

Vzájemné uznávání řidičských průkazů – delikt řidiče spáchaný po vydání průkazu – odmítnutí uznat platnost řidičského průkazu vydaného jiným členským státem v případě osoby, která řídila pod vlivem omamných látek – odnětí řidičského průkazu

Rozsudek ve věci C-260/13

Sevda Aykul v. Land Baden-Württemberg – předběžné otázky, které vznesl Verwaltungsgericht Sigmaringen (Německo)

Rozsudek pátého senátu Soudního dvora EU z 23. dubna 2015

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Právní rámec:

Směrnice 2006/126 o řidičských průkazech.

Ke skutečnostem a průběhu řízení:

Rakouská státní příslušnice Sevda Aykul byla kontrolována německou policií v Leutkirchenu. Jelikož vykazovala známky ovlivnění drogami, byla u ní provedena zkouška moči, jejíž výsledek prokázal užívání konopí. V návaznosti na tuto zkoušku byl nařízen a proveden odběr krve a rozbor vzorků krve prokázal přítomnost tetrahydrocannabinolu. Řidičce byla uložena pokuta 590,80 eur, byl jí odebrán řidičský průkaz vydaný v Rakousku a byla poučena o možnosti požádat znovu o oprávnění k řízení motorových vozidel v Německu po pěti letech anebo po odborně prokázané roční drogové abstinenci.

Sevda Aykul ve správní žalobě proti postupu německých úřadů mimo jiné tvrdila, že čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126 Spolkové republiky Německo neumožňuje odmítnout uznat platnost jejího řidičského průkazu, protože má nadále obvyklé bydliště na území Rakouska. Podle jejího názoru byly pro určení, zda je stále způsobilá k řízení motorových vozidel, příslušné pouze rakouské orgány.

Správní soud uvedl, že německé právo reaguje na delikty v silničním provozu a na nezpůsobilost k řízení motorových vozidel na třech různých úrovních: na úrovni trestního práva, na úrovni přestupkového práva a na úrovni právní úpravy v oblasti řidičských oprávnění. Projednávaná věc je v souladu s praxí v oblasti právní úpravy řidičských oprávnění. Správní orgány příslušné ve věcech řidičských oprávnění a služby policie vycházejí ze zásady, že německé orgány jsou oprávněny odejmout řidičské oprávnění udělené v zahraničí, pokud dopravní pře-

stupek spáchaný v Německu vykazuje znaky nezpůsobilosti k řízení motorových vozidel.

Vzhledem k tomu, že soud měl pochybnosti o souladu německé právní úpravy a správní praxe s povinností vzájemného uznávání řidičských průkazů vydaných členskými státy, rozhodl se řízení přerušit a položit Soudnímu dvoru EU předběžné otázky.

Z odůvodnění rozsudku:

Podstatou první a druhé otázky, jakož i části čtvrté otázky je, zda čl. 2 odst. 1 a čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126, jakož i čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439, musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát, na jehož území držitel řidičského průkazu vydaného jiným členským státem dočasně pobývá, odmítl uznat platnost tohoto řidičského průkazu z důvodu deliktu jeho držitele, ke kterému došlo na tomto území po udělení řidičského oprávnění a který má podle vnitrostátního práva prvního členského státu takovou povahu, že může vést k nezpůsobilosti k řízení motorových vozidel. (44)

Podle ustálené judikatury čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/126 stanoví vzájemné uznávání řidičských průkazů vydaných v členských státech bez jakýchkoliv formalit. Toto ustanovení ukládá členským státům jasnou a přesnou povinnost, která neponechává žádný prostor pro uvážení, pokud jde o opatření, jež mají být přijata k jejímu splnění. Z judikatury Soudního dvora EU mimoto vyplývá, že členský stát vydávající řidičský průkaz musí ověřit, zda jsou splněny minimální podmínky uložené unijním právem, zejména podmín-

ky týkající se bydliště a způsobilosti k řízení, stanovené v čl. 7 odst. 1 směrnice 2006/126, a tudíž zda je vydání řidičského průkazu oprávněné. Pokud orgány členského státu vydaly řidičský průkaz v souladu s čl. 1 odst. 1 směrnice 2006/126, nejsou jiné členské státy oprávněny ověřovat dodržení podmínek vydání stanovených touto směrnicí. Držení řidičského průkazu vydaného členským státem musí být totiž považováno za důkaz toho, že držitel tohoto řidičského průkazu tyto podmínky splňoval v den, kdy mu byl řidičský průkaz vydán (srov. rozsudky ve věci C-467/10, *Akyüz*, ECR 2012, bod 40, jakož i ve věci C-419/10, *Hofmann*, ECR 2012, body 43 až 47). (45 – 47)

Vzhledem k tomu, že Seveda Aykul v Německu řídila vozidlo pod vlivem návykových látek, bylo jí německými orgány odňato rakouské řidičské oprávnění pro německé území, a to navzdory tomu, že její obvyklé bydliště se v Německu nenacházelo. Účinkem tohoto opatření bylo, že S. Aykul bylo odepráno uznání práva na to, aby používala řidičský průkaz na německém území. Je třeba určit, zda se na takové odmítnutí členského státu uznat platnost řidičského průkazu vydaného

jiným členským státem mohou vztahovat přípustná omezení zásady vzájemného uznávání řídičských průkazů uvedená v čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/126. (49 – 50)

Zatímco podle znění čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439 může uplatňovat vnitrostátní předpisy týkající se omezení, pozastavení, odnětí nebo zrušení řídičského oprávnění jediné členský stát, ve kterém má držitel řídičského průkazu obvyklé bydliště, znění čl. 11 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2006/126 umožňuje všem členským státům – a nikoliv pouze členskému státu obvyklého bydliště – odmítnout uznat platnost řídičského průkazu vydaného jiným členským státem. (55)

Je pravda, že Komise při jednání obhajovala výklad čl. 11 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2006/126, podle kterého musí být možnost odmítnout uznat platnost řídičského průkazu vyhrazena pouze členskému státu, ve kterém se nachází obvyklé bydliště držitele tohoto průkazu. Podle Komise totiž čl. 8 odst. 4 první pododstavec směrnice 91/439, jehož obsah byl převzat do čl. 11 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2006/126, odkazuje na čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439, který hovoří o „členském státě obvyklého bydliště“. Členským státem, na který se vztahuje čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126, může být pouze členský stát, ve kterém se nachází obvyklé bydliště držitele dotčeného řídičského průkazu. Avšak takový výklad nemůže obstát. První i druhý pododstavec čl. 11 odst. 4 této směrnice totiž odkazují na omezení, pozastavení a odnětí řídičského průkazu, přičemž se neomezují na rozhodnutí přijatá v tomto ohledu členským státem obvyklého bydliště.

Ani třetí pododstavec tohoto ustanovení, který se týká zrušení řídičského průkazu, se nevztahuje na takové rozhodnutí přijaté tímž členským státem. Za těchto podmínek, jak uvedl generální advokát Yves Bot v bodech 79 až 82 svého stanoviska, je ustanovení čl. 11 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2006/126 použitelné autonomně, a to jak ve vztahu k čl. 11 odst. 2 této směrnice, tak k čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439. (56 – 57)

Ačkoli Soudní dvůr vyložil čl. 8 odst. 4 první pododstavec směrnice 91/439 i čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126, především v kontextu věcí, ve kterých se jednalo o možnost, aby byl v případě osoby, jejíž řídičský průkaz byl na území členského státu omezen, pozastaven nebo odňat, tímto členským státem uznána platnost řídičského průkazu vydaného jiným členským státem po přijetí tohoto opatření (srov. rozsudky ve spojených věcech C-329/06 a C-343/06, *Wiedemann a Funk*, ECR 2008, jakož i ve spojených věcech C-334/06 až C-336/06, *Zerche a spol.*, ECR 2008), znění těchto ustanovení se vztahuje rovněž na takovou situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, kdy první členský stát odmítne uznat platnost řídičského průkazu vydaného jiným členským státem před rozhodnutím o omezení, pozastavení nebo odnětí tohoto průkazu. (58)

Rovněž je třeba uvést, že čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439 dovoluje členskému státu, ve kterém má držitel řídičského průkazu obvyklé bydliště, provést výměnu řídičského průkazu, aby tento první členský stát mohl uplatnit své vnitrostátní předpisy týkající se omezení, pozastavení, odnětí nebo zrušení

řidičského oprávnění. Z tohoto ustanovení vyplývá, že členský stát obvyklého bydliště je oprávněn k omezení, pozastavení, odnětí nebo ke zrušení řidičského průkazu vydaného jiným členským státem, přijmout opatření, která jsou účinná ve všech členských státech. Naproti tomu čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126, který takovou možnost výměny řidičského průkazu nestanoví, členskému státu – pokud není členským státem obvyklého bydliště – pouze umožňuje, aby podle své vnitrostátní právní úpravy a z důvodu deliktu spáchaného na jeho území držitelem řidičského průkazu, který byl předtím vydán v jiném členském státě, přijal opatření, jejichž působnost je omezena na toto území a účinek omezen na odmítnutí uznání platnosti tohoto řidičského průkazu na tomto území. (59 – 60).

Jak Soudní dvůr EU již rozhodl, pouze členskému státu, na jehož území byl delikt spáchán, přísluší, aby za toto porušení uložil sankce, přičemž může případně rozhodnout o odnětí řidičského průkazu nebo o odnětí řidičského oprávnění s možným uložením doby zákazu požádat o nový řidičský průkaz (srov. rozsudek ve věci C-1/07, *Weber*, ECR 2008, bod 38). (62)

Komise je s odkazem na výhradu týkající se dodržení zásady teritoriality trestního a správního práva uvedené v čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2006/126 toho názoru, že odnětí řidičského oprávnění z důvodu nezpůsobilosti držitele řidičského průkazu k řízení motorových vozidel nelze považovat za zajišťovací opatření trestněprávní povahy, a v důsledku toho za opatření, které spadá do trestního práva, na které se

vztahuje tato výhrada. V tomto ohledu postačí konstatovat, že ustanovení, na která odkazuje Komise, se netýkají pouze trestního práva, nýbrž rovněž správního práva. Kromě toho možnost, která je členskému státu přiznána na základě čl. 11 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2006/126, spočívající v odmítnutí uznání platnosti řidičského průkazu, který byl před tím získán v jiném členském státě, z důvodu deliktu držitele tohoto řidičského průkazu na jeho území, navíc není omezena na opatření přijatá na základě trestního práva prvního členského státu. Sankce za delikt spáchaný na území členského státu totiž může mít různé formy podle povahy a závažnosti tohoto jednání i podle soudního uspořádání tohoto státu, který může – ale nemusí – rozlišovat mezi administrativně a soudně postižitelným jednáním. (65 – 66)

Pokud by byl členský stát nucen k tomu, aby bezpodmínečně uznal platnost řidičského průkazu v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, bylo by to v rozporu s unijním cílem v obecném zájmu, kterým je zvýšení bezpečnosti silničního provozu a který je sledován právě směrnicí 2006/126 (srov. rozsudek ve věci C-356/12, *Glatzel*, ECR 2014, bod 51). Možnost poskytnutá členskému státu odejmout držiteli řidičského průkazu řidičské oprávnění na svém území z důvodu deliktu, který na jeho území spáchal, zajisté představuje omezení zásady vzájemného uznávání řidičských průkazů. Toto omezení, které umožňuje snížit riziko výskytu dopravních nehod, však může posílit bezpečnost silničního provozu, což je v zájmu všech občanů. (69 – 70)

Podstatou dalších otázek, které je

třeba zkoumat společně, je, zda členský stát, který odmítne uznat platnost řidičského průkazu, je příslušný pro stanovení podmínek, kterým se držitel tohoto řidičského průkazu musí podřídít, aby znovu získal řidičské oprávnění na jeho území. (72)

Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že se druhého pododstavce čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126 nemůže dovolávat členský stát k tomu, aby odmítl uznat platnost řidičského průkazu vydaného jiným členským státem bez časového omezení, bylo-li držiteli tohoto průkazu uloženo na území prvního členského státu omezující opatření. Připustit, že členský stát je oprávněn opírat se o vnitrostátní ustanovení, aby bez časového omezení bránil uznání řidičského průkazu vydaného jiným členským státem, by totiž samo bylo popřením zásady vzájemného uznávání řidičských prů-

kazů, která představuje klíčový prvek systému zavedeného směrnicí 2006/126 (srov. rozsudek ve věci C-476/01, *Kapper*, ECR 2004, bod 77; usnesení ve věci C-340/05, *Kremer*, ECR 2006, bod 30; jakož i výše uvedené rozsudky *Akyiüz*, bod 57, resp. *Hofmann*, bod 78). (76 – 77)

Německá právní úprava, což však přísluší ověřit předkládajícímu soudu, patrně nezakládá časově neomezené odmítnutí uznání řidičského průkazu S. Aykul. Skutečnost, že znovunabytí oprávnění S. Aykul k řízení motorových vozidel v Německu je podřízeno předložení lékařsko-psychologického posudku, jehož vypracování předpokládá důkaz abstinence jakéhokoliv užívání omamných látek po dobu jednoho roku, nebo uplynutí lhůty pět let, se jeví jako účinný preventivní prostředek, který je přiměřený cíli spočívajícímu ve zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. (82 – 83)

Z výroku SDEU:

Články 2 odst. 1 a čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126 nebrání tomu, aby členský stát, na jehož území držitel řidičského průkazu vydaného jiným členským státem dočasně pobývá, odmítl uznat platnost tohoto řidičského průkazu z důvodu deliktu jeho držitele, ke kterému došlo na tomto území po vydání uvedeného řidičského průkazu a který má podle vnitrostátního práva prvního členského státu takovou povahu, že může vést k nezpůsobilosti k řízení motorových vozidel.

Členský stát, který v takové situaci odmítne uznat platnost řidičského průkazu, má pravomoc stanovit podmínky, kterým se držitel řidičského průkazu musí podřídít k tomu, aby mohl znovu získat řidičské oprávnění na jeho území.

Je věcí předkládajícího soudu, aby zkoumal, zda dotýčný členský stát ve skutečnosti nebrání uznání řidičského průkazu vydaného jiným členským státem bez časového omezení. Z tohoto hlediska mu přísluší, aby ověřil, zda podmínky v souladu se zásadou proporcionality nepřekračují meze toho, co je přiměřené

a nezbytné k dosažení cíle sledovaného směrnici 2006/126, který spočívá ve zlepšení bezpečnosti silničního provozu.

Poznámky:

Ve výše citovaných rozsudcích *Kapper*, *Wiedemann a Funk*, *Weber*, *Akyüz*, či *Hofmann* byly řešeny otázky spojené s možností používat po odnětí nebo pozastavení řidičského oprávnění řidičský průkaz vydaný v jiném členském státě. Případ *Aykul* má tu zvláštnost, že na základě vnitrostátního práva státu, na jehož území byl spáchán správní delikt, byl řidičský průkaz odejmut v jiném členském státě, než v němž byl vydán. Posouzení způsobilosti k řízení motorového vozidla je tedy zpochybňováno v návaznosti na delikt držitele řidičského průkazu, přičemž vyvstává otázka, které orgány jsou příslušné pro přezkum toho, zda je držitel znovu způsobilý k řízení na území členského státu, kde došlo k deliktu.

Vzhledem k tomu, že paní Aykul řídila motorové vozidlo na německém území pod vlivem omamných látek, byl jí odejmut její rakouský řidičský průkaz. Tato sankce měla za následek, že jí bylo odmítnuto právo řídit motorové vozidlo na německém území. Soudní dvůr EU však podpořil konstrukci německého práva, podle níž spáchání deliktu vede i k sankci ukládané z důvodu potenciálního nebezpečí, jehož nositelkou je osoba, která neodděluje užívání konopí od řízení motorových vozidel. Je tedy v souladu s unijním principem vzájemného uznávání řidičských oprávnění, jestliže takováto osoba může po uplynutí doby pozastavení platnosti znovu nabýt své řidičské oprávnění na německém území pouze poté, co absolvuje lékařskou prohlídku, která potvrdí její dlouhodobou abstinenci. V důsledku uplatnění zásady teritoriality zajišťovacích správních opatření je věcí orgánů členského státu, na jehož území byl delikt spáchán, aby stanovily, zda je držitel zahraničního řidičského průkazu znovu způsobilý k řízení na jeho území.

Prejudikatura:

C-476/01, *Kapper*, ECR 2004
C-340/05, *Kremer*, ECR 2006
C-329/06 a C-343/06, *Wiedemann a Funk*, ECR 2008
C-334/06 až C-336/06, *Zerche a spol.*, ECR 2008
C-1/07, *Weber*, ECR 2008
C-419/10, *Hofmann*, ECR 2012
C-467/10, *Akyüz*, ECR 2012
C-356/12, *Glatzel*, ECR 2014

Přistěhovalecká politika – dlouhodobě pobývající rezidenti – povinnost občanské integrace – zkouška pod sankcí pokuty

Rozsudek ve věci C-579/13

P. a S. v. Commissie Sociale Zekerheid Breda a College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen – předběžná otázka, kterou vznesla Centrale Raad van Beroep (Nizozemsko)

Rozsudek druhého senátu Soudního dvora EU z 4. června 2015

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Právní rámec:

Směrnice 2003/109 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

Ke skutečnostem a průběhu řízení:

P. je americká a S. je novozélandská státní příslušnice. Oběma zkomplikovalo legální pobyt v Nizozemsku to, že tam byla v roce 2007 nově zavedena občanská integrační povinnost pro cizí státní příslušníky. K této povinnosti se pojí povinnost složit jazykovou zkoušku a zkoušku ze základních znalostí nizozemských realit. Nesplnění této povinnosti ve lhůtě je sankcionováno pokutou.

P. sice začala navštěvovat integrační kurz připravující cizince ke složení zkoušek, ale zakrátko studia zanechala, S. se připravovat na zkoušku ani nepokoušela. Obecní úřad v Amstelveenu oběma uložil povinnost složit integrační zkoušku nejpozději v roce 2013. Ve stejném roce dospěl spor o toto opatření k nizozemskému správnímu soudu a – prostřednictvím předběžné otázky – i k Soudnímu dvoru EU.

Z odůvodnění rozsudku:

34 Pokud jde zprvve o čl. 5 odst. 2 pod nadpisem „Podmínky pro získání směrnice 2003/109, toto ustanovení právního postavení dlouhodobě pobý-

vajíčího rezidenta“ stanoví, že členské státy mohou požadovat, aby státní příslušníci třetích zemí dodržovali integrační opatření v souladu s vnitrostátním právem. Jak ze znění uvedeného ustanovení, tak z kontextu, do kterého je zasazeno, vyplývá, že toto ustanovení členským státům přiznává možnost podmínit získání postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta předchozím splněním některých integračních podmínek. Článek 5 odst. 2 směrnice 2003/109 se tudíž týká integračních podmínek požadovatelných před přiznáním postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta. (34 – 36)

Povinnost občanské integrace dotčená v původním řízení nepodmiňuje ani získání, ani zachování postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta státními příslušníky třetích zemí, kteří požádali o toto postavení v období od 1. ledna 2007 do 1. ledna 2010. Z toho vyplývá, že pokud jde o tuto kategorii státních příslušníků, taková povinnost nemůže být označena za podmínku integrace ve smyslu čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/109. Jelikož čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/109 tedy nevyžaduje ani nezakazuje členským státům požadovat od státních příslušníků třetích zemí, aby splnili povinnosti integrace po získání postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, nebrání toto ustanovení takovému integračnímu opatření, jako je opatření dotčené v původním řízení. (37 – 38)

Pokud jde o čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/109, je třeba uvést, že toto ustanovení zajišťuje státními příslušníky třetích zemí, kteří získali postavení dlouhodobě pobývacích rezidentů, rovné zacházení jako se státními příslušníky dotčeného členského státu. Vzhledem ke skutečnosti, že povinnost občanské

integrace není uložena státním příslušníkům dané země, je třeba zkoumat, zda taková povinnost může být v rozporu se zásadou rovného zacházení zakotvenou v čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/109. (39 – 40)

V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury vyžaduje zásada rovného zacházení, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (srov. rozsudek ve věci C-558/07, *S. P. C. M. a spol.*, ECR 2009, bod 74). Je třeba uvést, že sporná integrační opatření spočívají v podstatě v povinnosti získat nebo prokázat písemné a ústní ovládání nizozemštiny a znalost nizozemské společnosti. Zatímco lze předpokládat, že státní příslušníci dané země mají takové dovednosti a znalosti, nelze totéž předpokládat, pokud jde o státní příslušníky třetích zemí. Tudíž je třeba se domnívat, že situace státních příslušníků třetích zemí není srovnatelná se situací vlastních státních příslušníků dané země, pokud jde o užitečnost dotčených integračních opatření. (41 – 42)

Vzhledem k tomu, že uvedené situace nejsou srovnatelné, neporušuje proto skutečnost, že povinnost občanské integrace dotčená v původním řízení není uložena vlastním státním příslušníkům dané země, právo státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývacími rezidenty, na zacházení stejné jako se státními příslušníky dotčeného členského státu v souladu s čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/109. (43)

Nicméně prováděcí pravidla k této povinnosti občanské integrace nesmějí narušit zásadu zákazu diskriminace v oblastech uvedených v čl. 11 odst. 1

směrnice 2003/109. Každopádně je třeba trvat na tom, že členské státy nemohou uplatňovat vnitrostátní právní úpravu, která může ohrozit dosažení cílů směrnice, a tím ji zbavit užitečného účinku (srov. rozsudek ve věci C-508/10, *Komise v. Nizozemsko*, ECR 2012, bod 65). (44 – 45)

Pokud jde o povinnost složit zkoušku občanské integrace, nelze zpochybňovat, že získání znalostí jak jazyka, tak společnosti hostitelského členského státu do značné míry usnadňuje komunikaci mezi státními příslušníky třetích zemí a státními příslušníky dotčeného státu a kromě toho podporuje vzájemné působení a rozvoj sociálních vztahů mezi nimi. Nemůže být sporu ani o tom, že získání znalostí jazyka hostitelského členského státu činí méně obtížným přístup státních příslušníků třetích zemí na trh práce a k odbornému vzdělávání. (47)

Z tohoto pohledu je třeba mít za to, že jelikož povinnost složit takovou zkoušku umožňuje zajistit ze strany dotčených státních příslušníků třetích zemí získání znalostí, které se nesporně jeví jako užitečné pro vytvoření vazeb k hostitelskému členskému státu, neohrožuje taková povinnost sama o sobě naplňování cílů sledovaných směrnicí 2003/109, nýbrž se naopak může podílet na jejich dosažení. Avšak prováděcí pravidla k této povinnosti nesmějí ohrožovat tyto cíle, zvláště s ohledem na úroveň znalostí požadovanou ke složení integrační zkoušky, dostupnost kurzů a nezbytných materiálů k přípravě na tuto zkoušku, výši poplatků požadovaných od státních příslušníků třetích zemí jakožto poplatků za zápis k uvedené zkoušce nebo zohlednění zvláštních individuálních okolností,

jako jsou věk, negramotnost nebo úroveň vzdělání. (48 – 49)

Dále, pokud jde o pokuty, je třeba uvést, že uložení pokuty státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty a v okamžiku uplynutí stanovené lhůty nesložili zkoušku občanské integrace jakožto prostředku k zajištění účinnosti povinnosti občanské integrace, k níž jsou povinni, sám o sobě neohrožuje cíle sledované směrnicí 2003/109, a tudíž ji nezbavuje jejího užitečného účinku. (50)

Je však třeba zohlednit skutečnost, že maximální možná částka pokuty dotčené v původním řízení dosahuje poměrně vysoké úrovně, a sice 1 000 eur, a že tato pokuta může mimoto být uložena pokaždé, když lhůty ke složení zkoušky občanské integrace uplynou, aniž dojde ke složení této zkoušky, a to bez jakéhokoli omezení, dokud dotyčný státní příslušník třetí země uvedenou zkoušku nesloží. (51)

Je také třeba uvést, že pokuta je ukládána státním příslušníkům třetích zemí, kteří do uplynutí lhůty, která jim byla uložena, nesložili zkoušku občanské integrace, a to bez ohledu na to, zda se během uvedeného období tito příslušníci k uvedené zkoušce vůbec kdy dostavili nebo zda se k ní dostavili několikrát. (52)

Kromě toho poplatky za zápis k účasti na zkoušce občanské integrace, jakož i případně výdaje spojené s přípravou na ni musejí hradit dotyční příslušníci třetích zemí. Je třeba uvést, že na jednání nizozemská vláda uvedla, že částka poplatků za zápis činí 230 eur, že dotyční státní příslušníci třetích zemí musejí tyto poplatky zaplatit pokaždé, když se v průběhu stanove-

né lhůty dostaví ke zkoušce občanské integrace, a že uvedené poplatky nejsou státním příslušníkům, kteří tuto zkoušku nesloží, vraceny. Z toho tedy vyplývá, že uložení pokuty není jediným negativním důsledkem, kterému jsou vystaveni příslušníci třetích zemí, kteří nesloží uvedenou zkoušku ve stanovené lhůtě. (53)

Za těchto podmínek, jejichž ověření přísluší předkládajícímu soudu, může zaplacení pokuty k sankcionování nesplnění povinnosti složit zkoušku občanské integrace, vedle placení výdajů týkajících se vykonaných zkoušek, ohrozit naplňování cílů sledovaných směrnicí 2003/109, a tudíž ji zbavit jejího užitečného účinku. (54)

Z výroku SDEU:

Článek 5 odst. 2 a článek 11 odst. 1 směrnice 2003/109 nejsou v rozporu s vnitrostátní právní úpravou ukládající státním příslušníkům třetích zemí, kteří již mají postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, povinnost složit zkoušku občanské integrace pod sankcí pokuty, s výhradou toho, že prováděcí pravidla nesmí ohrozit naplňování cílů sledovaných uvedenou směrnicí, což musí ověřit předkládající soud. Skutečnost, zda postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta bylo získáno před tím, než byla uložena tato povinnost, nebo po jejím uložení, není v tomto ohledu relevantní.

Poznámky:

Jestliže se senát pozastavil především nad otázkou přiměřenosti opakovaného zápisného a následných pokut, pochybovali některé zúčastněné strany i nad dalšími aspekty nizozemské úpravy a správní praxe. Dobře to vyjadřuje stanovisko generálního advokáta Macieje Szpunara, který akcentoval, že směrnice 2003/109 vychází z myšlenky, že po nějaké době se vazby osoby, která legálně a bez přerušení pobývá v dotčeném členském státě, mění na trvalé a svědčí o zakotvení osoby ve společnosti. Směrnice má přiznávat zvláštní postavení státním příslušníkům třetí země, kteří se trvale usadili v členských státech, neboť integrace těchto státních příslušníků přispívá k podpoře ekonomické a společenské soudržnosti v Unii. Integrační opatření pro dlouhodobě pobývací rezidenty nemohou být *de iure* ani *de facto* prostředkem pro selekci osob či kontrolu přistěhovalectví. V opačném případě by tato opatření narušovala svobodu pohybu uvnitř Unie, která je základním aspektem právního postavení založeného směrnicí 2003/109. Na rozdíl od integračních podmínek mají tato opatření pouze usnadnit účast dotčené osoby na ekonomickém a sociálním životě.

Jakou funkci pak v tomto kontextu plní povinnost složit integrační zkoušku? Zkouška je prostředkem k posouzení úrovně znalostí dotčené osoby. Zavádí hranici umožňující kvalifikovat osoby, které splnily požadované podmínky s tím, že některé osoby tyto podmínky nesplní. Organizuje-li zkoušku stát, jde nepochybně o nástroj pro selekci založený na kritériích vymezených státní správou. Povinnost složit zkoušku je tím méně přiměřená u osob s postavením dlouhodobě pobývacího rezidenta, pokud je tato zkouška jediným kritériem umožňujícím zjistit míru integrace dotčené osoby.

Jak zdůraznil generální advokát, osoba, která po dlouhou dobu žije v určitém prostředí, si zde nutně vytvoří vazby umožňující její integraci (sňatkem, rodinou, životem v sousedství, prací, pěstováním koníčků či činností pro nevládní organizace). Integrační opatření, které neumožňuje individuální posouzení těchto skutkových okolností a zohledňuje pouze výsledek integrační zkoušky, je nepřiměřené v poměru k cíli spočívajícímu v usnadnění účasti dotčené osoby ve společenském životě. Uložení sankcí dlouhodobě pobývacím rezidentům za účelem donucení k účasti na integračních aktivitách je proto s ohledem na směrnici 2003/109 jen velmi obtížně odůvodnitelné. Jediná forma finančního nátlaku, kterou lze v podobné situaci bez výhrady akceptovat, je – podle názoru generálního advokáta – náhrada nákladů na organizaci integračních aktivit, pokud se jich dotčená osoba bezdůvodně odmítla zúčastnit.

Prejudikatura:

C-558/07, S. P. C. M. a spol., ECR 2009

C-508/10, Komise v. Nizozemsko, ECR 2012

Rovné zacházení v zaměstnání a povolání – přístup k veřejným funkcím a službě – zákaz diskriminace na základě věku – podmínky přijetí příslušníků místní policie – věková hranice 30 let

Rozsudek ve věci C-416/13

Mario Vital Pérez v. Ayuntamiento de Oviedo – předběžná otázka, kterou vznesl Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Oviedo (Španělsko)

Rozsudek druhého senátu Soudního dvora EU z 13. listopadu 2014

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Právní rámec:

Směrnice 2000/78, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

Ke skutečnostem a průběhu řízení:

Pan Vital Pérez napadl žalobou rozhodnutí obecní rady Oviedo ze dne 7. března 2013, kterým se schvalují podmínky výběrového řízení na obsazení 15 míst příslušníků místní policie. Šlo především o podmínku, na základě které uchazeči nesmějí překročit věk 30 let. Pan Pérez tvrdil, že tato podmínka ho nespravedlivě vylučuje z výběrového řízení a je zároveň v rozporu s základním právem na rovný přístup k veřejným funkcím a službě, vyplývajícím jak ze španělské ústavy, tak ze směrnice o rovném zacházení v zaměstnání a povolání.

Obec Oviedo se hájila tím, že oznámení o výběrovém řízení je v souladu s ustanoveními zákona č. 2/2007 Asturského knížectví, jehož článek 32 stanoví v souladu s logikou kariérního systému služby u policie, že uchazeči o místo v jakékoli kategorii sborů místní policie nesmějí překročit věk 30 let.

Evropský rozměr získal tento spor zejména tím, že byl ve hře argument, že již v rozsudku ve věci C-229/08, *Wolf*, ECR 2010 Soudní dvůr EU rozhodl ve prospěch takové věkové hranice v obdobném případě.

Z odůvodnění rozsudku:

Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 písm. c) směrnice 2000/78 musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která maximální věk pro přijetí příslušníků místní policie stanoví na 30 let. Za účelem odpovědi na položenou otázku je třeba zjistit, zda právní úprava dotčená ve věci v původním řízení spadá do působnosti směrnice 2000/78, a v kladném případě, zda obsahuje rozdílné zacházení založené na věku, které by případně mohlo být považováno za odůvodněné s ohledem na tuto směrnici. (26 – 27)

Úvodem je třeba zdůraznit, že jak z názvu a preambule, tak z obsahu a účelu směrnice 2000/78 plyne, že jejím cílem je stanovení obecného rámce k tomu, aby každé osobě bylo zajištěno rovné zacházení v zaměstnání a povolání tím, že jí poskytne účinnou ochranu proti diskriminaci na základě některého z důvodů zmíněných v jejím článku 1, mezi nimiž je uveden i věk (srov. rozsudky ve věci C-88/08, *Hütter*, ECR 2009, bod 33, jakož i ve spojených věcech C-250/09 a C-268/09, *Georgiev*, ECR 2010, bod 26). (28)

Pokud jde konkrétně o použití této směrnice v kontextu věci v původním řízení, je třeba konstatovat, že z čl. 3 odst. 1 písm. a) této směrnice vyplývá, že se tato směrnice vztahuje na všechny osoby ve veřejném i soukromém sektoru, včetně veřejných subjektů, pokud jde zejména o podmínky přístupu k zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo k povolání, včetně kritérií výběru a podmínek naboru bez ohledu

na obor činnosti a na všech úrovních profesní hierarchie. (29)

Článek 32 písm. b) zákona Asturského knížectví 2/2007, který stanoví, že osoby starší 30 let nemohou být přijaty do sboru místní policie, ovlivňuje podmínky naboru těchto pracovníků. Právní úprava této povahy proto musí být považována za právní úpravu stanovící pravidla v oblasti přístupu k zaměstnání ve veřejném sektoru ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2000/78. Z toho vyplývá, že se tato směrnice použije na takovou situaci, jako je situace, která je základem sporu předloženého předkládajícímu soudu. (30 – 31)

Pokud jde o otázku, zda právní úprava dotčená ve věci v původním řízení zavádí rozdílné zacházení na základě věku, je třeba připomenout, že podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2000/78 se zásadou rovného zacházení rozumí neexistence jakékoli přímé nebo nepřímé diskriminace na jakémkoli základě uvedeném v článku 1 této směrnice. Článek 2 odst. 2 písm. a) této směrnice stanoví, že pro účely použití odstavce 1 k přímé diskriminaci dochází, pokud se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází s jinou osobou ve srovnatelné situaci na základě jednoho z důvodů uvedených v článku 1 téže směrnice. (32)

V projednávaném případě má čl. 32 písm. b) zákona 2/2007 za účinek, že se s některými osobami zachází méně příznivě než s jinými osobami ve srovnatelných situacích pouze z důvodu, že překročily věk 30 let. Právní úprava této povahy zcela jasně zavádí rozdílné zacházení přímo založené na věku ve smyslu ustanovení článku 1 ve

spojení s čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2000/78. (33)

Je třeba ještě ověřit, zda takové rozdílné zacházení může být odůvodněno s ohledem na čl. 4 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 směrnice 2000/78. (34)

Pokud jde zaprvé o čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78, je nutno uvést, že podle samotného znění tohoto ustanovení rozdíl v zacházení na základě vlastností souvisejících s jedním z důvodů uvedených v článku 1 směrnice nepředstavuje diskriminaci, pokud z povahy dotyčné pracovní činnosti nebo z podmínek jejího výkonu vyplývá, že tyto vlastnosti představují podstatný a určující profesní požadavek, je-li cíl legitimní a požadavek přiměřený. V tomto ohledu Soudní dvůr EU již rozhodl, že z čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78 vyplývá, že podstatný a určující profesní požadavek musí představovat nikoliv důvod, na němž je založeno rozdílné zacházení, nýbrž vlastnost související s tímto důvodem. Podle ustálené judikatury je přitom disponování zvláštními fyzickými schopnostmi vlastností související s věkem (srov. výše uvedený rozsudek *Wolf*, body 35 a 41, jakož i rozsudek ve věci C-447/09, *Prigge a spol.*, ECR 2011, body 66 a 67). (35 – 37)

V projednávané věci z čl. 18 odst. 6 zákona 2/2007 vyplývá, že funkce příslušníků místní policie zahrnují zejména pomoc občanům, ochranu osob a majetku, zatýkání pachatelů trestné činnosti a dohled nad nimi, preventivní hlídky a regulaci dopravy. Ačkoli je pravda, že některé z těchto funkcí, jako je pomoc občanům nebo regulace dopravy, podle všeho významné fyzické úsilí nevyžadují, nic to nemění na tom, že funkce týkající se ochrany osob a majetku, zatýkání pachatelů trest-

né činnosti a dohledu nad nimi, jakož i preventivních hlídek mohou vyžadovat používání fyzické síly. (38 – 39)

Povaha posledně uvedených funkcí s sebou nese obzvláštní fyzickou zdatnost, jelikož fyzická selhání při výkonu uvedených funkcí mohou mít značné důsledky nejen pro příslušníky policie samotné a pro třetí osoby, ale také pro udržení veřejného pořádku (srov. výše uvedený rozsudek *Prigge a spol.*, bod 67). Z toho vyplývá, že disponování zvláštními fyzickými schopnostmi může být považováno za podstatný a určující profesní požadavek ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78 pro výkon povolání příslušníka místní policie. (40 – 41)

Pokud jde o cíl sledovaný právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení, španělská vláda uvedla, že zákon 2/2007 tím, že stanovil věkovou hranici pro přístup ke sboru místní policie na 30 let, má za cíl zaručit operační schopnost a řádné fungování tohoto policejního sboru, když zajistí, že nově přijatí příslušníci budou s to vykonávat nejnáročnější úkoly z fyzického hlediska po relativně dlouhou dobu své kariéry. (42)

V tomto ohledu je třeba uvést, že bod 18 odůvodnění směrnice 2000/78 stanoví, že tato směrnice nevyžaduje, aby policie přijímala nebo zaměstnávala osoby, které nemají požadovanou schopnost vykonávat všechny funkce, jejichž vykonávání by se od nich mohlo požadovat se zřetelem k oprávněnému cíli zachování operační schopnosti těchto služeb. Jeví se tedy, že potřeba zabezpečit operační schopnost a řádné fungování policejního sboru představuje legitimní cíl ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/78 (srov. výše uvedený rozsudek *Wolf*, bod 39). (43 – 44)

Je však nutno zjistit, zda vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení tím, že takovou věkovou hranici stanovila, uložila přiměřený požadavek, to znamená, zda je tato hranice způsobilá dosáhnout sledovaného cíle a zda nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle bodu 23 odůvodnění směrnice 2000/78 může být za velmi omezených okolností rozdíl v zacházení odůvodněný v případech, kdy vlastnost týkající se zejména věku představuje oprávněný a rozhodující požadavek povolání. (45 – 46)

Kromě toho musí být čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice v rozsahu, v němž umožňuje odchýlit se od zásady zákazu diskriminace, vykládán striktně (srov. výše uvedený rozsudek *Prigge a spol.*, bod 72). V tomto ohledu je nutno ověřit, zda zvláštní fyzické schopnosti požadované pro výkon funkce příslušníka místní policie nezbytně souvisí s určitou věkovou skupinou nebo se nevyskytují u osob překračujících určitý věk. Pro účely tohoto ověření je třeba zohlednit následující skutečnosti. (47 – 49)

Zprvė z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že existují zjevné rozdíly mezi právními předpisy autonomních společenství týkajícími se příslušníků místní policie, pokud jde o stanovení maximálního věku pro přístup k tomuto povolání. Některé právní předpisy jej totiž stanoví na 30 let či více (35 let, 36 let nebo 40 let), zatímco jiná autonomní společenství zvolila žádnou hranici nestanovit. (50)

Zadruhé španělská vláda v odpovědi na písemnou otázku položenou Soudním dvorem potvrdila, že podmínka týkající se maximálního věku

30 let pro přístup k funkci příslušníka státní policie – jejíž úkoly stanovené v článku 11 zákona 2/1986 jsou podobné úkolům, které jsou svěřeny místní policii – byla zrušena. (51)

Zatřetí je třeba uvést, že ve výše uvedeném rozsudku *Wolf*, bod 44, Soudní dvůr EU dospěl k závěru, že opatření spočívající ve stanovení maximální věkové hranice pro přijímání na pracovní místo ve střední technické složce hasičů na 30 let je přiměřené, jelikož se jeví, že je taková hranice nezbytná pro zabezpečení operační schopnosti a řádného fungování dotčené služby. (52)

Soudní dvůr EU však k tomuto závěru dospěl až poté, co na základě vědeckých údajů, které mu byly předloženy, konstatoval, že některé z úkolů svěřených příslušníkům střední technické složky hasičů, jako je boj proti požárům, vyžadují mimořádně vysoké fyzické schopnosti a že velmi málo příslušníků ve věku vyšším než 45 let má fyzické schopnosti dostatečné pro výkon takové činnosti. Podle Soudního dvora by přijetí v pokročilém věku mělo za následek, že příliš velkému počtu příslušníků by nemohly být přiděleny nejnáročnější úkoly po fyzické stránce. Stejně tak by toto přijetí neumožňovalo, aby takto přijatým příslušníkům byly přiděleny uvedené úkoly po dostatečně dlouhou dobu. Konečně rozumná organizace sboru profesionálních hasičů vyžaduje pro střední technickou službu odpovídající vzájemný vztah mezi fyzicky náročnými pracovními místy, jež nejsou určena starším příslušníkům, a fyzicky méně náročnými pracovními místy, jež jsou těmto příslušníkům určena (srov. výše uvedený rozsudek *Wolf*, body 41 a 43). (53)

Podle konstatování předkládacího

soudu jsou přitom s ohledem na úkoly svěřené příslušníkům místní policie schopnosti, které tito příslušníci musejí mít, aby byli s to plnit některé z těchto úkolů, ne vždy srovnatelné s mimořádně vysokými fyzickými schopnostmi, které jsou systematicky vyžadovány od požárníků, zejména v oblasti boje proti požárům. (54)

Je třeba zdůraznit, že dotčený bod oznámení o výběrovém řízení určeném k obsazení pracovních míst příslušníků místní policie stanoví, že uchazeči o tato pracovní místa musejí splňovat podmínku fyzické a psychické způsobilosti adekvátní pro výkon funkcí vyplývajících ze zaměstnání a pro úspěšné absolvování fyzických zkoušek, které jsou specifikovány v tomto oznámení. Jde o náročné a vyřazovací fyzické zkoušky, které podle předkládajícího soudu umožňují dosáhnout cíle spočívajícího v tom, aby příslušníci místní policie splňovali zvláštní podmínku fyzické způsobilosti vyžadovanou pro výkon jejich povolání méně omezujícím způsobem, než je stanovení maximálního věku. Přitom žádná skutečnost v písemnostech spisu předloženého Soudnímu dvoru ani v písemných vyjádřeních, která mu byla předložena, neumožňuje tvrdit, že cíl zaručení operační schopnosti a řádného fungování sboru příslušníků místní policie vyžaduje zachovat určitou věkovou strukturu tohoto sboru, což by vyžadovalo přijímání výhradně příslušníků nedosahujících věku 30 let. Z těchto úvah vyplývá, že zákon 2/2007 tím, že takovou věkovou hranici stanovil, uložil nepřiměřený požadavek. (55 – 57)

Pokud jde zadruhé o čl. 6 odst. 1 směrnice 2000/78, je třeba uvést, že toto ustanovení stanoví, že rozdíly v zachá-

zení na základě věku nepředstavují diskriminaci, jestliže jsou v souvislosti s vnitrostátními právními předpisy objektivně a rozumně odůvodněny legitimními cíli, zejména legitimními cíli politiky zaměstnanosti, trhu práce a odborného vzdělávání, a jestliže prostředky k dosažení uvedených cílů jsou přiměřené a nezbytné. Druhý pododstavec písm. c) téhož odstavce, na který předkládající soud ve své otázce výslovně odkazuje, stanoví, že tyto rozdíly v zacházení mohou zahrnovat stanovení maximálního věku pro přijetí, který je založen na požadavcích dotyčného pracovního místa na odbornou přípravu nebo na potřebě přiměřené doby zaměstnání před odchodem do důchodu. (59)

Je tedy třeba ověřit, zda taková podmínka týkající se maximálního věku 30 let pro přístup k funkci příslušníka místní policie, jak vyplývá z čl. 32 písm. b) zákona 2/2007, je odůvodněna legitimním cílem ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice 2000/78 a zda prostředky zavedené k dosažení uvedených cílů jsou přiměřené a nezbytné. (60)

Zákon 2/2007 neobsahuje žádný odkaz na cíle, které sleduje v čl. 32 písm. b). Avšak jak Soudní dvůr EU již rozhodl, z čl. 6 odst. 1 směrnice 2000/78 nelze dovodit, že skutečnost, že právní úprava dotčená ve věci v původním řízení neupřesňuje sledovaný cíl, automaticky vylučuje, že by tato právní úprava mohla být odůvodněna na základě tohoto ustanovení. Při neexistenci takového upřesnění je důležité, aby jiné skutečnosti, vycházející z obecného kontextu předmětného opatření, umožňovaly identifikaci cíle tohoto opatření za účelem výkonu soudního přezkumu jak jeho legitimacy, tak přiměřenos-

ti a nezbytnosti prostředků použitých k dosažení tohoto cíle (srov. rozsudky ve věci C-411/05, *Palacios de la Villa*, ECR 2007, body 56 a 57, jakož i ve věci C-286/12, *Komise v. Maďarsko*, ECR 2012, bod 58). (61 – 62)

V tomto ohledu je třeba uvést, že ačkoli španělská vláda jako cíl dotčeného opatření uplatnila vyváženou věkovou strukturu, z písemností ve spise předloženém Soudnímu dvoru EU nevyplývá, že by cílem tohoto opatření byla podpora nových přijetí do zaměstnání. Toto opatření tedy nemůže být považováno za opatření, které je s to podpořit cíle politiky zaměstnanosti ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice 2000/78. (63)

Z úvah uvedených předkládajícím soudem, kterému jako jedinému přísluší vykládat použitelné vnitrostátní právní předpisy s ohledem na případné použití čl. 6 odst. 1 směrnice 2000/78 ve věci v původním řízení, však vyplývá, že podmínka věku stanovená v zákoně 2/2007 je založena na požadavku odborné přípravy vyžadované pro dotčené pracovní místo a na nezbytnosti přiměřené doby zaměstnání před odchodem do důchodu nebo přechodem na jinou činnost. (64)

Jelikož jsou uvedené cíle uvedeny v čl. 6 odst. 1 druhém pododstavci písm. c) směrnice 2000/78, mohou rozdíl v zacházení na základě věku objektivně a rozumně v souvislosti s vnitrostátními právními předpisy odůvodnit, jak stanoví tento čl. 6 odst. 1. (65)

Je ještě třeba ověřit, zda jsou prostředky uplatněné k dosažení těchto cílů přiměřené a nezbytné. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že členské státy mají široký prostor pro uvážení při volbě opatření k naplnění cílů, které sledují v oblasti sociální politiky a politiky

zaměstnanosti. Tento prostor pro uvážení nesmí ovšem vést k tomu, že zásada zákazu diskriminace na základě věku bude zbavena své podstaty (srov. rozsudky ve věci C-388/07, *Age Concern England*, ECR 2009, bod 51, jakož i ve věci C-499/08, *Ingeniørforeningen i Danmark*, ECR 2010, bod 33). (66 – 67)

Pokud jde zaprvé o cíl týkající se odborné přípravy požadované pro pracovní místa příslušníka místní policie, z bodu 7 oznámení o výběrovém řízení vyplývá, že úspěšní uchazeči tohoto výběrového řízení musejí před nástupem do služebního poměru absolvovat fázi selektivní odborné přípravy. Článek 36 zákona 2/2007, a sice jediné ustanovení tohoto zákona, jehož předmětem je vzdělávání příslušníků místní policie, pouze uvádí, že škola veřejné bezpečnosti Asturského knížectví zajišťuje vzdělávání, povyšování a specializaci členů sboru místní policie, aniž by jakkoli upřesnil charakteristické rysy dotčeného vzdělávání. Žádná skutečnost předložená Soudnímu dvoru přitom neumožňuje mít za to, že věková hranice pro přijímání je přiměřená a nezbytná s ohledem na cíl spočívající v zajištění vzdělávání dotčených příslušníků. (68 – 70)

Pokud jde zadruhé o cíl spočívající v zajištění přiměřené doby zaměstnání před odchodem do důchodu, je nutno uvést, že podle údajů poskytnutých předkládajícím soudem je věk příslušníků místní policie pro odchod do důchodu stanoven na 65 let. I když předkládající soud odkazuje rovněž na přechod na jinou činnost ve věku 58 let, jde o možnost, jež se na jejich žádost poskytne příslušníkům místní policie, která mimoto neovlivňuje věk pro odchod do důchodu. (71)

Z toho vyplývá, že vnitrostátní právní úpravu, která maximální věk pro přijetí příslušníků místní policie stanoví na 30 let, nelze považovat za nezbytnou s ohledem na to, aby uvedeným příslušníkům byla zajištěna přiměřená doba zaměstnání před odchodem do důchodu ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. c) směrnice 2000/78. Skutečnost, že obvyklý věk pro

odchod do důchodu vyplývající z obecného systému sociálního zabezpečení je stanoven na 67 let, v tomto ohledu postrádá relevanci. Rozdílné zacházení vyplývající z takového ustanovení, jako je čl. 32 písm. b) zákona 2/2007, tedy nelze odůvodnit na základě čl. 6 odst. 1 písm. c) směrnice 2000/78. (72 – 73)

Z výroku SDEU:

Ustanovení čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 písm. c) směrnice 2000/78 brání vnitrostátní právní úpravě, která maximální věk pro přijetí příslušníků místní policie stanoví na 30 let.

Poznámky:

Generální advokát Paolo Mengozzi se ve svém stanovisku podrobněji zabýval i argumentací, kterou uvedla francouzská vláda ve svém vyjádření a která se dotýká některých dalších aspektů kariérního systému.

Pokud jde o odbornou přípravu z oznámení o výběrovém řízení vyplývá, že před nástupem do služebního poměru uchazeči, kteří v uvedeném výběrovém řízení uspěli, musí podstoupit období výběrové přípravy, jehož délka trvání je stanovena regionální školou místní policie nebo obcí Oviedo. Toto období přípravy, i kdyby mělo trvat déle než jeden nebo dva roky, není způsobilé odůvodnit vyloučení z přístupu k dotčenému zaměstnání významné kategorie pracovníků, která zahrnuje věkové skupiny nacházející se, pokud ne na začátku profesního života jednotlivce, rozhodně nikoli v jeho pokročilém stadiu.

Pro pracovníky, kteří se jako žalobce v původním řízení nacházejí ve věkové skupině blíže sporné hranici, může být ztráta příležitosti po vyloučení z účasti na výběrovém řízení dokonce škodlivější v rozsahu, ve kterém jsou tito pracovníci ještě daleko od věku, kdy jim vznikne nárok na důchod, a jsou snadněji vystaveni rodinným výdajům. Jakkoli je situace pracovníka, který povinně odešel do důchodu, objektivně odlišná od situace uchazeče o zaměstnání, při posuzování přiměřenosti vnitrostátních opatření, která stanoví věkovou hranici pro ukončení pracovního poměru, Soudní dvůr EU považuje za relevantní, a dokonce rozhodující skutečnost, že dotčené osoby požívají finanční náhradu formou poskytnutí starobního důchodu.

Obdobné úvahy platí, i pokud jde o cíl, který má zajistit, že nově přijatí přísluš-

níci budou službu vykonávat po přiměřenou dobu před odchodem do důchodu. Jelikož je věk příslušníků místní policie pro odchod do důchodu stanovený na 65 let, i osoba, která zahájí toto povolání po překročení věku 30 let, zejména pokud spadá do věkových skupin blíže sporné hranici, bude mít před sebou řádnou profesní kariéru a bude moci zajistit přiměřenou dobu služby, včetně více operativních rolí. Přitom pro účely účasti ve specifickém výběrovém řízení v rámci vnitřní mobility oznámení o výběrovém řízení požaduje, aby uchazeči chybělo nejméně 15 let do dosažení důchodového věku, což zvyšuje horní věkovou hranici z 30 na 50 let, přičemž do požadavků na přijetí přímo nebo nepřímo souvisejících s věkem zavádí prvek nesouladu. Tento nesoulad může být odůvodněn pouze z části na základě úvahy, že osoby připuštěné do výběrového řízení v rámci vnitřní mobility jsou již zaměstnanci u místní policie.

Prejudikatura:

C-411/05, Palacios de la Villa, ECR 2007
C-388/07, Age Concern England, ECR 2009
C-88/08, Hütter, ECR 2009
C-229/08, Wolf, ECR 2010
C-499/08, Ingeniørforeningen i Danmark, ECR 2010
C-250/09 a C-268/09, Georgiev, ECR 2010
C-286/12, Komise v. Maďarsko, ECR 2012

Sociální politika – zneužívání smluv na dobu určitou ve veřejném sektoru – zastupování na uprázdněných a volných místech do doby, než proběhnou výběrová řízení – právo na náhradu škody

Rozsudek ve spojených věcech C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13

Raffaella Mascolo (C-22/13), Alba Forni (C-61/13), Immacolata Racca (C-62/13) v. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca a Fortuna Russo a spol. v. Comune di Napoli (C-63/13) – předběžné otázky, které vznesly Tribunale di Napoli (Itálie) a Corte costituzionale (Itálie)

Rozsudek třetího senátu Soudního dvora EU z 26. listopadu 2014

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Právní rámec:

Směrnice 1999/70 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou.

Ke skutečnostem a průběhu řízení:

R. Mascolo, A. Forni, I. Racca, F. Russo, C. Napolitano, D. Cittadino, G. Zangari, S. Perrella a G. Romano byli dlouhodobě zaměstnáni v různých školních zařízeních na základě po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou. Protože považovali tyto smlouvy za protiprávní, požadovali přijetí na stálé místo, jakož i úhradu ušlých platů a, podpůrně, náhradu vzniklé škody.

Tento případ ukázal na typické úskalí úsporných opatření ve veřejném sektoru nastartovaných v některých členských státech EU po roce 2000 a otevřel – zejména na úrovni otázek položených italskými ústavními soudci – řadu obtížných problémů, jak je patrné i z odůvodnění rozsudku Soudního dvora EU.

Z odůvodnění rozsudku:

Základní otázkou je, zda rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou umožňují obnovování pracovních smluv za účelem obsazení uprázdněných a volných míst, aniž jsou stanoveny konkrétní lhůty pro dokončení výběrových řízení, a současně vylučují, aby pracovníci mohli získat náhradu újmy, kterou případně utrpí z důvodu takového obnovování. (65)

Účelem ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody je provést jeden z cílů, jež tato dohoda sleduje, a sice stanovit pravidla pro využívání po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, jež je považováno za potenciální zdroj zneužívání na úkor pracovníků, tím, že budou stanovena určitá ustanovení minimální ochrany, jejichž úkolem bude zabránit nejistotě v situaci zaměstnanců (srov. rozsudky ve věci C-212/04, *Adeneler a spol.*, ECR 2006, bod 63; ve věci C-586/10, *Kücüik*, ECR 2012, bod 25, jakož i ve spojených věcech C-362/13, C-363/13 a C-407/13, *Fiamingo a spol.*, ECR 2014, bod 54). (72)

Ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody proto ukládá členským státům, aby s cílem zabránit zneužití vyplývajícímu z použití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou účinně a závazně přijaly alespoň jedno z opatření v něm vyjmenovaných, pokud jejich vnitrostátní právo neobsahuje rovnocenná právní opatření. Členské státy nicméně mají v tomto ohledu prostor pro uvážení, jelikož se mohou rozhodnout pro použití jednoho nebo více opatření. Ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody tím určuje členským státům obecný cíl spočívající v zabránění takovému zneužívání, přičemž jim však ponechává volbu prostředků k jeho dosažení za předpokladu, že tím neohrozí účel nebo užitečný účinek rámcové dohody. Kromě toho, nestanoví-li unijní právo, tak jako v projednávané věci, konkrétní postihy pro případ, že by bylo přesto zjištěno zneužití, jsou vnitrostátní orgány povinny přijmout opatření, jež musí být nejen přiměřená, ale i dostatečně

účinná a odrazující k tomu, aby zajistila plnou účinnost právních norem přijatých k provedení rámcové dohody. (74 – 77)

Při neexistenci unijní právní úpravy v této oblasti sice patří podmínky uplatňování takových norem do působnosti vnitrostátních právních řádů členských států na základě zásady jejich procesní autonomie, tyto normy však nesmějí být méně příznivé než ty, jimiž se řídí obdobné situace vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), ani nesmí prakticky znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity). Z toho vyplývá, že pokud k takovému zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou došlo, musí být možné použít opatření poskytující účinné a rovnocenné záruky ochrany zaměstnanců za účelem uložení příslušné sankce za toto zneužití a odstranění následků porušení unijního práva (srov. výše uvedený rozsudek *Fiamingo a spol.*, body 63 a 64). (78 – 79)

V této souvislosti je třeba připomenout, že jak Soudní dvůr EU mnohokrát zdůraznil, rámcová dohoda nestanoví obecnou povinnost členských států upravit přeměnu pracovních smluv na dobu určitou na smlouvy na dobu neurčitou. Ustanovení 5 bod 2 rámcové dohody totiž v zásadě ponechává na členských státech, aby určily podmínky, za nichž jsou pracovní smlouvy nebo poměry na dobu určitou považovány za uzavřené na dobu neurčitou. Pokud jde o vnitrostátní právní úpravu dotčenou ve věcech v původních řízeních, je v projednávaném případě třeba připomenout, že Soudnímu dvoru EU nepřísluší se vyjadřovat k výkladu ustanove-

ní vnitrostátního práva (srov. výše uvedený rozsudek *Fiamingo a spol.*, body 65 a 66). (80 – 81)

Co se týče existence opatření, jež mají předcházet zneužívání po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody, je nesporné, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věcech v původních řízeních umožňuje přijímat pedagogické pracovníky na základě po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou za účelem zajištění zástupů, aniž by stanovovala opatření omezující maximální celkové trvání takových smluv nebo počet jejich obnovení ve smyslu bodu 1 písm. b) a c) uvedeného ustanovení. Za těchto podmínek je třeba, aby obnovování takových pracovních smluv bylo odůvodněno objektivním důvodem ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody. (84 – 85)

Co se týče pojmu objektivní důvody obsaženého v ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody, Soudní dvůr EU již rozhodl, že tento pojem musí být chápán tak, že se vztahuje na přesné a konkrétní okolnosti charakterizující danou činnost, a proto může v tomto konkrétním kontextu odůvodnit použití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou. Tyto okolnosti mohou vyplývat zejména z konkrétní povahy úkolů, pro jejichž plnění byly takové smlouvy uzavřeny, a z vlastností jim vlastních, nebo případně z naplňování legitimního cíle sociální politiky členského státu. Naopak vnitrostátní předpis, který se omezuje na to, že právní nebo správní normou obecným a abstraktním způsobem povoluje použití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou, není v souladu se stano-

venými požadavky. Takovýto předpis ryze formální povahy totiž neumožňuje vyvodit objektivní a transparentní kritéria za účelem ověření toho, zda obnovení takových smluv opravdu odpovídá skutečné potřebě, je způsobilé dosáhnout sledovaného cíle a je za tímto účelem nezbytné. Takový předpis v sobě tedy skrývá reálné riziko, že povede k zneužívání tohoto typu smluv, a není tudíž slučitelný s cílem a užitečným účinkem rámcové dohody (srov. výše uvedený rozsudek *Küçük*, body 27 až 29). (87 – 88)

Je třeba zdůraznit, že vnitrostátní právní úprava, jež dovoluje obnovení pracovních smluv na dobu určitou za účelem nahrazení zaměstnanců státních škol do doby, než proběhnou výběrová řízení pro přijetí stálých zaměstnanců, jakož i zaměstnanců uvedených škol, kteří nemohou momentálně vykonávat svou pracovní činnost, není samo o sobě s rámcovou dohodou v rozporu. Dočasné nahrazení zaměstnance za účelem uspokojení v podstatě dočasných potřeb zaměstnavatele v oblasti pracovních sil může v zásadě představovat objektivní důvod ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. a) této rámcové dohody (srov. rozsudek ve spojených věcech C-378/07 až C-380/07, *Angelidaki a spol.*, ECR 2009, body 101 a 102, jakož i výše uvedený rozsudek *Küçük*, bod 30). (91)

V tomto ohledu je třeba především připomenout, že ve veřejné službě s vysokým počtem zaměstnanců, jako je tomu v případě školství, je nevyhnutelné, že dočasné zástupy jsou často nezbytné zejména kvůli nepřítomnosti zaměstnanců z důvodu nemoci, mateřské dovolené, rodičovské dovolené nebo jiného volna. Dočasný zástup zaměst-

nanců může za těchto okolností představovat objektivní důvod ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody, který odůvodňuje omezenou platnost doby trvání smluv uzavřených se zastupujícími zaměstnanci i obnovování těchto smluv v závislosti na vzniku potřeb s výhradou dodržování požadavků stanovených v tomto ohledu rámcovou dohodou. Tento závěr je platný tím spíše, sleduje-li vnitrostátní právní úprava odůvodňující obnovování smluv na dobu určitou v případě dočasného zástupu rovněž cíle uznané za legitimní cíle sociální politiky (srov. výše uvedený rozsudek *Küçük*, body 31 až 33). (92 – 93)

I když lze vnitrostátní právní úpravu umožňující obnovování sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou za účelem nahrazení zaměstnanců do doby, než proběhnou výběrová řízení, připustit jako objektivní důvod, musí konkrétní uplatnění tohoto objektivního důvodu být s ohledem na zvláštnosti dotčené činnosti a na podmínky jejího výkonu v souladu s požadavky rámcové dohody. Při použití dotčených ustanovení vnitrostátního práva musí být příslušné orgány schopny stanovit objektivní a transparentní kritéria za účelem ověření toho, zda obnovení takové smlouvy skutečně odpovídá opravdové potřebě, je způsobilé dosáhnout sledovaného cíle, a je za tímto účelem nezbytné (srov. výše uvedený rozsudek *Küçük*, bod 34). (99)

Dotčená vnitrostátní právní úprava, třebaže formálně omezuje využívání pracovních smluv na dobu určitou za účelem zajištění ročních zástupů na uprázdněných a volných místech ve státních školách pouze na dobu, než proběhnou výběrová řízení, neu-

možňuje zajistit, aby konkrétní uplatnění tohoto objektivního důvodu bylo s ohledem na zvláštnosti dotyčné činnosti a na podmínky jejího výkonu v souladu s požadavky rámcové dohody. Taková právní úprava totiž při neexistenci konkrétního termínu konání a dokončení výběrových řízení ukončujících potřebu zástupu, a tedy skutečného omezení počtu ročních zástupů zajišťovaných týměž pracovníkem na témže uprázdněném pracovním místě, může v rozporu s ustanovením 5 bodem 1 písm. a) rámcové dohody umožňovat obnovování pracovních smluv na dobu určitou za účelem pokrytí potřeb, které nemají ve skutečnosti dočasnou povahu, nýbrž jsou z důvodu trvalého nedo-

statku stálých pracovních míst v dotyčném členském státě právě naopak stále a trvalé. (108 – 109)

V tomto ohledu je zvláště třeba připomenout, že rozpočtové důvody sice mohou být základem volby sociální politiky členského státu a ovlivňovat povahu a rozsah opatření, která zamýšlí přijmout, nepředstavují však jako takové cíl sledovaný touto politikou, a tudíž nemohou odůvodňovat absenci jakéhokoliv opatření k předcházení zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou ve smyslu ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody (srov. rozsudek ve věci C-220/12, *Thiele Meneses*, ECR 2013, bod 43). (110)

Z výroku SDEU:

Ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou se neslučuje s vnitrostátní právní úpravou, která do doby, než proběhnou výběrová řízení na přijetí stálých zaměstnanců státních škol, umožňuje obnovování pracovních smluv na dobu určitou za účelem obsazení uprázdněných a volných míst pedagogických, jakož i administrativních, technických a pomocných pracovníků, aniž jsou stanoveny konkrétní lhůty pro dokončení těchto výběrových řízení, a současně vylučuje, aby tito pracovníci mohli získat náhradu újmy, kterou případně utrpěli z důvodu takového obnovování. Tato právní úprava totiž patrně neumožňuje vyvodit objektivní a transparentní kritéria za účelem ověření toho, zda obnovení takových smluv opravdu odpovídá skutečné potřebě, je způsobilé dosáhnout sledovaného cíle a je za tímto účelem nezbytné, a dále nestanoví žádné opatření k předcházení a postihování zneužívání po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou, což musí ověřit předkládající soudy.

Poznámky:

V předkládacím rozhodnutí italského ústavního soudu se konstatuje, že italská právní úprava použitelná ve státním školství nestanoví, pokud jde o zaměstnance

na dobu určitou, maximální dobu celkového trvání po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou ani maximální počet jejich obnovení ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. b) a c) rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou. Základním interpretačním problémem přitom zůstává, zda by tato právní úprava mohla mít objektivní důvod.

Dotčená právní úprava a správní praxe je podle italského ústavního soudu koncipována v zásadě tak, aby zaměstnávání pracovníků prostřednictvím smluv na dobu určitou kritérium objektivních důvodů splňovalo. Je totiž třeba uspokojit každou poptávku po vzdělávání v tom smyslu, že ze základního práva na vzdělání stanoveného ústavou Italské republiky vyplývá, že stát nemůže odmítnout jeho poskytnutí, a že je v důsledku toho povinen organizovat vzdělávací systém tak, aby bylo možné ho trvale přizpůsobovat vývoji počtu žáků a studentů. Inherentní požadavek na flexibilitu vyžaduje zaměstnávání velkého množství pedagogických a dalších pracovníků státních škol prostřednictvím pracovních smluv na dobu určitou. Kromě toho systém stálých seznamů vhodných uchazečů zaručuje spolu s veřejnými výběrovými řízeními dodržování objektivních kritérií při přijímání zaměstnanců na takové pracovní smlouvy na dobu určitou a poskytuje jim rozumnou možnost pozdějšího přijetí na stálé místo.

Pro zhodnocení této právní úpravy a správní praxe je ovšem důležité to, že výběrová řízení mezi roky 2000 a 2011 neprobíhala. Nic totiž účinně nebránilo tomu, aby byly pracovní smlouvy na dobu určitou pravidelně, ba systémově obnovovány, aniž by byla stanovena konkrétní lhůta pro uskutečnění výběrových řízení. To, že nebyla stanovena žádná přesná lhůta pro uskutečnění otevřených výběrových řízení, mělo za následek velkou nejistotu ohledně doby konání těchto výběrových řízení a prokazovalo, že smlouvy na dobu určitou byly využívány k zajištění trvalých úkolů veřejné politiky.

Prejudikatura:

C-212/04, Adeneler a spol., ECR 2006

C-378/07 až C-380/07, Angelidaki a spol., ECR 2009

C-586/10, Küçük, ECR 2012

C-220/12, Thiele Meneses, ECR 2013

C-362/13, C-363/13 a C-407/13, Fiamingo a spol., ECR 2014