Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 22. června 2017 [1]

Věc C-413/15

Elaine Farrell
proti
Alanu Whittymu
Minister for the Environment, Irsko a Attorney General
Motor Insurers' Bureau of Ireland (MIBI)

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Supreme Court (Irsko)]

„Vymezení pojmu ‚odnož státu' pro účely určení odpovědnosti členského státu za to, že nebyla řádně provedena směrnice do vnitrostátního práva – Podmínky, za nichž může být soukromý subjekt považován za ‚odnož státu' "

1. Od té doby, kdy Soudní dvůr dovodil doktrínu přímého účinku směrnic a rozhodl o její použitelnosti ve „vertikálních" sporech mezi jednotlivcem a státem, a zároveň odmítl její „horizontální" uplatnění ve sporech mezi soukromými subjekty, je důležité znát dosah pojmu „stát" pro účely použití zmíněné doktríny vertikálního přímého účinku. Právě taková otázka vyvstává z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, již v projednávané věci předkládá Supreme Court of Ireland (Nejvyšší soud, Irsko). Je Motor Insurers' Bureau of Ireland (tedy irský subjekt, který nese výlučnou odpovědnost za odškodnění osob poškozených při dopravní nehodě v případech, kdy řidič, jenž nehodu zavinil, není pojištěn nebo jej nelze zjistit; dále jen „MIBI") „odnoží státu" ve smyslu kritéria stanoveného v rozsudku Foster a další (dále jen „Foster") [2]? Bude v případě kladné odpovědi na uvedenou otázku společnost MIBI, a nikoli účastníci původního řízení na straně státu [jmenovitě Minister for the Environment (ministr životního prostředí Irska; dále jen „ministr"), Irsko a Attorney General (generální advokát, poradce irské vlády v právních věcech)], tím, kdo ponese odpovědnost za vyplacení náhrady škody osobě poškozené při dopravní nehodě, jejímž účastníkem byl řidič, který neměl uzavřeno zákonné pojištění podle vnitrostátního práva z důvodu, že Irsko neprovedlo řádně a včas do vnitrostátního práva ustanovení unijního práva, podle nichž mají být všechny osoby přepravované v motorových vozidlech kryty pojištěním řidiče tohoto vozidla.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Rozsudek ze dne 12. července 1990, C-188/89, EU:C:1990:313.

Právní rámec

Právo Evropské unie

2. Počínaje rokem 1972 přijala Rada různé směrnice upravující povinnost uzavřít pojištění pro případ občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel, jejichž účelem bylo zajistit, aby souběžně s uvolněním pravidel pohybu cestujících bylo zaručeno odškodnění osobám poškozeným při dopravních nehodách. V tomto smyslu byl dřívější (dosti složitý) systém „zelených karet" postupně nahrazen novým, zvláštním systémem Evropské unie. V jednotlivých směrnicích tak byla postupně rozšiřována povaha a také dosah povinného pojištění [3].

3. Zatímco článek 2 směrnice Rady 72/166/EHS (dále jen „první směrnice o pojištění motorových vozidel") [4] ukládal členským státům upustit od vykonávání systematických kontrol pojištění pro případ občanskoprávní odpovědnosti u vozidel, která mají obvyklé stanoviště na území jiného členského státu, čl. 3 odst. 1 téže směrnice stanovil, že každý členský stát „přijme […] veškerá nezbytná opatření, aby zajistil, že občanskoprávní odpovědnost z provozu vozidel, která mají obvyklé stanoviště na jeho území, byla [bude] kryta pojištěním". Článek 3 odst. 1 rovněž stanovil, že „[r]ozsah pojištěné odpovědnosti a podmínky pojistného krytí se určí na základě těchto opatření".

4. Ve směrnici Rady 84/5/EHS (dále jen „druhá směrnice o pojištění motorových vozidel") [5] bylo uvedeno, že nadále existují výrazné rozdíly mezi právními předpisy různých členských států, pokud jde o rozsah povinnosti uzavřít pojištění [6], a zejména zde byla konstatována nezbytnost „stanovit subjekt, který zaručí, že poškozený nezůstane neodškodněn v případě, kdy vozidlo, které nehodu způsobilo, není pojištěno či zjištěno" [7].

5. Článek 1 odst. 1 stanovil, že „[p]ojištění uvedené v článku 3 odst. 1 [první směrnice o pojištění motorových vozidel] musí zahrnovat jak věcné škody, tak škody na zdraví".

6. První dva pododstavce čl. 1 odst. 4 stanoví:

„Každý členský stát zřídí nebo pověří subjekt, jehož úkolem je poskytovat náhradu škody minimálně do výše povinného pojištění pro případ věcných škod nebo škod na zdraví způsobených nezjištěným vozidlem nebo vozidlem, u něhož nebyla splněna pojistná povinnost stanovená v odstavci 1. Prvním pododstavcem není dotčeno právo členského státu považovat náhradu škody tímto subjektem za subsidiární nebo nesubsidiární a právo stanovit, jak se mají řešit nároky mezi tímto subjektem a osobou nebo osobami odpovědnými za nehodu a jinými pojišťovnami nebo orgány sociálního zabezpečení, jež mají povinnost odškodnit poškozeného v téže nehodě. Členské státy však nesmí tomuto subjektu dovolit vázat vyplacení náhrady škody na to, aby poškozený nějakou formou prokázal, že osoba, která je za škodu odpovědná, není schopna nebo odmítá zaplatit náhradu škody.

3 – Pokud jde o vývoj pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel v Evropské unii, viz rozsudek ze dne 11. července 2013, Csonka a další, C-409/11, EU:C:2013:512, body 26 až 38 a citovaná judikatura.

4 – Směrnice Rady ze dne 24. dubna 1972 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel a kontroly povinnosti uzavřít pro případ takové odpovědnosti pojištění (Úř. věst. 1972, L 103, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 10), ve znění třetí směrnice Rady ze dne 14. května 1990 o sbližování předpisů členských států týkajících se pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel (dále jen „třetí směrnice o pojištění motorových vozidel") (Úř. věst. 1990, L 129, s. 33; Zvl. vyd. 06/01, s. 249).

5 – Druhá směrnice Rady ze dne 30. prosince 1983 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel (Úř. věst. 1984, L 8, s. 17; Zvl. vyd. 06/07, s. 3), ve znění třetí směrnice o pojištění motorových vozidel.

6 – Viz třetí bod odůvodnění.

7 – Viz šestý bod odůvodnění.

Poškozený může v každém případě uplatnit svůj nárok přímo vůči subjektu, který je na základě informace, jež mu na jeho žádost poskytne, povinen dát zdůvodněnou odpověď, pokud jde o výplatu případné náhrady škody.

[…]“

7. Ve třetí směrnici o pojištění motorových vozidel bylo konstatováno, že ještě stále existují významné rozdíly v pojistném krytí [8] a že poškozeným z nehod motorových vozidel by mělo být zaručeno srovnatelné zacházení nezávisle na tom, ve které oblasti (Evropské unie) k nehodám dojde [9]. Ve směrnici bylo dále uvedeno, že „v některých členských státech existují mezery, zejména pokud jde o povinnou pojistnou ochranu přepravovaných osob“ a že „by se tyto mezery měly odstranit, aby byla chráněna tato zvláště zranitelná kategorie potenciálních poškozených“ [10]; byly zde také určeny různé možnosti zlepšení způsobu fungování subjektu zřízeného pro účely odškodnění poškozených z nehod způsobených nezjištěným nebo nepojištěným vozidlem [11].

8. Článek 1 stanoví:

„Aniž je dotčen čl. 2 odst. 1 druhý pododstavec [druhé směrnice o pojištění motorových vozidel],[[12]] kryje pojištění uvedené v čl. 3 odst. 1 [první směrnice o pojištění motorových vozidel] odpovědnost za škody na zdraví všech osob cestujících ve vozidle, s výjimkou řidiče, vyplývající z provozu vozidla.

[…]“

9. Podle čl. 6 odst. 2 třetí směrnice o pojištění motorových vozidel mělo Irsko lhůtu pro dosažení souladu s článkem 1 do 31. prosince 1998 ohledně spolujezdců na motocyklech a do 31. prosince 1995 ohledně ostatních vozidel.

Irské právo

10. Článek 56 Road Traffic Act 1961 (zákon o silničním provozu z roku 1961; dále jen „zákon z roku 1961“), ve znění rozhodném v původním řízení, stanovil, že každý uživatel motorového vozidla musí být pojištěn pro případ újmy na zdraví či majetkové škody způsobené třetím osobám na veřejném prostranství. Podle čl. 65 odst. 1 však nebylo pojištění vyžadováno pro „vyňaté osoby“. Řidiči užitkových vozů neopatřených zadními sedadly tudíž zejména nebyli povinni uzavřít pojištění pro případ vlastního neopatrného řízení [13].

11. Podle článku 78 musí být pojistitelé poskytující v Irsku pojištění vozidel členy MIBI. V praxi tak jsou rovněž v tomto smyslu vázáni dohodami uzavřenými mezi společností MIBI a Irskem [14].

8 – Třetí bod odůvodnění.

9 – Čtvrtý bod odůvodnění.

10 – Pátý bod odůvodnění.

11 – Zejména viz osmý, devátý, desátý a dvanáctý bod odůvodnění.

12 – V článku 2 odst. 1 *prvním* pododstavci je uvedeno, že ve vztahu k nárokům třetích osob poškozených nehodou bude pro účely čl. 3 odst. 1 první směrnice o pojištění motorových vozidel považováno za neplatné jakékoli zákonné ustanovení či smluvní ujednání, které z pojištění vylučuje užívání či řízení vozidel některými kategoriemi osob. Ve *druhém* pododstavci je uvedeno, že „[u]stanovení či ujednání uvedená v [prvním pododstavci] však lze uplatnit vůči osobám, které do vozidla, jež věcnou škodu nebo škodu na zdraví způsobilo, dobrovolně nastoupily, může-li pojistitel prokázat, že věděly o tom, že vozidlo bylo odcizeno“. Pokud je mi známo, nic nenasvědčuje tomu, že by uvedené ustanovení bylo relevantní z hlediska skutkových okolností projednávané věci.

13 – Povinné pojištění odpovědnosti se nevztahovalo na části vozidla, které nebyly vybaveny pro přepravu osob.

14 – Viz bod 19 tohoto stanoviska.

MIBI [15]

12. Úkolem společnosti MIBI je zejména řešit nároky na náhradu škody v případech, kdy řidič vozidla odpovědný za újmu způsobenou při dopravní nehodě není pojištěn a není sám schopen nahradit poškozené osobě vzniklou škodu. Společnost MIBI byla zřízena v listopadu 1954 [16] na základě dohody mezi Department of Local Government (ministerstvo pro místní samosprávu) a pojistiteli poskytujícími v Irsku pojištění motorových vozidel. Jedná se o subjekt založený podle irského práva: společnost s ručením omezeným zárukou (company limited by guarantee) bez základního kapitálu.

13. Dohoda mezi Irskem a pojistiteli, vymezující rozsah odpovědnosti a pravomocí společnosti MIBI, byla několikrát obnovena. Relevantní ve věci projednávané v původním řízení je dohoda uzavřená mezi společností MIBI a ministrem životního prostředí v roce 1988 [17]. Podle článku 2 uvedené dohody může být společnost MIBI žalována jakoukoli osobou, která se domáhá náhrady škody po nepojištěném nebo neidentifikovaném řidiči. Společnost MIBI může být tedy žalována poškozenou osobou na základě dohody uzavřené mezi Irskem a pojistiteli i přesto, že taková osoba není účastníkem zmíněné dohody. Článek 4 obsahuje závazek společnosti MIBI zaplatit náhradu obětem nepojištěných nebo nezjištěných řidičů. Jestliže povinnost uložená rozsudkem žalovanému řidiči, který je znám, není v plném rozsahu splněna ve lhůtě 28 dnů, vzniká společnosti MIBI povinnost k zaplacení náhrady, ale pouze tehdy, vztahuje-li se rozsudek na „jakoukoliv odpovědnost za újmu na zdraví nebo škodu na majetku, která musí být kryta schválenou pojistkou podle článku 56 [zákona z roku 1961]“. Podle předkládacího rozhodnutí neexistuje žádná právní úprava ani jiná forma veřejnoprávní úpravy, na jejímž základě by společnost MIBI jednala jménem nepojištěného nebo nezjištěného řidiče. Jakékoli právo či povinnost společnosti MIBI tak učinit vychází z dohody mezi společností MIBI a ministrem.

14. Dojde-li k dopravní nehodě za účasti nepojištěného řidiče, pokusí se společnost MIBI uzavřít s daným řidičem dohodu, kterou by jí tento řidič dal stejné oprávnění jednat, jaké by měla jeho pojišťovna, kdyby byl pojištěn. V takovém případě společnost MIBI následně postupuje obdobně jako běžná pojišťovna při likvidaci pojistné události jménem pojištěného řidiče: buď dotyčný nárok uspokojí, nebo se bude v rámci subrogace hájit v soudním řízení. Ovšem i v případě, že nepojištěný řidič odmítne dohodu uzavřít, jedná společnost MIBI patrně jeho jménem, přičemž oprávnění a povinnost tak činit odvozuje ze své soukromoprávní dohody s ministrem. Při neexistenci dohody s nepojištěným řidičem může společnost MIBI vymáhat jakoukoli část náhrady škody, kterou vyplatí, nebo nákladů, které jí vzniknou, pouze žalobou na vydání bezdůvodného obohacení podanou proti uvedenému řidiči. Není-li zjištěna totožnost řidiče, jedná společnost MIBI na základě svých závazků přijatých v rámci dohody s ministrem, nemá však proti komu nárokovat jakoukoli část náhrady škody, kterou vyplatila, nebo nákladů, které jí vznikly.

15. Kromě dohody z roku 1988 podepsal ministr (jednající jménem Irska) a pojistitelé dvě další dohody dne 31. března 2004 a dne 29. ledna 2009. Uvedenými dvěma dohodami byla mírně pozměněna dohoda z roku 1988. Podle předkládajícího soudu bylo zmíněnými dohodami uvedeno irské právo do souladu s třetí směrnicí o pojištění motorových vozidel. Byla jimi zejména vyplněna mezera ve vnitrostátním právu, pokud jde o povinnost uzavřít pojištění ve prospěch osob přepravovaných v zadní části dodávek neopatřených zadními sedadly [a odpovědnost ve vztahu k přepravovaným osobám, jež měly přiměřeně vědět (oproti těm, které skutečně věděly), že se jedná o odcizené vozidlo] [18].

15 – Níže uvedený popis skutkových okolností je odvozen částečně z předkládacího rozhodnutí a písemných vyjádření zúčastněných stran a částečně z odpovědí na otázky položené Soudním dvorem na jednání.

16 – Podle předkládacího rozhodnutí pocházejí zakládací listina a stanovy společnosti z června 1946. Co se událo v době od uvedeného data do „zřízení“ předmětného subjektu v listopadu 1954, je sice nejasné, ale nemá to zřejmě žádný vliv na toto řízení. Společnost MIBI patrně právně vznikla dne 26. října 1955.

17 – Účastníkem předmětné dohody na straně státu byl namísto Minister for Transport (ministr dopravy) Minister for Local Government (ministr pro místní samosprávu). V době, kdy došlo k dopravní nehodě E. Farrell, byla v platnosti dohoda z roku 1988.

18 – Pokud je mi známo, ze skutkových okolností nijak nevyplývá, že by uvedené ustanovení bylo jakkoli relevantní z hlediska původního řízení.

16. Společnosti MIBI není ze strany irského státu poskytována žádná finanční podpora. Je financována výlučně svými členy – tedy pojistiteli, kteří poskytují v Irsku pojištění odpovědnosti z provozu vozidel. Zmínění pojistitelé přispívají do obecného fondu částky ve výši stanovené tak, aby společnost MIBI byla schopna splnit závazky, které jí v rámci daného systému vzniknou [19]. V každém jednotlivém případě (zejména tehdy, pokud byl nepojištěný řidič původně pojištěn u zjistitelného pojistitele, avšak nechal své pojištění zaniknout) se může určitý pojistitel stát „spojeným pojistitelem“. V takovém případě převezme zmíněný pojistitel závazky společnosti MIBI a vyplatí případně náhradu škody a nákladů. Podle předkládajícího soudu slouží jako podklad pro stanovení sazeb pojištění motorových vozidel pro veřejnost nabídky pojištění pro jednotlivé řidiče a odhady nákladů jejich předpokládané příspěvkové povinnosti ve vztahu ke společnosti MIBI. Členové MIBI (tj. pojistitelé) tak společně financují odškodnění vyplácené poškozeným osobám a náklady právního zastoupení, jež společnosti MIBI vzniknou nebo k jejichž náhradě bude povinna, společně s administrativními náklady společnosti. Vlastní financování je zajišťováno prostřednictvím mechanismu členských poplatků, které hradí pojistitelé v poměru ke svým hrubým příjmům z pojistného v rámci pojištění motorových vozidel v Irsku (tedy hodnoty jejich podílu na trhu) [20].

17. Změny v zakládací listině a ve stanovách společnosti MIBI jsou možné pouze se souhlasem příslušného ministra. Podle předkládajícího soudu nejde o zvláštní požadavek vyplývající z funkcí společnosti MIBI, nýbrž totéž pravidlo platí podle článku 28 Companies Act 1963 (zákon o společnostech z roku 1963) pro všechny společnosti s ručením omezeným zárukou.

18. Na základě článku 3, ve spojení s články 8 a 9 Insurance Act 1963 (zákon o pojišťovnictví z roku 1963) podléhá poskytování pojištění v Irsku zvláštnímu povolení [21]. Podle článku 78 zákona z roku 1961 je jednou z podmínek vydání takového povolení členství v MIBI.

19. Dohodu mezi společností MIBI a ministrem je třeba průběžně upravovat (například, pokud jde o rozšíření kategorií pojištění motorových vozidel, u nichž musí společnost MIBI převzít odpovědnost v případě, že řidiče nelze zjistit nebo není pojištěný). Předkládající soud uvádí, že pokud je pojistitel členem MIBI, avšak nesouhlasí se změnou podmínek smlouvy mezi touto společností a ministrem, je pojistitel oprávněn zrušit své členství. V takovém případě však již nebude nadále splňovat podmínky pro vydání povolení, a nebude tedy nadále oprávněn poskytovat v Irsku pojištění vozidel.

Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

20. Dne 26. ledna 1996 se E. Farrell přepravovala v dodávce, kterou vlastnil a řídil A. Whitty. Dodávka nebyla navržena ani vyrobena pro přepravu cestujících v zadní části vozidla. V okamžiku, kdy A. Whitty ztratil nad vozidlem kontrolu, seděla E. Farrell na podlaze dodávky. Při nehodě byla zraněna. Alan Whitty nebyl pojištěn. Podle irského práva, ve znění platném v rozhodné době, nebyl A. Whitty povinen mít pojištění pro případ způsobení újmy z nedbalosti. Elaine Farrell sice spadala do

19 – Podle článku 1 první dohody mezi ministerstvem pro místní samosprávu a pojišťovnami poskytujícími v Irsku povinné pojištění vozidel ze dne 10. března 1955 se zmínění pojistitelé zavázali zřídit subjekt pod názvem Motor Insurers' Bureau of Ireland (sdružení irských pojistitelů motorových vozidel), stát se členy uvedeného subjektu a poskytovat mu veškeré prostředky nezbytné k tomu, aby mohl plnit své povinnosti.

20 – Podle čl. 16A odst. 2 European Communities (Non-Life Insurance) (Amendment) (No 2) Regulations, 1991 [nařízení o pravidlech Evropského společenství (neživotní pojištění) (změna) z roku 1991], jenž byl do výše uvedeného nařízení vložen článkem 10 European Communities (Non-Life Insurance) (Amendment) Regulations, 1992 [nařízení o pravidlech Evropského společenství (neživotní pojištění) (změna) z roku 1992], jsou členové MIBI povinni financovat tento subjekt a záruční fond zřízený podle čl. 1 odst. 4 druhé směrnice o pojištění motorových vozidel poměrně dle svého hrubého příjmu z pojistného. Uvedená ustanovení byla v zásadě převzata do nynějšího čl. 34 odst. 2 a 3 European Communities (Non-Life Insurance) Framework Regulations 1994 [rámcové nařízení o pravidlech Evropského společenství (neživotní pojištění) z roku 1994].

21 – Článek 78 byl do zákona z roku 1961 vložen s účinností ode dne 20. listopadu 1992 článkem 9 European Communities (Road Traffic) (Compulsory Insurance) Regulations 1992 [nařízení o pravidlech Evropského společenství (silniční provoz) (povinné pojištění) z roku 1992]. Některé „vyňaté osoby“ (v zásadě orgány státní správy) se musí zavázat k řešení nároků třetích osob za podmínek obdobných těm, které byly sjednány mezi společností MIBI a ministrem.

okruhu osob, na něž se vztahovala třetí směrnice o pojištění motorových vozidel, a kterým tedy příslušela práva na ochranu podle uvedené směrnice, v irském právu však taková subjektivní práva nebyla stanovena. Podle třetí směrnice o pojištění motorových vozidel bylo takové pojištění povinné, v rozhodné době však tato část směrnice nebyla ještě provedena do irského práva.

21. Elaine Farrell vznesla nárok na náhradu škody proti společnosti MIBI.

22. Ta její nárok odmítla s tím, že odpovědnost za újmu na zdraví, která jí vznikla, nepatří mezi druhy odpovědnosti, u nichž vnitrostátní právní úprava vyžaduje existenci pojištění.

23. Elaine Farrell poté uplatnila svůj nárok u irských soudů a High Court (vrchní soud) v následném řízení předložil Soudnímu dvoru řádnou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, jejímž předmětem byl výklad třetí směrnice o pojištění motorových vozidel.

24. Soudní dvůr v rozsudku Farrell [22] rozhodl, že článek 1 třetí směrnice o pojištění motorových vozidel brání vnitrostátní právní úpravě, podle které povinné pojištění občanskoprávní odpovědnosti za škodu z provozu motorového vozidla nepokrývá odpovědnost za újmu na zdraví způsobenou osobám cestujícím v části vozidla, která nebyla navržena ani vyrobena se sedadly pro cestující. Soudní dvůr dále rozhodl, že uvedené ustanovení má přímý účinek. Ponechal však na vnitrostátním soudu, aby ověřil, zda se jednotlivec může dovolávat článku 1 třetí směrnice o pojištění motorových vozidel proti takovému subjektu, jakým je společnost MIBI [23].

25. Předkládající soud uvedl, že E. Farrell již bylo vyplaceno přiměřené odškodnění [24]. Zůstává však nadále sporné, kdo nese odpovědnost za úhradu vyplaceného odškodnění: zda je to společnost MIBI, nebo ministr, Irsko a irský generální advokát (dále jen společně „členský stát“). Předkládající soud má za to, že řešení zmíněného sporu závisí na tom, zda je společnost MIBI odnoží státu, či nikoli.

26. Na základě výše uvedených skutečností žádá předkládající soud Soudní dvůr o zodpovězení následujících otázek:

„1) Musí být kritérium uvedené v bodě 20 rozsudku [Foster] týkající se otázky, co je odnoží členského státu, chápáno tak, že jednotlivé složky tohoto kritéria mají být uplatňovány

   a) kumulativně, nebo

   b) samostatně?

2) Pokud by bylo alternativně možné považovat odlišná hlediska zmíněná v rozsudku [Foster] za faktory, které by měly být náležitě vzaty v úvahu pro účely celkového posouzení, existuje nějaký základní princip, na němž jsou založeny tyto odlišné faktory zmíněné v uvedeném rozsudku, který by soud měl uplatnit při odůvodňování svého závěru o tom, zda je určitý konkrétní subjekt odnoží státu?

3) Je subjekt odnoží státu již tehdy, když na něj členský stát přenesl velký díl odpovědnosti s deklarovaným cílem zajistit splnění povinností stanovených unijním právem, nebo je navíc nutné, aby tento subjekt měl také a) výjimečné pravomoci nebo aby b) prováděl činnost pod přímou kontrolou nebo dohledem členského státu?“

22 – Rozsudek ze dne 19. dubna 2007 (C-356/05, EU:C:2007:229) (dále jen „Farrell I“).

23 – Rozsudek ze dne 19. dubna 2007 (Farrell I, C-356/05, EU:C:2007:229, bod 44).

24 – Předkládajícímu soudu nebyly sděleny podrobnosti o uvedeném odškodnění a takové podrobnosti ani nejsou relevantní z hlediska položených předběžných otázek.

27. Společnost MIBI, ministr, Irsko a irský generální advokát, francouzská vláda a Evropská komise předložili písemné vyjádření a přednesli také ústní vyjádření na jednání konaném dne 5. července 2016.

Posouzení

Úvodní poznámky: východiska kritéria použitého v rozsudku Foster

28. Úvaha, že unijní právo se netýká jen vztahů mezi státy, ale přiznává též práva jednotlivcům, se datuje zpátky k rozsudku van Gend & Loos [25]. Odůvodnění vertikálního přímého účinku směrnic vychází ze stejné logiky. Jasné, přesné a bezpodmínečné ustanovení směrnice obsahuje právo, které se členské státy při vyhlášení směrnice zavázaly přenést na jednotlivce. „Volba formy a prostředků" se sice ponechává na členském státu provádějícím směrnici do vnitrostátního práva, směrnice je však „závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo" (obě uvedená ustanovení se nacházejí v čl. 288 třetím pododstavci SFEU). Členský stát by měl samozřejmě zásadně splnit své povinnosti a provést každou směrnici úplně a řádně do vnitrostátního práva ve lhůtě k tomu stanovené. Takto provedená směrnice se poté stává v určitém smyslu neviditelnou, neboť práva z ní vyplývající jsou nadále v plném rozsahu stanovena vnitrostátním právem.

29. K tomu však někdy nedojde a jednotlivci se musí obrátit ke směrnici samotné. Při formulování zásady vertikálního přímého účinku směrnice Soudní dvůr zdůraznil, že by členský stát neměl mít možnost využít vlastního opomenutí provést směrnici do vnitrostátního práva, a že se jednotlivec tedy může dovolávat jasného, přesného a bezpodmínečného ustanovení směrnice přímo proti členskému státu [26].

30. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že není podstatné, v jakém postavení přesně členský stát jedná [27]. Vertikální přímý účinek není ani podmíněn tím, že konkrétní část „státu", jež je v postavení žalované v daném řízení, nese jakoukoli skutečnou odpovědnost za neprovedení dotyčné směrnice členským státem [28].

31. Závěr byl takový, že kdyby členský stát řádně provedl uvedenou směrnici, měli by všichni povinnost respektovat práva, jež směrnice přiznává jednotlivcům. Přinejmenším by tedy taková práva měl respektovat jakýkoli orgán, který je součástí státu.

32. Nelze-li se dovolávat přímo účinného práva stanoveného směrnicí (protože žalovaným není stát nebo odnož státu), lze obecný model popsat následujícím způsobem. Směrnice stanoví, často dosti abstraktně, práva, jež je třeba provést do vnitrostátního práva a vnitrostátním právem uvést do praxe. Jelikož subjektivní práva vyplývající z práva Evropské unie musí být účinná, nemůže žádné právo existovat bez odpovídajícího prostředku nápravy („*ubi jus, ibi remedium*"). Prvním krokem je tedy

25 – Rozsudek ze dne 5. února 1963 (26/62, van Gend & Loos, EU:C:1963:1): „[…] Společenství představuje nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily, byť ve vymezených oblastech, svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci. Právo Společenství, nezávislé na zákonodárství členských států, tudíž nejen ukládá jednotlivcům povinnosti, ale je rovněž určeno k vytváření práv, která se jako taková stávají součástí jejich jmění. Tato práva vznikají nejenom tehdy, když to Smlouva výslovně stanoví, ale také v důsledku povinností, které Smlouva jasně stanoveným způsobem ukládá jak jednotlivcům, tak členským státům a orgánům Společenství." (bod 12). Samotná doktrína přímého účinku formulovaná Soudním dvorem však nebyla přijata jen s všeobecným nadšením. Ve známém raném článku („*The doctrine of ‚direct effect': an infant disease of Community law*" („Doktrína ‚přímého účinku': dětská nemoc práva Společenství"): přetištěno v E. L.Rev. 2015, 40(2), s. 135–153), soudce Pierre Pescatore argumentoval tím, že „právní normy sledují ze své povahy praktický účel. Jakákoli právní norma je koncipována tak, aby účinně fungovala (ve francouzštině používáme v tomto smyslu pojem , *effet utile*'). Není-li funkční, nejde o právní normu. […] Praktické fungování pro všechny dotčené osoby, což není nic jiného než ‚přímý účinek', je nutné považovat za běžný stav jakékoli právní normy. […] Jinými slovy, ‚přímý účinek' je třeba presumovat, není nutné jej *a priori* prokazovat" (viz s. 135).

26 – Mimo jiné viz rozsudek ze dne 12. července 1990, Foster (C-188/89, EU:C:1990:313, bod 16 a citovaná judikatura).

27 – Rozsudek ze dne 12. července 1990, Foster (C-188/89, EU:C:1990:313, bod 17 a citovaná judikatura).

28 – V rozsudku Marshall (rozsudek ze dne 26. února 1986, 152/84, EU:C:1986:84) tak Soudní dvůr nijak nenaznačil, že by dotčené orgány nemocniční péče nesly jakoukoli odpovědnost za neprovedení směrnice dotčené v uvedené věci.

nahlédnout do vnitrostátního práva a určit, jaké (jsou-li nějaké) prostředky zde již existují k (částečnému) provedení směrnice [29], a zároveň zjistit, zda směrnice sama nespecifikuje prostředek nápravy, který má být vnitrostátním právem stanoven pro případ porušení daného práva. Dalším krokem je přezkoumání dostupných prostředků nápravy podle vnitrostátního práva a použít vhodné prostředky, které zde již existují, při současném respektování autonomie vnitrostátního procesního práva, na základě (nyní již klasických) zásad rovnocennosti a efektivity v rámci zastřešující povinnosti vykládat vnitrostátní právní úpravu v souladu s unijním právem (konformní výklad) [30]. Pouze pokud výše uvedený postup nevede k účinné ochraně subjektivního práva zaručeného unijním právem, lze se dovolávat doktríny odpovědnosti státu. Odpovědnost státu za újmu je tedy nikoli primární, ale naopak poslední možností v tomto smyslu.

33. Právě popsaný postup analýzy je často složitý a náročný. Konformní výklad stávajících vnitrostátních předpisů nebude možný, pokud by takový výklad byl *contra legem* [31]. Za účelem uplatnění nároku na náhradu škody proti členskému státu [32] musí žalobce buď rozšířit svou žalobu na stát jako dalšího žalovaného (a současně nést náklady členského státu, pokud by v řízení uspěl proti hlavnímu žalovanému) nebo zahájit proti členskému státu další řízení poté, co neúspěšně vymáhal náhradu škody vůči hlavnímu žalovanému. Nevychází-li přitom soudní řízení z úplného neprovedení směrnice, není náhrada škody ze strany státu samozřejmostí [33].

29 – V mnoha případech budou existovat alespoň nějaké legislativní práce, jež vedly k částečnému či neúplnému provedení. I kdyby tomu tak nebylo, mohou v oblasti upravené směrnicí existovat nějaké dřívější právní předpisy, jež lze vykládat ve světle požadavků směrnice.

30 – Tato poznámka se netýká české verze.

31 – Pokud jde o formulaci zásady konformního výkladu v rozsudku vydaném takřka současně s rozsudkem Foster, viz rozsudek ze dne 13. listopadu 1990, Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, body 8 až 14) (rozsudek Marleasing dále vychází z rozsudku ze dne 10. dubna 1984, von Colson a Kamann, C-14/83, EU:C:1984:153, bod 26). K pečlivé analýze přesného dosahu a omezení této povinnosti, viz pozdější rozsudek ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (spojené věci C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, body 107 až 119). Soudní dvůr v rozsudku Dominguez (rozsudek ze dne 24. ledna 2012, C-282/10, EU:C:2012:33) uvedl mimo jakoukoli pochybnost, že „[p]ovinnost vnitrostátního soudu přihlížet k obsahu směrnice, pokud vykládá a používá relevantní pravidla vnitrostátního práva, je tak omezena obecnými právními zásadami a nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*“ (bod 25 a citovaná judikatura).

32 – Zásada takové náhrady škody vychází z rozsudku Francovich a další (rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, spojené věci C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428). V uvedené věci byla ustanovení směrnice 89/987/EHS bezpodmínečná a dostatečně přesná, pokud jde o obsah záruky za úhradu nesplacených pohledávek týkajících se mezd, avšak nikoli pokud jde o totožnost osoby, která má takovou záruku poskytnout, a Soudní dvůr se proto zabýval otázkou, zda může mít stát povinnost k náhradě škody. Rozhodl, že taková povinnost může v zásadě vzniknout a stanovil pro její vznik tři podmínky (v bodech 39 až 41). Kritéria uvedená ve zmíněném rozsudku naznačují, že při splnění daných podmínek vzniká objektivní odpovědnost. V rozsudku Brasserie du pêcheur a Factortame (rozsudek ze dne 5. března 1996, spojené věci C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79) Soudní dvůr vyjasnil, že jde sice o relevantní kritérium v situaci, kdy má členský stát povinnost přijmout v dané lhůtě všechna opatření za účelem dosažení výsledku požadovaného směrnicí (bod 46), v situaci, kdy má členský stát široký prostor pro uvážení, však dané kritérium zní, zda je „porušení dostatečně závažné“ (bod 51), tedy „zda dotčený členský stát […] zjevně a závažným způsobem překročil meze své posuzovací pravomoci“ (bod 55).

33 – Jak výstižně uvedl generální advokát Jacobs v bodech 30 a 31 svého stanoviska ve věci Vaneetveld (C-316/93, EU:C:1994:32):
„30. Možnost, aby se jednotlivec na základě rozsudku Franchovich domáhal náhrady škody proti členskému státu v případě, kdy nebyla řádně provedena směrnice, není podle mého názoru vhodnou náhradou za přímé uplatnění směrnice. Žalobce by tak musel v mnoha případech podávat dvě různé žaloby, a to buď najednou, či postupně – jednu proti soukromému žalovanému subjektu a druhou proti orgánům veřejné moci, což by jen těžko bylo slučitelné s požadavkem na účinnou právní ochranu.

31. Podle mého názoru nelze namítat, že uložením povinností jednotlivcům bude dotčena právní jistota. Naproti tomu patrně nejvýznamnějším rysem stávající judikatury v tomto ohledu je okolnost, že vedla ke vzniku nejistoty. Vyústila především ve velmi široký výklad pojmu ‚členský stát‘ v tom smyslu, že lze směrnice uplatňovat i proti obchodním podnikům, ve kterých má stát nějakou účast nebo ve kterých vykonává kontrolu, nehledě na to, že takové podniky nenesou žádnou odpovědnost za nesplnění povinností členským státem, a nehledě na to, že mohou přímo konkurovat soukromým podnikům, vůči nimž tytéž směrnice uplatňovat nelze. A vedla také ke vzniku značné nejistoty ohledně dosahu vnitrostátní právní úpravy, a to s ohledem na povinnost uloženou vnitrostátním soudům, aby dovedly do krajnosti význam ustanovení vnitrostátního práva a zajistily tak účinnost směrnic, jež nebyly provedeny. Je-li navíc vnitrostátní právní úprava vykládána široce tak, aby byla zajištěna účinnost směrnice, výsledkem může být i vznik povinností na straně jednotlivců, které by při neexistenci směrnice neměli. Směrnice, které nebyly řádně provedeny, již tedy mohou vést ke vzniku povinností na straně jednotlivců. V tomto kontextu se tedy nedomnívám, že by bylo možné platně namítat, že uplatnění směrnic přímo vůči jednotlivcům by ohrožovalo právní jistotu. Naopak, pokud by ustanovení směrnice byla za určitých okolností považována za přímo uplatnitelná vůči jednotlivcům, mohlo by dojít k posílení právní jistoty a vytvoření soudržnějšího systému.“

34. Pokud však vnitrostátní právo neobsahuje *nic*, co by šlo považovat za provedení subjektivního práva, jež mělo být přiznáno podle směrnice (jak je tomu v projednávané věci), existují jen dvě možnosti. Lze-li osobu, jež je zjevně v postavení žalované (v tomto případě společnost MIBI), řádně charakterizovat jako „stát“ nebo „odnož státu“, může se žalobce přímo dovolávat svých přímo účinných práv podle směrnice samotné (vertikální přímý účinek) a získat náhradu od dané žalované osoby. V opačném případě se lze proti členskému státu domáhat náhrady škody podle zásady jasně stanovené Soudním dvorem ve věci Dillenkofer [34].

K první otázce

35. Předmětem první otázky předkládajícího soudu je, zda mají být jednotlivé složky kritéria stanoveného v rozsudku Foster použity kumulativně, nebo samostatně. Tato otázka je skutečně namístě. Bod 18 rozsudku Foster je formulován ve smyslu samostatného použití: „[…] Soudní dvůr rozhodl v řadě případů, že bezpodmínečná a dostatečně přesná ustanovení směrnice by mohla být uplatněna proti organizacím *nebo* subjektům, které podléhaly autoritě nebo dohledu státu *nebo* měly výjimečné pravomoci nad rámec těch, které vyplývají z obvyklých pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci“ [35]. Pravidlo vyjádřené v bodě 20 rozsudku je však patrně kumulativní povahy: „Z toho vyplývá, že subjekt, bez ohledu na právní formu, který byl na základě opatření přijatého státem učiněn odpovědným za poskytování veřejných služeb pod kontrolou státu a který má pro tyto účely výjimečné pravomoci nad rámec těch, které vyplývají z běžných pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci, patří v každém případě mezi subjekty, vůči kterým se lze dovolávat ustanovení směrnice, která mohou vyvolávat přímý účinek.“ [36]

36. První otázka logicky vychází z předpokladu, že jednotlivé prvky vymezené Soudním dvorem v rozsudku Foster tvoří *taxativní výčet* aspektů, které je třeba vzít v úvahu při zodpovězení následující otázky: „je žalovaná odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku?“ Mají-li být složky daného kritéria vykládány samostatně, postačí v rámci skutkových okolností věci existence A *nebo* B *nebo* C *nebo* D. Je-li kumulativní, musí být přítomny všechny prvky, tedy A, B, C i D. Ať je tomu jakkoli, existence (či neexistence) dalšího faktoru (tedy E či F) není relevantní. Jinými slovy: premisa zní tak, že Soudní dvůr v rozsudku Foster zamýšlel stanovit – a skutečně stanovil – veškeré prvky, jež jsou relevantní pro posouzení, zda určitá žalovaná osoba je, či není odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku.

37. Mám však za to, že při bližší analýze odůvodnění podaného Soudním dvorem v rozsudku Foster je zřejmé, že se Soudní dvůr v uvedené věci *nepokoušel* (což by ostatně bylo dosti riskantní) předvídat všechny možné budoucí skutkové okolnosti, na jejichž základě by mohla vyvstávat tato otázka: „je žalovaná osoba odnoží státu?“ Spíše abstrahoval své závěry z věcí, ve kterých již dříve rozhodl, a to v rozsahu, v němž bylo jeho úkolem poskytnout předkládajícímu soudu odpověď v dané konkrétní věci. Je-li tato úvaha správná, pak logicky platí, že odpověď na první otázku musí znít tak, že kritérium uvedené ve věci Foster není formulováno samostatně ani kumulativně.

38. Znění rozsudku Foster je tedy nutné podrobit pečlivějšímu zkoumání [37].

34 – Rozsudek ze dne 8. října 1996, Dillenkofer a další (spojené věci C-178/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94, EU:C:1996:375, body 16 a 19 až 29): jedná se o logický závěr na základě toho, co již Soudní dvůr dříve uvedl v rozsudku Francovich a další (body 39 až 41) a potvrdil v rozsudku Brasserie du pêcheur a Factortame (bod 46). Skutečnost, že lze takto vybírat pouze ze dvou možností, může vysvětlovat, proč již E. Farrell naštěstí získala náhradu za svou újmu (viz bod 25 tohoto stanoviska).

35 – Kurziva provedena autorkou stanoviska.

36 – Kurziva provedena autorkou stanoviska: z toho, že před slovem „and“ není v anglickém textu čárka, nutně vyplývá, že veškerý text tomuto slovu předcházející je třeba vykládat kumulativně.

37 – Tento úkol mi usnadní pozoruhodná náhoda: ve věci Foster jsem totiž pracovala jako referendářka pro tehdejšího předsedu Soudního dvora Sira Gordona Slynna a měla jsem na starosti vyhotovení návrhu rozsudku.

39. Základní skutkové okolnosti lze popsat jednoduše. Pět zaměstnankyň společnosti British Gas Corporation (dále jen „BGC“) bylo nuceno ve věku 60 let odejít do starobního důchodu, a to na základě politiky společnosti, jež vyžadovala odchod zaměstnanců do důchodu v okamžiku, kdy dovrší státem stanovený důchodový věk (v dané době 60 let u žen a 65 let u mužů). Uvedené zaměstnankyně chtěly i nadále pracovat a před Industrial Tribunal (pracovní soud) argumentovaly tím, že zmíněná politika společnosti BGC není sice zakázána vnitrostátními předpisy, ale je v rozporu s čl. 5 odst. 1 směrnice Rady 76/207/EHS [38]. Měly za to, že se mohou uvedeného ustanovení dovolávat vůči společnosti BGC.

40. Z rozsudku vyplývají následující informace o společnosti BGC [39]. Na základě Gas Act 1972 (zákon Spojeného království o plynárenství z roku 1972), který v rozhodné době upravoval fungování společnosti, byla společnost BGC státním podnikem odpovědným za rozvoj a údržbu systému dodávek plynu ve Velké Británii, který měl zároveň monopol na dodávky plynu. Subjekty, které se měly stát společníky uvedené společnosti, jmenoval příslušný ministr vlády. Ten měl rovněž pravomoc ukládat společnosti obecné pokyny, pokud jde o otázky národního zájmu, a pokyny k řízení společnosti. Společnost BGC byla povinna předkládat ministrovi pravidelné zprávy o plnění svých funkcí, svém řízení a svých programech. Uvedené zprávy byly následně předkládány oběma komorám Parlamentu. Podle Gas Act 1972 měla společnost BGC rovněž právo předkládat se souhlasem ministra Parlamentu legislativní návrhy. Z informací, které měl Soudní dvůr k dispozici a jež byly uvedeny ve zprávě k jednání, rovněž vyplývá, že BGC byla podle anglického práva „veřejnoprávním subjektem“ a „orgánem veřejné moci“ pro účely různých vnitrostátních zákonů.

41. Žalobu podanou dotčenými zaměstnankyněmi postupně zamítly Industrial Tribunal (pracovní soud), Employment Appeal Tribunal (pracovněprávní odvolací soud) i Court of Appeal (odvolací soud). Žalobkyně podaly následně opravný prostředek k House of Lords (sněmovna lordů), který se rozhodl předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci, jež byla následně označena číslem C-188/89.

42. Soudní dvůr nejprve rozhodl o přípustnosti a poté se v bodě 16 rozsudku zaměřil na otázku ve věci samé.

43. Nejprve přitom vymezil relevantní parametry. Zaprvé připomněl (v bodě 16), že pokud by se jednotlivci nemohli dovolávat ustanovení směrnic a vnitrostátní soudy k nim nemohly přihlížet, byla by tím narušena účinnost směrnic (které ukládají členským státům povinnost postupovat určitým způsobem). To Soudní dvůr uvedl již v roce 1982 v rozsudku Becker [40]. Členský stát, který neprovede směrnici ve stanovené lhůtě se „proto“ nemůže v rámci obrany proti nároku vznesenému jednotlivcem „dovolávat vlastního nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice“. Přímo účinných ustanovení směrnice se „tedy“ (jiný výraz pro „proto“) lze dovolávat i) „proti jakémukoli vnitrostátnímu ustanovení, které je neslučitelné se směrnicí“, nebo ii) „v rozsahu, v němž daná ustanovení stanoví práva, jichž se mohou jednotlivci dovolávat vůči státu“.

38 – Směrnice ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky (Úř. věst. 1976, L 39, s. 40; Zvl. vyd. 05/01, s. 187).

39 – Další informace jsou převzaty z bodů 3 až 7 rozsudku Foster.

40 – Rozsudek ze dne 19. ledna 1982 (8/81, EU:C:1982:7). Žalovaným ve věci Becker byl místní daňový orgán. Ten byl organicky součástí státu, podléhal jeho autoritě a kontrole a měl „výjimečné pravomoci“ ukládat a vybírat daně v zájmu uskutečnění schválených veřejných výdajů.

44. Dále (v bodě 17) Soudní dvůr připomněl své dřívější závěry z rozsudku Marshall [41], podle nichž pro účely vertikálního přímého účinku není podstatné přesné postavení, v němž stát jako žalovaný subjekt jedná (v rozsudku Marshall to bylo „bez ohledu na to, […] zda [stát jedná] jako zaměstnavatel nebo jako orgán veřejné moci"). A tím poskytl Soudní dvůr klíč k tomu, proč došel k závěru, že by směrnice měly mít vertikální přímý účinek vůči členským státům: „V každém případě *je nutné zamezit tomu, aby stát mohl mít prospěch z toho, že nedodržuje právo [Evropské unie]*" [42].

45. Soudní dvůr poté (v bodě 18) vymezil různé druhy žalovaných subjektů, vůči nimž se může jednotlivec dovolávat „bezpodmínečných a dostatečně přesných ustanovení směrnice" (stručně řečeno, co je odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku). Uvozující formulace: „Na základě těchto úvah Soudní dvůr rozhodl v řadě věcí, že […]" má čtenáře upozornit na to, že Soudní dvůr hodlá formulovat abstraktní pravidlo, jehož všechny prvky lze odvodit ze stávající judikatury.

46. Není proto nijak překvapující, že Soudní dvůr vzápětí (v bodě 19) potvrdil, že vše, co právě uvedl, lze dovodit z existující judikatury. Výčet rozsudků uvedených v daném bodě je uvozen výrazem „Soudní dvůr *tak* rozhodl, že […]". Jednotlivé rozsudky, jež Soudní dvůr zmiňuje – Becker („daňové orgány) [43], Busseni („daňové orgány") [44], Costanzo („orgány území samosprávy") [45], Johnston („ústavně nezávislé orgány odpovědné za udržování veřejného pořádku a bezpečnosti") [46] a Marshall („orgány veřejné moci poskytující služby veřejné zdravotní péče") [47] – odpovídají jedné nebo více složkám zmíněným Soudním dvorem v abstraktním pravidle formulovaném v bodě 18.

47. Na tomto místě podotýkám, že body 18 a 19 rozsudku mohly snadno být v obráceném pořadí. Bez ohledu na to, zda řeknu „i) takto budu abstraktně formulovat dané kritérium, a ii) zde jsou aspekty, které jsem nalezla v následujících dřívějších rozhodnutích Soudního dvora" (tedy skutečné pořadí obou bodů), nebo „i) toto jsou různé věci, v nichž Soudní dvůr již rozhodl a které vykazují určité charakteristiky, a ii) takto tedy budu dané kritérium abstraktně formulovat" (obrácené pořadí), odůvodnění zůstane v zásadě neměnné.

48. Zde mohl Soudní dvůr svůj rozbor skončit tím, že formuloval zmíněné abstraktní pravidlo. Striktně vzato, konkrétní otázku, zda *společnost BGC* je podle uvedeného kritéria odnoží státu, příslušelo zodpovědět předkládajícímu soudu na základě skutkových okolností věci [48]. Zmíněný soud se však dotazoval takto: „Je BGC […] orgánem takového druhu, že navrhovatelky mají právo se před

41 – Rozsudek ze dne 26. února 1986 (152/84, EU:C:1986:84). Žalovaným ve věci *Marshall* byl Southampton and South-West Hampshire Health Authority (úřad zdravotní péče pro Southampton a jihozápadní Hampshire; tedy organizace, která byla v rozhodné době odpovědná za nemocniční zařízení a zdravotní služby v určité vymezené zeměpisné oblasti). Nebyl organicky součástí státu, ale byl pod jeho autoritou a kontrolou. V rozsudku není uvedeno, zda mu příslušely „výjimečné pravomoci", a nic zároveň nenaznačuje, že by tomu tak ve skutečnosti bylo (viz dále bod 49 tohoto stanoviska). Jeho funkcí zjevně bylo sloužit veřejnému zájmu zajišťováním příslušné veřejné zdravotní péče na vymezeném území. Funkčně lze tedy mít za to, že jednal jménem státu.

42 – Kurziva provedena autorkou stanoviska.

43 – Kurziva provedena autorkou stanoviska. Rozsudek ze dne 19. ledna 1982 (8/81, EU:C:1982:7).

44 – Rozsudek ze dne 22. února 1990 (C-221/88, EU:C:1990:84). V uvedeném rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že při neexistenci prováděcích opatření se Evropské společenství uhlí a oceli (dále jen „ESUO") může dovolávat určitého doporučení (po uplynutí lhůty pro jeho provedení) vůči členskému státu, který je neprovedl; přednost závazků vůči ESUO však platí pouze ve vztahu k danému státu, když pohledávky ESUO mají stejné postavení jako jakékoli pohledávky daného státu. Zmíněným rozsudkem tak nebyla dotčena práva jiných věřitelů než státu podle vnitrostátních právních předpisů týkajících se práv věřitelů při neexistenci předmětného doporučení. Viz bod 30 a bod 1 výroku.

45 – Rozsudek ze dne 22. června 1989 (103/88, EU:C:1989:256). Žalovaným ve věci Constanzo byl obecní úřad italské obce. Organicky tvořil součást státu, vykonával některé organické funkce státu ve smyslu autority a kontroly, měl běžné pravomoci státu (například nařizovací pravomoc) a sloužil veřejnému zájmu.

46 – Rozsudek ze dne 15. května 1986 (222/84, EU:C:1986:206). Žalovaným ve věci Johnston byl Chief Constable (hlavní policejní úředník) Royal Ulster Constabulary (královského policejního úřadu v Severním Irsku). V rozsudku je popsána policie (v osobě hlavního policejního úředníka) jako nezávislý orgán veřejné moci vykonávající státní autoritu a kontrolu, který má „výjimečné pravomoci" (neboť stát má monopol na legální použití síly) a jehož funkcí je udržování veřejného pořádku a bezpečnosti.

47 – Rozsudek ze dne 26. února 1986 (152/84, EU:C:1986:84). Povahu subjektu žalovaného v této věci jsem již popsala výše (viz poznámku pod čarou 42 tohoto stanoviska). Pokud jde o neexistenci „výjimečných pravomocí" žalovaného subjektu v uvedené věci, viz dále bod 49 tohoto stanoviska.

48 – Soudní dvůr totiž již dříve (v bodě 15) poukázal na to, že má „v řízení o předběžné otázce pravomoc určit kategorie osob, vůči nimž se lze dovolávat ustanovení směrnice", zatímco „vnitrostátním soudům naproti tomu přísluší rozhodnout, zda účastník řízení spadá do jedné z takto vymezených kategorií".

anglickými soudy dovolávat přímo [směrnice 76/207] a uplatňovat náhradu škody z důvodu, že důchodová politika BGC byla v rozporu se směrnicí?“ a Soudní dvůr měl zjevně za to, že má dostatek informací k tomu, aby poskytl jasné vodítko ke správnému zodpovězení uvedené otázky [49]. Různé údaje o společnosti BGC postačovaly k prokázání, *že společnost BGC ve skutečnosti splňovala všechna uvedená kritéria* [50]. Soudní dvůr proto dále uvedl (bod 20), že „z výše uvedeného vyplývá“, že orgán, který v sobě spojuje různé charakteristiky uvedené v bodě 18, (společně s několika dalšími poznámkami) *„patří v každém případě* mezi orgány, vůči nimž se lze dovolávat ustanovení směrnice, jež mohou mít přímý účinek“ [51].

49. Na tomto místě je třeba zmínit, že další poznámky uvedené v bodě 20 odpovídají lépe hypotéze, že předmětem daného bodu je *použití* dotčeného abstraktního pravidla na společnost BGC, spíše než hypotéze, že obsahuje přímo vymezení daného kritéria. Zaprvé se zde odkazuje na *„subjekt, bez ohledu na právní formu“*, čímž se (možná trochu bezstarostně) rozšiřuje dřívější kritérium odvozené z judikatury, jež se týkalo v zásadě orgánů *veřejné moci*, také na jiné orgány, jejichž „právní forma“ může být částečně veřejnoprávní a částečně soukromoprávní, nebo dokonce jen výlučně soukromoprávní, a nikoli výlučně veřejnoprávní [52]. Zadruhé je zde uvedeno, že dotčený orgán „byl na základě opatření přijatého státem učiněn odpovědným za *poskytování veřejných služeb*“ (v bodě 18 není „poskytování veřejných služeb“ výslovně zmíněno). Zatřetí *„výjimečné pravomoci* nad rámec těch, které vyplývají z běžných pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci“ (již vymezené v bodě 18), slouží *„pro tyto účely“* – tj. umožňují danému orgánu poskytovat veřejné služby. Začtvrté zatímco tři z orgánů uvedených v judikatuře citované v bodě 19 měly „výjimečné pravomoci“, čtvrtý (orgán zdravotní péče ve věci Marshall) takové pravomoci neměl. Je tedy otázkou, zda je takový prvek třeba vykládat jako nezbytnou součást vymezení toho, co je odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku. Společnost BGC však takové výjimečné pravomoci *měla* [53]. Soudní dvůr v uvedených dodatečných poznámkách vnitrostátnímu soudu vysvětluje (takřka „bez obalu“), že údaje o společnosti BGC, jež Soudní dvůr dovodil z předkládacího rozhodnutí, postačují k závěru, že zmíněná společnost je odnoží státu.

50. Nejpříznačnější jsou však slova *„patří v každém případě“*. Potvrzují, že Soudní dvůr v bodě 20 nezamýšlí formulovat žádné obecné kritérium či pokrýt všechny budoucí eventuality. Zabývá se konkrétní věcí a říká vnitrostátnímu soudu následující: „bez ohledu na to, jaké *jiné* orgány případně jsou (nebo nejsou) odnoží státu, orgán, který vykazuje *všechny* tyto charakteristiky, *je* odnoží státu – což je to, na co se ptáte“.

51. Uvedený výklad podporuje i část rozsudku mezi bodem 20 a výrokem. V bodě 21 Soudní dvůr připomněl své dřívější rozhodnutí v rozsudku Marshall [54], že čl. 5 odst. 1 směrnice 76/207 odpovídá kritériu přímého účinku. Body 20 a 21 jsou poté spojeny dohromady (v bodě 22, který je zopakován ve výroku) za účelem poskytnutí přesné odpovědi na otázku položenou předkládajícím soudem. Slova „patří v každém případě“ uvedená v bodě 20 jsou ve výroku nepotřebná – a dokonce i nevhodná.

49 – Není nijak neobvyklé, pokud Soudní dvůr předkládajícímu soudu jasně naznačí, jaký by měl být výsledek použití abstraktního vodítka, které právě poskytl. Jasný příklad výše uvedeného lze nalézt v „třetím rozsudku Factortame“, který následoval šest let po vydání rozsudku Foster (rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, spojené věci C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79). V bodě 51 uvedeného rozsudku formuloval Soudní dvůr kritérium pro určení, kdy lze vůči členskému státu uplatňovat náhradu škody pro porušení unijního práva, a v bodě 56 obecně uvedl „skutečnosti, ke kterým musí příslušný soud v tomto ohledu přihlédnout“. Poté v bodech 58 až 64 poskytl oběma předkládajícím soudům – Bundesgerichtshof a High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court – vodítko k možným odpovědím („[…] bude užitečné připomenout některé okolnosti, ke kterým vnitrostátní soudy mohou přihlédnout“). Všechny hraniční faktory vymezené v bodech 61 až 64 ohledně přijetí Merchant Shipping Act 1988 (zákon o námořním obchodě z roku 1988) ze strany Spojeného království pak ukazovaly na existenci odpovědnosti v dané věci. Takový byl skutečně i pozdější výsledek řízení poté, co byla věc vrácena vnitrostátním soudům, a to i přes tuhou obranu vlády Spojeného království.

50 – Soudní dvůr patrně ve svém závěru ohledně existence výjimečných pravomocí společnosti BGC vycházel z toho, že uvedená společnost měla monopol na dodávky plynu (bod 3).

51 – Kurziva provedena autorkou stanoviska.

52 – Dále viz body 62, 79 až 105, 114 a 120 odst. 1 tohoto stanoviska.

53 – Viz poznámku pod čarou 50 tohoto stanoviska.

54 – Rozsudek ze dne 26. února 1986 (152/84, EU:C:1986:84).

52. Mám za to, že Soudní dvůr v rozsudku Foster nezamýšlel poskytnout taxativní a vždy platný výčet složek kritéria pro určení, co je odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku. Formuloval zde na základě existující judikatury abstraktní pravidlo (bod 18), jež následně s určitými poznámkami použil k určení orgánu, který s ohledem na své charakteristiky patří v každém případě do kategorie odnoží státu (bod 20). Tam rozhodnutí končí. Odvození vlastního kritéria z dřívější judikatury v bodě 18 ani jeho použití v bodě 20 není patrně taxativní povahy a jejich zpětná kategorizace v tomto smyslu by byla v rozporu s logikou i zdravým rozumem.

53. Z výše uvedeného vyplývá, že odpověď na první otázku zní tak, že kritérium uvedené v rozsudku Foster pro určení, co je odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku směrnic, je třeba hledat v bodě 18, a nikoli 20 daného rozsudku. Složky kritéria formulovaného v uvedeném rozsudku nelze vykládat kumulativně ani samostatně. Zmíněné kritérium totiž obsahuje demonstrativní výčet prvků, jež mohou být relevantní pro takové posouzení.

54. Než přejdu k druhé otázce, bych se měla stručně zmínit o jednom zvláštním aspektu složek použitých Soudním dvorem k sestavení uvedeného kritéria: a to odkazu na „výjimečné pravomoci“ („special powers“). V původním francouzském znění, v němž byl návrh rozsudku připraven a projednán, byl použit pojem „pouvoirs exorbitants“ – jedná se o pojem francouzského správního práva, pro nějž se příliš nehodí anglický pojem „special powers“ [55]. *Locus classicus* koncepce veřejné služby ve francouzském správním právu se nachází, pokud je mi známo, v rozhodnutí Tribunal des conflits ze dne 8. února 1873 ve věci Blanco [56], kde soud uznal jednak možnost vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou veřejnou službou („service public“) a rovněž výlučnou pravomoc správních soudů (oproti běžným civilním soudům) projednávat takové věci [57]. Další užitečné vodítko k pojmu francouzského práva „l’exercise des prérogatives de puissance publique … conférées pour l’exécution de la mission de service public dont [la société en question] est investie“ (výkon pravomocí státu […], které jsou [dotyčné společnosti] svěřeny s cílem umožnit [jí] plnění úkolů veřejné služby, které jí byly uloženy) poskytuje rozsudek Conseil d’État ve věci Bureau Veritas [58]. Soudní dvůr se však v rozsudku Foster nepokoušel vymezit „výjimečné pravomoci“ pro účely unijního práva, kromě konstatování, že takové pravomoci „jdou nad rámec těch, jež vyplývají z běžných pravidel použitelných na vztahy mezi jednotlivci“. K uvedenému pojmu se vrátím zejména při analýze třetí předběžné otázky [59].

55 – Jelikož žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podal soud Spojeného království, představuje anglická jazyková verze uvedeného rozsudku „autentické“ znění a navrhovaný překlad proto prošel kontrolou soudce Spojeného království (Sir Gordon Slynn) i jeho vrchní referendářky (mne), společně s tehdejším vedoucím anglické překladatelské sekce Soudního dvora. Byli jsme si přitom vědomi, že pojem „výjimečné pravomoci“ („special powers“) nezachycuje všechny nuance francouzského návrhu, nikdo z nás však v té době nevymyslel nic lepšího. Při zkoumání některých jiných jazykových verzí rozsudku zjišťujeme, že uvedený výraz byl přeložen do španělštiny jako „poderes exorbitantes“, do němčiny jako „besondere Rechte“, do italštiny jako „poteri“ (bez zmínky o tom, že by pravomoci měly být „výjimečné“), do nizozemštiny jako „bijzondere bevoegdheden“ a do portugalštiny jako „poderes exorbitantes“. To naznačuje, že překlad do některých jazyků byl mnohem snazší než do jiných.

56 – Rozsudek Tribunal des conflits ze dne 8. února 1873, 00012, zveřejněný v recueil Lebon (francouzský text lze najít zde: https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007605886).

57 – Rozsudek Blanco se týkal žaloby na náhradu škody podané jménem mladistvého, kterému vznikla újma na zdraví v důsledku jednání pracovníků zaměstnaných tabákovými úřady v Bordeaux. Klíčová část (krátkého) rozsudku zněla takto: „Vzhledem k tomu, že případná odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivcům jednáním osob, které stát zaměstnává ve veřejné službě, se nemůže řídit zásadami stanovenými občanským zákoníkem pro vztahy mezi jednotlivci; vzhledem k tomu, že taková odpovědnost není obecná ani absolutní; vzhledem k tomu, že se řídí zvláštními pravidly, jež se mohou měnit v závislosti na potřebách služby a požadavku na sladění práv státu s právy jednotlivců; vzhledem k tomu, že […] pouze správní orgán má pravomoc je projednat“.

58 – Rozsudek ze dne 23. března 1983, Conseil d’État, SA Bureau Véritas et autres, č. 33803, 34462. Rozsudek Bureau Veritas se týkal dovolání podaného Bureau Veritas a francouzským státem v řízení o žalobě letecké společnosti proti Bureau Veritas jako orgánu pověřenému vydávat osvědčení o letové způsobilosti letadel, jíž se zmíněná letecká společnost domáhala náhrady škody způsobené prodlením s vydáním daného osvědčení. Bylo přitom rozhodnuto, že Bureau Veritas byl pověřen státem výkonem veřejné služby a výkonem výsadních veřejných pravomocí za tímto účelem. Samotný stát proto nebyl shledán odpovědným za způsobenou škodu.

59 – Viz bod 129 a následující tohoto stanoviska.

Ke druhé otázce

55. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda – za předpokladu, že složky uvedené v rozsudku Foster představují soubor faktorů, které je třeba zohlednit (jak jsem naznačila v navrhované odpovědi na první otázku), a nikoli restriktivní a kumulativní složky takového kritéria – existuje v souvislosti s jednotlivými vymezenými faktory nějaká základní zásada, jíž by měl vnitrostátní soud použít na skutkové okolnosti věci s cílem určit, zda je konkrétní žalovaný subjekt odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku směrnic, či nikoli.

56. Nejprve je třeba si položit otázku, zda z judikatury následující po vydání rozsudku Foster vyplývá nepochybně, zda Soudní dvůr *po vydání* uvedeného rozsudku používal složky předmětného kritéria samostatně, anebo kumulativně (v takovém případě by byla druhá otázka zbytečná), nebo zda přikládal konkrétní váhu jedné nebo více složkám, jež vymezil v rozsudku Foster.

57. Mám za to, že stručná odpověď na obě části otázky by měla být záporná, ale pro pořádek se nyní o trochu podrobněji zaměřím na zmíněnou judikaturu. Uvedenou judikaturou se budu zabývat v chronologickém pořadí, v němž byly jednotlivé rozsudky vydány.

58. Prvním relevantním rozsudkem vydaným po rozsudku Foster byl rozsudek Kampelmann a další [60]. Helmut Kampelmann a jeho tři kolegové, kteří vystupovali jako žalobci ve věcech C-253/96 až C-256/96, byli zaměstnanci Landschaftsverband (krajské rady), tedy orgánu odpovědného mimo jiné za výstavbu a údržbu komunikací v oblasti Westfalen-Lippe a za řízení některých silničních služeb v daném spolkovém státě [61]. Andreas Schade (věc C-257/96) a K. Haseley (věc C-258/96) byli zaměstnanci Stadtwerke Witten (podnik veřejných služeb města Witten) a Stadtwerke Altena (podnik veřejných služeb města Altena), tedy veřejnoprávních podniků zajišťujících dodávky energií do měst Witten a Altena [62]. Všichni výše zmiňovaní se dovolávali vůči svým zaměstnavatelům čl. 2 odst. 2 písm. c) bodu ii) směrnice Rady 91/533 [63] v rámci sporu ohledně svého platového zařazení. Soudní dvůr nejprve uvedl, že předmětné ustanovení je přímo účinné [64], a na základě rozšířené verze výčtu samostatně chápaných prvků v bodě 18 rozsudku Foster [65] zodpověděl druhou otázku vnitrostátního soudu v tom smyslu, že potvrdil pravidlo formulované v bodě 18 rozsudku Foster [66].

59. Žalovanou ve věci Collino a Chiappero [67] byla společnost Telecom Italia, jež byla nástupnickou společností několika podniků, které byly nositeli výhradní koncese na poskytování telekomunikačních služeb pro veřejné potřeby udělované italským státem [68]. Žalobci napadli podmínky svého převedení z původního držitele koncese na jeho nástupce [69]. Předkládající soud měl za to, že objektivně došlo

60 – Rozsudek ze dne 4. prosince 1997 (spojené věci C-253/96 až C-258/96, EU:C:1997:585).

61 – Bod 12 rozsudku.

62 – Bod 17 rozsudku.

63 – Směrnice ze dne 14. října 1991 o povinnosti zaměstnavatele informovat zaměstnance o podmínkách pracovní smlouvy nebo pracovního poměru (Úř. věst. 1991, L 288, s. 32; Zvl. vyd. 05/02, s. 3).

64 – Bod 45 rozsudku.

65 – „[Směrnice] se však lze dovolávat vůči organizacím či orgánům, které podléhají autoritě či kontrole státu nebo mají výjimečné pravomoci nad rámec těch, které vyplývají z běžných pravidel použitelných na vztahy mezi jednotlivci, jako jsou orgány územní samosprávy nebo jiné orgány, kterým bez ohledu na jejich právní formu byla svěřena určitá odpovědnost ze strany orgánů veřejné moci a kterou vykonávají pod jejich dohledem za účelem poskytování veřejných služeb“ (bod 46). Pozoruhodné je, že se v daném bodě rozsudku neodkazuje na bod 18 ani na bod 20 rozsudku Foster, nýbrž na bod 19 uvedeného rozsudku, ve spojení s rozsudkem Costanzo (rozsudek ze dne 22. června 1989, 103/88, EU:C:1989:256), bod 31 („[…] pokud jsou splněny podmínky, kterým na základě judikatury Soudního dvora podléhá možnost jednotlivce dovolávat se ustanovení směrnice před vnitrostátním soudem, veškeré správní orgány, včetně orgánů samosprávy, jako jsou obce, jsou zmíněná ustanovení povinny použít“).

66 – Bod 47 rozsudku a bod 2 výroku.

67 – Rozsudek ze dne 14. září 2000 (C-343/98, EU:C:2000:441).

68 – Viz body 7 až 9 rozsudku.

69 – Viz body 10 až 13 rozsudku.

k převodu podniku, ale poukázal na to, že podle italského práva platí zvláštní režim odlišný od obecné právní úpravy převodu podniků, s ohledem na nějž nemohou žalobci se svou žalobou uspět. Předkládající soud se tázal Soudního dvora, zda jsou odlišná pravidla zavedená italským zákonem č. 58/92 slučitelná se směrnicí Rady 77/187/EHS [70].

60. Společnost Telecom Italia napadla přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce s tím, že předkládající soud „nemohl v žádném případě použít v původním řízení ustanovení [směrnice 77/187], neboť všichni účastníci řízení byli fyzickými osobami“ [71]. Soudní dvůr souhlasil s tím, že podle ustálené judikatury nemůže směrnice mít horizontální přímý účinek, avšak připomněl jednak zásadu konformního výkladu a jednak to, že pokud se osoby mohou dovolávat směrnice proti státu, mohou tak učinit bez ohledu na postavení, ve kterém stát jedná, protože je nutné zamezit tomu, aby stát mohl mít prospěch z toho, že nedodržuje (tehdejší) právo Společenství. Soudní dvůr poté citoval bod 20 rozsudku Foster, ponechal na vnitrostátním soudu, aby rozhodl, zda se mohou žalobci přímo dovolávat směrnice 77/187, a zodpověděl položené předběžné otázky [72].

61. V rozsudku Rieser Internationale Transporte [73] byla žalobkyní přepravní společnost, která se domáhala vrácení přeplatku na mýtném za použití dálnice přes Brenner. Žalovaný (dále jen „Asfinag“) byl subjekt odpovědný za výstavbu, plánování, provoz, údržbu a financování rakouských dálnic a rychlostních silnic, včetně brennerské dálnice, a to na základě licenční smlouvy uzavřené mezi touto společností a jejím jediným akcionářem, rakouským státem. Zmíněná přepravní společnost (stejně jako Komise) měla za to, že se lze domáhat relevantních ustanovení dotčených směrnic proti takovému subjektu, jako je společnost Asfinag, a to vzhledem k úzkým vazbám dotčené společnosti na rakouský stát, pokud jde o správu rakouských dálnic. Společnost Asfinag s uvedeným výkladem nesouhlasila, neboť podle svého názoru byla založena jako akciová společnost podle soukromého práva, její představenstvo nebylo vázáno pokyny vydanými orgány rakouského státu, neplnila povinnosti státu a vybírala mýtné na svůj vlastní účet [74].

62. Soudní dvůr nejprve připomněl zásady vertikálního přímého účinku formulované v rozsudcích Becker [75], Marshall [76] a Foster [77], a následně doslovně zopakoval kritérium vymezené v bodě 20 rozsudku Foster a převzaté v rozsudku Collino a Chiappero [78]. Následně přistoupil k pečlivé analýze materiálů, které mu byly poskytnuty v rámci předkládacího rozhodnutí [79]. Soudní dvůr měl za to, že z uvedených skutečností jasně vyplývá, že společnost Asfinag je subjekt, kterému bylo na základě aktu přijatého orgány veřejné moci svěřeno poskytování služby ve veřejném zájmu pod dohledem zmíněných orgánů veřejné moci a který byl za tímto účelem nadán výjimečnými pravomocemi nad rámec těch, které vyplývají z běžných pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci [80]. Soudní dvůr došel proto k závěru, že „takový subjekt, bez ohledu na právní formu, patří mezi subjekty, vůči kterým se lze dovolávat ustanovení směrnice, která mohou vyvolávat přímý účinek“ [81].

70 – Směrnice Rady ze dne 14. února 1977 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se zachování práv zaměstnanců v případě převodů podniků, závodů nebo částí podniků nebo závodů (Úř. věst. 1977, L 61, s. 26).

71 – Bod 19 rozsudku.

72 – Viz body 20 až 25 rozsudku. Skutečnost, že Soudní dvůr použil bod 20 rozsudku Foster (když uvedl, že subjekt, který splňuje vymezená kritéria, „patří v každém případě“ mezi subjekty, vůči kterým se lze dovolávat ustanovení směrnice, která mohou vyvolávat přímý účinek), lze vykládat jako jemný náznak pro vnitrostátní soud, že společnost Telecom Italia byla skutečně odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku.

73 – Rozsudek ze dne 5. února 2004 (C-157/02, EU:C:2004:76).

74 – Viz body 20 a 21 rozsudku.

75 – Rozsudek ze dne 19. ledna 1982 (8/81, EU:C:1982:7, body 23 až 25).

76 – Rozsudek ze dne 26. února 1986 (152/84, EU:C:1986:84, bod 49).

77 – Rozsudek ze dne 12. července 1990 (C-188/89, EU:C:1990:313, body 16 a 17).

78 – Rozsudek ze dne 14. září 2000 (C-343/98, EU:C:2000:441, bod 23).

79 – Viz body 25 a 26 rozsudku.

80 – Bod 27 rozsudku. Pokud však jde o složku kritéria spočívající ve „výjimečných pravomocích“, dále viz bod 130 a následující tohoto stanoviska.

81 – Viz bod 28 rozsudku.

63. Mám za to, že Soudní dvůr v rozsudku Rieser Internationale Transporte postupoval přesně stejně jako dříve v rozsudku Foster. Na základě materiálů, které mu byly poskytnuty, došel k závěru, že společnost Asfinag splňuje *všechny* složky předmětného kritéria vyjmenované v rozsudku Foster. Společnost Asfinag tedy „patřila v každém případě" mezi subjekty, vůči nimž se žalobce mohl dovolávat vertikálního přímého účinku směrnic. Dodávám, že z rozsudku Rieser Internationale Transporte vyplývá mimo jakoukoli pochybnost, že akciová společnost podle soukromého práva, jejíž představenstvo není vázáno pokyny státu, může nicméně být odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku.

64. Předmětem věci Sozialhilfeverband Rohrbach [82] byla otázka, zda pracovní smlouvy zaměstnanců Sozialhilfeverband (veřejnoprávní organizace sociální pomoci) přešly na dvě nové soukromoprávní společnosti s ručením omezeným, jejichž jediným společníkem byl právě Sozialhilfeverband. O žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v dané věci bylo rozhodnuto usnesením s odůvodněním podle ustanovení, které je nyní článkem 99 jednacího řádu Soudního dvora. Soudní dvůr patrně kladl hlavní důraz na skutečnost, že nové společnosti s ručením omezeným byly ovládány jediným společníkem, který sám byl odnoží státu. Mám za to, že se ve skutečnosti nezabýval otázkou, zda má Sozialhilfeverband výjimečné pravomoci [83].

65. Ve věci Vassallo [84] bylo žalovaným nemocniční zařízení a otázka, zda je dotčená nemocnice odnoží státu, vyvstala v rámci námitky nepřípustnosti. Nemocniční zařízení uvedlo, že není provozováno italským státem ani ministerstvem. Je samostatným zařízením s vlastními vedoucími pracovníky, kteří jsou v rámci řízení povinni uplatňovat pravidla vnitrostátního práva, která nemohou zpochybnit a od kterých se nemohou odchýlit [85]. Soudní dvůr se spokojil s konstatováním, že podle předkládacího rozhodnutí měl vnitrostátní soud za prokázané, že dotčené nemocniční zařízení je orgánem veřejného sektoru vázaným na veřejnou správu. To Soudnímu dvoru stačilo k tomu (s použitím stejné rozšířené verze kritéria odnože státu, již použil v rozsudku Kampelmann a další), aby rozhodl o zamítnutí námitky nepřípustnosti vznesené uvedeným nemocničním zařízením [86]. V analýze Soudního dvora znovu nenacházím žádný rozbor „výjimečných pravomocí". Nelze rovněž mít bez dalšího za to (viz rozsudek Marshall), že nemocniční zařízení ve veřejném sektoru má takové pravomoci.

66. V rozsudku Farrell I citoval Soudní dvůr kritérium uvedené v bodě 20 rozsudku Foster (společně s bodem 23 rozsudku Collino a Chiappero a bodem 24 rozsudku Rieser Internationale Transporte), nikoli bod 18 rozsudku. Soudní dvůr však vzápětí výslovně uvedl, že nemá dostatek informací, aby mohl rozhodnout, zda je MIBI odnoží státu, a ponechal proto odpověď na tuto otázku na vnitrostátním soudu [87], v důsledku čehož byla později předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci.

82 – Usnesení ze dne 26. května 2005 (C-297/03, EU:C:2005:315).

83 – Pokud jde o skutkové okolnosti, ze kterých vycházelo rozhodnutí Soudního dvora, viz body 11 a 12 usnesení s odůvodněním. Stručná analýza první otázky (která je relevantní pro účely projednávané věci) se nachází v bodech 27 až 30. Tato analýza neobsahuje žádnou zmínku o „výjimečných pravomocích".

84 – Rozsudek ze dne 7. září 2006 (C-180/04, EU:C:2006:518).

85 – Bod 24 rozsudku.

86 – Viz body 26 a 27 rozsudku.

87 – Rozsudek ze dne 19. dubna 2007 (Farrell I, C-356/05, EU:C:2007:229, body 40 a 41).

67. Ve věci Dominguez [88] se velký senát zabýval nárokem, který podle přepracované směrnice o pracovní době (směrnice 2003/88/ES [89]) vznesla zaměstnankyně proti Centre informatique du Centre Ouest Atlantique (středisko pro zpracování údajů pro oblast Centre Ouest Atlantique), tedy slovy Soudního dvora „instituci činné v oblasti sociálního zabezpečení“ [90]. Soudní dvůr se spokojil s tím, že poukázal na bod 20 rozsudku Foster a ponechal na vnitrostátním soudu, aby určil, zda se lze vůči žalovanému subjektu dovolávat přímo účinného ustanovení unijního práva (čl. 7 odst. 1 směrnice 2003/88) [91]. Opět zde není výslovně uvedeno, zda měl žalovaný subjekt nějaké výjimečné pravomoci.

68. V rozsudku Carratù [92] se Soudní dvůr zabýval časovým omezením pracovních smluv. Žalovanou v dotčené věci byla společnost Poste Italiane (italská pošta). Soudní dvůr poskytl jen stručné odůvodnění svých závěrů ohledně argumentace vycházející z odnože státu [93]. Poukázal na to, že společnost Poste Italiane je subjekt, jehož jediným vlastníkem je italský stát prostřednictvím ministerstva hospodářství a financí jako jejího jediného akcionáře, a že funguje pod dohledem státu a Corte Dei Conti (účetního dvora), jehož zástupce je členem představenstva společnosti. Na základě uvedených východisek došel Soudní dvůr k závěru, že společnost Poste Italiane splňuje kumulativně všechny složky kritéria vymezeného v rozsudku Foster a „patří mezi entity“, vůči kterým se lze dovolávat vertikálního přímého účinku [94].

69. Přiznávám, že si nejsem zcela jista, zda rozumím plně rozsudku Portgás (pátý senát) [95], který byl vydán stejného dne jako rozsudek Carratù (třetí senát).

70. Společnost Portgás byla v rozhodné době akciová společnost podle portugalského práva, jež byla držitelkou koncese na poskytování výlučné veřejné služby v oblasti plynárenství ve smyslu článku 2 směrnice 93/38/EHS [96]. Společnosti bylo v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj poskytnuto spolufinancování z prostředků Evropské unie, jež použila zejména k financování koupě plynoměrů. Po auditu dotčeného projektu nařídil orgán portugalského státu [vedoucí Programa Operacional Norte (operačního programu Sever)] navrácení uvedené finanční podpory, protože společnost Portgás při koupi plynoměrů porušila relevantní pravidla unijního práva pro veřejné zakázky stanovená ve směrnici 93/38. Uvedená pravidla nebyla v té době ještě provedena do portugalského práva. Byla společnost Portgás odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku směrnic, a pokud ano, mohl se sám portugalský stát dovolávat neprovedené směrnice vůči zmíněné společnosti?

88 – Rozsudek ze dne 24. ledna 2012 (C-282/10, EU:C:2012:33).

89 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. 2003, L 299, s. 9; Zvl. vyd. 05/04, s. 381).

90 – Bod 36 rozsudku.

91 – Body 39 a 40 rozsudku.

92 – Rozsudek ze dne 12. prosince 2013 (C-361/12, EU:C:2013:830).

93 – Vše relevantní o uvedené věci je odvozeno z bodů 29 až 31 rozsudku.

94 – Zajímavé je, že Soudní dvůr necitoval přímo rozsudek Foster, nýbrž vycházel z rozsudku Kuso (rozsudek ze dne 12. září 2013, C-614/11, EU:C:2013:544) (který byl vydán bez stanoviska generálního advokáta), v němž je citován bod 20 rozsudku Foster. Rozsudek rovněž patrně neobsahuje konkrétní zjištění ohledně „výjimečných pravomocí“ jako složky kritéria stanoveného v rozsudku Foster.

95 – Rozsudek ze dne 12. prosince 2013 (C-425/12, EU:C:2013:829).

96 – Směrnice Rady ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací (Úř. věst. 1993, L 199, s. 84; Zvl. vyd. 06/02, s. 194), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/4/ES ze dne 16. února 1998 (Úř. věst. 1998, L 101, s. 1; Zvl. vyd. 06/03, s. 91).

71. Generální advokát Wahl ve svém stanovisku provedl dvoustupňovou analýzu: i) vůči komu a i) kdo se může dovolávat „vertikálně“ přímo účinných ustanovení směrnice? Jako východisko použil bod 20 rozsudku Foster, neboť podle jeho názoru „obsahuje“ kritérium stanovené Soudním dvorem v uvedené věci [97]. Došel k závěru, že okolnost, že společnost Portgás je držitelkou koncese na poskytování veřejné služby a zadavatelem ve smyslu článku 2 směrnice 93/38, nemusí nutně znamenat, že je třeba ji považovat za odnož státu, a že jelikož předkládající soud „neposkytl dostatečné informace ohledně společnosti Portgás, jež by umožnily určit, zda zmíněný podnik měl v okamžiku, kdy nastaly sporné skutečnosti, výjimečné pravomoci, a byl podroben kontrole veřejných orgánů, [předkládající soud] musí v souladu s pravidlem stanoveným v rozsudku [Foster] a s přístupem tradičně uplatňovaným Soudním dvorem v obdobných věcech“ zkoumat, zda byly splněny všechny tyto podmínky [98]. Pokud však společnost Portgás je odnoží státu, neviděl důvod, proč by se stát nemohl vůči zmíněné společnosti dovolávat přímo účinných ustanovení směrnice [99].

72. Soudní dvůr ve svém rozsudku nejprve uvedl, že relevantní ustanovení směrnice 93/38 jsou skutečně bezpodmínečná a dostatečně přesná, aby mohla mít přímý účinek [100]. Dále citoval bod 20 rozsudku Foster, jak byl převzat v rozsudcích Collino a Chiappero (bod 23), Rieser Internationale Transporte (bod 24), Farrell I (bod 40) a Dominguez (bod 39) [101]. Z uvedené judikatury pak odvodil, že „i když jednotlivec spadá do rozsahu působnosti směrnice, [uvedené směrnice jako takové] se vůči [nim] nelze dovolávat před vnitrostátními soudy“. (S uvedeným závěrem souhlasím, dovoluji si však mít za to, že vychází z rozsudku Faccini Dori [102], a nikoli z citované judikatury.)

73. Soudní dvůr poté rovnou uvedl, že „[p]roto […] pouhá okolnost, že soukromá společnost, jež je držitelkou výhradní koncese na poskytování veřejné služby, je výslovně uvedena mezi subjekty, na které se vztahuje směrnice 93/38, není určující skutečností k tomu, aby vůči ní byla uplatňována ustanovení této směrnice“ [103]. V tomto směru souhlasím s uvedeným závěrem, ale z trochu jiného důvodu. Mám za to, že článek 2 vymezuje pouze věcnou působnost směrnice 93/38. Sestává zjevně ze dvou částí: Článek 2 odst. 1 písm. a) (orgány veřejné moci nebo veřejné podniky) a čl. 2 odst. 1 písm. b) (zadavatelé, kteří *nejsou* orgány veřejné moci nebo veřejnými podniky, ale vykonávají jako jednu ze svých činností jakoukoli z těch, které jsou uvedeny v čl. 2 odst. 2, „a působí na základě zvláštních nebo výlučných práv udělených příslušným orgánem členského státu“). Nemám za to, že by uvedené vymezení věcné působnosti (jež odpovídá na otázku „kdo musí vyhovět uvedené směrnici po jejím provedení?“) automaticky řešilo jinou otázku, tj. „pokud *nebyla* tato směrnice provedena, lze se dovolávat jejích přímo účinných ustanovení vůči všem subjektům, které spadají podle uvedeného vymezení do její působnosti?“

97 – Viz bod 35 jeho stanoviska a poznámku pod čarou 16. Z výše uvedeného je zřejmé, že za klíčový bod rozsudku Foster považuji bod 18, a nikoli bod 20. V této souvislosti poukazuji na to, že (v bodě 43 svého stanoviska) generální advokát Wahl cituje stanovisko generálního advokáta van Gervena ve věci Foster (C-188/89, EU:C:1990:188) jako (jediný) zdroj, pokud jde o závěr, že „okolnost, že je soukromý podnik jakožto výlučný držitel koncese pověřen poskytovat službu ve veřejném zájmu, nepostačuje, aby se bylo možno vůči němu dovolávat ustanovení směrnice neprovedené do vnitrostátního právního řádu. Je třeba dospět ke zjištění, že zmíněný podnik má výjimečné pravomoci a je podroben kontrole veřejných orgánů“. Jelikož Soudní dvůr ve věci Foster nevyužil uvedenou konkrétní možnost, není jasné, jak by mohl být citovaný zdroj v této věci jakkoli užitečný.

98 – Bod 45 stanoviska. Generální advokát Wahl cituje na podporu toho, co označuje jako „[přístup] tradičně uplatňovaný [Soudním dvorem]“, „zejména […] rozsudky Collino a Chiappero (bod 24); Farrell (bod 41), jakož i Dominguez (bod 40)“. Je možné, že tím měl generální advokát pouze na mysli „ponechání rozhodnutí o skutkových věcech vnitrostátnímu soudu“ (jak Soudní dvůr skutečně ve všech třech citovaných věcech učinil). Měl-li však na mysli, že existuje „tradiční přístup“, podle něhož je nutná kumulativní existence všech složek uvedených v bodě 20 rozsudku Foster, aby byl subjekt považován za odnož státu, z výše uvedeného (body 43 až 54) je zřejmé, že podle mého názoru není takový přístup v judikatuře Soudního dvora vědomě a důsledně uplatňován.

99 – Viz body 62 až 66 stanoviska generálního advokáta Wahla.

100 – Viz body 19 a 20 rozsudku.

101 – Viz mou podrobnou analýzu každé z výše uvedených věcí. V jednotlivých bodech citovaných v bodě 24 rozsudku Portgás se odkazuje na bod 20 rozsudku Foster (a všechny zmíněné body používají frazeologii, z níž vyplývá, že subjekt, který splňuje všechna kritéria v nich stanovená, patří do kategorie „odnoží státu“). Dovoluji si namítnout, že citované zdroje nepodporují závěr, že bod 20 rozsudku Foster obsahuje konečné vymezení kritérií, jež by se vztahovalo na všechny subjekty, které jsou odnoží státu.

102 – Rozsudek ze dne 14. července 1994 (C-91/92, EU:C:1994:292, body 19 až 25, zejména body 24 a 25).

103 – Viz bod 25 rozsudku.

74. Soudní dvůr dále uvedl, že „[j]e […] třeba, aby zmíněná služba ve veřejném zájmu byla poskytována pod kontrolou orgánu veřejné správy a aby zmíněný podnik disponoval výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných na vztahy mezi jednotlivci“, přičemž citoval jako zdroj body 25 až 27 rozsudku Rieser Internationale Transporte. K uvedené věci jsem se již vyjádřila [104]. Ve výše uvedených třech bodech rozsudku Rieser Internationale Transporte byl bod 20 rozsudku Foster *použit* na konkrétní skutkové okolnosti věci Rieser Internationale Transporte, s tím (podle bodu 28, který není v rozsudku Portgás citován) že „takový subjekt, bez ohledu na právní formu, *patří* mezi subjekty, vůči kterým se lze dovolávat ustanovení směrnice, která mohou vyvolávat přímý účinek“ [105]. Nepodporují však samy o sobě závěr, že všechny složky uvedené v bodě 20 rozsudku Foster musí vždy být přítomny, aby bylo možné daný subjekt řádně kvalifikovat jako odnož státu.

75. V bodech 27 až 30 se Soudní dvůr dále zabýval informacemi, které měl k dispozici ohledně společnosti Portgás. Došel k závěru, že jelikož mu údaje, které má k dispozici, neumožňují přesvědčivě určit, zda společnost Portgás *je* odnoží státu, je nutné, aby vnitrostátní soud provedl potřebnou analýzu (bod 31, který parafrázuje bod 20 rozsudku Foster) [106]. V druhé části rozsudku se pak Soudní dvůr zabýval otázkou, zda se může dovolávat neprovedené směrnice vůči odnoži státu také samotný stát – tedy otázkou, již Soudní dvůr, stejně jako generální advokát, zodpověděl kladně [107].

76. Dovoluji si namítnout, že pátý senát patrně v rozsudku Portgás vycházel z nedokonalého pochopení kritéria, které je třeba použít. Stejně tak mám za to, že se důraz na přítomnost všech složek vyjmenovaných v bodě 20 rozsudku Foster neodráží v jiné judikatuře Soudního dvora následující po vydání rozsudku Foster.

77. Z výše uvedeného přehledu judikatury následující po vydání rozsudku Foster podle mého názoru vyplývá, že se Soudní dvůr nerozhodl nutně pro restriktivní a kumulativně formulované kritérium odnože státu pro účely vertikálního přímého účinku směrnic. Je pravda, že cituje bod 20 rozsudku Foster mnohem častěji než bod 18 téhož rozsudku. Mám však za to, že co se týče výsledku, netrvá Soudní dvůr striktně na přítomnosti všech složek v něm uvedených. Stejně jako v rozsudku Foster poskytuje spíše v případech, kdy to podle jeho názoru dostupné údaje umožňují, vnitrostátnímu soudu přesvědčivé vodítko v tomto směru (zejména v rozsudku Rieser Internationale Transporte). V jiných případech ponechal na vnitrostátním soudu, aby určil, zda je dané kritérium splněno [108].

78. I kdyby výše uvedený rozbor nebyl správný, je třeba uvést, že jelikož byla nyní otázka způsobu, jímž má být určeno, co je odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku směrnic, předložena velkému senátu, má Soudní dvůr v tomto řízení o předběžné otázce možnost věc vyjasnit.

Inspirace z jiných oblastí unijního práva

79. Nyní bych se chtěla na okamžik zastavit a zjistit, zda nelze čerpat inspiraci ze tří jiných oblastí unijního práva – oblasti státních podpor, pravidel upravujících poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (dále jen „SOHZ“) a oblasti zadávání veřejných zakázek – ve kterých se již Soudní dvůr musel vypořádat s otázkami, jež nejsou koncepčně příliš vzdáleny problému, který je předmětem projednávané věci, tedy jakým způsobem je třeba zpřesnit kritérium vymezené v rozsudku Foster, pokud jde o určení, co je odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku směrnic. Všechny

104 – Viz body 61 až 63 tohoto stanoviska.

105 – Kurziva provedena autorkou stanoviska.

106 – Mírně upravená verze dané pasáže se pak vyskytuje v druhém bodě výroku. Pokud jde o složku kritéria spočívající ve „výjimečných pravomocích“, dále viz bod 129 a následující tohoto stanoviska.

107 – Akademická sféra je od té doby na pochybách, zda je tomu skutečně tak, že posledně jmenovaný problém nesouvisí s otázkou (vertikálního či horizontálního) přímého účinku směrnic, jak patrně naznačuje generální advokát i Soudní dvůr (přičemž kladou namísto toho důraz na povinnost členského státu zajistit splnění směrnice). Například viz Albors-Llorens, A., *„The direct effect of EU Directives: fresh controversy or a storm in a tea-cup? Comment on Portgás“* in (2014) EL.Rev s. 851.

108 – Viz body 58, 60, 65, 66 a 67 tohoto stanoviska.

uvedené oblasti používají pojmy „orgán veřejné moci“ a „poskytování služeb za úplatu“; ve všech také stát uzavírá vztahy s různými druhy subjektů či podniků. Nemám za to, že by bylo možné jakákoli pravidla použitelná v uvedených oblastech unijního práva bez dalšího nebo v plném rozsahu přenést do kontextu projednávané věci. Mohou však osvětlit kritéria, jež je třeba uplatnit k vymezení hranice mezi „státem a jeho odnožemi“ a „soukromými subjekty“.

– Státní podpory (článek 107 SFEU)

80. Mnohdy je nutné rozhodnout, zda je určité opatření státní podporou pro účely článku 107 SFEU. V této souvislosti se ke zjištění, zda je třeba určité opatření považovat za „podporu poskytnutou členským státem nebo ze státních prostředků“, používá kritérium, zda je dané opatření zvýhodňující určitý podnik „státního původu“. Státní původ určitého opatření zahrnuje jednak kritérium přičitatelnosti opatření státu a jednak kritérium použití státních prostředků.

81. V případech, kdy orgán veřejné moci poskytne určitému příjemci výhodu, lze toto opatření z definice přičíst státu, a to i v případě, kdy dotyčný orgán požívá právní nezávislosti na ostatních orgánech veřejné moci [109]. Z ustálené judikatury vyplývá, že nelze rozlišovat mezi případy, kdy je podpora poskytována přímo státem, a případy, kdy je poskytována veřejnými či soukromými subjekty, které stát zřídí nebo pověří za účelem zajišťování správy dané podpory [110]. Totéž platí, pokud orgán veřejné moci pověří soukromý nebo veřejný subjekt správou opatření, ze kterého vyplývá určitá výhoda. Unijní právo nepřipouští obcházení pravidel státní podpory vytvářením nezávislých orgánů pověřených rozdělováním podpory [111].

82. Zda lze takové opatření přičítat státu, však již není tak zřejmé v případech, kdy je výhoda poskytována prostřednictvím veřejného podniku [112]. V takových případech je nutné určit, zda lze mít za to, že se na přijetí daného opatření nějak podílely orgány veřejné moci. K tomu, aby bylo možné určité opatření přičítat státu, nestačí sama o sobě pouhá okolnost, že dané opatření bylo přijato veřejným podnikem [113]. Není však nutné v konkrétním případě prokazovat, že orgány veřejné moci daly veřejnému podniku zvláštní podnět k přijetí dotyčného opatření [114].

83. Vzhledem k tomu, že stát bude nutně mít úzké vztahy s veřejnými podniky, existuje reálné nebezpečí, že by státní podpora mohla být poskytována prostřednictvím takových podniků neprůhledným způsobem a v rozporu s pravidly státní podpory stanovenými Smlouvou [115]. Navíc právě vzhledem k existenci výsadních vztahů mezi státem a veřejnými podniky bude zpravidla pro třetí osobu velmi obtížné prokázat v konkrétní věci, že opatření přijatá takovým podnikem byla ve skutečnosti přijata na základě pokynů orgánů veřejné moci [116].

109 – Viz sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 SFEU (dále jen „sdělení Komise o státní podpoře“). Uvedené sdělení bylo naposledy aktualizováno v červnu 2016 (Úř. věst. 2016, C 262, s. 1).

110 – Rozsudek ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 23).

111 – Rozsudky ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 23 a citovaná judikatura), a ze dne 20. listopadu 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, bod 23). Dále viz rozsudek ze dne 12. prosince 1996, Air France v. Komise (T-358/94, EU:T:1996:194, bod 62). Konečně viz stanovisko generální advokátky Kokott ve věci UTECA (C-222/07, EU:C:2008:468, bod 124).

112 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 24). Užitečné vymezení toho, co je veřejným podnikem, lze nalézt ve směrnici Komise 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků (Úř. věst. 2006, L 318, s. 17). V článku 2 písm. b) uvedené směrnice je stanoveno, že „veřejným podnikem“ se rozumí „jakýkoli podnik, nad nímž může veřejná moc přímo nebo nepřímo vykonávat rozhodující vliv vlastnictvím takového podniku, svou finanční účastí v něm nebo pravidly, jimiž je řízen“.

113 – Rozsudek ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 52). Rovněž viz rozsudek ze dne 26. června 2008 (SIC v. Komise, T-442/03, EU:T:2008:228, body 93 až 100).

114 – Rozsudek ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 53). Není dále nutné prokázat, že jednání veřejného podniku by bylo v určité konkrétní věci jiné, kdyby jednal samostatně: viz rozsudek ze dne 25. června 2015, SACE a Sace BT v. Komise (T-305/13, EU:T:2015:435, bod 48).

115 – Rozsudek ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 53).

116 – Rozsudek ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 54).

84. Z uvedených důvodů lze přičitatelnost opatření přijatého veřejným podnikem státu *dovozovat ze souboru ukazatelů* vyplývajících z okolností dané věci a kontextu, v němž bylo předmětné opatření přijato [117].

85. Pokud jde o použití státních prostředků, mohou státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU představovat obecně jen výhody poskytnuté přímo či nepřímo ze státních prostředků. Judikatura však dokládá, že za určitých okolností lze za státní prostředky pro účely čl. 107 odst. 1 SFEU považovat i prostředky soukromých subjektů. Původ prostředků není významný, pokud před jejich přímým či nepřímým převodem na příjemce zůstávaly pod veřejnou kontrolou a byly tudíž k dispozici státním orgánům [118]. Není nutné, aby byly dané prostředky ve vlastnictví orgánu veřejné moci [119].

86. Znamená to, že pokud určitý podnik nebo subjekt obdrží finanční podporu ze státního rozpočtu a s ohledem na její podmínky je daná podpora považována za státní podporu ve smyslu článku 107 SFEU, postačuje tato okolnost k tomu, aby byl příjemce považován za odnož státu pro účely vertikálního přímého účinku směrnic? To si nemyslím. Mám tedy za to, že soukromá banka či uhelný důl, kterým byla poskytnuta podpora za účelem restrukturalizace, se nestávají odnoží státu ve smyslu judikatury Foster. Na druhé straně si však neumím ani představit, že by se určitý podnik nebo subjekt stal odnoží státu jen proto, že mu byly poskytnuty veřejné prostředky za účelem dodání zboží či služeb. Pod uvedené vymezení by tedy nespadal podnik odpovědný za dodávky kancelářského vybavení ministerstvu v rámci veřejné zakázky zadané na základě veřejného výběrového řízení.

– *SOHZ*

87. Podniky pověřené poskytováním SOHZ ve smyslu čl. 106 odst. 2 SFEU „podléhají pravidlům obsaženým ve Smlouvách, zejména pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny“ [120]. Pokud se na podniky vztahuje uvedené ustanovení, pak okolnost, že získávají prostředky od státu nebo jim jsou přiznána zvláštní či výlučná práva, nepostačuje k závěru, že daný režim představuje (zakázanou) státní podporu. V dobře známém rozsudku Altmark byly vymezeny čtyři podmínky, při jejichž splnění se má za to, že určitý podnik poskytuje SOHZ [121].

88. První podmínka vymezená v rozsudku Altmark (jediná ze čtyř, která je v tomto kontextu relevantní) vyžaduje, aby „přijímající podnik skutečně měl povinnosti poskytovat veřejnou službu a takové povinnosti musí být jasně vymezeny“. K uvedené podmínce doplnil Tribunál později další dva požadavky: „*existenci aktu veřejné moci, který pověřuje dotčené subjekty úkolem* služby obecného

117 – Rozsudek ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 55) (kurziva provedena autorkou stanoviska). Možné ukazatele přičitatelnosti jsou uvedeny v bodě 3.1.1. sdělení Komise o státní podpoře. Patří mezi ně začlenění veřejného podniku do struktur veřejné správy, skutečnost, že podnik, jehož prostřednictvím byla podpora poskytnuta, musel zohlednit pokyny vydané vládními orgány, povaha činností veřejného podniku a jejich výkon na trhu v rámci běžných podmínek hospodářské soutěže se soukromými subjekty.

118 – Například viz rozsudky ze dne 17. července 2008, Essent Netwerk Noord a další (C-206/06, EU:C:2008:413, bod 70), a ze dne 16. května 2000, Francie v. Ladbroke Racing a Komise (C-83/98 P, EU:C:2000:248, bod 50).

119 – Viz rozsudek ze dne 12. prosince 1996, Air France v. Komise (T-358/94, EU:T:1996:194, body 65 až 67), pokud jde o podporu poskytnutou ze strany Caisse des Dépôts et Consignations, jež byla financována dobrovolnými vklady občanů, kteří si je mohli kdykoli vybrat. Vzhledem k tomu, že Caisse des Dépôts et Consignations měla možnost použít prostředky ze zůstatku vkladů, jako kdyby takové prostředky měla trvale k dispozici, bylo rozhodnuto, že se jedná o státní prostředky. Rovněž viz rozsudek ze dne 16. května 2000, Francie v. Ladbroke Racing a Komise (C-83/98 P, EU:C:2000:248, bod 50).

120 – Uvedené ustanovení se rovněž týká podniků, „které mají povahu fiskálního monopolu“. Mám za to, že posledně jmenované ustanovení není z hlediska předmětu tohoto rozboru relevantní.

121 – Rozsudek ze dne 24. července 2003, Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg („Altmark“) (C-280/00, EU:C:2003:415, bod 89 a následující).

hospodářského zájmu, jakož i […] univerzální a závaznou povahu tohoto úkolu“ a to, že „členský stát musí uvést, z jakých důvodů se domnívá, že dotčená služba má být *díky své zvláštní povaze* kvalifikována jako služba obecného hospodářského zájmu a *odlišována od jiných hospodářských činností*“ [122].

89. Citovaná judikatura, ve spojení s praxí Komise, pokud jde o podniky, které podle svého tvrzení poskytují SOHZ [123], dokládá, že součástí takových služeb jsou *činnosti, které spadají pod veřejné úkoly státu, který se daný stát rozhodl z nějakého důvodu svěřit třetí osobě*. Přistoupíme-li k danému problému z mírně odlišného úhlu pohledu: orgány veřejné moci v členských státech (na celostátní, regionální či místní úrovni, v závislosti na rozdělení pravomocí podle vnitrostátního práva) kvalifikují služby, jež mají být poskytovány, jako služby obecného zájmu a podrobují takové služby zvláštním povinnostem k poskytování veřejné služby. Pojem „SOHZ“ se vztahuje na hospodářské činnosti i na poskytování jiných než hospodářských služeb [124].

90. Základní charakteristika podniku poskytujícího SOHZ spočívá v tom, že je poskytováno něco, co slouží veřejnému blahu, ale zároveň by totéž nebylo poskytováno (nebo by to bylo poskytováno jen za odlišných podmínek, pokud jde o objektivní kvalitu, bezpečnost, dostupnost, rovné zacházení či univerzální přístup) na volném trhu při neexistenci veřejné intervence (takzvané „kritérium selhání trhu“) [125]. Nabízí se příklad provozování lékárny v odlehlé venkovské oblasti. Soudní dvůr došel proto k závěru, že SOHZ jsou služby, které vykazují zvláštní charakteristiky ve srovnání s jinými hospodářskými službami [126]. Podle ustálené judikatury mají orgány veřejné moci v členských státech širokou posuzovací pravomoc při určení definice toho, co považují za SOHZ, přičemž Komise může zpochybnit definici těchto služeb vytvořenou členským státem pouze v případě zjevného pochybení [127]. Stojí za zmínku (i když to není nijak překvapivé), že dosah a organizace SOHZ se v jednotlivých členských státech podstatně liší, v závislosti na historii a kultuře veřejných intervencí v každém členském státě. SOHZ jsou tedy velmi rozmanité. Potřeby a preference uživatelů se budou lišit v závislosti na geografických, sociálních a kulturních okolnostech. Orgánům veřejné moci v každém členském státě proto (logicky) přísluší, aby určily povahu a dosah toho, co považují za služby obecného zájmu.

91. Při poskytování SOHZ bude muset poskytovatel strpět určitá omezení či převzít zvláštní úkoly, které by nebyly relevantní, pokud by poskytoval obdobné služby na komerčním základě. Mezi uvedená omezení či úkoly by mohly patřit zejména následující: povinnost poskytovat dotčené služby univerzálně všem, kdo o ně požádají (namísto možnosti vybírat si vlastní zákazníky), povinnost poskytovat takové

122 – Viz rozsudek ze dne 12. února 2008, BUPA a další v. Komise (T-289/03, EU:T:2008:29, bod 172) (kurziva provedena autorkou stanoviska). Rovněž viz rozsudek ze dne 10. prosince 1991, Merci convenzionali Porto di Genova (C-179/90, EU:C:1991:464, bod 27).

123 – Viz pracovní dokument zaměstnanců Komise ze dne 29. dubna 2013 „Pokyny pro uplatňování pravidel EU pro státní podporu, zadávání veřejných zakázek a vnitřní trh na služby obecného hospodářského zájmu, a zejména na sociální služby obecného zájmu“ [SWD(2013) 53 final/2]. Rovněž viz sdělení Komise – Rámec Evropské unie pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (2011) (Úř. věst. 2012, C 8, s. 15).

124 – Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 20. prosince 2011 „Rámec kvality pro služby obecného zájmu v Evropě“; COM(2011) 900 final, s. 3.

125 – Tamtéž, s. 3. Rovněž viz sdělení Komise o službách obecného zájmu v Evropě (Úř. věst. 2001, C 17, s. 4), bod 14, kde je uvedeno, že „mají-li orgány veřejné moci za to, že určité služby jsou v obecném zájmu a tržní síly nemusí vést k uspokojivému poskytování takových služeb, mohou stanovit některá zvláštní ustanovení o službách za účelem splnění těchto potřeb ve formě povinností k poskytování služby obecného zájmu“. Konkrétně v rámci státní podpory v oblasti širokopásmových sítí viz sdělení Komise – Pokyny EU k použití pravidel státní podpory ve vztahu k rychlému zavádění širokopásmových sítí (Úř. věst. 2013, C 25, s. 1), bod 20, který stanoví, že „Komise [má] za to, že v oblastech, v nichž soukromí investoři již investovali do infrastruktury širokopásmové sítě (nebo v nichž dále síť rozšiřují) a ve kterých již poskytují konkurenční širokopásmové služby s dostatečným širokopásmovým pokrytím, nelze zřízení souběžné konkurenční a veřejně financované širokopásmové infrastruktury považovat za SOHZ ve smyslu čl. 106 odst. 2 SFEU“. Rovněž viz rozsudek ze dne 16. září 2013, Colt Télécommunications France v. Komise (T-79/10, nezveřejněno, EU:T:2013:463, bod 154), kde Tribunál uvedl, že „podmínkou kvalifikace určité činnosti jako [SOHZ] je existence selhání trhu“.

126 – Rozsudky ze dne 10. prosince 1991, Merci convenzionali porto di Genova (C-179/90, EU:C:1991:464, bod 27); ze dne 17. července 1997, GT-Link (C-242/95, EU:C:1997:376, bod 53), a ze dne 18. června 1998 (Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, bod 45).

127 – Například viz stanovisko generálního advokáta Tizzana ve věci Ferring (C-53/00, EU:C:2001:253, bod 51). Rovněž viz rozsudek ze dne 15. června 2005, Olsen v. Komise (T-17/02, EU:T:2005:218, bod 216 a citovaná judikatura); dále viz sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (Úř. věst. 2012, C 8, s. 4), bod 46.

služby vždy (namísto možnosti volit, zda, kdy a kde budou poskytnuty) a povinnost poskytovat dané služby bez ohledu na to, zda je hospodářsky smysluplné poskytnout danou službu konkrétnímu zákazníkovi či za konkrétních okolností. Na oplátku budou podniku poskytujícímu SOHZ zpravidla přiznána nějaká výlučná práva a obdrží od státu vyšší platby, než by odpovídaly ceně hrazené za poskytovanou službu za běžných tržních podmínek.

92. Poskytnutí SOHZ může v určitých případech zahrnovat i poskytnutí výjimečných pravomocí ve smyslu judikatury Foster (například pravomoc uplatňovat donucovací prostředky vůči jednotlivcům), *nemusí to tak ovšem být vždy*. K tomuto důležitému bodu se vrátím později [128].

– Zadávání veřejných zakázek

93. V unijním právu veřejných zakázek odpovídá pojmu „stát“ a jeho odnožím pojem „veřejný zadavatel“. V závislosti na tom, zda se jedná o veřejného zadavatele, je pak buď nutné zadat veřejnou zakázku na základě pravidel pro zadávání veřejných zakázek, nebo ji lze zadat i jiným postupem [129].

94. Článek 2 odst. 1 směrnice 2014/24/EU vymezuje pojem „veřejný zadavatel“ jako „stát, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty, sdružení tvořená jedním nebo více takovými orgány či jedním nebo více veřejnoprávními subjekty“. Podle čl. 2 odst. 1 bodu 4 se „veřejnoprávními subjekty“ rozumějí „subjekty se všemi těmito vlastnostmi: a) jsou založeny za zvláštním účelem spočívajícím v *uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu*; b) mají *právní subjektivitu*; a c) jsou *financovány převážně státem*, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty; *nebo podléhají řídicímu dohledu těchto orgánů nebo subjektů*; nebo je v jejich *správním, řídícím nebo dozorčím orgánu* více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty“ [130].

95. Výše uvedené kumulativní podmínky [131] se netýkají jen *právního postavení* daného subjektu (právní subjektivity) a jeho *organické vazby* na stát (prostřednictvím financování či kontroly), ale rovněž *veřejných úkolů* veřejného zadavatele (uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu).

96. Na první pohled by se mohlo jevit, že uvedené vymezení je užší než klasické kritérium stanovené v rozsudku Foster. V praxi je však Soudní dvůr vykládá široce, pružně a s ohledem na zvláštní okolnosti každé věci.

97. V rozsudku University of Cambridge rozhodl Soudní dvůr, že „ze způsobu financování určitého subjektu sice může být zřejmé, zda je úzce závislý na jiném veřejném zadavateli, je však zjevné, že se nejedná o absolutní kritérium. Ne všechny platby uhrazené veřejným zadavatelem vedou ke vzniku či posílení zvláštního vztahu podřízenosti či závislosti. Pouze platby, jejichž účelem je financování nebo podpora činností dotčeného orgánu bez jakéhokoli konkrétního protiplnění, lze považovat za veřejné financování“ [132]. Z výše uvedeného vyplynulo, že formulace, podle níž je určitý subjekt „financován [... jedním nebo více veřejnými zadavateli] podle čl. 1 písm. b) druhého pododstavce třetí odrážky směrnic 92/50, 93/36 a 93/37 zahrnuje při řádném výkladu dotace či granty poskytnuté jedním či více veřejnými

128 – Viz bod 129 a následující tohoto stanoviska.

129 – Viz čl. 1 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65). V článku 1 odst. 4 se zdůrazňuje, že „[t]outo směrnicí není dotčena možnost členských států stanovit v souladu s právem Unie, co považují za [SOHZ], jakým způsobem by tyto služby měly být organizovány a financovány, v souladu s pravidly pro státní podpory, a jakým zvláštním povinnostem by měly podléhat. Touto směrnicí rovněž není dotčeno rozhodnutí veřejných orgánů, zda, jak a do jaké míry chtějí samy vykonávat veřejné funkce podle článku 14 Smlouvy o fungování EU a Protokolu č. 26“.

130 – Kurziva provedena autorkou stanoviska.

131 – Soudní dvůr potvrdil kumulativní povahu třech uvedených podmínek v rozsudku ze dne 15. ledna 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria a další (C-44/96, EU:C:1998:4, bod 21). Dále viz rozsudek ze dne 16. října 2003, Komise v. Rada (C-283/00, EU:C:2003:544, bod 69).

132 – Rozsudek ze dne 3. října 2000, University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529, bod 21).

zadavateli na podporu výzkumných prací a studentské granty poskytované místními vzdělávacími orgány univerzitám pro účely vyplácení stipendií vybraným studentům. Platby hrazené jedním či více veřejnými zadavateli buď v rámci zakázky na služby zahrnující výzkumné práce, nebo jako protiplnění za jiné služby, jako je poradenství či pořádání konferencí, naproti tomu nepředstavují veřejné financování ve smyslu uvedených směrnic“ [133].

98. V rozsudku Mannesmann Anlagenbau Soudní dvůr určil, že takový subjekt, jako je Österreichische Staatsdruckerei, který se zabývá tepelným rotačním tiskem, který byl zřízen ze zákona a vykonává činnosti, jež jsou sice ve veřejném zájmu, ale zároveň jsou obchodní povahy, je nutné považovat za veřejnoprávní subjekt, a tedy veřejného zadavatele: zakázky na stavební práce jakékoli povahy uzavřené takovým subjektem je tedy třeba považovat za veřejné zakázky na stavební práce [134]. Soudní dvůr v zásadě určil, že od okamžiku, kdy daný subjekt splní část svých úkolů ve veřejném zájmu, spadá tento subjekt do oblasti působnosti směrnice o zadávání veřejných zakázek, pokud jde o všechna jeho zadávací řízení.

99. V rozsudku Adolf Truley Soudní dvůr zdůraznil, že pojem „potřeby obecného zájmu“ je třeba vykládat samostatně a jednotně v celé Evropské unii, a to ve světle okolností a účelu směrnice [135]. Soudní dvůr svůj postoj dále rozvedl v rozsudku Komise v. Španělsko, kde uvedl, že „při určení, zda existuje potřeba obecného zájmu, jež není průmyslové či obchodní povahy, či nikoli, je třeba zohlednit takové relevantní právní a skutkové okolnosti, jako jsou okolnosti existující v době zřízení daného subjektu, a podmínky, za kterých vykonává svou činnost, zejména neexistenci hospodářské soutěže na trhu, skutečnost, že jeho hlavním účelem není dosažení zisku, skutečnost, že nenese nebezpečí spojená s danou činností, a jakékoli veřejné financování dotčené činnosti“ [136].

100. Obecně jsou potřeby obecného zájmu, které mají zásadní význam pro určení, zda daný subjekt plní veřejné úkoly, „zaprvé, potřeby, které jsou plněny jinak než dostupností zboží či služeb na trhu, a zadruhé, potřeby, které se z důvodů spojených s obecným zájmem rozhodne poskytovat samotný stát nebo se stát rozhodne ponechat si u nich rozhodující vliv“ [137].

101. Zastavme se zde na chvilku, abychom shrnuli výše uvedené a položili si několik otázek: je třeba všechny subjekty či podniky, které mají veřejné úkoly odpovídající první podmínce v rozsudku Altmark nebo které byly pověřeny poskytováním SOHZ, považovat za odnože státu? V případě kladné odpovědi u kterékoli z výše uvedených variant (a patrně bez ohledu na to, zda se jedná o dostatečnou, či jen nezbytnou podmínku pro to, aby spadaly pod uvedené vymezení), spočívá další podmínka v tom, že jsou takové veřejné úkoly v tomto směru jasně vymezeny relevantními právními či správními předpisy? Taková další podmínka by mohla být užitečná ve smyslu zvýšení právní jistoty, jednak pro dotčený subjekt nebo podnik a jednak pro jednotlivce, který se chce dovolávat zásady vertikálního přímého účinku směrnic. Kromě toho, je-li určitý subjekt odnoží státu s ohledem na některé činnosti, které vykonává, je třeba jej považovat za odnož státu pro všechny jeho činnosti nebo je takový záběr příliš široký?

102. Praktické obtíže, jež vznikají při použití kritéria Foster v jeho současné podobě, lze ilustrovat na dvou příkladech.

133 – Rozsudek ze dne 3. října 2000, University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529, bod 26). Soudní dvůr dále uvedl, že rozhodnutí, zda je takový orgán, jako University of Cambridge, „veřejným zadavatelem“, je třeba učinit každoročně a za nejvhodnější dobu pro určení způsobu, jímž byl takový orgán financován, je třeba považovat rozpočtový rok, ve kterém bylo dané veřejné výběrové řízení zahájeno (body 40 a 41).

134 – Rozsudek ze dne 15. ledna 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria a další (C-44/96, EU:C:1998:4, bod 35).

135 – Rozsudek ze dne 27. února 2003, Adolf Truley (C-373/00, EU:C:2003:110, body 33 až 40).

136 – Rozsudek ze dne 16. října 2003, Komise v. Španělsko (C-283/00, EU:C:2003:544, bod 81).

137 – Rozsudek ze dne 10. května 2001, Agorà a Excelsior (spojené věci C-223/99 a C-260/99, EU:C:2001:259, bod 37).

103. Prvním příkladem je společnost X poskytující bezpečnostní služby. Plní zároveň dvě smlouvy. Jednu uzavřela s velkou soukromou právní kanceláří, která potřebuje vhodné zabezpečení svých prostor. Druhá byla uzavřena s ústředním státním orgánem, který společnost X pověřil výkonem některých strážních povinností ve věznici s dozorem. Objektivně jsou služby poskytované v obou případech prakticky totožné. První z uvedených smluv je běžná soukromoprávní smlouva mezi dvěma soukromými subjekty. V rámci druhé je společnost X povinna plnit veřejné úkoly, které jí byly svěřeny státem. Společnost X vykonává přeneseně vlastní pravomoc státu a má v tomto směru i výjimečné pravomoci (zejména pravomoc omezit osobní svobodu).

104. Druhým příkladem je společnost Y, která poskytuje služby trajektové přepravy. Své trajektové linky provozuje na dvou trasách. Jednou z nich je populární trasa hojně využívaná jak pro nákladní, tak pro osobní dopravu. Při provozu uvedené linky konkurují společnosti Y dvě další společnosti, přesto se však stále jedná o výbornou obchodní příležitost, a společnost Y má možnost v závislosti na poptávce volit, jak intenzivně bude danou trasu obsluhovat. Danou linku lze tedy provozovat výdělečně. Druhá trasa vede naproti tomu mezi pevninou a malým odlehlým ostrovem. Trajekt představuje jediné spojení ostrova s okolním světem. Původně byla daná linka provozována přímo pod kontrolou místní samosprávy, nyní však místní orgány rozhodly, že vyberou ve veřejné soutěži (jediného) poskytovatele této služby. Zmíněnou linku nelze provozovat výdělečně. Veřejný zadavatel stanoví, že přepravní služby je nutné poskytovat celoročně, za každého počasí a bez ohledu na počet cestujících či objem nákladu na palubě jakéhokoli konkrétního plavidla při jakékoli konkrétní plavbě. Společnost Y se o zakázku uchází a získá ji. V rámci první zmiňované linky je společnost Y v postavení běžného komerčního provozovatele. Druhou linku naproti tomu provozuje v rámci plnění veřejného úkolu. Služby trajektové přepravy pro daný ostrov zjevně spadají mezi SOHZ. Za podmínek stanovených místními orgány není zakázka z čistě obchodního hlediska příliš zajímavá. Společnost Y mohla sice v daném případě požádat o nějaký druh zvýhodněného zacházení, exkluzivitu či výjimečné pravomoci, takové faktory však nejsou pro poskytování SOHZ nezbytně nutné a nemusí být případně poskytnuty.

105. Z obou výše uvedených příkladů je zjevné, že v závislosti na konkrétních okolnostech bude stejný subjekt ve vztahu k některým svým činnostem odnoží státu a zároveň ve vztahu k jiným činnostem odnoží státu nebude. Je třeba zdůraznit, že uvedený rozdíl *nevychází* z *postavení*, v němž daný subjekt jedná. Z rozsudků Marshall a Foster vyplývá, že tato skutečnost není rozhodující a společnosti X a Y skutečně obě jednají v obou situacích popsaných ve zmiňovaných příkladech ve stejném postavení. Základní rozdíl spočívá v obou příkladech v tom, že v jedné situaci jedná daný subjekt na čistě obchodní bázi, kdežto v druhé plní tentýž subjekt veřejné úkoly. Z obou příkladů je rovněž zřejmé, že zatímco společnost X má při plnění svých veřejných úkolů „výjimečné pravomoci“, společnost Y takové pravomoci nemá.

106. Na základě výše uvedeného se nyní vrátím k druhé předběžné otázce předkládajícího soudu.

107. Zaprvé mám za to, že z ustálené judikatury jasně vyplývá základní výchozí zásada. Jde o to, že jednotlivec se může dovolávat přesných a bezpodmínečných ustanovení směrnice vůči státu bez ohledu na to, v jakém postavení stát jedná, protože „je nutné zamezit tomu, aby stát mohl mít prospěch z toho, že nedodržuje právo [Evropské unie]“ [138].

138 – Mimo jiné viz rozsudky ze dne 15. února 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, bod 49); ze dne 12. července 1990, Foster (C-188/89, EU:C:1990:313, bod 17), a ze dne 14. září 2000, Collino a Chiappero (C-343/98, EU:C:2000:441, bod 23). Generální advokát Wahl měl v bodě 30 svého stanoviska ze dne 18. září 2013, Portgás (C-425/12, EU:C:2013:623), za to (cituje rozsudek Marshall, bod 47), že „[…] uznání přímého účinku směrnic spočívá v konečném důsledku na dvou komplementárních cílech: nutnosti účinně zajistit práva, jež mohou vyplývat jednotlivcům z těchto aktů, jakož i potřebě uložit sankci vnitrostátním orgánům, které nerespektovaly závazný účinek a nezajistily jejich účinné uplatnění“. S první částí uvedeného závěru se naprosto ztotožňuji. Obávám se však, že nemohu zcela přijmout jeho druhou část do té míry, v jaké nejen z pozdějších rozhodnutí, ale i ze samotného rozsudku Marshall vyplývá, že subjekty, které nemají nic společného s neprovedením směrnice státem (a nemohou tuto skutečnost ovlivnit), budou přesto muset respektovat přímo účinná ustanovení dané směrnice na základě doktríny vertikálního přímého účinku, jsou-li považovány za odnož státu.

108. Zadruhé poukazuji na to (i když je to patrně zjevné), že svěření určitých práv jednotlivcům není zpravidla zadarmo. Mám-li uvést aspoň jeden příklad, pak poskytnutí chráněných zaměstnaneckých práv zavazuje zaměstnavatele zachovat pracovní poměr dotčeného pracovníka nebo mu vyplatit náhradu za porušení pracovní smlouvy.

109. Zatřetí pojem „odnož státu“ pro účely vertikálního přímého účinku musí být autonomní pojem unijního práva. Obsah uvedeného pojmu je rozhodující v tom smyslu, kdo se může domáhat přímo účinných práv vyplývajících ze směrnice, která nebyla řádně a včas provedena členským státem, a kdo nikoli. Základní požadavek na jednotné použití unijního práva na území celého Evropské unie [139] brání tomu, aby se vymezení pojmu „veřejná služba“ či „výjimečné pravomoci“ nebo vymezení toho, co se považuje za „stát“ podle vnitrostátního ústavního práva, lišilo v závislosti na různých vymezeních zakotvených v různých vnitrostátních právních úpravách.

110. Začtvrté právě vzhledem k rozmanitosti vnitrostátního pojmosloví a definic je nutné vymezit obsah pojmu „odnož státu“ abstraktně.

111. Zapáté od doby vydání rozsudku Foster v roce 1990 se mnohé změnilo. Řada členských států podstatným způsobem rozšířila množství úkolů, které již nevykonávají „samy“. Je také rozmanitější povaha subjektů, kterým jsou takové úkoly svěřovány. Ačkoli proces privatizace státního majetku a s ním spojených povinností původně příslušejících státu (jako tomu bylo ve věci Marshall) zatím rozhodně neskončil, je nyní stejně dobře možné, že takové povinnosti budou na základě smluv či koncesí převedeny na „partnerství veřejného a soukromého sektoru“.

112. Vyjasněme si nejdříve, co *není* pro účely uvedeného vymezení důležité.

113. Úvodem je třeba uvést, že ze samotného rozsudku Foster a z pozdější judikatury (zejména rozsudků Rieser Internationale Transporte a Sozialhilfeverband Rohrbach) vyplývá, že právní forma žalovaného je bezvýznamná [140].

114. Dále je rovněž zřejmé, že „stát“ nemusí být v postavení, kdy vykonává každodenní kontrolu či řízení provozu daného subjektu [141]. Mám za to, že ve výše uvedeném rozsahu již bylo dřívější kritérium, že daný subjekt musí být „pod kontrolou státu“, překonáno.

115. Stejně tak je zjevné, že pokud stát *vlastní* či *kontroluje* dotčený subjekt, bude daný subjekt považován za jeho odnož [142]. To je podle mého názoru zcela legitimní: stát je tak povinen platit za dodržování práv stanovených směrnicí, jež měl provést do vnitrostátního práva.

116. Obdobně, jakákoli součást „státní správy“ – tedy obecní, regionální či místní orgány a podobně – je v podstatě samozřejmou odnoží státu. Organicky lze totiž výše uvedené orgány považovat za součást státu – a měly by být za součást státu bez dalšího považovány [143].

139 – Mimo jiné viz rozsudky ze dne 21. května 1985, Schul Douane-Expediteur (47/84, EU:C:1985:216, bod 17); ze dne 3. července 2012, UsedSoft (C-128/11, EU:C:2012:407, bod 40); ze dne 9. listopadu 2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, bod 29), a ze dne 2. března 2017, J. D. (C-4/16, EU:C:2017:153, bod 24).

140 – Zejména viz body 35, 49 a 62 tohoto stanoviska.

141 – Viz bod 65 tohoto stanoviska.

142 – Viz bod 68 tohoto stanoviska.

143 – Již judikatura předcházející rozsudku Foster citovaná v bodě 19 posledně jmenovaného rozsudku dokládá, že některé subjekty, které strukturálně tvoří součást státu, je třeba považovat za stát samotný: zejména daňové orgány (rozsudky ze dne 19. ledna 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, a ze dne 22. února 1990, Busseni, C-221/88, EU:C:1990:84, a místní či regionální orgány (rozsudek ze dne 22. června 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256).

117. Mám za to, že další výklad na tomto místě nevyžaduje ani zmínka v dříve používaném kritériu v tom smyslu, že určitý subjekt „podléhá autoritě státu“. Podle mého názoru z judikatury následující po vydání rozsudku Foster vyplývá, že uvedenou pasáž je třeba vykládat v tom smyslu, že stát vytvořil podmínky a režim, v jejichž rámci může daný subjekt jednat.

118. Bez významu je konečně otázka financování. I subjekt, který není financován státem, může být jeho odnoží [144].

119. Ostatní základní složky souboru, který dohromady tvoří kritérium pro určení, zda určitý subjekt je či není odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku směrnic, přistupují k uvedené otázce z funkční perspektivy („vykonává dotčený subjekt funkce, které v nějakém smyslu odpovídají ‚funkcím státu‘?“) [145]. Mám za to, že uvedené složky – přinejmenším, pokud jde o kritéria stanovená v rozsudku Foster a pozdější judikatuře – jsou následující: i) zda stát pověřil dotčený subjekt plněním veřejných úkolů, které by se jinak mohl rozhodnout plnit přímo sám stát, a ii) zda stát svěřil danému subjektu nějaké dodatečné pravomoci, které mu umožňují plnit jeho úkoly účinným způsobem (jinými slovy, „výjimečné pravomoci, které jdou nad rámec těch, jež vyplývají z běžných pravidel použitelných na vztahy mezi jednotlivci“). První ze zmíněných složek zahrnuje celou řadu různých veřejných úkolů, od provozování nemocnic a vzdělávacích zařízení, přes správu věznic, po zajišťování základních služeb v odlehlých částech vnitrostátního území. Druhá je často přirozeným důsledkem svěření veřejných úkolů takovému subjektu.

120. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou otázku v tom smyslu, že vnitrostátní soud by při rozhodování, zda je určitý žalovaný subjekt odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku směrnic, měl zohlednit následující kritéria:

1. právní forma dotčeného subjektu je bez významu;

2. není nutné, aby měl stát možnost vykonávat každodenní kontrolu nebo řízení provozu daného subjektu;

3. pokud stát vlastní nebo kontroluje daný subjekt, je třeba tento subjekt považovat za odnož státu, aniž by bylo nutné se zabývat splněním jiných kritérií;

4. jakékoli obecní, regionální či místní orgány či rovnocenné subjekty je třeba bez dalšího považovat za odnož státu;

5. dotčený subjekt nemusí být financován státem;

6. pokud stát pověřil dotčený subjekt poskytováním veřejné služby, kterou by jinak mohl poskytovat daný stát přímo sám, a svěřil mu nějaké dodatečné pravomoci, které mu umožňují účinně plnit jeho úkoly, je třeba daný subjekt v každém případě považovat za odnož státu.

Při provádění uvedené analýzy by měl vnitrostátní soud zohlednit výchozí základní zásadu, že jednotlivec se může dovolávat přesných a bezpodmínečných ustanovení směrnice vůči státu bez ohledu na to, v jakém postavení stát jedná, protože je nutné zamezit tomu, aby stát mohl mít prospěch z toho, že nedodržuje právo Evropské unie.

144 – Viz body 61 a 62 tohoto stanoviska.

145 – V bodě 19 rozsudku Foster Soudní dvůr vymezil dva subjekty, které jsou funkčními odnožemi státu: ústavně nezávislé orgány odpovědné za udržování veřejného pořádku a bezpečnosti (rozsudek ze dne 15. května 1986, Johnston, 222/84, EU:C:1986:206) a orgány veřejné moci poskytující veřejné zdravotnické služby (rozsudek ze dne 26. února 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84).

121. Otázkou, zda v případě, kdy bylo určitému subjektu svěřeno poskytování veřejné služby podle bodu 120 odstavce 6 výše, je *nezbytné*, aby stát svěřil takovému subjektu „výjimečné pravomoci“, se budu zabývat níže v rámci své odpovědi na třetí předběžnou otázku.

Ke třetí otázce

122. Předmětem třetí otázky předkládajícího soudu je, zda je určitý subjekt (jako je společnost MIBI) odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku již tehdy, když na něj členský stát přenesl velký díl odpovědnosti s deklarovaným cílem zajistit splnění povinností stanovených unijním právem. Podpůrně se táže, zda se jednotlivec může dovolávat přímo účinného ustanovení směrnice vůči takovému subjektu jen tehdy, a) má-li daný subjekt výjimečné pravomoci nebo b) provádí-li činnost pod přímou kontrolou nebo dohledem členského státu?

123. Úvodem uvádím, že směrnice mohou mít řadu různých podob. Některé – jako například různé směrnice o zaměstnávání – stanoví práva a povinnosti plošně pro všechny zaměstnance a všechny zaměstnavatele, s výhradou pouze některých omezených výjimek [146]. Jiné směrnice naproti tomu stanoví parametry, v rámci kterých lze vykonávat určitá práva odvozená z unijního práva [147], nebo jakým způsobem mají být regulována určitá odvětví hospodářství [148]. Další zase vyžadují, aby členské státy uložily zvláštnímu subjektu určité úkoly, které mají být plněny v důsledku povinností a práv stanovených směrnicí.

124. Tak je tomu i v projednávané věci. Je zjevné, že povinnost zajistit, aby řidiči byli pojištěni pro případ rizika, jaké vedlo k úrazu E. Farrell, lze dovodit přímo z unijního práva, a to konkrétně z článku 1 třetí směrnice o pojištění motorových vozidel. Článek 1 odst. 4 první pododstavec druhé směrnice o pojištění motorových vozidel původně ukládal členským státům zřídit nějaký mechanismus pro situace, kdy řidič, který není pojištěn pro případ nebezpečí, proti němuž byl povinen se pojistit, způsobí dopravní nehodu. Na základě obou povinností společně mělo Irsko zajistit, aby odpovědnost řidiče vůči přepravované osobě, jako je E. Farrell, byla splněna buď vlastním pojistitelem daného řidiče (nebo je-li řidič nezjištěn nebo nepojištěn) subjektem pověřeným Irskem splněním takových nároků.

125. Irsko jako členský stát mohlo zvolit různé způsoby provedení uvedené povinnosti. Mohlo tak určit orgán v rámci samotné vlády (například ministerstvo dopravy), který bude odpovědný za splnění nároků osob poškozených nepojištěnými řidiči. Mohlo zřídit nový, samostatný veřejnoprávní subjekt a uvedenou odpovědnost svěřit jemu. Nebo mohlo učinit to, co ve skutečnosti nakonec učinilo: určit stávající soukromoprávní subjekt s obdobnými povinnostmi a svěřit mu další nové povinnosti vyplývající z článku 1 třetí směrnice o pojištění motorových vozidel.

126. Zadruhé projednávaná věc je – jak správně podotýká Komise – neobvyklá v tom směru, že účelem společnosti MIBI je mimo jiné právě řešení nároků uplatněných osobami poškozenými nepojištěnými řidiči. Právě v *tomto zvláštním kontextu* vyvstává otázka, zda je *také* povinna splnit tento konkrétní nárok, nehledě na to, že Irsko neprovedlo v rozhodné době své závazky vyplývající z unijního práva řádně do vnitrostátního práva a (dosud) nepřeneslo na společnost MIBI odpovědnost za splnění daného konkrétního závazku. V tomto ohledu se projednávaná věc liší od takových situací, jako je ta,

146 – Například viz směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES ze dne 23. září 2002, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky (Úř. věst. 2002, L 269, s. 15; Zvl. vyd. 05/04, s. 255).

147 – Například viz směrnici o uznávání odborných kvalifikací [Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. 2005, L 255, s. 22)], ve znění nedávno pozměněném směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013, kterou se mění směrnice 2005/36 a nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“) (Úř. věst. 2013, L 354, s. 13). Obecné informace o fungování uvedeného systému vzájemného uznávání lze nalézt na adrese http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals_en.

148 – Například viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), ve znění nařízení (ES) č. 544/2009 a směrnice 2009/140/ES.

jež vedla k vydání rozsudku Marshall [149], kde žalovaný orgán byl z *jiných důvodů a ve zcela odlišném kontextu* považován za odnož státu a tedy za subjekt povinný zajistit splnění přímo účinných pracovněprávních práv, jež mohla M. Marshall dovozovat z čl. 5 odst. 1 směrnice 76/207. V projednávané věci je přímo účinné právo, jehož se E. Farrell dovolává (odškodnění za újmu způsobenou osobě přepravované v motorovém vozidle) podle článku 1 třetí směrnice o pojištění motorových vozidel, přesně tím *druhem* práva, pro něž Irsko již pověřilo společnost MIBI řešením „zbytkových" případů, kdy je řidič nezjištěn či nepojištěn.

127. Třetí otázka je však otázkou obecného významu pro použití unijního práva v celé Evropské unii. Mám tedy za to, že by velký senát neměl na tuto otázku odpovědět úzce (například s poukazem na to, že všichni pojistitelé motorových vozidel v Irsku musí být členy MIBI, což by mohlo být považováno za určitý druh výjimečných pravomocí [150]), ale aby se namísto toho zabýval zásadní (a důležitou) otázkou vznesenou předkládajícím soudem.

128. Jak jsem uvedla ve své odpovědi na druhou otázku, poskytnutí výjimečných pravomocí nebo existence přímé kontroly či dohledu ze strany členského státu postačují k tomu, aby byl dotčený subjekt považován za odnož státu. Předmětem třetí otázky předkládajícího soudu je, zda je kterákoli z uvedených složek nutnou podmínkou v tomto směru. Postačí případně, že byla dotčenému subjektu uložena povinnost plnit úkoly, jež by jinak plnil sám stát?

129. V tomto ohledu nabývá zvláštního významu pojem „výjimečné pravomoci". K porozumění funkce, kterou daný pojem plní, je třeba se vrátit k rozsudku Foster.

130. Jak jsem uvedla v bodě 52 svého stanoviska, Soudní dvůr neměl v úmyslu stanovit taxativně vymezené a trvale platné kritérium. Jednalo se spíše o formulaci vycházející ze stávající judikatury.

131. Soudní dvůr tak v bodě 18 rozsudku Foster podotkl, že v řadě dřívějších věcí rozhodl, že vertikální přímý účinek může vzniknout tehdy, pokud organizace či orgány „podléhají autoritě *nebo* kontrole státu *nebo* mají výjimečné pravomoci" [151]. V bodě 19 pak uvedl čtyři různé věci. Tři z nich se týkaly subjektů (daňových orgánů, místních či regionálních orgánů a veřejné nemocnice), jež podléhaly autoritě nebo kontrole státu a splňovaly tedy předmětné kritérium z tohoto důvodu. Zatímco první dva mohly rovněž dané kritérium splňovat s ohledem na pravomoci, jež jim zjevně příslušely, totéž nelze říci o veřejné nemocnici. Čtvrtá věc (Johnston) se týkala ústavně nezávislého subjektu odpovědného za udržování veřejného pořádku a bezpečnosti. Tomuto subjektu byly ve skutečnosti za tímto účelem svěřeny výjimečné pravomoci.

132. Mám za to, že Soudní dvůr použil věc Johnston jako příklad, kdy bylo kritérium, jež Soudní dvůr právě vymezil, splněno nikoli (jako v ostatních třech příkladech) z důvodu, že dotčený subjekt „podléhá autoritě či kontrole státu", ale z důvodu, že mu příslušejí „výjimečné pravomoci". Soudní dvůr přitom zdůraznil, že se jedná o podstatnou náležitost v dané konkrétní věci.

133. V tomto ohledu stojí za zmínku, že Soudní dvůr v rozsudku Johnston nepoužil ve skutečnosti výraz „výjimečné pravomoci". Namísto toho v něm hovořil o „orgánu veřejné moci, který byl státem pověřen udržováním veřejného pořádku a bezpečnosti" [152]. Doplnil pak, že takový subjekt „nesmí mít prospěch z toho, že stát, jehož je odnoží, nedodržuje právo [Evropské unie]".

149 – Rozsudek ze dne 26. února 1986 (152/84, EU:C:1986:84).

150 – V tomto případě má společnost MIBI rovněž (relativně neobvyklé) oprávnění vyjednávat s poškozenými osobami a vést soudní řízení i *tehdy, pokud* neexistuje žádná konkrétní smlouva či příkaz v tomto smyslu. Je třeba podotknout, že jelikož jsou všichni pojistitelé motorových vozidel povinni být členy MIBI, platí v dané oblasti rovné podmínky z hlediska hospodářské soutěže a zároveň nebude společnost MIBI dlouhodobě nikdy postrádat prostředky ke splnění dalších, původně nepředpokládaných nároků. Postačí, pokud jednoduše upraví výši příspěvků hrazených povinně jejími členy a ti obdobně upraví výši pojistného v rámci jednotlivých pojistných smluv pro účely financování svého příspěvku společnosti MIBI.

151 – Rozsudek ze dne 12. července 1990 (C-188/89, EU:C:1990:313) (kurziva provedena autorkou stanoviska).

152 – Rozsudek ze dne 15. května 1986 (222/84, EU:C:1986:206, bod 56).

134. Na tomto místě je třeba uvést několik dalších poznámek.

135. Zaprvé v rozsudku Foster (ani v pozdější judikatuře) není vymezeno, co se ve skutečnosti rozumí pojmem „výjimečné pravomoci“. Je nám pouze sdělováno, že takové pravomoci „jdou nad rámec těch, jež vyplývají z běžných pravidel použitelných na vztahy mezi jednotlivci“. Jelikož kritérium stanovené v rozsudku Foster je třeba uplatňovat jednotně v celé Evropské unii, daný pojem – má-li být součástí předmětného kritéria – musí mít v unijním právu autonomní význam. Přesto ani po uplynutí 20 let od uvedeného rozsudku nemá dosud pojem převzatý z jednoho vnitrostátního právního systému [153] autonomní význam v unijním právu.

136. Zadruhé z mé analýzy judikatury následující po vydání rozsudku Foster [154] nevyplývá žádný konzistentní proces, jímž by bylo možné v konkrétním případě určit existenci výjimečných pravomocí a takové pravomoci vymezit. Veřejné úkoly plnily subjekty odpovědné za výstavbu silnic či dodávky energií [155], držitel výhradní koncese na poskytování telekomunikačních služeb pro veřejné potřeby [156], soukromá společnost provozující soustavu vnitrostátních dálnic [157], organizace sociální pomoci [158], veřejnoprávní nemocnice [159], regionální orgán činný v oblasti sociálního zabezpečení [160] i pošta jistého členského státu [161]. Z dostupných podkladů zaznamenaných v jednotlivých rozsudcích není jasné, zda měly uvedené subjekty také nutně výjimečné pravomoci. V rozsudku Portgás [162] Soudní dvůr výslovně uvedl, že okolnost, že dotčený subjekt získal na základě koncesní smlouvy zvláštní nebo výlučná práva, *neznamená*, že disponoval nutně výjimečnými pravomocemi, a uložil vnitrostátnímu soudu, aby se touto konkrétní otázkou dále zabýval [163].

137. Zatřetí, ačkoli k plnění veřejných úkolů mohou být v některých případech nutné určité další pravomoci, není zřejmé, že by tak tomu bylo vždy. Existence takových pravomocí je nejlépe patrná zřejmě v rámci SOHZ. Stát může v dnešní době udělit zvláštní či výlučná práva v mnoha odvětvích hospodářství (například telekomunikace, dodávky vody, plynu či elektřiny) [164].

138. Mám za to, že podmínka, podle níž by mohl být dotčený subjekt odnoží státu jen tehdy, má-li rovněž „výjimečné pravomoci“, není nutná, a je tedy neopodstatněná.

139. Je však důležité vyjasnit, že ne každá osoba či orgán vykonávající činnosti ve veřejném zájmu bude odnoží státu. V tomto ohledu bych chtěla uvést následující poznámky.

140. Zaprvé musí existovat „subjekt“, čímž míním právnickou osobu. Odnoží státu nemůže být fyzická osoba.

153 – Viz bod 54 tohoto stanoviska.

154 – Viz bod 58 a následující tohoto stanoviska.

155 – Viz rozsudek ze dne 4. prosince 1997, Kampelmann a další (spojené věci C-253/96 až C-258/96, EU:C:1997:585), a bod 58 tohoto stanoviska.

156 – Viz rozsudek ze dne 14. září 2000, Collino a Chiappero (C-343/98, EU:C:2000:441), a body 59 a 60 tohoto stanoviska.

157 – Viz rozsudek ze dne 5. února 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), a body 61 až 63 tohoto stanoviska. V bodě 12 rozsudku je uvedeno, že společnost Asfinag byla podle smlouvy, kterou uzavřela s rakouským státem (jež byla označována různě buď jako „licence“ nebo jako „smlouva“), oprávněna „vybírat svým jménem a na svůj vlastní účet mýtné a uživatelské poplatky za účelem krytí svých výdajů“. Soudní dvůr se ve své následné analýze zaměřil na státní kontrolu (bod 25) a na okolnost, že společnost Asfinag „není oprávněna sama stanovit výši vybíraného mýtného. Tato částka je stanovena zákonem.“ (bod 26). Soudní dvůr došel bezprostředně poté k závěru, že společnost Asfinag je odnoží státu, *aniž* by určil, jaké má výjimečné pravomoci (bod 27).

158 – Viz usnesení ze dne 26. května 2005 (Sozialhilfeverband Rohrbach, C-297/03, EU:C:2005:315), a bod 64 tohoto stanoviska.

159 – Viz rozsudek ze dne 7. září 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518), a bod 65 tohoto stanoviska.

160 – Viz rozsudek ze dne 24. ledna 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33), a bod 67 tohoto stanoviska.

161 – Viz rozsudek ze dne 12. prosince 2013 (Carratú, C-361/12, EU:C:2013:830), a bod 68 tohoto stanoviska.

162 – Rozsudek ze dne 12. prosince 2013, Portgás (C-425/12, EU:C:2013:829). Viz dále body 69 až 76 tohoto stanoviska.

163 – Rozsudek ze dne 12. prosince 2013, Portgás (C-425/12, EU:C:2013:829, body 30 a 31).

164 – Viz bod 112 tohoto stanoviska.

141. Zadruhé, pokud daný subjekt vykonává různé funkce, z nichž některé jsou úkoly, které mu byly svěřeny státem, a jiné nikoli, může být odnoží státu jen u první kategorie činností. Postup, který zde navrhuji, se proto liší od přístupu, který Soudní dvůr uplatňuje ve věcech týkajících se zadávání veřejných zakázek [165]. Zatímco subjekt, který je „veřejným zadavatelem“ pro účely pravidel zadávání veřejných zakázek, má tedy vždy povinnost sledovat a dodržovat tuto konkrétní oblast unijního práva [166], vůči subjektu, jenž je odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku směrnic, může jednotlivec uplatnit podstatně širší unijní úpravu, jež není tak jednoznačně vymezena. Není tedy patrně namístě použít zde přístup „jednou provždy“.

142. Zatřetí takto svěřený úkol musí představovat základní činnost dotčeného orgánu nebo případně jeho části.

143. Začtvrté dotčený orgán musí vykonávat činnost ve veřejném zájmu. Musí se jednat o úkol, který mu byl svěřen dotčeným členským státem a který by jinak byl plněn tímto státem samotným.

144. V tomto ohledu pojem „úkol“ zahrnuje činnosti, které jsou vykonávány za jiným než čistě obchodním účelem. Musí být, jinými slovy, přítomna nějaká složka veřejné služby. Do uvedené kategorie by tak spadalo poskytování vnitrostátních poštovních služeb s povinností doručit zásilku na jakoukoli vnitrostátní adresu. Naproti tomu místní zásilková služba poskytovaná čistě za účelem dosažení zisku by do dané kategorie nespadala.

145. Dodávám, že úkoly vykonávané ve veřejném zájmu se mohou v různých členských státech lišit [167]. Zatímco jeden členský stát může například mít za to, že má povinnost zajistit, aby všichni jeho občané byli napojeni na širokopásmovou optickou síť, jiný členský stát se může naopak rozhodnout, že ponechá tuto oblast zcela tržním silám. V prvně jmenovaném případě bude subjekt pověřený takovým úkolem odnoží státu. V posledně jmenovaném případě naproti tomu soukromý podnik poskytující stejnou službu odnoží státu nebude.

146. Mám za to, že v zájmu právní jistoty, jednak pro dotčený subjekt a jednak pro jednotlivce, kteří by jej chtěli případně žalovat, je nutné, aby takový veřejný úkol byl v tomto směru výslovně vymezen v relevantních právních či správních předpisech.

147. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr odpověděl na třetí otázku v tom smyslu, že kritéria uvedená v odpovědi na druhou otázku se použijí i tehdy, pokud členský stát přenesl na určitý subjekt velký díl odpovědnosti s deklarovaným cílem zajistit splnění povinností stanovených unijním právem. Není nutné, aby měl takový subjekt výjimečné pravomoci, které jdou nad rámec těch, jež vyplývají z běžných pravidel použitelných na vztahy mezi jednotlivci.

165 – Viz bod 112 tohoto stanoviska.

166 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 3. října 2000, University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529, bod 40).

167 – Viz bod 98 tohoto stanoviska.

Dovětek

148. Při přípravě tohoto stanoviska a návrhu odpovědí na tři předběžné otázky položené v projednávané věci jsem nevyhnutelně musela vycházet z (ošemetné) otázky, zda Soudní dvůr postupoval správně v rozsudku Faccini Dori[168], když nepřipustil horizontální přímý účinek[169] navzdory doporučení generálního advokáta Lenze v uvedené věci[170] a odůvodnění dalších dvou generálních advokátů v dřívějších věcech[171]. Vycházela jsem pracovně z toho, že Soudní dvůr nebude chtít v projednávané věci znovu otevřít uvedenou diskusi.

149. Musím však uvést, že do té míry, v jaké je *právní forma* žalovaného subjektu irelevantní – a to od již samotného rozsudku Foster – pro posouzení otázky, zda je žalovaný subjekt odnoží státu, Soudní dvůr již uznal, že subjekt, který se řídí soukromým právem, může být na základě žaloby podané jiným soukromoprávním subjektem povinen uspokojit přímo účinná práva stanovená směrnicí. Soudní dvůr přitom již ve skutečnosti připustil existenci omezené formy horizontálního přímého účinku.

150. K vyplnění mezery související s neexistencí obecného horizontálního přímého účinku mohou být (a jsou) – v zásadě – používány tři různé přístupy: i) široké pojetí pojmu „odnož státu“; ii) dovedení zásady konformního výkladu do krajnosti a iii) nouzové řešení spočívající v odpovědnosti státu za škody. Tato situace je z hlediska poskytnutí účinné ochrany právům jednotlivců neuspokojivá. Žalobcům komplikuje situaci a žalovaným nedává potřebnou jistotu. Dovoluji si proto připojit se k dřívějším generálním advokátům a vyzvat Soudní dvůr, aby se znovu kriticky zabýval důvody uvedenými v rozsudku Faccini Dori[172] pro odmítnutí horizontálního přímého účinku[173].

Závěry

151. Ve světle všech výše uvedených úvah mám za to, že by Soudní dvůr měl odpovědět na předběžné otázky Supreme Court of Ireland takto:

„1) Kritérium uvedené v rozsudku Foster a další[174] pro určení, co je odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku směrnic, je třeba hledat v bodě 18, a nikoli 20 daného rozsudku. Složky kritéria formulovaného v uvedeném rozsudku nelze vykládat kumulativně ani samostatně. Zmíněné kritérium totiž obsahuje demonstrativní výčet prvků, jež mohou být relevantní pro takové posouzení.

2) Vnitrostátní soud by při rozhodování, zda je určitý žalovaný subjekt odnoží státu pro účely vertikálního přímého účinku směrnic, měl zohlednit následující kritéria:

   i) právní forma dotčeného subjektu je bez významu;

168 – Rozsudek ze dne 14. července 1994 (C-91/92, EU:C:1994:292).

169 – K několika příkladům řady kritických studií této oblasti judikatury, Tridimas, T., „*Black, White and Shades of Grey: Horizontality Revisited*“ (2002) 21 Y. B. E. L., s. 327; Dashwood, A., „*From Van Duyn to Mangold via Marshall: reducing Direct Effect to Absurdity*“ (2006-7) 9 C. Y. E. L. S., s. 81; Dougan, M., „*When worlds collide*! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy“ (2007) 44 C. M. L.Rev., s. 931; Craig, P., „*The Legal Effects of Directives: Policy, Rules and Exceptions*“ (2009) 34 E. L.Rev, s. 349, a de Moi, M., „ *Dominguez: A Deafening Silence*“ (2012) 8 European Constitutional Law Review, s. 280.

170 – Stanovisko ze dne 9. února 1994 (C-91/92, EU:C:1994:45, bod 47).

171 – Viz stanovisko generálního advokáta Gervena ze dne 26. ledna 1993 ve věci Marshall II (C-271/91, EU:C:1993:30, bod 12), a stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 27. ledna 1994 ve věci Vaneetveld (C-316/93, EU:C:1994:32, body 15 a následující). Výchozími problémy se nedávno zabývala generální advokátka Trstenjak na několika místech svého stanoviska ze dne 8. září 2011 ve věci Dominguez (C-282/10, EU:C:2011:559).

172 – Rozsudek ze dne 14. července 1994 (C-91/92, EU:C:1994:292).

173 – V tomto ohledu plně odkazuji na postřehy generálního advokáta Jacobse v bodech 30 a 31 jeho stanoviska ve věci Vaneetveld (C-316/93, EU:C:1994:32), které jsou v plném rozsahu citovány v poznámce pod čarou 33 tohoto stanoviska.

174 – Rozsudek ze dne 12. července 1990 (C-188/89, EU:C:1990:313).

ii) není nutné, aby měl stát možnost vykonávat každodenní kontrolu nebo řízení provozu daného subjektu;

iii) pokud stát vlastní nebo kontroluje daný subjekt, je třeba tento subjekt považovat za odnož státu, aniž by bylo nutné se zabývat splněním jiných kritérií;

iv) jakékoli obecní, regionální či místní orgány či rovnocenné subjekty je třeba bez dalšího považovat za odnož státu;

v) dotčený subjekt nemusí být financován státem;

vi) pokud stát pověřil dotčený subjekt poskytováním veřejné služby, kterou by jinak mohl poskytovat daný stát přímo sám, a svěřil mu nějaké dodatečné pravomoci, které mu umožňují účinně plnit jeho úkoly, je třeba daný subjekt v každém případě považovat za odnož státu.

Při provádění uvedené analýzy by měl vnitrostátní soud zohlednit výchozí základní zásadu, že jednotlivec se může dovolávat přesných a bezpodmínečných ustanovení směrnice vůči státu bez ohledu na to, v jakém postavení stát jedná, protože je nutné zamezit tomu, aby stát mohl mít prospěch z toho, že nedodržuje právo Evropské unie.

3) Kritéria uvedená v odpovědi na druhou otázku se použijí i tehdy, pokud členský stát přenesl na určitý subjekt velký díl odpovědnosti s deklarovaným cílem zajistit splnění povinností stanovených unijním právem. Není nutné, aby měl takový subjekt výjimečné pravomoci, které jdou nad rámec těch, jež vyplývají z běžných pravidel použitelných na vztahy mezi jednotlivci.“