NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
VERICA TRSTENJAK
prednesené 4. septembra 2008 [1]

Obsah

I — Úvod . . . . . I - 2126

II — Právny rámec . . . . . I - 2127

A — Právna úprava Spoločenstva . . . . . I - 2127

B — Vnútroštátna právna úprava . . . . . I - 2129

III — Skutkové okolnosti, konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky . . . . . I - 2130

IV — Konanie pred Súdnym dvorom . . . . . I - 2133

V — Hlavné tvrdenia účastníkov konania . . . . . I - 2134

A — O prvej otázke . . . . . I - 2134

B — O druhej otázke . . . . . I - 2135

C — O tretej otázke . . . . . I - 2136

D — O štvrtej otázke . . . . . I - 2138

E — O piatej otázke . . . . . I - 2140

VI — Analýza . . . . . I - 2142

A — Úvodné poznámky . . . . . I - 2142

B — O prvej otázke . . . . . I - 2143

1. Použiteľné metódy výkladu . . . . . I - 2143

2. Individuálne práva v judikatúre Súdneho dvora . . . . . I - 2144

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

3. Výklad sporných smerníc . . . . . I - 2146

4. Návrh . . . . . I - 2149

C — O druhej otázke . . . . . I - 2150

1. Základné slobody ako verejné subjektívne práva . . . . . I - 2150

2. Prednosť sekundárneho práva . . . . . I - 2151

3. Návrh . . . . . I - 2153

D — Úvodná otázka k tretej a štvrtej otázke . . . . . I - 2153

1. Právomoc vnútroštátneho zákonodarcu . . . . . I - 2153

2. Požiadavka ekvivalencie a efektivity . . . . . I - 2154

3. Návrh . . . . . I - 2155

E — O tretej otázke . . . . . I - 2156

1. Relevantnosť prejudiciálnej otázky . . . . . I - 2156

2. Konanie o nesplnenie povinnosti ako mechanizmus objektívnej kontroly súladu s právom . . . . . I - 2157

3. Neexistencia nevyhnutnosti priznať prednostné postavenie nároku, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu . . . . . I - 2158

4. Návrh . . . . . I - 2158

F — O štvrtej otázke . . . . . I - 2159

1. Úvodné poznámky . . . . . I - 2159

2. Judikatúra Súdneho dvora . . . . . I - 2160

3. Porovnanie s právnou úpravou premlčania zakotvenou v článku 46 Štatútu Súdneho dvora . . . . . I - 2161

4. Návrh . . . . . I - 2162

G — O piatej otázke . . . . . I - 2162

1. Existencia povinnosti dotknutej osoby predchádzať vzniku škody . . . . . I - 2162

2. Vhodnosť využitia súdnej ochrany, ktorú poskytuje primárne právo . . . . . I - 2164

3. Vhodnosť využitia súdnej ochrany, ktorú poskytuje primárne právo v prípade nevyhnutnosti položenia prejudiciálnej otázky alebo v prípade konania o nesplnenie povinnosti . . . . . I - 2165

VII — Návrh . . . . . I - 2166

I — Úvod

1. Podaným návrhom na začatie prejudiciálneho konania Bundesgerichtshof položil podľa článku 234 ES Súdnemu dvoru päť prejudiciálnych otázok, ktoré sa týkajú výkladu zásady mimozmluvnej zodpovednosti členských štátov v prípade porušenia práva Spoločenstva.

2. Tieto otázky boli položené v rámci sporu medzi Danske Slagterier — zväz dánskych spoločností, ktoré prevádzkujú bitúnky a chovateľov ošípaných organizovaných vo forme družstva (ďalej len „žalobkyňa“) a Spolkovou republikou Nemecko (ďalej len „žalovaná“), ktorej predmetom je náhrada škody, ktorá vznikla žalobkyni v dôsledku nesprávneho prebratia smernice 64/433/EHS, zmenenej a doplnenej smernicou 91/497/EHS [2], a smernice 89/662/EHS [3].

3. Prejudiciálne otázky sa v podstate týkajú skutkových podmienok uplatnenia nároku, ktorý vyplýva z práva Spoločenstva, na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti štátu, ďalej zohľadnenia prípadnej povinnosti poškodeného predchádzať vzniku škôd pri využití právnych prostriedkov a tiež použitia právnej úpravy premlčania, ktorá patrí v zásade do pôsobnosti práva členských štátov.

2 — Smernica Rady z 29. júla 1991, ktorou sa mení, dopĺňa a vydáva úplné znenie smernice č. 64/433/EHS o zdravotných problémoch ovplyvňujúcich obchod s čerstvým mäsom vnútri spoločenstva, aby sa jej pôsobnosť rozšírila aj na výrobu a predaj čerstvého mäsa (Ú. v. ES L 268, s. 69; Mim. vyd. 03/012, s. 72).

3 — Smernica Rady z 11. decembra 1989 o veterinárnych kontrolách v obchode vnútri spoločenstva s cieľom dobudovania vnútorného trhu (Ú. v. ES L 395, s. 13; Mim. vyd. 03/009, s. 214).

II — Právny rámec

A — *Právna úprava Spoločenstva*

4. Článok 5 ods. 1 smernice 64/433 v znení smernice 91/497 stanovuje:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby úradný veterinárny lekár vyhlásil za nevhodné na ľudskú spotrebu:

…

o) mäso, ktoré vydáva výrazný pohlavný pach.“

5. Článok 6 ods. 1 smernice 64/433 dodáva, že:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby:

…

b) mäso z:

…

iii) bez toho, aby boli dotknuté prípady stanovené v článku 5 (1) o) nekastrované samce ošípaných s hmotnosťou tela presahujúcou 80 kg, okrem prípadov, kde je prevádzkareň schopná zaručiť pomocou metódy uznanej na základe postupu stanoveného v článku 16 alebo, ak taká metóda nie je, pomocou metódy uznanej dotknutým príslušným orgánom, že je možné zistiť telá vydávajúce výrazný kančí pach, sú označené špeciálnou značkou, ktorú

určuje rozhodnutie 84/371/EHS [Komisie z 3. júla 1984 stanovujúce vlastnosti špeciálnej značky pre čerstvé mäso uvedené v článku 5 a) smernice 64/433 (Ú. v. ES 121, s. 2012; Mim. vyd. 03/001, s. 34), ošetrenie postupom, ktorý upravuje smernica 77/99/EHS [Rady z 21. decembra 1976 o riešení hygienických otázok pri obchodovaní s mäsovými výrobkami v spoločenstve (Ú. v. ES L 26, s. 85; Mim. vyd. 3/003, s. 82), zmenenej a doplnenej posledný krát smernicou 89/662];

…

g) ošetrenie stanovené v predchádzajúcich bodoch sa vykonáva v prevádzkarni pôvodu alebo v akejkoľvek inej prevádzkarni určenej úradným veterinárnym lekárom;

…“

6. Článok 5 ods. 1 smernice 89/662 stanovuje:

„1. Členské štáty miesta určenia zavedú do platnosti tieto opatrenia:

a) Príslušný úrad môže v mieste určenia tovaru overiť prostredníctvom nediskriminačných veterinárnych kontrol na mieste, či sa rešpektujú požiadavky článku 3; pri tejto príležitosti sa môžu odoberať vzorky.

Ďalej, ak príslušný úrad tranzitného členského štátu alebo členského štátu miesta určenia má informácie, ktoré mu dovoľujú predpokladať, že sa predpisy spoločenstva nedodržali, môžu sa kontroly rovnako vykonať počas prepravy tovaru na jeho území vrátane kontroly stavu dopravných prostriedkov.“

7. Článok 7 smernice 89/662 znie takto:

„1. Ak pri kontrole na mieste určenia zásielky alebo počas prepravy príslušné úrady členského štátu zistia:

…

b) že tovar nespĺňa podmienky stanovené smernicami spoločenstva alebo pokiaľ sa doteraz ešte nerozhodlo o normách spoločenstva stanovených v smerniciach, národnými predpismi, môžu za predpokladu, že to zdravotné a veterinárno-zdravotné aspekty dovolia, ponechať dodávateľovi alebo jeho zástupcovi voľbu medzi

— zneškodnením tovaru alebo

— využitím tovaru na iné účely vrátane jeho vrátenia s povolením príslušného úradu krajiny prevádzky pôvodu.“

8. Článok 8 smernice 89/662 stanovuje:

„1. V prípadoch uvedených v článku 7 sa príslušný úrad členského štátu určenia okamžite skontaktuje s príslušnými úradmi vývozného členského štátu. Úrady tohto členského štátu prijmú všetky nevyhnutné opatrenia a oznámia príslušnému úradu prvého členského štátu povahu vykonaných kontrol, aké sa prijali rozhodnutia a dôvody pre tieto rozhodnutia.“

B — *Vnútroštátna právna úprava*

9. Bürgerliche Gesetzbuch (ďalej len „BGB“) (občiansky zákonník) obsahuje v znení účinnom k 31. decembru 2001 tieto ustanovenia:

„§ 195

Všeobecná premlčacia lehota je tridsať rokov.“

„§ 839

1. Ak úradník úmyselne alebo z nedbanlivosti poruší svoje úradné povinnosti voči tretej osobe, je povinný tejto tretej osobe nahradiť tým spôsobené škody. V prípade porušenia z nedbanlivosti si voči nemu možno uplatňovať nároky iba vtedy, ak poškodená osoba nemôže dosiahnuť náhradu škody inak.

2. Ak úradník v prípade rozsudku v právnej veci poruší svoje služobné povinnosti, je za vzniknutú škodu zodpovedný iba vtedy, ak je toto porušenie trestným činom. Toto ustanovenie sa nepoužije na odmietnutie výkonu úradných povinností a na prieťahy spôsobené úradníkom, ktoré sú v rozpore so služobnými povinnosťami.

3. Povinnosť nahradiť škodu nevzniká, ak poškodený úmyselne alebo z nedbanlivosti nepredišiel vzniku škody využitím opravného prostriedku.“

„§ 852

1. Právo na náhradu škody z protiprávneho úkonu sa premlčí po uplynutí troch rokov odo dňa, keď sa poškodený dozvedel o škode a o tom, kto je za ňu zodpovedný, bez ohľadu na túto znalosť sa toto právo premlčí po uplynutí tridsiatich rokov odo dňa, keď bol urobený takýto úkon.

2. Plynutie premlčacej lehoty je prerušené počas rokovaní o náhrade škody medzi oprávneným a povinným, a to až do dňa, keď jedna zo strán odmietne v rokovaniach pokračovať.

3. Ak na základe svojho protiprávneho konania povinný dosiahol obohatenie na úkor poškodeného, je povinný aj po uplynutí premlčacej lehoty práva na náhradu škody toto obohatenie vydať podľa predpisov o vydaní bezdôvodného obohatenia.“

III — Skutkové okolnosti, konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky

10. Žalobkyňa, konajúca ako zástupca svojich členov, sa domáha toho, aby bola žalovaná zaviazaná na náhradu škody z dôvodu porušenia práva Spoločenstva. Vytýka žalovanej, že od roku 1993 do roku 1999 vydala zákaz dovozu mäsa z nekastrovaných samcov ošípaných z Dánska, v dôsledku ktorého jej členom vznikla škoda najmenej 280 000 000 DEM.

11. V Dánsku boli od začiatku deväťdesiatych rokov nekastrované samce ošípaných chované ako jatočné zvieratá. S týmto typom chovu je však spojené riziko, že ich mäso vykazuje pri zohriatí silný zápach alebo chuť. Aby bolo možné páchnuce mäso zistiť a vyradiť, bol

pred porážkou meraný v črevách skatol (3-metylindol) — produkt chemického rozkladu v črevách. Podľa názoru žalovanej však pach spočíva v hormóne androstenone, zatiaľ čo skúmanie obsahu skatolu neviedlo k žiadnym dôveryhodným výsledkom.

12. Podľa článku 5 ods. 1 písm. o) smernice 64/433, zmenenej a doplnenej smernicou 91/497, členské štáty zabezpečia, aby úradný veterinárny lekár vyhlásil za nevhodné na ľudskú spotrebu mäso, ktoré vydáva výrazný pohlavný pach. Podľa článku 6 ods. 1 písm. b) bodu iii) členské štáty zabezpečia, aby bez toho, aby boli dotknuté prípady stanovené v článku 5 ods. 1 písm. o), bolo mäso nekastrovaných samcov ošípaných s hmotnosťou tela presahujúcou 80 kg osobitne označené, okrem prípadov, kde je prevádzkareň schopná zaručiť pomocou metódy uznanej dotknutým príslušným orgánom, že je možné zistiť telá vydávajúce výrazný kančí pach.

13. Listami z 18. a 26. januára 1993 oznámila žalovaná najvyšším veterinárnym úradom členských štátov, že článok 6 ods. 1 písm. b) smernice 64/433/EHS bol do nemeckého práva prebratý takým spôsobom, že nezávisle od hranice hmotnosti bola stanovená maximálna hodnota 0,5 μg/g androstenonu, pri ktorej prekročení je mäso podľa článku 5 ods. 1 písm. o) nevhodné na ľudskú spotrebu a nesmie byť do Nemecka dovážané ako čerstvé mäso. Ďalej je v listoch uvedené, že všetky dodávky bravčového mäsa z iných členských štátov podľa článku 7 ods. 1 písm. b) smernice 89/622/EHS boli na mieste určenia zásielky preskúmané z hľadiska dodržania hraničnej hodnoty bez ohľadu na to, či sú vhodné na spotrebu. Na základe toho boli následne mnohé dodávky bravčového mäsa z Dánska skontrolované príslušnými nemeckými orgánmi a pri prekročení maximálnej hodnoty androstenonu boli odmietnuté a vrátené späť do Dánska.

14. Na základe žaloby podanej Komisiou Súdny dvor rozsudkom z 12. novembra 1998, Komisia/Nemecko (C-102/96, Zb. s. I-6871), rozhodol tak, že žalovaná porušila uvedené ustanovenia smerníc.

15. Žalobkyňa opiera svoj návrh na náhradu škody o skutočnosť, že dánski chovatelia ošípaných a združenia bitúnkov, so zreteľom na postup žalovanej v rozpore s právom Spoločenstva, najskôr znížili produkciu nekastrovaných samcov ošípaných a od októbra 1993 skoro úplne zastavili. Namiesto toho bolo od roku 1993 do roku 1999 zabitých asi 39 miliónov kastrovaných ošípaných a uvedených na trh v Nemecku. Pri uvedení na trh zodpovedajúceho množstva nekastrovaných ošípaných mohla vzniknúť úspora nákladov minimálne 280 000 000 DEM.

16. Landgericht vyhovel čiastočne návrhu na vydanie platobného rozkazu zo 6. decembra 1999, a to pre obdobie od 7. decembra 1996, a v časti týkajúcej sa návrhu na náhradu škody, ktorá vznikla pred 6. decembrom 1996, ho zamietol z dôvodu premlčania. Odvolací súd vyhovel v celom rozsahu opravnému prostriedku. Na základe opravného prostriedku „Revision" podaného na Bundesgerichtshof sa žalovaná domáha zamietnutia uvedeného návrhu, a to v celom rozsahu.

17. Bundesgerichtshof zastáva názor, že v prejednávanej veci sa vyskytla otázka, do akej miery sa môžu prípadne dotknutí výrobcovia a predajcovia bravčového mäsa pri porušení harmonizačných smerníc dovolávať prípadne práv, ktoré im priznáva primárne právo. Ďalej sa domnieva, že treba objasniť vplyv zásad práva Spoločenstva na v zásade vnútroštátnemu právu prenechanú právnu úpravu, ktorá podrobnejšie upravuje nárok vyplývajúci zo zodpovednosti štátov podľa práva Spoločenstva, najmä pokiaľ ide o jeho premlčanie, a na právne dôsledky prípadného porušenia povinností využiť opravné prostriedky na účel predchádzania vzniku škody („Prednosť ochrany primárneho práva").

18. Dňa 12. októbra 2006 Bundesgerichtshof rozhodol o prerušení konania o opravnom prostriedku „Revision", ktorý podala žalovaná, a položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

1. Priznávajú ustanovenia článku 5 ods. 1 písm. o) a článku 6 ods. 1 písm. b) bodu iii) smernice 91/497 a článku 5 ods. 1, článku 7 a článku 8 smernice 89/622 výrobcom a subjektom, ktoré obchodujú s bravčovým mäsom, právnu pozíciu, ktorá pri chybnom prebratí alebo uplatnení smernice môže založiť nárok na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti členského štátu podľa práva Spoločenstva?

2. Môžu sa výrobcovia a subjekty, ktoré obchodujú s bravčovým mäsom, nezávisle od odpovede na prvú otázku, pri prebratí a uplatnení uvedených smerníc v rozpore s právom Spoločenstva odvolávať na porušenie článku 30 ES (zmenený, teraz článok 28 ES) pri odôvodňovaní vzniku nároku v dôsledku zodpovednosti členského štátu podľa práva Spoločenstva?

3. Vyžaduje právo Spoločenstva, aby plynutie premlčacej lehoty práva na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti členského štátu podľa práva Spoločenstva bolo prerušené so zreteľom na konanie

o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, alebo aby jej plynutie bolo zastavené v každom prípade až do ukončenia konania, ak chýba efektívny vnútroštátny opravný prostriedok, ktorý by členský štát prinútil k prebratiu smernice?

4. Začína plynúť premlčacia lehota nároku na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti členského štátu podľa práva Spoločenstva, ktorý je založený na nedostatočnom prebratí smernice, nároku, ktoré nachádza svoj pôvod vo (faktickom) zákaze dovozu, nezávisle od použitého uplatniteľného vnútroštátneho práva, až s jej úplným prebratím, alebo premlčacia lehota môže začať plynúť v súlade s vnútroštátnym právom už vtedy, keď vzniknú prvé škody a možno očakávať vznik ďalších škôd? Za predpokladu, že má úplné prebratie ovplyvniť začiatok plynutia premlčania, platí to potom všeobecne, alebo len v prípade, že smernica priznáva jednotlivcovi právo?

5. Vzhľadom na skutočnosť, že členské štáty nesmú stanoviť právne predpoklady pre vznik nároku na náhradu v dôsledku zodpovednosti členského štátu podľa práva Spoločenstva nevýhodnejšie ako pri podobných žalobách, ktoré sa týkajú len vnútroštátneho práva, a že dosiahnutie odškodnenia nesmie byť prakticky znemožnené alebo nadmerne sťažené, existuje zásadná námietka voči vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej povinnosť nahradiť škodu nevzniká, ak poškodený úmyselne alebo z nedbanlivosti nepredišiel vzniku škody použitím opravného prostriedku? Existujú tiež námietky proti tejto ‚prednosti ochrany primárneho práva' aj v prípade, ak sa uplatňuje len s výhradou, že od poškodeného bolo možné odôvodnene požadovať uplatnenie takého opravného prostriedku? Potom v zmysle práva Spoločenstva to už nie je možné požadovať v prípade, že by súd pravdepodobne nemohol spomenuté otázky práva Spoločenstva zodpovedať bez položenia otázok Súdnemu dvoru Európskych spoločenstiev alebo ak už prebieha konanie o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES?

IV — Konanie pred Súdnym dvorom

19. Vnútroštátne uznesenie bolo doručené Súdnemu dvoru 6. novembra 2006.

20. V lehote, ktorú stanovuje článok 23 Štatútu Súdneho dvora, predložili svoje písomné pripomienky žalobkyňa, vlády Spolkovej republiky Nemecko, Helénskej repub-

liky, Poľskej republiky, Francúzskej republiky, Českej republiky a Talianskej republiky, ako aj Komisia Európskych spoločenstiev.

21. Na pojednávanie, ktoré prebehlo 21. mája 2008, sa dostavili právni zástupcovia žalobkyne, vlády Spolkovej republiky Nemecko, Helénskej republiky, Poľskej republiky, Francúzskej republiky, Českej republiky a Talianskej republiky, Spojeného kráľovstva, ako aj Komisie, aby predniesli svoje ústne pripomienky.

23. Na podporu svojich tvrdení spomínaní účastníci konania v podstate uvádzajú to, že z bodov odôvodnení smernice 64/433 a smernice 89/662 totiž vyplýva, že prostredníctvom nich by mali byť odstránené veterinárne prekážky, ktoré narušujú vnútorný trh, a to jednak prostredníctvom harmonizácie základných požiadaviek na ochranu ľudského zdravia a zdravia zvierat a jednak prostredníctvom odstránenia kontrol na vnútorných hraniciach Spoločenstva. Cieľom článku 5 ods. 1 písm. o) a článku 6 ods. 1 písm. b) smernice 64/433 by mala byť ochrana zdravia spotrebiteľov a harmonizácia kontrol v danej oblasti. Článok 5 ods. 1 a články 7 a 8 smernice 89/662 zaväzuje členské štáty k tomu, aby v rámci zdravotných kontrol uznávali osvedčenia o spôsobilosti na ľudskú spotrebu vydávané štátom pôvodu a v prípade rozdielnych hodnotení bol prijatý postup, ktorý stanovuje smernica.

V — Hlavné tvrdenia účastníkov konania

A — *O prvej otázke*

22. Nemecká a rovnako aj grécka, poľská, francúzska a talianska vláda zastávajú názor, že ani ustanovenia článku 5 ods. 1 písm. o) v spojení s článkom 6 ods. 1 písm. b) smernice 64/433, ani články 5, 7 a 8 smernice 89/662 nezakladajú žiadne individuálne právo výrobcov a predajcov bravčového mäsa, v dôsledku čoho nie je splnená prvá z troch podmienok pre vznik zodpovednosti členských štátov za nesprávne prebratie dotknutých smerníc.

24. Nemecká vláda zdôrazňuje, že na rozdiel od predmetných smerníc vo veci Frankovich a i. (rozsudok z 19. novembra 1991, C-6/90 a C-9/90, Zb. s. I-5357), a Dillenkofer a i. (rozsudok z 8. októbra 1996, C-187/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/04, Zb. s. I-4854) skúmané smernice 89/662 a 69/433 vôbec neuvádzajú obmedzený okruh osôb, ktoré by mali mať zvláštne práva. Tento osobitný vzťah odôvodnený jednoduchou vecnou blízkosťou predmetu úpravy smernice určitej skupiny osôb neodôvodňuje ešte priznanie subjektívnych práv.

25. Žalobkyňa vo veci samej, Komisia a česká vláda zastávajú názor, že výrobcovia a predajcovia bravčového mäsa sú nositeľmi individuálneho práva na ochranu proti kontrolám, ktoré idú nad rámec, ktorý stanovujú smernice. V tejto súvislosti žalobkyňa zdôrazňuje, že sa zakazuje členským štátom zavádzať požiadavky predaja, ktoré idú nad rámec článku 6 smernice 64/443. Článok 8 smernice 89/662 zakazuje vnútroštátnym orgánom, aby použili článok 7 uvedenej smernice bez toho, aby sa skončilo konanie o riešení sporu. Takto by bol jednotlivcovi priznaný nárok na oslobodenie od opatrenia krajín určenia, ktoré stanovuje článok 7. Podľa názoru žalobkyne článok 5 ods. 1 písm. o) smernice 91/497 musí zabezpečiť to, že spôsobilosť na ľudskú spotrebu sa potvrdí zásadne v krajine pôvodu. Touto právnou úpravou je jednotlivec chránený pred vnútroštátnymi postupmi, ktoré idú nad rámec smernice.

26. Komisia sa vo svojich pripomienkach odvoláva na rozsudok z 3. februára 1998 vo veci C-102/96, Komisia/Nemecko [4], v ktorom Súdny dvor zistil porušenie smerníc 64/433 a 89/662. Podľa názoru Komisie relevantné ustanovenia týchto smerníc majú za cieľ zaviesť harmonizovaný systém hygienických kontrol, ktorý by spočíval na porovnateľnosti hygienických záruk vyžadovaných vo všetkých členských krajinách v tom zmysle, že kontroly by boli vykonávané v štáte odoslania. Uvedené smernice sú súčasťou opatrení, prostredníctvom ktorých sa má dosiahnuť postupne vytvorenie vnútorného trhu. V tejto súvislosti Komisia uvádza, že Súdny dvor v už citovanom rozsudku Dillenkofer a i. rozhodol tak, že skutočnosť, že cieľom smernice je uskutočnenie jednotného trhu, nemôže vylúčiť, že jej ustanovenia tiež chránia práva jednotlivca.

4 — Už citovaný rozsudok v bode 14 týchto návrhov.

B — *O druhej otázke*

27. Žalobkyňa, Komisia a vláda Helénskej republiky sa domnievajú, že výrobcovia a predajcovia bravčového mäsa sa môžu dovolávať porušenia článku 28 ES, aby odôvodnili svoj nárok vyplývajúci zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva v prípade prebratia a uplatňovania smerníc 64/443 a 89/662, ktoré sú v rozpore s právom Spoločenstva, bez ohľadu na to, či im ustanovenia smernice priznávajú individuálne práva. Harmonizácia síce členským štátom odníma možnosť uplatniť odôvodnenia, ktoré uvádza článok 30 ES, ale nevylučuje použitie článku 28 ES. Toto ustanovenie by mohlo síce sekundárne právo vykonávať, avšak v žiadnom prípade vylučovať. V takom prípade, ako je vec sama, je ochrana podľa článku 28 ES v súlade so spornými ustanoveniami predmetných smerníc 64/433 a 89/662. Preto porušenie ustanovení sekundárneho práva treba chápať súčasne aj ako porušenie normy primárneho práva.

28. Nemecká vláda, rovnako ako česká, francúzska, poľská a talianska vláda naopak zastávajú názor, že v prípade, že použiteľné ustanovenia smernice nepriznávajú jednotlivcovom žiadne individuálne práva, títo jednotlivci sa nemôžu teda dovolávať ani porušenia článku 28 ES s cieľom odôvodniť svoj nárok zo

zodpovednosti členského štátu. Z rozsudku Súdneho dvora, ktorým sa konštatovalo porušenie dotknutých smerníc, vyplýva, že prostredníctvom predmetných ustanovení sa mali harmonizovať opatrenia na odhalenie pohlavného pachu nekastrovaných samcov prasiat. Predmetná vnútroštátna právna úprava by teda mala byť posudzovaná nie so zreteľom na primárne právo, ale vzhľadom na príslušné ustanovenia sekundárneho práva.

a teda nepatrí do pôsobnosti článku 28 ES, keďže ani dánski chovatelia prasiat, a ani spoločnosti prevádzkujúce bitúnky svoj tovar sami nevyvážajú. Prípadne vzniknutá strata by mala len nepriame účinky.

C — *O tretej otázke*

29. Nemecká vláda uviedla, že súlad dotknutého opatrenia s právom možno posudzovať len so zreteľom na sekundárne právo a že musí uvedené pravidlo tiež platiť pre skúmanie otázky, či toto opatrenie priznáva práva jednotlivcom. Dodáva k tomu, že je nevyhnutné, aby existoval súbeh medzi meradlom pre posudzovanie súladu vnútroštátneho opatrenia s právom a meradlom pre posudzovanie vzniku nároku, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva. V tomto zmysle porušená právna norma a norma priznávajúca subjektívne práva sú zhodné.

31. Všetky vlády, ktoré predložili pripomienky, a takisto Komisia zastávajú názor, že právo Spoločenstva nevyžaduje, aby v dôsledku podania žaloby o nesplnenie povinnosti Komisiou bolo prerušené alebo zastavené plynutie premlčacej lehoty nároku na náhradu škody, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva počas tohto konania.

30. Nemecká a poľská vláda uviedli, že pri posúdení porušenia sekundárneho práva a pri posúdení porušenia primárneho práva sú uplatňované úplne odlišné kritériá. Zatiaľ čo neprebratie smernice znamená priamo jej porušenie, treba posúdiť rovnaké správanie členského štátu, za predpokladu, že neexistuje žiadna harmonizácia sekundárneho práva, so zreteľom na článok 28 ES a prípadne môže byť odôvodnené na základe primárneho práva. Táto právna vec nemá bezhraničné dôsledky,

32. Uvedení účastníci konania odôvodňujú tento názor autonómiou členských štátov v oblasti procesného práva. Tá umožňuje každému členskému štátu stanoviť premlčacie lehoty vrátane podmienok prerušenia alebo zastavenia ich plynutia, za predpokladu, že príslušné ustanovenia, ktoré sa týkajú oprávnenej osoby nie sú menej výhodné ako tie, ktoré upravujú zodpovednosť štátu, ktorá vyplýva z vnútroštátneho práva a pod podmienkou, že výkon týchto práv, ktoré dotknutej osobe priznáva právo Spoločenstva,

nie je znemožnený alebo nadmerne sťažený. Uvedený záver tiež vyplýva z rozsudku z 10. júla 1997 Palmisani (C-261/95, Zb. s. I-4025, bod 40), ktorý sa týka preklúzie nároku, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva. Názor, že premlčacia lehota sa v prípade konania o nesplnenie povinnosti neprerušuje ani nezastavuje, je tiež v súlade so zásadou potrebného účinku. Komisia zastáva názor, že právo Spoločenstva vyžaduje prerušenie alebo zastavenie plynutia premlčacej lehoty len v takom prípade, že dotknutá osoba sama využila opravný prostriedok na to, aby si splnila povinnosť obmedziť rozsah škody.

33. Nemecká a poľská vláda navyše uviedli, že judikatúra k článku 288 ods. 2 ES, ktorá sa týka zodpovednosti samotného Spoločenstva, sformulovala v tomto smere veľmi prísne predpoklady. Súd prvého stupňa rozhodol, že plynutie premlčacej lehoty musí byť prerušené na základe úkonu samotnej oprávnenej osoby (rozsudok zo 16. apríla 1997, Hartmann/Rada a Komisia, T-20/94, Zb. s. II-595, bod 117 a nasl.). Navyše konanie o nesplnenie povinnosti je nástrojom súdnej kontroly vo verejnom záujme, ktorej primárnym cieľom nie je ochrana individuálnych práv. Preto je úlohou výlučne Komisie posúdiť otázku, či by sa malo začať konanie o nesplnenie povinnosti, a to bez toho, aby dotknutá osoba mohla dosiahnuť podanie príslušnej žaloby. V tejto súvislosti však grécka vláda zdôrazňuje, že podanie žaloby o nesplnenie povinnosti nie je obmedzené žiadnou lehotou.

34. Všetky vlády, ktoré predložili v prejednávanej veci svoje pripomienky, zastávajú rovnako ako Komisia jednomyseľné stanovisko, že neexistencia vnútroštátneho opravného prostriedku, prostredníctvom ktorého by bolo možné donútiť predmetný členský štát k prebratiu smernice, je nepodstatná so zreteľom na spôsoby uplatnenia nároku, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu a najmä vzhľadom na jeho samotné premlčanie.

35. Žalobkyňa sa predtým, ako zodpovie na tretiu otázku, najskôr stručne zaoberá otázkou, či právo Spoločenstva bráni analogickému použitiu § 852 BGB v jeho pôvodnom znení, s čím sa stotožnil aj vnútroštátny súd. Ustanovenia § 852 BGB v jeho pôvodnom znení upravujú tridsaťročnú premlčaciu lehotu, a to na rozdiel od iných právnych noriem, ktoré stanovujú dlhšie premlčacie lehoty. Nemecké právo neuvádza jasne, ktoré vnútroštátne pravidlo o premlčaní treba použiť na nárok za zodpovednosť štátu podľa práva Spoločenstva. K tejto problematike neexistuje ani právna úprava, ani judikatúra najvyššieho súdu. Právna doktrína uvádza rozdielne názory. Analogické použitie § 852 BGB v jeho pôvodnom znení, ktorého predmetom je v skutočnosti osobná zodpovednosť úradníka, je v prejednávanej veci porušením zásady právnej istoty, zásady transparentnosti a potrebného účinku. Na to, aby bola splnená povinnosť zabezpečiť dodržiavanie zásady právnej istoty, musí sa stanoviť vopred premlčacia lehota (rozsudok z 11. júla 2002, Marks & Spencer, C-62/00 Zb. s. I-6325, bod 137). Okrem toho je tiež porušená zásada ekvivalencie, keďže účastník konania, ktorý uplatňuje nárok zo zodpovednosti štátu, ktorý vzniká na základe vnútroštátneho práva, pozná premlčaciu lehotu, ktorá sa použije v prípade jeho nároku, a to

na rozdiel od toho účastníka konania, ktorý na základe práva Spoločenstva žaluje nemecký štát, môže len hádať, aká právna úprava premlčania by sa analogicky mohla použiť.

36. Žalobkyňa ďalej uvádza, že právo Spoločenstva bráni analogickému použitiu § 852 BGB v jeho pôvodnom znení tiež z toho dôvodu, že pred rokom 1977 nemohla, v rozpore s právnym názorom vnútroštátneho súdu, zistiť subjekt, ktorý je povinný nahradiť škodu. Pred vyhlásením rozsudku z 1. júna 1999, Konle (C-302/97, Zb. s. I-3099), žalobkyňa nemohla vedieť, či musí podať žalobu proti samotnému členskému štátu alebo spolkovej republike, ktorej úradníci pri uplatňovaní zákona tiež porušili právo Spoločenstva.

37. Komisia sa domnieva, že vnútroštátny súd ešte pred položením tretej a štvrtej prejudiciálnej otázky kladie implicitnú otázku, či právo Spoločenstva bráni analogickému použitiu právnych pravidiel o premlčaní zakotvených v § 852 BGB v jeho pôvodnom znení uplatniteľných v prípade vnútroštátneho nároku vznikajúceho na báze zodpovednosti úradníka. Podľa jej názoru je úlohou vnútroštátnych súdov so zreteľom na zásadu potrebného účinku posúdiť, či sú osoby dotknuté porušením práva Spoločenstva schopné dostatočným spôsobom zistiť a uplatniť svoje nároky zo zodpovednosti štátu, ktoré vyplývajú z práva Spoločenstva. Len celkové posúdenie vnútroštátneho práva a osobitných skutkových okolností konania vo veci samej môže umožniť vnútroštátnemu súdu rozhodnúť, či bolo analogickým použitím § 852 BGB v jeho pôvodnom znení žalobkyni zabránené v tom, aby mohla v dostatočnej miere zistiť svoje práva a uplatní ich na vnútroštátnom súde.

38. Pokiaľ ide o tretiu otázku, žalobkyňa uvádza, že konanie o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES je opravným prostriedkom podľa nemeckého práva, a že z tohto hľadiska treba chápať široko pojem opravný prostriedok. Porovnateľné opravné prostriedky podľa vnútroštátneho práva, ktoré však nebolo možné využiť z dôvodu osobitných znakov škodlivého konania ako celok, prerušujú tiež plynutie premlčacej lehoty. Teda žalobkyňa zastáva ten právny názor, že v súlade so zásadou ekvivalencie treba, aby konaniu o nesplnenie povinnosti a sťažnosti, ktorú podala žalobkyňa Komisii, boli priznané rovnaké účinky ako opravnému prostriedku podľa nemeckého práva, v porovnateľnej situácii.

D — *O štvrtej otázke*

39. V podstate zhodným bodom všetkých doručených pripomienok, s výnimkou pripomienok žalobkyne je to, že právo Spoločenstva

nevyžaduje, aby premlčacia lehoty, ktorú upravuje vnútroštátne právo, začala plynúť až riadnym prebratím spornej smernice. Lehota mohla teda začať plynúť už v deň vzniku prvej škody a pri predvídateľnosti ďalších škôd dokonca pred úplným prebratím uvedenej smernice.

40. V tejto súvislosti uvedené pripomienky zdôrazňujú, že stanovenie začiatku plynutia premlčacej lehoty nárokov zo zodpovednosti štátu, ktorá vyplýva z práva Spoločenstva, je v zásade v pôsobnosti vnútroštátneho práva, pričom musia byť dodržané tiež zásady ekvivalencie a potrebného účinku. So zreteľom na zásadu potrebného účinku tieto vlády poznamenávajú, že tak ako v súvislosti s nárokmi o vrátenie neoprávnene vyrubených daní konštatoval Súdny dvor, nie je v rozpore so zásadou potrebného účinku, aby členské štáty stanovili prekluzívnu lehotu, ktorá uplynie prv, než dotknutý členský štát uvedie situáciu do súladu s právom Spoločenstva (rozsudok zo 17. novembra 1998, Aprile, C-228/96 Zb. s. I-7141, bod 45). Nič iné ani nevyplýva z rozsudku z 25. júla 1991, Emmott (C-208/90, Zb. s. I-4269, bod 23). V tomto rozsudku Súdny dvor rozhodol tak, že do riadneho prebratia smernice sa členský štát, ktorý je v omeškaní, nemôže odvolávať na premlčanie, ktoré existuje vo vnútroštátnom práve. Takéto rozhodnutie bolo odôvodnené, ako už spresnil Súdny dvor v rozsudku Aprile, len na základe zvláštnych okolností tejto konkrétnej veci.

41. Spojené kráľovstvo v priebehu konania v podstate tvrdilo, že premlčanie nároku zo zodpovednosti podľa práva Spoločenstva má upravovať vnútroštátne právo a že v tejto súvislosti tridsaťročná premlčacia lehota, ktorú stanovuje nemecké právo nie je v rozpore so zásadou ekvivalencie a potrebného účinku. Zásada potrebného účinku nebráni tiež ani tomu, aby sa na nárok zo zodpovednosti podľa práva Spoločenstva analogicky použilo vnútroštátne pravidlo o premlčaní. Okrem toho právo Spoločenstva nevyžaduje, aby premlčacia lehota, ktorú stanovuje vnútroštátne právo, začala plynúť až po úplnom prebratí spornej smernice.

42. Žalobkyňa sa najskôr domnieva, že na rozdiel od vnútroštátneho súdu, možno kvalifikovať škodlivý postup nemeckých úradov ako trvajúci čin, z čoho vyplýva, že premlčacia lehota mohla začať plynúť až po skončení tohto konania, prípadne po zdržaní sa ďalšieho škodlivého postupu. Uvedený názor možno totižto odvodiť z rozsudku z 13. júla 2006, Manfredi a i. (C-295/04 až C-298/04, Zb. s. I-6619, bod 77 a nasl.). V tomto rozsudku Súdny dvor rozhodol tak, že vnútroštátne pravidlo, podľa ktorého premlčacia lehota na podanie žaloby o náhradu škody začína plynúť už odo dňa, keď dohoda alebo zosúladený postup boli prvýkrát uskutočnené, prakticky znemožňuje uplatnenie nároku na náhradu škody. Za takýchto okolností sa totiž môže stať, že premlčacia lehota uplynie už dokonca pred skončením protiprávneho konania, takže poškodený už nemôže podať žalobu.

43. Ďalej žalobkyňa zastáva ten názor, že zásady, ktoré stanovuje už citovaný rozsudok Emmott by sa tiež mohli výnimočne použiť v prejednávanej veci, keďže tu existujú tiež zvláštne okolnosti. Tieto zvláštne okolnosti je možné vidieť v právnej neistote, ktorá je daná zložitosťou kombinácií rôznych ustanovení predmetnej smernice. Ďalšia zvláštnosť vyplýva zo skutočnosti, že nemecké úrady nezačali konanie o riešenie sporu podľa článku 8 smernice 89/662, z čoho vyplýva tiež právna neistota. Preto dotknuté hospodárske subjekty nemali prakticky žiadnu možnosť dovolať sa priamo svojich práv vyplývajúcich zo smerníc voči nemeckým úradom.

44. Nakoniec žalobkyňa v prípade, že by sporné škodlivé konanie nebolo chápané ako trvajúci čin, subsidiárne tvrdí, že § 852 BGB vo svojom pôvodnom znení musí byť aspoň vykladaný v súlade s právom Spoločenstva, a to v tom zmysle, že náhrada škody je vylúčená len na obdobie, ktoré presahuje tri roky pred podaním žaloby.

E — *O piatej otázke*

45. Talianska vláda nepovažuje so zreteľom na svoje pripomienky k tretej a štvrtej otázke za nevyhnutné skúmať piatu otázku.

46. Všetky ostatné vlády zastávajú v podstate zhodný názor, že právo Spoločenstva nebráni použitiu vnútroštátneho pravidla, tak ako ho stanovuje § 839 ods. 3 BGB, z ktorého nevyplýva povinnosť nahradiť škodu, keď poškodený úmyselne alebo z nedbanlivosti nepredišiel vzniku škody využitím opravného prostriedku. V tejto súvislosti poukazujú na už citovaný rozsudok z 5. marca 1996 Brasserie du Pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, Zb. s. I-1029), z ktorého bodu 102 vyplýva, že vnútroštátny súd môže vždy preskúmať, či poškodený vyvinul primerané úsilie obmedziť rozsah škody a najmä či využil všetky jemu dostupné opravné prostriedky v primeranom čase.

47. Ďalej podľa názoru uvedených vlád použitie § 839 ods. 3 BGB nie je v rozpore so zásadou potrebného účinku, ibaže by sa, ako uviedla česká vláda, toto ustanovenie použilo neprimerane, napríklad tak, že poškodený musí využiť všetky dostupné opravné prostriedky nezávisle od toho, či sa ich využitie javí ako zmysluplné, a to so zreteľom na okolnosti veci. Vnútroštátny súd posúdi, či možno rozumne vyžadovať od poškodeného, aby uplatnil svoje nároky, ktoré vyplývajú z nesprávneho prebratia smernice.

48. Nemecká vláda zdôrazňuje, že použitie zásady prednosti ochrany primárneho práva nie je v rozpore so zásadou efektivity tohto práva Spoločenstva, keďže nárok, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva, nie je vo všeobecnosti vylúčený, ale len v tých prípadoch, keď si osoba, ktorá uplatňuje nárok, nesplnila svoju povinnosť domáhať sa ochrany na základe primárneho práva, a to v rozpore so svojou povinnosťou obmedziť škodu. Nemecká vláda zastáva názor, že povinnosť využiť opravný prostriedok by nebola primeraná v prípade prípadného položenia prejudiciálnej otázky vnútroštátnym súdom v súlade s článkom 234 ES, ani v prípade začatia konania o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES.

49. Česká, poľská a francúzska vláda sa domnievajú, že na primeranosť požiadavky využiť ochranu podľa primárneho práva nemôže mať žiadny vplyv to, či skutočnosť, že súd, na ktorom bola podaná žaloba, pravdepodobne nemôže odpovedať na položené otázky týkajúce sa práva Spoločenstva bez toho, aby Súdnemu dvoru položil prejudiciálnu otázku, alebo či prebieha práve konanie o nesplnenie povinnosti.

50. Komisia navrhuje na piatu otázku odpovedať tak, že právo Spoločenstva bráni použitiu vnútroštátneho pravidla, akým je § 839 ods. 3 BGB, keďže je dodatočnou podmienkou na uplatnenie nároku, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva. Pri stanovení nahraditeľnej škody podľa práva Spoločenstva však vnútroštátny súd mohol vždy skúmať, či poškodený vyvinul primerané úsilie na to, aby predišiel vzniku škody.

51. Žalobkyňa najskôr poukazuje na to, že predmetom § 839 ods. 3 BGB je zodpovednosť úradníka, osoby, ktorá nesplnila povinnosť, a nie zodpovednosť štátu, ktorý zodpovedá za konanie úradníka. Pokiaľ by sa subjekt práva nemohol v tejto súvislosti dovolať súbežných konaní začatých na návrh ostatných poškodených osôb, konkrétnym následkom použitia tohto ustanovenia by bolo to, že každý z dotknutých dánskych hospodárskych subjektov (viac ako 15 000) by musel postupovať proti každému verejnému spoločenstvu, ktoré je zodpovedné za nesprávne konajúceho úradníka, a to súbežne v každej spolkovej republike, čo by v prípade viac ako 50 nesprávne postupujúcich úradníkov znamenalo viac než 750 000 opravných prostriedkov. Takáto podmienka na uplatnenie zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva by viedla k oslabeniu účinnosti práva Spoločenstva. Vo všeobecnosti žalobkyňa uvádza, že aj ona uznáva existenciu povinnosti obmedziť rozsah škody. To však nesmie viesť k tomu, že poškodený musí využiť každý predstaviteľný opravný prostriedok na to, aby sa mu nepremlčal jeho nárok podľa práva Spoločenstva.

VI — Analýza

A — *Úvodné poznámky*

52. Právny inštitút zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva vznikol a vznikol a bol podrobne upravený podľa judikatúry Súdneho dvora. Vo svojom zásadnom rozsudku z 19. novembra 1991 vo veci Francovich a i. [5] Súdny dvor rozhodol, že členský štát je povinný v súlade so zásadou, ktorá priznáva práva a ktorá vyplýva z práva Spoločenstva, nahradiť svojim občanom škody, ktoré im vznikli tým, že štát porušil právo Spoločenstva. Z toho Súdny dvor vyvodil záver, že členský štát musí nahradiť aj tie škody, ktoré jednotlivcovi vzniknú aj v dôsledku toho, že smernica nebola prebratá do vnútroštátneho práva v stanovených lehotách. [6]

53. Význam tohto rozsudku je zrejmý až so zreteľom na vývoj práva zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva, vzhľadom na ďalší vývoj judikatúry, na základe zásad potrebného účinku práva Spoločenstva, povinnosti členských štátov lojálne spolupracovať podľa článku 10 ES, a najmä na mimozmluvnej zodpovednosti Spoločenstva. [7] Právo Spoločenstva, okrem právneho inštitútu mimozmluvnej zodpovednosti Spoločenstva, ktorá má svoj právny základ v článku 288 ods. 2 ES [8], totiž ešte stále výslovne neupravuje zodpovednosť členských štátov. V súčasnosti je však nesporné, že zodpovednosť štátu podľa práva Spoločenstva za škody spôsobené jednotlivcom porušením práva Spoločenstva, ktoré sú mu pripísateľné, vyplýva z existencie systému práva založeného Zmluvou a jeho základ priamo stanovuje právo Spoločenstva. [9]

5 — Rozsudok z 19. novembra 1991, Francovich a i., C-6/90 a C-9/90, Zb. s. I-5357, bod 37. Súdny dvor už v skorších rozsudkoch konštatoval, že členské štáty sú povinné nahradiť škodu, ktorá vznikla jednotlivcom v dôsledku porušenia práva Spoločenstva podľa ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré upravujú zodpovednosť štátu (pozri rozsudok z 22. januára 1976, Russo, 60/75, Zb. s. 45, bod 7/9). WATHELET, M., van RAEPENBUSCH, S.: La responsabilité des Etats mêmbres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'État sur celle de la Communauté ou l'inverse? In: *Cahiers de droit européen*, č. 1 — 2, 1997, s. 15, zastávajú názor, že formovanie zásady zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva bolo možné sledovať už dlhú dobu pred rozsudkom Francovich a i. Pritom odkazujú na rozsudok z 15. júla 1964, Costa/E.N.E.L., 6/64, Zb. s. 1253, v ktorom bola právu Spoločenstva priznaná prednosť pred vnútroštátnym právom, tiež v súvislosti s povinnosťou členského štátu nahradiť škodu, ktorá vznikla porušením práva Spoločenstva, na rozsudok zo 16. decembra 1960, Humblet 6/60, Zb. s. 1165, v ktorom bola v rámci Zmluvy ESUO prvýkrát uznaná povinnosť členských štátov odstrániť účinky protiprávneho konania.

6 — Rozsudok Francovich a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 46.

7 — Svoj legitímny základ má zodpovednosť štátu podľa práva Spoločenstva v rôznych častiach odôvodnenia. Súdny dvor sa predovšetkým dovoláva zásady potrebného účinku práva Spoločenstva („effet utile") a súčasne nevyhnutnosti účinnej ochrany práv, ktoré právo Spoločenstva priznáva hospodárskym subjektom alebo ich chce založiť v ich prospech. Navyše odkazuje na z článku 10 vyplývajúcu povinnosť členských štátov odstrániť následky konania v rozpore s právom Spoločenstva a okrem toho odkazuje na právnymi poriadkami členských štátov spoločnú všeobecnú zásadu, podľa ktorej protiprávne konanie verejných orgánov má za následok povinnosť nahradiť takto spôsobenú škodu. Pozri v tejto súvislosti GELLERMANN, M.: *EUV/EGV*. Ed.: Rudolf Streinz. München 2003, zv. 57, článok 288, bod 38; WEGENER, B., RUFFERT, M.: *Kommentar zu EUV/EGV*. Ed.: Calliess, Ruffert. 3. vyd., 2007, článok 288, bod. 36; HIDIEN, J.: *Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten*. Baden-Baden 1999, s. 12 a nasl.; LENAERTS, K., ARTS, D., MASELIS, I.: *Procedural Law of the European Union*. 2. vyd. London 2006, bod 3-041, s. 109, vidí v judikatúre k mimozmluvnej zodpovednosti Spoločenstva dôležitý základ na vytvorenie právneho inštitútu zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva.

8 — K právnemu inštitútu mimozmluvnej zodpovednosti Spoločenstva podľa článku 288 ods. 2 ES pozri moje návrhy z 28. marca 2007, Internationaler Hilfsfonds/Komisia, rozsudok z 28. júna 2007, C-331/05 P, Zb. s. I-5475, bod 72 a nasl.

9 — Pozri rozsudky Francovich a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 35; z 5. marca 1996, Brasserie du Pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, Zb. s. I-1029, bod 31; z 26. marca 1996, British Telecommunications, C-392/93, Zb. s. I-1631, bod 38, z 23. mája 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Zb. s. I-2553, bod 24, a z 8. októbra 1996, Dillenkofer a i., C-178/94, C-179/94, C-188/94 až C-190/94, Zb. s. I-4845, bod 20; z 2. apríla 1998, Norbrook Laboratories, C-127/95, Zb. I-1531, bod 106, a zo 4. júla 2000, Haim, C-424/97, Zb. I-5123, bod 26.

54. Právo Spoločenstva podmieňuje priznanie na náhradu škody splnením troch predpokladov: porušená právna norma má za cieľ priznať jednotlivcom práva, porušenie je dostatočne závažné, medzi porušením povinnosti štátu a škodou spôsobenou poškodenej osobe existuje priama príčinná súvislosť. [10] V rozsudku Dillenkofer a i. [11] Súdny dvor dodatočne trocha odlišne preformuloval prvý predpoklad, najmä so zreteľom na prípady, keď neboli prijaté opatrenia na riadne prebratie smernice tak, že cieľ, ktorý sleduje smernica, zahrnuje priznanie práv jednotlivcom, ktorých obsah môže stanoviť ustanovenia smernice, súčasne však zdôrazňuje, že obe formulácie majú mať v zásade rovnaký význam. [12]

55. Pokiaľ ide o rozdelenie právomocí medzi súdne orgány Spoločenstva a súdne orgány členských štátov, treba poznamenať, že konštatovanie, či v konkrétnom prípade boli splnené predpoklady vzniku zodpovednosti členského štátu za porušenie práva Spoločenstva, v zásade patrí do právomoci vnútroštátnych súdov [13]. Naopak, otázka vzniku a rozsahu zodpovednosti štátu za škodu, ktorá vznikla na základe takéhoto porušenia, sa týka výkladu zmluvy a patria ako také do právomoci Súdneho dvora. [14]

B — *O prvej otázke*

1. Použiteľné metódy výkladu

56. V rámci prvej otázky sa Súdny dvor snaží zistiť, či ustanovenie článku 5 ods. 1 písm. o) v spojení s článkom 6 ods. 1 písm. b) bodom iii) smernice Rady 64/433/EHS, zmenenej a doplnenej smernicou 91/497/EHS, v spojení s článkom 5 ods. 1 a s článkami 7 a 8 smernice Rady 89/662/EHS priznávajú výrobcom a predajcom bravčového mäsa subjektívne právo v zmysle prvého predpokladu pre uplatnenie nároku, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva.

57. Tento minimálny predpoklad nároku, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu a v rámci ktorého sa uplatní funkcia, ktorá

10 — GOFFIN, L.: À propos des principes régissant la responsabilité non contractuelle États membres en cas de violation du droit communautaire. In: *Cahiers de droit européen*, č. 5 — 6, 1997, s. 537 a nasl.; LENAERTS, K., ARTS, D. MASELIS, I.: c. d., bod 3-042, s. 109; KNEZ, R.: Varstvo pravic posameznika, ki jih vsebuje pravo skupnosti. In: *Revizor*, č. 4/5, roč. 14, 2003, s. 105; OSSENBÜLH, F.: *Staatshaftungsrecht*. 5. vyd., München 1998, s. 505, a GUICHOT, E.: *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho Comunitario*. Valencia 2007, s. 473 a nasl., vymenúva tri podmienky: 1. cieľom porušenej právnej normy je priznanie práv jednotlivcom, 2. porušenie je dostatočne závažné, 3. existuje priama príčinná súvislosť medzi porušením, ktorého sa dopustil štát a spôsobenou škodou. Pozri najmä rozsudky Brasserie du Pêcheur a Factortame, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 51., Hedley Lomas, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 25, Haim, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 36, ako aj rozsudky zo 4. decembra 2003, Evans, C-63/01, Zb. s. I-14447, bod 83, a z 25. januára 2007, Robins a i., C-278/05, Zb. s. I-1053, bod 69.

11 — Rozsudok Dillenkofer, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 23.

12 — Pozri v tomto zmysle tiež návrhy generálneho advokáta F. Jacobs z 26. septembra 2000, Lindöpark, C-150/99, Zb. s. I-493, bod 51.

13 — Pozri rozsudky Brasserie du Pêcheur, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 22, a British Telecommunications, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 41, a rozsudok z 18. januára 2001, Lindöpark, C-150/99, Zb. s. I-493, bod 38.

14 — Rozsudok Brasserie du Pêcheur, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 25.

chráni jednotlivca, je splnený, pokiaľ je cieľom spornej právnej normy Spoločenstva priznať právo dostatočnému okruhu osôb a obsah tohto práva možno identifikovať na základe porušenej právnej normy. [15]

58. Podľa článku 249 ods. 3 ES sú adresátmi smerníc predovšetkým členské štáty, ktorých úlohou je ich prebrať. Napriek tomu môžu smernice poskytovať ochranu tretím osobám, ak výslovne zaväzujú členské štáty, aby zaručili individuálne práva. [16] Či je cieľom právneho prepisu Spoločenstva priznať subjektívne práva, treba zistiť na základe výkladu, pri ktorom treba použiť metódy výkladu, ktoré uznáva judikatúra Súdneho dvora. [17] Rozhodujúcim je znenie a účel predmetných ustanovení a relevantné odôvodnenie zákonodarcu Spoločenstva, tak ako je uvedené v preambule príslušného právneho predpisu Spoločenstva. [18]

2. Individuálne práva v judikatúre Súdneho dvora

59. Najskôr by som chcela uviesť, že nesúhlasím s názorom žalobkyne, vlády Českej republiky a Komisie, že sporné ustanovenia by mohli výrobcom a predajcom bravčového mäsa priznávať individuálne práva. Podľa môjho názoru tento môj záver vyplýva z doterajšej judikatúry Súdneho dvora, ktorá sa týka nároku, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu a z predpisov práva Spoločenstva, ktoré sú

15 — Rozsudky Francovich a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 46, a Dillenkofer a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 46. Podľa BERG, W.: *EU-Kommentar*. Ed.: Jürgen Schwarze. Baden-Baden 2000, článok 288, body 79 a 80, s. 2304, stačí, aby cieľom dotknutej normy, to znamená ustanovenia smernice, priznanie takéhoto práva stanovenému okruhu osôb. Ak sa javí, že cieľom normy je priznanie práva, treba posúdiť, či je možné obsah tohto práva určiť z dotknutej normy. Je nevyhnutné, aby ju bolo možné interpretovať tak, že obsahuje aspoň minimálne práva.

16 — Pozri HIDIEN, J.: c. d., s. 48, ktorý zdôrazňuje to, že smernica podľa svojej definície sa obracia výlučne na členské štáty, tým že stanovuje ciele alebo „obligation de résultat“. V rozsudku Francovich a i. musel byť sporný nárok na finančnú náhradu v prípade konkurzu najskôr priznaný zamestnancom na základe prebratia a prijatia príslušnej vnútroštátnej právnej úpravy. Súdny dvor však priznal jednotlivcom právo na náhradu.

17 — Všeobecne k metódam výkladu, ktoré uznáva judikatúra, pozri vo všeobecnosti rozsudky z 19. marca 1998, Compassion in World Farming, C-1/96, Zb. s. I-1251, bod 49, a z 12. novembra 1998, Komisia/Nemecko, C-102/96, Zb. s. I-6871, bod 24. Podľa týchto rozsudkov treba pri výklade ustanovení práva Spoločenstva vziať do úvahy nielen znenie, ale tiež súvislosti a ciele právnej úpravy, ktorej sú súčasťou.

18 — RUFFERT, M.: c. d., článok 288, bod 54, s. 2358, uvádza, že judikatúra Súdneho dvora sa týmito predpokladmi zaoberá len okrajovo. Súdny dvor skúma tak znenie, ako aj účel ustanovení smernice z hľadiska cieľa ochrany a prihliada najmä na body odôvodnenia, pozri rozsudky Dillenkofer, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 30 a nasl., a Norbrook Laboratories, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 108. Súd prvého stupňa odkazuje na všeobecnú právnu zásadu, zákaz diskriminácie. Pozri rozsudok Súdu prvého stupňa zo 6. marca 2003, Banan-Kompaniet/Rada a Komisia, T-57/00, Zb. s. II-607, bod 64. Autor zastáva názor, že kritériá, na ktoré treba prihliadnuť v prípade individuálnych práv pri preberaní smerníc a priameho účinku smerníc, je možné použiť aj v prejednávanej veci. Z toho vyplýva, že subjektívne právo existuje, ak objektívnym cieľom predpisu práva Spoločenstva je ochrana záujmov jednotlivcov, pričom však tieto záujmy musí byť možné skutočne individualizovať.

sporné. Skôr ako sa budem podrobnejšie zaoberať týmito právnymi predpismi Spoločenstva, chcem ešte pripomenúť niektoré prípady, keď Súdny dvor potvrdil existenciu individuálnych práv, a tak objasniť rozdiel od prejednávanej veci.

60. Najprv treba uviesť rozsudok Francovich a i. [19], v ktorom Súdny dvor konštatoval, že ustanovenia smernice 80/987/EHS [20] sú so zreteľom tak na okruh oprávnených osôb, ako aj na práva zamestnancov na zabezpečenie uspokojenia ich nezaplatených pohľadávok v prípade platobnej neschopnosti zamestnávateľa dostatočne presné a nepodmienené, a vyvodil z nich existenciu subjektívnych práv.

61. Ďalej Súdny dvor v rozsudku Dillenkofer a i. [21] rozhodol tak, že smernica 90/314/EHS [22] o balíku cestovných, dovolenkových a výletných služieb priznáva individuálne práva, keďže „priznanie práva cestujúcemu je odôvodnené dostatočnou zárukou pre zabezpečenie vrátenia zaplatených finančných prostriedkov a pre návrat spotrebiteľa v prípade platobnej neschopnosti alebo predĺženia".

62. V rozsudku Norbrook Laboratories [23] Súdny dvor rozhodol tak, že smernica 81/851/EHS [24] tým, že stanovuje, že žiadosť o povolenie s obchodovaním s veterinárnymi liečivami možno zamietnuť iba z dôvodov, ktoré určuje smernica, priznáva právo jednotlivcovi získať povolenie, ak sú splnené určité predpoklady. Tieto predpoklady stanovujú presne a vyčerpávajúcim spôsobom smernice 81/851 a 81/852 Rady z 28. septembra 1981 o harmonizácii právnych predpisov členských štátov, ktoré sa týkajú analytických, toxiko-farmakologických a klinických noriem a protokolov v oblasti pokusov veterinárnych liečiv [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 317, s. 16). Z toho Súdny dvor vyvodil, že obsah práva priznaného príslušnému žiadateľovi o povolenie o uvedenie na trh teda môže byť dostatočne určené na základe týchto smerníc.

63. Nakoniec v rozsudku Lindöpark [25] Súdny dvor rozhodol tak, že ustanovenia článku 17 ods. 1 a 2 šiestej smernice Rady zo 17. mája 1977 o zosúladení právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa daní z obratu — spoločný systém dane z pridanej hodnoty: jednotný základ jej stanovenia (Ú. v. ES L 145, s. 1; Mim. vyd. 09/001 s. 23) v spojení s ustanoveniami článku 2, článku 6 ods. 1 a článku 13 časti B písm. b) sú také jasné, presné a nepodmienené, že sa ich jednotlivec môže dovolávať voči členskému štátu v konaní pred vnútroštátnym súdom.

19 — Rozsudok Francovich a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 26.

20 — Smernica Rady z 20. októbra 1980 o aproximácii právnych predpisov členských štátov, vzťahujúcich sa na ochranu zamestnancov v prípade platobnej neschopnosti ich zamestnávateľa, (Ú. v. ES L 283, s 23; Mim. vyd. 05/001, s. 217).

21 — Rozsudok Dillenkofer, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 23.

22 — Smernica Rady z 13. júna 1990, o balíku cestovných, dovolenkových a výletných služieb (Ú. v. ES L 158, s. 59; Mim. vyd. 13/010, s. 132).

23 — Rozsudok Norbrook Laboratories, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 108.

24 — Smernica Rady 81/851/EHS z 28. septembra 1981 o harmonizácii právnych predpisov členských štátov, ktoré sa týkajú veterinárnych liečivých prípravkov [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 317, s. 1).

25 — Rozsudok Lindöpark, už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 33.

64. Smernice, ktorých výklad podal vo vyššie uvedených právnych veciach Súdny dvor sa vyznačujú tým, že priznávajú buď občianskoprávne nároky zamestnancom a spotrebiteľom vo forme nárokov na odškodnenie, alebo vo forme verejnoprávnych nárokov občanov voči správnym orgánom na úplne konkrétne smernicou úplne presne vymedzené plnenie. Pritom je možné určiť, ako správne konštatoval Súdny dvor, tak oprávnené subjekty, ako aj obsah týchto nárokov dostatočne jasne zo znenia aj z účelu príslušného právneho predpisu. V prejednávanej veci však neexistuje porovnateľná situácia, ako to vyplýva z výkladu príslušných ustanovení práva Spoločenstva.

66. Smernicou 64/443 tak bol zavedený harmonizovaný systém hygienickej kontroly, ktorý spočíva na rovnocennosti hygienických záruk, ktoré sa vyžadujú vo všetkých členských štátoch, a ktorý tiež zabezpečuje súčasne ochranu zdravia a rovnosť zaobchádzania s tovarmi. Vďaka tomuto systému by mali byť hygienické kontroly uskutočňované v odosielajúcom členskom štáte. [26] Tento cieľ sa má konečne dosiahnuť prostredníctvom smernice 89/662, ktorá ustanovila pravidlá upravujúce veterinárnu kontrolu obchodu vo vnútri Spoločenstva. Tieto kontroly, ktoré sa doteraz uskutočňovali na vnútorných hraniciach členských štátov, sa budú podľa piateho bodu odôvodnenia smernice 89/662 v zásade uskutočňovať v krajine pôvodu čerstvého mäsa.

3. Výklad sporných smerníc

65. Najskôr treba uviesť, že cieľom smernice 64/433, zmenenej a doplnenej smernicou 91/497, je vytvorenie vnútorného trhu s čerstvým mäsom a súčasné zabezpečenie ochrany zdravia. Zákonodarca Spoločenstva v súlade s bodmi 2, 3 a 4 odôvodnenia smernice 64/443 používa metódu harmonizácie právnych predpisov na to, aby odstránením prekážok obchodu, ktoré vyplývajú „z existujúcich rozdielov medzi hygienickými predpismi členských štátov v oblasti mäsa“ uľahčil obchod vo vnútri Spoločenstva.

67. Okrem toho smernica 89/662 umožňuje členskému štátu určenia v článku 5 overiť prostredníctvom nediskriminačných veterinárnych kontrol na mieste, či sa rešpektujú požiadavky súladu tovaru s účinnými predpismi v oblasti veterinárnych požiadaviek. Ide zjavne o ustanovenie, ktorého cieľom je zabezpečenie verejného zdravia v rámci systému, ktorý zaviedla smernica: v článku 7 je totiž zakotvené oprávnenie zakázať predaj mäsa v prípade zistenia porušení pri odoslaní. V tomto prípade je však ustanovené, že štát,

26 — Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. októbra 1983, Delhaize Frères „Le Lion“ a i., 2/82 až 4/82, Zb. s. 2973, bod 1, z 15. decembra 1993, Ligur Carni a i., C-277/91, C-318/91 a C-319/91, Zb. s. I-6621, bod 25, a z 12. novembra 1998, Komisia/Nemecko, už citovaný v poznámke pod čiarou 17, bod 26.

ktorý túto možnosť využije, začne bezodkladne osobitné konanie podľa článku 8 tak, aby pomohol odstrániť vytýkané nedostatky so zreteľom na súlad tovaru s predpismi v oblasti hygienických požiadaviek.

68. Zatiaľ čo uvedené smernice majú ako hlavný cieľ vytvorenie vnútorného trhu [27], nestanovujú vôbec to, aké postavenie by mali mať výrobcovia a/alebo vývozcovia mäsa pri veterinárnych kontrolách. Ako uviedla žalovaná v priebehu pojednávania, treba sa však zaoberať nielen právami výrobcov mäsa, ale tiež právami vývozcov, keďže žalobkyňa časť vývozu mäsa uskutočnila do Nemecka prostredníctvom svojej nemeckej spoločnosti ESS FOOD. [28] Žalobkyňa je teda hospodárskym subjektom, ktorý na rozdiel od tvrdenia žalovanej prevádzkuje hospodársku činnosť s cezhraničným dosahom (výroba v Dánsku a predaj v Nemecku).

69. V rozsudku Komisia/Nemecko [29] Súdny dvor rozhodol tak, že cieľom smerníc je založenie práv a povinností jednotlivcom tým, že prostredníctvom presných a podrobných ustanovení zaväzuje členské štáty k prijatiu súboru úpravy zákazov, povolení a kontrolných postupov. To je však v prejednávanej veci splnené čiastočne. Bezpochyby smernica 89/662 síce stanovuje súbor postupov kontroly a odovzdávania informácií medzi rôznymi príslušnými orgánmi členských štátov, avšak z jednoduchej implicitnej povinnosti strpieť veterinárne kontroly v krajine pôvodu a/alebo nediskriminačné kontroly na mieste podľa článku 5 ods. 1 písm. a) v krajine určenia možno vyvodiť len málo práv, ktorých by sa výrobcovia a/alebo predajcovia mäsa mohli výslovne dovolávať voči príslušným orgánom. Ide pritom výlučne o procesné právo, akým je právo voľby odosielateľa alebo zástupcu podľa článku 7 ods. 1 písm. b) smernice 89/662 medzi likvidáciou tovaru alebo jeho použitím na iné účely vrátane jeho vrátenia. Navyše článok 8 ods. 2 smernice 89/662 zaväzuje príslušné orgány voči odosielateľovi alebo jeho zástupcovi v súvislosti s odôvodnením ich rozhodnutí a s poučením o opravnom prostriedku.

70. Je teda zrejmé, že uvedené ustanovenia smernice 89/662 sa v podstate obmedzujú na procesnoprávnu úpravu kontrol vykonávaných administratívnymi orgánmi, v dôsledku čoho je výrobcom a predajcom bravčového mäsa poskytovaná len pasívna úloha, keďže

27 — Pozri rozsudok Komisia/Nemecko, už citovaný v poznámke pod čiarou 17, bod 27, v konaní o nesplnenie povinnosti proti Spolkovej republike Nemecko, v ktorom Súdny dvor rozhodol, že „uvedená smernica 64/433, zmenená a doplnená smernicou 91/497, a smernica 89/662 patria k opatreniam na postupné vytvorenie vnútorného trhu".

28 — Pozri bod 23 pripomienok žalobkyne.

29 — Rozsudok z 28. februára 1991, Komisia/Nemecko, C-131/88, Zb. s. I-825, bod 7.

musia strpieť opatrenia príslušných orgánov. Preto im nepriznávajú žiadne obsahovo dostatočne určiteľné právo, ktoré by zakladalo nárok vyplývajúci zo zodpovednosti štátu.

71. Rovnako tak nemožno odvodiť individuálne právo z článku 5 ods. 1 písm. o) a článku 6 ods. 1 písm. b) bodu iii) smernice 64/433, zmenenej a doplnenej smernicou 91/497, pretože tieto ustanovenia totiž zakladajú len povinnosť vnútroštátnym orgánom, vyhlásiť za nevhodné na ľudskú spotrebu mäso, ktoré vydáva výrazný pohlavný pach. Súčasne smernica stanovuje povinnosť, aby mäso nekastrovaných samcov ošípaných, u ktorých hmotnosť jatočného tela presahuje 80 kilogramov, malo zvláštne označenie a bolo tepelne ošetrené. Hlavným cieľom smernice je preto zabezpečenie harmonizácie veterinárnych kontrol a zásad upravujúcich opatrenia hygienickej bezpečnosti. Táto harmonizácia by sa mala dosiahnuť riadnym plnením povinností založených uvedenými smernicami členskými štátmi. Tieto smernice nemajú výlučne za cieľ ochranu práv výrobcov a zaväzujú ku konaniu len členské štáty.

72. Treba súhlasiť s právnym názorom žalobkyne, podľa ktorého treba tieto ustanovenia vykladať v tom zmysle, že členským štátom zakazujú pre predaj stanoviť požiadavky, ktoré idú nad rámec článku 6. Tento výklad zastával generálny advokát La Pergola vo svojich návrhoch vo veci Komisia/Nemecko [30] a potvrdil ho Súdny dvor svojím rozsudkom

30 — Vo svojich návrhoch z 3. februára 1998, Komisia/Nemecko, C-102/96, Zb. s. I-6871, bod 8, generálny advokát La Pergola uviedol, že niet žiadnych pochybností, že povinnosti stanovené nemeckými orgánmi označovať a tepelne ošetrovať bravčové mäso sú v rozpore s článkom 6 ods. 1 písm. b bodom iii). Zo znenia tohto článku totiž jasne a jednoznačne vyplýva, že len jatočné telá, ktorých hmotnosť presahuje 80 kilogramov, majú mať zvláštne označenie a byť tepelne ošetrené, s výnimkou prípadu, keď je zariadenie schopné zaručiť prostredníctvom uznanej metódy, že „jatočné telá, ktoré vydávajú výrazný pohlavný pach môžu byť zistené“. Nemecké orgány však vyžadovali označenie a tepelné ošetrenie tiež v prípade jatočných tiel s hmotnosťou neprevyšujúcou 80 kg. To navyše vyžadovali bez ohľadu na to, či orgány krajiny pôvodu použili na zisteniu toho, či mäso vydáva silný pohlavný pach, vhodnú metódu; takto výslovne je sformulovaná sporná poznámka: „Ako špecifická metóda preukázania androstenonu sa uznáva len modifikovaný imunoenzymatický test profesora Clausa“. Porušenie článku 6 ods. 1 písm. b) bodu iii) je teda podľa generálneho advokáta zjavné.

z 12. novembra 1998 [31]. To však v žiadnom prípade neznamená, ako v tejto veci vo svojich pripomienkach uviedla správne poľská vláda [32], že z povinností uložených členským štátom by sa mohla automaticky vyvodiť existencia subjektívneho práva jednotlivca. Iný výklad by smeroval k tomu, že každý hospodársky záujem hospodárskych subjektov, ktorý by mal byť uspokojený odstránením prekážok obchodu vo vnútri Spoločenstva, by musel byť považovaný za individuálne právo. Samotná skutočnosť, že ustanovenie priznáva výhody jednotlivcovi, však nezakladá žiadne subjektívne právo, ale umožňuje maximálne priaznivý právny odraz. [33] Teória verejného subjektívneho práva uznáva existenciu subjektívneho práva, keď záväzné pravidlo sa zameriava na ochranu nielen verejného záujmu, ale — minimálne tiež — záujmu jednotlivcov. Aby mohol byť uplatnený nárok vyplývajúci zo zodpovednosti štátu, je potrebné so zreteľom na doterajšiu judikatúru Súdneho dvora zistiť, či porušená norma priznáva poškodenému subjektívne právo v zmysle právne chráneného postavenia. [34] Takto treba vzhľadom na vyššie uvedené zistenia so zreteľom na dotknuté smernice v tejto veci jednoznačne dať zápornú odpoveď.

4. Návrh

73. Teda na prvú prejudiciálnu otázku treba odpovedať v tom zmysle, že ustanovenia článku 5 ods. 1 písm. o) a článku 6 ods. 1 písm. b) bodu iii) smernice 64/433, zmenenej a doplnenej smernicou 91/497, v spojení s článkom 5 ods. 1, článkom 7 a článkom 8 smernice 89/662 nepriznávajú výrobcom a obchodníkom s bravčovým mäsom, právnu situáciu, ktorá pri chybnom prebratí alebo uplatnení smernice, môže založiť nárok na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti členského štátu podľa práva Spoločenstva.

31 — Pozri rozsudok Komisia/Nemecko, už citovaný v poznámke pod čiarou 17, body 32 a 33. V tejto súvislosti pozri AUBRY-CAILLAUD, F.: *La libre circulation des marchandises — nouvelle approche et normalisation européenne*. Paris 1998, s. 68, ktorý poukazuje na to, že v prípade úplnej harmonizácie už nemajú orgány členských štátov možnosť pre predaj tovarov z iných členských štátov stanoviť iné podmienky, pokiaľ ide o označenie, ako tie, ktoré stanovuje právo Spoločenstva.

32 — Pripomienky poľskej vlády, bod 14.

33 — Pozri v tomto zmysle MAURER, H.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 11. vyd. München 1997, § 8, bod 8, s. 152. Porovnaj, pokiaľ ide o právo vyplývajúce zo zodpovednosti štátov NETTESHEIM, M.: *Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Direktiven*. Berlin 1999, s. 43, ktorý tvrdí, že na to, aby smernica priznávala subjektívne právo, treba, aby chránila „individuálny záujem, ktorý vyžaduje kvalifikovanú ochranu“. Nestačí, ak sa „preberajúce pravidlá dotýkajú konkrétne oblasti záujmov občana“. Rovnako nestačí, ak smernicou stanovené konanie „sa dotýka záležitostí jednotlivcov takým spôsobom, ktorý je v ich prospech“. Autor tak rozlišuje medzi „záujmami“ a „právami“ ako záujmami, ktoré sú hodné právnej ochrany. Podľa BELJIN, S.: *Staatshaftung im Europarecht*. Köln 2000, s. 139, pôvodne úzko vykladaný pojem subjektívnych práv je dnes používaný pre skupinu práv zoskupujúcu práva v užšom zmysle a právom chránené záujmy a právne postavenie. Vyjadruje názor, že od právnych záujmov treba odlišovať „čisto hospodárske, politické, estetické a iné záujmy“. Právnu ochranu netreba poskytovať v prípade jednoduchého právneho odrazu: čisto skutkový, právnym pravidlom nesledovaný účinok, jednoduchý „odraz“.

34 — Súdny dvor spravidla používa pojem „individuálne právo“, nemyslí tým ale zrejme nič iné ako „subjektívne právo“. ALEXY, R.: *Theorie der Grundrechte*. Baden-Baden 1985, s. 164, pod pojmom subjektívne právo chápe v právne-teoretickom zmysle právne postavenie a vzťahy. V tejto súvislosti odkazuje na právne-teoretické rozbory Bernharda Windscheida a Rudolfa von Jheringa. Podľa Windscheida je subjektívnym právom „právnym poriadkom priznané možnosť alebo vláda práva“, podľa Jheringa sú subjektívne práva „právom chránené záujmy“. V rámci diskusie o týchto teóriách vznikli mnohé takzvané kombinačné teórie. Subjektívne právo je definované ako právna možnosť, ktorá je jednotlivcovi priznaná právnym poriadkom ako nástroj na uspokojovanie jeho záujmov. Georg Jellinek ho definuje ako „právnym poriadkom priznaná a chránená, na majetok a záujmy zameraná možnosť vôle jednotlivca“. Podľa MAURER, H.: c. d., § 8, bod 2, s. 149, je verejné subjektívne právo z pohľadu občanov „verejným právom jednotlivcovi priznaná právna možnosť vyžadovať od štátu určité správanie, sledujúc vlastné záujmy“.

C — *O druhej otázke*

74. V prípade, že sporné smernice tomuto okruhu osôb nepriznávajú žiadne práva, chce Bundesgerichtshof svojou druhou prejudiciálnou otázkou zistiť, či sa tieto osoby môžu odvolávať na porušenie voľného pohybu tovarov podľa článku 28 ES pri odôvodňovaní vzniku nároku na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti členského štátu podľa práva Spoločenstva.

1. Základné slobody ako verejné subjektívne práva

75. Judikatúra Súdneho dvora uznáva, že aj z ustanovení primárneho práva upravujúcich základné slobody možno odvodiť individuálne práva. Zo základných slobôd nevyplýva len objektívne právo, ale priznávajú jednotlivcovi tiež možnosť dovolávať sa normatívnych povinností, voči povinným subjektom právneho poriadku, ktorý tieto základné práva obsahuje. Pretože priznávajú toto právne postavenie voči verejnej moci, môžu byť považované za verejné subjektívne práva. [35] Z toho vyplýva, že v prípade porušenia týchto základných slobôd, tieto základné slobody môžu v zásade založiť nárok na náhradu škody vyplývajúci zo zodpovednosti štátu. To sa bezpochyby v prejednávanej veci vzťahuje na kľúčové ustanovenia, ktoré upravujú voľný pohyb tovaru. [36]

76. Súdny dvor takto v rozsudku Brasserie du Pêcheur a Factortame [37] považoval za splnený prvý predpoklad pre vznik nároku vyplývajúceho zo zodpovednosti štátu v prípade porušenia článku 28 ES, keďže „síce článok 28 ES ukladá členským štátom zákaz, ale tiež priznáva práva jednotlivcom, ktoré musia vnútroštátne súdy chrániť“.

77. Tento výrok potvrdil Súdny dvor v rozsudku Hedley Lomas [38] a súčasne rozšíril na obchod s jatočnými zvieratami vo vnútri Spoločenstva. Podstatou tejto veci bol spor medzi spoločnosťou Hedley Lomas Ltd a Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (ministerstvo poľnohospodárstva, rybolovu a výživy) Anglicka a Walesu o zamietnutie žiadosti o udelenia povolenia spoločnosti Hedley Lomas Ltd vyvážať do Španielska

35 — Pozri v tomto zmysle KINGREEN, T.: c. d., články 28 - 30, bod 9, s. 578; ten istý autor, *Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Berlin 1999, s. 23 a nasl.

36 — Takto uvádza MÜLLER-GRAFF, P.-C.: *Kommentar über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. Ed.: Hans von der Groeben, Jürgen Schwarze. Baden-Baden 2003, zv. 1, článok 28, bod 316, s. 1065, to, že členský štát je povinný nahradiť škodu, spôsobenú jednotlivcovi tým, že prijal opatrenia v rozpore s článkom 28 ES alebo neprijal žiadne opatrenie chrániace voľný pohyb tovarov proti spôsobeniu škody jednotlivcom, pokiaľ sú splnené ďalšie predpoklady vzniku nároku, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva.

37 — Rozsudok Brasserie du Pêcheur a Factortame, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 54.

38 — Rozsudok Hedley Lomas, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, body 27 až 29 s odkazom na rozsudok z 29. novembra 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Zb. s. 2347, body 66 a 67, v ktorom Súdny dvor uviedol, že „ustanovenie článku 30 a 34 Zmluvy o ES a nariadenia č. 2795/75 sú priamo uplatniteľné a zakladajú práva jednotlivca, ktoré musia súdy členských štátov chrániť“.

živé ovce určené ministerstvom na porážku. Toto rozhodnutie bolo odôvodnené tým, že sa so zvieratami v miestnych jatkách nakladalo spôsobom, ktorý je v rozpore so smernicou Rady zo 4. júna 1974 o uplatňovaní slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, pokiaľ ide o činnosti samostatne zárobkovo činných osôb a sprostredkovateľov pôsobiacich v oblasti obchodovania s toxickými výrobkami a ich distribúcie (Ú. v. ES L 307,1974, s. 5; Mim. vyd. 06/001 s. 38), pokiaľ ide o omračovanie zvierat pred porážkou. Súdny dvor videl v odmietnutí žiadosti o vývozné povolenie obmedzenie vývozu, a teda porušenie článku 28 ES, ktoré neopodstatňuje článok 30 ES a zdôraznil, že článok 28 ES priznáva práva jednotlivcovi. So zreteľom na to, že Spojené kráľovstvo v čase tohto porušenia práva neprijalo žiadne legislatívne rozhodnutie a malo malý priestor na voľnú úvahu, rozhodol Súdny dvor tak, že porušenie primárneho práva je dostatočné na to, aby sa v prejednávanej veci uznala existencia kvalifikovaného porušenia.

78. Zostáva však ešte otázka, či sa poškodené podniky môžu dovolávať primárneho práva, keď v dotknutej oblasti bola prijatá harmonizačná smernica a keď táto smernica netvorí uzatvorený rámec pre hodnotenie povinností členského štátu ani pre prípadné posúdenie ďalšej zodpovednosti členského štátu. V tejto súvislosti treba odkázať na rozsudok Komisia/Nemecko [39], v ktorom Súdny dvor konštatoval, že predpisy upravujúce zisťovanie silného pohlavného pachu u nekastrovaných samcov ošípaných boli harmonizované.

2. Prednosť sekundárneho práva

79. Proti bezprostrednému dovolaniu sa záruky základných slobôd, ktorú obsahuje primárne právo, by mohlo nasvedčovať stanovisko obsiahnuté v ustálenej judikatúre Súdneho dvora, podľa ktorého musí byť po tom, ako bola určitá oblasť smernicou úplne harmonizovaná na úrovni Spoločenstva, každá vnútroštátna úprava tejto oblasti posudzovaná vo vzťahu k ustanoveniam tejto smernice, a nie k ustanoveniam Zmluvy o ES. [40] Súdny dvor v tejto súvislosti poukázal na to, že smernice rovnako ako celé sekundárne právo Spoločenstva treba vykladať so zreteľom na ustanovenia Zmluvy o ES o voľnom pohybe tovaru.

80. Na rozdiel od skoršej judikatúry smeruje tentoraz Súdny dvor k tomu, že výslovne vylúči nielen odvolanie sa na v primárnom práve zakotvené dôvody odôvodnenia uvedené v článku 30 ES, ale tiež na

39 — Rozsudok Komisia/Nemecko z 12. novembra 1998, už citovaný v poznámke pod čiarou 17, body 29 a 36.

40 — Rozsudky z 5. októbra 1977, Tedeschi, 5/77, Zb. s. 1555, bod. 35; z 30. novembra 1983, Van Bennekom, 227/82, Zb. s. 3883, bod 35; z 12. októbra 1993, Vanacker a Lesage, C-37/92, Zb. s. I-4947, bod 9; z 5. októbra 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, C-323/93, Zb. s. I-5077, bod 31; rozsudok z 11. júla 1996, Bristol-Myers Squibb a i., C-427/93, C-429/93 a C-436/93, Zb. s. I-3457, bod 25; z 13. decembra 2001, Daimler Chrysler, C-324/99, Zb. s. I-9897, bod 32, a z 11. decembra 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Zb. s. I-14887, bod 64.

článok 28 ES ako kritérium posúdenia. [41] Sekundárne právo konkretizuje právo primárne a je v tomto rozsahu jediným meradlom konania členských štátov. [42] Odvolanie sa na tento dôvod odôvodnenia je teda vylúčené. Táto judikatúra bola v nedávnom čase v rozsudkoch Deutscher Apothekerverband [43], Radlberger Getränkegesellschaft [44] a Denkavit [45] znovu potvrdená. [46]

81. V doteraz rozhodnutých veciach išlo o posúdenie zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy s právom Spoločenstva a tiež o to, či určitý členský štát splnil riadne svoje povinnosti vyplývajúce z dotknutej smernice. Nemyslím si ale, že závery Súdneho dvora, podľa ktorých je smernica jediným rámcom na posúdenie, môžu byť uplatnené aj v prejednávanej veci.

82. V prejednávanej veci sa smernice, ktoré porušila žalovaná, týkajú len procesnoprávnych aspektov veterinárnych kontrol. Ak sa aj obmedzuje smernica len na úpravu procesnoprávnych jednotlivostí [47], nemožno sa podľa môjho názoru domnievať, že zákonodarca Spoločenstva chcel týmito smernicami založiť práva občanov Únie, a tým im odňať možnosť dovolať sa práva na voľný pohyb tovaru podľa článku 28 ES.

83. Podľa navrhovaného výkladu tiež nevznikne nebezpečenstvo, že by Súdnym dvorom stanovené predpoklady zodpovednosti štátu boli obchádzané. Porušenie ustanovení smernice, z ktorého z dôvodov svojej procesnoprávnej povahy nevznikajú žiadne subjektívne práva, nevyvoláva totiž samo osebe vznik nároku vyplývajúceho zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva. Naopak, treba presne posúdiť, či porušenie týchto procesnoprávnych ustanovení vedie tiež k porušeniu subjektívneho práva občanov Únie na prístup na trh podľa článku 28 ES. Toto posúdenie v prejednávanej veci patrí vnútroštátnemu súdu. Na rozdiel od názoru nemeckej vlády, nevedie teda porušenie ustanovenia smernice automaticky k porušeniu článku 28 ES, takže nevznikne nebezpečenstvo neobmedzenej zodpovednosti členských štátov.

41 — Rozsudky Deutscher Apothekerverband, už citovaný v poznámke pod čiarou 40, bod 65; z 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft, C-309/02, Zb. s. I-11763, bod 53, a z 13. januára 2005, Denkavit, C-145/02, Zb. s. I-51, bod 22.

42 — Pozri tiež KINGREEN, T.: c. d., články 28 — 30, bod 18, podľa ktorého je sekundárne právo „nástroj, prostredníctvom ktorého sa v právnom poriadku Únie z rozhodujúcich formulácií a obrysov záruk základných slobôd stávajú konkrétne, vymedzené práva a povinnosti“.

43 — Rozsudok Deutscher Apothekerverband, už citovaný v poznámke pod čiarou 40, bod 65.

44 — Rozsudok Radlberger Getränkegesellschaft, už citovaný v poznámke pod čiarou 41, bod 53.

45 — Rozsudok Denkavit, C-145/02, Zb. s. I-51, bod 22.

46 — KINGREEN, T.: c. d. v poznámke pod čiarou 35, s. 151; c. d. v poznámke pod čiarou 18, články 28 — 30, bod 18, vysvetľuje, že Súdny dvor najčastejšie považuje vzťah medzi základnými slobodami a sekundárnym právom predovšetkým za problém odôvodnenia obmedzenia: ak členské štáty nemajú právomoc, je vylúčené odvolať sa na odôvodnenie, ak a v miere, v akej vec upravuje sekundárne právo. Pripomína však, že Súdny dvor najmä vo svojej nedávnej judikatúre prediskutoval túto otázku tiež z hľadiska oblasti pôsobnosti.

47 — Pozri bod 71 vyššie.

3. Návrh

84. Preto treba na druhú prejudiciálnu otázku odpovedať v tom zmysle, že výrobcovia a obchodníci s bravčovým mäsom sa môžu dovolávať porušenia voľného pohybu tovarov, ktorý zakotvuje článok 28 ES pri odôvodňovaní vzniku nároku na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti členského štátu podľa práva Spoločenstva. Je však úlohou vnútroštátneho súdu posúdiť, či porušenie ustanovení smerníc, ktoré nepriznávajú žiadne subjektívne práva, je porušením práva občanov Únie na prístup na trh podľa článku 28 ES.

D — *Úvodná otázka k tretej a štvrtej otázke*

85. Tak tretia, ako aj štvrtá otázka sa týkajú účinkov práva Spoločenstva na vnútroštátne pravidlá upravujúce premlčanie. Z vnútroštátneho uznesenia [48] však vyplýva, že Bundesgerichtshof sa domáha ešte odpovede na úvodnú otázku, či zásady ekvivalencie a potrebného účinku podľa práva Spoločenstva bránia uplatneniu trojročnej premlčacej lehoty podľa § 852 ods. 1 BGB vo svojom pôvodnom znení.

48 — Vnútroštátne uznesenie Bundesgerichtshof z 12. októbra 2006, s. 20, bod 24.

1. Právomoc vnútroštátneho zákonodarcu

86. Najprv treba poznamenať, že právo Spoločenstva s výnimkou článku 46 Štatútu Súdneho dvora o mimozmluvnej zodpovednosti Spoločenstva neupravuje lehotu premlčania nárokov na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti štátu.

87. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora naopak vyplýva [49], že následky spôsobenej škody treba odstrániť podľa vnútroštátneho práva. V prípade neexistencie právnej úpravy Spoločenstva je úlohou vnútroštátneho právneho poriadku každého členského štátu, aby určil, ktoré sú príslušné súdy a upravil procesné podmienky žalôb, ktorými má byť zaručená plná ochrana práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva Spoločenstva.

88. Z tohto dôvodu Súdny dvor výslovne uznal, že zákonná úprava premlčacej lehoty na podanie žalôb v daňových veciach [50] patrí do

49 — Rozsudok Francovich a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 37, s. 42.

50 — Rozsudky z 10. júla 1997, Palmisani, C-261/95, Zb. s. I-4025, body 27 a 28; zo 17. júla 1997, Texaco a Olieselskabet Danmark, C-114/95 a C-115/95, Zb. s. I-4263, bod 60; z 2. decembra 1997, Fantask a i., C-188/95, Zb. s. I-6783, body 47 až 49, a z 15. septembra 1998, Edis, C-231/96, Zb. s. I-4951, body 33 a 34.

právomoci členských štátov. Môže sa zdať ako logické tiež uznať právomoc členských štátov stanoviť lehotu, po uplynutí ktorej sa premlčí nárok, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva [51], a to bez ohľadu na to, či sú tieto lehoty v právnom poriadku členského štátu považované skôr za hmotnoprávny alebo procesnoprávny predpoklad podania žaloby alebo vzniku zodpovednosti. [52]

lehoty sú v zásade zlučiteľné s právom Spoločenstva, pokiaľ podmienky ich uplatnenia sú v súlade so zásadami ekvivalencie a potrebného účinku. [53]

2. Požiadavka ekvivalencie a efektivity

89. Okrem toho Súdny dvor rozhodol tak, že stanovenie primeraných lehôt na podanie žaloby si vyžaduje použitie základnej zásady právnej istoty tak, že premlčacie a prekluzívne

90. Zásada ekvivalencie sa chápe tak, že materiálne a formálne predpoklady, ktoré stanovujú členské štáty pre oblasť náhrady škody, nesmú byť menej priaznivé než tie, ktoré sa týkajú obdobných žalôb, ktoré majú vnútroštátnu povahu. Zásadu potrebného účinku treba definovať tak, že tieto predpoklady nesmú byť stanovené tak, že je prakticky nemožné alebo neprimerane ťažké získať náhradu škody. [54]

51 — V tomto zmysle PESTALOZZA, C.: Roß a Reiter: Art. 34 GG und die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung. In: *Gemeinwohl a Verantwortung: Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*. Berlin 2000, s. 291, podľa ktorého, pokiaľ ani právo Spoločenstva, ani § 34 nemeckej ústavy nestanovuje, že nemecké právo upravuje ako doplnková právna úprava práva Spoločenstva nárok zo zodpovednosti podľa práv Spoločenstva. Odkazuje pritom na občianskoprávnu úpravu účasti poškodeného na vzniku škody a na úpravu premlčania. GELLERMANN, M.: c. d., článok 288, bod 56, sa domnieva, že otázka, po uplynutí akej lehoty sa nárok na náhradu škody premlčí, sa riadi príslušnými ustanoveniami vnútroštátneho práva. Podľa jeho názoru nemožno využiť článok 46 Štatútu Súdneho dvora, keďže nárok vyplývajúci zo zodpovednosti síce vyplýva z práva Spoločenstva, ale v konkrétnej situácii sa naň vzťahuje vnútroštátna právna úprava. Do tejto miery je teda podrobnejšia úprava premlčacích lehôt ponechaná na úpravu členských štátov, pričom musia byť zohľadnené len požiadavky na efektivitu a zákaz diskriminácie. Obdobne HIDIEN, J.: c. d., s. 71. Podľa KISCHEL, U.: Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung zwischen Europarecht und nationaler Rechtsordnung. In: *Europarecht*. 4. zošit, 2005, s. 450, sa na premlčacie lehoty vzťahuje procesná autonómia členských štátov, a to bez ohľadu na to, či sú tieto lehoty v právnom poriadku členského štátu považované skôr za hmotnoprávne nebo procesnoprávne.

52 — V nemeckom práve sa rozlišuje prekluzívna a premlčacia lehota podľa svojich účinkov. V prípade prekluzívnej lehoty právo po jej uplynutí zaniká, premlčané právo naproti tomu existuje naďalej ako právo odmietnuť plniť. Na uplynutie prekluzívnej lehoty prihliadne súd z úradnej povinnosti, na premlčanie len po vznesení námietky. Zatiaľ čo premlčanie nárok len oslabuje (§ 194 BGB), preklúzia sa dotýka tiež iných práv, najmä konštitutívnych práv, výnimočne tiež nárokov, pozri PALANDT, HEINRICHS, H.: *Bürgerliches Gesetzbuch*. 64. vyd. München 2005, komentár k § 194, bod 13.

53 — Porovnaj rozsudky zo 16. decembra 1976, Rewe, 33/76, Zb. s. 1989, bod 5; Comet, 45/76, Zb. s. 2043, body 13 a 16; Francovich a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 43; zo 14. decembra 1995, Peterbroeck, C-312/95, Zb. s. I-4599, bod 14 a nasl.; Palmisani, už citovaný v poznámke pod čiarou 50, bod 27,;z 1. júna 1999, Eco Swiss, C-126/97, Zb. s. I-3055, bod 45; z 22. februára 2001, Camarotto a Vignone, C-52/99 a C-53/99, Zb. s. I-1395, body 28 a 30; z 20. septembra 2001, Courage a Crehan, C-453/99, Zb. s. I-6297, bod 29, a z 13. júla 2006, Manfredi, C-295/04 až C-298/04, Zb. s. I-6619, bod 62. Pozri v tomto zmysle tiež VON BOGDANDY, A.: *Das Recht der Europäischen Union*. Ed.: Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf. Zv. I. München 2007, článok 10, body 48, 54, 54a.

54 — Rozsudky Francovich a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 5, body 41 až 43; Norbrook Laboratories, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 111, a z 30. septembra 2003, Köbler, C-224/01, Zb. s. I-10239, bod 58.

91. Konkrétna kontrola toho, či vnútroštátna procesnoprávna úprava tieto predpoklady spĺňa, je v zásade úlohou vnútroštátnych súdov, ktorých povinnosťou je, aby v súlade so zásadou spolupráce, zakotvenou v článku 10 ES, zabezpečili právnu ochranu, ktorá pre jednotlivca vyplýva z priameho účinku práva Spoločenstva. Pokiaľ vnútroštátny súd konštatuje, že vnútroštátna právna norma v tomto smere nie je v súlade s právom Spoločenstva, nesmie ju použiť. [55]

92. Abstraktná kontrola uvedených predpokladov je však v právomoci Súdneho dvora, ktorý má na základe v článku 234 ES stanovených návrhov na začatie prejudiciálneho konania povinnosť zabezpečiť jednotné a rovnaké používanie práva Spoločenstva. [56]

93. Pokiaľ ide o zachovanie zásady ekvivalencie, nevznikajú podľa môjho názoru žiadne pochybnosti týkajúce sa stanovenia trojročnej premlčacej lehoty tak, ako ju stanovuje § 852 ods. 1 BGB vo svojom pôvodnom znení, pretože podľa vysvetlenia Súdneho dvora sa situáciami v rámci Spoločenstva zrejme zaobchádza rovnako ako s vnútroštátnymi situáciami.

94. So zreteľom na dodržanie zásady potrebného účinku nie je jasné, do akej miery by trojročná premlčacia lehota sťažila, alebo dokonca znemožnila, uplatnenie nárokov vyplývajúcich z práva Spoločenstva [57], najmä pokiaľ Súdny dvor jednak v zásade vychádza zo zlučiteľnosti vnútroštátnej úpravy premlčacích a prekluzívnych lehôt s právom Spoločenstva a jednak za súčasného stavu práva Spoločenstva v rozsudku Palmisani [58] dokonca konštatoval, že ročná prekluzívna lehota na podanie žaloby o náhradu škody bola podľa v tom čase účinného práva Spoločenstva prípustná. Rovnako to platí pre prekluzívne alebo premlčacie lehoty v dĺžke trvania dvoch [59], troch [60] alebo piatich rokov [61] v prípade žalôb o vydanie bezdôvodného obohatenia.

3. Návrh

95. Preto treba konštatovať, že zásady ekvivalencie a potrebného účinku, ktoré stanovuje právo Spoločenstva, nebránia použitiu trojročnej lehoty, po uplynutí ktorej sa premlčí

55 — Rovnako už generálny advokát G. Cosmas vo svojich návrhoch z 23. januára 1997, Palmisani, C-261/95, Zb., s. I-4025, bod 20.

56 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát G. Cosmas vo veci Palmisani, už citované v poznámke pod čiarou 55, bod 21, a rozsudok v tejto veci, už citovaný v poznámke pod čiarou 50, bod 33.

57 — Tento názor uvádza tiež odborná literatúra. Pozri napr. GELLERMANN, M.: c. d., článok 288, bod 56; HIDIEN, J.: c. d., s. 72; SCHWARZENEGGER, P.: *Staatshaftung — Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht*. Wien 2001, bod 137; OSSENBÜHL, F.: *Staatshaftungsrecht*. 5. vyd. München 1998, s. 520, kde je trojročná premlčacia lehota považovaná za zlučiteľnú s právom Spoločenstva. Ďalej pozri *Study Group on a European Civil Code* a *Research Group on EC Private Law (Acquis Group)* vypracovanú *Draft Common Frame of Reference*, ktorá v časti III 7:201 stanovuje trojročnú premlčaciu lehotu (pozri *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law — Draft Common Frame of Reference, Interim Outline Edition*. Ed.: Christian von Bar a ďalší, München 2008, s. 185.

58 — Rozsudok Palmisani, už citovaný v poznámke pod čiarou 50.

59 — Rozsudok Camarotto a Vignone, už citovaný v poznámke pod čiarou 53, bod 30.

60 — Rozsudok Edis, už citovaný v poznámke pod čiarou 50.

61 — Rozsudky zo 17. júla 1997, Haahr Petroleum, C-90/94, Zb. s. I-4085, bod 49, a Fantask a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 50, bod 49.

nárok na náhradu škody zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva.

E — *O tretej otázke*

1. Relevantnosť prejudiciálnej otázky

96. Treťou otázkou sa Bundesgerichtshof snaží zistiť, či plynutie premlčacej lehoty, ktorá sa týka nárokov na náhradu škody zo zodpovednosti štátu za škodu, ktorá vznikla v dôsledku nesprávneho prebratia smernice, sa prerušuje alebo zastavuje, keď Komisia proti dotknutému štátu začala konanie o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, ak neexistuje účinný vnútroštátny opravný prostriedok, ktorým by bolo možné členský štát donútiť k prebratiu smernice.

97. Z vnútroštátneho uznesenia vyplýva, že konanie o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES proti Spolkovej republike Nemecko bolo začaté 27. marca 1996 a skončilo sa vydaním rozsudku 12. novembra 1998, ktorým sa konštatovalo nesplnenie povinnosti. O vzniku prvej škody sa poškodení dozvedeli už v roku 1993, avšak svoj nárok vo forme žaloby uplatnili až v decembri roku 1999. Ak vezmeme za základ, rovnako ako Bundesgerichtshof, trojročnú premlčaciu lehotu, ktorú stanovuje § 852 ods. 1 BGB vo svojom pôvodnom znení na podanie žaloby o zodpovednosť štátu podľa nemeckého práva [62], a ak by sa vychádzalo zo znalosti okolností, na základe ktorých by bolo prípustné podať žalobu o správnu zodpovednosť, musel by byť začiatok plynutia premlčacej lehoty stanovený na polovicu roka 1996. [63] Možnosť premlčania nároku zo zodpovednosti štátu tak nemožno vylúčiť. Preto je pre rozhodnutie vo veci samej relevantné, či podanie žaloby o nesplnenie

62 — Podľa ustálenej judikatúry musia členské štáty na zabezpečenie úplného používania práva Spoločenstva nielen dať svoje právne predpisy do súladu s právom Spoločenstva, ale tiež musia vytvoriť natoľko určitú, jasnú a transparentnú právnu situáciu, že jednotlivec môže v plnom rozsahu zistiť svoje práva a môže sa ich dovolávať v konaní pred vnútroštátnymi súdmi. V tomto zmysle porovnaj odvolanie na smernicu, rozsudky z 28. februára 1991, Komisia/Taliansko, C-360/87, Zb. s. I-791, bod 12, a z 15. júna 1995, Komisia/Luxembursko, C-220/94, Zb. s. I-1589, bod 10. Ďalej pozri rozsudky z 18. januára 2001, Komisia/Taliansko, C-162/99, Zb. s. I-541, body 22 až 25, a zo 6. marca 2003, Komisia/Luxembursko, C-478/01, Zb. s. I-2351, bod 20. Ako som uviedla vo svojich návrhoch z 13. septembra 2007, Komisia/Luxembursko, C-319/06, Zb. s. I-4323, bod 75, musí tato zásada platiť o to viac, keď vnútroštátne právo členského štátu ukladá jednotlivcom povinnosti a v prípade ich porušenia hrozí sankciami. Domnievam sa, že situácia musí byť jasná tiež so zreteľom na použiteľnú úpravu premlčania, aby konaním členského štátu, ktoré je v rozpore s právom Spoločenstva, poškodený mohol uplatniť nárok vplývajúci zo zodpovednosti štátu pred jeho premlčaním. Bundesgerichtshof vychádza z použiteľnosti § 852 ods. 1 BGB, a teda zjavne z toho, že podľa nemeckého práva sa na nárok vplývajúci zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva použijú predpisy upravujúce správnu zodpovednosť, na ktorú sa vzťahuje trojročná premlčacia lehota, a nie napríklad úprava „vyvlastnenia“, na ktorú sa vzťahuje tridsaťročná premlčacia lehota. Odkazuje pritom v bode 23 vnútroštátneho uznesenia na prevládajúci názor v odbornej literatúre. Pozri tiež SCHULZE, G.: Staatshaftung [Článok 288 EGV, § 839 BGB]. In: *Zivilrecht unter europäischem Einfluss*. Ed.: Martin Gebauer, Thomas Wiedmann. Stuttgart 2005, kapitola 16, bod 29, s. 649, ktorý vychádza z použiteľnosti ustanovení upravujúcich deliktuálnu správnu zodpovednosť.

63 — Pozri vnútroštátne uznesenie Bundesgerichtshof z 12. októbra 2006, body 33 a 42. Bundesgerichtshof svoje úvahy opiera o judikatúru nemeckých najvyšších súdov týkajúcu sa počítania plynutia premlčacích lehôt u nárokov na náhradu škody a tiež v odbornej literatúre prevládajúci názor. Vychádza z toho, že žalobkyňa mohla podať žalobu už v polovici roka 1996, a teda jej v tejto dobe začala plynúť lehota. Jednak vychádza zo zistenia škody poškodeným, bod 34, jednak ale tiež z toho, že škody vznikli v dôsledku viacerého, opakovaného konania, a nie v dôsledku trvajúceho konania, bod 42.

povinnosti Komisiou malo účinky na plynutie premlčacej lehoty.

2. Konanie o nesplnenie povinnosti ako mechanizmus objektívnej kontroly súladu s právom

98. Ďalej treba pripomenúť, že podľa rozsudku Brasserie du Pêcheur a Factortame [64] nezávisí vznik nároku na náhradu škody zo zodpovednosti členského štátu od toho, či bolo o dotknutom porušení rozhodnuté v konaní podľa článku 226 ES.

99. Táto osobitná funkcia konania o nesplnenie povinnosti podľa môjho názoru okrem toho bráni tomu, aby toto konanie malo účinok prerušenia alebo zastavenia plynutia premlčacej lehoty, ktorá sa týka nároku zo zodpovednosti. Na rozdiel od vnútroštátnych konaní nie je totiž cieľom konania o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES ochrana individuálnych záujmov, ale zavádza skôr konanie objektívnej kontroly súladu s právom [65], v ktorom je Komisia oprávnená zasiahnuť vo všeobecnom záujme Spoločenstva proti porušeniu práva Spoločenstva členským štátom bez toho, aby sa vyžadovalo porušenie práva Komisie alebo práv občanov Únie. [66]

100. So zreteľom na poslanie strážkyne Zmluvy len Komisia má jediná právomoc rozhodnúť o tom, či treba začať konanie o nesplnenie povinnosti a určiť, ktoré konania alebo opomenutia sú pripísateľné členskému štátu. [67] Táto diskrečná právomoc Komisie vylučuje právo jednotlivca žiadať od nej, aby určitým spôsobom konala. O to menej môže jednotlivec žiadať začatie konania podľa článku 226 ES a už vôbec nie podanie žaloby na Súdny dvor. Vylúčené je tiež podanie žaloby o neplatnosť podľa článku 230 ods. 4 ES proti tomu, že Komisia odmietla konať. [68]

64 — Rozsudky Brasserie du Pêcheur a Factortame, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 54.

65 — CREMER, W.: c. d., článok 226, bod 2, s. 1979, hovorí o „konaní na účely objektívnej kontroly súladu s právom". LENAERTS, K.: The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union. In: *Common Market Law Review*, zošit 6, 2007, s. 1636, pripomína, že účelom konania o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES je to, aby Súdny dvor konštatoval porušenie práva Spoločenstva členským štátom. Ochrana individuálnych záujmov nie účelom tohto konania.

66 — Rozsudky zo 4. apríla 1974, Komisia/Francúzsko, 167/73, Zb. s. 359, bod 15, z 10. mája 1995, Komisia/Nemecko, C-422/92, Zb. s. I-1097, bod 16, a z 11. augusta 1995, Komisia/Nemecko, C-431/92, Zb. s. I-2189, bod 21. Pozri v tejto súvislosti moje návrhy z 28. marca 2007, Komisia/Nemecko, C-503/04, Zb. s. I-6153, bod 55. Preto podľa ustálenej judikatúry, rozsudky z 8. decembra 2005, Komisia/Luxembursko, C-33/04, Zb. s. I-10629, bod 65, z 1. februára 2001, Komisia/Francúzsko, C-333/99, Zb. s. I-1025, bod 23, z 2. júna 2005, Komisia/Grécko, C-394/02, Zb. s. I-4713, body 14 a 15, a z 10. apríla 2003, Komisia/Nemecko, C-20/01 a C-28/01, Zb. s. I-3609, bod 29, Komisia nepotrebuje pri výkone právomocí priznaných článkom 226 ES preukázať nijaký právny záujem na podaní žaloby. Komisia má totiž povinnosť dohliadať z úradnej povinnosti a vo všeobecnom záujme nad uplatňovaním práva Spoločenstva zo strany členských štátov a nechať určiť existenciu prípadných nesplnení povinností, ktoré z nej vyplývajú, s cieľom ich nápravy.

67 — Rozsudok Komisia/Nemecko z 11. augusta 1995, C-431/92, už citovaný v poznámke pod čiarou 66, bod 22.

68 — Rozsudky zo 14. februára 1989, Star Fruit/Komisia, 247/87, Zb. s. 291, bod 11, zo 17. mája 1990, Sonits a i./Komisia, C-87/89, Zb. s. I-1981, bod 6. Rozsudok Súdu prvého stupňa z 9. januára 1996, Koelman/Komisia, T-575/93, Zb. s. II-1, bod 71.

101. Neexistencia možnosti, aby si jednotlivec právne vynútil začatie konania o nesplnenie povinnosti, a z toho rovnako vyplývajúca neistota, či vôbec a kedy presne tak to bude, vylučuje, aby sa prerušenie či zastavenie plynutia premlčacej lehoty viazalo na podanie žaloby o nesplnenie povinnosti Komisiou, ak úlohou prerušenia plynutia premlčacej lehoty počas konania je práve zabrániť tomu, aby veriteľ prišiel v dôsledku plynutia času o svoj nárok, aj keď už ho uplatnil na súde. [69] To však predpokladá, že veriteľ sa skutočne domáha začatia takéhoto konania. Keďže však podanie žaloby o nesplnenie povinnosti Komisiou nie je „začatím konania" vo vlastnom slova zmysle, pretože, ako už bolo povedané, nie je jeho cieľom ochrana individuálnych záujmov, potom teda nie je jasné, prečo by mu mali byť pripisované takéto účinky prerušenia alebo zastavenia plynutia premlčacej lehoty.

3. Neexistencia nevyhnutnosti priznať prednostné postavenie nároku, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu

102. Ako v tejto súvislosti spresnil vnútroštátny súd, neexistencia účinného vnútroštátneho opravného prostriedku, ktorým by poškodený mohol priamo prinútiť členský štát, nie cestou zodpovednosti štátu, k náprave porušenia práva vyplývajúceho zo zodpovednosti štátu, je podľa môjho názoru nepodstatná.

103. V tejto súvislosti totiž treba vziať do úvahy to, že zásady ekvivalencie a potrebného účinku smerujú proti zhoršeniu situácie v rámci Spoločenstva. Nevyžadujú totiž lepšie zaobchádzanie oproti vnútroštátnym situáciám. Pokiaľ by však boli konaniu o nesplnenie povinnosti priznané rovnaké právne účinky, ako má vnútroštátne konanie, znamenalo by to lepšie zaobchádzanie z dôvodu prerušení alebo zastavení plynutí premlčacích lehôt.

4. Návrh

104. Preto treba na tretiu prejudiciálnu otázku odpovedať v tom zmysle, že zásady práva Spoločenstva upravujúce zodpovednosť členských štátov ani článok 226 ES nevyžadujú, aby v dôsledku začatia konania o nesplnení povinnosti podľa článku 226 ES plynutie vnútroštátnym právom stanovenej premlčacej lehoty nároku na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti štátu bolo prerušené alebo zastavené až do skončenia tohto konania.

69 — Podľa PALANDT, HEINRICHS, H.: c. d., § 204, bod 1, a s prihliadnutím na § 194, bod 10, musí mať veriteľ podľa účelu premlčania možnosť zastaviť plynutie premlčacej lehoty uplatnením svojho nároku. Pokiaľ túto možnosť nevyužije, stratí po uplynutí premlčacej lehoty právo uplatniť svoj nárok.

F — *O štvrtej otázke*

1. Úvodné poznámky

105. Štvrtá prejudiciálna otázka smeruje k určeniu toho, či premlčacia lehota nároku na náhradu škody, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva, ktorý je založený na nedostatočnom prebratí smernice, nezávisle od použiteľného vnútroštátneho práva, začína plynúť až jej riadnym prebratím, alebo môže premlčacia lehota začať plynúť v súlade s vnútroštátnym právom už vtedy, keď nastali prvé škodlivé účinky alebo ak možno ďalšie škodlivé účinky očakávať. Za predpokladu, že by riadne prebratie malo ovplyvniť začiatok plynutia premlčacej lehoty, sa vnútroštátny súd pýta na to, či to potom v prejednávanej veci platí všeobecne alebo len vtedy, keď smernica priznáva právo jednotlivcovi.

106. Za tých podmienok, že neexistuje príslušná právna úprava určenia premlčacích lehôt na úrovni Spoločenstva, je rozhodujúca vnútroštátna právna úprava, pričom treba opäť dodržiavať zásady ekvivalencie a potrebného účinku. Vnútroštátne rozhodnutie nenaznačuje, že s nárokom, ktorý vyplýva zo zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva, by bolo podľa nemeckého procesného práva zaobchádzané iným spôsobom z procesného hľadiska než s obdobnými nárokmi na náhradu škody, na ktoré sa vzťahuje len vnútroštátne právo. Presné posúdenie v konkrétnom prípade patrí do právomoci vnútroštátneho súdu.

107. V rámci štvrtej otázky sa teda treba zaoberať predovšetkým požiadavkou potrebného účinku. Preto treba obzvlášť posúdiť, či skutočnosť, že nie je stanovený začiatok plynutia premlčacej lehoty v čase riadneho prebratia smernice do vnútroštátneho práva, prakticky neznemožňuje alebo nadmerne nesťažuje uplatnenie individuálnych práv, ktoré zaručuje právo Spoločenstva.

108. Okrem žalobkyne zrejme žiadny iný účastník konania s týmto názorom nesúhlasí. Naopak, prevažuje názor, že právo Spoločenstva nemôže zaväzovať členský štát k tomu, aby upravil podmienky premlčacej lehoty tak, že premlčacia lehota začína plynúť v čase riadneho prebratia smernice do vnútroštátneho práva. So zreteľom na doterajšiu judikatúru Súdneho dvora a po porovnaní s úpravou premlčania v článku 46 Štatútu Súdneho dvora sa stotožňujem s týmto názorom.

2. Judikatúra Súdneho dvora

109. Súdny dvor v súvislosti s nárokmi o vrátenie daní vybratých v rozpore so smernicou konštatoval, že vnútroštátna právna úprava prekluzívnych lehôt, ktorých plynutie začalo ešte pred riadnym prebratím príslušnej smernice, je v súlade s právom Spoločenstva. [70]

110. Súdny dvor v rozsudku Emmott [71] síce rozhodol tak, že členský štát, ktorý porušuje právo, až do riadneho prebratia smernice nemôže namietať podanie žaloby po uplynutí lehoty, ktorú voči nemu podal jednotlivec s cieľom ochrany práv, ktoré mu priznáva smernica, a že lehota na podanie žaloby podľa vnútroštátneho práva začína najskôr od tohto momentu.

111. Vo svojej neskoršej judikatúre však Súdny dvor [72] vysvetlil, že rozhodnutie vo veci Emmott bolo so zreteľom na zvláštne okolnosti tejto veci opodstatnené, keďže žalobkyňa uplynutím prekluzívnej lehoty stratila akúkoľvek možnosť uplatniť svoj nárok na rovnaké zaobchádzanie založené na smernici.

112. Okrem toho zo spisu nevyplýva, že by postup nemeckých orgánov v spojení so spornou premlčacou lehotou, ktorú stanovuje § 852 ods. 1 BGB vo svojom pôvodnom znení, zmenený a doplnený, v prejednávanej veci, ako aj vo veci Emmott spôsobil, že by žalobkyni bola odňatá akákoľvek možnosť uplatniť svoje práva pred vnútroštátnym súdom.

70 — Pozri napríklad rozsudok z 15. septembra 1998, Spac, C-260/96, Zb. s. I-4997, bod 32, v ktorom Súdny dvor rozhodol tak, že „právo Spoločenstva nebráni tomu, aby sa členský štát za takých okolností, ako sú okolnosti vo veci samej, dovolával voči nárokom o vrátenie daní vybratých v rozpore so smernicou, vnútroštátnym právom upravenej prekluzívnej lehoty, ktorá začala plynúť v deň zaplatenia spornej dane, aj keď smernica v tejto dobe ešte nebola riadne prebratá do vnútroštátneho práva“.

71 — Rozsudok z 25. júla 1991, Emmot, C-208/90, Zb. s. I-4269, body 21až 24. Tento rozsudok bol odôvodnený tak, že subjekty práva nedokázali zistiť plný rozsah svojich práv, pokým nebola smernica riadne prebratá do vnútroštátneho práva. Teda len riadne prebratie smernice môže túto neistotu odstrániť. Z toho Súdny dvor vyvodil, že lehota na podanie žaloby podľa vnútroštátneho práva môže začať plynúť až do tohto prebratia.

72 — Rozsudky z 27. októbra 1993, Steenhorst-Neerings, C-338/91, Zb. s. I-5475, bod 19; zo 6. decembra 1994, Johnson, C-410/92, Zb. s. I-5483, bod 26, z 15. septembra 1998, Ansaldo Energia a i., C-279/96, C-280/96 a C-281/96, Zb. s. I-5025, body 19 až 21; Spac, už citovaný v poznámke pod čiarou 70, body 27 až 32; Fantask a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 50, body 50 až 52, Texaco a Olieselskabet Danmark, už citovaný v poznámke pod čiarou 50, bod 48, Haahr Petroleum, C-90/94, už citovaný v poznámke pod čiarou 61, bod 52.

3. Porovnanie s právnou úpravou premlčania zakotvenou v článku 46 Štatútu Súdneho dvora

113. Rovnako zásady upravujúce časové obmedzenie na uplatnenie nárokov z mimozmluvnej zodpovednosti Európskeho spoločenstva podľa článku 288 ods. 2 ES [73] svedčia o tom, že nie je v rozpore so zásadou potrebného účinku, pokiaľ premlčacia lehota, ktorá sa týka nárokov zo zodpovednosti štátu, začne plynúť ešte pred riadnym prebratím príslušnej smernice.

114. Judikatúra súdnych orgánov Spoločenstva totiž uznáva, že premlčacia lehota podľa článku 46 Štatútu Súdneho dvora nezačne plynúť skôr, než sú splnené všetky podmienky pre vznik povinnosti nahradiť škodu a najmä, pokiaľ ide o prípady, keď zodpovednosť vyplýva z normatívneho aktu, predtým, než nastali škodlivé účinky, ktoré vyplývajú z tohto aktu. [74] Podľa tejto judikatúry je pritom rozhodujúci deň, keď sa žalobca dozvedel o škodlivej udalosti. [75]

115. So zreteľom na vyššie uvedené nemožno tvrdiť, že určenie začiatku plynutia premlčacej lehoty pred riadnym prebratím smernice neprimerane sťažuje alebo dokonca znemožňuje uplatnenie nárokov, ktoré vyplývajú zo zodpovednosti štátu. Preto právo Spoločenstva teda za súčasného stavu nevyžaduje, aby bola najskôr riadne prebratá smernica. Naopak, ponecháva úpravu presného vymedzenia začiatku plynutia premlčacej lehoty na vnútroštátne právo. [76]

73 — Považujem za legitímne zohľadniť zásady mimozmluvnej zodpovednosti tiež v spojení so stanovením premlčacej lehoty, obzvlášť keď sa o ne opieral Súdny dvor pri formovaní právneho inštitútu zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva, pozri LENAERTS, K., ARTS, D., MASELIS, I.: c. d. Tak zodpovednosť Spoločenstva, ako aj zodpovednosť štátu podľa práva Spoločenstva sú ovplyvnené judikatúrou a súbežne rozvíjané Súdnym dvorom. Z funkčného súbehu oboch úprav zodpovednosti nutne vyplýva bez toho, aby boli dotknuté právomoci členských štátov pri preberaní úpravy zodpovednosti štátu podľa práva Spoločenstva do vnútroštátneho práva, zhodnosť hodnôt. Rovnako SCHULZE, G.: c. d., kapitola 16, body 2 a 3, s. 638.

74 — Pozri rozsudok z 27. januára 1982, Birra Wührer a i./Rada a Komisia, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 a 5/81, Zb. s. 85, bod 10, a De Franceschi/Rada a Komisia, 51/81, Zb., s. 117, bod 10, podľa ktorého premlčacia lehota pri nároku vplývajúceho zo zodpovednosti Spoločenstva nemôže začínať plynúť skôr, ako sú splnené všetky podmienky pre vznik povinnosti poskytnúť náhradu škody, a najmä predtým, než vznikne škoda, ktorá má byť napravená, rovnako rozsudky Súdu prvého stupňa zo 16. apríla 1997, Hartmann/Rada a Komisia, T-20/94, Zb. s. II-595, bod 107, z 9. decembra 1997, Quiller und Heusmann, T-195/94 a T-202/94, Zb. s. II-2247, bod 114. Ďalej pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka E. Sharpston 22. novembra 2007, Komisia/Cantina sociale di Dolianova, C-51/05 P, Zb. s. I-5341, bod 94. Podľa RENGELING, H.-W., MIDDEKE, A., GELLERMANN, M.: *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*. München 2003, § 9, bod 57, s. 202, nezačína plynúť premlčacia lehota nároku vplývajúceho z mimozmluvnej zodpovednosti skôr, než sú splnené všetky požiadavky na vznik povinnosti poskytnúť náhradu škody, a najmä predtým, než vznikne škoda, ktorá má byť nahradená. Rozhodujúci je teda deň, keď sa žalobca dozvedel o škodnej udalosti.

75 — Pozri rozsudok zo 7. novembra 1985, Adams/Komisia, 145/83, Zb. s. 3539, body 50 a 51.

76 — Pozri v tomto zmysle tiež SCHWARZENEGGER, P.: c. d., s. 137, podľa ktorého je určenie začiatku plynutia premlčacej lehoty úlohou vnútroštátneho práva.

116. So zreteľom na vyššie uvedené úvahy sa netreba zaoberať druhou časťou prejudiciálnej otázky.

4. Návrh

117. Preto treba na štvrtú prejudiciálnu otázku odpovedať v tom zmysle, že právo Spoločenstva za svojho súčasného stavu v žiadnom prípade nevyžaduje, aby premlčacia lehota nároku na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti členského štátu podľa práva Spoločenstva, ktorý je založený na nedostatočnom prebratí smernice a ktorý nachádza svoj pôvod vo (faktickom) zákaze dovozu, začala plynúť až od úplného prebratia smernice.

G — *O piatej otázke*

1. Existencia povinnosti dotknutej osoby predchádzať vzniku škody

118. Piata prejudiciálna otázka smeruje predovšetkým k zisteniu toho, či by žalobkyňou uplatnené nároky podľa § 839 ods. 3 BGB mohli byť zamietnuté z toho dôvodu, že žalobkyňa úmyselne alebo z nedbanlivosti nepredišla vzniku škody využitím opravného prostriedku, a či prípadné dovolanie sa tohto ustanovenia je v rozpore so zásadou ekvivalencie a potrebného účinku.

119. Ako Súdny dvor spresnil v rozsudku Brasserie du Pêcheur [77], vnútroštátny súd môže s cieľom určiť škodu, za ktorú možno priznať náhradu, overiť, či poškodený vyvinul primeranú snahu s cieľom odvrátiť škodu alebo obmedziť jej rozsah, a najmä či včas využil všetky dostupné opravné prostriedky.

120. S odkazom na rozsudok Mulder a i./ Rada a Komisia Súdny dvor okrem toho konštatoval, že v súlade so všeobecnou zásadou, ktorá je spoločná právnym poriadkom členských štátov, musí poškodená osoba na to, aby sa vyhla tomu, že bude musieť sama znášať škodu, preukázať, že vyvinula

77 — Rozsudok Brasserie du Pêcheur a Factortame, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 84.

primeranú snahu o obmedzenie rozsahu škody. [78]

121. Súdny dvor pripúšťa, že na posúdenie nároku na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti štátu sa môže ukázať ako nevyhnutné zohľadniť aj tú skutočnosť, či poškodený vyvinul primeranú snahu s cieľom odvrátiť škodu alebo obmedziť jej rozsah, a obzvlášť či včas využil všetky dostupné opravné prostriedky. Ako v tejto právnej veci v bode 49 svojho uznesenia poznamenal Bundesgerichtshof, Súdny dvor okrem toho uviedol nielen zníženie výšky nároku so zreteľom na účasť poškodeného na vzniku škody, ale prípadne i zánik celého nároku.

122. Z tejto judikatúry však v žiadnom prípade nemožno nevyhnutne vyvodiť, že pochybenie poškodeného domáhať sa súdnej ochrany primárneho práva proti zásahu štátu by malo, podobne ako v nemeckom práve, viesť k všeobecnému zániku nároku. Skôr treba vychádzať z toho, že o tejto možnosti sa má uvažovať len vo výnimočnom prípade, zatiaľ čo vo všeobecnom prípade povedie zavinené porušenie povinnosti predchádzať vzniku škody len ku zníženiu výšky nároku na náhradu škody. [79]

123. Skutočnosť, že povinnosť znižovať rozsah škody sa uznáva tiež v rámci mimozmluvnej zodpovednosti Spoločenstva podľa článku 288 ES ods. 2 ES a jej nesplnenie, podľa miery spoluzodpovednosti, vedie ku zníženiu alebo dokonca k zániku nároku na náhradu škody, svedčí tiež v prospech tohto názoru. [80]

124. V zásade nevznikli žiadne pochybnosti, pokiaľ ide o zásadu efektivity pri uplatňovaní nároku vyplývajúceho zo zodpovednosti štátu, pokiaľ sú pri výklade a použití vnútroštátneho práva dodržiavané tieto zásady práva Spoločenstva a okrem úplnej straty nároku na náhradu škody je prípustná i možnosť zníženia nároku, ktorý vyplýva zo zodpovednosti. Použitie § 839 ods. 3 BGB je zlučiteľné

78 — Tamže, bod 85, s odkazom na rozsudok z 19. mája 1992, Mulder a i./Rada a Komisia, C-104/89 a C-37/90, Zb. s. I-3061, bod 33.

79 — Pozri obdobne HATJE, A.: Die Haftung der Mitgliedstaaten bei Verstößen des Gesetzgebers gegen europäisches Gemeinschaftsrecht. In: *Europarecht*. Zošit 3, 1997, s. 305, ktorý z dogmatického hľadiska vychádza z toho, že pochybenie osoby uplatňujúcej nárok na úrovni primárneho práva, ktoré bráni zásahu štátu, by zásadne nemalo viesť k všeobecnému vylúčeniu nároku na náhradu škody, ale skôr len k zníženiu jeho výšky. Obdobne tiež BELJIN, S.: c. d., s. 67, ktorý sa nedomnieva, že Súdny dvor prihliada tak široko na účasť poškodeného na vzniku škody, ako to upravuje nemecké právo. Podľa nej Súdny dvor vychádza zo zásady, ktorej obsah je na úrovni Spoločenstva, takže sa neuplatní v celom rozsahu § 254 a § 839 ods. 3 BGB, ale len do tej miery, v akej je v súlade so všeobecnou zásadou práva Spoločenstva.

80 — Pozri rozsudok Adams/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 75, bod 53. RENGELING, H.-W., MIDDEKE, A., GELLERMANN, M.: c. d., § 9, body 55 a 56, s. 201.

so zásadou ekvivalencie, pretože na zodpovedajúce vnútroštátne nároky, ktoré vyplývajú zo zodpovednosti štátu sa vzťahuje prednosť ochrany, ktorú poskytuje primárne právo.

125. V dôsledku toho právo Spoločenstva v zásade nebráni použitiu vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá, ako v § 839 ods. 3 BGB, stanovuje vylúčenie zodpovednosti v prípadoch zavineného nevyužitia ochrany, ktorú poskytuje primárne právo. [81]

81 — Rovnako GELLERMANN, M.: c. d., článok 288, bod 54. BERG, W.: c. d., článok 288, bod 93, s. 2308, zastáva názor, že v prípade priamo použiteľných pravidiel práva Spoločenstva sa musí dotknutá osoba najskôr domáhať prebratia týchto pravidiel súdnou cestou, ak jej výkonná moc odníme jej práva. Len v prípade, že neuspeje, môže uplatniť nároky na náhradu škody. Prednosť ochrany poskytovanej primárnym právom zásadne platí i pre nároky na náhradu škody, ktoré vznikli z konania alebo opomenutia zákonodarcu. Podľa PAPIER, H.-J.: Staatshaftung bei der Verletzung von Gemeinschaftrecht. In: *Handbuch zum europäischen a deutschen Umweltrecht*, Zväzok 1: *Allgemeines Umweltrecht*. Köln 1998, bod 44, s. 1470, nič nenasvedčuje tomu, že v § 839 ods. 3 BGB vyjadrená zásada prednosti ochrany, ktorú poskytuje primárne právo v prípadoch porušenia práva Spoločenstva by nemala byť uplatňovaná. Súdnym dvorom rozvíjaný právny inštitút zodpovednosti ponecháva jednotlivým členským štátom, aby v rámci vnútroštátnej úpravy zodpovednosti upravili nápravu dôsledkov porušenia práva Spoločenstva členskými štátmi. DANWITZ, T.: Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftrecht — Zu den europarechtlichen Vorgaben für das nationale Verwaltungs- a Gerichtsverfahrensrecht. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1998, s. 425, v poznámke pod čiarou 40, sa domnieva, že obmedzenia zodpovednosti v zmysle povinností predchádzať vzniku alebo obmedzovať rozsah škody musia zostať v súlade s právom. Odkazuje v tejto súvislosti na návrhy, ktoré predniesol generálny advokát G. Tesauro 28. novembra 1995, Brasserie du Pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, Zb. s. I-1029, body 98 a nasl. a 104, a najmä na bod 104, v ktorom sa výslovne odkazuje na § 839 ods. 3 BGB. DÖRR, C.: Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2006, s. 603, odkazuje na to, že III. občianskoprávny senát Bundesgerichtshof nemal žiadne zásadné pochybnosti o tom, že je možné právne požiadavky obsiahnuté v § 254 a § 839 ods. 3 BGB, ktoré stanovujú účasť na vzniku škody a nutnosť predchádzať vzniku škody tým, že sa využije opravný prostriedok, použiť tiež na nárok vplývajúci zo zodpovednosti podľa práva Spoločenstva.

2. Vhodnosť využitia súdnej ochrany, ktorú poskytuje primárne právo

126. K žiadnemu inému výsledku nevedú ani závery v rozsudku Metallgesellschaft a i. [82], v ktorom sa zohľadnili len zvláštne okolnosti prejednávanej veci a v ktorom Súdny dvor v zásade spresnil svoju judikatúru v tom zmysle, že nemožno vyžadovať od dotknutej osoby, aby využila tie opravné prostriedky, ktoré neuspokojujú jej záujmy.

127. Podľa môjho názoru doplňuje rozsudok Metallgesellschaft a i. rozsudok Brasserie du Pêcheur a Factortame v tom zmysle, že začleňuje inštitút „primeranosti súdnej ochrany, ktorú poskytuje primárne právo“. Odráža správny názor nemeckej [83] a českej [84] vlády, rovnako ako názor žalobkyne [85], podľa ktorého v záujme potrebného účinku nemožno od poškodených vyžadovať, aby využili všetky existujúce možnosti právnej ochrany bez ohľadu na to, či sa im ich použitie so zreteľom na skutkové okolnosti veci ukazuje ako užitočné.

82 — V rozsudku z 8. marca 2001, Metallgesellschaft a i., C-397/98 a C-410/98, Zb. s. I-1727, bod 106, Súdny dvor rozhodol, že výkon práv priznaných jednotlivcom priamo použiteľnými ustanoveniami práva Spoločenstva by bol nemožný alebo nadmerne ťažký, pokiaľ by ich žaloby o vrátenie alebo ich žaloby o náhradu škody založené na porušení práva Spoločenstva museli byť zamietnuté alebo čiastočne zamietnuté z jediného dôvodu, že jednotlivci nepožiadali o právne zvýhodnenie, ktoré im vnútroštátny zákon odňal, s cieľom napadnúť odňatie členským štátom prostredníctvom opravných prostriedkov stanovených s týmto účelom, pričom sa dovolávajú prednosti a priameho účinku práva Spoločenstva. Toto konštatovanie sa vysvetľuje tým, že v tejto veci nemohol žalobca vo veci samej použiť alternatívne opravné prostriedky, a tak predísť vzniku škody alebo obmedziť jej rozsah.

83 — Pripomienky nemeckej vlády, bod 185.

84 — Pripomienky českej vlády, bod 38.

85 — Pripomienky žalobkyne, bod 275.

3. Vhodnosť využitia súdnej ochrany, ktorú poskytuje primárne právo v prípade nevyhnutnosti položenia prejudiciálnej otázky alebo v prípade konania o nesplnenie povinnosti

128. Doplňujúcu otázku, či je využitie súdnej ochrany, ktorú poskytuje primárne právo, neprimerané, ak by súd, ktorý rozhoduje vo veci samej, bez položenia prejudiciálnej otázky podľa článku 234 ES pravdepodobne nemohol odpovedať na sporné otázky týkajúce sa práva Spoločenstva alebo ak už bolo začaté konanie o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podľa môjho názoru treba posúdiť so zreteľom na úvahy uvedené v rámci tretej prejudiciálnej otázky.

129. Ako som už v jej rámci uviedla [86], nemožno konanie o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES z dôvodu jeho zvláštnej funkcie mechanizmu objektívnej kontroly legality vo všeobecnom záujme považovať za „prostriedok súdnej ochrany“ vo vlastnom zmysle slova. [87] Teda ani podanie sťažnosti Komisii, ani podanie žaloby o nesplnenie povinnosti neumožňujú nahradiť využitie súdnej ochrany poskytovanej primárnym právom. Preto nie je nerozumné využiť súdnu ochranu, ktorú poskytuje primárne právo, ak už bolo začaté konanie o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES.

130. Odlišne sa posudzuje využitie súdnej ochrany poskytovanej primárnym právom pri položení prejudiciálnej otázky vnútroštátnym súdom podľa článku 234 ES. V tomto prípade sa objavuje prejudiciálna otázka zvyčajne v rámci konania na úrovni členského štátu, ktorá smeruje na poskytnutie súdnej ochrany, ktorá plynie z primárneho práva. Potrebný účinok tejto právnej ochrany nie je však znížený tým, že vnútroštátny súd môže Súdnemu dvoru podať návrh na začatie prejudiciálneho konania. Domnievam sa, že je to skôr naopak. Konanie o prejudiciálnej otázke podľa článku 234 ES je totiž nástrojom spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi, prostredníctvom ktorého Súdny dvor poskytuje týmto súdom výklad práva Spoločenstva, ktorý potrebujú na vyriešenie sporu, ktorý prejednávajú tieto súdy. [88]

131. Treba dodať, že konanie o prejudiciálnej otázke má okrem funkcie zabezpečenia jednoty práva ešte mimoriadny význam pre súdnu ochranu individuálnych práv, keďže zabezpečuje potrebný účinok práv, ktoré priznáva jednotlivcom právo Spoločenstva. [89] Základné zásady prednosti a priameho účinku práva Spoločenstva, rovnako ako vo veci samej dotknutá zodpovednosť štátu podľa

86 — Body 98 až 101 vyššie.

87 — PREIß-JANKOWSKI, M.: Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung im Lichte des Bonner Grundgesetzes und des Subsidiaritätsprinzips. In: *Juristische Schriftenreihe*, zv. 94, Bremen 1997, s. 88, pripomína, že efektivita právnej ochrany občanov dokonca vyžaduje, aby sa nevyžadovalo vydanie rozhodnutia v konaní o nesplnenie povinnosti. Toto konanie jednak nemôže byť začaté na návrh jednotlivca a jednak by tým bolo konanie o náhradu škody značne spomalené.

88 — Porovnaj okrem iného rozsudky zo 16. júla 1992, Meilicke, C-83/91, Zb. s. I-4871, bod 22, a z 5. februára 2004, Schneider, C-380/01, Zb. s. I-1389, bod 20.

89 — WEGENER, B.: c. d., článok 234, bod 1.

práva Spoločenstva, rozvíjajú vnútroštátne súdy v rámci prejudiciálneho konania. S právnym názorom poľskej a českej vlády treba súhlasiť, pokiaľ pravdepodobnosť, že Súdny dvor bude požiadaný o odpoveď na prejudiciálnu otázku, nemôže dostatočne odôvodniť záver, že využitie opravného prostriedku je neprípustné.

VII — Návrh

132. Na základe predchádzajúcich úvah navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky odpovedal takto:

1. Ustanovenia článku 5 ods. 1 písm. o) a článku 6 ods. 1 písm. b) bodu iii) smernice 64/433/EHS Rady z 26. júna 1964 o zdravotných problémoch, ktoré ovplyvňujú obchod s čerstvým mäsom v rámci spoločenstva, zmenenej a doplnenej smernicou 91/497/EHS Rady z 29. júla 1991, ktorou sa mení, dopĺňa a konsoliduje úplné znenie smernice 64/433/EHS o zdravotných problémoch ovplyvňujúcich obchod s čerstvým mäsom vnútri spoločenstva, aby sa jej pôsobnosť rozšírila aj na výrobu a predaj čerstvého mäsa v spojení s článkom 5 ods. 1, článkom 7 a článkom 8 smernice 89/662/EHS Rady z 11. decembra 1989 o veterinárnych kontrolách v obchode vnútri spoločenstva s cieľom dobudovania vnútorného trhu, nepriznávajú výrobcom a obchodníkom s bravčovým mäsom právnu situáciu, ktorá pri chybnom prebratí alebo uplatnení smernice môže založiť nárok na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti členského štátu podľa práva Spoločenstva.

2. Dánski výrobcovia a obchodníci s bravčovým mäsom sa môžu dovolávať porušenia voľného pohybu tovarov, ktorý zakotvuje článok 28 ES pri odôvodňovaní vzniku nároku na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti členského štátu podľa práva Spoločenstva. Je však úlohou vnútroštátneho súdu posúdiť, či porušenie ustanovení smerníc, ktoré nepriznávajú žiadne subjektívne práva, je porušením práva občanov Únie na prístup na trh podľa článku 28 ES.

3. Zásady práva Spoločenstva upravujúce zodpovednosť členských štátov ani článok 226 ES nevyžadujú, aby v dôsledku začatia konania o nesplnení povinnosti podľa článku 226 ES plynutie vnútroštátnym právom stanovenej premlčacej lehoty nároku na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti štátu bolo prerušené alebo zastavené až do skončenia tohto konania.

4. Právo Spoločenstva za svojho súčasného stavu v žiadnom prípade nevyžaduje, aby premlčacia lehota nároku na náhradu škody v dôsledku zodpovednosti členského štátu podľa práva Spoločenstva, ktorý je založený na nedostatočnom prebratí smernice a ktorý nachádza svoj pôvod vo (faktickom) zákaze dovozu, začala plynúť až od úplného prebratia smernice.

5. Právo Spoločenstva nebráni vnútroštátnemu pravidlu, podľa ktorého sa jednotlivec nemôže domáhať náhrady škody, keď úmyselne alebo z nedbanlivosti nepredišiel vzniku škody využitím alternatívneho opravného prostriedku, aj keď súd prejednávajúci v rámci tohto sporu nemôže zjavne odpovedať na predmetné otázky práva Spoločenstva vo veci samej bez toho, aby podal návrh na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru alebo bez toho, aby pred Súdnym dvorom bolo začaté konanie o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES.