

## **Veřejná služba – zákaz diskriminace – dočasní zaměstnanci – použití rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou v oblasti veřejné služby**

*Rozsudek ve věci C-177/10 – „Dočasná veřejná služba“*

*Francisco Javier Rosado Santana v. Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía - předběžné otázky, které vznesl Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n°12 de Sevilla (Španělsko)*

*Rozsudek druhého senátu Soudního dvora EU z 8. září 2011*

*prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.*

### **Právní rámec:**

Směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS

### **Ke skutečnostem a průběhu řízení:**

Francisco Javier Rosado Santana se stal pracovníkem vlády samosprávného společenství Andalusie dne 19. května 1989, kdy byl zaměstnán na dobu určitou. Uvedený pracovní poměr skončil dne 27. května 2005. Dne 28. května 2005 se stal kariérním úředníkem na základě smlouvy na dobu neurčitou. Jako kariérní úředník se přihlásil k výběrovému řízení pro zařazení úředníků do kategorie referentů formou interního povýšení, absolvoval požadovanou zkoušku a byl proto zařazen na seznam úspěšných uchazečů, zveřejněný dne 12. listopadu 2008. Dne 25. března 2009 však generální tajemník pro veřejnou službu zrušil toto zařazení s odůvodněním, že Rosado Santana nesplnil kritérium odpracované doby ve veřejné správě, a to z toho důvodu, že doba, v jejímž průběhu pracoval jako dočasný zaměstnanec, nemůže být pro účely povýšení započtena.

Rosado Santana podal dne 8. června 2009 správní žalobu, v níž se opíral o článek 14 španělské ústavy, který zakotvuje zásadu rovnosti před zákonem. Tvrdil, že generální tajemník pro veřejnou službu vzal v úvahu pouze počet let odsloužených v postavení kariérního úředníka, a nikoliv období služby dosažená dříve v postavení dočasného úředníka, a porušil tak zásadu zákazu diskriminace. Vláda Andalusie naopak argumentovala tím, že s úředníkem, který pracoval jen v postavení dočasného úředníka, nemůže být zacházeno lépe než s kariérním úředníkem. Takový přístup by byl diskriminační, jelikož vzhledem k samotné povaze činnosti

vykonávané dočasným úředníkem, která nemá trvalou povahu a stabilitu, jež je vlastní veřejné službě, musí mít počet let odsloužených v postavení kariérního úředníka vždy přednost před všemi zásluhami dosaženými v postavení dočasného úředníka.

## **Předběžné otázky:**

Platí s ohledem na vyjádření ústavního soudu členského státu Unie, podle něhož nemusí být rozdílné zacházení s dočasnými zaměstnanci a kariérními úředníky v rozporu s ústavou tohoto státu, že toto vyjádření zakládá vyloučení oblasti veřejné služby z působnosti směrnice 1999/70?

Brání směrnice 1999/70 tomu, aby vnitrostátní soud vykládal zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace způsobem, který obecně vylučuje uplatnění rovnosti mezi dočasnými zaměstnanci a kariérními úředníky z působnosti této směrnice?

Má se ustanovení rámcové dohody vykládat v tom smyslu, že brání tomu, aby předchozí období služby dosažené v postavení dočasného zaměstnance nebylo započteno jako odpracovaná doba pro přístup k postavení kariérního úředníka a konkrétně pro účely odměňování, zařazení do platové třídy nebo kariérního postupu ve veřejné službě?

Vyžaduje ustanovení rámcové dohody, aby vnitrostátní právní předpisy byly vykládány v tom smyslu, že nevylučují doby odpracované v postavení dočasného zaměstnance ze započtení do délky služby kariérního úředníka?

Má být ustanovení rámcové dohody vykládáno v tom smyslu, že ačkoliv bylo zveřejněno oznámení o volném pracovním místě a nebylo dotyčnou osobou zpochybněno, má vnitrostátní soud povinnost přezkoumat, zda je v rozporu s právní úpravou EU, a je v takovém případě vnitrostátní soud povinen nepoužít tato pravidla nebo vnitrostátní ustanovení, o něž se opírají, v rozsahu, v němž jsou v rozporu s uvedeným ustanovením?

## Z odůvodnění rozsudku:

Evropský soudní dvůr již rozhodl, že se směrnice 1999/70 a rámcová dohoda použijí na všechny zaměstnance vykonávající činnost odměňovanou v rámci zaměstnaneckého poměru na dobu určitou, ve kterém mají vazbu na zaměstnavatele (srov. rozsudek ve věci C-307/05, Del Cerro Alonso, ECR 2007, I-7109, bod 28). Samotná skutečnost, že žalobce v původním řízení získal postavení kariérního úředníka a že jeho přístup k internímu výběrovému řízení je podřízen skutečnosti, že se v takovém postavení nachází, nevylučuje možnost, aby se za určitých okolností dovolával zásady zákazu diskriminace uvedené v ustanovení 4 rámcové dohody. (40-41)

Podle ustálené judikatury ESD v případech, že vnitrostátní soudy a orgány veřejné správy nemohou vykládat a používat vnitrostátní právní předpisy v souladu s požadavky práva Unie, mají povinnost uplatňovat v plném rozsahu právo Unie a chránit práva, která přiznává jednotlivcům, s tím, že v případě potřeby neuplatní žádné ustanovení vnitrostátního práva, které by bylo v rozporu s právem Unie (srov. rozsudky ve věci 103/88, Costanzo, ECR 1989, 1839, bod 33; ve věci C-208/05, ITC, ECR 2007, I-181, body 68 a 69). Rámcová dohoda, která je výsledkem dialogu vedeného na základě čl. 139 odst. 1 SES mezi sociálními partnery na úrovni Unie, byla provedena směrnicí Rady Evropské unie, již je nedílnou součástí. Podle ustálené judikatury se požadavky stanovené v rámcové dohodě použijí na pracovní smlouvy a poměry na dobu určitou uzavřené se správními úřady i s organizacemi veřejného sektoru (srov. rozsudky ve věci C-212/04, Ade-

neler a spol., ECR 2006, I-6057, bod 54, jakož i ve spojených věcech C-444/09 a C-456/09, Gavieiro Gavieiro a Iglesias Torres, ECR 2010, bod 38). (53-55)

Evropskému soudnímu dvoru nepřísluší, aby se vyjadřoval k výkladu vnitrostátních ustanovení, a jde-li o vývoj judikatury vnitrostátních soudů, ESD nemůže svým posouzením nahrazovat posouzení soudů předkládajících předběžné otázky. Za předpokladu, že by vnitrostátní soud, včetně soudu ústavního, vyloučil použití směrnice 1999/70 a rámcové dohody na zaměstnance veřejné správy členského státu, nebo umožnil rozdílné zacházení mezi dočasnými úředníky a kariérními úředníky, neexistují-li objektivní důvody ve smyslu ustanovení 4 bodu 1 této rámcové dohody, by bylo třeba učinit závěr, že taková judikatura je v rozporu s ustanoveními těchto aktů Unie a porušuje povinnosti zajistit právní ochranu vyplývající pro jednotlivce z ustanovení uvedeného práva a zajistit jeho plný účinek, které soudním orgánům členských států přísluší v rámci jejich pravomocí. (60-61)

Podle ustálené judikatury ESD zásada zákazu diskriminace vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (srov. rozsudek ve věci C-313/04, Franz Egenberger, ECR 2006, I-6331, bod 33 a citovaná judikatura). Pro posouzení, zda dotyčné osoby vykonávají stejnou nebo podobnou práci ve smyslu rámcové dohody, je třeba v souladu s ustanovením 3 bodem 3 a ustanovením 4 bodem 1 rámcové dohody zkoumat, zda s přihlédnutím ke

všem takovým faktorům, jako jsou povaha práce, podmínky vzdělání a pracovní podmínky, tyto osoby mohou být považovány za osoby ve srovnatelné situaci (srov. usnesení ve věci C-273/10, Montoya Medina, ECR 2011, bod 37). (65-66)

Povaha úkolů, které plnil F. J. Rosado Santana v průběhu let, kdy pracoval ve veřejné službě jako dočasný úředník, a povaha zkušeností, které z tohoto titulu získal, patří rovněž ke kritériím, která umožňují ověřit, zda se dotýčná osoba nachází v situaci srovnatelné se situací kariérních úředníků. Pokud úkoly dočasného úředníka odpovídají úkolům, které plní kariérní úředníci, jedinou skutečností, která by přicházela v úvahu, by mohla být dočasná povaha služebního poměru. Za takového předpokladu je tedy nutné ověřit, zda existuje objektivní důvod ospravedlňující neexistenci zohlednění uvedených období služby v rámci dotčeného výběrového řízení. (69-71)

Podle ustálené judikatury ESD je třeba pojem „objektivní důvody“ ve smyslu ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody chápat tak, že neumožňuje odůvodnit rozdílné zacházení mezi zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou a zaměstnanci v pracovním poměru na dobu neurčitou skutečností, že toto rozdílné zacházení je stanoveno vnitrostátní obecnou a abstraktní normou, například zákonem nebo kolektivní smlouvou. Uvedený pojem vyžaduje, aby bylo zjištěné nerovné zacházení odůvodněno existencí přesných a konkrétních skutečností charakterizujících pracovní podmínky, o které se jedná, v jejich zvláštním kontextu, a na základě objektivních a transparentních kritérií, za účelem ověření,

zda tato nerovnost odpovídá skutečné potřebě, je způsobilá dosáhnout sledovaného cíle a je k tomuto účelu nezbytná. Uvedené skutečnosti mohou vyplývat zejména ze zvláštní povahy úkolů, pro jejichž plnění byly smlouvy na dobu určitou uzavřeny, a z vlastností jim vlastních, nebo případně ze sledování legitimního cíle sociální politiky členského státu. Odkaz na pouhou dočasnou povahu práce zaměstnanců orgánů veřejné správy není s těmito požadavky v souladu, a sám o sobě tak nemůže být objektivním důvodem ve smyslu ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody. Připustit, že pouhá dočasná povaha pracovního či služebního poměru postačuje k tomu, aby odůvodnila rozdílné zacházení mezi zaměstnanci v pracovním či služebním poměru na dobu určitou a zaměstnanci v pracovním či služebním poměru na dobu neurčitou, by totiž zbavilo směrnici 1999/70 i rámcovou dohodu jejich podstaty a vedlo by k zachování nepříznivé situace zaměstnanců v pracovním či služebním poměru na dobu určitou (srov. výše uvedené rozsudky Del Cerro Alonso, body 53, 57 a 58, jakož i Gavieiro Gavieiro a Iglesias Torres, body 54 až 57). (72-74)

Vzhledem k prostoru pro uvážení, který členské státy požívají ohledně organizace vlastní veřejné správy, v zásadě mohou, aniž je to v rozporu se směrnicí 1999/70 nebo rámcovou dohodou, stanovit podmínku počtu odsloužených let pro přístup k některým pracovním či služebním místům, omezit přístup k internímu povyšování pouze na kariérní úředníky a požadovat na uvedených úřednících, aby prokázali odbornou praxi odpovídající třídě bezprostředně nižší, než je třída, která je předmětem výběrového řízení.

Nicméně bez ohledu na tento prostor pro uvážení, musí být použiti kritérií, která členské státy stanoví, transparentní a musí být přezkoumatelné, aby bylo zabráněno jakémukoliv vylučování zaměstnanců v pracovním či služebním poměru na dobu určitou pouze na základě trvání jejich pracovní smlouvy nebo pracovního či služebního poměru, kterými prokazují počet odsloužených let a svou odbornou praxi. (76-77)

Podle ustálené judikatury ESD přísluší při neexistenci právní úpravy Unie vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby v souladu se zásadou procesní autonomie členských států stanovil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie. V každém případě jsou však členské státy zodpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv. Procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, přitom nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva, jak vyplývá ze zásady rovnocennosti, a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie, jak vyplývá ze zásady efektivity (srov. rozsudek ve věci C-268/06, *Impact*, ECR 2008, I-2483, body 44 až 46, jakož i rozsudek ve spojených věcech C-378/07 až C-380/07, *Angelidaki a spol.*, ECR 2009, I-3071, bod 173). (87-89)

Pokud jde o dodržení zásady rovnocennosti, tato zásada předpokládá, že se dotčené vnitrostátní pravidlo použije bez rozdílu na žaloby, které jsou založeny na porušení práva Unie, a na žaloby, které jsou založeny na poruše-

ní vnitrostátního práva, mají-li podobný předmět a důvody. Aby bylo možné ověřit, zda byla zásada rovnocennosti dodržena, vnitrostátnímu soudu, který je jako jediný přímo seznámen s procesními podmínkami řízení v oblasti vnitrostátního práva, přísluší, aby přezkoumal, zda jsou procesní podmínky určené ve vnitrostátním právu k zajištění ochrany práv, jež jednotlivcům vyplývají z práva Unie, v souladu s touto zásadou, a zkoumal jak předmět, tak základní prvky údajně obdobných řízení vnitrostátní povahy. Uvedený soud z tohoto titulu musí posoudit podobnost dotčených žalob z hlediska jejich předmětu, důvodu a základních prvků. Pro určení, zda je vnitrostátní procesní pravidlo méně příznivé, musí vzít v úvahu jeho místo v řízení jako celku, průběh uvedeného řízení a zvláštnosti těchto pravidel (srov. rozsudek ve věci C-246/09, *Bulicke*, ECR 2010, body 26 až 29, jakož i usnesení ve věci C-272/10, *Berkizi-Nikolakaki*, ECR 2011, body 40 a 41). (90)

V projednávané věci ze skutkových poznatků poskytnutých Soudnímu dvoru nevyplývá, že by promlčecí lhůta v délce dvou měsíců dotčená ve věci v původním řízení byla v rozporu se zásadou rovnocennosti. Jak uvedla španělská vláda, tato lhůta je lhůtou obecnou, která je stanovena pro všechny žaloby podávané proti správním aktům nebo jejich ustanovením. Předkládajícímu soudu nicméně přísluší, aby ověřil, zda je tomu tak ve věci v původním řízení. Co se týče zásady efektivity, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že případy, v nichž vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení prakticky znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje výkon práv přiznaných jednotlivcům právním

řádem Unie, musí být stejně tak analyzovány s přihlédnutím k místu tohoto ustanovení v řízení jako celku, k jeho průběhu a k jeho zvláštnostem u různých vnitrostátních soudních orgánů. Z tohoto hlediska je třeba případně zohlednit základní zásady vnitrostátního soudního systému, jako například zásadu ochrany práva na obhajobu, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení. Soudní dvůr tak uznal slučitelnost stanovení přiměřených žalobních lhůt pod sankcí promlčení v zájmu právní jistoty s právem Unie, pokud povaha takových lhůt v praxi neznemožňuje nebo nadměrně neztěžuje výkon práv přiznaných právním řádem Unie. Pokud jde o promlčecí lhůty, Soudní dvůr rovněž rozhodl, že členským státům přísluší určit pro vnitrostátní právní předpisy, které spadají do rozsahu působnosti práva Unie, lhůty odpovídající zejména významu rozhodnutí, která mají být přijata, pro zúčastněné osoby, složitosti řízení a právních předpisů, které mají být použity, počtu osob, které mohou být dotčeny, a dalším veřejným nebo soukromým zájmům, které je třeba zohlednit (srov. výše uvedený rozsudek Bulicke, bod 36, a výše uvedené usnesení Berki-Nikolakaki, body 48 a 49). (91-93)

V zásadě není zřejmé, že by taková promlčecí lhůta, jako je lhůta dotčená ve věci v původním řízení, mohla v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných rámcovou dohodou. Nicméně je třeba uvést, že žalobce v původním řízení byl připuštěn k účasti ve výběrovém řízení, byl v něm úspěšný a byl uveden na konečném seznamu úspěšných účastníků tohoto výběrového řízení, který byl zveřejněn dne 12. listopadu 2008. Za takových okolností nelze vyloučit, že tím, že běh dvouměsíční lhůty stanovené španělským právem začal zveřejněním oznámení o výběrovém řízení, ke kterému došlo dne 17. prosince 2007, mohl být výkon práv přiznaných rámcovou dohodou v praxi znemožněn nebo nadměrně ztížen. Za těchto podmínek a vzhledem k nejasnostem ve spisu, který byl Soudnímu dvoru předložen, předkládajícímu soudu přísluší, aby provedl nezbytná ověření týkající se dodržení zásady efektivy a určil, zda by žalobce v původním řízení v případě, pokud by se lhůta dvou měsíců pro podání žaloby musela začít počítat výlučně od oznámení uvedeného rozhodnutí, podal svou žalobu včas. (96-99)

### **Z výroku ESD:**

Směrnice 1999/70 a rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou obsažená v její příloze musí být vykládány v tom smyslu, že se vztahují na pracovní smlouvy a pracovní či služební poměry na dobu určitou uzavřené ve veřejném sektoru a dále vyžadují, aby veškeré rozdílné zacházení mezi kariérními úředníky a srovnatelnými dočasnými úředníky členského státu bylo vyloučeno, je-li jeho důvodem pouze skutečnost, že dočasní úředníci jsou ve služebním poměru na



dobu určitou, pokud rozdílné zacházení není ospravedlněno objektivními důvody ve smyslu ustanovení 4 bodu 1 uvedené rámcové dohody.

Ustanovení 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou musí být vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby období služby dosažená dočasným úředníkem veřejné správy nebyla vzata v úvahu pro přístup dočasného úředníka, který se mezitím stal kariérním úředníkem, k povýšení prostřednictvím interního povyšování, o které se mohou ucházet pouze kariérní úředníci, pokud toto vyloučení není ospravedlněno objektivními důvody ve smyslu bodu 1 tohoto ustanovení. Samotná skutečnost, že dočasný úředník dosáhl uvedených období služby na základě pracovní smlouvy nebo pracovního či služebního poměru na dobu určitou, takový objektivní důvod nepředstavuje.

Primární právo Unie, směrnice 1999/70 a uvedená Rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou musí být vykládány v tom smyslu, že v zásadě nebrání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že žaloba kariérního úředníka podaná proti rozhodnutí o odmítnutí jeho účasti ve výběrovém řízení a založená na skutečnosti, že toto řízení bylo v rozporu s ustanovením 4 uvedené rámcové dohody, musí být podána v promlčecí lhůtě dvou měsíců ode dne zveřejnění oznámení o výběrovém řízení. Nicméně takové lhůty se nelze dovolávat proti kariérnímu úředníkovi – účastníkovi tohoto výběrového řízení, který byl připuštěn k výběrovým testům a jeho jméno bylo zařazeno na konečný seznam úspěšných uchazečů uvedeného výběrového řízení, pokud by mohla znemožnit nebo nadměrně ztížit výkon práv přiznaných rámcovou dohodou. Za takových okolností by bylo možné lhůtu dvou měsíců začít počítat teprve od oznámení rozhodnutí o zrušení jeho účasti v uvedeném výběrovém řízení a jeho jmenování kariérním úředníkem vyšší skupiny.

## *Poznámky:*

Španělská právní úprava stanoví, že za skutečná období služby se bez výjimky považují všechna období služby v odvětví veřejné správy, dosažená buď v postavení dočasného zaměstnance veřejné správy (zaměstnaného na dobu určitou nebo přechodně), nebo na základě smlouvy řídící se správním nebo pracovním právem, bez ohledu na to, zda byla taková smlouva uzavřena písemně. (Ley 70/1978 de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública).

Další španělský zákon, Ley 7/2007 del Estatuto básico del empleado público, dále stanoví, že se zaměstnanci veřejné správy dělí na kariérní úředníky („funcionarios de carrera“), dočasné úředníky („funcionarios interinos“), smluvní zaměstnance a pomocný personál. Kariérními úředníky jsou osoby stanovené zákonem,

kteřé jsou zaměstnány ve veřejné správě na základě služebního poměru upraveného správním právem, aby dlouhodobě vykonávaly službu za plat. Dočasnými úředníky jsou osoby, které jsou z výslovně odůvodněné potřeby a naléhavosti do tohoto postavení jmenovány za účelem plnění úkolů náležejících kariérním úředníkům, pokud nastane některý z následujících případů:

- a) existence uvolněných pracovních míst, která nemohou být obsazena kariérními úředníky;
- b) dočasné zastoupení kariérních úředníků;
- c) provádění programů dočasné povahy;
- d) nadměrný nárůst nebo nahromadění práce po dobu nejvýše šesti měsíců v průběhu dvanácti měsíců.

Interní povyšování se uskutečňuje v rámci výběrových řízení zaručujících dodržování ústavních zásad rovného zacházení, zásluh a způsobilosti. Úředníci musí splňovat podmínky pro účast ve výběrovém řízení, odsloužit nejméně dva roky v aktivní službě v nižší klasifikační profesní podskupině nebo skupině, pokud posledně uvedená nemá podskupiny, a úspěšně složit příslušné výběrové testy.

## **Prejudikatura:**

103/88, Costanzo, ECR 1989, 1839

C-212/04, Adeneler a spol., ECR 2006, I-6057

C-313/04, Franz Egenberger, ECR 2006, I-6331

C-208/05, ITC, ECR 2007, I-181

C-307/05, Del Cerro Alonso, ECR 2007, I-7109

C-268/06, Impact, ECR 2008, I-2483

C-378/07 až C-380/07, Angelidaki a spol., ECR 2009, I-3071

C-246/09, Bulicke, ECR 2010

C-444/09 a C-456/09, Gavieiro Gavieiro a Iglesias Torres, ECR 2010

C-272/10, Berkizi-Nikolakaki, ECR 2011

C-273/10, Montoya Medina, ECR 2011



## **Trestní řízení vedené proti evropskému poslanci – křivé obvinění příslušnice městské policie – materiální imunita – rozlišení funkčního a organického pojetí chování veřejného činitele**

*Rozsudek ve věci C-163/10 – „Aldo Patriciello“*

*Trestní řízení proti Aldu Patriciellovi - předběžná otázka, kterou vznesl Tribunale di Isernia (Itálie)*

*Rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU z 6. září 2011*

*prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.*

### **Právní rámec:**

Protokol o výsadách a imunitách Evropské unie, který je připojen ke Smlouvám o EU, FEU a ESAE

### **Ke skutečnostem a průběhu řízení:**

Europoslanec Aldo Patriciello obvinil v průběhu hádky, ke které došlo dne 1. srpna 2007 na veřejném parkovišti v blízkosti zdravotnického zařízení Neuro-med v italském městečku Pozzilli, příslušnici městské policie Stefani Di Clemente z padělání listin. Patriciello tvrdil a posléze v přítomnosti čtyř příslušníků státní policie zopakoval, že strážnice vypisovala vědomě nesprávné časové údaje o době parkování vozidel v rámci blokového řízení. Karabiniéři se však postavili na stranu své městské kolegyně a Patriciello se posléze zodpovídal z trestného činu křivého obvinění podle článku 368 italského trestního zákoníku s tou přitěžující okolností, že jej spáchal vůči veřejnému činiteli při výkonu jeho pravomoci.

Italský trestní soud konstatoval, že podle článku 68 italské ústavy se výsada materiální imunity vztahuje na mimoparlamentní činnost pouze tehdy, pokud je úzce spojena s výkonem typických funkcí a plněním cílů poslaneckého mandátu. Za těchto podmínek měl soud za to, že – aniž je předjímano jakékoliv posouzení opodstatněnosti obvinění – nemůže na základě svého vnitrostátního práva sdílet důvody, které vedly Evropský parlament k přijetí rozhodnutí o ochraně imunity. Skutkový základ původního trestního řízení totiž není spojen s žádným vyjádřením názorů při výkonu funkce evropského poslance. Dále italský soud uvedl, že podle státního zastupitelství se argument, že se A. Patriciello omezil na komentování všeobecně známých skutečností, a sice práva občanů na snadný přístup do nemocnice a ke zdravotní péči, aniž chtěl zaútočit na veřejného činitele, zdá nepodložený. Poslanec totiž výslovně obvinil příslušnici městské policie z padělání

listin. Je sporné, zda takové jednání bylo v souladu s obecnými zájmy jeho voličů a zda by se na ně mohl vztahovat, byť v absolutním pojetí, režim imunit.

## **Předběžná otázka:**

Je trestný čin přičítaný obžalobou evropskému poslanci Patriciellovi a kvalifikovaný jako křivé obvinění názorem vyjádřeným během výkonu parlamentní funkce?

## **Z odůvodnění rozsudku:**

Jak již Evropský soudní dvůr dříve konstatoval, parlamentní imunita evropských poslanců upravená v člancích 8 a 9 protokolu o výsadách a imunitách, zahrnuje obě formy ochrany, které jsou obvykle přiznávány členům národních parlamentů členských států, tedy imunitu ve vztahu k vyjádřeným názorům či hlasování během výkonu poslanecké funkce, jakož i nedotknutelnost poslanců zahrnující v zásadě ochranu proti soudnímu stíhání. Pro odpověď na předběžnou otázku je relevantní pouze výklad článku 8 protokolu. Je úkolem předkládajícího soudu rozhodnout, zda se na činy popsané v obžalobě vztahuje imunita podle článku 8 protokolu, a zároveň tento soud musí posoudit, zda jsou splněny hmotněprávní podmínky stanovené tímto ustanovením pro uplatnění uvedené imunity (srov. rozsudek ve spojených věcech C-200/07 a C-201/07, Marra, ECR 2008, I -7929, body 24 a 33). (18-22)

Soudnímu dvoru EU přísluší poskytnout předkládajícímu soudu veškerá vodítka nezbytná k tomu, aby jej

při tomto posouzení vedla, a případně přeformulovat předběžnou otázku (srov. rozsudky ve věci C-420/06, Jager, ECR 2008, I-1315, bod 46, jakož i ve věci C-243/09, Fuß, ECR 2010, bod 39). Předkládající soud svou otázkou ve skutečnosti směřuje k upřesnění kritérií relevantních pro určení, zda takové prohlášení, o jaké se jedná v původním řízení, učiněné evropským poslancem mimo prostory Evropského parlamentu, které vedlo v členském státě jeho původu k trestnímu stíhání pro trestný čin křivého obvinění, představuje názor vyjádřený během výkonu jeho parlamentní funkce ve smyslu článku 8 protokolu. (23-24)

Na rozdíl od nedotknutelnosti poslanců podle čl. 9 prvního pododstavce písm. a) protokolu, která závisí na vnitrostátním právu, rozsah imunity podle článku 8 protokolu musí být vzhledem k neexistenci odkazu na vnitrostátní právní řády stanoven pouze na základě práva Unie. Jak ESD již rozhodl, cílem článku 8 protokolu, který představuje zvláštní ustanovení použitelné na jaké-

koli soudní řízení, ve kterém poslanec požívá imunity ve vztahu k vyjádřeným názorům a hlasování při výkonu poslanecké funkce, je chránit svobodu projevu a nezávislost evropských poslanců, takže brání jakémukoli soudnímu řízení zahájenému z důvodu takových názorů a hlasování. Z toho vyplývá, že bez ohledu na režim imunity podle vnitrostátního práva nebo jím stanovená omezení, jsou-li splněny hmotněprávní podmínky pro přiznání imunity upravené v článku 8 protokolu, nemůže Evropský parlament poslance této imunity zbavit a vnitrostátní soud příslušný k jejímu uplatnění má povinnost řízení vedené proti dotčenému evropskému poslanci zastavit (srov. výše uvedený rozsudek Marra, body 26, 27, 44 a 45). (25-27)

Je pravda, že článek 8 protokolu se s ohledem na svůj cíl, jímž je chránit svobodu projevu a nezávislost evropských poslanců, a své znění, které vedle názorů odkazuje výslovně na hlasování evropských poslanců, uplatní především na prohlášení učiněná uvedenými poslanci v samotných prostorách Evropského parlamentu. Nicméně není vyloučeno, že prohlášení učiněná takovými poslanci mimo tyto prostory může představovat názor vyjádřený během výkonu funkce ve smyslu článku 8 protokolu, jelikož existence takového názoru závisí nikoliv na místě, kde bylo prohlášení učiněno, nýbrž na jeho povaze a obsahu. (29-30)

Článek 8 protokolu, odkazující na názory vyjádřené evropskými poslanci, je úzce spjat se svobodou projevu. Svoboda projevu jakožto podstatný základ demokratické a pluralitní společnosti odrážející hodnoty, na kterých je Unie podle článku 2 SEU založena,

představuje základní právo zaručené článkem 11 Listiny základních práv Evropské unie, která má podle čl. 6 odst. 1 SEU stejnou právní sílu jako Smlouvy. Je tedy třeba mít za to, že pojem „názor“ ve smyslu článku 8 protokolu musí být chápán v širokém smyslu jako zahrnující vyjádření nebo prohlášení, která svým obsahem odpovídají tvrzením představujícím subjektivní posouzení. (31-32)

Ze znění článku 8 protokolu rovněž vyplývá, že k tomu, aby se na názor vztahovala imunita, musí jej evropský poslanec vyjádřit „během výkonu své funkce“, což implikuje souvislost mezi vyjádřeným názorem a parlamentní funkcí. (33)

Spojitosť mezi vyjádřeným názorem a parlamentní funkcí musí být přímá a zřejmá. Vzhledem k popisu podmínek a obsahu tvrzení evropského poslance, o která se jedná v původním řízení, se tato tvrzení zdají být relativně vzdálená funkci člena Evropského parlamentu, a mohou mít tedy s těžší přímou spojitostí s obecným zájmem občanů. I kdyby taková souvislost mohla být prokázána, nebyla by zřejmá. (35-36)

Je třeba připomenout, že i když – jako ve věci v původním řízení – Evropský parlament po předložení žádosti dotčeného evropského poslance přijal rozhodnutí o ochraně jeho imunity, toto rozhodnutí přijaté na základě jeho jednacího řádu představuje pouze stanovisko, které nemá vůči vnitrostátním soudům žádný závazný účinek, jelikož protokol neobsahuje žádné ustanovení ukládající těmto soudům povinnost přenechat uvedenému Parlamentu rozhodnutí o existenci podmínek stanovených v článku 8 protokolu. Jak Soudní dvůr již rozhodl, okolnost, že právní

řád členského státu stanoví postup na ochranu členů národního parlamentu, který mu umožňuje zasáhnout, pokud vnitrostátní soud tuto imunitu neuzná, neznamená, že jsou Evropskému parlamentu přiznány stejné pravomoci vůči evropským poslancům pocházejícím z tohoto státu, jelikož článek 8 protokolu takovou pravomoc výslovně nestanoví a neodkazuje na pravidla vnitrostátního práva. Proto i když Evropský parlament a vnitrostátní soudy musí na základě povinnosti loajální spolupráce mezi evropskými a vnitrostátními orgány, jak je zakotvena v čl. 4

odst. 3 SEU a článku 18 protokolu, spolupracovat, aby bylo zabráněno jakémukoli konfliktu při výkladu a používání ustanovení protokolu, neukládá právo Unie předkládajícímu soudu žádnou konkrétní povinnost týkající se odůvodnění jeho rozhodnutí pro případ, že se s ohledem na výklad poskytnutý tímto rozsudkem rozhodne odchýlit se od rozhodnutí Evropského parlamentu, jež mu bylo sděleno, ohledně uplatnění článku 8 protokolu na skutkový stav v původním řízení (srov. výše uvedený rozsudek Marra, body 35-40 a 42). (39-40)

## **Z výroku ESD:**

Článek 8 protokolu o výsadách a imunitách Evropské unie, který je připojen ke Smlouvám o EU, FEU a ESAE, musí být vykládán v tom smyslu, že prohlášení učiněné evropským poslancem mimo Evropský parlament, které vedlo v členském státě jeho původu k trestnímu stíhání pro trestný čin křivého obvinění, představuje názor vyjádřený během výkonu parlamentní funkce, na který se vztahuje imunita podle tohoto ustanovení, pouze tehdy, pokud toto prohlášení odpovídá subjektivnímu posouzení, které má přímou a zřejmou spojitost s výkonem takové funkce. Určit, zda tyto podmínky jsou ve věci v původním řízení splněny, přísluší předkládajícímu soudu.

## ***Poznámky:***

Výbor pro právní záležitosti EP jednal o imunitě A. Patriciella dne 30. 4. 2009 za přítomnosti čtyř svých členů (Manuel Medina Ortega, Aloyzas Sakalas, Diana Wallis, Jaroslav Zvěřina) a zaujal stanovisko, že kolega poslanec ve skutečnosti ve svých tvrzeních pouze komentoval situaci ve veřejném životě, nejednal ve svém vlastním zájmu a neměl v úmyslu veřejnou činitelku urazit. Naopak jednal v obecném zájmu svých voličů a plně v souladu se svou politickou funkcí a svými činy vykonával svou povinnost poslance a sděloval voličům svůj názor na otázku veřejného zájmu.

Dne 5. května 2009 se Evropský parlament usnesl v souladu se zprávou výboru pro právní záležitosti chránit poslancovu imunitu a výsady. V odůvodnění tohoto rozhodnutí se opakuje, že Patriciello pouze komentoval veřejně známé skutečnosti, když se vyjádřil k právům občanů na snadný přístup do nemocnice a ke zdravotní péči, což má významný vliv na každodenní život jeho voličů. Podle rozhodnutí EP Patriciello svými činy, pro něž byl obviněn, vykonával svou povinnost poslance Evropského parlamentu.

Generální advokát Niil Jääskinen, jenž vyjádřil své pochybnosti o důvodnosti rozhodnutí Evropského parlamentu, se ve svém stanovisku velmi podrobně zabýval rozlišením funkčního a organického pojetí chování veřejného činitele, a to způsobem, který je zajímavý nejenom pro řešení problému poslaneckých imunit a výsad, ale i pro mnohem širší okruh problémů spojených s veřejnoprávní odpovědností. Generální advokát především vyjádřil přesvědčení, že kritérium „funkčního“ vztahu založené na pojmu „obecný zájem“ a na rozlišení mezi hodnoceními a skutkovými tvrzeními neumožňuje poskytnout užitečné řešení a navrhl spoléhat se na kritérium spojujícím materiální imunitu nikoliv s obsahem vyjádření, ale spíše se vztahem mezi kontextem, ve kterém jsou tato vyjádření učiněna, a kompetencí instituce, v jejímž rámci veřejný činitel jedná.

Dále generální advokát v rámci samotného pojmu „materiální imunita“ rozlišil mezi tvrdým jádrem a okruhem, který jej obklopuje. Tvrdé jádro v případě parlamentní činnosti zahrnuje zejména názory a hlasování v Parlamentu, ve výběrech, delegacích a politických orgánech Parlamentu, jakož i v politických skupinách. I když je pravděpodobně nemožné vypočítat všechna dotčená jednání, přijetí samotného konceptu „parlamentních činností ze své podstaty“ umožňuje usnadnit přezkum vnitrostátního soudu. Pokud jde o jednání, která nelze kvalifikovat jako součást funkce evropského poslance, je třeba, podobně jako činí Evropský soud pro lidská práva, použít zásadu proporcionality. V důsledku toho, čím více je jednání nebo tvrzení člena Parlamentu vzdálenější tvrdému jádru jeho funkce, tím naléhavější musí být důvody, které odůvodňují neodpovědnost poslance. To s sebou nese vyvážení zájmů mezi svobodou projevu člena parlamentu na jedné straně a přístupem ke spravedlnosti a rovným zacházením mezi občany na straně druhé.

Jak upozornil generální advokát, lehkovážné obviňování či pomluvy jednotlivců jsou obvykle považovány za činy vybočující z rámce politické činnosti. To platí i pro policejní incidenty, když je známo, že EP již vícekrát zbavil poslance imunity v případech týkajících se individuálních útoků na policisty. Navíc, mnohé z okolností nasvědčují tomu, že Patriciello jednal spíše jako podrážděný člověk, nikoli jako veřejný činitel.

## **Prejudikatura:**

C-420/06, Jager, ECR 2008, I-1315

C-200/07 a C-201/07, Marra, ECR 2008, I -7929

C-243/09, Fuß, ECR 2010