ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

19. května 2011 *

Ve věci C-452/09,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Corte d'appello di Firenze (Itálie) ze dne 6. října 2009, došlým Soudnímu dvoru dne 18. listopadu 2009, v řízení

Tonina Enza Iaia,

Andrea Moggio,

Ugo Vassalle

proti

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

* Jednací jazyk: italština.

Università degli studi di Pisa,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits a M. Safjan (zpravodaj), soudci,

generální advokátka: J. Kokott,
vedoucí soudní kanceláře: A. Impellizzeri, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. prosince 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za T. E. Iaia a za A. Moggioa a U. Vassallea F. Fratim a A. Castagnou, avvocati,

– za italskou vládu W. Ferrante, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s S. Varonem, avvocato dello Stato,

– za francouzskou vládu G. de Berguesem a B. Cabouatem, jako zmocněnci,

– za rakouskou vládu E. Riedlem, jako zmocněncem,

– za Evropskou komisi E. Traversou a S. La Pergola, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu práva Společenství v oblasti ochrany práv přiznaných neprovedenou směrnicí.

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi T. E. Iaia, A. Moggioem a U. Vassallem (dále jen „žalobci v původním řízení“) na jedné straně a Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'Economia e delle Finanze (dále jen „italský stát“) a Università degli studi di Pisa na straně druhé, ve věci uhrazení „příslušné odměny“ stanovené směrnicí Rady 82/76/EHS ze dne 26. ledna 1982, kterou se mění směrnice 75/362/EHS o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci v oboru lékařství, která zahrnuje opatření určená k usnadnění účinného výkonu práva usazování a volného pohybu služeb, jakož i směrnice

75/363/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se činnosti lékařů (Úř. věst. L 43, s. 21).

Právní rámec a skutečnosti předcházející sporu

3 Směrnice 82/76, zejména ve své příloze týkající se „Charakteristiky řádné a rozvolněné odborné přípravy odborných lékařů“, která doplnila směrnici Rady 75/363/EHS ze dne 16. června 1975 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se činnosti lékařů (Úř. věst. L 167, s. 14), stanovila, že období řádné a rozvolněné odborné přípravy odborných lékařů musí být „příslušně odměňováno“ ve všech členských státech.

4 V rozsudku ze dne 7. července 1987, Komise v. Itálie (49/86, Recueil, s. 2995) Soudní dvůr určil, že Italská republika nesplnila své povinnosti uložené Společenstvím, jelikož neprovedla směrnici 82/76 ve stanovené lhůtě.

5 Po vydání tohoto rozsudku byla směrnice 82/76 provedena legislativním nařízením č. 257/91 ze dne 8. srpna 1991. Toto nařízení však ve svém čl. 8 odst. 2 stanovilo, že jeho ustanovení vstupují v platnost až od akademického roku 1991/1992, s výjimkou lékařů zapsaných v průběhu akademického období zahrnujícího období 1983 až 1991.

6 Vzhledem k tomu, že povinnost příslušného odměňování, stanovená směrnicí 82/76, měla vstoupit v platnost v roce 1983, vedlo přijetí tohoto nařízení k řadě soudních sporů mezi lékaři, kteří byli přijati do odborné přípravy v průběhu akademických let 1983 až 1991 na jedné straně a italským státem a některými italskými univerzitami na straně druhé.

7 V rozsudcích ze dne 25. února 1999, Carbonari a další (C-131/97, Recueil, s. I-1103, body 47 a 48), a ze dne 3. října 2000, Gozza a další. (C-371/97, Recueil, s. I-7881, body 36 a 37), Soudní dvůr rozhodl, že povinnost příslušně odměňovat období odborné přípravy odborných lékařů sama o sobě vnitrostátnímu soudu neumožňuje, aby určil totožnost dlužníka, který je povinen uhradit příslušnou odměnu, ani její částku. Avšak je věcí uvedeného vnitrostátního soudu, který je pověřen použitím vnitrostátního práva a zejména ustanovení zákona, jež byla přijata zvláště za účelem zajištění provedení směrnice 82/76, aby v co největším možném rozsahu vyložil toto vnitrostátní právo ve světle znění a cíle této směrnice tak, aby bylo dosaženo jí sledovaného výsledku.

8 V případě, že by výsledek stanovený směrnicí 82/76 nemohl být dosažen konformním výkladem, byla by Italská republika povinna nahradit škody způsobené jednotlivcům tím, že tato směrnice nebyla provedena ve stanovených lhůtách. V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že úplné použití se zpětným účinkem opatření zajišťujících řádné provedení směrnice 82/76 by v zásadě stačilo k nápravě nepříznivých důsledků opoždění, k němuž došlo při tomto provádění. Pokud by však oprávněné osoby prokázaly další ztráty, které jim vznikly z toho důvodu, že jim nemohly být včas přiznány finanční výhody zaručené touto směrnicí, bylo by třeba je také napravit (viz výše uvedené rozsudky Carbonari a další, body 52 a 53, jakož i Gozza a další, body 38 a 39).

Spor v původním řízení a předběžné otázky

9 Dne 23. listopadu 2001 podali žalobci v původním řízení, lékaři, kteří se účastnili kurzu odborné přípravy před akademickým rokem 1991/1992, žalobu proti italskému státu a Universita degli studi di Pisa, s cílem dosáhnout vyplacení částek, na něž měli nárok na základě směrnice 82/76, nebo podpůrně náhrady škody, kterou jim stát způsobil, když neprovedl tuto směrnici řádně a ve stanovených lhůtách.

10 Tribunale di Firenze zamítl jejich žalobu z důvodu uplynutí pětileté promlčecí lhůty stanovené v čl. 2948 odst. 4 občanského zákoníku v případě hlavního návrhu na uhrazení odměny a v článku 2947 občanského zákoníku v případě podpůrného návrhu na náhradu škody.

11 Podle vnitrostátního soudu totiž tato lhůta začala běžet ode dne, kdy právo mohlo být vymáháno, a sice ode dne vstupu legislativního nařízení č. 257/91 v platnost, k němuž došlo patnáct dnů po jeho vyhlášení, dne 16. srpna 1991. Od tohoto okamžiku žalobci v původním řízení mohli vědět, kdo je povinen jim uhradit příslušnou odměnu, a rovněž její částku, a uplatnit neslučitelnost tohoto nařízení s právem Společenství v případě lékařů zapsaných do kurzu odborné přípravy v letech 1983 až 1991.

12 Žalobci v původním řízení proti tomuto rozhodnutí podali odvolání a navrhovali použití řešení přijatého ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 25. července 1991, Emmott (C-208/90, Recueil, s. I-4269). Corte d'appello di Firenze měl však za to, že pozdější judikatura omezila jeho použitelnost na případ, kdy vnitrostátní lhůty pro podání žaloby vedou k tomu, že žalobce je zcela zbaven možnosti domáhat se svých nároků vyplývajících ze směrnice 82/76.

13 Vzhledem k tomu, že předkládající soud má pochybnosti ohledně dosahu tohoto omezení, jelikož úplné zbavení možnosti domáhat se svého nároku je a *priori* obvyklým důsledkem uplynutí promlčecích lhůt, klade si otázku, zda se jedná o skutečný zásadní zvrat, který by ukončil zákaz namítat promlčení, nebo zda se uvedené omezení vztahuje pouze na prekluziviní lhůty, jež s konečnou platností brání v uplatnění svého práva i v budoucnu.

14 Vzhledem k tomu, že v odvolacím řízení byla zvažována také obecná desetiletá promlčecí lhůta, stanovená článkem 2946 občanského zákoníku, při porušení práva, k němuž nedošlo protiprávním jednáním, rozhodl se Corte d'appello di Firenze poté, co upřesnil, že podmínka rovnocennosti promlčecích lhůt s lhůtami, které jsou obecně stanovené v italském právním řádu u podobných návrhů založených na vnitrostátním právu, je v projednávaném případě splněna, položit Soudnímu dvoru následující otázky:

„1) Je slučitelné s právem Společenství, aby italský stát mohl legitimně namítat pětiletou nebo obecnou desetiletou promlčecí lhůtu v souvislosti s právem, které vyplývá ze směrnice 82/76/EHS, v období předcházejícím přijetí prvního italského prováděcího zákona, aniž by tím byl s konečnou platností zamezen výkon předmětného práva spočívajícího v uhrazení odměny nebo podpůrně v podání žaloby na náhradu škody?

2) Je kromě toho slučitelné s právem Společenství, aby byla vyloučena jakákoli námitka promlčení, neboť s konečnou platností brání výkonu předmětného práva?

3) Je slučitelné s právem Společenství, aby byla vyloučena jakákoli námitka promlčení, dokud Soudní dvůr nerozhodne o porušení práva Společenství (v projednávaném případě až do roku 1999)?

4) Je slučitelné s právem Společenství, aby byla v každém případě vyloučena jakákoli námitka promlčení, dokud není do vnitrostátních právních předpisů řádně a úplně provedena směrnice, která přiznává předmětné právo (k čemuž v projednávaném případě nikdy nedošlo), jak je stanoveno ve výše uvedeném rozsudku Emmot?“

K předběžným otázkám

15 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba přezkoumat společně, je, zda právo Unie členskému státu umožňuje, aby uplatnil námitku promlčení proti výkonu práva vyplývajícího ze směrnice nebo práva na náhradu škody vyplývajícího ze skutečnosti, že tato směrnice nebyla řádně provedena ve stanovené lhůtě, a zda případně tato možnost existuje až od okamžiku, kdy Soudní dvůr rozhodne o porušení práva Unie.

16 Podle ustálené judikatury je při neexistenci právní úpravy Unie v dané oblasti věcí vnitrostátního právního řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, za předpokladu, že tyto podmínky nejsou méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity) (viz rozsudky ze dne 17. července 1997, Texaco a Olieselskabet Danmark, C-114/95 a C-115/95, Recueil, s. I-4263, bod 41; ze dne 11. července 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Recueil, s. I-6325, bod 34, a ze dne 24. března 2009, Danske Slagterier, C-445/06, Sb. rozh. s. I-2119, bod 31).

17 Ohledně zásady efektivity Soudní dvůr uznal slučitelnost stanovení přiměřených pevných promlčecích lhůt pro podání žaloby s právem Unie, v zájmu právní jistoty, která chrání jak dotyčnou osobu, tak příslušný orgán veřejné správy. Povaha těchto lhůt totiž není taková, aby prakticky znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala výkon práv přiznaných právním řádem Unie, i když uplynutí těchto lhůt již pojmově vede k úplnému nebo částečnému zamítnutí podané žaloby (viz rozsudky ze dne 17. července 1997, Haahr Petroleum, C-90/94, Recueil, s. I-4085, bod 48; ze dne 2. září 1997, Fantask

a další, C-188/95, Recueil, s. I-6783, bod 48; ze dne 15. září 1998, Edis, C-231/96, Recueil, s. I-4951, bod 35, a výše uvedený rozsudek Marks & Spencer, bod 35).

18 V případě počátku běhu promlčecí lhůty je pravda, že Soudní dvůr rozhodl, že členský stát, který nesplnil svoji povinnost, nemůže až do doby řádného provedení směrnice namítat, že žaloba, kterou vůči němu podal jednotlivec za účelem ochrany práv, která jsou mu přiznána směrnicí, byla podána opožděně, jelikož lhůta k podání žaloby podle vnitrostátního práva může začít běžet teprve od tohoto okamžiku (výše uvedený rozsudek Emmott, bod 23).

19 Soudní dvůr však poté připustil, že členský stát, který nesplnil svoji povinnost, může v případě žalob namítat promlčení, přestože v době podání žalob ještě řádně neprovedl předmětnou směrnici, tím, že rozhodl, že řešení přijaté ve výše uvedené věci Emmott bylo odůvodněné s ohledem na zvláštní okolnosti této věci, v níž žalobkyně v původním řízení uplynutím lhůty k podání žaloby ztratila jakoukoli možnost uplatnit své právo opírající se o směrnici (viz rozsudky ze dne 27. října 1993, Steenhorst-Neerings, C-338/91, Recueil, s. I-5475; ze dne 6. prosince 1994, Johnson, C-410/92, Recueil, s. I-5483; výše uvedený rozsudek Fantask a další, body 50 až 52; rozsudek ze dne 17. června 2004, Recheio – Cash & Carry, C-30/02, Sb. rozh. s. I-6051, a výše uvedený rozsudek Danske Slagterier, body 53 až 56).

20 Ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Emmott, totiž jednání vnitrostátních orgánů bránilo žalobkyni v původním řízení, aby soudně vymáhala svá práva přiznaná předmětnou směrnicí (body 10 až 14, viz také v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Steenhorst-Neerings, bod 20 a Johnson, bod 27).

21 Z toho vyplývá, že právo Unie brání tomu, aby vnitrostátní orgán namítal uplynutí přiměřené promlčecí lhůty, pouze tehdy, pokud svým jednáním způsobil opožděné podání žaloby, čímž zbavil žalobce v původním řízení možnosti uplatnit svá práva

vyplývající ze směrnice Unie před vnitrostátními soudy (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Edis, bod 48 a rozsudek ze dne 17. listopadu 1998, Aprile, C-228/96, Recueil, s. I-7141, bod 43; viz také obdobně rozsudky ze dne 27. února 2003, Santex, C-327/00, Recueil, s. I-1877, body 57 až 61 a ze dne 15. dubna 2010, Barth, C-542/08, Sb. rozh. s. I-3189, body 33 až 36).

22 Je třeba rovněž uvést, že podle ustálené judikatury případné rozhodnutí Soudního dvora o porušení práva Unie v zásadě nemá vliv na počátek běhu promlčecí lhůty (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Edis, bod 20; Recheio – Cash & Carry, bod 23, a Danske Slagterier, body 36 až 39).

23 To platí tím spíše v případě, kdy tak, jako ve věci v původním řízení, nejsou pochybnosti o porušení práva Unie. V takovém případě totiž rozhodnutí soudu o tomto porušení není nezbytné k tomu, aby oprávněné osoby mohly být zcela seznámeny se svými právy. Stanovení počátku běhu lhůty před tím, než o ní soud rozhodne, tedy v praxi neznemožňuje ani nadměrně neztěžuje ochranu práv vyplývajících z práva Unie.

24 S ohledem na výše uvedené je třeba na položené otázky odpovědět tak, že právo Unie nebrání tomu, aby členský stát namítal uplynutí přiměřené promlčecí lhůty v případě žaloby podané jednotlivcem za účelem ochrany práv přiznaných směrnicí, i když jí řádně neprovedl, za předpokladu, že opožděné podání žaloby nezpůsobil svým jednáním. Rozhodnutí Soudního dvora o porušení práva Unie nemá vliv na počátek běhu promlčecí lhůty, jestliže nejsou žádné pochybnosti o uvedeném porušení.

K nákladům řízení

25 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Právo Unie nebrání tomu, aby členský stát namítal uplynutí přiměřené promlčecí lhůty v případě žaloby podané jednotlivcem za účelem ochrany práv přiznaných směrnicí, i když jí řádně neprovedl, za předpokladu, že opožděné podání žaloby nezpůsobil svým jednáním. Rozhodnutí Soudního dvora o porušení práva Unie nemá vliv na počátek běhu promlčecí lhůty, jestliže nejsou žádné pochybnosti o uvedeném porušení.

Podpisy.