ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

31. března 2011 *

Ve věci C-407/09,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 228 ES, podaná dne 22. října 2009,

Evropská komise, zastoupená M. Condou-Durande a A.-M. Rouchaud-Joët, jako zmocněnkyněmi, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Řecké republice, zastoupené K. Samoni-Rantou a N. Dafniou, jako zmocněnkyněmi, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: řečtina.

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, J.-J. Kasel (zpravodaj), M. Ilešič, M. Safjan a M. Berger, soudci,

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 16. září 2010,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 16. prosince 2010,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr:

– určil, že Řecká republika tím, že nepřijala nezbytná opatření vyplývající z rozsudku ze dne 18. července 2007, Komise v. Řecko (C-26/07), v němž Soudní dvůr rozhodl, že tento stát tím, že ve stanovené lhůtě nepřijal právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu se směrnicí Rady 2004/80/ES ze dne 29. dubna 2004 o odškodňování obětí trestných činů (Úř. věst. L 261, s. 15, dále jen „směrnice"), nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají na základě této směrnice, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 228 odst. 1 ES;

– uložil Řecké republice, aby Komisi zaplatila na účet „Vlastní zdroje Evropského společenství" navrhované penále ve výši 72 532,80 eur za každý den prodlení s přijetím opatření nezbytných ke splnění povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku Komise v. Řecko, a to ode dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci až do dne, kdy budou povinnosti vyplývající z uvedeného rozsudku Komise v. Řecko splněny;

– uložil Řecké republice, aby Komisi zaplatila na tentýž účet paušální částku, jejíž výše bude určena vynásobením částky 10 512 eur počtem dní prodlení počítaných

ode dne vyhlášení výše uvedeného rozsudku Komise v. Řecko do dne, kdy bude vydán rozsudek v projednávané věci nebo kdy budou přijata opatření nezbytná ke splnění povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku Komise v. Řecko, pokud k tomuto přijetí dojde dříve, a

– uložil Řecké republice náhradu nákladů řízení.

Rozsudek Komise v. Řecko

2 Dne 25. ledna 2007 podala Komise v souladu s článkem 226 ES žalobu pro nesplnění povinnosti proti Řecké republice z důvodu, že tento stát neprovedl směrnici, u níž byla lhůta k provedení původně stanovena na 1. července 2005, do svého právního řádu.

3 V bodě 1 výroku výše uvedeného rozsudku Komise v. Řecko Soudní dvůr rozhodl takto:

„Řecká republika tím, že ve stanovené lhůtě nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu se [směrnicí], nesplnila povinnosti, které pro ní vyplývají na základě této směrnice.“

Postup před zahájením soudního řízení

4 Dne 29. února 2008 Komise zaslala Řecké republice dopisem výzvu, v níž ji požádala, aby ji informovala o opatřeních, která přijala ke splnění povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku Komise v. Řecko.

5 Ve své odpovědi ze dne 10. září 2008 tento členský stát uvedl, že návrh zákona, jímž má být ukončeno zjištěné neplnění povinností, je v konečné fázi přípravy.

6 Komise konstatovala, že Řecká republika stále nesplnila povinnosti vyplývající z výše uvedeného rozsudku Komise v. Řecko, a dne 23. září 2008 zaslala tomuto členskému státu odůvodněné stanovisko, v němž jej vyzvala k přijetí opatření nezbytných ke splnění povinností vyplývajících z uvedeného rozsudku ve lhůtě dvou měsíců ode dne doručení uvedeného odůvodněného stanoviska. V tomto stanovisku Komise Řeckou republiku rovněž upozornila na peněžité sankce, které může Soudní dvůr podle čl. 228 odst. 2 ES uložit členskému státu, jenž nesplní povinnosti vyplývající z rozsudku Soudního dvora Evropské unie, kterým bylo konstatováno nesplnění povinnosti.

7 Dne 10. září 2009, po výměně několika dopisů, Řecká republika Komisi informovala o tom, že z důvodu předčasných parlamentních voleb musel řecký parlament dne 7. září 2009 přerušit přijímání zákona, který má zajistit provedení směrnice. Konání parlamentních voleb v Řecku znamená, že všechny návrhy zákonů, které jsou právě přijímány, musí být vráceny zpět správním orgánům za účelem nového zahájení

legislativního procesu po zvolení členů nového parlamentu, a to bez ohledu na fázi přijímání, ve které se tyto návrhy nacházejí.

8 Za těchto podmínek se Komise rozhodla podat tuto žalobu.

Vývoj v průběhu tohoto řízení

9 Dne 18. prosince 2009 byl v *Úředním věstníku Řecké republiky* vyhlášen zákon 3811/2009, který podle žalovaného členského státu zajišťuje splnění všech povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku Komise v. Řecko.

10 Poté, co Komise posoudila obsah uvedeného zákona, dospěla ve své replice k závěru, že Řecká republika uvedla své právní předpisy do souladu s výše uvedeným rozsudkem Komise v. Řecko.

11 Komise proto již nepožaduje stanovení penále. Trvá nicméně na uložení povinnosti zaplatit paušální částku.

K nesplnění povinnosti

Argumentace účastníků řízení

12 Pokud jde o tvrzené nesplnění povinnosti, Komise připomíná, že podle čl. 228 odst. 1 ES, shledá-li Soudní dvůr, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smlouvy o ES, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora. Ohledně lhůty, v níž musí být takovému rozsudku vyhověno, Komise upřesňuje, že z ustálené judikatury vyplývá, že zájem na okamžitém a jednotném uplatňování práva Společenství vyžaduje, aby toto plnění povinností vyplývajících z rozsudku bylo započato okamžitě a bylo završeno v co nejkratší možné lhůtě.

13 Jelikož v projednávané věci není zpochybňováno, že Řecká republika ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 23. září 2008 stále nepřijala legislativní opatření nezbytná ke splnění povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku Komise v. Řecko, je podle názoru Komise vytýkané nesplnění povinnosti jasně prokázáno.

14 Řecká republika nepopírá, že nepřijala dotčená opatření ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku. Jako odůvodnění tento členský stát uvádí, že musel čelit nepředvídatelným okolnostem zejména v souvislosti s hledáním prostředků k vyplácení odškodnění stanoveného v rámci systému zavedeného směrnicí a vyhlášením předčasných parlamentních voleb. Z tohoto důvodu musel být návrh zákona, jehož

schvalování řeckým parlamentem již značně pokročilo, vrácen zpět příslušným útvarům státní správy, aby znovu prošel stejnou procedurou v nově zvoleném parlamentu.

15 Řecká republika má za to, že vzhledem k tomu, že Komise byla řádně informována jak o postupu přijímání návrhu dotčeného zákona, tak o organizaci předčasných parlamentních voleb, porušila tím, že krátce před přijetím zákona, který neplnění povinností ukončuje, podala projednávanou žalobu, jí příslušející povinnost loajální spolupráce. Za těchto podmínek je údajně třeba žalobu zamítnout.

Závěry Soudního dvora

16 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu, i kdyby představovaly správné provedení pravidla práva Unie, které je předmětem žaloby pro nesplnění povinnosti (viz zejména rozsudky ze dne 3. prosince 2009, Komise v. Belgie, C-475/08, Sb. rozh. s. I-11503, bod 30, a ze dne 9. prosince 2010, Komise v. Španělsko, C-340/09, bod 39).

17 Jak připustila Řecká republika, k přijetí legislativních opatření nezbytných ke splnění povinností vyplývající z výše uvedeného rozsudku Komise v. Řecko došlo až přijetím zákona 3811/2009, vyhlášeného dne 18. prosince 2009, a tedy po uplynutí lhůty dvou měsíců stanovené za tímto účelem v odůvodněném stanovisku ze dne 23. září 2008.

18 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že Řecká republika tím, že ke dni, ke kterému uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku vydaném dne 23. září 2008 Komisí na základě článku 228 ES, nepřijala opatření k tomu, aby vyhověla výše uvedenému rozsudku Komise v. Řecko, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z odstavce 1 tohoto článku.

K peněžité sankci

Argumentace účastníků řízení

19 Komise má za to, že vzhledem k délce trvání a závažnosti nesplnění povinností vytýkaného Řecké republice je odůvodněné uložit jí zaplacení paušální částky.

20 Mezi vyhlášením výše uvedeného rozsudku Komise v. Řecko dne 18. července 2007 a přijetím vnitrostátních opatření nezbytných ke splnění z něj vyplývajících povinností dne 18. prosince 2009 totiž uplynula značná doba. Kromě toho vytýkané nesplnění povinnosti bylo obzvláště závažné, neboť se týkalo neprovedení směrnice, která má z důvodu svého účelu a povahy svých ustanovení přeshraniční dopad, jelikož se vztahuje jak na osoby s bydlištěm na území Řecka, tak na občany jiných členských států, kteří jsou obětí trestné činnosti při výkonu svého práva volného pohybu v Řecku.

21 Komise dodává, že v projednávaném případě jsou dány přitěžující okolnosti, které je třeba při stanovení paušální částky rovněž zohlednit.

22 Především jak ustanovení směrnice, tak výrok výše uvedeného rozsudku Komise v. Řecko jsou velmi jasné a nevyvolávají žádné výkladové problémy. Dále neexistuje žádný zvláštní problém související s procesem provádění uvedené směrnice do vnitrostátního práva. Konečně, Řecká republika reagovala na odůvodněné stanovisko se sedmiměsíčním zpožděním.

23 Na jednání Komise navrhla snížit denní paušální částku, kterou původně stanovila na 10 512 eur, na 10 248 eur. V souladu se sdělením Komise SEK(2005) 1658 ze dne 13. prosince 2005 o použití článku 228 ES tato částka vychází z vynásobení jednotného základu ve výši 200 eur koeficientem závažnosti porušení 12 a faktorem „n", který je v případě Řecké republiky nyní 4,27, a nikoliv 4,38. Tuto denní paušální částku je třeba uplatnit na celé období nesplnění povinnosti uvedené v bodě 20 tohoto rozsudku.

24 Řecká republika uvádí, že by jí v projednávaném případě nemělo být uloženo zaplacení paušální částky. Na podporu svého požadavku poukazuje především na to, že výše uvedenému rozsudku Komise v. Řecko, kterým bylo konstatováno nesplnění povinnosti, vyhověla před vydáním rozsudku podle čl. 228 odst. 2 ES a v každém případě v přiměřené lhůtě s ohledem na hospodářské těžkosti, jimž v nedávné době čelila a stále ještě čelí. Dále tvrdí, že v projednávaném případě nehrozí opakované porušení povinnosti. Konečně dodává, že tvrzené nesplnění povinnosti nelze považovat za obzvláště závažné, jelikož důsledky nevyhovění uvedenému rozsudku Komise v. Řecko pro veřejné a soukromé zájmy jsou pouze nepřímé a nenastaly skutečně.

25 Podpůrně, pro případ, že by Soudní dvůr přesto považoval žalobu za opodstatněnou a uložil Řecké republice zaplacení paušální částky, připomíná uvedený stát, že Soudní dvůr musí tuto částku stanovit tak, aby byla mimo jiné přiměřená stávající „platební schopnosti" tohoto členského státu.

26 V tomto ohledu poukazuje na to, že faktor 4,27 použitý Komisí k vyjádření platební schopnosti Řecké republiky, který byl stanoven na základě hospodářských údajů za rok 2008, neodpovídá současné hospodářské situaci, neboť hrubý domácí produkt Řecka se v průběhu let 2009 a 2010 ještě výrazně snížil. Kromě toho platební schopnost státu nelze podle jejího názoru správně posoudit bez zohlednění zejména schodku veřejných financí a veřejného zadlužení tohoto státu nebo v něm zaznamenané míry inflace.

27 S ohledem na tyto úvahy má Řecká republika za to, že paušální částka by měla být snížena na minimální částku stanovenou Komisí ve sdělení SEK(2005) 1658, tedy na 2 190 000 eur. Na jednání kromě toho požádala o poskytnutí možnosti placení paušální částky, jejíž zaplacení jí bude případně uloženo, ve splátkách a bez úroků.

Závěry Soudního dvora

28 Je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že pokud se uložení penále jeví jako obzvláště vhodné, aby přimělo členský stát k tomu, aby co nejrychleji ustal v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat, spočívá uložení zaplacení paušální částky v zásadě na posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu od rozsudku, jímž bylo původně určeno (viz

mimo jiné rozsudek ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie, C-121/07, Sb. rozh. s. I-9159, bod 58).

29 Soudnímu dvoru přísluší v každé věci a v závislosti na okolnostech případu, který mu byl předložen, jakož i na stupni přesvědčování a odrazování, který se mu jeví jako potřebný, rozhodnout o peněžitých sankcích vhodných k zajištění co možná nejrychlejšího splnění povinností vyplývajících z rozsudku, kterým bylo dříve určeno nesplnění povinnosti, a k předejití tomu, aby se obdobná porušení práva Unie opakovala (výše uvedený rozsudek Komise v. Francie, bod 59).

30 Pokud jde o případné uložení paušální částky, je třeba připomenout, že to musí v každém jednotlivém případě záviset na všech relevantních skutečnostech souvisejících jak s charakteristikami zjištěného nesplnění povinnosti, tak s přístupem členského státu, jehož se řízení zahájené na základě článku 228 ES týká (viz zejména výše uvedený rozsudek Komise v. Francie, bod 62).

31 V každém případě, rozhodne-li Soudní dvůr o uložení paušální částky, přísluší mu při výkonu jeho posuzovací pravomoci, aby ji stanovil takovým způsobem, aby byla přizpůsobená okolnostem a přiměřená zjištěnému nesplnění povinností, jakož i platební schopnosti dotyčného členského státu (viz rozsudek ze dne 4. června 2009, Komise v. Řecko, C-568/07, Sb, rozh. s. I-4505, bod 47).

32 V důsledku toho je pro účely rozhodnutí o návrhu na uložení paušální částky Řecké republice třeba zohlednit všechny okolnosti nesplnění povinnosti, které je jí vytýkáno, a především její přístup, dobu trvání a závažnost protiprávního jednání.

33 Pokud jde zaprvé o přístup uvedeného členského státu, je třeba poukázat na to, že řecké orgány odpověděly jak na výzvu dopisem, tak na odůvodněné stanovisko se značným zpožděním. Kromě toho, jak vyplývá z dopisu Řecké republiky ze dne 22. června 2009, je nesporné, že k uvedenému datu nebyl návrh zákona nezbytného ke splnění povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku ze dne 18. července 2007, Komise v. Řecko, ještě předložen řeckému parlamentu ke schválení, ačkoliv kroky vyžadované k úplnému odstranění nesplnění povinnosti, které konstatoval tento rozsudek, nebyly nijak zvláště obtížné.

34 Pokud jde zadruhé o dobu trvání neplnění povinností, je třeba připomenout, že ačkoli článek 228 ES neupřesňuje lhůtu, v níž musí být rozsudku vyhověno, je nicméně nesporné, že s plněním povinností vyplývajících z rozsudku musí být započato okamžitě a musí být završeno v co nejkratší možné lhůtě (viz zejména výše uvedený rozsudek Komise v. Řecko, bod 51).

35 V projednávaném sporu je třeba poukázat na to, že od vyhlášení výše uvedeného rozsudku Komise v. Řecko dne 18. července 2007 do vyhlášení zákona 3811/2009, kterým byla vnitrostátní právní úprava uvedena do souladu s výrokem uvedeného rozsudku, dne 18. prosince 2009 uplynulo 29 měsíců.

36 Odůvodnění Řecké republiky uplatňované v tomto ohledu, tedy to, že zpoždění v plnění povinností vyplývajících z uvedeného rozsudku bylo způsobeno obtížemi na vnitrostátní úrovni souvisejícími s legislativním procesem a konáním voleb, nelze přijmout. Jak Soudní dvůr opakovaně rozhodl, členský stát se nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo situací svého vnitrostátního právního řádu coby důvodu, proč nesplnil povinnosti vyplývající z práva Společenství (viz zejména výše uvedený rozsudek ze dne 4. června 2009, Komise v. Řecko, bod 50).

37 Je tedy nutné konstatovat, že nesplnění povinnosti vytýkané Řecké republice přetrvávalo po značně dlouhou dobu.

38 Pokud jde zatřetí o závažnost protiprávního jednání, je třeba konstatovat, že vytýkané nesplnění povinnosti narušilo realizaci základní svobody, v projednávané věci volného pohybu osob v jednotném prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

39 Jak uvedl generální advokát v bodě 43 svého stanoviska s odkazem na druhý bod odůvodnění směrnice, zákonodárce Unie má za to, že ochrana fyzické integrity státního příslušníka Evropské unie, který se odebere z jednoho členského státu do druhého, je nezbytným důsledkem práva volného pohybu osob a že opatření pro usnadnění odškodnění obětí trestných činů stanovená směrnicí přispívají k realizaci této svobody.

40 Vzhledem k výše uvedenému považuje Soudní dvůr v projednávané věci za odůvodněné uložit Řecké republice zaplacení paušální částky.

41 Pokud jde o výši uvedené paušální částky, je třeba poukázat na to, že bez ohledu na úvahy uvedené v bodech 33 až 39 tohoto rozsudku Řecká republika vytýkaní neplnění povinností ukončila.

42 Vedle toho je třeba zohlednit platební schopnost uvedeného členského státu, jak se jeví s ohledem na poslední hospodářské údaje předložené k posouzení Soudnímu dvoru.

43 S ohledem na výše uvedené jsou okolnosti projednávaného případu správně zohledněny stanovením výše paušální částky, kterou musí Řecká republika uhradit na základě čl. 228 odst. 2 třetího pododstavce ES, na tři miliony eur.

44 Je tudíž důvodné uložit Řecké republice, aby zaplatila Komisi na účet „Vlastní zdroje Evropské unie“ paušální částku ve výši tří milionů eur.

K nákladům řízení

45 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Řecká republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

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

1) **Řecká republika tím, že ke dni, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku vydaném dne 23. září 2008 Komisí Evropských společenství na základě článku 228 ES, nepřijala opatření k tomu, aby vyhověla rozsudku ze dne 18. července 2007, Komise v. Řecko (C-26/07), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z odstavce 1 uvedeného článku.**

2) Řecké republice se ukládá povinnost zaplatit Komisi na účet „Vlastní zdroje Evropské unie“ paušální částku ve výši tří milionů eur.

3) Řecké republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.