Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 22. júna 2017 [1]

Vec C-413/15

Elaine Farrell
proti
Alanovi Whittymu
The Minister for the Environment, Ireland and the Attorney General
Motor' Insurers Bureau of Ireland (MIBI)

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Supreme Court (Najvyšší súd, Írsko)]

„Definícia pojmu subjekt štátu na účely určenia zodpovednosti členského štátu za to, že smernica nebola riadne prebratá do vnútroštátneho práva – Podmienky, za ktorých možno súkromný subjekt považovať za subjekt štátu"

1. Od času, keď Súdny dvor vyvodil doktrínu priameho účinku smerníc a rozhodol o jej použiteľnosti vo „vertikálnych" sporoch medzi jednotlivcom a štátom, a zároveň odmietol jej „horizontálne" uplatnenie v sporoch medzi súkromnými subjektmi, je dôležité poznať na účely použitia tejto doktríny vertikálneho priameho účinku význam pojmu „štát". Práve táto otázka sa dostáva pod drobnohľad v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý v tejto veci predkladá Supreme Court (Najvyšší súd, Írsko). Je Motor Insurers' Bureau of Ireland (teda írsky subjekt, ktorý nesie výlučnú zodpovednosť za odškodnenie osôb poškodených pri dopravnej nehode v prípadoch, keď vodič, ktorý nehodu zavinil, nie je poistený alebo ho nie je možné identifikovať; ďalej len „MIBI") „subjektom štátu" v zmysle testu stanoveného v rozsudku Foster a i. (ďalej len „rozsudok Foster") [2]? V prípade kladnej odpovede na uvedenú otázku bude MIBI, a nie účastníci konania vo veci samej na strane štátu [konkrétne Minister for the Environment; (ďalej len „minister"), Írsko a Attorney General], tým, kto ponesie zodpovednosť za vyplatenie náhrady škody poškodenému pri dopravnej nehode, ktorej účastníkom bol vodič, ktorý nemal uzavreté zákonné poistenie podľa vnútroštátneho práva z dôvodu, že Írsko neprebralo riadne a včas do vnútroštátneho práva ustanovenia práva Únie, podľa ktorých majú byť všetci cestujúci v motorových vozidlách krytí poistením vodiča tohto vozidla.

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Rozsudok z 12. júla 1990 (C-188/89, EU:C:1990:313).

Právny rámec

Právo Únie

2. Počnúc rokom 1972 prijala Rada viaceré smernice upravujúce povinnosť uzavrieť poistenie pre prípad zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorových vozidiel, ktorých cieľom bolo zabezpečiť, aby bolo súbežne s uvoľnením pravidiel pohybu cestujúcich zaručené odškodnenie poškodeným pri dopravných nehodách. V tomto zmysle bol skorší (dosť zložitý) systém „zelených kariet“ postupne nahradený novým, osobitným systémom Európskej únie. V jednotlivých smerniciach sa tak postupne rozširovala povaha a tiež dosah povinného poistenia.[3]

3. Zatiaľ čo článok 2 smernice Rady 72/166/EHS (ďalej len „prvá smernica o poistení motorových vozidiel“)[4] vyžadoval od členských štátov, aby upustili od vykonávania systematickej kontroly poistenia zodpovednosti za škodu, pokiaľ ide o vozidlá obvykle sa nachádzajúce na území iného členského štátu, článok 3 ods. 1 členskému štátu ukladal, aby „prijal… všetky primerané opatrenia, aby zabezpečil, že zodpovednosť za škodu spôsobenú prevádzkou vozidiel obvykle sa nachádzajúcich na jeho území je pokrytá poistením“. Článok 3 ods. 1 tiež stanovoval, že „rozsah krytia zodpovednosti a podmienky tohto krytia sa určia na základe týchto opatrení“.

4. Smernica Rady 84/5/EHS (ďalej len „druhá smernica o poistení motorových vozidiel“)[5] uznávala, že stále existujú veľké rozdiely medzi zákonmi členských štátov týkajúce sa rozsahu tejto povinnosti poistného krytia[6] a najmä identifikovala, že „je potrebné učiniť opatrenia, aby orgán zaručil, že poškodený neostane bez náhrady škody v prípade, ak vozidlo, ktoré spôsobilo nehodu nie je poistené alebo identifikované“.[7]

5. Článok 1 ods. 1 stanovoval, že „poistenie uvedené v článku 3 ods. 1 [prvej smernice o poistení motorových vozidiel] povinne pokrýva škodu na majetku, ako aj ujmy na zdraví“.

6. Prvé dva pododseky článku 1 ods. 4 zneli takto:

„Každý členský štát zriadi alebo poverí orgán, ktorého úlohou bude zabezpečiť náhradu škody najmenej do výšky povinného poistenia za škodu na majetku alebo ujmy na zdraví spôsobené neidentifikovaným vozidlom alebo vozidlom, ktoré nemalo splnené povinné poistenie stanovené v odseku 1. Týmto ustanovením nie je dotknuté právo členských štátov považovať náhradu škody týmto orgánom ako doplnkovú alebo nie doplnkovú a právo regresu tohto orgánu voči osobe alebo osobám zodpovedným za nehodu a ostatným poisťovateľom alebo orgánom sociálneho zabezpečenia, ktorí sú povinní nahradiť škodu poškodenému, pokiaľ ide o tú istú poistnú udalosť. Členské štáty však nesmú dovoliť, aby tento orgán podmienil výplatu náhrady škody dokazovaním zo strany poškodeného, že zodpovedná osoba nie je schopná alebo odmieta zaplatiť.

3 Pokiaľ ide o vývoj poistenia zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorových vozidiel v Únii, pozri rozsudok z 11. júla 2013, Csonka a i. (C-409/11, EU:C:2013:512, body 26 až 38 a citovaná judikatúra).

4 Smernica Rady z 24. apríla 1972 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa poistenia zodpovednosti za škodu spôsobenú motorovými vozidlami a kontroly plnenia povinnosti poistenia tejto zodpovednosti (Ú. v. ES L 103, 1972, s. 360; Mim. vyd. 06/001, s. 10), zmenená treťou smernicou Rady zo 14. mája 1990 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa poistenia zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorových vozidiel (ďalej len „tretia smernica o poistení motorových vozidiel“) (Ú. v. ES L 129, 1990, s. 33; Mim. vyd. 06/001, s. 249).

5 Druhá smernica Rady z 30. decembra 1983 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa poistenia zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorových vozidiel (Ú. v. ES L 8, 1984, s. 17; Mim. vyd. 06/007, s. 3), neskôr zmenená treťou smernicou o poistení motorových vozidiel.

6 Pozri tretie odôvodnenie.

7 Pozri šieste odôvodnenie.

Poškodený sa môže v každom prípade obrátiť priamo na orgán, ktorý bude na základe informácií poskytnutých na jeho žiadosť poškodeným povinný podať mu odôvodnenú odpoveď ohľadom vyplatenia náhrady škody.

…“

7. Tretia smernica uvádzala, že stále existujú významné rozdiely v poistnom krytí [8] a že obete nehôd motorových vozidiel majú mať zaručenú porovnateľnú starostlivosť, bez ohľadu na to, kde (v Únii) sa nehoda stala. [9] Poznamenala, že „v niektorých členských štátoch existujú predovšetkým medzery v oblasti povinného poistného krytia cestujúcich motorových vozidiel“ a že „je potrebné tieto medzery vyplniť, aby sa chránila táto zvlášť zraniteľná kategória potenciálnych obetí“ [10]; boli tu tiež určené rôzne možnosti zlepšenia spôsobu fungovania subjektu zriadeného na účely odškodnenia poškodených z nehôd spôsobených nepoisteným alebo neidentifikovaným vozidlom. [11]

8. Článok 1 stanovuje:

„Bez toho, aby bol dotknutý druhý pododsek článku 2 ods. 1 [druhej smernice o poistení motorových vozidiel][[12]], poistenie uvedené v článku 3 ods. 1 [prvej smernice o poistení motorových vozidiel] bude pokrývať zodpovednosť za ujmu na zdraví spôsobenú všetkým cestujúcim okrem vodiča vyplývajúce z prevádzky vozidla.

…“

9. Podľa článku 6 ods. 2 tretej smernice o poistení motorových vozidiel lehota pre Írsko na prebratie článku 1 tejto smernice do vnútroštátneho práva uplynula 31. decembra 1998, pokiaľ ide o cestujúcich v postranných vozíkoch motocyklov, a 31. decembra 1995, pokiaľ ide o ostatné vozidlá.

Írske právo

10. § 56 Road Traffic Act 1961 (zákon o cestnej premávke z roku 1961, ďalej len „zákon z roku 1961“), v znení účinnom v čase skutkových okolností vo veci samej, vyžadoval, aby bol každý užívateľ motorového vozidla krytý poistením pre prípad ujmy na zdraví alebo škody spôsobenej tretím osobám na verejnom mieste. Podľa § 65 ods. 1 sa však poistné krytie nevyžadovalo pre „vylúčené osoby“. Napríklad vodiči úžitkových vozidiel, ktoré neboli vybavené zadnými sedadlami, tak nemuseli byť poistení proti svojmu vlastnému nedbanlivostnému vedeniu vozidla. [13]

11. Podľa § 78 musia byť poisťovne, ktoré poskytujú poistenie vozidiel v Írsku, členmi MIBI. V tomto postavení sú v praxi taktiež viazané dohodami uzatvorenými medzi MIBI a Írskom. [14]

8 Tretie odôvodnenie.

9 Štvrté odôvodnenie.

10 Piate odôvodnenie.

11 Pozri najmä ôsme, deviate, desiate a dvanáste odôvodnenie.

12 Prvý pododsek článku 2 ods. 1 stanovuje, že všetky právne predpisy alebo zmluvné ustanovenia, ktoré vylučujú z poistenia používanie alebo riadenie vozidla sa považujú na účely článku 3 ods. 1 prvej smernice o poistení motorových vozidiel za neplatné, pokiaľ ide o nároky tretích osôb poškodených nehodou. Druhý pododsek však uvádza, že „právne predpisy alebo ustanovenia uvedené v [prvom pododseku] sa môžu uplatniť voči osobám, ktoré dobrovoľne vstúpili do vozidla, ktoré spôsobilo škodu alebo ujmu, v prípade keď poisťovateľ môže preukázať, že vedeli, že vozidlo bolo odcudzené“. Pokiaľ je mi známe, nič nenasvedčuje tomu, že by uvedené ustanovenie bolo relevantné z hľadiska skutkových okolností tejto veci.

13 Povinné krytie zodpovednosti sa nevzťahovalo na časti vozidla, ktoré neboli prispôsobené cestujúcim.

14 Pozri bod 19 vyššie.

MIBI [15]

12. Úlohou MIBI je najmä riešiť nároky na náhradu škody v prípadoch, keď vodič vozidla zodpovedný za ujmu spôsobenú pri dopravnej nehode nie je poistený a nie je sám schopný nahradiť poškodenej osobe vzniknutú škodu. MIBI bola založená v novembri 1954 [16] na základe dohody medzi ministerstvom miestnej samosprávy a poisťovňami motorových vozidiel pôsobiacich v Írsku. MIBI je založená podľa írskeho práva: ide o spoločnosť s ručením obmedzeným, ale bez základného imania.

13. Dohoda medzi Írskom a poisťovňami zaznamenala množstvo zmien, ktoré sa týkali rozsahu povinností a právomocí MIBI. Relevantnou pre túto vec je dohoda uzatvorená medzi MIBI a Minister for the Environment v roku 1988. [17] Podľa ustanovenia 2 dohody môže MIBI žalovať osoba žiadajúca náhradu škody od nepoisteného alebo nezisteného vodiča. MIBI tak môže žalovať poškodený s cieľom uplatniť dohodu medzi Írskom a poisťovňami napriek tomu, že nie je stranou tejto dohody. Ustanovenie 4 zakotvuje súhlas MIBI zaplatiť obetiam nepoistených alebo nezistených vodičov. Navyše, ak povinnosť uložená rozsudkom nie je riadne splnená do 28 dní, MIBI vzniká povinnosť zaplatiť v prípade, že sa rozsudok týka „akejkoľvek zodpovednosti za ujmu na zdraví alebo škodu na majetku, na ktoré sa musí vzťahovať poistenie schválené v zmysle § 56 [zákona z roku 1961]“. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania neexistuje žiadna právna úprava ani iná forma verejnoprávnej úpravy, na základe ktorej by MIBI konala v mene nepoisteného alebo nezisteného vodiča. Akékoľvek právo či povinnosť MIBI tak urobiť vychádza z dohody medzi MIBI a ministrom.

14. Ak dôjde k dopravnej nehode s účasťou nepoisteného vodiča, pokúsi sa MIBI uzavrieť s daným vodičom zmluvu, ktorou by jej vodič udelil rovnaké oprávnenie konať, aké by mala jeho poisťovňa, keby bol poistený. V takom prípade MIBI následne postupuje obdobne ako bežná poisťovňa pri likvidácii poistnej udalosti v mene poisteného vodiča: buď dotknutý nárok uspokojí, alebo sa bude v rámci subrogácie obhajovať v súdnom konaní. V prípade, že nepoistený vodič odmietne zmluvu uzavrieť, koná MIBI zrejme v jeho mene, pričom oprávnenie a povinnosť tak robiť odvodzuje zo svojej súkromnoprávnej dohody s ministrom. V prípade neexistencie zmluvy s nepoisteným vodičom môže MIBI vymáhať akúkoľvek časť náhrady škody, ktorú vyplatí, alebo nákladov, ktoré jej vzniknú, len žalobou na vydanie bezdôvodného obohatenia podanou proti tomuto vodičovi. Ak sa nezistí totožnosť vodiča, koná MIBI na základe svojich záväzkov prijatých v rámci dohody s ministrom, nemá však proti komu uplatňovať akúkoľvek časť náhrady škody, ktorú vyplatila, alebo nákladov, ktoré jej vznikli.

15. Okrem dohody z roku 1988 podpísal minister (konajúci v mene Írska) a poisťovne dve ďalšie dohody z 31. marca 2004 a 29. januára 2009. Uvedenými dvoma dohodami sa mierne pozmenila dohoda z roku 1988. Podľa vnútroštátneho súdu sa týmito dohodami írske právo zosúladilo s treťou smernicou o poistení motorových vozidiel. Vyplnila sa nimi najmä medzera vo vnútroštátnom práve, pokiaľ ide o povinnosť uzavrieť poistenie v prospech osôb prepravovaných v zadnej časti úžitkových vozidiel, ktoré nie sú vybavené zadnými sedadlami [a zodpovednosť vo vzťahu k cestujúcim, ktoré mali odôvodnene vedieť (oproti tým, ktorí skutočne vedeli), že ide o odcudzené vozidlo]. [18]

15 Nižšie uvedený opis skutkových okolností je odvodený čiastočne z návrhu na začatie prejudiciálneho konania a písomných vyjadrení účastníkov konania a čiastočne z odpovedí na otázky položené Súdnym dvorom na pojednávaní.

16 Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania pochádzajú zakladacia listina a stanovy spoločnosti z júna 1946. Čo sa udialo v čase od uvedeného dátumu do „založenia“ predmetného subjektu v novembri 1954, je síce nejasné, ale nemá to zrejme žiadny vplyv na toto konanie. Poznamenávam tiež, že MIBI zrejme právne vznikla 26. októbra 1955.

17 Minister dopravy v nej nahradil ministra miestnej samosprávy v rámci postavenia zmluvnej strany dohody zastupujúcej štát. Dohoda z roku 1988 sa uplatňovala v čase, keď pani Farrelová utrpela nehodu.

18 Pokiaľ je mi známe, zo skutkových okolností nevyplýva, že by bolo uvedené ustanovenie akokoľvek relevantné z hľadiska veci samej.

16. MIBI nedostáva od írskeho štátu žiadnu finančnú podporu. Je financovaná výlučne svojimi členmi – teda poisťovňami, ktoré poskytujú poistenie zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorových vozidiel. Tieto poisťovne prispievajú do všeobecného fondu vo výške stanovenej tak, aby bola MIBI schopná plniť záväzky, ktoré jej v rámci daného systému vzniknú.[19] V každom jednotlivom prípade (najmä vtedy, ak bol nepoistený vodič pôvodne poistený v zistiteľnej poisťovni, avšak dopustil, aby jeho poistenie zaniklo) sa môže určitá poisťovňa stať „zapojenou poisťovňou“. V takom prípade prevezme spomínaná poisťovňa záväzky MIBI a prípadne vyplatí náhradu škody a nákladov. Podľa vnútroštátneho súdu slúžia ako podklad na stanovenie sadzieb poistenia motorových vozidiel, ktoré poisťovne od verejnosti vyberajú, ponuky poistenia pre jednotlivých vodičov a odhady nákladov ich predpokladanej príspevkovej povinnosti vo vzťahu k MIBI. Členovia MIBI (teda poisťovne) tak spoločne financujú náhrady vyplácané poškodeným a trovy právneho zastúpenia, ktoré MIBI vzniknú alebo ktoré bude povinná nahradiť, spoločne s administratívnymi nákladmi MIBI. Vlastné financovanie sa zabezpečuje prostredníctvom mechanizmu členských poplatkov, ktoré hradia poisťovne v pomere k svojim hrubým príjmom z poistného v rámci poistenia motorových vozidiel v Írsku (teda hodnoty ich podielu na trhu).[20]

17. Zmeny v spoločenskej zmluve a vo svojich stanovách môže MIBI vykonať len so súhlasom príslušného ministra. Podľa vnútroštátneho súdu však nejde o osobitnú požiadavku vyplývajúcu z funkcií MIBI, keďže dané ustanovenie sa uplatňuje na všetky spoločnosti s ručením obmedzeným podľa § 28 zákona o spoločnostiach z roku 1963.

18. Podľa § 3 v spojení s § 8 a § 9 zákona o poistení z roku 1963 musia mať poisťovne povolenie, aby mohli poskytovať poistenie vozidiel v Írsku.[21] Podľa § 78 zákona z roku 1961 predstavuje členstvo v MIBI jednu z podmienok na vydanie povolenia.

19. Dohodu medzi MIBI a ministrom treba priebežne upravovať (napríklad, pokiaľ ide o rozšírenie kategórií poistení motorových vozidiel, vo vzťahu ku ktorým musí MIBI prevziať zodpovednosť v prípade, že vodiča nemožno identifikovať alebo je nepoistený). Vnútroštátny súd uvádza, že ak je poisťovňa členom MIBI, no nesúhlasí so zmenou podmienok dohody medzi ňou a ministrom, má právo zrušiť svoje členstvo. V takom prípade však už prestane spĺňať podmienky na vydanie povolenia, a teda nebude naďalej oprávnená poskytovať poistenie vozidiel v Írsku.

Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

20. Dňa 26. januára 1996 cestovala pani Elaine Farrellová v úžitkovom vozidle, ktoré vlastnil a riadil pán Alan Whitty. Úžitkové vozidlo nebolo projektované, ani konštruované na prepravu cestujúcich v zadnej časti vozidla. V okamihu, keď pán Whitty stratil nad vozidlom kontrolu, sedela pani Farrellová na podlahe úžitkového vozidla. Pri nehode bola zranená. Pán Whitty nebol poistený. Podľa írskeho práva v znení účinnom v danom čase nebol pán Whitty povinný mať poistenie pre prípad spôsobenia ujmy z nedbanlivosti. Pani Farrellová síce patrila do okruhu osôb, na ktoré sa

19 Podľa ustanovenia 1 prvej dohody medzi ministerstvom pre miestnu správu a poisťovňami poskytujúcimi v Írsku povinné poistenie vozidiel z 10. marca 1955 sa spomenuté poisťovne zaviazali zriadiť subjekt pod názvom Motor Insurers' Bureau of Ireland, stať sa členmi uvedeného subjektu a poskytovať mu všetky prostriedky potrebné na to, aby mohol plniť svoje povinnosti.

20 Podľa článku 16A ods. 2 nariadenia o pravidlách Európskeho spoločenstva (neživotné poistenie) (zmena) z roku 1991, ktorý bol do vyššie uvedeného nariadenia vložený článkom 10 nariadenia o pravidlách Európskeho spoločenstva (neživotné poistenie) (zmena) z roku 1992, sú členovia MIBI povinní financovať tento subjekt a záručný fond zriadený podľa článku 1 ods. 4 druhej smernice o poistení motorových vozidiel pomerne podľa svojho hrubého príjmu z poistného. Uvedené ustanovenia sú v zásade prebraté do terajšieho článku 34 ods. 2 a 3 rámcového nariadenia o pravidlách Európskeho spoločenstva (neživotné poistenie) z roku 1994.

21 Článok 78 bol do zákona z roku 1961 vložený s účinnosťou od 20. novembra 1992 článkom 9 nariadenia o pravidlách Európskeho spoločenstva (cestná premávka) (povinné poistenie) z roku 1992. Niektoré „vyňaté osoby“ (v zásade štátne orgány) sa musia zaviazať na riešenie nárokov tretích osôb za podmienok podobných podmienkam dohodnutým medzi MIBI a ministrom.

vzťahovala tretia smernica o poistení motorových vozidiel a ktoré teda požívali práva na ochranu podľa uvedenej smernice, podľa írskeho práva však takéto práva nepožívali. Podľa tretej smernice o poistení motorových vozidiel bolo takéto poistenie síce povinné, v rozhodujúcom čase však táto časť smernice nebola ešte prebratá do írskeho práva.

21. Pani Farrellová požadovala náhradu od MIBI.

22. MIBI jej požiadavku odmietla s tým, že zodpovednosť za ujmu na zdraví, ktorá jej vznikla, nepatrí medzi druhy zodpovednosti, pre ktoré vnútroštátne právo vyžaduje existenciu poistenia.

23. Pani Farrellová potom uplatnila svoj nárok na írskych súdoch a High Court (Vrchný súd, Írsko) v následnom konaní správne predložil Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorým požadoval usmernenie, čo sa týka výkladu tretej smernice o poistení motorových vozidiel.

24. V rozsudku Farrel[22] Súdny dvor rozhodol, že článok 1 tretej smernice o poistení motorových vozidiel bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej povinné poistenie zodpovednosti za škodu spôsobenú automobilom nekryje zodpovednosť za ujmu na zdraví spôsobenú osobám cestujúcim v časti motorového vozidla, ktorá nebola projektovaná, ani konštruovaná so sedadlami pre cestujúcich. Súdny dvor ďalej rozhodol, že toto ustanovenie má priamy účinok. Ponechal však na rozhodnutie vnútroštátneho súdu, či sa môže jednotlivec dovolávať článku 1 tretej smernice o poistení motorových vozidiel voči subjektu, akým je MIBI.[23]

25. Vnútroštátny súd uviedol, že pani Farrellovej sa už vyplatilo primerané odškodnenie.[24] Zostáva však naďalej sporné, kto nesie zodpovednosť za úhradu vyplateného odškodnenia: či je to MIBI, alebo minister, Írsko a írsky Attorney General (teda spoločne členský štát). Vnútroštátny súd sa domnieva, že to závisí od toho, či je MIBI subjektom štátu.

26. Za týchto okolností vnútroštátny súd položil Súdnemu dvoru nasledujúce otázky:

„1. Má sa test vo veci [Foster], ako je vyjadrený v bode 20, pokiaľ ide o otázku, čo sa považuje za subjekt štátu, vykladať v tom zmysle, že prvky tohto testu sa majú uplatniť

   a) kumulatívne, alebo

   b) alternatívne?

2. Pokiaľ sa môžu jednotlivé skutočnosti spomínané vo veci [Foster] prípadne považovať za hľadiská, ktoré by sa mali riadne vziať do úvahy pri vykonaní celkového posúdenia, existuje základná zásada, na ktorej sú založené jednotlivé hľadiská uvedené v tomto rozhodnutí, ktorú by súd mal použiť pri odôvodňovaní posúdenia, či je konkrétny subjekt subjektom štátu?

3. Je postačujúce, ak členský štát na určitý subjekt prenesie veľkú mieru zodpovednosti na deklarovaný účel spočívajúci v splnení záväzkov podľa európskeho práva, aby bol takýto subjekt subjektom štátu alebo je navyše nevyhnutné, aby tento subjekt mal dodatočne a) mimoriadne právomoci alebo b) fungoval pod priamou kontrolou alebo dohľadom členského štátu?“

27. MIBI, minister, Írsko a Attorney General, francúzska vláda a Európska komisia podali písomné pripomienky a predniesli ústne vyjadrenia na pojednávaní 5. júla 2016.

22 Rozsudok z 19. apríla 2007 (C-356/05, EU:C:2007:229; ďalej len „Farrell I“).

23 Rozsudok z 19. apríla 2007, Farrell I (C-356/05, EU:C:2007:229, bod 44).

24 Vnútroštátnemu súdu neboli oznámené podrobnosti o spomínanom odškodnení a tieto podrobnosti ani nie sú relevantné z hľadiska položených prejudiciálnych otázok.

Posúdenie

Úvodné pripomienky: okolnosti testu vo veci Foster

28. Úvaha, že právo Únie sa netýka len vzťahov medzi štátmi, ale priznáva tiež práva jednotlivcom, sa datuje do čias rozsudku van Gend en Loos [25]. Odôvodnenie vertikálneho priameho účinku smerníc vychádza z rovnakej logiky. Jasné, presné a bezpodmienečné ustanovenie smernice obsahuje právo, ktoré sa členské štáty pri vyhlásení smernice zaviazali preniesť na jednotlivca. „Voľba foriem a metód" sa síce ponecháva na členskom štáte preberajúcom smernicu do vnútroštátneho práva, smernica je však „záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená" (obe uvedené ustanovenia sa nachádzajú v článku 288 treťom odseku ZFEÚ). V zásade by mal členský štát samozrejme splniť svoje povinnosti a prebrať každú smernicu úplne a riadne do vnútroštátneho práva v lehote na to stanovenej. Takto prebratá smernica sa potom stáva v určitom zmysle neviditeľnou, keďže práva z nej vyplývajúce sú naďalej v plnom rozsahu stanovené vnútroštátnym právom.

29. To však niekedy nenastane a jednotlivci sa musia obrátiť na smernicu samotnú. Pri formulovaní zásady vertikálneho priameho účinku smernice Súdny dvor zdôraznil, že členskému štátu by sa nemalo umožniť, aby mal prospech z porušenia vlastnej povinnosti prebrať smernicu do vnútroštátneho práva, a že sa jednotlivec môže dovolávať jasného, presného a bezpodmienečného ustanovenia smernice priamo proti členskému štátu. [26]

30. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že nie je podstatné, v akom postavení presne členský štát koná. [27] Vertikálny priamy účinok nie je ani podmienený tým, že konkrétna súčasť „štátu", ktorá je v postavení žalovanej v danom konaní, nesie prípadnú skutočnú zodpovednosť za neprebratie dotknutej smernice členským štátom. [28]

31. Stanovisko je také, že keby členský štát správne prebral uvedenú smernicu, mali by všetci povinnosť rešpektovať práva, ktoré smernica priznáva jednotlivcom. Prinajmenšom by teda tieto práva mal rešpektovať akýkoľvek subjekt, ktorý je súčasť štátu.

32. Ak sa nemožno dovolávať priamo účinného práva stanoveného smernicou (pretože žalovaným nie je štát alebo subjekt štátu), možno všeobecný model opísať nasledujúcim spôsobom. Smernica stanovuje, často dosť abstraktne, práva, ktoré treba prebrať a vnútroštátnym právom uviesť do života. Keďže subjektívne práva vyplývajúce z práva Únie musia byť účinné, nemôže žiadne právo existovať bez zodpovedajúceho prostriedku nápravy (*ubi ius, ibi remedium*). Prvým krokom je teda nahliadnuť do vnútroštátneho práva a určiť, čo (ak vôbec niečo) možno považovať za (čiastočné) prebratie smernice [29], a zároveň zistiť, či smernica sama nešpecifikuje prostriedok nápravy, ktorý má byť

25 Rozsudok z 5. februára 1963 Van Gend en Loos (26/62, EU:C:1963:1): „...Spoločenstvo stanovuje nový právny poriadok medzinárodného práva, v prospech ktorého štáty obmedzili svoje zvrchované práva – hoci v rámci obmedzených oblastí – a ktorých subjektmi sú nielen členské štáty, ale rovnako aj ich štátni príslušníci. Právo Spoločenstva, nezávislé od právneho poriadku členských štátov, neukladá len povinnosti jednotlivcom, ale im tiež priznáva práva, ktoré sa stávajú súčasťou ich právneho dedičstva. Tieto práva vznikajú nielen vtedy, keď sú výslovne priznané Zmluvou, ale aj na základe povinností, ktoré Zmluva ukladá presne určeným spôsobom tak jednotlivcom, ako aj členským štátom a inštitúciám Spoločenstva" (s. 12). Samotná doktrína priameho účinku formulovaná Súdnym dvorom však nebola prijatá len so všeobecným nadšením. V známom ranom článku (The doctrine of ‚direct effect': an infant disease of Community law: znova uverejnenom v *European Law Review*, 2015, 40 (2), s. 135 – 153), sudca Pierre Pescatore argumentoval tým, že „právne normy sledujú zo svojej povahy praktický účel. Akákoľvek právna norma je koncipovaná tak, aby účinne fungovala (vo francúzštine používame v tomto zmysle pojem *effet utile*). Ak nie je funkčná, nejde o právnu normu. ... Praktické fungovanie pre všetky dotknuté osoby, čo nie je nič iné ako ‚priamy účinok', je nevyhnutné považovať za bežný stav akejkoľvek právnej normy. ...Inými slovami, ‚priamy účinok' treba predpokladať, nemusí byť *a priori* preukázaný" (pozri s. 135).

26 Pozri okrem iného rozsudok z 12. júla 1990, Foster (C-188/89, EU:C:1990:313, bod 16 a citovaná judikatúra).

27 Pozri okrem iného rozsudok z 12. júla 1990, Foster (C-188/89, EU:C:1990:313, bod 17 a citovaná judikatúra).

28 Vo veci Marshall (rozsudok z 26. februára 1986, 152/84, EU:C:1986:84) tak nič nenaznačuje, že by orgány nemocničnej starostlivosti znášali akúkoľvek zodpovednosť za neprebratie smernice, o ktorú v danej veci išlo.

29 V mnohých prípadoch budú existovať aspoň nejaké legislatívne úkony, ktoré viedli k čiastočnému či nedokonalému prebratiu. Aj keby to tak nebolo, môžu v oblasti upravenej smernicou existovať nejaké predchádzajúce právne predpisy, ktoré možno vykladať v zmysle požiadaviek smernice.

vnútroštátnym právom stanovený pre prípad porušenia daného práva. Ďalším krokom je preskúmať dostupné prostriedky nápravy podľa vnútroštátneho práva a použiť vhodné prostriedky, ktoré tu už existujú, pri súčasnom rešpektovaní autonómie vnútroštátneho procesného práva, na základe (teraz už klasických) zásad ekvivalencie a efektivity v rámci zastrešujúcej povinnosti vykladať vnútroštátnu právnu úpravu v súlade s právom Únie (konformný výklad).[30] Iba ak vyššie uvedený postup nevedie k účinnej ochrane práva zaručeného právom Únie, možno sa dovolávať doktríny zodpovednosti štátu. Zodpovednosť štátu za ujmu je teda nie prvoradou, ale naopak poslednou možnosťou nápravy v tomto zmysle.

33. Práve opísaný postup analýzy je často zložitý a náročný. „Konformný výklad" existujúcich vnútroštátnych predpisov nebude možný, ak by takýto výklad bol *contra legem*.[31] Na účely uplatnenia nároku na náhradu škody proti členskému štátu[32] musí žalobca buď rozšíriť svoju žalobu na štát ako ďalšieho žalovaného (a súčasne znášať náklady členského štátu, pokiaľ by v konaní uspel proti hlavnému žalovanému) alebo začať proti členskému štátu ďalšie konanie potom, čo neúspešne vymáhal náhradu škody voči hlavnému žalovanému. Ak pritom súdne konanie nevychádza z úplného neprebratia smernice, nie je náhrada škody zo strany štátu samozrejmosťou.[33]

30 Táto poznámka sa netýka slovenskej verzie týchto návrhov.

31 Pokiaľ ide o vyjadrenie zásady konformného výkladu, takmer z toho istého obdobia, v akom bol vydaný rozsudok Foster, pozri rozsudok z 13. novembra 1990, Marleasing/Comercial Internacional de Alimentación (C-106/89, EU:C:1990:395, body 8 až 14) [rozsudok Marleasing/Comercial Internacional de Alimentación ďalej vychádza z rozsudku z 10. apríla 1984, Von Colson a Kamann/Land Nordrhein-Westfalen (C-14/83, EU:C:1984:153, bod 26)]. Na starostlivú analýzu presného dosahu a obmedzenia tejto povinnosti pozri neskorší rozsudok z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i. (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, body 107 až 119). Súdny dvor v rozsudku Dominguez (rozsudok z 24. januára 2012 (C-282/10, EU:C:2012:33) uviedol bez akýkoľvek pochybností, že „povinnosť vnútroštátneho súdu odvolávať sa na obsah smernice pri výklade a uplatňovaní relevantných ustanovení vnútroštátneho práva je… obmedzená všeobecnými zásadami práva a nemôže slúžiť ako základ na výklad *contra legem* vnútroštátneho práva" (bod 25 a citovaná judikatúra).

32 Zásada takejto náhrady škody vychádza z rozsudku Francovich a Bonifaci/Taliansko (rozsudok z 19. novembra 1991, C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428). V uvedenej veci boli ustanovenia smernice 89/987/EHS bezpodmienečné a dostatočne presné, pokiaľ ide o obsah záruky za úhradu neuspokojených pohľadávok z miezd, ale nie pokiaľ ide o totožnosť osoby, ktorá má takúto záruku poskytnúť, a Súdny dvor sa preto zaoberal otázkou, či môže mať štát povinnosť náhrady škody. Rozhodol, že takáto povinnosť môže v zásade vzniknúť, a stanovil na jej vznik tri podmienky (v bodoch 39 až 41). Test uvedený v spomínanom rozsudku naznačuje, že pri splnení daných podmienok vzniká objektívna zodpovednosť. V rozsudku Brasserie du pêcheur a Factortame (rozsudok z 5. marca 1996 (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79) Súdny dvor objasnil, že ide síce o relevantný test v situácii, keď má členský štát povinnosť prijať v danej lehote všetky opatrenia na dosiahnutie výsledku požadovaného smernicou (bod 46), v situácii, keď má členský štát širokú voľnú úvahu, však daný test znie, či je „porušenie dostatočne závažné" (bod 51), teda „či príslušný členský štát … zjavne a závažným spôsobom prekročil hranice svojej voľnej úvahy" (bod 55).

33 Ako výstižne uviedol generálny advokát Jacobs v bodoch 30 a 31 svojich návrhov, ktoré predniesol vo veci Vaneetveld/Le Foyer (C-316/93, EU:C:1994:32):

> „30. Možnosť, aby sa jednotlivec na základe rozsudku Francovich a Bonifaci/Taliansko domáhal náhrady škody proti členskému štátu v prípade, keď smernica nebola správne prebratá, nie je podľa môjho názoru vhodnou náhradou za priame uplatnenie smernice. Žalobca by tak musel v mnohých prípadoch podávať dve rôzne žaloby, a to buď naraz, alebo postupne – jednu proti súkromnému žalovanému subjektu a druhú proti verejným orgánom, čo by len ťažko bolo zlučiteľné s požiadavkou na účinnú právnu ochranu.
>
> 31. Podľa môjho názoru nemožno namietať, že uložením povinnosti jednotlivcom bude dotknutá právna istota. Naproti tomu zrejme najvýznamnejším rysom existujúcej judikatúry v tomto ohľade je okolnosť, že viedla k vzniku neistoty. Vyústila predovšetkým do veľmi širokého výkladu pojmu členský štát v tom zmysle, že smernice možno uplatňovať aj proti obchodným podnikom, v ktorých má štát nejakú účasť alebo v ktorých vykonáva kontrolu, odhliadnuc od toho, že takéto podniky nenesú žiadnu zodpovednosť za nesplnenie povinností členským štátom, a odhliadnuc od toho, že môžu priamo konkurovať súkromným podnikom, voči ktorým dané smernice uplatňovať nemožno. A viedla tiež k vzniku značnej neistoty o dosahu vnútroštátnej právnej úpravy, a to vzhľadom na povinnosť uloženú vnútroštátnym súdom, aby doviedli do krajnosti význam ustanovení vnútroštátneho práva a zabezpečili tak účinnosť smerníc, ktoré neboli správne prebraté. Ak sa má navyše vnútroštátna úprava vykladať široko tak, aby bola zabezpečená účinnosť smernice, výsledkom môže byť aj vznik povinností na strane jednotlivcov, ktoré by nemali, keby smernica neexistovala. Smernice, ktoré neboli správne prebraté, už teda môžu viesť k vzniku povinností jednotlivcov. V tomto kontexte sa teda nedomnievam, že by bolo možné platne namietať, že uplatnenie smerníc priamo voči jednotlivcom by ohrozovalo právnu istotu. Naopak, ak by sa ustanovenia smernice za istých okolností považovali za priamo uplatniteľné voči jednotlivcom, mohlo by dôjsť k posilneniu právnej istoty a lepšej koherencii systému."

34. Ak však vnútroštátne právo neobsahuje *nič*, čo by bolo možné považovať za prebratie práva, ktoré malo byť priznané podľa smernice (ako je to v tejto veci), existujú len dve možnosti. Ak možno osobu, ktorá je zjavne v postavení žalovanej (v tomto prípade MIBI), správne charakterizovať ako „štát“ alebo „subjekt štátu“, môže sa žalobca priamo dovolávať svojich priamo účinných práv podľa smernice samotnej (vertikálny priamy účinok) a získať náhradu od danej žalovanej osoby. V opačnom prípade sa možno proti členskému štátu domáhať náhrady škody podľa zásady jasne stanovenej Súdnym dvorom vo veci Dillenkofer [34].

O prvej otázke

35. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa test vo veci Foster má vykonať kumulatívne alebo alternatívne. Je to správna otázka. Bod 18 v rozsudku Foster je formulovaný alternatívne: „…Súdny dvor dospel vo viacerých prípadoch k záveru, že je možné dovolávať sa bezpodmienečných a dostatočne presných ustanovení smernice vo vzťahu k organizáciám *alebo* subjektom, ktoré podliehajú vplyvu štátu *alebo* sú pod jeho kontrolou, *alebo* ktoré disponujú osobitnými právomocami presahujúcimi právomoci, ktoré vyplývajú z bežných pravidiel uplatniteľných vo vzťahoch medzi jednotlivcami“ [35]. Formulácia v bode 20 sa však zdá byť kumulatívna: „Z toho vyplýva že subjekt, ktorý bol bez ohľadu na svoju právnu formu v zmysle aktu štátu poverený plniť pod kontrolou štátu službu vo verejnom záujme *a* ktorý na tento účel disponuje osobitnými právomocami presahujúcimi právomoci, ktoré vyplývajú z bežných pravidiel uplatniteľných vo vzťahoch medzi jednotlivcami, patrí v každom prípade medzi subjekty, voči ktorým sa možno dovolávať ustanovení smernice, ktoré môžu mať priame účinky“ [36].

36. Prvá otázka logicky vychádza z predpokladu, že jednotlivé prvky vymedzené Súdnym dvorom v rozsudku Foster predstavujú taxatívny výpočet aspektov, ktoré treba vziať do úvahy pri zodpovedaní nasledujúce otázky: „je žalovaná subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku?“ Ak je test alternatívny, postačí v rámci skutkových okolností veci existencia A *alebo* B *alebo* C *alebo* D. Ak je kumulatívny, musia byť prítomné všetky prvky, teda A, B, C aj D. Nech je to akokoľvek, existencia (či neexistencia) ďalšej okolnosti (teda napríklad E alebo F) nie je relevantná. Inými slovami: premisa znie tak, že Súdny dvor v rozsudku Foster zamýšľal identifikovať – a skutočne identifikoval – všetky zložky, ktoré sú relevantné na posúdenie, či je určitá žalovaná osoba subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku.

37. Pri bližšej analýze odôvodnenia podaného Súdnym dvorom v rozsudku Foster je podľa mňa zrejmé, že sa Súdny dvor v uvedenej veci nepokúšal (čo by bolo navyše dosť riskantné) predvídať všetky možné budúce skutkové okolnosti, na základe ktorých by mohla vzniknúť táto otázka: „je žalovaná osoba subjektom štátu?“ Naopak, abstrahoval svoje závery z vecí, v ktorých už skôr rozhodol, a to v rozsahu, v ktorom bolo jeho úlohou poskytnúť vnútroštátnemu súdu odpoveď v danej konkrétnej veci. Ak je táto úvaha správna, potom logicky platí, že odpoveď na prvú otázku musí znieť, že test vo veci Foster nie je formulovaný alternatívne ani kumulatívne.

38. Znenie rozsudku Foster treba teda podrobiť intenzívnejšiemu skúmaniu. [37]

34 Rozsudok z 8. októbra 1996, Dillenkofer a i. (C-178/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94, EU:C:1996:375, body 16 a 19 až 29): ide o logický záver na základe toho, čo už Súdny dvor skôr uviedol v rozsudku Francovich a i. (body 39 až 41) a potvrdil v rozsudku Brasserie du pêcheur a Factortame (bod 46). Skutočnosť, že možno takto vyberať iba z dvoch možností, môže vysvetľovať, prečo pani Farrellová medzičasom našťastie získala náhradu za svoju ujmu (pozri bod 25 vyššie).

35 Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

36 Kurzívou zvýraznila generálna advokátka: z toho, že pred slovom „and“ nie je v anglickom texte čiarka, nevyhnutne vyplýva, že jednotlivé prvky, ktoré tomuto slovu predchádzajú, treba vykladať kumulatívne.

37 Túto úlohu mi uľahčí pozoruhodná historická náhoda: vo veci Foster som totiž pracovala ako referendárka pre vtedajšieho predsedu Súdneho dvora, ktorým bol Sir Gordon Slynn, a mala som na starosti vyhotovenie návrhu rozsudku.

39. Základné skutkové okolnosti možno opísať jednoducho. Päť zamestnankýň spoločnosti British Gas Corporation (ďalej len „BGC“) bolo nútených vo veku 60 rokov odísť do dôchodku, a to na základe politiky spoločnosti, ktorá vyžadovala odchod zamestnancov do dôchodku v okamihu, keď dovŕšia štátom stanovený dôchodkový vek (v danej dobe 60 rokov u žien a 65 rokov u mužov). Uvedené zamestnankyne chceli aj naďalej pracovať a pred Industrial Tribunal (Súd pre pracovnoprávne spory) argumentovali tým, že spomenutá politika spoločnosti BGC nie je síce zakázaná vnútroštátnymi predpismi, ale je v rozpore s článkom 5 ods. 1 smernice Rady 76/207/EHS[38]. Tvrdili, že sa môžu uvedeného ustanovenia dovolávať voči spoločnosti BGC.

40. Z rozsudku vyplývajú nasledujúce informácie o spoločnosti BGC.[39] Na základe Gas Act 1972 (zákon o plynárenstve z roku 1972), ktorý v rozhodnom čase upravoval fungovanie spoločnosti, bola spoločnosť BGC štátnym podnikom zodpovedným za rozvoj a údržbu systému dodávky plynu vo Veľkej Británii, ktorý mal zároveň monopol na dodávky plynu. Subjekty, ktoré sa mali stať spoločníkmi uvedenej spoločnosti, menoval príslušný minister vlády. Ten mal tiež právomoc ukladať spoločnosti všeobecné pokyny, pokiaľ ide o otázky vnútroštátneho záujmu, a pokyny na riadenie spoločnosti. BGC bola povinná predkladať ministrovi pravidelné správy o plnení svojich funkcií, svojom riadení a svojich programoch. Správy sa následne predkladali obom komorám parlamentu. Podľa zákon o plynárenstve z roku 1972 mala BGC taktiež právo predkladať parlamentu so súhlasom ministra legislatívne návrhy. Z informácií, ktoré mal Súdny dvor k dispozícii a ktoré boli uvedené v správe pre pojednávanie, tiež vyplýva, že BGC bola podľa anglického práva „verejným subjektom“ a „verejným orgánom“ na účely rôznych vnútroštátnych zákonov.

41. Žalobu podanú dotknutými zamestnankyňami postupne zamietli Industrial Tribunal (súd pre pracovnoprávne spory), Employment Appeal Tribunal (odvolací súd pre pracovnoprávne spory) aj Court of Appeal (odvolací súd). Žalobcovia podali následne opravný prostriedok na House of Lords, ktorý sa rozhodol podať Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci, ktorá bola následne označená číslom C-188/89.

42. Súdny dvor najskôr rozhodol o predbežnej námietke prípustnosti a potom sa v bode 16 rozsudku zameral na podstatu otázky, o ktorej mal rozhodnúť.

43. Najprv pritom vymedzil relevantné parametre. Po prvé pripomenul (v bode 16), že ak by sa jednotlivci nemohli odvolávať na ustanovenia smerníc a vnútroštátne súdy ich nemohli brať do úvahy, bola by tým narušená účinnosť smerníc (ktoré ukladajú členským štátom povinnosť postupovať určitým spôsobom). To Súdny dvor uviedol už v roku 1982 v rozsudku Becker[40]. Členský štát, ktorý je v omeškaní s prebratím smernice v stanovenej lehote, sa „preto“ nemôže v rámci obrany proti nároku vznesenému jednotlivcom „dovolávať vlastného nesplnenia povinností vyplývajúcich zo smernice“. Priamo účinných ustanovení smernice sa „teda“ (iný výraz pre „preto“) možno dovolávať i) „proti akémukoľvek vnútroštátnemu ustanoveniu, ktoré je nezlučiteľné so smernicou“, alebo ii) „v rozsahu, v ktorom dané ustanovenia vymedzujú práva, ktorých sa môžu jednotlivci dovolávať voči štátu“.

38 Smernica Rady z 9. februára 1976 o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami, pokiaľ ide o prístup k zamestnaniu, odbornej príprave a postupu v zamestnaní a o pracovné podmienky (Ú. v. ES L 39, 1976, s. 40; Mim. vyd. 05/001, s. 187).

39 Ďalšie informácie boli prevzaté z bodov 3 až 7 rozsudku Foster.

40 Rozsudok z 19. januára 1982 (8/81, EU:C:1982:7). Žalovaným vo veci Becker bol obecný daňový orgán. Ten bol organicky súčasťou štátu, podliehal jeho vplyvu a kontrole a mal „mimoriadne právomoci“ ukladať a vyberať dane v záujme realizácie dohodnutých verejných výdavkov.

44. Ďalej (v bode 17) Súdny dvor pripomenul svoje predošlé závery z rozsudku Marshall [41], podľa ktorých na účely vertikálneho priameho účinku nie je podstatné presné postavenie, v ktorom štát ako žalovaný subjekt koná (v rozsudku Marshall to bolo „bez ohľadu na to,… či [štát koná] ako zamestnávateľ alebo ako verejný orgán“). A tým poskytol Súdny dvor kľúč k tomu, prečo dospel k záveru, že by smernice mali mať vertikálny priamy účinok voči členským štátom: „V každom prípade *je nevyhnutné zabrániť tomu, aby štát mohol mať prospech z toho, že sám nedodržiava právo [Únie]*“ [42].

45. Súdny dvor potom (v bode 18) vymedzil rôzne druhy žalovaných subjektov, voči ktorým sa môže jednotlivec dovolávať „bezpodmienečných a dostatočne presných ustanovení smernice“ (stručne povedané, čo je subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku). Úvodná časť: „Na základe týchto úvah Súdny dvor rozhodol vo viacerých veciach, že…“ má čitateľa upozorniť na to, že Súdny dvor sa chystá formulovať abstraktné pravidlo, ktorého všetky zložky možno odvodiť z existujúcej judikatúry.

46. Nie je preto nijako prekvapujúce, že Súdny dvor vzápätí (v bode 19) potvrdil, že všetko, čo práve uviedol, možno vyvodiť z existujúcej judikatúry. Výpočet rozsudkov uvedených v danom bode sa uvádza výrazom „Súdny dvor *tak* rozhodol, že …“. Jednotlivé rozsudky, ktoré Súdny dvor spomína – Becker („daňové orgány“) [43], Busseni („daňové orgány“) [44], Costanzo („mieste alebo regionálne orgány“) [45], Johnston („ústavne nezávislé orgány zodpovedné za udržiavanie verejného poriadku a bezpečnosti“) [46] a Marshall („verejné orgány poskytujúce služby verejnej zdravotnej starostlivosti“) [47] – zodpovedajú jednej alebo viacerým zložkám, ktoré Súdny dvor uviedol v abstraktnom pravidle formulovanom v bode 18.

47. Na tomto mieste dávam do pozornosti, že body 18 a 19 daného rozsudku mohli ľahko byť napísané v obrátenom poradí. Bez ohľadu na to, či sa povie, „i) takto budem abstraktne formulovať daný test, a ii) tu sú aspekty, ktoré som našla v nasledujúcich predchádzajúcich rozhodnutiach Súdneho dvora“ (teda skutočné poradie oboch bodov), alebo „i) toto sú viaceré veci, v ktorých Súdny dvor už rozhodol a ktoré vykazujú určité charakteristiky, a ii) takto budem abstraktne formulovať daný test“ (obrátené poradie), odôvodnenie zostane v zásade nemenné.

41 Rozsudok z 26. februára 1986 (152/84, EU:C:1986:84). Žalovaným vo veci Marshall bol Southampton and South-West Hampshire Health Authority (teda organizácia, ktorá bola v tom čase zodpovedná za nemocničné zariadenia a zdravotné služby v určitej vymedzenej zemepisnej oblasti). Nebola organicky súčasťou štátu, ale bola pod jeho vplyvom a kontrolou. V rozsudku sa neuvádza, či jej prislúchali „mimoriadne právomoci“, a nič zároveň nenaznačuje, že by to tak v skutočnosti bolo (pozri ďalej bod 49 nižšie). Jej funkciou zjavne bolo slúžiť verejnému záujmu zabezpečovaním príslušnej verejnej zdravotnej starostlivosti na vymedzenom území. Funkčne možno teda vychádzať z toho, že konala v mene štátu.

42 Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

43 Kurzívou zvýraznila generálna advokátka. Rozsudok z 19. januára 1982 (8/81, EU:C:1982:7).

44 Rozsudok z 22. februára 1990 (C-221/88, EU:C:1990:84). V tomto rozsudku Súdny dvor rozhodol, že pri neexistencii vykonávacích opatrení sa Európske spoločenstvo uhlia a ocele (ďalej len „ESUO“) môže dovolávať určitého odporúčania (po uplynutí lehoty na jeho vykonanie) voči členskému štátu, ktorý ho nevykonal; prednosť záväzkov voči ESUO však platí iba vo vzťahu k danému štátu, pričom pohľadávky ESUO majú rovnaké postavenie ako prípadné pohľadávky daného štátu. Spomínaným rozsudkom tak neboli dotknuté práva iných veriteľov než štátu podľa vnútroštátnych právnych predpisov týkajúcich sa práv veriteľov pri neexistencii odporúčania. Pozri bod 30 a bod 1 výroku.

45 Rozsudok z 22. júna 1989 (103/88, EU:C:1989:256). Žalovaným vo veci Constanze bol obecný úrad talianskej obce. Organicky tvoril súčasť štátu, vykonával niektoré organické funkcie štátu v zmysle vplyvu a kontroly, mal bežné právomoci štátu (napríklad normatívnu právomoc) a slúžil verejnému záujmu.

46 Rozsudok z 15. mája 1986 (222/84, EU:C:1986:206). Žalovaným vo veci Johnston bol Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary (hlavný policajný úradník polície v Severnom Írsku). Rozsudok opisuje políciu (v osobe hlavného policajného úradníka) ako nezávislý verejný orgán vykonávajúci štátny vplyv a kontrolu, ktorý má „mimoriadne právomoci“ (lebo štát má monopol na legálne použitie sily) a ktorého funkciou je udržiavanie verejného poriadku a bezpečnosti.

47 Rozsudok z 26. februára 1986 (152/84, EU:C:1986:84). Povahu subjektu žalovaného v tejto veci som už opísala vyššie (pozri poznámku pod čiarou 42 vyššie). Pokiaľ ide o neexistenciu „osobitných právomocí“ žalovaného subjektu v uvedenej veci, pozri ďalej bod 49 nižšie.

48. Tu mohol Súdny dvor svoju analýzu skončiť tým, že sformuloval spomínané abstraktné pravidlo. Prísne vzaté, konkrétnu otázku, či je spoločnosť BGC podľa uvedeného testu subjektom štátu, prislúchalo zodpovedať vnútroštátnemu súdu na základe skutkových okolností veci.[48] Spomínaný súd sa však pýtal takto: „Je BGC… subjektom takého druhu, že odvolatelia majú právo sa pred anglickými súdmi dovolávať priamo [smernice 76/207] a uplatňovať náhradu škody z dôvodu, že dôchodková politika BGC bola v rozpore so smernicou?“ a Súdny dvor mal zjavne pocit, že má dostatok informácií na to, aby poskytol jasné usmernenie, aká má byť odpoveď.[49] Rôzne skutkové prvky týkajúce sa spoločnosti BGC postačovali na preukázanie, *že spoločnosť BGC v skutočnosti spĺňala všetky uvedené kritériá*.[50] Súdny dvor preto ďalej uviedol (bod 20), že „z vyššie uvedeného vyplýva“, že subjekt, ktorý v sebe spája rôzne charakteristiky uvedené v bode 18, (spoločne s niekoľkými ďalšími poznámkami) „ *patrí v každom prípade* medzi subjekty, voči ktorým sa možno dovolávať ustanovení smernice, ktoré môžu mať priame účinky“[51].

49. Tu sa zastavím a spomeniem, že dodatočné poznámky uvedené v bode 20 zodpovedajú lepšie hypotéze, že predmetom daného bodu je *uplatnenie* daného abstraktného pravidla na spoločnosť BGC, skôr než hypotéze, že obsahuje priamo vymedzenie samotného testu. Po prvé sa tu odkazuje na „ *subjekt, bez ohľadu na právnu formu*“, čím sa (možno trochu bezstarostne) rozširuje predchádzajúci test odvodený z judikatúry, ktorá sa týkala hlavne *verejných* orgánov, aj na iné subjekty, ktorých „právna forma“ môže byť čiastočne verejnoprávna a čiastočne súkromnoprávna, alebo dokonca len výlučne súkromnoprávna, a nie výlučne verejnoprávna.[52] Po druhé sa tam uvádza, že príslušný subjekt bol na základe opatrenia prijatého štátom určený za zodpovedný za *poskytovanie verejných služieb*“ (v bode 18 sa vyslovene nespomína „poskytovanie verejných služieb“). Po tretie „*mimoriadne právomoci* presahujúce právomoci, ktoré vyplývajú z bežných pravidiel uplatniteľných vo vzťahoch medzi jednotlivcami“ (už vymedzené v bode 18), slúžia „*na tieto účely*“ – teda umožňujú danému subjektu poskytovať verejné služby. Po štvrté zatiaľ čo tri z orgánov uvedených v judikatúre citovanej v bode 19 mali „mimoriadne právomoci“, štvrtý (orgán zdravotnej starostlivosti vo veci Marshall) takéto právomoci nemal. Je teda otázne, či treba takýto prvok vykladať ako nevyhnutnú súčasť definície subjektu štátu na účely vertikálneho priameho účinku. BGC však takéto mimoriadne právomoci *mala*.[53] Súdny dvor v uvedených dodatočných poznámkach vnútroštátnemu súdu vysvetľuje (takmer „bez obalu“), že údaje o spoločnosti BGC, ktoré Súdny dvor vyvodil z vnútroštátneho rozhodnutia, postačujú na to, aby sa spomenutá spoločnosť klasifikovala ako subjekt štátu.

50. Najviac však napovedajú slová „*patrí v každom prípade*“. Potvrdzujú, že Súdny dvor v bode 20 nezamýšľa formulovať žiadny všeobecný test či pokryť všetky eventuality do budúcna. Zaoberá sa konkrétnou vecou a hovorí vnútroštátnemu súdu toto: „bez ohľadu na to, aké *iné* subjekty prípadne sú (alebo nie sú) subjektom štátu, subjekt, ktorý vykazuje *všetky* tieto charakteristiky, *je* subjektom štátu – čo je to, na čo ste sa pýtali“.

48 Súdny dvor už (v bode 15) totiž podotkol, že má „právomoc v prejudiciálnom konaní určiť kategórie právnych subjektov, voči ktorým sa možno odvolávať na ustanovenia smernice“; zatiaľ čo „prináleží naopak vnútroštátnym súdom, aby rozhodli, či účastník sporu, v ktorom rozhodujú, patrí do jednej z takto definovaných kategórií“.

49 Nie je nijako neobvyklé, ak Súdny dvor vnútroštátnemu súdu jasne naznačí, aký by mal byť výsledok použitia abstraktného usmernenia, ktoré práve poskytol. Jasný príklad možno nájsť v „treťom rozsudku Factortame“, ktorý nasledoval zhruba šesť rokov po rozsudku Foster [rozsudok z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79)]. V bode 51 citovaného rozsudku sformuloval Súdny dvor test na účely určenia, kedy možno voči členskému štátu uplatňovať náhradu škody z dôvodu porušenia práva Únie, a v bode 56 všeobecne uviedol „skutočnosti, ktoré musí príslušný súd v tejto súvislosti zohľadniť“. Potom v bodoch 58 až 64 poskytol obom vnútroštátnym súdom – Bundesgerichtshof (Spolkový súdny dvor, Nemecko) a High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court [Vyšší súd, Queen's Bench Division, správna komora, Spojené kráľovstvo] – usmernenie, čo sa týka možných odpovedí („… bude užitočné pripomenúť niektoré okolnosti, ktoré vnútroštátne súdy môžu vziať do úvahy“). Všetky hraničné faktory vymedzené v bodoch 61 až 64, pokiaľ ide o prijatie Merchant Shipping Act 1988 (zákon o námornom obchode z roku 1988) zo strany Spojeného kráľovstva, potom ukazovali na existenciu zodpovednosti v danej veci. Napriek oduševnenej obrane vlády Spojeného kráľovstva taký bol skutočne aj neskorší výsledok konania po tom, čo sa vec vrátila vnútroštátnym súdom.

50 Súdny dvor zrejme vo svojom závere o existencii výnimočných právomocí spoločnosti BGC vychádzal z toho, že uvedená spoločnosť mala monopol na dodávky plynu (bod 3).

51 Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

52 Pozri ďalej body 62, 79 až 105, 114 a 120 podbod 1 nižšie.

53 Pozri poznámku pod čiarou 50 vyššie.

51. Uvedený výklad podporuje aj časť rozsudku medzi bodom 20 a výrokom. V bode 21 Súdny dvor pripomenul svoje predchádzajúce rozhodnutie v rozsudku Marshall[54], že článok 5 ods. 1 smernice 76/207 zodpovedá testu priameho účinku. Body 20 a 21 sú potom spojené dohromady (v bode 22, ktorý sa opakuje vo výroku) s cieľom poskytnúť vnútroštátnemu súdu presnú odpoveď na prejudiciálnu otázku. Slová „patrí v každom prípade“, uvedené v bode 20, sa vo výroku vynechávajú ako nepotrebné – a vskutku aj nevhodné.

52. Dospela som k záveru, že Súdny dvor v rozsudku Foster nezamýšľal poskytnúť vyčerpávajúci a vždy platný výpočet zložiek testu na určenie, čo je subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku. Formuloval tu na základe existujúcej judikatúry abstraktné pravidlo (bod 18), ktoré následne s určitými poznámkami použil na určenie subjektu, ktorý vzhľadom na svoje charakteristiky patrí v každom prípade do kategórie subjekt štátu (bod 20). Tam rozhodnutie končí. Odvodenie samotného testu z predchádzajúcej judikatúry v bode 18, ani jeho použitie v bode 20 nemá zjavne vyčerpávajúci charakter a ich spätná kategorizácia v tomto zmysle by bola v rozpore s logikou aj zdravým rozumom.

53. Z vyššie uvedeného vyplýva, že odpoveď na prvú otázku znie tak, že test uvedený v rozsudku Foster na určenie, čo je subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku smerníc, treba hľadať v bode 18, a nie 20 daného rozsudku. Test formulovaný v tomto rozsudku nemožno vykladať kumulatívne ani alternatívne. Obsahuje totiž demonštratívny výpočet prvkov, ktoré môžu byť relevantné pre takéto posúdenie.

54. Než prejdem k druhej otázke, mala by som stručne spomenúť jeden zvláštny aspekt zložiek použitých Súdnym dvorom na zostavenie uvedeného testu: a to odkazu na „mimoriadne právomoci“. V pôvodnom francúzskom znení, v ktorom bol návrh rozsudku pripravený a prerokovaný, sa používal pojem „pouvoirs exorbitants“ – ide o pojem francúzskeho správneho práva, pre ktorý sa príliš nehodí anglický pojem „special powers“.[55] *Locus classicus* koncepcia verejnej služby vo francúzskom správnom práve sa podľa mojich vedomostí nachádza v rozhodnutí Tribunal des conflits (súd pre spory o právomoc) z 8. februára 1873 vo veci Blanco,[56] kde súd uznal jednak možnosť vzniku zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú verejnou službou („service public“) a takisto výlučnú právomoc správnych súdov (oproti bežným civilným súdom) prejednávať takéto veci.[57] Ďalšie užitočné usmernenie k pojmu francúzskeho 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 právomocí štátu…, ktoré sú [dotknutej spoločnosti] zverené, aby sa umožnilo plnenie úloh verejnej služby, ktoré jej boli uložené) poskytuje rozsudok Conseil d’État (Štátna rada) vo veci Bureau Veritas[58]. Súdny dvor sa však

54 Rozsudok z 26. februára 1986 (152/84, EU:C:1986:84).

55 Keďže návrh na začatie prejudiciálneho konania podal súd Spojeného kráľovstva, predstavuje anglická jazyková verzia tohto rozsudku „autentické“ znenie, a navrhovaný preklad preto skontroloval sudca Spojeného kráľovstva (Sir Gordon Slynn) aj jeho vrchná referendárka (ja), spoločne s vtedajším vedúcim anglickej prekladateľskej sekcie Súdneho dvora. Boli sme si pritom vedomí, že pojem „mimoriadne právomoci“ („special powers“) nezachytáva všetky nuansy francúzskeho návrhu, nikto z nás však v tom čase nevymyslel nič lepšie. Pri skúmaní niektorých iných jazykových verzií rozsudku zisťujem, že tento výraz bol preložený do španielčiny ako „poderes exorbitantes“, do nemčiny ako „besondere Rechte“, do taliančiny ako „poter“ (bez zmienky o tom, že by právomoci mali byť „mimoriadne“), do holandčiny ako „bijzondere bevoegdheden“ a do portugalčiny ako „poderes exorbitantes“. To naznačuje, že preklad do niektorých jazykov bol oveľa jednoduchší než do iných.

56 Rozsudok Tribunal des conflits (súd pre spory o právomoc) z 8. februára 1873, 00012, uverejnený v Recueil Lebon (francúzske znenie možno nájsť na https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007605886).

57 Rozsudok Blanco sa týkal žaloby o náhradu škody podanej v mene maloletého, ktorému vznikla ujma na zdraví v dôsledku konania pracovníkov zamestnaných tabakovými úradmi v Bordeaux. Kľúčová časť (krátkeho) rozsudku znela takto: „Vzhľadom na to, že prípadná zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú jednotlivcom konaním osôb, ktoré štát zamestnáva vo verejnej službe, sa nemôže riadiť zásadami stanovenými občianskym zákonníkom pre vzťahy medzi jednotlivcami; vzhľadom na to, že takáto zodpovednosť nie je všeobecná ani absolútna; vzhľadom na to, že sa riadi osobitnými pravidlami, ktoré sa môžu meniť v závislosti od potrieb služby a požiadavky na zosúladenie práv štátu s právami jednotlivcov; vzhľadom na to, že… iba správny orgán má právomoc ich prejednať“.

58 Rozsudok z 23. marca 1983, Conseil d’État, SA Bureau Véritas et autres, nº 33803, 34462. Rozsudok Bureau Veritas sa týkal dovolania, ktoré podal Bureau Veritas a francúzsky štát v konaní o žalobe leteckej spoločnosti proti Bureau Veritas ako subjektu poverenému vydávať osvedčenia o letovej spôsobilosti lietadiel, ktorou sa spomínaná letecká spoločnosť domáhala náhrady škody spôsobenej omeškaním s vydaním daného osvedčenia. Bolo pritom rozhodnuté, že Bureau Veritas bol poverený štátom na výkon verejnej služby a výkon výsadných verejných právomocí na tento účel. Samotný štát v dôsledku toho nebol uznaný za zodpovedného za spôsobenú škodu.

v rozsudku Foster nepokúšal vymedziť „mimoriadne právomoci“ na účely práva Únie, okrem konštatovania, že takéto právomoci sú „osobitnými právomocami presahujúcimi právomoci, ktoré vyplývajú z bežných pravidiel uplatniteľných vo vzťahoch medzi jednotlivcami“. K uvedenému pojmu sa vrátim najmä pri analýze tretej prejudiciálnej otázky. [59]

O druhej otázke

55. Podstatou druhej otázky vnútroštátneho súdu je, či – za predpokladu, že prvky uvedené v rozsudku Foster predstavujú súbor okolností, ktoré treba zobrať do úvahy (ako som naznačila v navrhovanej odpovedi na prvú otázku), a nie obmedzujúci, kumulatívny test – existuje v súvislosti s jednotlivými vymedzenými okolnosťami nejaká základná zásada, ktorú by mal vnútroštátny súd použiť na skutkové okolnosti veci s cieľom určiť, či je konkrétny žalovaný subjekt subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku smerníc.

56. Najprv si treba položiť otázku, či z judikatúry nasledujúcej po rozsudku Foster nepochybne vyplýva, že Súdny dvor po vydaní predmetného rozsudku používal test alternatívne, alebo kumulatívne (v takom prípade by bola druhá otázka zbytočná), alebo či prikladal určitú váhu jednej alebo viacerým zložkám, ktoré vymedzil v rozsudku Foster.

57. Usudzujem, že stručná odpoveď na obe časti otázky by mala byť „nie“, ale pre poriadok sa teraz trochu podrobnejšie zameriam na spomínanú judikatúru. Touto judikatúrou sa budem zaoberať v chronologickom poradí, v akom boli jednotlivé rozsudky vydané.

58. Prvým relevantným rozsudkom vydaným po rozsudku Foster bol rozsudok Kampelmann a i. [60] Pán Helmut Kampelmann a jeho traja kolegovia, ktorí vystupovali ako žalobcovia vo veciach C-253/96 až C-256/96, boli zamestnanci Landschaftsverband (krajská rada, Nemecko), teda orgánu zodpovedného okrem iného za výstavbu a údržbu komunikácií v oblasti Westfalen-Lippe a za riadenie niektorých cestných služieb v danom spolkovom štáte. [61] Pán Schade (vec C-257/96) a pán Haseley (vec C-258/96) boli zamestnancami Stadtwerke Witten (podnik verejných služieb, Witten, Nemecko) a Stadtwerke Altena (podnik verejných služieb mesta Altena, Nemecko), teda verejnoprávnych podnikov poskytujúcich dodávky energií do miest Witten a Altena. [62] Všetci vyššie spomínaní sa snažili dovolávať voči svojim zamestnávateľom článku 2 ods. 2 písm. c) bodu ii) smernice Rady 91/533 [63] v rámci sporu v súvislosti so svojím platovým zaradením. Súdny dvor najskôr uviedol, že predmetné ustanovenie je priamo účinné, [64] a na základe rozšírenej verzie zoznamu alternatívne chápaných prvkov v bode 18 rozsudku Foster [65] odpovedal na druhú otázku vnútroštátneho súdu v tom zmysle, že potvrdil pravidlo formulované v bode 18 rozsudku Foster. [66]

59 Pozri bod 129 a nasl. nižšie.

60 Rozsudok zo 4. decembra 1997 (C-253/96 až C-258/96, EU:C:1997:585).

61 Bod 12 rozsudku.

62 Bod 17 rozsudku.

63 Smernica Rady zo 14. októbra 1991 o povinnosti zamestnávateľa informovať zamestnancov o podmienkach vzťahujúcich sa na zmluvu alebo na pracovno-právny vzťah (91/533/EHS) (Ú. v. ES L 288, 1991, s. 32; Mim. vyd. 05/002, s. 3).

64 Bod 45 rozsudku.

65 „… je možné dovolávať sa bezpodmienečných a dostatočne presných ustanovení [smernice] vo vzťahu k organizáciám alebo subjektom, ktoré podliehajú vplyvu štátu alebo sú pod jeho kontrolou alebo ktoré disponujú osobitnými právomocami presahujúcimi právomoci, ktoré vyplývajú z bežných pravidiel uplatniteľných vo vzťahoch medzi jednotlivcami, akými sú mieste alebo regionálne orgány alebo iné subjekty, ktorým bola bez ohľadu na ich právnu formu zverená určitá zodpovednosť zo strany verejných orgánov a ktorú vykonávajú pod ich dohľadom na účely poskytovania verejných služieb“ (bod 46). Pozoruhodné je, že sa v danom bode rozsudku neodkazuje na bod 18 ani na bod 20 rozsudku Foster, ale na bod 19 uvedeného rozsudku, v spojení s rozsudkom Costanzo [rozsudok z 22. júna 1989, 103/88, (EU:C:1989:256)] bod 31 („… ak sú splnené podmienky, ktorým na základe judikatúry Súdneho dvora podlieha možnosť jednotlivca dovolávať sa ustanovení smernice pred vnútroštátnym súdom, všetky správne orgány vrátane decentralizovaných orgánov, akými sú obce, sú povinné uplatňovať uvedené ustanovenia“).

66 Bod 47 rozsudku a bod 2 výroku.

59. Žalovanou vo veci Collino a Chiappero [67] bola Telecom Italia, nástupnícka spoločnosť niekoľkých podnikov, ktoré boli držiteľmi výhradnej koncesie na poskytovanie telekomunikačných služieb pre verejné potreby udeľovanej talianskym štátom. [68] Žalobcovia napadli podmienky svojej transformácie z pôvodného držiteľa koncesie na jeho nástupcu. [69] Vnútroštátny súd rozhodol, že objektívne došlo k prevodu podniku, ale poukázal na to, že podľa talianskeho práva platí osobitný režim odlišný od všeobecnej právnej úpravy prevodu podnikov, vzhľadom na ktorý nemôžu žalobcovia uspieť so svojou žalobou. Vnútroštátny súd sa pýtal Súdneho dvora, či sú odlišné pravidlá zavedené talianskym zákonom č. 58/92 zlučiteľné so smernicou Rady 77/187/EHS. [70]

60. Telecom Italia napadla prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania s tým, že vnútroštátny súd „nemôže v žiadnom prípade uplatniť ustanovenia [smernice 77/187] na vec samu, lebo všetci účastníci konania sú fyzickými osobami“ [71]. Súdny dvor v súlade s ustálenou judikatúrou súhlasil s tým, že smernica nemôže mať horizontálny priamy účinok, avšak pripomenul jednak zásadu konformného výkladu a jednak to, že ak sa osoby môžu dovolávať smernice voči štátu, môžu tak urobiť bez ohľadu na postavenie, v ktorom štát koná, pretože je nevyhnutné zabrániť tomu, aby štát mohol mať prospech z toho, že sám nedodržiava právo (vtedajšieho) Spoločenstva. Súdny dvor potom citoval bod 20 rozsudku Foster, ponechal na vnútroštátnom súde, aby rozhodol, či sa môžu žalobcovia priamo dovolávať smernice 77/187, a odpovedal na položené otázky. [72]

61. V rozsudku Rieser Internationale Transporte [73] bola žalobcom prepravná spoločnosť, ktorá sa domáhala vrátenia preplatku na mýtnom za použitie diaľnice cez Brenner. Žalovaná (ďalej len „Asfinag“) bola subjektom zodpovedným za výstavbu, plánovanie, prevádzku, údržbu a financovanie rakúskych diaľníc a rýchlostných ciest vrátane brennerskej diaľnice, a to na základe licenčnej zmluvy uzatvorenej medzi ňou a jej jediným akcionárom, rakúskym štátom. Spomínaná prepravná spoločnosť (rovnako ako Komisia) sa domnievala, že sa možno dovolávať relevantných ustanovení príslušných smerníc proti subjektu, akým je Asfinag, a to vzhľadom na jeho úzke väzby na rakúsky štát, pokiaľ ide o správu rakúskych diaľnic. Asfinag s uvedeným výkladom nesúhlasila, lebo podľa jej názoru bola založená ako akciová spoločnosť podľa súkromného práva, jej predstavenstvo nebolo viazané usmerneniami vydanými orgánmi rakúskeho štátu, neplnila povinnosti štátu a vyberala mýto na svoj vlastný účet. [74]

62. Súdny dvor najskôr pripomenul zásady vertikálneho priameho účinku formulované v rozsudkoch Becker [75], Marshall [76] a Foster [77], a následne doslovne zopakoval test vymedzený v bode 20 rozsudku Foster a prevzatý v rozsudku Collino a Chiappero [78]. Potom pristúpil k dôkladnej analýze materiálov, ktoré mu boli poskytnuté v rámci vnútroštátneho rozhodnutia. [79] Súdny dvor sa domnieval, že z uvedených skutočností jednoznačne vyplýva, že Asfinag je subjekt, ktorému bolo na základe aktu prijatého verejnými orgánmi zverené poskytovanie služby vo verejnom záujme pod dohľadom spomínaných verejných orgánov a ktorý na tento účel disponoval osobitnými právomocami

67 Rozsudok zo 14. septembra 2000 (C-343/98, EU:C:2000:441).

68 Pozri body 7 až 9 rozsudku.

69 Pozri body 10 až 13 rozsudku.

70 Smernica zo 14. februára 1977 o aproximácii zákonov členských štátov týkajúcich sa zachovania práv zamestnancov pri prevodoch podnikov, závodov alebo častí podnikov alebo závodov [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 61, 1977, s. 26).

71 Bod 19 rozsudku.

72 Pozri body 20 až 25 rozsudku. Skutočnosť, že Súdny dvor uplatnil bod 20 rozsudku Foster (keď uviedol, že subjekt, ktorý spĺňa vymedzené kritériá, „patrí v každom prípade“ medzi subjekty, voči ktorým sa možno dovolávať ustanovení smernice, ktoré môžu mať priame účinky), možno vykladať ako jemný náznak pre vnútroštátny súd, že Telecom Italia bola skutočne subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku.

73 Rozsudok z 5. februára 2004 (C-157/02, EU:C:2004:76).

74 Pozri body 20 a 21 rozsudku.

75 Rozsudok z 19. januára 1982 (8/81, EU:C:1982:7, body 23 až 25).

76 Rozsudok z 26. februára 1986 (152/84, EU:C:1986:84, bod 49).

77 Rozsudok z 12. júla 1990 (C-188/89, EU:C:1990:313, body 16 a 17).

78 Rozsudok zo 14. septembra 2000 (C-343/98, EU:C:2000:441, bod 23).

79 Pozri body 25 a 26 rozsudku.

presahujúcimi právomoci, ktoré vyplývajú z bežných pravidiel uplatniteľných vo vzťahoch medzi jednotlivcami.[80] Súdny dvor dospel preto k záveru, že „taký subjekt, bez ohľadu na právnu formu, patrí medzi subjekty, voči ktorým sa možno dovolávať ustanovení smernice, ktoré môžu mať priame účinky“[81].

63. Podľa môjho názoru Súdny dvor postupoval v rozsudku Rieser Internationale Transporte presne rovnako ako predtým v rozsudku Foster. Na základe materiálov, ktoré mu boli poskytnuté, dospel k záveru, že Asfinag spĺňa *všetky* zložky vymenované v rozsudku Foster. Asfinag teda „patrí v každom prípade“ medzi subjekty, voči ktorým sa žalobca mohol dovolávať vertikálneho priameho účinku smerníc. Dodávam, že z rozsudku Rieser Internationale Transporte vyplýva bez akejkoľvek pochybnosti, že aj akciová spoločnosť podľa súkromného práva, ktorej predstavenstvo nie je viazané pokynmi štátu, môže byť subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku.

64. Predmetom veci Sozialhilfeverband Rohrbach[82] bola otázka, či pracovné zmluvy zamestnancov Sozialhilfeverband (verejnoprávne medzikomunálne združenie sociálnej pomoci) prešli na dve nové súkromnoprávne spoločnosti s ručením obmedzeným, ktorých jediným spoločníkom bol práve Sozialhilfeverband. O návrhu na začatie prejudiciálneho konania v danej veci bolo rozhodnuté odôvodneným uznesením podľa ustanovenia, ktoré je teraz článkom 99 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora. Súdny dvor zrejme kládol hlavný dôraz na skutočnosť, že nové spoločnosti s ručením obmedzeným ovládal jediný spoločník, ktorý sám bol subjektom štátu. Domnievam sa, že sa v skutočnosti nezaoberal otázkou, či má Sozialhilfeverband mimoriadne právomoci.[83]

65. Vo veci Vassallo[84] bol žalovaný nemocničným zariadením a otázka, či bol subjektom štátu, vznikla v kontexte námietky neprípustnosti. Nemocničné zariadenie tvrdilo, že ho neriadi ani taliansky štát, ani ministerstvo. Je samostatným zariadením s vlastnými vedúcimi pracovníkmi, ktorí sú v rámci svojej činnosti povinní uplatňovať predpisy vnútroštátneho práva, ktoré nemôžu spochybňovať a odchyľovať sa od nich.[85] Súdny dvor sa uspokojil s konštatovaním, že podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania mal vnútroštátny súd za dokázané, že toto zariadenie je ustanovizňou verejného sektora naviazanou na verejnú správu. To Súdnemu dvoru stačilo na to (s použitím rovnakej formulácie testu subjektu štátu, ktorú už uplatnil v rozsudku Kampelmann a i.), aby rozhodol o zamietnutí námietky neprípustnosti vznesenej uvedeným nemocničným zariadením.[86] V analýze Súdneho dvora znovu nenachádzam žiadny rozbor „osobitných právomocí“. Nemožno sa tiež bez ďalšieho domnievať (pozri rozsudok Marshall), že by nemocničné zariadenie vo verejnom sektore malo také právomoci.

66. V rozsudku Farrell I citoval Súdny dvor test uvedený v bode 20 rozsudku Foster (spoločne s bodom 23 rozsudku Collino a Chiappero a bodom 24 rozsudku Rieser Internationale Transporte), nie bod 18 tohto rozsudku. Súdny dvor však vzápätí výslovne uviedol, že nemá dostatok informácií, aby mohol rozhodnúť, či je MIBI subjektom štátu, a ponechal na vnútroštátny súd, aby odpovedal na túto otázku,[87] v dôsledku čoho bol neskôr podaný návrh na začatie prejudiciálneho konania v predmetnej veci.

80 Bod 27 rozsudku. Pokiaľ však ide o prvok testu spočívajúci v „osobitných právomociach“, pozri ďalej bod 130 a nasl. nižšie.

81 Pozri bod 28 rozsudku.

82 Uznesenie z 26. mája 2005 (C-297/03, EU:C:2005:315).

83 Pokiaľ ide o skutkové okolnosti, z ktorých vychádzalo rozhodnutie Súdneho dvora, pozri body 11 a 12 odôvodneného uznesenia. Stručná analýza prvej otázky (ktorá je relevantná na účely tejto veci) sa nachádza v bodoch 27 až 30. Táto analýza neobsahuje žiadnu zmienku o „osobitných právomociach“.

84 Rozsudok zo 7. septembra 2006 (C-180/04, EU:C:2006:518).

85 Bod 24 rozsudku.

86 Body 26 a 27 rozsudku.

87 Rozsudok z 19. apríla 2007, *Farrell I* (C-356/05, EU:C:2007:229, body 40 a 41).

67. Vo veci Dominguez [88] sa veľká komora zaoberala nárokom, ktorý podľa prepracovanej smernice o pracovnom čase (smernica 2003/88/ES [89]) vzniesla zamestnankyňa proti Centre informatique du Centre Ouest Atlantique (Stredisko na spracovanie údajov pre oblasť Centre Ouest Atlantique), teda slovami Súdneho dvora „orgánu pôsobiacemu v oblasti sociálneho zabezpečenia“ [90]. Súdny dvor sa uspokojil s tým, že poukázal na bod 20 rozsudku Foster a ponechal na vnútroštátny súd, aby určil, či sa možno voči žalovanému subjektu dovolávať priamo účinného ustanovenia práva Únie (článku 7 ods. 1 smernice 2003/88). [91] Ani tu sa výslovne neuvádza, či mal žalovaný subjekt nejaké mimoriadne právomoci.

68. V rozsudku Carratù [92] sa Súdny dvor zaoberal časovým obmedzením pracovných zmlúv. Žalovanou v predmetnej veci bola spoločnosť Poste Italiane (talianska pošta). Súdny dvor poskytol len stručné zdôvodnenie svojich záverov s ohľadom na argumentáciu založenú na pojme subjekt štátu. [93] Poukázal na to, že Poste Italiane je subjekt v úplnom vlastníctve Talianskej republiky prostredníctvom jeho jediného akcionára, ministerstva hospodárstva a financií a že je kontrolovaná štátom a Corte dei Conti (dvor audítorov), ktorého člen je členom jej predstavenstva. Na základe uvedených východísk dospel Súdny dvor k záveru, že Poste Italiane spĺňa kumulatívne všetky prvky uvedené v rozsudku Foster a „patrí medzi subjekty“, voči ktorým sa možno dovolávať vertikálneho priameho účinku. [94]

69. Priznávam, že si nie som celkom istá, či rozumiem úplne rozsudku Portgás [95] (piata komora), ktorý bol vydaný v rovnaký deň ako rozsudok Carratù (tretia komora).

70. Spoločnosť Portgás bola v predmetnom čase akciovou spoločnosťou podľa portugalského práva, ktorá bola výhradným koncesionárom poskytujúcim verejnú službu v oblasti plynárenstva v zmysle článku 2 smernice 93/38/EHS [96]. Tejto spoločnosti sa v rámci Európskeho fondu regionálneho rozvoja poskytlo spolufinancovanie z prostriedkov Európskej únie, ktoré použila najmä na financovanie kúpy plynomerov. Po audite príslušného projektu nariadil orgán portugalského štátu [gestor Programa Operacional Norte (operačný program Sever)] vymáhanie uvedenej finančnej pomoci, pretože Portgás pri kúpe plynomerov porušila relevantné pravidlá práva Únie o obstarávaní stanovené v smernici 93/38. Uvedené pravidlá neboli v tom období ešte prebraté do portugalského práva. Bola Portgás subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku smerníc, a ak áno, mohol sa sám portugalský štát odvolávať na neprebratie smernice voči spomenutej spoločnosti?

88 Rozsudok z 24. januára 2012 (C-282/10, EU:C:2012:33).

89 Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 4. novembra 2003 o niektorých aspektoch organizácie pracovného času (Ú. v. EÚ L 299, 2003, s. 9; Mim. vyd. 05/004, s. 381).

90 Bod 36 rozsudku.

91 Body 39 a 40 rozsudku.

92 Rozsudok z 12. decembra 2013 (C-361/12, EU:C:2013:830).

93 Všetko relevantné o uvedenej veci je odvodené z bodov 29 až 31 daného rozsudku.

94 Zaujímavé je, že Súdny dvor necitoval priamo rozsudok Foster, ale vychádzal z rozsudku Kuso [rozsudok z 12. septembra 2013 (C-614/11, EU:C:2013:544)] (vydaný bez návrhov generálneho advokáta), v ktorom sa cituje bod 20 rozsudku Foster. Nezdá sa zároveň, že by rozsudok obsahoval konkrétne zistenia o „osobitných právomociach“ ako prvku testu stanoveného v rozsudku Foster.

95 Rozsudok z 12. decembra 2013 (C-425/12, EU:C:2013:829).

96 Smernica zo 14. júna 1993 o koordinácii postupov verejného obstarávania subjektov pôsobiacich vo vodnom, energetickom, dopravnom a telekomunikačnom sektore (Ú. v. ES L 199, 1993, s. 84; Mim. vyd. 06/002, s. 194), zmenená smernicou 98/4/ES Európskeho parlamentu a Rady (Ú. v. ES L 101, 1998, s. 1; Mim. vyd. 06/003, s. 91).

71. Generálny advokát Wahl vo svojich návrhoch vykonal dvojstupňovú analýzu: i) voči komu a ii) kto sa môže dovolávať „vertikálne“ priamo účinných ustanovení smernice? Ako východisko použil bod 20 rozsudku Foster, pretože podľa neho „používa“ test stanovený Súdnym dvorom v uvedenej veci.[97] Dospel k záveru, že okolnosť, že Portgás je koncesionárom poskytujúcim verejnú službu a obstarávateľom v zmysle článku 2 smernice 93/38, nemusí nevyhnutne znamenať, že ju treba považovať za subjekt štátu, a že keďže vnútroštátny súd „neposkytol dostatok informácií o spoločnosti Portgás na to, aby bolo možné určiť, či mal tento podnik v čase, keď došlo ku sporným skutočnostiam, mimoriadne právomoci a či podliehal kontrole verejných orgánov, v súlade s pravidlom formulovaným v rozsudku [Foster] a prístupom, ktorý tradične zaujíma Súdny dvor v podobných veciach“, bolo na vnútroštátnom súde skúmať, či boli splnené všetky tieto podmienky.[98] Ak však Portgás je subjektom štátu, nevidel dôvod, prečo by sa štát nemohol voči uvedenej spoločnosti dovolávať priamo účinných ustanovení smernice.[99]

72. Súdny dvor vo svojom rozsudku najprv uviedol, že relevantné ustanovenia smernice 93/38 sú skutočne bezpodmienečné a dostatočne presné, aby mohli mať priamy účinok.[100] Ďalej citoval bod 20 rozsudku Foster, ako bol prevzatý v rozsudkoch Collino a Chiappero (bod 23), Rieser Internationale Transporte (bod 24), Farrell I (bod 40) a Dominguez (bod 39).[101] Z uvedenej judikatúry potom odvodil, že „aj keď jednotlivec spadá do osobnej pôsobnosti smernice, nemôže sa na vnútroštátnych súdoch dovolávať… smernice ako [takej]“. (S uvedeným záverom súhlasím, dovoľujem si však podotknúť, že vychádza z rozsudku Faccini Dori[102], a nie z citovanej judikatúry.)

73. Súdny dvor potom hneď uviedol, že „…samotná skutočnosť, že súkromný podnik, ktorý je výhradným koncesionárom poskytujúcim verejnú službu, je jedným zo subjektov výslovne patriacich do pôsobnosti smernice 93/38, nemá za následok, že sa voči tomuto podniku možno dovolávať ustanovení tejto smernice“[103]. V tomto zmysle súhlasím s uvedeným záverom, ale z trochu iného dôvodu. Domnievam sa, že článok 2 vymedzuje len vecnú pôsobnosť smernice 93/38. Pozostáva zjavne z dvoch častí: článok 2 ods. 1 písm. a) (verejnoprávne orgány alebo verejné podniky) a článok 2 ods. 1 písm. b) (obstarávatelia, ktorí *nie* sú verejnoprávnymi orgánmi alebo verejnými podnikmi, vykonávajú ako jednu zo svojich činností ktorúkoľvek z činností uvedených v článku 2 ods. 2 „a pôsobia na základe špeciálnych alebo výhradných práv udelených príslušným orgánom členského štátu“).

97 Pozri bod 35 jeho návrhov a poznámku pod čiarou 16. Z vyššie uvedeného je zrejmé, že za kľúčový bod rozsudku Foster považujem bod 18, a nie bod 20. V tejto súvislosti poukazujem na to, že (v bode 43 svojich návrhov) generálny advokát Wahl cituje návrhy, ktoré predniesol generálny advokát van Gerven vo veci Foster (C-188/89, EU:C:1990:188) ako (jediný) zdroj, pokiaľ ide o záver, že „súkromný podnik je ako výhradný koncesionár poverený vykonávať službu vo verejnom záujme, nestačí na to, aby voči nemu bolo možné uplatňovať ustanovenia smernice neprebratej do vnútroštátneho poriadku. Musí sa zistiť, že tento podnik má mimoriadne právomoci a že podlieha kontrole verejných orgánov“. Keďže Súdny dvor vo veci Foster nevyužil uvedenú konkrétnu možnosť, nie je jasné, ako by mohol byť citovaný zdroj v tejto veci akokoľvek užitočný.

98 Pozri bod 45 spomínaných návrhov. Generálny advokát Wahl cituje „najmä rozsudky Collino a Chiappero (bod 24); Farrell (bod 41), ako aj Dominguez (bod 40)“ na podporu toho, čo opisuje ako „[prístup], ktorý [sa] tradične zaujíma“. Môže byť, že generálny advokát tým mal na mysli len „ponechanie vnútroštátnemu súdu, aby rozhodol na základe skutkových okolností“ (ako to totiž Súdny dvor urobil vo všetkých troch veciach, ktoré citoval). Pokiaľ však tým mal na mysli, že existuje „tradičný prístup“, ktorý pozostáva z požiadavky kumulatívneho výskytu všetkých troch prvkov uvedených v bode 20 rozsudku Foster na to, aby sa určitý subjekt považoval za subjekt štátu, je zrejmé z toho, čo som uviedla (v bodoch 43 až 54) vyššie, že si nemyslím, že by Súdny dvor takýto prístup vedome a dôsledne uplatňoval vo svojej judikatúre.

99 Pozri body 62 až 66 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Wahl.

100 Pozri body 19 a 20 rozsudku.

101 Pozri moju podrobnú analýzu každej z uvedených vecí. V jednotlivých bodoch spomínaných v bode 24 rozsudku Portgás sa odkazuje na bod 20 rozsudku Foster (a všetky spomenuté body používajú frazeológiu, z ktorej vyplýva, že subjekt, ktorý spĺňa všetky kritériá v nich stanovené, patrí do kategórie „subjekt štátu“). Dovoľujem si namietnuť, že citované zdroje nepodporujú záver, že bod 20 rozsudku Foster obsahuje konečnú definíciu vzťahujúcu sa na všetky subjekty, ktoré sú subjektom štátu.

102 Rozsudok zo 14. júla 1994 [C-91/92, EU:C:1994:292, body 19 až 25 (najmä body 24 a 25)].

103 Pozri bod 25 rozsudku.

Nemyslím si, že by uvedené vymedzenie vecnej pôsobnosti (ktoré odpovedá na otázku „kto musí dodržiavať uvedenú smernicu po jej prebratí?“) automaticky riešilo inú otázku, teda „ak táto smernica *nebola* prebratá, možno sa dovolávať jej priamo účinných ustanovení voči všetkým subjektom, ktoré patria podľa uvedeného vymedzenia do jej pôsobnosti?“.

74. Súdny dvor potom konštatoval, že „je… potrebné, aby uvedená služba vo verejnom záujme bola poskytovaná pod kontrolou verejného orgánu a aby uvedený podnik disponoval väčšími právomocami presahujúcimi právomoci, ktoré vyplývajú z bežných pravidiel uplatniteľných vo vzťahoch medzi jednotlivcami“, pričom citoval ako zdroj body 25 až 27 rozsudku Rieser Internationale Transporte. K tejto veci som sa už vyjadrila.[104] Tieto tri body rozsudku Rieser Internationale Transporte predstavovali *uplatnenie* bodu 20 rozsudku Foster na konkrétne skutkové okolnosti veci Rieser Internationale Transporte a viedli k záveru (v bode 28, ktorý v rozsudku Portgás nie je citovaný), že „taký subjekt, bez ohľadu na právnu formu, patrí medzi subjekty, voči ktorým sa možno dovolávať ustanovení smernice, ktoré môžu mať priame účinky“[105]. Samy osebe nepodporujú záver, že všetky prvky uvedené v bode 20 rozsudku Foster musia byť vždy prítomné, aby bolo možné daný subjekt klasifikovať ako subjekt štátu.

75. V bodoch 27 až 30 sa Súdny dvor ďalej zaoberal informáciami, ktoré mal k dispozícii o spoločnosti Portgás. Dospel k záveru, že keďže nemal všetky podklady nevyhnutné na presvedčivé určenie, či Portgás je subjektom štátu, potrebnú analýzu by mal vykonať vnútroštátny súd (bod 31, ktorý parafrázuje bod 20 rozsudku Foster).[106] V druhej časti rozsudku sa potom Súdny dvor zaoberal otázkou, či sa môže dovolávať neprebratej smernice voči subjektu štátu aj samotný štát, teda otázkou, na ktorú Súdny dvor odpovedal – rovnako ako generálny advokát – kladne.[107]

76. Dovoľujem si namietnuť, že piata komora zrejme v rozsudku Portgás vychádzala z neúplného pochopenia testu, ktorý by sa mal správne uplatniť. Rovnako sa mi zdá, že sa dôraz na prítomnosť všetkých prvkov uvedených v bode 20 rozsudku Foster neodráža inde v judikatúre Súdneho dvora nasledujúcej po rozsudku Foster.

77. Z vyššie uvedeného prehľadu judikatúry nasledujúcej po rozsudku Foster podľa môjho názoru vyplýva, že sa Súdny dvor nerozhodol nevyhnutne pre obmedzujúci a kumulatívne formulovaný test subjektu štátu na účely vertikálneho priameho účinku smerníc. Je pravda, že cituje bod 20 rozsudku Foster oveľa častejšie ako bod 18 toho istého rozsudku. Zdá sa mi však, že čo sa týka výsledku, netrvá Súdny dvor prísne na prítomnosti všetkých prvkov, ktoré tam uvádza. Rovnako ako v rozsudku Foster poskytuje skôr v prípadoch, keď to podľa jeho názoru dostupné podklady umožňujú, vnútroštátnemu súdu presvedčivé usmernenie v tomto zmysle (najmä v rozsudku Rieser Internationale Transporte). V iných prípadoch ponechal na vnútroštátny súd, aby určil, či je test splnený.[108]

78. Aj keby bol môj rozbor nesprávny, vzhľadom na to, že pred veľkou komorou teraz leží otázka, ako sa má určiť, čo je subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku smerníc, má Súdny dvor možnosť vec objasniť v tomto prejudiciálnom konaní.

104
Pozri body 61 až 63 vyššie.

105
Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

106
Mierne upravená verzia parafrázy sa potom vyskytuje v druhom bode výroku. Pokiaľ ide o prvok testu spočívajúci v „osobitných právomociach“, pozri ďalej bod 129 a nasl. nižšie.

107
Akademici majú odvtedy pochybnosti, či je to skutočne tak, že posledný uvedený problém nesúvisí s otázkou (vertikálneho alebo horizontálneho) priameho účinku smerníc, ako zrejme naznačuje generálny advokát aj Súdny dvor (pričom kladú namiesto toho dôraz na povinnosť členského štátu zabezpečiť, aby sa smernica dodržiavala). Pozri napríklad ALBORS-LLORENS, A.: The direct effect of EU Directives: fresh controversy or a storm in a tea-cup? Comment on Portgás. In: *European Law Review*, 2014, s. 851.

108
Pozri body 58, 60, 65, 66 a 67 vyššie.

Inšpirácia z iných oblastí práva Únie

79. Teraz by som sa chcela na okamih zastaviť a zistiť, či nemožno čerpať inšpiráciu z troch iných oblastí práva Únie – oblasti štátnej pomoci, pravidiel upravujúcich poskytovanie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (ďalej len „SVHZ“) a oblasti verejného obstarávania – v ktorých sa už Súdny dvor musel vysporiadať s otázkami, ktoré nie sú pojmovo príliš vzdialené problému, ktorý je predmetom tejto veci, teda akým spôsobom spresniť test vymedzený v rozsudku Foster, pokiaľ ide o určenie, čo je subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku smerníc. Všetky uvedené oblasti obsahujú pojmy verejný orgán a poskytovanie služieb za odplatu; vo všetkých tiež štát vstupuje do vzťahov s rôznymi druhmi subjektov alebo podnikov. Nemyslím si, že by bolo možné akékoľvek pravidlá uplatniteľné v uvedených oblastiach práva Únie bez ďalšieho alebo v celom rozsahu preniesť do kontextu prejednávanej veci. Môžu však objasniť kritériá, ktoré treba prijať na účely vymedzenia hranice medzi „štátom a jeho inštitúciami“ a „súkromnými subjektmi“.

– Štátna pomoc (článok 107 ZFEÚ)

80. Často je nevyhnutné posúdiť, či je konkrétne opatrenie štátnou pomocou na účely článku 107 ZFEÚ. V tomto kontexte sa na zistenie, či treba určité opatrenia považovať za „pomoc poskytovanú členským štátom alebo zo štátnych prostriedkov“, používa test, či je dané opatrenie zvýhodňujúce podnik „štátneho pôvodu“. Štátny pôvod určitého opatrenia zahŕňa jednak pojem pripísateľnosti opatrenia štátu a jednak kritérium použitia štátnych prostriedkov.

81. V prípadoch, keď verejný orgán poskytne určitému príjemcovi výhodu, toto opatrenie je z definície pripísateľné štátu, a to aj v prípade, keď dotknutý orgán požíva právnu nezávislosť od ostatných verejných orgánov.[109] Podľa ustálenej judikatúry sa nerobí žiadny rozdiel medzi prípadmi, keď pomoc poskytuje priamo štát, a prípadmi, keď ju poskytujú verejné alebo súkromné subjekty, ktoré štát zriadi alebo určí na účely správy pomoci.[110] To isté platí, keď verejný orgán určí súkromný alebo verejný subjekt, aby spravoval opatrenie udeľujúce výhodu. Právo Únie nemôže pripustiť, aby sa zriadením nezávislých inštitúcií zodpovedných za prideľovanie štátnej pomoci umožnilo obchádzať pravidlá štátnej pomoci.[111]

109
Pozri oznámenie Komisie o pojme štátna pomoc uvedenom v článku 107 ods. 1 ZFEÚ (ďalej len „oznámenie Komisie o štátnej pomoci“). Toto oznámenie bolo nedávno, v júni 2016, aktualizované (Ú. v. EÚ C 262, 2016, s. 1).

110
Rozsudok zo 16. mája 2002, Francúzsko/Komisia (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 23).

111
Rozsudky zo 16. mája 2002, Francúzsko/Komisia (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 23 a citovaná judikatúra), a z 20. novembra 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, bod 23). Pozri ďalej rozsudok z 12. decembra 1996, Air France/Komisia (T-358/94, EU:T:1996:194, bod 62). Pozri napokon návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci UTECA (C-222/07, EU:C:2008:468, bod 124).

82. Či možno takéto opatrenie pripísať štátu, však už nie je tak zrejmé v prípadoch, keď sa výhoda poskytuje prostredníctvom verejného podniku. [112] V takých prípadoch je nevyhnutné preskúmať, či sa verejné orgány majú pokladať za zapojené takým či onakým spôsobom do prijatia týchto opatrení. Samotná skutočnosť, že opatrenie prijal verejný podnik, ešte nestačí na to, aby sa opatrenie pripísalo štátu. [113] Netreba však preukázať, že verejné orgány v danej veci vyslovene nabádali verejný podnik, aby prijal predmetné opatrenie. [114]

83. Vzhľadom na blízke vzťahy medzi štátom a verejnými podnikmi skutočne hrozí, že prostredníctvom týchto podnikov by sa štátna pomoc mohla poskytovať netransparentným spôsobom a v rozpore s pravidlami o štátnej pomoci stanovenými Zmluvou. [115] Navyše práve vzhľadom na existenciu výsadných vzťahov medzi štátom a verejnými podnikmi bude spravidla pre tretiu osobu veľmi zložité preukázať v konkrétnej veci, že opatrenia prijaté takýmto podnikom boli v skutočnosti prijaté na základe pokynov verejných orgánov. [116]

84. Pripísateľnosť opatrenia prijatého verejným podnikom štátu možno z uvedených dôvodov *odvodiť od skupiny ukazovateľov* vyplývajúcich z okolností prípadu a kontextu, v ktorom bolo prijaté. [117]

85. Pokiaľ ide o použitie štátnych prostriedkov, môžu štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ predstavovať všeobecne len výhody poskytnuté priamo alebo nepriamo zo štátnych prostriedkov. Judikatúra však ukazuje, že za určitých okolností možno za štátne prostriedky na účely článku 107 ods. 1 ZFEÚ považovať aj prostriedky súkromných subjektov. Pôvod prostriedkov nie je významný, ak boli pred ich priamym alebo nepriamym prevodom na príjemcu pod verejnou kontrolou a boli teda k dispozícii štátnym orgánom. [118] Nie je nevyhnutné, aby boli dané prostriedky vo vlastníctve verejného orgánu. [119]

86. Znamená to, že pokiaľ podnik alebo subjekt dostane finančnú podporu zo štátneho rozpočtu a vzhľadom na jej podmienky predstavuje daná pomoc štátnu pomoc v zmysle článku 107 ZFEÚ, postačuje táto okolnosť na to, aby sa príjemca považoval za subjekt štátu na účely vertikálneho priameho účinku smerníc? Nemyslím si. Domnievam sa, že súkromná banka či uhoľná baňa, ktorým

112
Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. mája 2002, Francúzsko/Komisia (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 24). Nápomocná definícia toho, čo sa rozumie pod verejným podnikom, sa nachádza v smernici Komisie 2006/111/ES zo 16. novembra 2006 o transparentnosti finančných vzťahov členských štátov a verejných podnikov a o finančnej transparentnosti v niektorých podnikoch (Ú. v. EÚ L 318, 2006, s. 17). Článok 2 písm. b) tejto smernice stanovuje, že „verejné podniky“ označujú „všetky podniky, na ktoré môžu mať orgány verejnej moci, a to priamo alebo nepriamo, dominantný vplyv prostredníctvom ich vlastnenia, finančnej účasti alebo predpisov, ktorými sa riadia“.

113
Rozsudok zo 16. mája 2002, Francúzsko/Komisia (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 52). Pozri tiež rozsudok z 26. júna 2008, SIC/Komisia (T-442/03, EU:T:2008:228, body 93 až 100).

114
Rozsudok zo 16. mája 2002, Francúzsko/Komisia (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 53). Nie je ďalej nevyhnutné preukazovať, že konanie verejného podniku by bolo v určitej konkrétnej veci iné, keby konal samostatne: pozri rozsudok z 25. júna 2015, SACE a Sace BT/Komisia (T-305/13, EU:T:2015:435, bod 48).

115
Pozri rozsudok zo 16. mája 2002, Francúzsko/Komisia (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 53).

116
Pozri rozsudok zo 16. mája 2002, Francúzsko/Komisia (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 54).

117
Rozsudok zo 16. mája 2002, Francúzsko/Komisia (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 55) (kurzívou zvýraznila generálna advokátka). Možné ukazovatele pripísateľnosti sa uvádzajú v bode 3.1.1 oznámenia Komisie o štátnej pomoci. Patrí medzi ne integrácia verejného podniku do štruktúr verejnej správy, skutočnosť, že podnik, prostredníctvom ktorého bola poskytnutá pomoc, musel zohľadniť smernice vydané štátnymi orgánmi, povaha činností verejného podniku a či pôsobil na trhu za bežných podmienok hospodárskej súťaže so súkromnými subjektmi.

118
Pozri napríklad rozsudky zo 17. júla 2008, *Essent Netwerk Noord a i.* (C-206/06, EU:C:2008:413, bod 70), a zo 16. mája 2000, *Francúzsko/Ladbroke Racing a Komisia* (C-83/98 P, EU:C:2000:248, bod 50).

119
Pozri rozsudok z 12. decembra 1996, Air France/Komisia (T-358/94, EU:T:1996:194, body 65 až 67), pokiaľ ide o podporu poskytnutú zo strany Caisse des Dépôts et Consignations, financovanej dobrovoľnými vkladmi občanov, ktorí si ich mohli kedykoľvek vybrať. Vzhľadom na to, že Caisse des Dépôts et Consignations mala možnosť použiť prostriedky zo zostatku vkladov, ako keby mala tieto prostriedky stále k dispozícii, bolo rozhodnuté, že ide o štátne prostriedky. Pozri tiež rozsudok zo 16. mája 2000, Francúzsko/Ladbroke Racing a Komisia (C-83/98 P, EU:C:2000:248, bod 50).

sa poskytla pomoc na reštrukturalizáciu, sa nestávajú subjektom štátu v zmysle judikatúry Foster. Na druhej strane si však neviem ani predstaviť, že by sa určitý podnik alebo subjekt stal subjektom štátu len preto, že sa mu poskytli verejné prostriedky na účely dodania tovaru či poskytnutia služieb. Predmetná definícia by sa teda nevzťahovala na podnik zodpovedný za dodanie kancelárskeho vybavenia ministerstvu v rámci verejnej zákazky zadanej na základe verejného obstarávania.

– *SVHZ*

87. Podniky poverené poskytovaním SVHZ v zmysle článku 106 ods. 2 ZFEÚ „podliehajú pravidlám zmlúv, najmä pravidlám hospodárskej súťaže, za predpokladu, že uplatňovanie týchto pravidiel neznemožňuje právne alebo v skutočnosti plniť určité úlohy, ktoré im boli zverené“ [120]. Ak sa na podniky vzťahuje uvedené ustanovenie, potom okolnosť, že získavajú prostriedky od štátu alebo im boli poskytnuté zvláštne alebo výlučné práva, nepostačuje na záver, že tento systém predpokladá (zakázanú) štátnu pomoc. V dobre známom rozsudku Altmark boli vymedzené štyri podmienky, ktoré slúžia na určenie, či daný podnik poskytuje SVHZ. [121]

88. Prvá podmienka v zmysle rozsudku Altmark (jediná zo štyroch, ktorá je relevantná pre tento rozbor) stanovuje, že „podnik, ktorý prijíma takúto kompenzáciu, musí byť skutočne poverený plnením záväzkov služby vo verejnom záujme a tieto záväzky musia byť jasne definované“. Všeobecný súd k nej neskôr doplnil ďalšie dve požiadavky: „existenciu *aktu orgánu verejnej moci zverujúceho* dotknutým *subjektom* úlohu SVHZ, ako aj univerzálnu a záväznú povahu tejto úlohy“ a že „členský štát musí uviesť dôvody, pre ktoré sa domnieva, že dotknutá služba si *svojou špecifickou povahou* zaslúži byť kvalifikovaná ako SVHZ a *odlíšená od ostatných ekonomických činností*“ [122].

89. Uvedená judikatúra v spojení s praxou Komisie vo vzťahu k podnikom, ktoré podľa svojho tvrdenia poskytujú SVHZ, [123] ukazuje, že takéto služby sú *činnosti, ktoré patria medzi verejné úlohy štátu, o ktorých štát rozhodol, že ich z nejakého dôvodu zverí tretej osobe*. Ak k danej problematike pristupujeme z trochu iného hľadiska: verejné orgány v členských štátoch (na vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni v závislosti od rozdelenia právomocí podľa vnútroštátneho práva) kvalifikujú služby, ktoré sa majú poskytovať, ako služby všeobecného záujmu, a podrobujú ich osobitným povinnostiam súvisiacim verejnou službou. Pojem „SVHZ“ zahŕňa hospodárske činnosti, ako aj nehospodárske služby. [124]

120
Toto ustanovenie taktiež pokrýva podniky, „ktoré majú povahu fiškálneho monopolu“. Posledná uvedená kategória nie je podľa mňa relevantná pre tento rozbor.

121
Rozsudok z 24. júla 2003, *Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg* (ďalej len „*Altmark*“) (C-280/00, EU:C:2003:415, bod 89 a nasl.).

122
Pozri rozsudok z 12. februára 2008, *BUPA a i./Komisia* (T-289/03, EU:T:2008:29, bod 172) (kurzívou zvýraznila generálna advokátka). Pozri tiež rozsudok z 10. decembra 1991, *Merci convenzionali Porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, bod 27).

123
Pozri pracovný dokument útvarov Komisie – Príručka o uplatňovaní pravidiel Európskej únie v oblasti štátnej pomoci, verejného obstarávania a vnútorného trhu na služby všeobecného hospodárskeho záujmu a najmä na sociálne služby všeobecného záujmu, SWD(2013) 53 final/2, 29. apríl 2013. Pozri tiež oznámenie Komisie – Rámec Európskej únie pre štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme (2011) (Ú. v. EÚ C 8, 2012, s. 15).

124
Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – „Rámec kvality pre služby všeobecného záujmu v Európe – KOM/2011/0900 v konečnom znení, 20. december 2011, s. 3.

90. Základnou charakteristikou podniku poskytujúceho SVHZ je, že sa poskytuje niečo, čo slúži verejnému záujmu, ale čo by voľný trh neposkytoval bez verejnej intervencie (alebo by poskytoval za iných podmienok, pokiaľ ide o kvalitu, bezpečnosť, dostupnosť, rovnaký prístup alebo všeobecný prístup) (tzv. test zlyhávajúceho trhu).[125] Zrejmým príkladom by tak mohlo byť prevádzkovanie lekárne vo vzdialenej vidieckej oblasti. Súdny dvor stanovil, že SVHZ sú služby, ktoré vykazujú osobitné črty v porovnaní s ostatnými hospodárskymi činnosťami.[126] V zmysle ustálenej judikatúry disponujú verejné orgány v členských štátoch širokou mierou voľnej úvahy pri definovaní toho, čo pokladajú za SVHZ a Komisia preto môže definovanie takejto služby spochybniť iba v prípade zjavného omylu.[127] Treba poznamenať (hoci to nie je prekvapujúce), že vplyv a organizácia SVHZ sa v jednotlivých členských štátoch značne líšia v závislosti od histórie a kultúry verejnej intervencie v každom členskom štáte. SVHZ sú preto veľmi rozdielne. Potreby a preferencie používateľov sa budú líšiť v závislosti od geografických, sociálnych a kultúrnych okolností. Je preto (logicky) na verejných orgánoch v každom členskom štáte, aby určili povahu a rozsah toho, čo považujú za služby všeobecného záujmu.

91. Pri poskytovaní SVHZ bude musieť poskytovateľ prijať určité obmedzenia alebo vykonať špecifické úlohy, ktoré by neboli relevantné, ak by poskytoval podobné služby na komerčnom základe. Tieto obmedzenia alebo úlohy môžu zahŕňať najmä: povinnosť poskytovať príslušné služby všeobecne všetkým, ktorí o to požiadajú (namiesto možnosti vyberať si svojich vlastných zákazníkov); povinnosť poskytovať takéto služby vždy (namiesto možnosti vybrať si, či a kedy sa budú poskytovať); povinnosť poskytovať služby bez ohľadu na to, či je hospodársky zmysluplné poskytovať službu určitému zákazníkovi alebo za špecifických okolností. Na oplátku bude mať podnik poskytujúci SVHZ zvyčajne výhody spočívajúce vo výhradných právach a od štátu dostane vyššie platby, ako by zodpovedali cene služby poskytovanej za bežných trhových podmienok.

92. Poskytovanie SVHZ môže v niektorých prípadoch zahŕňať aj udelenie osobitných právomocí v zmysle judikatúry Foster (napríklad právomoc použiť donucovacie opatrenia voči jednotlivcom), *ale nemusí to tak byť vždy*. Vrátim sa k tomuto dôležitému bodu neskôr.[128]

125
Tamže, s. 3. Pozri tiež oznámenie Komisie o službách všeobecného záujmu v Európe (Ú. v. ES C 17, 2001, s. 4), bod 14, ktorý uvádza, že „ak sa verejné orgány domnievajú, že niektoré služby sú vo verejnom záujme a trhové sily nemusia mať za následok uspokojivé poskytovanie takýchto služieb, môžu stanoviť určité osobitné ustanovenia o službách s cieľom uspokojiť tieto potreby vo forme povinnosti poskytovať služby všeobecného záujmu“. Pozri konkrétnejšie v kontexte štátnej pomoci v sektore širokopásmových sietí oznámenie Komisie o usmerneniach EÚ pre uplatňovanie pravidiel štátnej pomoci v súvislosti s rýchlym zavádzaním širokopásmových sietí (Ú. v. EÚ C 25, 2013, s. 1), bod 20, ktorý uvádza, že „Komisia je toho názoru, že v oblastiach, kde súkromní investori už investovali do infraštruktúry širokopásmovej siete (alebo ďalej rozširujú siete) a už poskytujú konkurenčné služby širokopásmového pripojenia s primeraným pokrytím službami širokopásmového pripojenia, vytvorenie paralelnej konkurenčnej širokopásmovej infraštruktúry sa nemôže považovať za SVHZ v zmysle článku 106 ods. 2 ZFEÚ“. Pozri tiež rozsudok Všeobecného súdu zo 16. septembra 2013, Colt Télécommunications France/Komisia (T-79/10, neuverejnený, EU:T:2013:463, bod 154), kde Všeobecný súd rozhodol, že „zlyhanie trhu je predpokladom na to, aby sa daná činnosť kvalifikovala ako [SVHZ]“.

126
Pozri rozsudky z 10. decembra 1991, Merci convenzionali porto di Genova (C-179/90, EU:C:1991:464, bod 27); zo 17. júla 1997, GT-Link (C-242/95, EU:C:1997:376, bod 53), a z 18. júna 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, bod 45).

127
Pozri napríklad návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano vo veci *Ferring* (C-53/00, EU:C:2001:253, bod 51). Pozri tiež rozsudok z 15. júna 2005, *Olsen/Komisia* (T-17/02, EU:T:2005:218, bod 216 a citovaná judikatúra); pozri ďalej oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci Európskej únie na náhrady za služby všeobecného hospodárskeho záujmu (Ú. v. EÚ C 8, 2012, s. 4), bod 46.

128
Pozri bod 129 a nasl. nižšie.

– *Verejné obstarávanie*

93. V práve verejného obstarávania Únie zodpovedá pojem „štát“ a jeho inštitúcie pojmu „verejný obstarávateľ“. To určuje, či sa zmluva má uzavrieť podľa pravidiel verejného obstarávania alebo podľa iných pravidiel. [129]

94. Článok 2 ods. 1 smernice 2014/24/EÚ definuje „verejných obstarávateľov“ ako „štátne, regionálne alebo miestne orgány, verejnoprávne inštitúcie, alebo združenia vytvorené jedným alebo viacerými takýmito orgánmi alebo jednou alebo viacerými takýmito verejnoprávnymi inštitúciami“. Podľa článku 2 ods. 1 bodu 4 pojem „verejnoprávne inštitúcie“ znamená „inštitúcie, ktoré majú všetky tieto charakteristické znaky: a) sú zriadené na osobitný účel *uspokojovania potrieb vo všeobecnom záujme, pričom nemajú priemyselnú ani komerčnú povahu*; b) majú *právnu subjektivitu* a c) sú *z väčšej časti financované štátnymi*, regionálnymi alebo miestnymi orgánmi alebo inými verejnoprávnymi inštitúciami; *alebo ich riadenie podlieha dohľadu týchto orgánov alebo inštitúcií*; alebo majú *správnu, riadiacu alebo dozornú radu*, v ktorej viac ako polovicu členov menujú štátne, regionálne alebo miestne orgány alebo iné verejnoprávne inštitúcie“ [130].

95. Tieto kumulatívne podmienky [131] sa netýkajú len *právneho postavenia* (právnej subjektivity) subjektu a jeho *organickej väzby* so štátom (prostredníctvom financovania a dohľadu), ale aj *verejných úloh* (uspokojovanie potrieb vo všeobecnom záujme, pričom nemajú priemyselnú ani komerčnú povahu).

96. Na prvý pohľad sa môže zdať, že uvedená definícia je užšia ako klasický test uvedený v rozsudku Foster. V praxi ju však Súdny dvor vykladá široko, pružne a vzhľadom na osobitné okolnosti každého prípadu.

97. V rozsudku University of Cambridge Súdny dvor preto rozhodol, že „hoci spôsob financovania daného subjektu môže odhaliť, či je úzko spojený s iným verejným obstarávateľom, je jasné, že to nie je absolútne kritérium. Nie všetky platby uskutočnené verejným obstarávateľom vedú k vytvoreniu alebo posilneniu osobitného vzťahu podriadenosti alebo závislosti. Iba platby, ktoré financujú alebo prostredníctvom finančnej pomoci bez konkrétnej protihodnoty podporujú činnosti predmetného subjektu, možno opísať ako verejné financovanie“ [132]. Z vyššie uvedeného vyplýva, že výraz „sú financované… [jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi], ako sa uvádza v článku 1 písm. b) druhom pododseku tretej zarážke smerníc 92/50, 93/36 a 93/37, zahŕňa pri správnom výklade dotácie alebo granty udeľované jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi na podporu výskumných prác a granty, ktoré poskytujú miestne vzdelávacie orgány univerzitám na účely udeľovania štipendií

129
Pozri článok 1 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 65). Článok 1 ods. 4 zdôrazňuje, že „táto smernica nemá vplyv na slobodu členských štátov vymedziť v súlade s právom [Únie], čo považujú za [SVHZ], ako by sa tieto služby mali organizovať a financovať v súlade s pravidlami štátnej pomoci a aké osobitné povinnosti by sa na ne mali vzťahovať. Rovnako táto smernica nemá vplyv na rozhodnutie orgánov verejnej moci o tom, či, ako a v akom rozsahu chcú plniť verejné funkcie sami podľa článku 14 ZFEÚ a Protokolu 26“.

130
Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

131
Súdny dvor potvrdil kumulatívny charakter týchto troch podmienok v rozsudku z 15. januára 1998, *Mannesmann Anlagenbau Austria a i.* (C-44/96, EU:C:1998:4, bod 21). Pozri ďalej rozsudok zo 16. októbra 2003, Komisia/Španielsko (C-283/00, EU:C:2003:544, bod 69).

132
Rozsudok z 3. októbra 2000, *University of Cambridge* (C-380/98, EU:C:2000:529, bod 21).

vybraným študentom. Platby uskutočnené jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi buď v rámci zmluvy o poskytnutí služieb zahŕňajúcej výskumnú prácu, alebo ako protiplnenie za iné služby, akými sú poradenstvo alebo konferencie, nepredstavujú verejné financovanie v zmysle týchto smerníc“ [133].

98. V rozsudku Mannesmann Anlagenbau Súdny dvor rozhodol, že subjekt, akým je Österreichische Staatsdruckerei, ktorý sa zaoberá tepelnou hĺbkotlačou, ktorý bol zriadený zákonom a vykonáva činnosti, ktoré sú síce vo verejnom záujme, ale majú aj obchodnú povahu, treba považovať za subjekt spravujúci sa verejným právom, a teda za verejného obstarávateľa: zákazky na práce akéhokoľvek druhu uzavreté takýmto subjektom sa musia preto považovať za verejnoprávne zmluvy o dielo. [134] Súdny dvor v zásade rozhodol, že od okamihu, keď subjekt plní časť svojich úloh vo verejnom záujme, patrí do rozsahu pôsobnosti smernice o verejnom obstarávaní vo vzťahu k všetkým postupom verejného obstarávania.

99. V rozsudku Adolf Truley Súdny dvor zdôraznil, že pojem „potreby vo všeobecnom záujme“ sa má vykladať nezávisle a jednotne v celej Európskej únii vzhľadom na okolnosti a účel smernice. [135] Súdny dvor ďalej rozvinul svoje stanovisko v rozsudku Komisia/Španielsko, v ktorom uviedol, že „pri určovaní, či existuje potreba vo všeobecnom záujme, ktorá nie je priemyselnej alebo obchodnej povahy, treba zohľadniť relevantné právne a skutkové okolnosti, akými sú okolnosti rozhodujúce v čase vzniku subjektu, a podmienky, za ktorých vykonáva svoju činnosť vrátane najmä neexistencie hospodárskej súťaže na trhu, skutočnosť, že jej hlavným účelom nie je dosiahnuť zisk, skutočnosť, že neznáša riziká spojené s predmetnou činnosťou, a prípadné verejné financovanie predmetnej činnosti“ [136].

100. Vo všeobecnosti sú potrebami vo verejnom záujme, ktoré sú rozhodujúce pre určenie toho, či daný subjekt plní verejné úlohy, „po prvé potreby, ktoré sa plnia inak, ako dostupnosťou tovarov alebo služieb na trhu, a po druhé potreby, ktoré sa štát z dôvodov všeobecného záujmu rozhodne poskytnúť sám, alebo vo vzťahu ku ktorým by si chcel ponechať si rozhodujúci vplyv“ [137].

101. Zastavím sa tu na chvíľku, aby som zhrnula vyššie uvedené a položila si niekoľko otázok: majú sa všetky subjekty či podniky, ktoré majú verejné úlohy zodpovedajúce prvej podmienke v rozsudku Altmark alebo ktoré boli poverené poskytovaním SVHZ, považovať za subjekty štátu? V prípade kladnej odpovede na ktorýkoľvek z vyššie uvedených variantov (a zrejme bez ohľadu na to, či ide o dostatočnú, či len nevyhnutnú podmienku na to, aby patrili do uvedenej definície) spočíva ďalšia podmienka v tom, že sú verejné úlohy jasne vymedzené príslušným legislatívnym alebo regulačným rámcom? Takáto ďalšia podmienka by mohla byť užitočná v zmysle zvýšenia právnej istoty, jednak pre dotknutý subjekt alebo podnik a jednak pre jednotlivca, ktorý sa chce dovolávať zásady vertikálneho priameho účinku smerníc. Okrem toho, ak je určitý subjekt subjektom štátu s ohľadom na niektoré činnosti, ktoré vykonáva, má sa považovať za subjekt štátu z hľadiska všetkých jeho činností alebo je takýto záber príliš široký?

133
Rozsudok z 3. októbra 2000, University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529, bod 26). Súdny dvor okrem toho uviedol, že rozhodnutie o tom, či subjekt, akým je Cambridge University, je „verejný obstarávateľ“, by sa malo uskutočňovať na ročnom základe a finančný rok, v ktorom sa začal postup verejného obstarávania, sa má považovať za najvhodnejšie obdobie na účely určenia spôsobu, akým sa takýto subjekt financuje (body 40 a 41).

134
Rozsudok z 15. januára 1998, *Mannesmann Anlagenbau Austria a i.* (C-44/96, EU:C:1998:4, bod 35).

135
Rozsudok z 27. februára 2003, *Adolf Truley* (C-373/00, EU:C:2003:110, body 33 až 40).

136
Rozsudok zo 16. októbra 2003, Komisia/Španielsko (C-283/00, EU:C:2003:544, bod 81).

137
Rozsudok z 10. mája 2001, *Agorà and Excelsior* (C-223/99 a C-260/99, EU:C:2001:259, bod 37).

102. Praktické ťažkosti, ktoré vyplývajú z použitia testu Foster v jeho súčasnej podobe, možno ilustrovať na dvoch príkladoch.

103. Prvým príkladom je spoločnosť X poskytujúca bezpečnostné služby. Plní dve zmluvy. Jedna bola uzatvorená s veľkou súkromnou právnickou firmou, ktorá potrebuje primeranú bezpečnosť pre svoje priestory. Druhá bola uzavretá s ústredným štátnym orgánom, ktorý spoločnosť X poveril vykonávaním určitých strážnych povinností vo väzení so stredným stupňom stráženia. Objektívne sú služby poskytované v oboch prípadoch prakticky totožné. Prvá z týchto zmlúv je bežná súkromnoprávna zmluva medzi dvoma súkromnými subjektmi. Podľa druhej zmluvy je spoločnosť X povinná plniť verejné úlohy, ktoré jej zveril štát. Spoločnosť X vykonáva prenesenú právomoc štátu a má mimoriadne právomoci v tejto oblasti (najmä právomoc obmedziť osobnú slobodu).

104. Druhým príkladom je spoločnosť Y poskytujúca trajektové služby. Prevádzkuje dve trasy. Jednou z nich je populárna trasa hojne využívaná v nákladnej aj osobnej doprave. V rámci prevádzkovania tejto trasy konkuruje spoločnosť Y dvom ďalším spoločnostiam, ale stále existujú lukratívne obchodné príležitosti a Y má v závislosti od dopytu možnosť vybrať si, ako intenzívne bude poskytovať trajektové služby. Predmetná trasa predstavuje rozumnú obchodnú príležitosť. Druhá trasa vedie medzi pevninou a malým odľahlým ostrovom. Trajekt predstavuje jediné spojenie ostrova s okolitým svetom. Pôvodne sa trasa pokrývala priamo pod kontrolou miestnych orgánov, ale miestne orgány sa teraz rozhodli vyhlásiť súťaž s cieľom vybrať (jedného) poskytovateľa služby. Predmetná trasa je opakom rozumnej obchodnej príležitosti. Verejný obstarávateľ požaduje, aby sa trajektové služby poskytovali počas celého roka za všetkých poveternostných podmienok a bez ohľadu na počet cestujúcich alebo objem nákladu na palube akéhokoľvek konkrétneho plavidla na akejkoľvek konkrétnej plavbe. Spoločnosť Y sa uchádza o zmluvu a zvíťazí. V rámci prevádzkovania prvej uvedenej trasy je spoločnosť Y bežným podnikateľom. V rámci prevádzkovania druhej uvedenej trasy vykonáva spoločnosť Y verejnú úlohu. Trajektové služby pre ostrov patria zjavne medzi SVHZ. Za podmienok stanovených miestnymi orgánmi nie je zmluva príliš príťažlivá z čisto obchodného hľadiska. Hoci spoločnosť Y mohla požiadať o určitý druh zvýhodneného zaobchádzania, výhradnosť alebo mimoriadne právomoci, takéto okolnosti nie sú nevyhnutné na poskytovanie SVHZ a nemusia byť poskytnuté.

105. Z obidvoch vyššie uvedených príkladov vyplýva, že v závislosti od konkrétnych okolností môže byť ten istý subjekt subjektom štátu vo vzťahu k niektorým svojim činnostiam a nebude ňou vo vzťahu k iným činnostiam. Treba zdôrazniť, že tento rozdiel *nevyplýva* z *postavenia*, v ktorom subjekt koná. Z rozsudkov Marshall a Foster vyplýva, že to nie je rozhodujúce a že spoločnosti X a Y skutočne konajú v rovnakom postavení v dvoch situáciách opísaných v mojich príkladoch. Základný rozdiel medzi týmito dvoma príkladmi spočíva v tom, že v jednej situácii koná subjekt čisto obchodne, zatiaľ čo v druhej situácii vykonáva subjekt verejné úlohy. Z oboch príkladov je tiež zrejmé, že zatiaľ čo spoločnosť X má „mimoriadne právomoci“ pri plnení svojej verejnej úlohy, spoločnosť Y také právomoci nemá.

106. Na základe vyššie uvedeného sa teraz vrátim k druhej otázke vnútroštátneho súdu.

107. Po prvé sa domnievam, že základná zásada jasne vyplýva z ustálenej judikatúry. Spočíva v tom, že sa jednotlivec môže spoľahnúť na presné a bezpodmienečné ustanovenia smernice vo vzťahu k štátu, bez ohľadu na postavenie štátu, pretože „je nevyhnutné zabrániť tomu, aby štát mohol mať prospech z toho, že nedodržiava právo [Únie]“ [138].

108. Po druhé pripomínam (zjavne zrejmé), že pridelenie určitých práv jednotlivcom nie je spravidla bezplatné. Ak uvediem aspoň jeden príklad, poskytnutie chránených pracovných práv ukladá zamestnávateľovi povinnosť zachovať pracovný pomer dotknutého pracovníka alebo mu zaplatiť náhradu za porušenie pracovnej zmluvy.

109. Po tretie musí byť pojem „subjekt štátu“ na účely vertikálneho priameho účinku samostatným pojmom práva Únie. Obsah tohto pojmu je rozhodujúci na určenie, kto môže priamo uplatniť účinné práva vyplývajúce zo smernice, ktorú členský štát včas riadne neprebral, a kto nie. Základná požiadavka jednotného uplatňovania práva Únie v celej Európskej únii [139] vylučuje vymedzenie pojmu „verejná služba“ alebo „mimoriadna právomoc“ alebo vymedzenie toho, čo sa má na základe rôznych definícií zakotvených v rôznych vnútroštátnych právnych predpisoch považovať za „štát“ podľa vnútroštátneho ústavného práva.

110. Práve pre rozmanitosť vnútroštátnej terminológie a definíciám musí byť po štvrté definícia pojmu „subjekt štátu“ podľa práva Únie vyjadrená abstraktným spôsobom.

111. Po tom, čo Súdny dvor vydal rozsudok Foster v roku 1990, sa mnoho zmenilo. Viaceré členské štáty podstatne rozšírili počet úloh, ktoré už nevykonávajú „sami“. Povaha subjektov, ktorým sa tieto úlohy zverujú, sa tiež stala rozmanitejšou. Napriek tomu, že proces privatizácie štátneho majetku a súvisiacich záväzkov štátu (ako to bolo vo veci Marshall) ešte nie je ukončený, je teraz takisto možné, že sa predmetné povinnosti premenia na „verejno-súkromné partnerstvá“ prostredníctvom „zadávania zákaziek“ alebo koncesií.

112. Začnem objasnením, čo *nie je* podstatné na účely spomenutej definície.

113. Na úvod treba konštatovať, že z rozsudku Foster a z následnej judikatúry (najmä z rozsudkov vo veci Rieser Internationale Transporte a Sozialhilfeverband Rohrbach) vyplýva, že právna forma žalovaného je irelevantná. [140]

114. Okrem toho je tiež jasné, že „štát“ nemusí byť v pozícii, v ktorej vykonáva každodennú kontrolu alebo riadenie činností subjektu. [141] Domnievam sa, že vo vyššie uvedenom rozsahu už bol prekonaný skorší test, podľa ktorého musí byť subjekt „pod kontrolou tejto moci“.

138
Pozri okrem iného rozsudky z 15. februára 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, bod 49); z 12. júla 1990, Foster (C-188/89, EU:C:1990:313, bod 17), a zo 14. septembra 2000, Collino a Chiappero (C-343/98, EU:C:2000:441, bod 23). Generálny advokát Wahl v bode 30 svojich návrhov z 18. septembra 2013 vo veci Portgás (C-425/12, EU:C:2013:623) uviedol (citujúc rozsudok Marshall, bod 47), že „…uznanie priameho účinku smerníc spočíva v konečnom dôsledku na dvoch navzájom sa dopĺňajúcich cieľoch: potrebe účinne garantovať práva, ktoré jednotlivci môžu vyvodzovať z týchto aktov, a želaní potrestať vnútroštátne orgány, ktoré nerešpektovali záväzný účinok a nezabezpečili ich skutočné uplatňovanie“. V plnej miere sa stotožňujem s prvou časťou tohto záveru. Obávam sa však, že nemôžem úplne prijať jeho druhú časť, pretože v rozsahu, v akom nielen neskoršie rozhodnutia, ale aj samotný rozsudok Marshall objasňuje, že subjekty, ktoré nemajú nič spoločné s porušením povinnosti štátu prebrať smernicu (a nemôžu ovplyvniť túto skutočnosť), budú stále musieť rešpektovať priamo účinné ustanovenia smernice na základe doktríny vertikálneho priameho účinku, ak sa považujú za subjekty štátu.

139
Pozri okrem iného rozsudky z 21. mája 1985, *Schul Douane-Expediteur* (47/84, EU:C:1985:216, bod 17); z 3. júla 2012, *UsedSoft* (C-128/11, EU:C:2012:407, bod 40); z 9. novembra 2016, *Wathelet* (C-149/15, EU:C:2016:840, bod 29), a z 2. marca 2017, *J. D.* (C-4/16, EU:C:2017:153, bod 24).

140
Pozri najmä body 35, 49 a 62 vyššie.

141
Pozri bod 65 vyššie.

115. Podobne je zrejmé, že ak štát *vlastní* alebo *kontroluje* príslušný subjekt, daný subjekt sa bude považovať za subjekt štátu. [142] Podľa môjho názoru je to úplne legitímne: štát je teda povinný zaplatiť za práva stanovené smernicou, ktorú má prebrať do vnútroštátneho práva.

116. Podobne akákoľvek časť „štátnej správy“ – teda obecných, regionálnych alebo miestnych orgánov a podobne – je takmer samozrejme subjektom štátu. Z organického hľadiska možno na uvedené orgány nazerať ako na súčasť štátu – a malo by sa s nimi tak zaobchádzať bez ďalšieho rozmýšľania. [143]

117. Domnievam sa, že ďalší výklad na tomto mieste nevyžaduje odkaz na predtým uvedený test v tom zmysle, že subjekt je „pod kontrolou tejto moci“. Podľa môjho názoru z judikatúry vyplývajúcej z rozsudku Foster vyplýva, že túto časť treba vykladať v tom zmysle, že štát vytvoril okolnosti a podmienky, za ktorých môže daný subjekt konať.

118. Otázka financovania napokon nie je významná. Subjekt nemusí byť financovaný štátom, aby bol subjektom štátu. [144]

119. Ostatné základné prvky súboru, ktoré spolu tvoria test na určenie, či je subjekt subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku smerníc, pristupujú k tejto otázke z funkčného hľadiska („vykonáva príslušný subjekt funkciu, ktorá má v istom zmysle ‚štátny charakter‘“?). [145] Domnievam sa, že tieto prvky – aspoň pokiaľ ide o test stanovený v rozsudku Foster a následnej judikatúre – sú tieto: i) či štát zveril príslušnému subjektu verejné úlohy, ktoré by inak mohol vykonávať priamo samotný štát a ii) či štát poskytol subjektu istú formu dodatočných právomocí, aby sa mu umožnilo efektívne plniť svoju úlohu (inými slovami „mimoriadne právomoci presahujúce právomoci, ktoré vyplývajú z bežných pravidiel uplatniteľných vo vzťahoch medzi jednotlivcami“). Prvá z nich zahŕňa rôzne verejné úlohy: od nemocníc a vzdelávacích zariadení, cez správu väzníc, až po základné služby v odľahlých častiach vnútroštátneho územia. Druhá je často prirodzeným dôsledkom zverenia verejnej úlohy takémuto subjektu.

120. Navrhujem preto, aby Súdny dvor odpovedal na druhú otázku v tom zmysle, že vnútroštátny súd musí pri rozhodovaní o tom, či je žalovaný subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku smerníc, brať do úvahy tieto kritériá:

1. Právna forma subjektu je irelevantná;

2. Nie je nevyhnutné, aby bol štát v pozícii, v ktorej vykonáva každodennú kontrolu alebo riadenie činností tohto subjektu;

3. Ak štát vlastní alebo kontroluje príslušný subjekt, daný subjekt sa bude považovať za subjekt štátu, pričom nie je nevyhnutné posudzovať, či sú splnené ostatné kritériá;

4. Akýkoľvek obecný, regionálny alebo miestny orgán alebo ekvivalentný subjekt treba automaticky považovať za subjekt štátu;

142
Pozri bod 68 vyššie.

143
Z judikatúry spred rozsudku Foster, už citovaného v bode 19, vyplýva, že niektoré subjekty, ktoré štrukturálne tvoria súčasť štátu, treba považovať za samotný štát: najmä daňové orgány (rozsudky z 19. januára 1982, *Becker*, 8/81, EU:C:1982:7, a z 22. februára 1990, *Busseni*, C-221/88, EU:C:1990:84) a mieste či regionálne orgány (rozsudok z 22. júna 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256).

144
Pozri body 61 a 62 vyššie.

145
V bode 19 rozsudku Foster Súdny dvor vymedzil dva subjekty, ktoré sú z funkčného hľadiska inštitúciami štátu: ústavne nezávislé orgány zodpovedné za udržiavanie verejného poriadku a bezpečnosti (rozsudok z 15. mája 1986, Johnson, 222/84, EU:C:1986:206) a verejné orgány poskytujúce verejné zdravotnícke služby (rozsudok z 26. februára 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986: 84).

5. Príslušný subjekt nemusí byť financovaný štátom;

6. Ak štát zveril príslušnému subjektu úlohu spočívajúcu vo vykonávaní verejnej služby, ktorú by inak mohol vykonávať priamo samotný štát, a poskytol danému subjektu istú formu dodatočných právomocí, aby sa mu umožnilo efektívne plniť svoju úlohu, príslušný subjekt treba v každom prípade považovať za subjekt štátu.

Vnútroštátny súd musí v rámci vykonávania svojej analýzy brať do úvahy východiskovú základnú zásadu, že jednotlivec sa môže spoľahnúť na presné a bezpodmienečné ustanovenia smernice vo vzťahu k štátu, bez ohľadu na postavenie štátu, pretože je nevyhnutné zabrániť tomu, aby štát mohol mať prospech z toho, že nedodržiava právo Únie.

121. Otázkou, či v prípade, že podnik bol poverený vykonávaním verejnej služby podľa bodu 120 ods. 6 vyššie, je nevyhnutné, aby štát zveril takému orgánu „mimoriadne právomoci“, sa budem zaoberať nižšie v mojej odpovedi na tretiu prejudiciálnu otázku.

O tretej prejudiciálnej otázke

122. Tretia prejudiciálna otázka vnútroštátneho súdu sa snaží zistiť, či skutočnosť, že členský štát preniesol veľkú mieru zodpovednosti na subjekt (akým je MIBI) na deklarovaný účel spočívajúci v splnení záväzkov podľa práva Únie, postačuje na to, aby sa tento subjekt kategorizoval na účely vertikálneho priameho účinku ako subjekt štátu. Subsidiárne je nevyhnutné, aby mal tento subjekt udelené a) mimoriadne právomoci alebo aby b) fungoval pod priamou kontrolou alebo dohľadom členského štátu, aby sa jednotlivec mohol voči takémuto subjektu dovolávať priamo účinného ustanovenia smernice?

123. Po prvé môžem povedať, že smernice môžu mať mnoho foriem. Niektoré – akými sú napríklad rôzne smernice o zamestnanosti – stanovujú práva a povinnosti celoplošne pre všetkých zamestnancov a všetkých zamestnávateľov, s výhradou určitých obmedzených výnimiek.[146] Iné stanovujú parametre, podľa ktorých možno vykonávať určité práva vyplývajúce z práva Únie[147] alebo ako sa majú regulovať niektoré odvetvia hospodárstva.[148] Ďalšie vyžadujú, aby členské štáty uložili konkrétnemu subjektu určité úlohy, ktoré sa majú vykonať v dôsledku povinností a práv stanovených v smernici.

124. V prejednávanej veci ide o tento prípad. Je zrejmé, že povinnosť zabezpečiť, aby boli vodiči poistení proti riziku, ktoré viedlo k ujme pani Farrellovej, možno priamo vyvodiť z práva Únie, najmä z článku 1 tretej smernice o poistení motorových vozidiel. Článok 1 ods. 4 prvý pododsek druhej smernice o poistení motorových vozidiel pôvodne vyžadoval, aby členské štáty zaviedli mechanizmus pre situácie, keď vodič, ktorý nie je poistený proti riziku, ktoré bol povinný poistiť, spôsobuje dopravné nehody. Tieto dva záväzky spoločne vyžadovali od Írska zabezpečiť, aby bola zodpovednosť vodiča voči cestujúcemu, akým bola pani Farrellová, splnená buď vlastnou poisťovňou vodiča (alebo, ak vodiča nemožno zistiť alebo je nepoistený) subjektom, ktorý Írsko poverilo plnením takýchto nárokov.

146
Pozri napríklad smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2002/73/ES z 23. septembra 2002, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 76/207/EHS o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami pokiaľ ide o prístup k zamestnaniu, odbornej príprave a postupu v zamestnaní a o pracovné podmienky (Ú. v. ES L 269, 2002, s. 15; Mim. vyd. 05/004, s. 255).

147
Pozri napríklad smernicu o odborných kvalifikáciách [smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, 2005, s. 22)], nedávno zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/55/EÚ z 20. novembra 2013, ktorou sa mení smernica 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií a nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu (nariadenie o IMI) (Ú. v. EÚ L 354, 2013, s. 13). Všeobecné informácie o fungovaní tohto systému vzájomného uznávania možno nájsť na adrese: http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals_en.

148
Pozri napríklad smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (Ú. v. EÚ L 108, 2002, s. 33; Mim vyd. 13/029, s. 349), zmenenú nariadením (ES) č. 544/2009 a smernicou 2009/140/ES.

125. Írsko ako členský štát si mohlo vybrať rôzne spôsoby, ako túto povinnosť prebrať. Mohlo určiť orgán v rámci samotnej vlády (napríklad ministerstvo dopravy), ktorý by bol zodpovedný za plnenie nárokov poškodených voči nepoisteným vodičom. Mohlo zriadiť novú nezávislú verejnoprávnu inštitúciu a zveriť jej túto zodpovednosť. Alebo mohlo urobiť, čo napokon aj urobilo: identifikovať existujúci subjekt súkromného práva s podobnými povinnosťami a zveriť mu ďalšie nové povinnosti podľa článku 1 tretej smernice o poistení motorových vozidiel.

126. Po druhé, ako správne uvádza Komisia, táto vec je nezvyčajná v tom, že účelom MIBI je okrem iného riešenie pohľadávok poškodených voči nepoisteným vodičom. Práve v *tomto konkrétnom kontexte* vzniká otázka, či je *takisto* povinná splniť tento osobitný nárok bez ohľadu na skutočnosť, že Írsko v čase skutkových okolností správne neprebralo do vnútroštátneho práva svoje povinnosti vyplývajúce z práva Únie a (zatiaľ) neuložilo MIBI zodpovednosť za plnenie tohto osobitného záväzku. V tomto ohľade sa táto vec odlišuje od situácií, ktoré viedli k rozsudku Marshall [149], kde sa žalovaný považoval – *z iných dôvodov a v úplne inom kontexte* – za subjekt štátu, a teda za subjekt zodpovedný za zabezpečenie priamo účinných pracovných práv, ktoré mohla pani Marshallová vyvodiť z článku 5 ods. 1 smernice 76/207. V prejednávanej veci je priamo účinné právo, na ktoré sa pani Farrellová odvoláva (náhrada ujmy spôsobenej cestujúcemu v motorovom vozidle) podľa článku 1 tretej smernice o poistení motorových vozidiel, práve *druhom* práva, vo vzťahu ku ktorému Írsko už zverilo MIBI prípady, v ktorých vodiča nemožno zistiť alebo je nepoistený.

127. Tretia otázka je však vecou všeobecnej dôležitosti z hľadiska uplatňovania práva Únie v celej Európskej únii. Domnievam sa preto, že veľká komora by nemala na túto otázku odpovedať v užšom zmysle (napríklad zdôraznením, že všetky poisťovne motorových vozidiel v Írsku musia byť členmi MIBI, čo by sa mohlo považovať za odpoveď založenú na pojme mimoriadne právomoci [150]), ale vyjadriť sa k (dôležitej) zásadnej otázke, ktorú položil vnútroštátny súd.

128. Ako som uviedla vo svojej odpovedi na druhú otázku, udelenie osobitných právomocí alebo existencia priamej kontroly alebo dohľadu vykonávaného členským štátom postačuje na to, aby sa príslušný subjekt považoval za subjekt štátu. Treťou otázkou vnútroštátneho súdu je, či je niektorý z týchto prvkov nevyhnutnou súčasťou rovnice. Subsidiárne, postačuje, ak sa príslušnému subjektu uloží povinnosť plniť úlohy, ktoré by inak vykonával štát?

129. V tejto súvislosti sa stáva pojem „mimoriadne právomoci“ veľmi relevantným. Na pochopenie funkcie tohto pojmu je vhodné sa vrátiť k rozsudku Foster.

130. Ako som uviedla v bode 52 vyššie, Súdny dvor nemal v úmysle stanoviť taxatívne vymedzený a permanentný test. Vytvoril však formuláciu založenú na existujúcej judikatúre.

131. Súdny dvor tak v bode 18 rozsudku Foster poznamenal, že vo viacerých veciach konštatoval, že vertikálny priamy účinok môže vzniknúť v prípade organizácií alebo subjektov, ktoré „podliehajú vplyvu štátu *alebo* sú pod jeho kontrolou *alebo* ktoré disponujú osobitnými právomocami“ [151]. V bode 19 vymenoval štyri prípady. Tri z týchto prípadov sa týkali subjektov (daňové orgány, miestne alebo regionálne orgány a verejné nemocničné zariadenie), ktoré podliehali vplyvu alebo kontrole

149
Rozsudok z 26. februára 1986, 152/84 (EU:C:1986:84).

150
V tomto prípade má MIBI (relatívne neobvyklú) právomoc rokovať s poškodenými stranami a podať žalobu *aj vtedy*, ak v tomto zmysle neexistuje žiadna konkrétna zmluva alebo príkaz. Treba poznamenať, že keďže všetky poisťovne motorových vozidiel musia byť členmi MIBI, v danej oblasti sa uplatňujú rovnaké podmienky a súčasne nebude MIBI nikdy zbavená prostriedkov na uspokojenie iných spočiatku nepredvídaných nárokov. Postačuje, ak jednoducho upraví výšku príspevkov zaplatených jej členmi; a jej členovia zodpovedajúcim spôsobom upravia výšku poistného v rámci jednotlivých poistných zmlúv, aby tak financovali svoje príspevky pre MIBI.

151
Rozsudok z 12. júla 1990, C-188/89 (EU:C:1990:313) (kurzívou zvýraznila generálna advokátka).

štátu; z uvedených dôvodov spĺňali test. Zatiaľ čo prvé dva mohli splniť tento test vzhľadom na právomoci, ktoré im zrejme patrili, to isté nemožno povedať o verejnom nemocničnom zariadení. Štvrtá otázka (Johnston) sa týkala ústavne nezávislého orgánu zodpovedného za udržiavanie verejného poriadku a bezpečnosti. Tomuto orgánu boli naozaj zverené mimoriadne právomoci na tento účel.

132. Domnievam sa, že Súdny dvor použil rozsudok Johnston ako príklad, keď je splnený test, ktorý Súdny dvor práve vymedzil (ako v ostatných troch príkladoch), pretože príslušný subjekt „podlieha vplyvu alebo kontrole štátu“, avšak aj z dôvodu, že požíva „mimoriadne právomoci“. Súdny dvor zdôraznil, že toto je podstatný prvok tohto konkrétneho prípadu.

133. V tejto súvislosti je zaujímavé, že Súdny dvor v rozsudku Johnston v skutočnosti nepoužil výraz „mimoriadne právomoci“. Namiesto toho v ňom Súdny dvor hovoril o „verejnom orgáne, ktorý štát poveril udržiavaním verejného poriadku a bezpečnosti“ [152]. Dodal, že takýto subjekt „nesmie mať prospech z toho, keď štát, ktorého je inštitúciou, nedodržiava právo [Únie]“.

134. Na tomto mieste treba uviesť viaceré ďalšie poznámky.

135. Po prvé nie je v rozsudku Foster (alebo aj v neskoršej judikatúre) jasné, čo sa myslí pod pojmom „mimoriadne právomoci“. Hovorí sa len, že takéto právomoci „presahujú právomoci, ktoré vyplývajú z bežných pravidiel uplatniteľných vo vzťahoch medzi jednotlivcami“. Keďže test uvedený v rozsudku Foster sa musí uplatňovať jednotne v celej Európskej únii, tento pojem musí mať v práve Únie autonómny význam, ak má byť súčasťou predmetného testu. Napriek tomu ani po 20 rokoch od tohto rozsudku nemá pojem, ktorý bol prevzatý z jedného vnútroštátneho právneho systému, [153] v práve Únie žiadny autonómny význam.

136. Po druhé moja analýza judikatúry nasledujúcej po rozsudku Foster [154] neodhalila koherentný postup pri overovaní a zisťovaní osobitných právomocí v jednotlivých prípadoch. Verejné úlohy mali orgány zodpovedné za výstavbu komunikácií a poskytovanie dodávok energií [155], držiteľ výhradnej koncesie na poskytovanie telekomunikačných služieb pre verejné potreby [156], súkromná spoločnosť prevádzkujúca vnútroštátny diaľničný systém [157], združenia sociálnej pomoci [158], nemocničné zariadenie vo verejnom sektore [159], regionálny úrad pôsobiaci v oblasti sociálneho zabezpečenia [160] a poštová služba členského štátu [161]. Z dostupných skutkových materiálov uvedených v spomenutých rozsudkoch

152
Rozsudok z 15. mája 1986, 222/84 (EU:C:1986:206, bod 56).

153
Pozri bod 54 vyššie.

154
Pozri bod 58 a nasl. vyššie.

155
Pozri rozsudok zo 4. decembra 1997, Kampelmann a i. (C-253/96 až C-258/96, EU:C:1997:585) a bod 58 vyššie.

156
Pozri rozsudok zo 14. septembra 2000, Collino a Chiappero (C-343/98, EU:C:2000:441) a body 59 a 60 vyššie.

157
Pozri rozsudok z 5. februára 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), a body 61 až 63 vyššie. Bod 12 tohto rozsudku naznačuje, že Asfinag bola oprávnená na základe dohody medzi ňou a rakúskym štátom (označovanej rôzne ako „licencia“ a ako „zmluva“) „vyberať vo vlastnom mene a na vlastný účet mýto a používateľské poplatky na účely pokrytia svojich výdavkov“. Nasledujúca analýza Súdneho dvora sa zameriavala na kontrolu štátu (bod 25) a skutočnosť, že Asfinag „nie je oprávnená sama stanoviť výšku mýta, ktoré sa má vyberať. Túto sumu stanovuje právo“ (bod 26). Súdny dvor hneď uzavrel, že Asfinag bola subjektom štátu, avšak *bez* identifikácie osobitných právomocí, ktorými disponovala (bod 27).

158
Pozri uznesenie z 26. mája 2005, Sozialhilfeverband Rohrbach (C-297/03, EU:C:2005:315) a bod 64 vyššie.

159
Pozri rozsudok zo 7. septembra 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518) a bod 65 vyššie.

160
Pozri rozsudok z 24. januára 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33) a bod 67 vyššie.

161
Pozri rozsudok z 12. decembra 2013, Carratú (C-361/12, EU:C:2013:830) a bod 68 vyššie.

je oveľa menej jasné, že nevyhnutne disponovali osobitnými právomocami. V rozsudku Portgás [162] Súdny dvor výslovne uviedol, že hoci mal dotknutý subjekt podľa koncesionárskej zmluvy špeciálne a výhradné práva, to ešte *neznamená*, že disponoval nevyhnutne osobitnými právomocami, a túto konkrétnu otázku vrátil vnútroštátnemu súdu na ďalšie preverenie. [163]

137. Po tretie, hoci určité dodatočné právomoci môžu byť potrebné na plnenie verejných úloh, nie je jasné, že to platí vždy. Existencia takýchto právomocí sa najlepšie prejavuje v prípade SVHZ. Štát môže v súčasnosti udeľovať špeciálne alebo výhradné práva v mnohých odvetviach hospodárstva (napríklad telekomunikácie, voda, plyn alebo elektrická energia). [164]

138. Dospela som k záveru, že podmienka, že príslušný subjekt môže byť subjektom štátu iba vtedy, ak má aj „mimoriadne právomoci“, nie je nevyhnutná, a preto nie je odôvodnená.

139. Je však dôležité objasniť, že nie každá osoba alebo subjekt vykonávajúci činnosť vo verejnom záujme bude subjektom štátu. V tejto súvislosti by som rada uviedla nasledujúce poznámky.

140. Po prvé musí existovať „subjekt“, čím mám na mysli právnickú osobu. Fyzická osoba nemôže byť subjektom štátu.

141. Po druhé, ak subjekt vykonáva rôzne funkcie, z ktorých niektoré sú úlohami, ktoré mu boli zverené štátom, a ostatné sú iné, môže byť subjektom štátu len vo vzťahu k prvej kategórii činností. Postup, ktorý navrhujem, je preto odlišný od postupu, ktorý uplatňuje Súdny dvor v prípadoch verejného obstarávania. [165] Zatiaľ čo subjekt, ktorý je „verejným obstarávateľom“ na účely pravidiel verejného obstarávania, je vždy povinný sledovať a dodržiavať túto osobitnú oblasť práva Únie, [166] subjekt, ktorý je subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku smerníc, podlieha podstatne širšiemu a menej jasne definovanému záberu právnej úpravy Únie, ktorú môže jednotlivec uplatniť vo vzťahu k tomuto subjektu. Preto zrejme nie je vhodné používať prístup „raz a navždy“.

142. Po tretie musí byť takto zverená úloha základnou funkciou príslušného subjektu alebo prípadne jeho časti.

143. Po štvrté musí príslušný subjekt vykonávať činnosť vo verejnom záujme. Musí to byť úloha, ktorú mu zverí príslušný členský štát a ktorú by vykonával samotný štát, ak by ju neplnil tento subjekt.

144. V tejto súvislosti zahŕňa pojem „úloha“ činnosti, ktoré sa vykonávajú na iné ako len výlučne obchodné účely. Inými slovami, musí existovať prvok verejnej služby. To by zahŕňalo poskytovanie vnútroštátnych poštových služieb s povinnosťou doručiť zásielku na akúkoľvek vnútroštátnu adresu. Naproti tomu miestna doručovateľská služba poskytovaná výlučne s cieľom dosiahnuť zisk by nepatrila do tejto kategórie.

162
Pozri rozsudok z 12. decembra 2013, Portgás (C-425/12, EU:C:2013:829). Pozri ďalej body 69 až 76 vyššie.

163
Rozsudok z 12. decembra 2013, Portgás (C-425/12, EU:C:2013:829, body 30 a 31).

164
Pozri bod 112 vyššie.

165
Pozri bod 98 vyššie.

166
Pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. októbra 2000, *University of Cambridge* (C-380/98, EU:C:2000:529, bod 40).

145. Mala by som dodať, že úlohy vykonávané vo verejnom záujme sa môžu v jednotlivých členských štátoch líšiť.[167] Zatiaľ čo jeden členský štát môže byť napríklad presvedčený, že má povinnosť zabezpečiť, aby všetci jeho občania boli pripojení k širokopásmovej optickej sieti, iný členský štát sa naopak môže rozhodnúť, že to ponechá na trhové sily. V prvom prípade bude subjekt poverený takouto úlohou predstavovať subjekt štátu. V druhom prípade súkromný podnik, ktorý poskytuje rovnaké služby, ňou nebude.

146. Zdá sa mi, že v záujme právnej istoty pre dotknutý subjekt, ako aj pre jednotlivcov, ktorí by sa voči nej domáhali svojich práv, je nevyhnutné, aby bola táto verejná úloha ako taká výslovne vymedzená v príslušnom legislatívnom alebo regulačnom rámci.

147. Navrhujem preto, aby Súdny dvor odpovedal na tretiu otázku v tom zmysle, že kritériá uvedené v odpovedi na druhú otázku sa uplatnia aj v prípade, keď členský štát na určitý subjekt prenesie veľkú mieru zodpovednosti na deklarovaný účel spočívajúci v splnení záväzkov podľa práva Únie. Nie je nevyhnutné, aby mal tento subjekt právomoci presahujúce právomoci, ktoré vyplývajú z bežných pravidiel uplatniteľných vo vzťahoch medzi jednotlivcami.

Poznámka na záver

148. Príprava týchto návrhov a vypracúvanie odpovedí na tri prejudiciálne otázky sa nevyhnutne museli diať na základe (spornej) otázky, či Súdny dvor urobil správne vo veci Faccini Dori[168], keď sa rozhodol neprijať horizontálny priamy účinok[169] napriek odporúčaniu, ktoré predložil generálny advokát Lenz v danej veci,[170] a argumentácii ďalších dvoch generálnych advokátov v skorších prípadoch.[171] Pri mojej práci som vychádzala z toho, že Súdny dvor nebude túto príležitosť považovať za vhodnú na to, aby diskusiu znovu otvoril.

149. Musím však pripomenúť, že v rozsahu, v akom je *právna forma* žalovaného irelevantná – a to už od samotného rozsudku vo veci Foster – v rámci posúdenia otázky, či je žalovaný subjektom štátu, Súdny dvor už uznal, že subjekt, ktorý sa spravuje súkromným právom, môže byť na základe žaloby podanej inou súkromnou osobou povinný uspokojiť priamo účinné práva stanovené smernicou. Súdny dvor už v skutočnosti sám pripustil existenciu obmedzenej formy horizontálneho priameho účinku.

150. Na to, aby bolo možné vyplniť medzeru spojenú s absenciou všeobecného horizontálneho priameho účinku, je (a bolo) možné použiť tri rôzne prístupy: i) široký prístup k pojmu „subjekt štátu“; ii) dovedenie zásady konformného výkladu do krajnosti a iii) núdzové riešenie spočívajúce v zodpovednosti štátu za škodu. Táto situácia je z hľadiska poskytovania účinnej ochrany právam

167
Pozri bod 90 vyššie.

168
Rozsudok zo 14. júla 1994 (C-91/92, EU:C:1994:292).

169
Pokiaľ ide o niekoľko príkladov viacerých kritických štúdií tejto oblasti judikatúry, pozri TRIDIMAS, T.: Black, White and Shades of Grey: Horizontality Revisited. In: *Yearbook of European law*, 2002, 21 s 327; DASHWOOD, A.: From Van Duyn to Mangold via Marshall: reducing Direct Effect to Absurdity. In: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2006 – 2007, 9, s. 81; DOUGAN, M.: When worlds collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy. In: *Common Market Law Review*, 2007, 44, s. 931; CRAIG, P.: The Legal Effects of Directives: Policy, Rules and Exceptions. *European Law Review*, 2009, 34, s. 349, a DE MOI, M., DOMINGUEZ: A Deafening Silence. In: *European Constitutional Law Review*, 2012, 8, s. 280.

170
Návrhy z 9. februára 1994 (C-91/92, EU:C:1994:45, bod 47).

171
Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát van Gerven vo veci *Marshall II* (C-271/91, EU:C:1993:30, bod 12) a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci *Vaneetveld* (C-316/93, EU:C:1994:32, bod 15 a nasl.). Týmito základnými otázkami sa nedávno zaoberala generálna advokátka Trstenjak na viacerých miestach svojich návrhov vo veci Dominguez (C-282/10, EU:C:2011:559).

jednotlivcov neuspokojivá. Žalobcom sťažuje situáciu a žalovaných ponecháva v neistote. Chcela by som sa preto pripojiť k skorším generálnym advokátom a vyzvať Súdny dvor, aby znova posúdil a kriticky revidoval odôvodnenie vo veci Faccini Dori[172], pokiaľ ide o zamietnutie horizontálneho priameho účinku.[173]

Návrh

151. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prejudiciálne otázky, ktoré položil Supreme Court of Ireland (Najvyšší súd, Írsko) odpovedal takto:

1. Test uvedený v rozsudku Foster a i.[174] na určenie, čo je subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku smerníc, treba hľadať v bode 18, a nie v bode 20 daného rozsudku. Test formulovaný v tomto rozsudku nemožno vykladať kumulatívne ani alternatívne. Obsahuje totiž demonštratívny výpočet prvkov, ktoré môžu byť relevantné pre takéto posúdenie.

2. Vnútroštátny súd musí pri rozhodovaní o tom, či je žalovaný subjektom štátu na účely vertikálneho priameho účinku smerníc, brať do úvahy tieto kritériá:

   i) Právna forma subjektu je irelevantná;

   ii) Nie je nevyhnutné, aby bol štát v pozícii, v ktorej vykonáva každodennú kontrolu alebo riadenie činností tohto subjektu;

   iii) Ak štát vlastní alebo kontroluje príslušný subjekt, daný subjekt sa bude považovať za subjekt štátu, pričom nie je nevyhnutné posudzovať, či sú splnené ostatné kritériá;

   iv) Akýkoľvek obecný, regionálny alebo miestny orgán alebo ekvivalentný subjekt treba automaticky považovať za subjekt štátu;

   v) Príslušný subjekt nemusí byť financovaný štátom;

   vi) Ak štát zveril príslušnému subjektu úlohu spočívajúcu vo vykonávaní verejnej služby, ktorú by inak mohol vykonávať priamo samotný štát, a poskytol danému subjektu istú formu dodatočných právomocí, aby sa mu umožnilo efektívne plniť svoju úlohu, príslušný subjekt treba v každom prípade považovať za subjekt štátu.

   Vnútroštátny súd musí v rámci vykonávania svojej analýzy brať do úvahy východiskovú základnú zásadu, že jednotlivec sa môže spoľahnúť na presné a bezpodmienečné ustanovenia smernice vo vzťahu k štátu, bez ohľadu na postavenie štátu, pretože je nevyhnutné zabrániť tomu, aby štát mohol mať prospech z toho, že nedodržiava právo Únie.

3. Kritériá uvedené v odpovedi na druhú otázku sa uplatnia aj v prípade, keď členský štát na určitý subjekt prenesie veľkú mieru zodpovednosti na deklarovaný účel spočívajúci v splnení záväzkov podľa práva Únie. Nie je nevyhnutné, aby mal tento subjekt právomoci presahujúce právomoci, ktoré vyplývajú z bežných pravidiel uplatniteľných vo vzťahoch medzi jednotlivcami.

172
Rozsudok zo 14. júla 1994 (C-91/92, EU:C:1994:292).

173
V tomto zmysle sa celkom stotožňujem s pripomienkami, ktoré generálny advokát Jacobs predniesol v bodoch 30 a 31 svojich návrhov vo veci Vaneetveld (C-316/93, EU:C:1994:32, citované v celom rozsahu v poznámke pod čiarou 33 vyššie).

174
Rozsudok z 12. júla 1990 (C-188/89, EU:C:1990:313).