STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY CHRISTINE STIX-HACKL

přednesené dne 25. listopadu 2003 [1]

Obsah

I – Úvodní poznámky ..... I - 9429

II – Právní rámec ..... I - 9429

A – Právní úprava Společenství ..... I - 9429

1. Směrnice 94/19 ..... I - 9429

2. Směrnice 77/780/EHS – První koordinační směrnice ..... I - 9431

3. Směrnice 89/646/EHS – Druhá koordinační směrnice ..... I - 9432

4. Směrnice 89/299/EHS – Směrnice o kapitálu úvěrových institucí ..... I - 9432

5. Další směrnice bankovního práva ..... I - 9432

B – Vnitrostátní právní úprava ..... I - 9433

III – Skutkový stav a spor v původním řízení ..... I - 9434

IV – Předběžné otázky ..... I - 9436

V – K přípustnosti ..... I - 9438

A – Argumenty účastníků řízení ..... I - 9438

B – Právní posouzení ..... I - 9439

VI – K první předběžné otázce ..... I - 9440

A – Podstatné argumenty účastníků řízení ..... I - 9441

B – Právní posouzení ..... I - 9443

1. K přímému účinku článku 3 a článku 7 směrnice 94/19 ..... I - 9443

a) K článku 7 směrnice 94/19 ..... I - 9444

b) K článku 3 odst. 1 směrnice 94/19 ..... I - 9444

c) K článku 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 ..... I - 9445

1 – Původní jazyk: němčina.

2. K odpovědnosti členského státu ... I - 9449
a) K poskytnutí práv jednotlivcům ... I - 9450
b) K závažnému porušení práva ... I - 9451
c) K přímé příčinné souvislosti ... I - 9452
VII – K druhé předběžné otázce ... I - 9453
A – Podstatné argumenty účastníků řízení ... I - 9453
B – Právní posouzení ... I - 9455
1. K první části druhé předběžné otázky ... I - 9455
a) K první koordinační směrnici ... I - 9455
b) K druhé koordinační směrnici ... I - 9456
c) Ke směrnici o kapitálu úvěrových institucí ... I - 9457
d) Ke směrnici 95/26 ... I - 9457
2. K druhé části druhé předběžné otázky ... I - 9458
VIII – Ke třetí předběžné otázce ... I - 9458
IX – Závěry ... I - 9459

I – Úvodní poznámky

1. Toto řízení o předběžné otázce se týká otázky, zda podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/19/ES ze dne 30. května 1994 o systémech pojištění vkladů [2] (dále jen „směrnice 94/19") nebo podle jiných směrnic bankovního práva mají vkladatelé právo požadovat provedení opatření bankovního dohledu. Dále se jedná o rozsah zásady odpovědnosti státu za škody, které vzniknou jednotlivci tím, že stát poruší právo Společenství.

2 — Úř. věst. L 135, s. 5; Zvl. vyd. 06/02, s. 252.

II – Právní rámec

A – *Právní úprava Společenství*

1. Směrnice 94/19

2. Článek 3 směrnice 94/19 stanoví:

„1. Každý členský stát zajistí, aby byl na jeho území zaveden a úředně uznán jeden nebo více systémů pojištění vkladů. [...]

Členský stát však může zprostit úvěrovou instituci povinnosti účasti na systému pojištění vkladů, pokud je tato úvěrová instituce zapojena v systému, jenž chrání samotnou úvěrovou instituci a zvláště zajišťuje její likviditu a platební schopnost, a tím zajišťuje ochranu vkladatelů, která je alespoň rovnocenná ochraně poskytované systémem pojištění vkladů a která podle stanoviska příslušných orgánů splňuje tyto podmínky:

— systém existuje a je úředně uznán ke dni přijetí této směrnice,

— systém je určen k tomu, aby zabránil nedisponibilitě vkladů u úvěrových institucí, jež k němu patří, a musí mít k dispozici prostředky nutné k tomuto účelu,

— systém nespočívá v záruce poskytnuté úvěrové instituci samotným členským státem nebo některým jeho místním nebo regionálním orgánem,

— systém zajišťuje informovanost vkladatelů způsoby a za podmínek stanovených v článku 9.

[...]

2. Pokud některá úvěrová instituce neplní povinnosti, které má jako člen systému pojištění vkladů, musí to být ohlášeno příslušným orgánům, které jí vydaly povolení a které ve spolupráci se systémem pojištění vkladů přijmou veškerá vhodná opatření, včetně uložení sankcí, aby zajistily, že úvěrová instituce své povinnosti splní.

3. Pokud tato opatření nedokáží zajistit plnění povinností úvěrovou institucí, může systém v případech, kdy vnitrostátní právní předpisy dovolují vyloučení člena, oznámit s výslovným souhlasem příslušných orgánů ve lhůtě ne kratší než 12 měsíců svůj záměr vyloučit úvěrovou instituci z členství v systému. Vklady uložené před uplynutím výpovědní lhůty jsou nadále plně kryty systémem pojištění vkladů. Pokud do uplynutí výpovědní lhůty úvěrová instituce nesplní své povinnosti, může ji systém pojištění vkladů, opět po předchozím výslovném souhlasu příslušných orgánů, vyloučit.

4. Pokud to umožňují vnitrostátní právní předpisy a s výslovným souhlasem příslušných orgánů, které jí vydaly povolení, smí úvěrová instituce vyloučená ze systému pojištění vkladů pokračovat v přijímání

vkladů, pokud před svým vyloučením zavedla alternativní pojistné uspořádání zajišťující, že vkladatelé požívají úroveň a rozsah ochrany alespoň rovnocenné těm, které poskytuje úředně uznaný systém.

5) Pokud úvěrová instituce, jejíž vyloučení je navrženo v souladu s odstavcem 3, není schopna zavést alternativní pojistné uspořádání, které splňuje podmínky stanovené v odstavci 4, odejmou jí příslušné orgány okamžitě povolení, jež jí vydaly."

3. Článek 7 zkráceně zní takto:

„1. Systémy pojištění vkladů stanoví, že souhrn všech vkladů každého vkladatele musí být pojištěn do výše 20 000 ECU pro případ, že se stane nedisponibilním. [...]

3. Tento článek nevylučuje zachování nebo přijetí předpisů, které poskytují vyšší nebo úplnější ochranu vkladů. Systémy pojištění vkladů mohou, zvláště ze sociálních důvodů, plně krýt některé druhy vkladů.

[...]"

2. Směrnice 77/780/EHS – První koordinační směrnice

4. První směrnice Rady 77/780/EHS ze dne 12. prosince 1977 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti úvěrových institucí a jejího výkonu [3] (dále jen „první koordinační směrnice") stanoví v článku 6 pro příslušné orgány určité zjišťovací povinnosti, aby mohly průběžně zjišťovat platební schopnost a likviditu úvěrových institucí a jiné vhodné předpoklady pro ochranu vkladatelů.

5. Dvanáctý bod odůvodnění stanoví:

„Aby byly vkladateli nabídnuty podobné jistoty a aby byly zajištěny spravedlivé podmínky pro konkurenci mezi srovnatelnými skupinami úvěrových institucí, musí být na úvěrové instituce kladeny stejné finanční požadavky."

3 — Úř. věst. L 322, s. 30.

3. Směrnice 89/646/EHS – Druhá koordinační směrnice

6. Druhá směrnice Rady 89/646/EHS ze dne 15. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti úvěrových institucí a jejího výkonu a o změně směrnice 77/780/EHS [4] (dále jen „druhá koordinační směrnice") slouží podle svého čtvrtého bodu odůvodnění k „dosažení nezbytné základní harmonizace, dostatečné k zajištění vzájemného uznávání povolení a systémů bankovního dohledu, což umožní vydávat jednotné povolení pro celé Společenství a uplatňovat zásadu, že bankovní dohled vykonává členský stát původu."

4. Směrnice 89/299/EHS – směrnice o kapitálu úvěrových institucí

7. Směrnice Rady 89/299/EHS ze dne 17. dubna 1989 o kapitálu úvěrových institucí [5] doplňuje druhou koordinační směrnici, která předpokládá určení vlastních finančních zdrojů.

8. Její článek 7 stanoví, že příslušným orgánům musí být prokázáno dodržení podmínek stanovených v článcích 2 až 6.

5. Další směrnice bankovního práva

9. Patnáctý bod odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/26/ES ze dne 29. června 1995, kterou se mění směrnice 77/780/EHS a 89/646/EHS o úvěrových institucích, směrnice 73/239/EHS a 92/49/EHS o jiném než životním pojištění, směrnice 79/267/EHS a 92/96/EHS o životním pojištění, směrnice 93/22/EHS o investičních podnicích a směrnice 85/611/EHS o subjektech kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (SKIPCP) za účelem posílení dohledu [6], stanoví:

„Za účelem posílení dohledu nad finančními institucemi a za účelem lepší ochrany klientů finančních institucí se předepisuje, že auditor musí bez zbytečného odkladu informovat příslušné orgány, pokud v případech popsaných touto směrnicí při výkonu své činnosti zjistí skutečnosti, které by mohly vážně ohrozit finanční situaci finanční instituce nebo její obchodní organizace nebo její účetní evidenci."

4 — Úř. věst. L 386, s. 1.

5 — Úř. věst. L 124, s. 16.

6 — Úř. věst. L 168, s. 7; Zvl. vyd. 06/02, s. 269.

10. Jedenáctý bod odůvodnění směrnice Rady 92/30/EHS ze dne 6. dubna 1992 o dohledu nad úvěrovými institucemi na konsolidovaném základě [7] stanoví:

„Dohled nad úvěrovými institucemi na konsolidovaném základě musí sloužit zejména k ochraně klientů těchto institucí a k zajištění stability finančního systému."

11. Osmý bod odůvodnění směrnice Rady 93/6/EHS ze dne 15. března 1993 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí [8] stanoví:

„Společné základní normy pro vlastní zdroje institucí jsou klíčovým elementem společného vnitřního trhu se službami v oblasti cenných papírů, jelikož vlastní zdroje slouží k zajištění dalšího trvání institucí a k ochraně investorů."

12. V druhé předběžné otázce bylo poukázáno na několik bodů odůvodnění směrnice Rady 93/22/EHS ze dne 10. května 1993 o investičních službách v oblasti cenných papírů [9].

B – *Vnitrostátní právní úprava*

13. Článek 6 odst. 3 a 4 Kreditwesengesetz (zákona o úvěru, dále jen „KWG"), ve znění použitelném na spor v původním řízení, stanoví:

„3) Bundesaufsichtsamt může v rámci úkolů, které jsou mu svěřeny, přijmout vůči instituci nebo jejímu řediteli opatření, která jsou vhodná a nezbytná k předcházení a nápravě problémů v instituci, které by mohly ohrozit bezpečnost aktiv, které jsou jí svěřeny, nebo by mohly být na obtíž řádnému vedení bankovních operací nebo finančních služeb.

4) Bundesaufsichtsamt plní úkoly, které jsou mu svěřeny tímto zákonem a jinými zákony, pouze v obecném zájmu."

14. Článek 33 KWG upravuje odepření, článek 35 a další zrušení povolení

7 — Úř. věst. L 110, s. 52.

8 — Úř. věst. L 141, s. 1; Zvl. vyd. 06/02, s. 16.

9 — Úř. věst. L 141, s. 27; Zvl. vyd. 06/02, s. 43.

k provozování bankovních činností a poskytování finančních služeb. Článek 44 KWG upravuje kontrolu bankovních institucí a článek 45 KWG stanoví při nedostatku vlastních zdrojů nebo nedostatečné likviditě zákaz nebo omezení výdajů. Podle článku 46 KWG lze v určitých případech zavést dočasná opatření. Článek 46a KWG umožňuje vydání zákazu zcizování a provádění plateb, blokaci nebo zákaz přijímání plateb.

15. Ustanovení čl. 839 odst. 1 Bürgerliches Gesetzbuch [10] (německého občanského zákoníku, dále jen „BGB") stanoví:

„Úředník, který úmyslně nebo z nedbalosti poruší své služební povinnosti ve vztahu ke třetím osobám, je povinen nahradit třetím osobám škodu, která jim tímto vznikne. Poruší-li úředník své povinnosti pouze z nedbalosti, lze na něm uplatňovat nárok jen tehdy, pokud poškozený nemůže dosáhnout náhrady škody jiným způsobem."

16. Článek 34 první věta Grundgesetz [11] (základní zákon, dále jen „GG") zní:

„Poruší-li osoba při výkonu veřejné funkce, která jí byla svěřena, povinnosti, jež jí byly uloženy ve vztahu ke třetím osobám, nese odpovědnost zásadně stát nebo územní celek, v jehož službě se nachází."

III – Skutkový stav a spor v původním řízení

17. P. Paul, C. Sonnen-Lütte, C. Mörkens a několik dalších osob (dále jen „Paul a další") měli vklady u BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG v Düsseldorfu (dále jen „BVH Bank"), která nebyla součástí žádného systému pojištění vkladů. V roce 1987 získala BVH Bank povolení od Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (Spolkový úřad pro dohled nad úvěrovými institucemi, dále jen „Bundesaufsichtsamt") k provozování bankovních činností s podmínkou, že bude přijímat vklady a obchodovat s nimi jen v případě, bude-li členem pojišťovacího mechanismu některého ze svazů úvěrových institucí, a v opačném případě bude své zákazníky informovat o neexistenci pojišťovacího mechanismu.

18. BVH Bank se v letech 1987 až 1992 marně snažila stát součástí fondu pojištění vkladů Bundesverband deutscher Banken e. V. Od té doby již o členství neusilovala, jelikož nesplňovala požadované podmínky.

10 — RGBl. 1896, s. 195.
11 — BGBl. 1949, s. 1.

19. V letech 1991, 1995 a 1997 vedla špatná finanční situace BVH Bank Bundesaufsichtsamt k provedení šetření ohledně jejích činností podle článku 44 KWG. V návaznosti na třetí z těchto šetření nařídil Bundesaufsichtsamt s účinností od 19. srpna 1997 moratorium podle článku 46a KWG.

20. Dne 14. listopadu 1997 podal Bundesaufsichtsamt návrh na zahájení konkursního řízení a odňal BVH Bank povolení k výkonu bankovních činností.

21. Konkursní řízení bylo zahájeno dne 1. prosince 1997. Paul a další si dne 17. června 1993, 28. února 1994 a 7. června 1995 otevřeli u BVH Bank termínované vkladové účty. Jejich pohledávky z uvedených účtů, které se staly ve výši 131 455,80 DM, 101 662,51 DM a 66 976,20 DM součástí konkursní podstaty, nebyly dosud uspokojeny. Do jaké míry jim náleží konkursní podíl, zůstává dosud otázkou.

22. Paul a další požadovali na Spolkové republice Německo náhradu vzniklé škody s odůvodněním, že Spolková republika Německo neprovedla směrnici 94/19 včas do 1. července 1995 do vnitrostátního práva [12] a Bundesaufsichtsamt nedostál řádně své povinnosti provádění bankovního dohledu. Vzhledem k poměrům banky zjištěným zvláštním šetřením měl Bundesaufsichtsamt již před složením jejich vkladů vyslovit moratorium nebo přistoupit k opatřením podle čl. 6 odst. 3, 33, 45 a 46 KWG. Zvláště Bundesaufsichtsamt známá skutečnost, že banka již v minulosti nesplňovala podmínky pro přijetí do fondu pojištění vkladů, měla být podnětem k zahájení šetření v rámci bankovního dohledu.

23. Landgericht Bonn vyhověl žalobě kvůli opožděnému provedení směrnice 94/19 na základě práva Společenství o odpovědnosti státu v rámci nejvyššího možného limitu ve výši 20 000 ECU stanoveného uvedenou směrnicí.

24. Naproti tomu zůstala další žaloba u Landgericht Bonn a soudu 2. instance, Oberlandesgericht Köln, na náhradu škody převyšující tuto částku bez úspěchu. Oba soudy zamítly nárok Paula a dalších z titulu správní odpovědnosti, protože Bundesaufsichtsamt – za předpokladu, že porušil povinnost – vůči nim neměl žádné úřední povinnosti, jelikož podle ustanovení čl. 6 odst. 4 KWG plní jemu svěřené úkoly pouze v obecném zájmu.

12 — Směrnice 94/19 byla do německého práva provedena teprve dne 16. července 1998.

25. Paul a další proto podali mimořádný opravný prostředek „Revision" k Bundesgerichtshof a tvrdili především, že ustanovení čl. 6 odst. 4 KWG nejsou v souladu s různými směrnicemi, se kterými – i na ochranu spořitelů a investorů – bylo právo bankovního dohledu stále více harmonizováno.

26. Podle názoru Bundesgerichtshof je sice možné, aby se práva věřitelů z vkladů vztahovala i na úřední opatření, která jsou nutná k zavedení systému pojištění vkladů a k jeho udržení, Bundesgerichtshof ovšem pochybuje, zda ustanovení směrnice přiznávají žalobcům právo obdržet za ztrátu jejich vkladu náhradu v plné výši.

27. Podle názoru Bundesgerichtshof tak ustanovení čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 slouží jen k vytvoření a udržení funkčnosti systému pojištění vkladů.

28. Pro právní posouzení mimořádného opravného prostředku považuje Bundesgerichtshof za rozhodující, zda čl. 6 odst. 4 KWG zakládá úřední povinnosti jen v obecném zájmu, nebo zda toto ustanovení zůstává kvůli přednosti právních norem Společenství nezohledněno, a proto usnesením ze dne 16. května 2002 přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru předběžné otázky.

IV – Předběžné otázky

„1) Poskytují ustanovení článků 3 a 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/19/ES ze dne 30. května 1994 o systémech pojištění vkladů vkladateli kromě práva na náhradu ze systému pojištění vkladů až do výše uvedené v čl. 7 odst. 1 v případě, že se vklad stane nedisponibilním, navíc také právo na to, aby příslušné orgány provedly opatření uvedená v čl. 3 odst. 2 až 5 a aby v případě potřeby odňaly povolení udělené úvěrové instituci?

Pokud je takovéto právo vkladateli poskytnuto, zahrnuje také možnost žádat náhradu škody plynoucí z protiprávního jednání příslušných orgánů a převyšující částku uvedenou v čl. 7 odst. 1 směrnice?

2) Poskytují níže uvedená ustanovení směrnic týkající se harmonizace práva bankovního dohledu – samotná nebo jako celek, a případně od jakého okamžiku – spořiteli a investorovi práva v tom smyslu, že příslušné orgány členských států musejí provést v zájmu těchto osob opatření dohledu, která jim jsou svěřena těmito směrnicemi, a jsou odpovědné v případě protiprávního jednání,

(89/646/EHS), článek 3, články 4 až 7, články 10 až 17, jedenáctý bod odůvodnění;

— směrnice Rady ze dne 17. dubna 1989 o kapitálu úvěrových institucí (89/299/EHS), článek 7 ve spojení s články 2 až 6;

nebo směrnice 94/14 ES o pojištění vkladů obsahuje zvláštní výlučnou právní úpravu pro všechny případy, kdy se vklad stane nedisponibilním?

— směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/26/ES ze dne 29. června 1995, patnáctý bod odůvodnění.

Jsou směrnice

— První směrnice Rady ze dne 12. prosince 1977 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti úvěrových institucí a jejího výkonu (77/780/EHS), čl. 6 odst. 1, čtvrtý a dvanáctý bod odůvodnění;

— Rady 92/30/EHS ze dne 6. dubna 1992 o dohledu nad úvěrovými institucemi na konsolidovaném základě, jedenáctý bod odůvodnění,

— druhá směrnice Rady ze dne 15. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti úvěrových institucí a jejího výkonu a o změně směrnice 77/780/EHS

— Rady 93/6/EHS ze dne 15. března 1993 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí, osmý bod odůvodnění,

— Rady 93/22/EHS ze dne 10. května 1993 o investičních službách v oblasti cenných papírů, druhý, pátý, dvacátý devátý, třicátý druhý, čtyřicátý první a čtyřicátý druhý bod odůvodnění,

nástrojem výkladu pro odpověď na předchozí otázku nezávisle na skutečnosti, zda obsahují, nebo neobsahují v projednávaném případě použitelné právo?

3) Pokud by Soudní dvůr uznal, že uvedené směrnice nebo některé z nich poskytují spořitelům a investorům právo na to, aby příslušné orgány zajistily v jejich zájmu opatření dohledu, senát předkládá dále následující otázky:

Má právo spořitele nebo investora na provedení opatření dohledu v jeho zájmu v řízení vedeném proti členskému státu přímý účinek v tom smyslu, že vnitrostátní normy, které jsou vůči němu namítány, nesmí být použity,

nebo je členský stát, který nepřihlédl k tomuto právu spořitelů a investorů při provedení směrnice, odpovědný výlučně na základě zásad Společenství o odpovědnosti státu?

Porušil členský stát v posledně uvedeném případě právo Společenství závažným způsobem, jestliže neuznal poskytnutí práva na to, aby byla provedena opatření dohledu?"

V – K přípustnosti

A – *Argumenty účastníků řízení*

29. Paul a další k námitkám nepřípustnosti předběžných otázek vzneseným dalšími účastníky řízení uvedli, že nároky nebyly ve sporu v původním řízení popřeny. Ohledně opatření, která měla být provedena, je třeba uvést odnětí povolení.

30. Podle názoru německé vlády jsou předběžné otázky přípustné, protože jde o výklad práva Společenství, a nikoli o zjištění konkrétního (chybného) chování.

31. Španělská vláda považuje první předběžnou otázkou za nepřípustnou, jelikož k provedení vkladu došlo před uplynutím lhůty stanovené k provedení směrnice. Druhá předběžná otázka je tudíž nepřípustná, protože nebyla specifikována opatření orgánů dohledu. Třetí předběžná otázka je též nepřípustná, jelikož navazuje na první a druhou otázku.

32. Irská vláda poukazuje na to, že by druhá část první předběžné otázky mohla být hypotetické povahy, pokud směrnice 94/19 nebyla v dané době ještě účinná. Nezbytnost předběžné otázky musí ovšem s konečnou platností posoudit předkládající soud.

33. Vláda Spojeného království vyjadřuje pochybnost ohledně přípustnosti druhé předběžné otázky. Skutkový a právní rámec prý nebyl dostatečně doložen, protože z původního řízení nevyplývá, jaká opatření dohledu měla být přijata.

34. Komise vznáší otázku, zda toto řízení vůbec není hypotetické povahy. Bundesaufsichtsamt tak uložil BVH opatření dohledu, aniž by toto zabránilo konkursu banky a ztrátě vkladů. Tím je sporné skutkové východisko řízení, totiž že by v případě včasného provedení směrnice byl uskutečněn bankovní dohled, a tím byla odvrácena ztráta vkladů.

B – *Právní posouzení*

35. Podle judikatury Soudního dvora závisí přípustnost předběžných otázek na několika podmínkách.

36. Požadavek dospět k takovému výkladu práva Společenství, jenž by byl vnitrostátnímu soudu užitečný, vyžaduje, aby tento soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož spadají jím položené otázky, nebo aby alespoň vysvětlil skutkové okolnosti, na nichž se tyto otázky zakládají [13].

37. V této souvislosti Soudní dvůr konstatoval, že požadavek, aby předkládající soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož

13 — Rozsudek ze dne 26. ledna 1993, Telemarsicabruzzo a další (C-320/90, C-321/90 a C-322/90, Recueil, s. I-393, bod 6), jakož i usnesení ze dne 19. března 1993, Banchero (C-157/92, Recueil, s. I-1085, bod 4), ze dne 9. srpna 1994, La Pyramide (C-378/93, Recueil, s. I-3999, bod 14), ze dne 23. března 1995, Saddik (C-458/93, Recueil, s. I-511, bod 12), a ze dne 28. června 2000, Laguillaumie (C-116/00, Recueil, s. I-4979, bod 15).

spadají jím položené otázky, není nezbytný v případě, kdy se otázky vztahují na konkrétní věcné body a dovolují Soudnímu dvoru podat užitečnou odpověď, přestože předkládající soud nevyložil právní a skutkový stav vyčerpávajícím způsobem [14].

38. I když by tedy převládl názor, že informace v předkládacím usnesení nejsou vyčerpávající, dostačují v každém případě k tomu, aby Soudní dvůr mohl poskytnout užitečnou odpověď.

39. Kromě toho záleží na tom, aby informace poskytnuté v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce nejen umožnily Soudnímu dvoru podat užitečné odpovědi, ale aby rovněž daly vládám členských států, jakož i ostatním účastníkům řízení možnost předložit jejich vyjádření v souladu s článkem 20 Statutu ES Soudního dvora. Soudní dvůr připomněl, že je povinen zajistit, aby tato možnost byla zachována s ohledem na to, že na základě uvedeného ustanovení jsou dotčeným účastníkům řízení doručovány pouze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce [15].

40. Počet a obsah písemných vyjádření doručených Soudnímu dvoru, zejména od členských států, poukazuje na skutečnost, že je splněn i tento požadavek.

41. Konečně odpovídá žádost o rozhodnutí o předběžné otázce i požadavku, aby předkládající soud vysvětlil přesné důvody, proč se mu zdá výklad práva Společenství sporný a proč považuje za nezbytné položení předběžných otázek Soudnímu dvoru [16].

42. Z toho vyplývá, že předběžné otázky jsou přípustné.

VI – K první předběžné otázce

43. V první předběžné otázce si Bundesgerichtshof v zásadě přeje vědět, zda mají ustanovení článků 3 a 7 směrnice 94/19 přímý účinek a zakládají práva vkladatelů požadovat od bankovního dohledu dotyčného členského státu opatření stanovená

14 — Rozsudek ze dne 3. března 1994, Vaneetveld (C-316/93, Recueil, s. I-763, bod 13), jakož i usnesení ze dne 13. března 1996, Banco de Fomento e Exterior (C-326/95, Recueil, s. I-1385, bod 8), a ze dne 30. června 1997, Banco de Fomento e Exterior (C-66/97, Recueil, s. I-3757, bod 9).

15 — Rozsudek ze dne 1. dubna 1982, Holdijk a další (C-141/81, C-142/81 a C-143/81, Recueil, s. I-1299, bod 6), usnesení ve věci Saddik (uvedené výše v poznámce pod čarou 13, bod 13), a ve věci Laguillaumie (uvedené výše v poznámce pod čarou 13, bod 24).

16 — Usnesení ze dne 25. června 1996, Italia Testa (C-101/96, Recueil, s. I-3081, bod 6), ze dne 8. července 1998, Agostini (C-9/98, Recueil, s. I-4261, bod 6), a Laguillaumie (uvedené výše v poznámce pod čarou 13, bod 16).

v čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19. Kromě toho se jedná o otázku, zda je případně možné uplatnit nárok na náhradu škody převyšující částku uvedenou v čl. 7 odst. 1 směrnice 94/19.

46. Naproti tomu jsou německá vláda, vláda Spojeného království, irská, portugalská a španělská vláda i Komise v podstatě toho názoru, že ustanovení čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 nezakládají žádnou další povinnost ochrany ve prospěch vkladatelů.

A – *Podstatné argumenty účastníků řízení*

47. Německá vláda je toho názoru, že opatření podle čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 slouží výhradně k udržení systému pojištění vkladů a nezakládají žádná subjektivní práva. Odůvodňuje své odmítavé stanovisko zněním, systematikou i cílem směrnice 94/19 a – stejně jako Komise – zásadou právní jistoty.

44. Paul a další jsou jako jediní z účastníků řízení toho názoru, že směrnice 94/19 rovněž sleduje cíl ochrany vkladatelů a že jim zejména z důvodu účinnosti přiznává určitá práva. K nim patří i právo, aby příslušné orgány bankovního dohledu provedly opatření uvedená v čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19, tj. v případě potřeby též odňaly povolení udělené úvěrové instituci.

48. Pokud jde o odpovědnost za opatření bankovního dohledu, považuje německá vláda článek 7 za taxativní úpravu. Vzhledem k dalekosáhlým následkům odpovědnosti jdoucí nad její rámec by taková odpovědnost musela být ve směrnici výslovně stanovena.

45. Kromě toho vzniká v případě porušení povinnosti provedení dohledu nárok na uplatnění odpovědnosti státu. Tato odpovědnost není článkem 7, který neobsahuje žádnou taxativní úpravu odpovědnosti, omezena. V projednávaném případě by uznání odpovědnosti státu nevedlo k velkým změnám, jelikož německé právo klade na odpovědnost vysoké nároky.

49. Podle španělské vlády slouží směrnice 94/19 pouze harmonizaci v bankovním sektoru a bez ohledu na čl. 7 odst. 1

nezakládá žádná subjektivní práva. Nejsou zde splněny podmínky ani subjektivních práv, ani odpovědnosti státu.

50. Podle názoru irské vlády slouží směrnice 94/19 pouze minimální harmonizaci. Jen čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 1 mají přímý účinek. Článek 3 odst. 2 až 5 má jen zajistit, aby úvěrové instituce dostály své povinnosti účasti na systému pojištění vkladů. Proto nemohou už ze své podstaty zakládat práva jednotlivců. Kromě toho směrnice neupravuje formu a druh systému pojištění vkladů.

51. Ohledně odpovědnosti upozorňuje irská vláda na to, že je sporné, zda existuje příčinná souvislost mezi porušením čl. 3 odst. 2 až 5 (nezavedení opatření dohledu) a škodou způsobenou vkladatelům. Kromě toho nejsou splněny ani další požadavky pro odpovědnost státu. Tato sporná ustanovení tedy jednotlivcům neposkytují žádná práva a vzhledem k uvážení vnitrostátních orgánů se nejedná o závažné porušení.

52. Podle názoru portugalské vlády může jednotlivec po příslušném orgánu požadovat jen zavedení systému pojištění vkladů, který mu do určité výše zajistí vrácení jeho vkladů, jelikož účelem opatření uvedených v čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 je zajistit existenci systému pojištění vkladů a jeho účinnost.

53. Vláda Spojeného království zdůrazňuje, že náhrada škody převyšující částku uvedenou v čl. 7 odst. 1 směrnice 94/19 je výslovně vyloučena dvacátým čtvrtým bodem směrnice 94/19. Odpovědnost státu nemůže vkladatele postavit do lepší situace, než by tomu bylo při řádném provedení a aplikaci směrnice 94/19.

54. Podle názoru Komise neposkytuje článek 3 směrnice 94/19 již podle svého znění jednotlivci žádné právo požadovat od orgánů dohledu provedení opatření ve smyslu odstavců 2 až 5 uvedené směrnice. Jelikož se tyto předpisy nijak nevztahují na okruh dotčených osob, nelze okruh případně oprávněných osob určit. Ustanovení čl. 7 odst. 3 směrnice 94/19 dále výslovně stanoví, že je věcí členských států, aby stanovily vyšší nebo rozsáhlejší ochranu vkladů. Subjektivní právo vkladatele na provedení opatření dohledu nelze ze smyslu a účelu směrnice 94/19 dovozovat. Jako odůvodnění odkazuje

Komise na judikaturu Soudního dvora [17]. Přiznat vkladatelům právo na provedení opatření dohledu by bylo nesystematické, protože právo Společenství na ochranu spotřebitele nezná preventivní, nýbrž jen kompenzační nároky. Opatření dohledu mají být ostatně prováděna v obecném zájmu.

55. Podle názoru Komise také není vzhledem k nejasné situaci pro členské státy slučitelné se zásadou právní jistoty, aby byl ze směrnice 94/19 odvozen nárok na opatření dohledu.

56. A konečně se Komise staví proti znejasňování podmínek pro odpovědnost státu a považuje odpovědnost členských států v této souvislosti za nepatřičnou.

B – *Právní posouzení*

57. Co se nejprve týče terminologie, jsou v literatuře pro stejný právní jev používány zčásti rozdílné pojmy, jako přímý účinek nebo bezprostřední použitelnost nebo bezprostřední platnost [18]. Dále se budeme držet pojmu užívaného Soudním dvorem, který v souvislosti se směrnicemi obvykle hovoří o přímém účinku [19].

58. První otázka předkládajícího soudu zdůrazňuje dva zásadní problémy, které je nutno posuzovat odděleně. Jde jednak o přímý účinek článků 3 a 7 směrnice 94/19. Krom toho je nutno zkoumat, do jaké míry může případné porušení těchto ustanovení zakládat nároky na náhradu škody v rámci odpovědnosti státu.

1. K přímému účinku článku 3 a článku 7 směrnice 94/19

59. V řízení před Soudním dvorem se několikrát a v různých souvislostech objevila otázka, zda a do jaké míry sleduje směrnice 94/19 cíl ochrany spotřebitele, tj. ochrany vkladatelů. V této souvislosti je nutno poukázat na skutečnost, že samo stanovení cílů této směrnice není rozhodující, ale že závisí na jednotlivých ustanoveních, jejichž

17 — Rozsudek ze dne 13. května 1997, Německo *v.* Parlament a Rada (C-233/94, Recueil, s. I-2405).

18 — Viz zásadně k problematice Klein, *Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischem Gemeinschaftsrecht*, Saarbrücken, 1988, s. 3 a násl., a Klagian, „Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien", *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2001, s. 305 (s. 306 a násl.).

19 — Viz Jarass, *Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts – Die Vorgaben des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für die nationale Rechtsanwendung und die nationale Rechtssetzung nach Maastricht*, Köln, 1994, s. 68.

přímý účinek musí být zkoumán. Skutečnost, že směrnice 94/19 slouží také zájmům vkladatelů, je sice nesporná, ovšem není sama o sobě rozhodující, mimo jiné proto, že směrnice může sledovat i více cílů. To platí, jak ukazuje mnoho bodů odůvodnění, i o směrnici 94/19.

60. Podle ustálené judikatury „se mohou jednotlivci ve všech případech, ve kterých se ustanovení směrnice obsahově jeví jako určitá a dostatečně přesná, těchto ustanovení dovolat u vnitrostátního soudu vůči státu, pokud tento stát směrnici do vnitrostátního právního řádu neprovedl ve stanovené lhůtě nebo ji provedl nedostatečně“ [20].

61. V této souvislosti je třeba předem poukázat na to, že vnitrostátní soud ve svém předkládacím usnesení výslovně uvedl, že směrnice 94/19 v době rozhodující pro původní řízení ještě nebyla do německého práva provedena.

20 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 19. ledna 1982, Becker (C-8/81, Recueil, s. 53, bod 25), ze dne 8. října 1987, Kolpinghuis Nijmegen (C-80/86, Recueil, s. 3969, bod 7), ze dne 22. června 1989, Fratelli Costanzo (C-103/88, Recueil, s. 1839, bod 29), ze dne 25. května 1993, Mohsche (C-193/91, Recueil, s. I-2615, bod 17), a ze dne 26. září 2000, IGI (C-134/99, Recueil, s. I-7717, bod 36)

62. Zbývá tedy zkoumat, zda jsou sporná ustanovení směrnice obsahově bezpodmínečná a dostatečně přesná, aby se jich mohl jednotlivec vůči státu dovolat.

a) K článku 7 směrnice 94/19

63. Ohledně ustanovení článku 7 směrnice 94/19, uvedeného v první předběžné otázce, je nutno poznamenat, že jeho přímý účinek je zaprvé nesporný a zadruhé není předmětem řízení o předběžné otázce, neboť nárok stanovený tímto ustanovením byl již ve sporu v původním řízení uznán a žalovaná byla odpovídajícím způsobem odsouzena.

64. Jinak je nutno poukázat na skutečnost, že článek 7 upravuje určité garanční nároky, ovšem neobsahuje žádný odkaz na opatření dohledu, která jsou předmětem první předběžné otázky.

b) K článku 3 odst. 1 směrnice 94/19

65. Pro čl. 3 odst. 1 směrnice 94/19 platí obdobné, neboť toto ustanovení stanoví

v zásadě povinnost členských států zajistit, „aby byl na [jejich] území zaveden a úředně uznán jeden nebo více systémů pojištění vkladů". Dále toto ustanovení zmocňuje členské státy, aby osvobodily úvěrovou instituci za jistých podmínek od povinnosti členství v systému pojištění vkladů.

66. Článek 3 odst. 1 směrnice ovšem neobsahuje žádná konkrétní ustanovení ohledně opatření dohledu, která jsou předmětem první předběžné otázky. Odpovídající úprava se nachází v ostatních odstavcích článku 3 směrnice 94/19.

67. První předběžná otázka se musí tedy vyjasnit v tom smyslu, zda ustanovení čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 poskytují jednotlivci právo na to, aby příslušné orgány přijaly opatření uvedená v těchto ustanoveních.

c) K článku 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19

68. Před zkoumáním obsahové určitosti a přesnosti zde relevantních ustanovení směrnice o provádění dohledu bych v této souvislosti chtěla poukázat na jiný problém.

69. Bez bližšího zkoumání je zřejmé, že ustanovení čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 na úvěrové instituce pravidelně vyvíjejí negativní účinky na základě normování požadavků na povolení a ustanovení o kontrole, pokud je těmto ustanovením přiznán přímý účinek. Vzniká zde tedy otázka, zda i taková negativní ustanovení směrnic s účinkem ve prospěch třetích osob mohou mít přímý účinek, takže se jich jednotlivec může před vnitrostátními soudy dovolat.

70. Tento problém je však třeba podle rozsudku ve věci Großkrotzenburg [21] považovat do značné míry za objasněný. V dané věci šlo o otázku přímého účinku ustanovení směrnice o životním prostředí [22], podle kterých je nutno zohlednit výsledky posouzení dopadu na životní prostředí v rámci řízení o schválení vybudování určitých zařízení. Tento požadavek může představovat ztížení práce provozovatelů zařízení. Soudní

21 — Rozsudek ze dne 11. srpna 1995, Wärmekraftwerk Großkrotzenburg (C-431/92, Recueil, s. I-2189).

22 — Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248).

dvůr potvrdil přímý účinek těchto ustanovení směrnice, aniž by na to – s výjimkou podmínky dostatečné určitosti – navazoval další podmínky.

71. Rozsudek Soudního dvora lze tedy chápat tak, že ustanovení směrnice mají přímý účinek, i když tato má negativní účinek pro třetí osoby [23].

72. Ustanovení směrnice je bezpodmínečné, pokud zakládá závazek, který není ani vázán na materiální podmínku, ani nepotřebuje ke svému splnění resp. účinnosti konstitutivní rozhodnutí, které je na úvaze orgánů Společenství nebo členských států [24].

73. Naproti tomu je ustanovení směrnice dostatečně přesné, pokud stanoví obecně a jednoznačně určité podmínky, a sice podmínky ohledně věcného obsahu úpravy a okruhu dotčených osob [25]. Určitost věcné a osobní působnosti ustanovení směrnice přitom závisí na úplnosti úpravy. Taková „právní úplnost" je pak Soudním dvorem [26] potvrzena tehdy, pokud lze příslušná ustanovení aplikovat bez dalších konkretizujících opatření členských států.

74. Nyní přejdu k přezkumu ustanovení o opatřeních dohledu [27], abych zjistila, zda jsou bezpodmínečná a dostatečně přesná [28].

75. U všech přezkoumávaných ustanovení, tj. odstavců 2 až 5 článku 3 směrnice 94/19, je třeba konstatovat, že upravují jen vztahy mezi dotyčnou úvěrovou institucí, orgány a systémem pojištění. V žádném z těchto ustanovení se nejedná o právní vztahy vkladatelů k jejich k úvěrové instituci,

23 — Viz Epiney „Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien", *Deutsches Verwaltungsblatt* 1996, s. 433 (s. 437).

24 — Rozsudky ze dne 4. prosince 1974, Von Duyn (C-41/74, Recueil, s. 1337, body 13 a násl.), ze dne 3. dubna 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe (C-28/67, Recueil, s. 211), a ze dne 23. února 1994, Difesa a další (C-236/92, Recueil, s. I-483).

25 — Rozsudek Becker, uvedený výše v poznámce pod čarou 20, bod 27.

26 — Rozsudek ze dne 12. května 1987, Traen a další (spojené věci C-372/85, C-373/85 a C-374/85, Recueil, s. 2141, bod 25).

27 — Viz k přímému účinku ustanovení směrnic o dohledu v bankovnictví a pojišťovnictví Gratias, *Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt*, 1999, s. 150 a násl., a Schenke/Ruthig, „Amtshaftungsansprüche von Bankkunden", *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, s. 2324.

28 — Viz Jarass „Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts", *Neue Juristische Wochenschrift*, 1990, s. 2420 (s. 2422 a násl.); Winter, „Direktwirkung von EG-Richtlinien", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1991, s. 657; Augi/Baratella, „Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur direkten Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrichtlinien", *The European Legal Forum*, 2000, s. 83 a násl.; Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, „De nuevo sobre el efecto de las directivas", *Noticias de la Unión Europea*, 2002, s. 115; Colgan, „Triangular situations: the coup de grâce for the denial of horizontal direct effect of Community directives", *European public law*, 2002, s. 545; Edward, *Direct effect: myth, mess or mystery?*, 2002, s. 215.

k orgánům nebo k systému pojištění. Ustanovení normují řadu oprávnění a povinností úvěrových institucí, orgánů a systémů pojištění, ovšem nikoli práva nebo povinnosti vkladatelů.

76. Dále je nutno zdůraznit, že opatření dohledu obecně ani konkrétně podle čl. 3 odst. 2 až 5 neslouží jen zájmům vkladatelů, natož pak zájmu vkladatelů dané úvěrové instituce. Cílem opatření dohledu je, aby úvěrové instituce plnily své povinnosti. Před přijetím opatření dohledu musí dojít k důkladnému uvážení více zájmů, přičemž se zájmy určitých vkladatelů mohou dostat do konfliktu se zájmy jiných vkladatelů nebo určitými veřejnými zájmy. Současné hájení jiných zájmů než zájmů vkladatelů, například zájmu na fungujícím bankovním sektoru, v zásadě dokonce vylučuje zohledňování pouze zájmů vkladatelů.

77. Na tomto základě by uznání práv jednotlivců, tedy vkladatelů, předpokládalo, že tito mohou uplatnit i jiné než své vlastní zájmy, totiž i zájmy obecné. Práva jednotlivců jsou ovšem uznána jen tehdy, když se jedná o ochranu právních zájmů dotčených osob. Rozsáhlejší přiznání práv, než je zde uvedeno, by vedlo k možnosti žalob v obecném zájmu. To ale neodpovídá zásadě přímého účinku směrnic upravené právem Společenství.

78. Podle čl. 3 odst. 2 přijmou příslušné orgány ve spolupráci se systémem pojištění veškerá „vhodná opatření"[29], včetně uložení sankcí, aby zajistily, že úvěrová instituce své povinnosti splní.

79. Nepochybuji o tom, že čl. 3 odst. 2 směrnice 94/19 nesplňuje kritérium bezpodmínečnosti. To je zřejmé již z formulace, která stanoví, že příslušné orgány jsou společně se systémem pojištění povinny přijmout veškerá vhodná opatření. Tím je příslušným orgánům a systémům pojištění poskytnuto značně volné uvážení, které je neslučitelné s požadavkem obsahové bezpodmínečnosti. Jelikož „vhodná opatření" je nutno ještě obsahově blíže konkretizovat, chybí zde i dostatečná určitost povinnosti.

29 — K přímému účinku v souvislosti s tímto kritériem viz rozsudek Difesa a další, uvedený výše v poznámce pod čarou 24.

80. Co se týká čl. 3 odst. 3 směrnice 94/19, „může" systém – pokud to připouští vnitrostátní právní úprava – oznámit s výslovným souhlasem příslušných orgánů ve lhůtě ne kratší než 12 měsíců svůj záměr vyloučit úvěrovou instituci z členství v systému. Systém pojištění ostatně „může" provést i vyloučení úvěrové instituce.

81. Rovněž toto ustanovení je pouze podmíněné, jelikož případné vyloučení závisí opět na uvážení („může") daného systému pojištění vkladů a kromě toho je k němu třeba i výslovného souhlasu příslušného orgánu. Dále je účinnost vyloučení závislá na vnitrostátní právní úpravě, čímž je členským státům i po provedení směrnice 94/19 ponecháno značně volné uvážení. Odkaz na vnitrostátní právo má ovšem i ten následek, že ustanovení chybí dostatečná určitost, jelikož pro účinnost ustanovení jsou nutná další prováděcí opatření členských států.

82. Ustanovení čl. 3 odst. 4 směrnice 94/19 se odlišuje od ostatních ustanovení tím, že jsou v něm vkladatelé alespoň uvedeni. Ovšem i povolení úvěrovým institucím přijímat vklady uvedené v tomto ustanovení nic nemění na tom, že odstavec 4 upravuje jen práva úvěrových institucí (přijímat vklady) a orgánů (vyslovit souhlas), nikoli práva vkladatelů.

83. Obdobně jako odstavec 3 odkazuje i odstavec 4 na vnitrostátní právo. Podle odstavce 4 „smí" úvěrová instituce vyloučená ze systému pojištění vkladů pokračovat v přijímání vkladů „s výslovným souhlasem příslušných orgánů, které jí vydaly povolení". Jelikož se v případě tohoto ustanovení jedná opět o nejasné ustanovení („smí") a k jeho účinnosti je třeba souhlasu příslušných orgánů, není ani zde splněn požadavek obsahové bezpodmínečnosti a dostatečné přesnosti.

84. Totéž musí platit i pro čl. 3 odst. 5 směrnice 94/19, který navazuje na odstavce 3 a 4.

85. Vzhledem k výše uvedeným úvahám docházím tedy k závěru, že čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 neposkytuje vkladateli právo na to, aby příslušné orgány provedly opatření ve smyslu čl. 3 odst. 2 až 5.

2. K odpovědnosti členského státu

86. Ve druhé části první předběžné otázky si Bundesgerichtshof v zásadě přeje vědět, zda je dán i nárok na náhradu škody v rámci odpovědnosti státu za škody, které jednotlivci vznikly tím, že Bundesaufsichtsamt nepřijal opatření stanovená v čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 [30].

87. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že se v tomto řízení nejedná o to, zda nesprávné provedení nebo nepoužití článku 7 směrnice 94/19 může založit nároky na uplatnění odpovědnosti státu.

88. Nejprve je třeba konstatovat, že podle ustálené judikatury odpovídá členský stát za škody, které vzniknou jednotlivci tím, že stát poruší právo Společenství. K těmto porušením patří nesprávné provedení směrnic [31]. Přitom skutečnost, že porušený předpis nemá přímý účinek, nároku na odpovědnost v zásadě neodporuje [32].

89. Zvláště při porušení povinnosti v souvislosti s prováděním směrnice uvádí Soudní dvůr tři podmínky [33], za kterých odpovědnost státu zakládá nárok na náhradu škody. Účelem právní normy, která byla porušena, je poskytnutí práv jednotlivci; porušení je závažné; mezi porušením povinnosti členského státu a škodou je přímá příčinná souvislost [34].

90. Podle mezitím ustálené judikatury přísluší uplatnění podmínek pro odpovědnost státu za škody, které jednotlivci vznikly porušením práva Společenství, podle směrnic vypracovaných Soudním dvorem zásadně vnitrostátním soudům [35].

30 — Viz Gratias, „Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG", *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, s. 786, a Gratias (uvedeno výše v poznámce pod čarou 27).

31 — Viz rozsudky ze dne 26. března 1996, British Telecommunications (C-392/93, Recueil, s. I-1631), ze dne 8. října 1996, Dillenkofer a další (C-178/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94, Recueil, s. I-4845), ze dne 17. října 1996, Denkavit a další (C-283/94, C-291/94 a C-292/94, Recueil, s. I-5063), ze dne 10. července 1997, Bonifaci a další a Berto a další (C-94/95 a C-95/95, Recueil, s. I-3969), ze dne 24. září 1998, Brinkmann (C-319/96, Recueil, s. I-5255), a ze dne 15. června 1999, Rechberger a další (C-140/97, Recueil, s. I-3499).

32 — Viz rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du Pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029, body 18 až 22), a ze dne 4. prosince 1997, Daihatsu-Händler (C-97/96, Recueil, s. I-6843, bod 25).

33 — Viz Jarass, „Haftung für die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtsträger", *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, s. 881.

34 — Viz rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a Bonifaci a další (C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357, bod 40), a Brinkmann (uvedený výše v poznámce pod čarou 31, bod 24).

35 — Rozsudky Brasserie du Pêcheur a Factortame (uvedený výše v poznámce pod čarou 32, body 55 až 57), British Telecommunications (uvedený výše v poznámce pod čarou 31, bod 41), Denkavit a další (uvedený výše v poznámce pod čarou 31, bod 49), ze dne 1. června 1999, Konle (C-302/97, Recueil, s. I-3099, bod 58), a ze dne 30. září 2003, Köbler (C-224/01, Recueil, s. I-10239, bod 100).

91. Zda jsou podmínky pro odpovědnost členského státu z porušení práva Společenství v konkrétním případě splněny, musí v zásadě [36] posoudit vnitrostátní soud. Běžné praxi Soudního dvora ale také odpovídá [37], že v konkrétním případě zkoumá podmínky odpovědnosti členského státu, pokud má Soudní dvůr k dispozici veškeré k tomu nezbytné informace.

92. Jelikož zde má Soudní dvůr k dispozici veškeré potřebné informace, navrhuji, aby Soudní dvůr vydal i konečné posouzení.

93. Dále je zde třeba uvést, že okolnost, že se tvrzené porušení týká nepřijetí opatření dohledu, sama o sobě nehovoří proti odpovědnosti státu. Rozhodující je spíše to, zda jsou splněny podmínky plynoucí z judikatury.

a) K poskytnutí práv jednotlivcům

94. V souvislosti s projednávaným skutkovým stavem je třeba nejprve zjistit, zda cílem čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 je poskytnout práva jednotlivci.

95. Podle mého názoru slouží ustanovení čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 pouze k zajištění větší funkčnosti a efektivity systému pojištění vkladů ve smyslu čl. 3 odst. 1. Nemají ale žádný přímý vztah k jednotlivým vkladatelům, kteří na rozdíl od čl. 7 odst. 1 směrnice 94/19 nejsou uvedeni v ustanoveních jako adresáti této právní úpravy [38].

96. Ze znění zmíněných ustanovení spíše vyplývá, že jsou jimi upravovány výhradně právní vztahy mezi příslušnými orgány, resp. systémy pojištění a úvěrovými institucemi. Opačný názor, jak dovodilo mnoho účastníků řízení, by vedl k tomu, že by byl ochromen dohled příslušných orgánů, jelikož by byly tyto možná významné nároky na náhradu škody vyloučeny.

97. Skutečnost, že prostřednictvím ustanovení v rámci opatření dohledu nejsou jednot-

36 — Rozsudky British Telecommunications (uvedený výše v poznámce pod čarou 31, bod 41), a Denkavit a další (uvedený výše v poznámce pod čarou 31, bod 49).

37 — Viz např. rozsudky British Telecommunications (uvedený výše v poznámce pod čarou 31, body 41 a násl.), Denkavit a další (uvedený výše v poznámce pod čarou 31, body 49 a násl.), a Köbler (uvedený výše v poznámce pod čarou 35, body 101 a násl.).

38 — Viz k pouhému faktickému a uváženému zvýhodnění jednotlivců Ukrow, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH*, 1995, s. 292.

livcům poskytována žádná práva, potvrzuje navíc dvacátý čtvrtý bod odůvodnění směrnice 94/19. Podle něj „tato směrnice *nesmí* vést k tomu, aby byly členské státy nebo jejich příslušné orgány činěny *odpovědnými* vůči vkladatelům, pokud zajistí zavedení nebo úřední uznání jednoho nebo více systémů, které pojišťují vklady nebo samotné úvěrové instituce a zajišťují náhradu vkladatelům nebo jejich ochranu za podmínek stanovených v této směrnici" [39].

98. Ustanovení čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 nejsou ani podle svého obsahu v žádném případě konkrétní. Jak jsem již uvedla, zahrnuje výkon oprávnění, která příslušným orgánům svěřuje čl. 3 odst. 2 až 5, značné vlastní uvážení.

99. Co se týče rozsahu nároku na náhradu škody, stanoví čl. 7 odst. 1 směrnice 94/19 výslovně, že „[...] souhrn všech vkladů každého vkladatele musí být pojištěn do výše 20 000 ECU". To je hranice v případě správného vnitrostátního provedení směrnice 94/19.

39 — Zdůrazněno námi.

100. V případě nesprávného provedení nebo použití směrnice (ustanovení směrnice) by měli být poškození pouze postaveni do situace, ve které by se byli nacházeli, kdyby k porušení nebylo došlo. Právo Společenství tedy vyšší náhradu nestanoví. To hovoří proti nároku na náhradu škody převyšující částku stanovenou v čl. 7 odst. 1 směrnice 94/19 [40].

101. Na základě všech výše uvedených úvah jsem došla k závěru, že čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 neposkytují práva jednotlivci. Došel-li by Soudní dvůr k jinému názoru, budu se ještě podpůrně zabývat ostatními podmínkami odpovědnosti členských států.

b) K závažnému porušení práva

102. Nejprve je nutno poukázat na to, že ne každé porušení práva Společenství zakládá nárok na náhradu škody. Spíše je nutné, aby bylo porušení práva Společenství závažné.

40 — Viz v tomto smyslu Deckert, „Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht", *Europarecht*, 1997, s. 230 a násl.

Přitom je sporné, zda i podle nejnovější judikatury [41] záleží ještě na tom, zda členský stát disponuje širokým volným uvážením, či nikoliv. Ale i kdybychom nadále vycházeli z toho, že na rozsahu volného uvážení záleží, vyplývá z judikatury Soudního dvora, že skutečnost, že členský stát, který „ve lhůtě stanovené ve směrnici nepřijal žádná opatření", jednoznačně a závažně [překročil] hranice stanovené k výkonu jeho oprávnění" [42].

103. Podle čl. 14 odst. 1 směrnice 94/19 měly členské státy uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 1. července 1995. Spolková republika Německo ovšem směrnici 94/19 v této lhůtě neprovedla.

104. V jasném případě, jako je projednávaný případ neprovedení, není tedy nezbytné zkoumat další kritéria, jakými jsou míra jasnosti a přesnosti porušeného ustanovení, rozsah volného uvážení, které vnitrostátním orgánům ponechává porušené ustanovení, úmysl, omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného právního omylu a skutečnost, že jednání orgánu Společenství možná přispělo k tomu, že vnitrostátní opatření a praxe byly opomenuty, zavedeny či zachovány způsobem odporujícím právu Společenství.

c) K přímé příčinné souvislosti

105. Poslední podmínkou nároku na náhradu škody je existence přímé příčinné souvislosti mezi povinností státu a škodou, která poškozenému vznikla. I v této otázce je v tomto konkrétním případě příslušný v první řadě vnitrostátní soud, ovšem Soudní dvůr může, má-li k dispozici dostatečné množství informací, dát vnitrostátnímu soudci pokyny nebo dokonce provést konečné právní posouzení.

106. Podle mého názoru zde musí vnitrostátní soud posoudit, zda by v případě včasného provedení opatření dohledu podle čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice 94/19 nejen skutečně došlo, ale zda by zabránilo i ztrátě vkladů.

41 — Viz k tomu rozsudky ze dne 18. ledna 2001, Stockholm Lindöpark (C-150/99, Recueil, s. I-493, bod 39), a Köbler (uvedený výše v poznámce pod čarou 35). Výslovná zmínka o prostoru pro volné uvážení se naproti tomu nachází v rozsudcích ze dne 2. dubna 1998, Norbrook Laboratories (C-127/95, Recueil, s. I-1531, bod 109), Rechberger (uvedený výše v poznámce pod čarou 31, bod 51), ze dne 4. července 2000, Haim (C-424/97, Recueil, s. I-5123, bod 38), a ze dne 28. června 2001, Larsy (C-118/00, Recueil, s. I-5063, bod 38).

42 — Rozsudky Francovich a další (uvedený výše v poznámce pod čarou 34, bod 44), a Dillenkofer a další (uvedený výše v poznámce pod čarou 31, bod 26).

107. Vzhledem ke skutečnosti, že Bundesaufsichtsamt v letech 1991 a 1995 provedl u BVH opatření dohledu, aniž by to zabránilo konkursu banky, a tím ztrátě vkladů, jak dovodila Komise, pochybuji, zda lze skutečně hovořit o příčinné souvislosti.

108. Z výše uvedeného vyplývá, že vkladatel nemůže požadovat náhradu škody plynoucí z protiprávního jednání příslušných orgánů, která převyšuje částku uvedenou v čl. 7 odst. 1 směrnice 94/19.

VII – K druhé předběžné otázce

A – *Podstatné argumenty účastníků řízení*

109. Paul a další zastávají názor, že ze směrnic uvedených v druhé předběžné otázce lze dovodit právo vkladatelů, aby příslušné orgány provedly opatření dohledu v zájmu vkladatelů, jelikož všechny uvedené směrnice slouží k ochraně třetích osob a kromě toho slouží jako nástroj výkladu pro směrnici 94/19. Zákonodárce Společenství zároveň vytvořil uvedenými směrnicemi jednotnější systém právních předpisů o bankovním dohledu, který v současné době představuje celkovou právní úpravu. Pokud by další směrnice bankovního dohledu neměly za cíl chránit třetí strany, řadí se přesto do této celkové právní úpravy. Směrnice 94/19 tudíž nepředstavuje žádnou zvláštní výlučnou právní úpravu pro všechny případy, kdy se vklad stane nedisponibilním.

110. Portugalská vláda je naproti tomu toho názoru, že směrnice 94/19 určuje jako zvláštní taxativní právní úpravu nejvyšší možnou míru ochrany, na kterou mají jednotlivci vůči státu nebo odpovídajícímu systému bankovního dohledu nárok. Pro jednotlivce nevyplývá ani ze směrnice 94/19, ani z jiných směrnic subjektivní právo na dohled nebo provedení určitých opatření dohledu příslušnými orgány. Ani zmínky o ochraně spořitele nebo investora v bodech odůvodnění nebo ustanoveních směrnic uvedených v předběžné otázce nelze chápat tak, že by jejich zájmy měly být ve směrnicích přímo a individuálně zohledněny.

111. Německá vláda, vláda Spojeného království a italská vláda sdílí v podstatě názor portugalské vlády.

112. Podle názoru německé vlády směřují směrnice uvedené v druhé předběžné otázce pouze ke sjednocení hlavních rysů vnitrostátních bankovních systémů, aby bylo zajištěno volné poskytování služeb a svoboda usazování, a tím byl uskutečněn jednotný vnitřní trh pro služby v oblasti bankovnictví.

Proti povinnostem členských států nestojí žádná práva jednotlivců. Jelikož uvedená ustanovení nemají přímý účinek, nemohla by takový účinek mít ani takzvaná „síť směrnic".

113. Španělská vláda, která v zásadě s touto argumentací souhlasí, zdůrazňuje, že subjektivní práva nelze v žádném případě z bodů odůvodnění dovozovat.

114. Vláda Spojeného království zdůrazňuje, že na rozdíl od čl. 7 odst. 1 až 6 směrnice 94/19 žádná ze směrnic uvedených v předběžné otázce neobsahuje právo vkladatele na náhradu škody. Opatření dohledu slouží celé řadě cílů, přičemž je nutno mezi nimi zohlednit konflikt zájmů.

115. Podle názoru italské vlády vyplývá z cílů stanovených koordinační směrnicí pro bankovní sektor, že vkladatelům nemají být poskytnuta žádná práva, ale že mají být pouze vytvořena určitá minimální pravidla pro řádné fungování úvěrového trhu ve Společenství. Italská vláda také poukazuje na judikaturu Soudního dvora [43], podle které nelze z programových cílů obsažených v bodech odůvodnění odvodit žádná subjektivní právní postavení. Z celkového přezkoumání směrnic vyplývá, že ochrana spořitelů je až na určité výjimečné případy vždy jen částí obecně stanovených cílů příslušné úpravy, aniž by byla spořitelům poskytnuta jednoznačná práva nebo dokonce stanoveny určité povinnosti v jejich prospěch.

116. Irská vláda odkazuje ve svém písemném vyjádření na body odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES ze dne 20. března 2000 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu [44], která obsahuje nosné zásady bankovního dohledu, totiž zákaz diskriminace a vytvoření stejných podmínek hospodářské soutěže. Ze systému zavedeného směrnicí 2000/12 nelze téměř poznat, proč ustanovení směrnic uvedených v druhé předběžné otázce poskytují spořitelům a vkladatelům nějaká práva.

117. Co se týče práva Společenství, obsahuje směrnice 94/19 zvláštní taxativní právní úpravu systémů pojištění vkladů. Neobsahuje však žádnou zvláštní taxativní úpravu práva Společenství pro případ, kdy se vklad stane

43 — Rozsudek ze dne 13. listopadu 1990, Marleasing (C-106/89, Recueil, s. I-4135).

44 — Úř. věst. L 126, s. 1; Zvl. vyd. 06/03, s. 272.

nedisponibilním, ale pouze vyžaduje, aby členské státy zajistily minimální harmonizovaný standard pojištění vkladů.

118. A konečně podle názoru Komise nevyplývá ani ze znění, ani ze smyslu a účelu jednotlivých směrnic uvedených v předkládacím usnesení nebo z jejich celkového pojetí subjektivní právo vkladatele na provedení opatření dohledu. Celkové posouzení dotyčných směrnic je vyloučeno už jen z toho důvodu, že členské státy nemohou být zavazovány k tomu, aby zjišťovaly, zda a případně jaké cíle tyto směrnice stanoví.

B – *Právní posouzení*

119. V první části druhé předběžné otázky si Bundesgerichtshof přeje vědět, zda určité směrnice uvedené v této předběžné otázce poskytují jednotlivě nebo jako celek vkladateli právo požadovat od příslušných orgánů členského státu provedení opatření dohledu, nebo zda směrnice 94/19 obsahuje pro případy, kdy se vklad stane nedisponibilním, zvláštní taxativní právní úpravu.

120. Kromě toho pokládá Bundesgerichtshof otázku, zda určité, jím výslovně uvedené směrnice, jsou nástrojem výkladu pro odpověď na první otázku.

1. K první části druhé předběžné otázky

a) K první koordinační směrnici

121. Účelem první koordinační směrnice je, jak vyplývá z jejího druhého bodu odůvodnění, usnadňovat přístup k činnosti úvěrových institucí a její výkon tím, že budou odstraněny rušivé rozdíly mezi právními a správními předpisy členských států, které určují postavení těchto institucí v rámci předpisů o bankovním dohledu. První koordinační směrnice v podstatě členským státům předepisuje povolovací povinnost pro úvěrové instituce a obsahuje zároveň minimální podmínky, na které by se vydání povolení mělo vázat.

122. Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora[45], „první koordinační směrnice představuje pouze první krok k dosažení společného trhu úvěrových institucí, jejímž cílem je

45 — Viz rozsudek ze dne 7. dubna 1987, Bullo a Bonivento (C-166/85, Recueil, s. 1583, bod 7).

především usnadnění rozsáhlého dohledu nad úvěrovou institucí působící ve více členských státech".

b) K druhé koordinační směrnici

125. Druhá koordinační směrnice koordinuje – stejně jako první koordinační směrnice, kterou mění – právní a správní předpisy o přístupu k činnosti úvěrových institucí a jejím výkonu.

123. Již z cílů stanovených v první koordinační směrnici vyplývá, že jednotlivci nepřiznává žádná práva na provedení opatření dohledu, jelikož tato směrnice stanoví jen společné základy řízení o udělení povolení úvěrovým institucím.

126. Obsahem ustanovení uvedených Bundesgerichtshof v jeho předběžné otázce je v podstatě přesná úprava v souvislosti s podmínkami udělení povolení. Konkrétní body ochrany vkladatele zde ovšem vyplývají pouze z bodů odůvodnění směrnice nebo v souvislosti se svobodou usazování nebo volným pohybem služeb, aniž by tyto byly dále konkretizovány normativními opatřeními. Podle jedenáctého bodu odůvodnění směrnice je „harmonizace určitých finančních služeb a služeb v oblasti kapitálových investic, pokud je to nutné, dále upravena zvláštními právními akty Společenství, zejména za účelem zajištění ochrany spotřebitele a investorů".

124. Avšak ani ze znění první koordinační směrnice nevyplývají žádná práva jednotlivců na provedení – ať už jakýchkoli – opatření dohledu, jelikož chybí příslušná bezpodmínečná a dostatečně přesná ustanovení směrnice, kterých by se vkladatel mohl před vnitrostátními soudy dovolat. Podle čtvrtého bodu odůvodnění směrnice sice musí „koordinační práce ve vztahu k úvěrovým institucím platit pro ochranu spořitelů a k vytvoření stejných podmínek pro hospodářskou soutěž mezi těmito úvěrovými institucemi v celém úvěrovém sektoru", avšak nevyplývají z toho žádná práva jednotlivce, zvláště když se přitom jedná pouze o bod odůvodnění směrnice, a nikoli o konkrétní ustanovení směrnice. Ochrana vkladatele není v bodě odůvodnění zmíněna ani zvlášť, ale spíše spolu s jinými cíli, jmenovitě s vytvořením stejných podmínek hospodářské soutěže.

127. Z podobných důvodů jako v případě první koordinační směrnice neposkytuje ani druhá koordinační směrnice jednotlivcům právo, aby příslušné orgány provedly opat-

ření dohledu a v případě protiprávního jednání byly za něj činěny odpovědnými.

c) Ke směrnici o kapitálu úvěrových institucí

128. Směrnice o kapitálu úvěrových institucí je nezbytným doplněním druhé koordinační směrnice, přičemž posledně uvedená úpravu kapitálu předpokládá. Co se týče cíle směrnice o kapitálu úvěrových institucí, má být jednak zajištěna stabilita bankovnictví stanovením minimálních standardů pro vlastní kapitál, kterým se ručí. Krom toho se má harmonizací práva bankovního dohledu dosáhnout stejných podmínek hospodářské soutěže pro schválené úvěrové instituce.

129. V ustanoveních směrnice o kapitálu úvěrových institucí uvedených Bundesgerichtshof však nejsou žádné odkazy na to, že by jednotlivec mohl uplatnit právo na provedení opatření bankovního dohledu. Pouze první bod odůvodnění odkazuje na ochranu spořitelů. Podle prvního bodu odůvodnění má „společná základní úprava kapitálu úvěrových institucí velký význam pro vytvoření vnitřního trhu v bankovním sektoru, jelikož kapitál umožňuje zajištění pokračování činnosti úvěrových institucí a ochranu spořitelů". Také v případě směrnice o kapitálu úvěrových institucí je tudíž třeba popřít přiznání práv jednotlivcům na provedení opatření bankovního dohledu, jelikož to nelze z bodů odůvodnění směrnice – ještě k tomu obsahově neurčitých – odvozovat.

d) Ke směrnici 95/26

130. Směrnice 95/26, která byla přijata jako reakce na pád Bank of Credit and Commerce International (BCCI), mění celou řadu směrnic, mezi nimi i první a druhou koordinační směrnici. Zpřísňuje kritéria pro povolení k provozování bankovních činností, resp. doplňuje možnosti dalšího předávání informací na místa důležitá k provádění dohledu.

131. Směrnice 95/26 slouží podle svého patnáctého bodu odůvodnění k „ochraně klientů".

132. V této souvislosti je nutno poukázat na omezený účinek bodů odůvodnění směrnice obecně. Tento účinek není tak rozsáhlý, aby jednotlivec mohl odvodit z jednoho či více

bodů odůvodnění směrnice určitá práva. Aby byla založena práva jednotlivců, je třeba ustanovení v normativní části směrnice, které musí navíc splnit podmínku přímého účinku.

133. V žádném případě však nezávisí přímý účinek směrnice, jmenovitě směrnice 94/19, na bodech odůvodnění jiné směrnice, jmenovitě směrnice 95/26.

134. Na základě těchto úvah docházím k závěru, že směrnice 94/19 představuje pro všechny případy, kdy se vklad stane nedisponibilním, zvláštní taxativní právní úpravu, zvláště když pouze tato směrnice přiznává vkladateli v čl. 7 odst. 1 a odst. 6 výslovné právo na náhradu škody, které může být uplatněno před vnitrostátními soudy. Směrnice uvedené v první části druhé předběžné otázky neposkytují jednotlivci právo, aby příslušné orgány provedly opatření dohledu a v případě protiprávního jednání za něj byly činěny odpovědnými.

2. K druhé části druhé předběžné otázky

135. Pokud jde o možnost, že by jiné směrnice představovaly nástroj výkladu, je nutno poukázat na to, že všechny směrnice uvedené v druhé části druhé předběžné otázky uvádějí ochranu vkladatele, klienta a podobných jen v bodech odůvodnění.

136. Uvedené body odůvodnění směrnic mohou sice napomoci při výkladu příslušných směrnic, ovšem tyto směrnice neupravují příslušná práva vkladatele. Tato skutečnost spolu s hlavním cílem směrnic uvedených v druhé části druhé předběžné otázky, totiž dosažení vnitřního trhu, nemůže vést k tomu, že by jednotlivci měli právo na provedení opatření bankovního dohledu.

VIII – Ke třetí předběžné otázce

137. S ohledem na úvahy k první a druhé předběžné otázce je podle mého názoru odpověď na otázku třetí bezpředmětná.

IX – Závěry

138. Soudnímu dvoru se navrhuje, aby na otázky, které mu byly předloženy za účelem rozhodnutí o předběžné otázce, odpověděl takto:

„1) Ustanovení čl. 3 odst. 2 až 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/19/ES ze dne 30. května 1994 o systémech pojištění vkladů je třeba vykládat v tom smyslu, že vkladateli neposkytují právo na to, aby příslušné orgány provedly opatření uvedená v čl. 3 odst. 2 až 5.

Směrnici 94/19 je třeba vykládat v tom smyslu, že vkladatel nemůže požadovat náhradu škody plynoucí z protiprávního jednání příslušných orgánů, která převyšuje částku uvedenou v čl. 7 odst. 1 směrnice 94/19.

2) Směrnice 94/19 obsahuje zvláštní taxativní právní úpravu pro všechny případy, kdy se vklad stane nedisponibilním.

Směrnice uvedené v druhé předběžné otázce nejsou nástrojem výkladu.