vrátí do země svého bydliště.

58. Proto skutečnost, že body 1 a 2 odůvodnění kladou důraz na vztah mezi směrnicí 2004/80 a svobodami pohybu, nesvědčí nutně pro tak úzkou oblast působnosti uvedené směrnice, jakou obhajují italská vláda a Komise. Existují určité přeshraniční trestné činy, které by v případě přijetí jejich stanoviska byly v každém případě „vynechány“, což by bylo sotva slučitelné s viditelné ochrannářskou podstatou dotčené směrnice.

59. V důsledku shora uvedeného proto body 1 a 2 odůvodnění zásadně nevylučují, přinejmenším nikoli výslovně, extenzivnější výklad pojmu „přeshraniční“. Tento pojem by tedy zahrnoval situace, kdy *bud'* obětí, *nebo* pachatel trestného činu využili své svobody pohybu.

60. Takový výklad by byl rovněž v souladu s bodem 7 odůvodnění. Tento bod odůvodnění, který se týká konkrétně povinnosti členských států vytvořit vnitrostátní systém odškodnění, uvádí následující: „Tato směrnice stanoví systém spolupráce pro usnadnění přístupu k odškodnění obětí trestných činů v přeshraničních situacích, který by měl fungovat na základě systémů členských států pro odškodnění obětí úmyslných násilných trestných činů *spáchaných na jejich územích* [...]“¹⁷

61. A konečně zatřetí je nutno uvést, že je zde ještě další skupina bodů odůvodnění, které podle všeho jasně podporují stanovisko zastávané odpůrkyní. Některé body odůvodnění směrnice 2004/80 totiž obsahují výrazy či pojmy, které jdou stejně jako čl. 12 odst. 2 značně nad rámec pouze přeshraničních situací. Tyto pasáže jsou patrně obzvláště inspirovány obecnějším cílem unijního normotvůrce, a sice poskytnout pomoc obětem trestné činnosti.

62. Při pozornějším posouzení lze dojít k závěru, že bod 10 odůvodnění zachází ještě dále, než jak je uvedeno výše. Znění tohoto bodu odůvodnění skutečně nikterak nenasvědčuje tomu, že by se tento bod vztahoval pouze na přeshraniční situace: jednoduše odkazuje na potřebu zajistit, aby se obětem trestných činů dostalo odškodnění, a to bez jakýchkoli územních omezení.

63. Kromě toho, a to je ještě důležitější, bod 6 odůvodnění uvádí, že „[o]běti trestných činů v Evropské unii by měly mít právo na spravedlivé a přiměřené odškodnění za újmu, kterou utrpěly, *bez ohledu na to, kde v Evropském společenství byl trestný čin spáchán*“¹⁸.

64. Ve stejném duchu pak odkazy na „historické“ pozadí směrnice 2004/80, tak jak jsou obsaženy v bodech 3 až 6 a 8 odůvodnění, rovněž svědčí ve prospěch širší oblasti působnosti této směrnice. Dokumenty zmiňované v těchto bodech odůvodnění¹⁹ totiž skutečně nebyly nikterak „zaměřeny na vnitřní trh“. Právě naopak, tyto dokumenty se týkaly především sledování cílů, které jsou obvyklejší ve vztahu k ustanovením týkajícím se prostoru svobody, bezpečnosti a práva (dále jen „PSBP“). Směrnice, jejímž cílem je chránit, byť asymetricky, všechny oběti trestných činů v Evropské unii bez ohledu na jejich státní příslušnost nebo bydliště, by tak patrně byla s těmito cíli ve větším souladu.

17 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

18 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

19 – Závěry Evropské rady ze zasedání v Tampere v roce 1999, prohlášení Evropské rady k boji proti terorismu z roku 2004, přijetí rámcového rozhodnutí 2001/220/SVV o postavení obětí v trestním řízení a Evropská úmluva Rady Evropy ze dne 24. listopadu 1983 o odškodnění obětí násilných trestných činů.

65. Zejména při pohledu na body 3 až 6 odůvodnění, jejichž pořadí a obsah jsou poměrně obecné a použitelné na celý právní předpis, lze říci, že použité znění a argumentace by byly obvyklé pro opatření v rámci PSBP. Tyto body odůvodnění žádným způsobem neomezují tam uvedené úvahy na výlučně přeshraniční trestné činy spáchané na obětech, které se nacházejí mimo členský stát, v němž mají své bydliště.

66. Závěrem lze říci, že podrobné posouzení bodů odůvodnění směrnice 2004/80 k vyřešení vzniklých výkladových problémů nevede. Spíše je ještě více prohlubuje. V této fázi jsou to právě *travaux préparatoires*, které pomáhají vysvětlit, jak takovýto nejednoznačný unijní právní předpis vznikl.

3. Cíle unijního normotvůrce II: historie vzniku směrnice 2004/80

67. Opět se dostáváme do situace, kdy italská vláda a Komise na jedné straně i odpůrkyně na straně druhé tvrdí, že přípravné práce týkající se směrnice 2004/80 hovoří právě ve prospěch jejich výkladu článku 12 této směrnice.

68. Na základě dokumentů založených ve spise lze onu „dlouhou a strastiplnou cestu“ vedoucí k přijetí směrnice 2004/80 shrnout následovně.

69. Původní návrh směrnice Rady o odškodňování obětí trestných činů (dále jen „návrh“) předložený Komisí v roce 2003²⁰ sledoval *dva odlišné cíle*, které Komise považovala za „úzce související“²¹.

70. *Prvním cílem* bylo zajistit všem občanům Unie a všem osobám oprávněným k pobytu v Unii přiměřené odškodnění za újmu, která jim byla způsobena jako obětím trestného činu *kdekoli na území Evropské unie*. Pro účely naplnění tohoto cíle měl být vytvořen minimální standard odškodnění poskytovaného státem obětím trestné činnosti.

71. *Druhým cílem* bylo zajistit, aby možnosti získání odškodnění přiznaného státem oběti trestného činu nebyly v praxi negativně dotčeny přeshraničními situacemi. Bylo tedy nezbytné „usnadnit přístup k odškodnění v situacích, kdy ke spáchání trestného činu došlo v jiném členském státě, než ve kterém má oběť bydliště“. Tohoto cíle mělo být dosaženo vytvořením systému spolupráce mezi orgány členských států, který by oběti umožnil podat žádost u orgánu členského státu, kde má oběť bydliště.

72. Tento dvojí cíl našel svůj odraz nejprve v článku 1 návrhu, který zněl následovně: „Cílem této směrnice je stanovit minimální standard pro odškodňování obětí trestných činů a usnadnit přístup k tomuto odškodnění v přeshraničních situacích“²². Dále se tento dvojí cíl odrážel ve struktuře směrnice, která obsahovala dva samostatné oddíly, každý vyhrazený pro jeden z těchto dvou cílů. Oddíl 1 (články 2 až 15) se týkal „minimálních standardů pro odškodňování obětí trestných činů“, zatímco oddíl 2 (články 16 až 23), navazující na oddíl 1, se týkal „přístupu k odškodnění v přeshraničních situacích“²³.

73. Tomuto návrhu se však nedostalo jednomyslné podpory v Radě²⁴. Podařilo se nicméně dosáhnout široké shody ohledně té části návrhu, která se týkala systému spolupráce v přeshraničních situacích. Aby tento problém odstranilo, předložilo předsednictví Rady kompromisní návrh, kterým byl návrh Komise změněn (dále jen „kompromisní návrh“)²⁵. V kompromisním návrhu bylo navrženo zachovat ustanovení o přeshraničních situacích (oddíl 2), nikoli však ustanovení týkající se minimálních

20 – COM(2002) 562 final (Úř. věst. 2003, C 45 E, s. 69).

21 – Viz zejména bod 3 důvodové zprávy.

22 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

23 – A konečně oddíl 3 (články 24 až 28) se týkal „prováděcích ustanovení“.

24 – Tento návrh byl založen na tehdejšímu článku 308 ES, nyní článek 352 SEU. K této problematice se ještě vrátím níže v bodech 85 až 90 tohoto stanoviska.

25 – Dokument Rady 7752/04.

standardů (oddíl 1). Oddíl týkající se minimálních standardů měl být nahrazen jediným ustanovením: článkem A, který se později stal článkem 12. Článek A ukládal členským státům povinnost vytvořit vnitrostátní systémy za účelem umožnění účinného fungování přeshraničního systému odškodnění²⁶, přičemž unijním orgánům by byla ponechána možnost stanovit minimální standardy odškodnění v budoucnu²⁷. Tento kompromisní návrh se následně stal základem směrnice ve znění, v jakém byla nakonec přijata.

74. Z tohoto hlediska je podle všeho možno říci, že přípravné práce v zásadě potvrzují argumentaci italské vlády a Komise. Zejména kompromisní návrh možná skutečně nasvědčuje tomu, jak důrazně argumentovala Komise, že vytvoření vnitrostátních systémů má (pouze) přispět k účinnému fungování systému týkajícího se přístupu k odškodnění v přeshraničních situacích.

75. Tvrzení Komise nicméně trpí třemi nedostatky.

76. Zaprvé, a to především, tato „omezená role pomocného nástroje“ neplyne zcela jasně ze znění směrnice, v jakém byla přijata. Lze ostatně podotknout, že neplyne jasně ani ze znění kompromisního návrhu. Jen na okraj uvádím, že oddíl C tohoto dokumentu (body 13 až 16) nejprve zdůrazňuje, že po teroristických útocích spáchaných v Madridu v roce 2004 bylo důležité vyslat obětem trestné činnosti jasný signál v tom smyslu, že na unijní úrovni jsou přijímána opatření týkající se jejich odškodnění²⁸. Když připustil nedostatek jednomyslnosti dle tehdejšího článku 308 ES, oddíl C pouze stručně uvádí, že všechny členské státy musí zavést „systém odškodnění“, aniž jej jakkoli omezí na výlučně přeshraniční situace²⁹.

77. Zadruhé na dotaz položený na jednání a cílený na důvody stanovení povinnosti členských států vytvořit vnitrostátní systém odškodnění, navzdory jeho údajnému omezení na přeshraniční trestné činy, Komise uvedla, že pokud by byla bývala členským státům ponechána možnost vytvoření různých systémů pro přeshraniční a vnitrostátní situace, mohlo by to v některých situacích způsobit zbytečné komplikace.

78. Když však byla dotázána na to, zda by členský stát směrnicí 2008/40 provedl správně, kdyby *omezil* vnitrostátní systém odškodnění *pouze na přeshraniční trestné činy*, nedovedla dát Komise na tuto otázku jasnou odpověď, i když na ní Soudní dvůr trval. Komise místo toho neustále tvrdila, že jediným správným způsobem provedení čl. 12 odst. 2 nebylo to, aby členský stát zavedl „nějaký systém odškodnění“ nebo „několik systémů odškodnění“, ale aby měl členský stát *pouze jediný systém odškodnění* pro všechny úmyslné násilné trestné činy spáchané na jeho území.

79. Tento postoj je ale logicky neudržitelný: buď se mohou vnitrostátní systémy legálně vztahovat pouze na přeshraniční situace (pokud se členský stát rozhodne, že pro vnitrostátní trestné činy nebude mít žádný systém odškodnění), nebo se tyto systémy musí nutně vztahovat i na čistě vnitrostátní situace.

80. Jinak řečeno platí, z hlediska oběti a jejích práv, že buď (1) unijní právo požaduje odškodnění pouze pro oběti trestných činů spáchaných mimo členský stát, v němž mají bydliště (což znamená, že „vnitrostátní“ oběti nemají podle unijního práva žádný nárok), nebo (2) mají členské státy povinnost zavést jeden systém odškodnění pro všechny oběti úmyslných násilných trestných činů spáchaných na jejich území (tedy všechny oběti mají podle unijního práva nárok na odškodnění, a to na základě čl. 12 odst. 2 dotčené směrnice). *Tertium non datur* není možné, aby existovala povinnost založená unijním právem ve prospěch všech jednotlivců, jíž neodpovídá žádný nárok těchto jednotlivců na vymáhání této povinnosti.

26 – Viz bod 15 kompromisního návrhu.

27 – Viz bod 16 kompromisního návrhu.

28 – Bod 13 kompromisního návrhu.

29 – Zejména bod 16 kompromisního návrhu.

81. Zatřetí každopádně se nedomnívám, že dokumenty citované Komisí poskytují jasnou a jednoznačnou odpověď na položenou otázku. Z těchto dokumentů není zcela zřejmé, zda všechna pravidla a zásady týkající se minimálních standardů, které byly původně uvedeny v návrhu, byly kompromisním návrhem zcela odstraněny, nebo zda nějaká minimální část těchto pravidel a zásad byla nakonec do článku 12 přece jen „vtisknuta“.

82. Kompromisní návrh výslovně neuvádí, zda cíl v podobě ochrany širší skupiny osob (včetně obětí, které nejsou přeshraničními oběťmi) zcela vymizel, nebo zda se pouze stal méně významným tím, že je členským státům uložena minimalistická povinnost – minimální společný jmenovatel, na kterém se všechny členské státy byly schopny dohodnout – poskytnout všem obětem „přiměřené a spravedlivé odškodnění“³⁰.

83. Dále, jak uvedla odpůrkyně, existují určité přípravné dokumenty – zejména zápisy ze dvou zasedání Rady, které následovaly po kompromisním návrhu³¹ – jež naznačují, že tento druhý cíl sledovaný směrnicí přece jen „přežil“: posílit ochranu všech obětí úmyslných násilných trestných činů tím, že jim bude zajištěn přístup ke spravedlivému a přiměřenému odškodnění bez ohledu na to, kde je trestný čin v Unii spáchán. Toto tvrzení je do určité míry odůvodněné s ohledem na skutečnost, že řada takových úvah „přežila“ ve formě bodů 3 až 6 odůvodnění³².

84. Shora uvedené lze tedy shrnout tak, že popis legislativního procesu vedoucího k přijetí směrnice 2004/80 napomáhá k objasnění způsobu, jakým tento poněkud nezvykle koncipovaný právní předpis vznikl. Nicméně s ohledem na znění, v jakém byl tento právní předpis nakonec přijat, a rovněž tak s ohledem na nejasnosti a nejružnější prohlášení, které se v rámci tohoto procesu objevily, opět nelze dát žádnou jednoznačnou odpověď na to, jaké přesné cíle chtěl unijní normotvůrce směrnicí 2004/80, a zejména čl. 12 odst. 2 této směrnice, sledovat.

4. Právní základ

85. Přistoupím nyní k dalšímu aspektu, jemuž se účastníci řízení věnovali ve svých písemných a ústních vyjádřeních: volbě právního základu – jímž je článek 308 ES (nyní článek 352 SFEU) – a důsledkům této volby pro oblast působnosti směrnice 2004/80. Na rozdíl od tvrzení účastníků řízení zde však jednoduše nevidím žádný argument, který by bylo možno v tomto ohledu platně uvést, neboť – jednoduše řečeno – na základě článku 308 ES mohly být přijaty oba druhy právních předpisů.

86. Ve svém návrhu Komise vysvětlila, že právním základem dotčené směrnice měl být článek 308 ES. Tento právní předpis měl skutečně silné vazby na vnitřní trh, ale jeho předmět byl širší, měl dopad i na volný pohyb osob obecně, jakož i na vnitrostátní občanskoprávní předpisy, což byly záležitosti tehdy upravené v části třetí hlavy IV Smlouvy o ES³³ (nyní část třetí hlava V Smlouvy o FEU³⁴). Žádné z ustanovení hlavy IV však tehdejšímu Společenství – podle Komise – neschovávalo pravomoc stanovit taková pravidla, jako byla pravidla zakotvená v návrhu směrnice. Komise proto tvrdila, že unijní normotvůrce mohl využít pouze zbytkové pravomoci přiznané Unii doložkou flexibility³⁵.

30 – A nechránit již větší skupinu osob, jak bylo původně předkládáno v navrhovaném znění čl. 2 odst. 1 písm. a) návrhu Komise.

31 – Viz dokument Rady 7209/04, s. 9, a dokument Rady 8694/04, s. II.

32 – Viz výše, body 64 až 65 tohoto stanoviska.

33 – Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob (články 61 až 69 ES).

34 – Prostor svobody, bezpečnosti a práva (články 67 až 89 SFEU).

35 – Viz důvodová zpráva, body 5.1 a 5.2.

87. Ve světle shora uvedeného mi není zřejmé, jak by skutečnost, že došlo k zachování právního základu původně navrhovaného Komisí (i po podstatných změnách provedených kompromisním návrhem), mohla být použita jako podpůrný argument stanovisek účastnic řízení, ať již italské vlády a Komise, nebo odpůrkyně. Navzdory odstranění (většiny ustanovení) oddílu 1 návrhu si směrnice 2004/80 zachovala silné vazby jak na ustanovení o vnitřním trhu, tak na ustanovení, která nyní spadají pod PSBP. Smysl sledovaný Komisí v jejím návrhu byl tedy, pravděpodobně s ohledem na právní základ, zachován a platí i pro konečné znění směrnice.

88. Neexistuje zde navíc ani možnost zpětné argumentace, která by dovozovala omezení (resp. rozšíření) oblasti působnosti aktu sekundárního práva na základě jeho základu v primárním právu, není-li žádné takové omezení obsaženo přímo ve znění tohoto aktu sekundárního práva.

89. Zprvé nedávno jsem varoval před takovým *ex post* výkladovým omezováním aktů sekundárního práva s odkazem na jejich právní základ, přičemž jsem uvedl, že tento druh argumentace by měl být raději využíván výhradně v řízeních o neplatnost právních předpisů³⁶.

90. Zadruhé, i pokud by tomu tak být nemělo, zvláštní povaha článku 308 ES by takovému „zpětnému dovozování“, které by někdy mohlo být navrhováno ve vztahu k jiným, specifitějším právním základům Smlouvy, jednoduše bránila³⁷. V ústavním uspořádání Smlouvy je článek 308 ES (jakož i článek 352 SFEU, byť nyní s určitými dalšími výhradami) jednoduše otevřený: za podmínky jednomyslnosti mezi členskými státy lze přijmout řadu opatření, která rozhodně nebudou omezena na přeshraniční situace³⁸.

5. Stávající judikatura

91. Závěrem účastníci řízení na podporu svého výkladu čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 odkázali na několik rozhodnutí Soudního dvora. Italská vláda a Komise zdůraznily zejména rozhodnutí Soudního dvora ve věcech Dell'Orto³⁹, Giovanardi a další⁴⁰ a C⁴¹. Odpůrkyně se dovolávala rozsudku Soudního dvora⁴² a stanoviska generálního advokáta Y. Bota⁴³ ve věci Komise v. Itálie.

92. Opět nastala výše uvedená situace, kdy nelze říci, že by se některý z účastníků řízení vysloveně mýlil: uvedenou judikaturu lze svým způsobem využít na podporu obou protichůdných výkladů. Na jedné straně je pravda, že starší rozhodnutí vydaná Soudním dvorem zasedajícím v menších senátech vytyčila linii, kterou obhajují Komise a italská vláda. Na druhou stranu je nutno vzít v potaz pozdější rozsudek velkého senátu Soudního dvora ve věci Komise v. Itálie.

36 – Viz mé stanovisko ve věci C-815/18, Federatie Nederlandse Vakbeweging (body 45 až 49).

37 – Pokud jde o článek 114 SFEU, viz například rozsudek ze dne 20. května 2003, Österreichischer Rundfunk a další (C-465/00, C-138/01 a C-139/01, EU:C:2003:294, body 41 až 43), nebo rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, body 40 až 42). Podobně ve vztahu k čl. 82 odst. 2 SFEU, viz rozsudek ze dne 13. června 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, body 32 a 33).

38 – V tomto smyslu viz například rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 235), jakož i posudek 1/94 (Dohody připojené k Dohodě o WTO) ze dne 15. listopadu 1994 (EU:C:1994:384, bod 59).

39 – Rozsudek ze dne 28. června 2007 (C-467/05, EU:C:2007:395).

40 – Rozsudek ze dne 12. července 2012 (C-79/11, EU:C:2012:448).

41 – Usnesení ze dne 30. ledna 2014 (C-122/13, EU:C:2014:59).

42 – Rozsudek ze dne 11. října 2016 (C-601/14, EU:C:2016:759).

43 – C-601/14, EU:C:2016:249.

93. Na jedné straně v rozsudku ve věci Dell'Orto, Soudní dvůr uvedl, že situace, kdy je trestný čin spáchán na území členského státu, v němž má oběť bydliště, nespadá do oblasti působnosti směrnice 2004/80. Podle Soudního dvora tato směrnice „stanoví odškodnění *pouze* v případě úmyslného násilného trestného činu spáchaného v jiném členském státě nežli členském státě, ve kterém má oběť obvyklé bydliště“⁴⁴.

94. Rozsudek ve věci Giovanardi je celkem podobný. Soudní dvůr konstatoval, že z článku 1 směrnice 2004/80 vyplývá, že je „cílem této směrnice usnadnit obětem úmyslných násilných trestných činů přístup k odškodnění v přeshraničních situacích“, přičemž bylo nesporné, že v původním řízení ve věci Giovanardo se stíhání týkalo trestných činů spáchaných „z nedbalosti, a to *navíc v čistě vnitrostátním kontextu*“⁴⁵.

95. Jedině rozhodnutí ve věci C tedy vykazuje určitou podobnost s projednávanou věcí. Paola C se stala obětí úmyslného násilného trestného činu v Itálii a podala žalobu proti Presidenza del Consiglio dei Ministri pro neprovedení směrnice 2004/80. Soudní dvůr rozhodl tak, že nemá pravomoc k odpovědi na položenou předběžnou otázku⁴⁶, přičemž uvedl, že dotčený trestný čin byl spáchán na území téhož členského státu, v němž měla oběť bydliště (Itálie). S ohledem na tuto skutečnost daná situace podle Soudního dvora nespádala do oblasti působnosti směrnice 2004/80, nýbrž pouze vnitrostátního práva. Na tomto základě dospěl Soudní dvůr k následujícímu závěru: „V případě zcela vnitrostátní situace přitom Soudní dvůr nemá v zásadě pravomoc rozhodovat o otázce položené předkládajícím soudem.“ Vzhledem k tomu, že se předkládající soud ve svém předkládacím usnesení neodvolal na zákaz obrácené diskriminace, dospěl Soudní dvůr k závěru, že *zjevně* nemá pravomoc k odpovědi na položenou předběžnou otázku⁴⁷.

96. Na druhou stranu, jak správně podotkla odpůrkyně, údajná jednoznačnost této judikatury byla nedávno zpochybněna rozsudkem velkého senátu Soudního dvora. Ve věci Komise v. Itálie⁴⁸ se Soudní dvůr pokusil vyjasnit smysl a rozsah této dřívější judikatury. V bodě 49 rozsudku Soudní dvůr uvedl, že v rozsudcích Dell'Orto, Giovanardi a C sám uvedl, že „se systém spolupráce stanovený směrnicí 2004/80 týká jen přístupu k odškodnění v přeshraničních situacích, *ale nevyloučil, že čl. 12 odst. 2 uvedené směrnice ukládá každému členskému státu, aby v zájmu zajištění cíle, jež tato směrnice v takových situacích sleduje, přijal vnitrostátní systém zaručující odškodnění obětí všech úmyslných násilných trestných činů spáchaných na jeho území*“⁴⁹.

97. V bodě 50 Soudní dvůr dále pokračoval konstatováním, že „[t]akový výklad čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 je mimoto *v souladu s cílem této směrnice*, kterým je odstranit překážky volného pohybu osob a služeb mezi členskými státy v zájmu lepšího fungování vnitřního trhu“⁵⁰.

44 – Rozsudek ze dne 28. června 2007, Dell'Orto (C-467/05, EU:C:2007:395, body 57 až 59). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Je však potřeba připustit, že toto tvrzení bylo učiněno pouze *in passim* ve věci, která se týkala jiné otázky, a sice zda se právnická osoba může domáhat postavení oběti podle směrnice 2004/80, ale především podle rámcového rozhodnutí Rady 2001/220/SVV ze dne 15. března 2001 o postavení obětí v trestním řízení (Úř. věst. 2001, L 82, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 72).

45 – Rozsudek ze dne 12. července 2012, Giovanardi a další (C-79/11, EU:C:2012:448, bod 37). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Opět, podobně jako ve věci Dell'Orto, daná věc se týkala výkladu pojmu oběť podle rámcového rozhodnutí 2001/220/SVV, přičemž směrnice 2004/80, aniž by byla předkládajícím soudem vůbec zmíněna, byla v jednom bodu odmítnuta jako právní předpis, který není ve věci v původním řízení vůbec relevantní.

46 – „Musí být článek 12 směrnice [2004/80] vykládán v tom smyslu, že dovoluje členským státům, aby stanovily odškodnění pro oběti některých kategorií úmyslných či násilných trestných činů, nebo naopak členským státům ukládá, aby k provedení uvedené směrnice zavedly systém odškodňování pro oběti všech úmyslných či násilných trestných činů?“

47 – Usnesení ze dne 30. ledna 2014, C (C-122/13, EU:C:2014:59, body 11 až 18 a výrok). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

48 – Rozsudek ze dne 11. října 2016 (C-601/14, EU:C:2016:759).

49 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

50 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

98. Přestože je tedy povaha tohoto rozhodnutí poněkud nejednoznačná⁵¹, Soudní dvůr v rozsudku ve věci Komise v. Itálie výslovně: i) uvedl, že oblast působnosti čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 nebyla v předešlé judikatuře vymezena, a ii) tuto otázku ponechal v rozsahu, v jakém odpověď na tuto otázku nebyla pro rozhodnutí o žalobě podané Komisí nezbytná, otevřenou.

99. Takový přístup je pochopitelný s ohledem na povahu dané věci, tedy řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU. Komise tvrdila, že Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice 2004/80, neboť vnitrostátní předpisy zavedly systém odškodnění pouze pro oběti některých konkrétních trestných činů, jako je teroristický útok nebo organizovaný zločin, kdežto pro jiné úmyslné násilné trestné činy, zejména pro znásilnění nebo jiné závažné útoky sexuální povahy, žádný systém odškodňování zaveden nebyl⁵². Pro rozhodnutí o této konkrétní záležitosti nebyl rozsah *ratione personae* čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 tak významný, neboť bylo poměrně zřejmé, jak nakonec potvrdil i rozsudek Soudního dvora, že Itálie neprovedla směrnici ve vztahu k žádné z obou kategorií obětí (resp. tuto směrnici neprovedla ve vztahu k žádné kategorii obětí).

6. Dílčí závěry (a tie-break)

100. Jsem nucen připustit, že jen zřídka se stává, aby na tom byl posuzovatel po přezkoumání znění, kontextu, účelu, legislativní historie, jakož i argumentace týkající se právního základu předpisu unijního práva víceméně stejně jako na začátku: bezradný.

101. Souhrnně lze říci, že znění a vnitřní logika daného právního předpisu nasvědčují stanovisku odpůrkyně. Naproti tomu legislativní historie, byť nikoli bezvýznamná, svědčí ve prospěch Komise a Italské republiky. Právní základ k rozhodnutí mezi oběma řešeními nepřispívá ničím. Hra zvaná „vyber si bod odůvodnění, který se ti líbí“, vede tam, kam si posuzovatel přeje: stačí pouze zvolit odpovídající bod odůvodnění.

102. Po přezkoumání všech těchto faktorů v jejich souhrnu tedy prováděná analýza podle všeho končí – mohu-li si na tomto místě pomoci sportovní terminologií – „nerozhodně“ mezi dvěma konkurenčními výklady čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80.

103. Není proto nikterak překvapivé, že nejen účastníci původního řízení, ale i různé vnitrostátní soudy a právní teoretici dospěli ve vztahu k tomuto problému k rozdílným závěrům⁵³. Dokonce podle všeho panuje určitá názorová nejednotnost ohledně tohoto bodu i v rámci samotných útvarů Komise⁵⁴.

104. Za těchto výjimečných okolností je nutný, přidržíme-li se sportovní terminologie, tie-break. Soudnímu dvoru bych nabídl tři takové tie-breaky, tedy rozhodující faktory, které mají širší, ústavněprávní povahu.

51 – Připouštím, že není snadné uvést do souladu body 49 a 50 uvedeného rozsudku na jedné straně a body 44 a 45 na straně druhé.

52 – Viz rozsudek ze dne 11. října 2016, Komise v. Itálie (C-601/14, EU:C:2016:759, body 18 až 20).

53 – Srov. například názory zastávané Mastroianni, R., „La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione de Diritto dell'Unione: il caso della direttiva sull'indennizzo delle vittime dei reati“, *Giustizia Civile*, 2014, č. 1, s. 283 až 318, a Peers, S. „Reverse discrimination against rape victims: a disappointing ruling of the CJEU“, in *EU Law Analysis Blog*, 24. března 2014 (poslední návštěva 20. března 2020). První z těchto dvou příspěvků obsahuje různé odkazy na rozhodnutí italských soudů.

54 – Na okraj uvádím, coby názorný odkaz na podobné (přírozně nezávažné) materiály na Portálu evropské e-justice, který provozuje Komise, že směrnice 2004/80 je popsána tak, že požaduje, aby každý členský stát EU „vytvořil vnitrostátní režim odškodňování *všech* obětí úmyslných násilných trestných činů“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Podle této směrnice „mají všechny oběti úmyslných násilných trestných činů přístup k režimu odškodňování v zemi, na jejímž území byl trestný čin spáchán“ (online viz https://e-justice.europa.eu/content_compensation-67-en.do) (poslední návštěva dne 20. března 2020). Komise v tomto ohledu nezaujala jasné stanovisko ani ve své zprávě o uplatňování směrnice Rady 2004/80/ES o odškodňování obětí trestných činů ze dne 20. dubna 2009, COM(2009) 170 v konečném znění, zejména bod 3.4.1.

105. Zprvé je to Listina. Jak zdůrazňuje čl. 51 odst. 2 Listiny, Listina rozhodně *nerozšiřuje* oblast působnosti unijního práva. Může však sloužit jako rozhodující výkladový faktor v situaci, kdy byla určitá oblast působnosti unijního práva sekundárním právním předpisem unijního práva jednoznačně otevřena, ale vzhledem k nikoli perfektně formulovanému znění tohoto právního předpisu přichází v úvahu několik stejně přijatelných výkladů.

106. Skutečnost, že směrnice 2004/80 byla přijata před tím, než se Listina stala součástí závazného primárního práva, v tomto ohledu na věci mnoho nemění. Zprvé výklad dané směrnice je požadován dnes vzhledem k současné právní úpravě a stávajícím okolnostem. Zadruhé by bylo přirozeně možné diskutovat o tom, v jakém rozsahu toto právo, nyní kodifikované ve formě práva založeného Listinou, existovalo již dříve, ve formě obecné právní zásady. Zatřetí i sama směrnice 2004/80 výslovně odkazuje na Listinu. Bod 14 odůvodnění uvádí: „Tato směrnice ctí základní práva a dodržuje zásady, které znovu potvrdila zejména [Listina] jako obecné zásady práva Společenství.“

107. Jakmile je vyřešena tato otázka, není podle mne ani nezbytné nějak podrobně diskutovat o jednotlivých právech obsažených v Listině, která by brojila proti volbě nejužšího možného rozsahu působnosti čl. 12 odst. 2. Je poměrně zřejmé, že obzvláště relevantní by byla práva zakotvená v článku 1 (Lidská důstojnost) a článku 6 (Právo na svobodu a bezpečnost) Listiny. Obě tato práva jsou zaručena *všem*, stejně jako – posuzováno dle svého znění – právo na odškodnění obětí úmyslných násilných trestných činů spáchaných na území členského státu, jak je zakotveno v čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80.

108. Podle mého mínění jsou lidská důstojnost, ale částečně též právo na bezpečnost, nedotknutelné a nedělitelné. Vzhledem ke své jednoznačné a absolutní povaze zajišťují tato práva stejnou měrou *lidskou důstojnost* i ochranu bezpečnosti člověka, aniž je nezbytné souběžné použití článku 21 Listiny (zákaz diskriminace z jakéhokoli důvodu).

109. Z tohoto pohledu a s přihlédnutím ke specifickému legislativnímu kontextu značné nejednoznačnosti znění právního předpisu, který má být předmětem výkladu, se nedomnívám, že je potřeba diskutovat o tom, zda článek 21 Listiny obsahuje, sám nebo ve spojení s článkem 1 Listiny, zákaz obrácené diskriminace nebo nikoli. S ohledem na velmi specifický obsah právního předpisu sekundárního práva, jehož výklad je předmětem sporu v projednávané věci, poskytují články 1 a 6 Listiny více než dostatečný základ pro to, aby se výklad čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 přiklonil k jednomu určitému pólu.

110. Zadruhé článek 21 Listiny by však mohl být relevantní v mírně odlišném kontextu: a to pro případnou diskriminaci mezi jednotlivými přeshraničními situacemi a pro rozlišování mezi různými druhy pohybu a ne-pohybu.

111. Pokud by měla být směrnice 2004/80 vykládána v souladu s návrhy italské vlády a Komise, omezovalo by se rozdílné zacházení na dva druhy situací, které oba obsahují přeshraniční prvky: situace, kdy sama oběť využila své svobody pohybu („cestující oběť“), a situace, kdy této svobody využil pachatel („cestující pachatel“)⁵⁵.

55 – Viz též posouzení výše v bodech 55 až 60 tohoto stanoviska, ve vztahu k bodům odůvodnění směrnice 2004/80.

112. V obou situacích bude oběť dotčeného trestného činu při vymáhání odškodnění po pachateli patrně čelit větším překážkám než obvykle. Projednávaná věc by mohla sloužit jako ilustrativní příklad: pachatelé daného trestného činu byli rumunskými státními příslušníky, kteří po vydání odsuzujícího rozsudku uprchli. Pokud je deklarovaným cílem směrnice pomoci obětem přeshraničních trestných činů za účelem podpory volného pohybu osob, neměly by tedy být obě tyto situace posuzovány stejně, přinejmenším podle čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80, když znění tohoto ustanovení takový výklad jednoznačně umožňuje⁵⁶?

113. Navíc podle čl. 2 odst. 2 SFEU je jedním z cílů Unie „[poskytovat] svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob“. Tento šlechetný sen o prostoru bez vnitřních hranic však lze jen těžko vykládat jednostranně, tedy tak, že shora nařízena otevřenost není doprovázena odpovídající mírou odpovědnosti. Nelze přehlížet, že vyšší intenzita volného pohybu osob nevyhnutelně vede k určitým negativním externalitám či, jinak řečeno, ke vzniku určitých sociálních nákladů.

114. Příliš restriktivní výklad čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 navrhovaný italskou vládou a Komisí by proto znamenal, že tento právní předpis sleduje poměrně jednorozměrnou podporu volného pohybu osob: posiluje postavení *některých* obětí přeshraničních trestných činů, zatímco přehlíží situaci jiných, které mohou být volným pohybem osob negativně dotčeny úplně stejně snadno.

115. Naproti tomu, pokud bychom se přiklonili k extenzivnějšímu výkladu čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80, který zastává odpůrkyně, takovýto rozdíl v zacházení mezi dvěma druhy přeshraničních situací by nevznikl. Toto ustanovení by totiž členským státům ukládalo povinnost zavést systém zahrnující *všechny* oběti trestné činnosti, bez ohledu na místo jejich bydliště.

116. K tomuto problematickému rozdílnému zacházení by rovněž nedocházelo, pokud by pojem „přeshraniční“ situace mohl být vykládán extenzivněji, tak aby zahrnoval rovněž situace, ve kterých své svobody pohybu využil pachatel. Musím nicméně připustit, že takovýto extenzivnější koncept „přeshraniční“ situace (nebo trestného činu) je obtížné uvést do souladu s čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80: pojem „přeshraniční“ nikde v tomto ustanovení užít není⁵⁷.

117. A konečně zatřetí je potřeba se vypořádat s argumentací odkazující na dělbu pravomocí (či unijní terminologií, institucionální rovnováhu) mezi unijním normotvůrcem a unijními soudy. Zjednodušeně řečeno, je potřeba se ptát, do jaké míry by měly brát unijní soudy ohled na vnímaný nebo skutečný legislativní záměr historického normotvůrce, když tento záměr není v přijatých a platných právních předpisech nikde jednoznačně vyjádřen.

118. Komise trvá na tom, že Rada neměla v úmyslu stanovit ani minimální normy upravující odškodnění jdoucí nad rámec situací, kdy je trestný čin spáchán v jiném členském státě, než ve kterém má oběť bydliště. Tento zřejmý legislativní záměr však podle mého názoru nevyplývá zřetelně ani z konečného znění přijatého právního předpisu ani ze znění kompromisního návrhu navrženého Radou⁵⁸.

119. Nicméně i za předpokladu, že by byl tento náhled správný, bych nedoporučoval, aby byl takovýto legislativní záměr, který není v platných právních předpisech nikde jasně vyjádřen, brán jako určující. Připouštím, že ve srovnání s výkladem právních předpisů prováděným v řadě členských států mne vždy velice překvapí, jaký zřetel se při výkladu unijního práva v praxi bere na vůli historického

56 – Dovoluji si připomenout, že za účelem zmírnění zjištěné diskriminace vlastní legislativnímu záměru, který umožnil, aby byly srovnatelné situace posuzovány rozdílně, neváhal Soudní dvůr v minulosti zajít ještě podstatně dále, dalo by se možná říci až za hranice znění daného právního předpisu. Viz například rozsudek ze dne 19. listopadu 2009, Sturgeon a další (C-402/07 a C-432/07, EU:C:2009:716, body 49 až 54), v porovnání se stanoviskem generální advokátky E. Sharpston ve spojených věcech Sturgeon a další (EU:C:2009:416, body 62 až 97).

57 – Jak bylo pojednáno výše, užití pojmu „přeshraniční“ v čl. 12 odst. 1 směrnice 2004/80 má velmi odlišný význam, než jaký mu přikládají Komise a italská vláda (viz výše, body 33 až 38).

58 – Jak bylo podrobně pojednáno výše v bodech 75 až 84 tohoto stanoviska.

normotvůrce. Na vnitrostátní úrovni je samozřejmě pravděpodobné, že se k vůli historického zákonodárce bude přihlížet⁵⁹, ale spíše jako k jednomu z několika relevantních hledisek, stěží jako k hledisku automaticky rozhodujícím. V konečném důsledku je rozhodující přijaté znění. Tento přístup vedl k tomu, že ve jménu skutečného oddělení moci byl v řadě systémů nastaven určitý odstup od subjektivní vůle historického legislativního záměru, který není v platném právu vyjádřen⁶⁰.

120. V unijním právu má naopak normotvůrce výlučnou výsadu koncipování znění právní předpisů. Kromě toho poskytuje unijní normotvůrce další „původní výkladová vodítka“ ve formě bodů odůvodnění právních předpisů, které vydává. Doktrinálně přirozeně platí, že body odůvodnění závazné nejsou. Praxe se však k tomuto problému rozhodně tak jednoznačně nestaví⁶¹.

121. V unijním právu proto není osoba či orgán provádějící výklad právního předpisu legislativním záměrem vázán jednou, ale ve skutečnosti dvakrát (přičemž by se mělo jednat o tentýž legislativní záměr). V tomto kontextu se pak domnívám, že tvrzení, že nad těmito dvěma úrovněmi existuje ještě třetí, dle které je vlastně nutné provádět téměř archeologický průzkum toho, co kdo před desetiletími přesně řekl, aby tak bylo možné napravit, či spíše přetvořit špatně napsaný právní předpis, už zachází příliš, snad až přesříliš daleko.

122. Naopak musí platit, že jakmile je jednou určitý unijní právní předpis přijat, musí následně žít svým vlastním životem. Pro výklad tohoto právního předpisu jsou důležité skutečnosti a legislativní záměry vyjádřené v jeho textu, společně s legislativním záměrem vyjádřeným v bodech odůvodnění tohoto právního předpisu. Naopak záměry a myšlenky vyslovené v průběhu legislativního procesu, které však v textu vyjádřeny nejsou, jsou nepodstatné⁶².

123. Musí tomu tak být i pro tři dodatečné důvody. Zaprvé právní předpisy musí být vykládány z hlediska obvyklého adresáta, u něhož nelze předpokládat, že začne studovat nejrůznější dokumenty (ne vždy veřejnosti přístupné) týkající se legislativní historie určitého předpisu, aby zjistil, zda to, co je ve znění daného předpisu napsáno, skutečně odráží subjektivní vůli historického normotvůrce. Zadruhé není možno zapomínat na skutečnost, že v unijním právu nepůsobí obvykle jeden, ale naopak více společných normotvůrců, z nichž každý může mít své vlastní představy o tom, co vlastně dle svého mínění přijímá. Zatřetí je rovněž nutno přihlídnout k argumentu morální odpovědnosti autora, který měl možnost jasně uvést, co zamýšlel. Pokud normotvůrce nemohl nebo nebyl ochoten jednoznačně konstatovat, co vlastně chtěl, je problematické činit tak později, prostřednictvím výkladu, zejména v neprospěch dotčených jednotlivců, kteří mohli oprávněně dojít na základě přijatého znění dané normy k závěru odlišnému.

124. Ze všech těchto důvodů jsem toho názoru, že čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 by měl být vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny zavést vnitrostátní systémy odškodnění, které stanoví odškodnění pro *ktoukoli* oběť úmyslného násilného trestného činu spáchaného na jejich území, bez ohledu na místo jejího bydliště.

59 – Srov. například Stefan Vogenauer, S., *Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent. Eine vergleichende Untersuchung der Rechtsprechung und ihrer historischen Grundlagen* (Mohr (Siebeck), Tübingen 2001) – Svazek I, s. 31-32 a 115-120 (v Německu); Svazek I, s. 235 a 274-276 (ve Francii).

60 – Což v některých systémech, zejména v systémech zemí common law, vede ke značné zdrženlivosti vůči legislativní historii a debatám vedeným v jejím průběhu, ne-li přímo zákazu odkazování na tyto prameny v rámci výkladu právních předpisů – viz ale Pepper (Inspector of Taxes) v. Hart [1992] UKHL 3. Na druhé straně Lamanšského průlivu však již FC Von Savigny uvedl, že vůle zákonodárce je relevantní pouze v rozsahu, v němž je objektivně vyjádřena v samotném právním předpisu; subjektivní motivy zákonodárce, které vyjádřeny nebyly, relevantní nejsou – FC von Savigny, *System des heutigen Römischen Rechts* (2. Neudruck der Ausgabe Berlin 1840, Scientia Verlag 1981) k § 38 (s. 241).

61 – Pro ilustraci viz například rozsudek ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, body 91 a 92); ze dne 21. prosince 2011, Ziolkowski a Szeja (C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, body 42 a 43); nebo ze dne 25. července 2018, Confédération paysanne a další (C-528/16, EU:C:2018:583, body 44 až 46 a 51). Především ve vztahu k poslední uvedené věci je sporné právě to, do jaké míry takové použití bodu odůvodnění zůstává v rámci pouhého výkladového vodítka.

62 – V podobném duchu viz mé nedávné úvahy ve věci C-815/18, Federatie Nederlandse Vakbeweging (body 61 až 63).

C. Ke druhé otázce

125. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda lze odškodnění pro oběti sexuálního násilí stanovené v paušální výši 4 800 eur považovat za „spravedlivé a přiměřené“ ve smyslu čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80.

126. Než se budu problémem obsaženým v této otázce zabývat podrobněji, jsou zapotřebí dvě úvodní poznámky.

127. Ve věci v původním řízení se odpůrkyně domáhá po italských orgánech náhrady škody z důvodu opožděného nebo neúplného provedení směrnice 2004/80 v Itálii. Vzhledem k tomu, že odpůrkyně dostala v rámci vnitrostátního systému odškodnění ve výši 4 800 eur, její nároky vůči Presidenza del Consiglio by vycházely z jiných důvodů (například z důvodu zpoždění při zavádění systému nebo při přijetí odpůrkyně do tohoto systému, z důvodu poskytnutí odškodnění, které se nerovná úplné náhradě nebo jehož výše není „spravedlivá a přiměřená“). Přesné důvody však nevyplývají ani z žádosti předkládajícího soudu o rozhodnutí o předběžné otázce ani z písemných a ústních vyjádření odpůrkyně před Soudním dvorem. Aby tedy bylo možno poskytnout předkládajícímu soudu komplexnější vodítko, nastíním ve stručnosti dvě úvahy týkající se použití judikatury vycházející z rozsudku ve věci Francovich za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve věci v původním řízení.

128. Zaprvé podle ustálené judikatury může zpětné použití vnitrostátních opatření provádějících určitou směrnici napravit škodlivé následky opožděného provedení, za podmínky, že je tato směrnice provedena správně. Vnitrostátnímu soudu nicméně přísluší zajistit, aby byla náhrada škody vzniklé oprávněným osobám přiměřená. Za tímto účelem musí jednotlivci požadující náhradu škody prokázat existenci větší újmy, kterou utrpěli z toho důvodu, že nemohli požívat práv zaručených danou směrnicí v době, kdy daná směrnice měla být řádně provedena⁶³.

129. Zadruhé je diskutabilní, zda by v řízení o žalobě na náhradu škody podané obětí trestného činu v čistě vnitrostátní situaci nebylo pro žalobce obtížné prokázat dostatečně závažné porušení unijního práva za situace, kdy členský stát zavedl vnitrostátní systém vztahující se pouze na přeshraniční trestné činy. Podle ustálené judikatury je totiž jednou z podmínek, která musí být splněna pro vznik odpovědnosti státu, aby bylo porušení unijního práva „dostatečně závažné“⁶⁴. Mezi okolnosti, ke kterým mohou vnitrostátní soudy v těchto souvislostech přihlížet, patří například „stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy“⁶⁵.

130. Celá předcházející část tohoto stanoviska však prokázala, že znění čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 je nejednoznačné, a navíc ani použití jiných výkladových prostředků nevede v tomto ohledu k větší jednoznačnosti.

131. Tato skutečnost však podle všeho vůbec není problémem, který by bylo nutno řešit v původním řízení. Italská republika provedla směrnicí 2004/80 zavedením vnitrostátního systému odškodnění, který se vztahuje na vnitrostátní i přeshraniční situace. Domnívám se tedy, že diskuse vedená u vnitrostátních soudů se týká pouze přiměřené výše odškodnění.

63 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. července 1997, Maso a další (C-373/95, EU:C:1997:353, body 39 až 42), ze dne 25. února 1999, Carbonari a další (C-131/97, EU:C:1999:98, bod 53), jakož i ze dne 3. října 2000, Gozza a další (C-371/97, EU:C:2000:526, bod 39).

64 – Viz rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51), jakož i z poslední doby viz rozsudek ze dne 10. září 2019, HTTS v. Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694, bod 32).

65 – Viz rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 56), jakož i z poslední doby viz rozsudek ze dne 10. září 2019, HTTS v. Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694, bod 33).

132. Po provedení těchto upřesnění nyní postoupím k posouzení klíčového problému vzneseného druhou předběžnou otázkou položenou Corte Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud). Lze odškodnění ve výši 4 800 eur poskytnuté oběti znásilnění považovat za „spravedlivé a přiměřené“ ve smyslu čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80?

133. Podle mého názoru je velmi obtížné odpovědět na takovou otázku prostým „ano, či ne“. Vnitrostátnímu soudu přísluší, aby zohlednil všechny okolnosti projednávané věci, aby tak mohl rozhodnout o tom, zda lze odškodnění poskytnuté v projednávané věci dotčené oběti příslušnými orgány považovat za „spravedlivé a přiměřené“. Úkolem Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce je poskytnout obecné vodítko objasněním kritérií, která by měl vnitrostátní soud při posuzování dané záležitosti použít.

134. V tomto duchu si dovoluji uvést následující.

135. Zprv, nemohu než souhlasit s italskou vládou v tom, že pokud neexistuje žádná norma, kterou by byl tento aspekt harmonizován, mají členské státy široký prostor pro uvážení, pokud jde o volbu *složek (typů) odškodnění*, které jsou propláceny, *kritéria*, která jsou relevantní pro určení výše odškodnění, a v důsledku toho i *výši samotného odškodnění*.

136. Pravda v čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 je uveden pojem „spravedlivé a přiměřené“ (odškodnění). To je ale vše. Především je nutno zdůraznit, že unijní normotvůrce se nakonec rozhodl nepřevzít podrobnější pravidla upravující minimální normy pro odškodnění uvedené v původním návrhu, zejména v původním článku 4 tohoto návrhu (nazvaném „Zásady pro určení výše odškodnění“). Lze tedy bezpečně předpokládat, že unijní normotvůrce měl v úmyslu ponechat členským státům v tomto ohledu obzvlášť široký manévrovací prostor.

137. Z druh, rovněž souhlasím s italskou vládou v tom, že ze směrnice 2004/80 nelze dovozovat, že odškodnění, které má být na základě vnitrostátních systémů poskytnuto, *se má rovnat* náhradě škody, kterou by byl pachatel povinen zaplatit podle vnitrostátního deliktního práva. Podstata i smysl obou druhů plateb jsou odlišné.

138. Na jedné straně platí, že odškodnění (nebo náhrada škody), které má pachatel zaplatit oběti trestného činu, bude spíše sledovat úplnou náhradu nebo navrácení do předchozího stavu. Přiznaná částka by měla co nejvěrněji odrážet plnou náhradu ztráty, škody a újmy způsobené oběti⁶⁶.

139. Na druhou stranu, pokud to lze vůbec z přijatých minimalistických pravidel dovozovat, smysl odškodnění poskytovaného na základě směrnice 2004/80 spíše směřuje k (všeobecné) veřejnoprávní (peněžní) pomoci obětem trestné činnosti. Zásah vnitrostátního systému nemůže být založen na nějaké formě pochybení, kterého se dopustily orgány členských států, například při identifikaci nebo stíhání pachatelů. Navíc název a ustanovení směrnice 2004/80 v řadě jazykových verzí rovněž odkazují na odškodnění, které náleží na základě vnitrostátních systémů, jako na „odškodnění“⁶⁷. Podle mého názoru je tento výraz v mnoha zemích často spojován s paušálním nebo fixním typem odškodnění, či v každém případě s určitou formou nápravy, která nemusí nutně odpovídat (plné) náhradě škody v právu soukromém.

66 – Jak je tomu obvykle obecně v případě jakékoli deliktní odpovědnosti za škodu způsobenou jiné osobě. Například ve vztahu k deliktní odpovědnosti Unie viz článek 340 SFEU, podle kterého platí, že „[v] případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států *škody* způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Toto ustanovení unijní soudy konstantně vykládaly tak, že v zásadě zahrnuje jak finanční ztráty (ve formě snížení majetku a ušlého zisku), tak nehmotné ztráty: viz, společně s dalšími odkazy, stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Evropská unie v. Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:612, bod 103).

67 – Patří mezi ně verze německá („Entschädigung“); španělská („indemnización“); francouzská („indemnisation“); italská („indennizzo“); portugalská („indemnização“); a slovenská („odškodnenie“).

140. Zatřetí shora uvedené je rovněž v souladu se způsobem, jakým má být daný systém na vnitrostátní úrovni řízen. Výše odškodnění nemusí být podle směrnice 2004/80 určena soudcem, který posuzuje všechny konkrétní okolnosti dané věci ve světle důkazů předložených účastníky řízení⁶⁸. Zdlouhavé a těžkopádné řízení (které by patrně bylo nezbytné k zajištění toho, aby přiznané odškodnění odpovídalo plnému odškodnění⁶⁹) by navíc neodpovídalo tomu typu řízení, které měl unijní normotvůrce na mysli. Podle čl. 3 odst. 3 směrnice 2004/80 totiž členské státy „vyvinou úsilí k tomu, aby na nejnížší míru omezily správní formality požadované od žadatele o odškodnění“.

141. Začtvrté tato logika a postup mají následně dopad na způsob, jakým mají být dané částky stanoveny. Nedomnívám se, že by „spravedlivé a přiměřené“ (odškodnění) bylo strukturálně neslučitelné s paušální částkou nebo s částkami standardizovanými. Žádné ustanovení směrnice 2004/80 nebrání vnitrostátním právním předpisům a postupům v tom, aby obsahovaly ustanovení, která při určení výše odškodnění, jež má být poskytnuto, připouštějí určitá rozpětí, stanoví horní nebo spodní hranice a určují standardní či fixní peněžní částky pro každý druh ztráty nebo újmy, kterou oběť utrpí, nebo pro každý druh spáchaného trestného činu⁷⁰.

142. A konečně zapáté čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 vyžaduje, aby odškodnění bylo „spravedlivé a přiměřené“, čímž prostor pro uvážení členských států v této záležitosti omezuje. Tyto meze jsou nicméně nápadně „jemné“. Podle mého názoru by měl být tento pojem vykládán jako požadavek na určitou souvztažnost mezi újmou a ztrátou, které byly způsobeny daným trestným činem, a odškodněním poskytnutým na základě daného systému. To neznámá, že by tato částka měla hraničit s plným odškodněním. Spíše to znamená, že tato částka musí smysluplně přispět k náhradě hmotné i nehmotné škody, která byla oběti způsobena, a poskytnout jí určité zadostiučinění za utrpěnou újmu. Zejména platí, že výše odškodnění nesmí být tak nízká, aby se stala čistě symbolickou nebo aby byly užitek a útěcha, které toto odškodnění pro oběť představuje, v praxi zanedbatelné nebo okrajové.

143. Dodávám, že nesdílím názor odpůrkyně, podle kterého požadavek „přiměřenosti“ stanovený v čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 nevyhnutelně požaduje, aby byl orgán, který o odškodnění rozhoduje, schopen částku stanovenou vnitrostátním právem přizpůsobit konkrétním okolnostem každého jednotlivého případu. Je-li částka stanovená ve vnitrostátním právu pro daný druh trestného činu rozumná, nevidím jediný důvod, proč by měla být paušální částka *per se* v rozporu s ustanoveními směrnice 2004/80.

144. Závěrem si dovoluji shrnout, že takovéto vodítko je, nutno připustit, minimalistické a skutečně poněkud neurčité. Nicméně v tomto konkrétním bodě a na rozdíl od oblasti působnosti čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/80 je přijaté znění směrnice poměrně jasné, když žádná další vodítka *nestanoví*. Podle všeho lze totiž dospět k závěru, že unijní normotvůrce ponechal tento prostor otevřený úmyslně. Tento postup vyústil ve značnou rozmanitost systémů, postupů, jakož i částek přiznávaných v jednotlivých členských státech⁷¹. Další posun v této oblasti práva, a to stanovením minimálních společných standardů, jak původně předvídal bod 16 kompromisního návrhu Rady z roku 2004⁷², by příslušel unijnímu normotvůrci⁷³, pokud by takovou rozmanitost vnímal jako problém.

68 – Viz čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 2004/80.

69 – Viz Van Dam, C., *European Tort Law*, 2. vyd., Oxford University Press, Oxford, 2013, s. 346.

70 – Je vhodné poznamenat, že v řadě jurisdikcí vnitrostátní soudy rovněž využívají podobné parametry k rychlému a účelnému vyčíslení náhrady škody, která má být v konkrétních případech přiznána, při zajištění rovného zacházení ve srovnatelných případech. To by pak mělo být *a fortiori* možné v takovém systému, jako je systém zavedený směrnicí 2004/80.

71 – Viz například zpráva Komise o uplatňování směrnice Rady 2004/80/ES [KOM(2009) 170 v konečném znění], spolu s přílohami obsahujícími odkazy na systémy členských států v průvodním dokumentu ke zprávě Komise o uplatňování směrnice 2004/80/ES [SEC(2009) 495]. Pokud jde o aktuálnější údaje, viz rovněž stránky jednotlivých zemí na Portálu evropské e-justice (https://e-justice.europa.eu/content_if_my_claim_is_to_be_considered_in_this_country-491-en.do).

72 – Viz výše, bod 73.

73 – V tomto ohledu viz *Strengthening Victims' Rights: From Compensation to Reparation: For a new EU Victims' rights strategy 2020-2025*, Zpráva vyhotovená J. Milquet, zvláštní poradkyně předsedy Evropské komise, březen 2019, Úřad pro publikace Evropské unie, Lucemburk, 2019.

V. Závěry

145. Navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Corte Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie) následovně:

- „1) Článek 12 odst. 2 směrnice Rady 2004/80/ES ze dne 29. dubna 2004 o odškodňování obětí trestných činů ukládá členským státům povinnost zavést vnitrostátní systémy odškodnění, které stanoví odškodnění pro *jakoukoli* oběť úmyslného násilného trestného činu, bez ohledu na místo jejího bydliště.
- 2) Odškodnění obětí trestných činů je ‚spravedlivé a přiměřené‘ ve smyslu čl. 12 odst. 2 směrnice 2004, pokud smysluplně přispívá k náhradě škody, kterou oběť utrpěla. Zejména výše přiznaného odškodnění nemůže být tak nízká, aby se toto odškodnění stalo čistě symbolickým nebo aby byl užitek a útěcha z něj plynoucí pro dotčenou oběť v praxi zanedbatelný nebo okrajový.“