



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 4. září 2014¹

Věc C-260/13

**Sevda Aykul
proti
Land Baden-Württemberg**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht Sigmaringen (Německo)]

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 91/439/EHS a 2006/126/ES — Řidičské průkazy — Článek 8 odst. 2 směrnice 91/439 a čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126 — Odmítnutí členského státu uznat osobě, která řídila na jeho území pod vlivem omamných látek, platnost řidičského průkazu vydaného jiným členským státem — Delikt držitele řidičského průkazu po vydání tohoto průkazu — Odnětí řidičského průkazu — Postup za účelem přezkumu způsobilosti — Příslušné orgány — Zlepšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích“

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která je podána Soudnímu dvoru, se týká výkladu ustanovení směrnice Rady 91/439/EHS ze dne 29. července 1991 o řidičských průkazech² a směrnice 2006/126/ES Parlamentu a Rady ze dne 20. prosince 2006³, která ji nahradila.

2. Konkrétně je Soudní dvůr žádán, aby rozhodl o možnosti členského státu, na jehož území se držitel řidičského průkazu vydaného jiným členským státem dočasně zdržuje, odmítnout uznat platnost tohoto průkazu v návaznosti na delikt jeho držitele – v projednávané věci řízení pod vlivem omamných látek – ke kterému došlo na tomto území po vydání uvedeného řidičského průkazu.

3. Projednávaná věc se odlišuje od věcí, jimiž měl Soudní dvůr příležitost se do současné doby zabývat v těchto častých sporech z oblasti řidičských oprávnění⁴, neboť v těchto předchozích věcech se jednalo o možnost používat v členském státě po odnětí nebo pozastavení platnosti řidičského průkazu v tomto státě řidičský průkaz vydaného v jiném členském státě.

4. Zvláštnost této věci spočívá rovněž ve skutečnosti, že na základě vnitrostátního práva členského státu, na jehož území byl delikt spáchán, v projednávané věci Spolková republika Německo, byl řidičský průkaz odejmut na tomto území, neboť dotčená osoba již není způsobilá k řízení.

5. Posouzení způsobilosti není tedy zpochybňováno při vydání řidičského průkazu, ale až po něm v návaznosti na delikt držitele tohoto řidičského průkazu. Otázkou, na kterou bude třeba odpovědět, bude to, které orgány jsou příslušné pro přezkum toho, zda je držitel znovu způsobilý k řízení na území členského státu, kde došlo k deliktu.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 237, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 317. Směrnice, ve znění směrnice Komise 2009/112/ES ze dne 25. srpna 2009 (Úř. věst. L 223), s. 26, dále jen „směrnice 91/439“.

3 — Úř. věst. L 403, s. 18, a – oprava – Úř. věst. 2009, L 19, s. 67.

4 — Viz zejména rozsudky Kapper (C-476/01, EU:C:2004:261); Wiedemann a Funk (C-329/06 et C-343/06, EU:C:2008:366); Weber (C-1/07, EU:C:2008:640); Grasser (C-184/10, EU:C:2011:324); Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112), a Hofmann (C-419/10, EU:C:2012:240).

6. V rámci mého posouzení úvodem určím ustanovení unijního práva použitelná na projednávanou věc a přeformuluji otázku položené Verwaltungsgericht Sigmaringen (správní soud v Sigmaringen, Německo).

7. Po přezkumu těchto otázek navrhu Soudnímu dvoru, aby odpověděl tak, že čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126 ukládá členskému státu odmítnout uznat platnost řidičského průkazu vydaného jiným členským státem, pokud v návaznosti na dopravní delikt trestní povahy spáchaný na území prvního členského státu po vydání tohoto řidičského průkazu byl držiteli uvedeného průkazu tento průkaz odejmut na tomto území, neboť již nebyl způsobilý k řízení a představoval nebezpečí pro bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Držitel řidičského průkazu bude znovu způsobilý k řízení na uvedeném území, pokud budou splněny podmínky stanovené právními předpisy členského státu, na jehož území došlo k deliktu, za předpokladu, že vnitrostátní předpisy nemají za následek uložení podmínek, které nejsou vyžadovány směrnicí 2006/126 v případě vydání tohoto oprávnění, ani odmítnutí uznat bez časového omezení platnost řidičského průkazu.

I – Právní rámec

A – Unijní právo

1. Směrnice 91/439

8. Pro účely usnadnění pohybu osob uvnitř Evropského společenství nebo jejich usazování v jiném členském státě, než je stát, kde tyto osoby získaly řidičský průkaz, byla směrnicí 91/439 zavedena zásada vzájemného uznávání řidičských průkazů⁵.

9. První bod odůvodnění uvedené směrnice stanoví:

„vzhledem k tomu, že pro účely společné dopravní politiky a jako příspěvek ke zlepšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, jakož i ulehčení pohybu osob, které se usazují v jiném státě než v tom, ve kterém vykonaly zkoušku k získání řidičského oprávnění, je třeba, aby existoval řidičský průkaz podle vzoru Společenství, který by členské státy vzájemně uznávaly bez povinnosti výměny průkazů.“

10. Podle čtvrtého bodu odůvodnění směrnice 91/439 „[z] důvodu bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je třeba stanovit minimální požadavky pro vydávání řidičských průkazů“.

11. Desátý bod odůvodnění směrnice 91/439 stanoví:

„vzhledem k tomu, že z důvodů bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích by navíc měly mít členské státy možnost uplatňovat vnitrostátní předpisy při odnímání, pozastavování a rušení řidičských průkazů týkající se všech držitelů řidičských průkazů, kteří mají obvyklé bydliště na jejich území[⁶].“

12. Článek 7 odst. 4 uvedené směrnice stanoví:

„Po konzultaci s Komisí mohou členské státy uplatňovat na vydávání řidičských průkazů své vnitrostátní předpisy týkající se jiných podmínek než těch, které byly stanoveny touto směrnicí, aniž by byly dotčeny vnitrostátní trestní a policejní předpisy.“

5 — Viz čl. 1 odst. 2 této směrnice.

6 — Obvyklé bydliště je definováno v čl. 9 prvním pododstavci této směrnice jako „místo, kde se určitá osoba obvykle zdržuje, tj. nejméně 185 dní v kalendářním roce z důvodů osobních a profesních vazeb nebo v případě osob bez profesních vazeb z důvodu osobních vazeb vyplývajících z úzkých vztahů mezi touto osobou a místem, kde bydlí“.

13. Podle čl. 8 odst. 2 až 4 prvního pododstavce směrnice 91/439:

„2. S výhradou zachování zásady teritoriality trestních a policejních předpisů může členský stát, ve kterém má držitel řidičského průkazu obvyklé bydliště, uplatňovat své vnitrostátní předpisy týkající se omezení, pozastavení, odnětí nebo zrušení řidičského oprávnění na držitele řidičského průkazu vydaného jiným členským státem a v případě nutnosti vyměnit za tímto účelem řidičský průkaz.

[...]

4. Každý členský stát může odmítnout uznat platnost jakéhokoli řidičského průkazu vydaného jiným členským státem osobě, na kterou se na území prvního členského státu vztahuje některé z opatření podle odstavce 2.“

2. Směrnice 2006/126

14. Směrnice 2006/126 přepracovává směrnici 91/439, která byla mnohokrát změněna⁷.

15. Bod 2 odůvodnění směrnice 2006/126 uvádí:

„Pravidla pro řidičské průkazy jsou základními prvky společné dopravní politiky, přispívají ke zvýšení bezpečnosti silničního provozu a usnadňují volný pohyb osob, které se usazují v jiném členském státě, než ve kterém byl řidičský průkaz vydán. Vzhledem k významu individuálních dopravních prostředků podporuje vlastnictví řidičského průkazu, který je řádně uznán hostitelským členským státem, volný pohyb a svobodu usazování osob. [...]“

16. Podle osmého bodu odůvodnění této směrnice „[z] důvodu bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je třeba stanovit minimální požadavky pro vydávání řidičských průkazů“.

17. Bod 15 odůvodnění uvedené směrnice uvádí:

„Z důvodů bezpečnosti silničního provozu by členské státy měly mít možnost uplatňovat své vnitrostátní právní předpisy týkající se odebrání, pozastavování, prodlužování a rušení řidičských průkazů na všechny držitele řidičských průkazů, kteří získali obvyklé⁸ bydliště na jejich území.“

18. Podle čl. 2 odst. 1 této směrnice „[ř]idičské průkazy vydané členskými státy se vzájemně uznávají“.

19. Ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice stanoví:

„1. Řidičské průkazy se vydávají pouze žadatelům, kteří:

- a) složili zkoušku dovedností a chování a teoretickou zkoušku a splňují zdravotní požadavky, v souladu s ustanoveními příloh II a III.“

⁷ — Viz bod 1 odůvodnění směrnice 2006/126.

⁸ — Definice obvyklého bydliště, která je obsažena v čl. 12 prvním pododstavci směrnice 2006/126, je totožná s definicí v čl. 9 prvním pododstavci směrnice 91/439.

20. Článek 11 směrnice 2006/126 ve svých odstavcích 2 a 4 uvádí:

„2. S výhradou zachování zásady teritoriality trestních a policejních právních předpisů mohou členské státy, v nichž mají držitelé řidičských průkazů obvyklé bydliště, uplatňovat své vnitrostátní právní předpisy týkající se omezení, pozastavení, odejmutí nebo zrušení řidičského oprávnění na držitele řidičského průkazu vydaného jiným členským státem a v případě potřeby řidičský průkaz za tímto účelem vyměnit.

[...]

4. [...]

Členský stát odmítne uznat platnost každého řidičského průkazu, který jiný členský stát vydal osobě, jejíž řidičský průkaz je na území prvního státu omezen, pozastaven nebo odejmut.

[...]“

21. Článek 16 odst. 1 a 2 směrnice 2006/126 stanoví:

„1. Členské státy do 19. ledna 2011 přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s čl. 1 odst. 1, článkem 3, čl. 4 odst. 1, odst. 2, odst. 3 a odst. 4 písm. b) až k), čl. 6 odst. 1 a odst. 2 písm. a), c), d) a e), čl. 7 odst. 1 písm. b), c) a d), odst. 2, 3 a 5, článkem 8, článkem 10, článkem 13, článkem 14, článkem 15 a přílohou I bodu 2, přílohou II bodu 5.2 týkajícího se skupin A1, A2 a A a přílohou IV, V a VI. Znění těchto předpisů neprodleně sdělí Komisi.

2. Budou tyto předpisy používat od 19. ledna 2013.“

22. Ustanovení čl. 17 prvního pododstavce směrnice 2006/126 zní takto:

„Směrnice 91/439 [...] se zrušuje s účinkem od 19. ledna 2013, aniž jsou dotčeny povinnosti členských států týkající se lhůt pro provedení směrnice ve vnitrostátním právu uvedených v příloze VII části B.“

23. Článek 18 směrnice 2006/126 stanoví:

„Tato směrnice vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Ustanovení čl. 2 odst. 1, článku 5, čl. 6 odst. 2 písm. b), čl. 7 odst. 1 písm. a), článku 9, čl. 11 odst. 1, odst. 3, odst. 4, odst. 5 a odst. 6, článku 12 a příloh I, II a III se použijí od 19. ledna 2009.“

B – Německé právní předpisy

24. Ustanovení § 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích (Straßenverkehrsgesetz), ve znění použitelném na věc v původním řízení⁹, stanoví:

„(1) Každý, kdo řídí motorové vozidlo na veřejné komunikaci, k tomu musí být oprávněn (řidičské oprávnění) příslušným správním orgánem (správní orgán příslušný ve věcech řidičských průkazů). [...]

[...]

9 — BGBl. 2003 I, s. 310, dále jen „StVG“.

(4) Způsobilý k řízení motorových vozidel je každý, kdo splňuje nezbytné fyzické a duševní předpoklady a kdo závažným nebo opakovaným způsobem neporušil předpisy, jimiž se řídí provoz na pozemních komunikacích nebo trestní předpisy. [...]

[...]

(11) Podle podrobnějších ustanovení stanovených nařízením [...] zakládají zahraniční řidičské průkazy rovněž oprávnění řídit motorová vozidla v tuzemsku. [...]"

25. Ustanovení § 3 StVG, nadepsané „Odnětí řidičského průkazu“, v odstavcích 1 a 2 stanoví:

„(1) Vyjde-li najevo, že osoba není schopna řídit motorová vozidla či není způsobilá k jejich řízení, správní orgán příslušný ve věcech řidičských průkazů je povinen jí její řidičský průkaz odejmout. V případě zahraničního řidičského průkazu, má odnětí – i když k němu dochází na základě jiných ustanovení – účinek odmítnutí uznání práva používat tento řidičský průkaz v tuzemsku. [...]

(2) Odnětím zaniká řidičské oprávnění. V případě zahraničního řidičského průkazu zaniká řidičské oprávnění k řízení motorových vozidel v tuzemsku. Po odnětí musí být řidičský průkaz vrácen správnímu orgánu příslušnému ve věcech řidičských průkazů nebo musí být předložen při zápisu rozhodnutí do registru. Věty 1 až 3 se použijí rovněž v případě, že správní orgán příslušný ve věcech řidičských průkazů odnímá řidičský průkaz na základě jiných ustanovení.“

26. Ustanovení § 29 StVG, nadepsané „Lhůty pro výmaz“, v odstavci 1 stanoví:

„Zápisy zanesené do registru se vymažou po uplynutí:

1. dvou let a šesti měsíců v případě rozhodnutí týkajících se přestupků

- a) za které [...] je přičítán jeden bod jakožto za přestupek, který narušuje bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo za podobný přestupek nebo
- b) za předpokladu, že se nejedná o případ, který spadá pod bod 1 písm. a), nebo bod 2 písm. b) a zákaz řízení byl uložen rozhodnutím,

2. pět let

- a) v případě rozhodnutí, které se týká trestného činu („Straftat“), s výhradou bodu 3 písm. a),
- b) v případě rozhodnutí týkajícího se přestupku, za který [...] jsou přičítány dva body jakožto za přestupek, který závažně narušuje bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo za podobný přestupek,

[...]

3. deset let

- a) v případě rozhodnutí týkajících se trestného činu, kterými byl řidičský průkaz odejmut nebo kterými byl nařízen pouze samotný zákaz,

[...]“

27. Ustanovení § 11 odst. 1 nařízení o oprávnění osob k provozu na pozemních komunikacích (nařízení o řidičských průkazech) [Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr, (Fahrerlaubnis-Verordnung)] ze dne 18. srpna 1998¹⁰, ve znění použitelném ve věci v původním řízení, stanoví:

„Žadatelé o řidičské oprávnění musí splňovat nezbytné fyzické a duševní předpoklady. Předpoklady nejsou splněny zejména v případě nemoci nebo selhání uvedených v příloze 4 nebo v příloze 5, které vylučují způsobilost nebo podmíněnou způsobilost řídit motorová vozidla. Mimoto nesmí závažně ani opakovaně porušit předpisy týkající se bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích trestní předpisy tak, že je způsobilost z tohoto důvodu vyloučena.“

28. Příloha 4 k článku 11 FeV uvádí, že užívání konopí patří mezi časté nemoci a selhání, které se mohou dotknout způsobilosti řídit motorová vozidla nebo ji dlouhodobě vyloučit. Osoba, která pravidelně užívá konopí, je považována za nezpůsobilou k řízení, zatímco osoba, která konopí užívá příležitostně, se považuje za způsobilou, pokud odděluje užívání od řízení, nepožívá navíc alkohol nebo jiné psychotropní látky, netrpí poruchami osobnosti a ztrátou kontroly.

29. Ustanovení § 29 FeV, nadepsané „Zahraniční řidičské průkazy“, zní následovně:

„(1) Držitelé zahraničního řidičského průkazu mohou v mezi stanovené jejich průkazem řídit motorová vozidla v tuzemsku, nemají-li zde obvyklé bydliště ve smyslu článku 7.

[...]

(3) Oprávnění podle odstavce 1 neplatí pro držitele zahraničního řidičského průkazu,

[...]

3. kterým bylo řidičské oprávnění v tuzemsku odejmuto dočasně či trvale soudem nebo pravomocně nebo trvale správním orgánem [...]

(4) Po některém z rozhodnutí uvedených v odstavci 3 bodech 3 a 4 se právo používat zahraniční řidičský průkaz v tuzemsku přizná na žádost, pokud již neexistují důvody pro odnětí.“

30. Ustanovení § 46 FeV, nadepsané „Odnětí, omezení, podmínky“, stanoví:

„(1) Jeví-li se držitel řidičského průkazu jako nezpůsobilý k řízení motorových vozidel, je správní orgán příslušný ve věcech řidičských průkazů povinen mu jeho průkaz odejmout. To platí zejména v případě nemoci nebo selhání uvedených v přílohách 4, 5 a 6 nebo byly-li závažně nebo opakovaně porušeny předpisy týkající se bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích nebo trestní předpisy a je tímto vyloučena způsobilost řídit motorová vozidla. [...]

[...]

(5) V případě zahraničního řidičského průkazu má odnětí za účinek odmítnutí uznání práva používat tento řidičský průkaz v tuzemsku.

(6) Odnětím zaniká řidičské oprávnění. V případě zahraničního řidičského průkazu zaniká řidičské oprávnění k řízení motorových vozidel v tuzemsku.“

¹⁰ — BGBl. 1998 I, s. 2214, dále jen „FeV“.

31. Ustanovení § 69 trestního zákoníku (Strafgesetzbuch) uvádí:

„(1) Je-li osoba odsouzena za protiprávní jednání, kterého se dopustila při řízení motorového vozidla či v souvislosti s ním nebo poruší-li povinnosti, které jsou uloženy řidiči motorových vozidel, nebo není-li odsouzena výlučně proto, že je prokázána její trestní neodpovědnost nebo ji nelze vyloučit, odejme jí soud její řidičský průkaz, vyplývá-li z jednání, že není způsobilá k řízení motorových vozidel. [...]

(2) Je-li protiprávním jednáním v případech uvedených v odstavci 1 přečin

[...]

2. řízení ve stavu opilosti (§ 316),

[...]

4. úplného opilství (§ 323a), které se vztahuje k některému z jednání uvedených v bodech 1 až 3,

je třeba jeho pachatele zpravidla považovat za nezpůsobilého k řízení motorových vozidel. [...]"

32. Ustanovení § 69b trestního zákoníku zní takto:

„Účinek odnětí zahraničního řidičského průkazu

(1) Je-li pachatel oprávněn k řízení v tuzemsku na základě řidičského průkazu vydaného v zahraničí, aniž mu byl řidičský průkaz vydán německým orgánem, má odnětí účinek odmítnutí uznání práva používat tento průkaz v tuzemsku. Řidičské oprávnění k řízení motorových vozidel v tuzemsku zaniká v den, kdy rozhodnutí nabylo právní moci. Po dobu trvání zákazu nelze přiznat právo znovu používat zahraniční řidičský průkaz ani tuzemský řidičský průkaz.

(2) Byl-li zahraniční řidičský průkaz vydán orgánem členského státu Evropské unie nebo jiného státu, který je stranou dohody o Evropském hospodářském prostoru, a pokud má jeho držitel své obvyklé bydliště v tuzemsku, je řidičský průkaz zabaven rozsudkem a vrácen orgánu, který jej vydal. V ostatních případech se odnětí a zákaz používat řidičský průkaz vyznačí na zahraničním řidičském průkazu.“

II – Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžné otázky

33. Sevda Aykul, rakouská státní příslušnice, se narodila v roce 1980 a od svého narození má bydliště v Rakousku. Dne 19. října 2007 jí Bezirkshauptmannschaft Bregenz (okresní správní orgán v Březnici, Rakousko) vydal rakouský řidičský průkaz.

34. Dne 11. května 2012 byla kontrolována policií v Leutkirchen (Německo). 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. Podle vyhotovené lékařské zprávy S. Aykul nevykazovala viditelné příznaky ovlivnění drogami. Podle toxicko-právního posudku laboratoře Enders ve Stuttgartu (Německo) ze dne 18. května 2012 rozbor vzorků krve prokázal obsah tetrahydrocannabinolu (dále jen „THC“) ve výši 18,8 ng/ml a obsah THC-COOH ve výši 47,4 ng/ml.

35. Dne 4. července 2012 státní zastupitelství v Ravensburgu (Německo) zastavilo trestní řízení.

36. Rozhodnutím města Leutkirch ze dne 18. července 2012 o pokutě byla S. Aykul z důvodu řízení vozidla pod vlivem omamné látky THC uložena pokuta 590,80 eur a nařízen zákaz řízení po dobu jednoho měsíce.

37. Rozhodnutím ze dne 17. září 2012 odňal Landratsamt Ravensburg (Německo) S. Aykul její rakouský řidičský průkaz pro německé území a nařídil okamžitý výkon tohoto opatření z důvodu, že je nezpůsobilá k řízení motorových vozidel. Hodnoty konstatované v analýze vzorků krve prokázaly, že S. Aykul přinejmenším příležitostně užívá konopí a že řídila motorové vozidlo pod vlivem THC. Jmenovaná není schopna oddělit své užívání drogy od řízení motorových vozidel. V příloze rozhodnutí ze dne 17. září 2012 byla S. Aykul poučena o možnosti požádat znovu o řidičské oprávnění k řízení motorových vozidel v Německu s jejím rakouským řidičským průkazem. Taková způsobilost by mohla být konstatována pouze po předložení kladného posudku S. Aykul vyhotoveného střediskem pro přezkum způsobilosti k řízení, oficiálně uznaným v Německu, který je zpravidla podmíněn důkazem o roční abstinenci.

38. Předkládající soud uvádí, že k reakcím na dopravní delikty a indicie o nedostatku způsobilosti k řízení stanoveným německým právem dochází na třech různých úrovních, a sice na úrovni trestněprávní, na úrovni právních předpisů v oblasti přestupků a na úrovni předpisů v oblasti řidičských průkazů.

39. Případ S. Aykul odpovídá praxi v oblasti právních předpisů týkajících se řidičských průkazů, tj. policejního práva k zajištění pořádku, jehož cílem je bojovat proti nebezpečí z hlediska bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Předkládající soud uvádí, že vnitrostátní správní orgány příslušné ve věcech řidičských průkazů a policejní útvary vycházejí ze zásady, že německé orgány jsou příslušné k odnětí zahraničních řidičských průkazů, pokud dopravní delikt spáchaný v Německu nasvědčuje existenci nezpůsobilosti k řízení.

40. Dne 19. října 2012 podala S. Aykul stížnost a podala návrh na předběžné opatření k Verwaltungsgericht Sigmaringen z důvodu, že německé orgány nejsou příslušné k přezkumu způsobilosti k řízení.

41. Bezirkshauptmannschaft Bregenz, informovaný o věci Landratsamt Ravensburg, uvedl, že podmínky pro zásah rakouských orgánů nejsou podle rakouských právních předpisů v oblasti provozu na pozemních komunikacích splněny.

42. Rozhodnutím ze dne 15. listopadu 2012 Landratsamt Ravensburg zrušil okamžitý výkon svého rozhodnutí ze dne 17. září 2012. Po tomto zrušení Verwaltungsgericht Sigmaringen ukončil usnesením ze dne 19. září 2012 řízení o předběžném opatření.

43. Regierungspräsidium Tübingen (Německo) zamítl stížnost S. Aykul rozhodnutím ze dne 20. prosince 2012, když uvedl, že odnětí rakouského řidičského průkazu je opatřením *ex post*, které spadá pod čl. 8 odst. 4 směrnice 91/439, což S. Aykul zpochybnila před předkládajícím soudem.

44. V odpovědi na žádost Verwaltungsgericht Sigmaringen ze dne 13. března 2013 Bezirkshauptmannschaft Bregenz znovu uvedl, že podmínky pro zásah rakouských orgánů podle rakouských právních předpisů o řidičských průkazech nejsou splněny. Uvedl, že S. Aykul bude nadále považována rakouskými orgány za způsobilou k řízení, a zachovává si tedy své rakouské řidičské oprávnění.

45. Vzhledem k tomu, že Verwaltungsgericht Sigmaringen měl pochybnosti ohledně souladu německých právních předpisů s povinností vzájemného uznávání řidičských průkazů vydávaných členskými státy, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání povinnost vzájemného uznávání řidičských průkazů vydávaných členskými státy, která je stanovena v čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/126, vnitrostátní právní úpravě Spolkové republiky Německo, podle které musí být oprávnění používat zahraniční řidičský průkaz v Německu

odňato *ex post* ve správním řízení, jestliže držitel zahraničního řidičského průkazu řídí s tímto průkazem v Německu vozidlo pod vlivem nelegálních drog, v důsledku čehož již není podle německých právních předpisů způsobilý k řízení?

- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku platí totéž i tehdy, když stát, který řidičský průkaz vydal, se dozvěděl o jízdě pod vlivem drog, avšak zůstává nečinný a nebezpečí vycházející od držitele zahraničního řidičského průkazu tedy nadále trvá?
- 3) V případě záporné odpovědi na první otázku smí Spolková republika Německo uložit pro opětovné přiznání oprávnění používat zahraniční řidičský průkaz v Německu povinnost splnit vnitrostátní podmínky pro takové opětovné přiznání?
- 4) a) Může výhrada dodržení zásady teritoriality trestních a policejních předpisů podle čl. 11 odst. 2 směrnice 2006/126 odůvodnit postup členského státu na základě právní úpravy řidičských průkazů namísto státu, který průkaz vydal? Připouští tato výhrada například odnětí oprávnění používat v Německu zahraniční řidičský průkaz *ex post* prostřednictvím trestněprávního ochranného opatření?

b) V případě kladné odpovědi na otázku 4 písm. a): je pro opětovné přiznání oprávnění používat zahraniční řidičský průkaz v Německu, s ohledem na povinnost uznávání, příslušný členský stát, který uložil ochranné opatření, nebo stát, který řidičský průkaz vydal?“

III – Mé posouzení

A – Úvodní úvahy

1. Unijní právo použitelné *ratione temporis*

46. V předkládacím rozhodnutí i v písemných vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru je odkaz na ustanovení směrnice 91/439 i směrnice 2006/126.

47. Je třeba uvést, že čl. 11 odst. 2 směrnice 2006/126, uvedený předkládajícím soudem v jeho otázkách, nebyl ještě v platnosti v době, kdy nastal skutkový základ sporu v původním řízení.

48. K těmto skutečnostem totiž došlo dne 11. května 2012, dne, kdy byla S. Aykul kontrolována policií, a dne 17. září 2012, dne, kdy Landratsamt Ravensburg rozhodl, že jí bude odejmut její rakouský řidičský průkaz.

49. Na základě čl. 17 prvního pododstavce směrnice 2006/126 se směrnice 91/439 zrušuje s účinkem od 19. ledna 2013. V souladu s čl. 18 druhým pododstavcem směrnice 2006/126 jsou nicméně některá ustanovení této směrnice použitelná až od 19. ledna 2009. Jedná se zejména o její čl. 2 odst. 1 a čl. 11 odst. 4, přičemž toto ustanovení nahradilo čl. 8 odst. 4 směrnice 91/439 uvedený předkládajícím soudem. Článek 11 odst. 2 směrnice 2006/126 není mezi ustanoveními použitelnými od 19. ledna 2009. Článek 8 odst. 2 směrnice 91/439 tedy zůstává použitelný.

50. Soudní dvůr kromě toho upřesnil, že čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/126 sice stanoví vzájemné uznávání řidičských průkazů vydávaných členskými státy, nicméně čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec tohoto článku stanoví, že členský stát odmítne uznat platnost každého řidičského průkazu, který jiný členský stát vydal osobě, jejíž řidičský průkaz je na území prvního státu omezen, pozastaven nebo odejmut, a to nezávisle na otázce, zda byl uvedený průkaz vydán přede dnem, kdy se toto ustanovení

stalo použitelným¹¹.

51. V souladu s ustálenou judikaturou, založenou na nutnosti poskytnout předkládajícímu soudu užitečnou odpověď¹², je třeba přeformulovat otázky, aby byla vyložena ustanovení unijního práva, která byla použitelná v době v době rozhodné z hlediska skutečností původního sporu, tedy v projednávané věci čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439, jehož znění je ostatně v podstatě totožné se zněním čl. 11 odst. 2 směrnice 2006/126, uvedeného předkládajícím soudem.

52. Za těchto podmínek je tedy třeba přezkoumat otázky položené předkládajícím soudem s ohledem na čl. 2 odst. 1 a čl. 11 odst. 4 směrnice 2006/126, jakož i čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439.

2. Posouzení předběžných otázek

53. Jsem toho názoru, že otázkami položenými Soudním dvorem je třeba se zabývat společně.

54. Z odpovědi na otázky týkající se zásady vzájemného uznávání řidičského průkazu, odchylek od této zásady a dosahu těchto odchylek [první a druhá otázka, jakož i čtvrtá otázka písm. a)] totiž vyplyne odpověď na otázku, které orgány jsou příslušné pro rozhodnutí o tom, zda je držitel řidičského průkazu znovu způsobilý k řízení na území členského státu, kde došlo k deliktu.

B – K otázkám

55. Otázkám položeným Verwaltungsgericht totiž rozumím tak, že je Soudní dvůr tázán na to:

- zda má členský stát, na jehož území se držitel řidičského průkazu, vydaného jiným členským státem, dočasně zdržuje, možnost odmítnout uznat platnost tohoto řidičského průkazu v návaznosti na delikt jeho držitele – v projednávané věci řízení pod vlivem omamných látek – ke kterému došlo a které bylo sankcionováno na tomto území v souladu s vnitrostátním zákonem po vydání uvedeného řidičského průkazu, a
- zda může tentýž vnitrostátní zákon, při vyloučení zákona členského státu vydání, stanovit podmínky, které bude držitel řidičského průkazu povinen splnit, aby znovu nabyl řidičské oprávnění na území členského státu, kde došlo k deliktu.

56. Úvodem je třeba poznamenat, že projednávaná věc se netýká zpochybnění podmínek „vydání“ řidičského průkazu S. Aykul s ohledem na čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 91/439 a čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2006/126.

57. Jak správně uvádí polská vláda, předmět sporu se týká rozhodnutí o odnětí řidičského průkazu na základě jednání žalobkyně v původním řízení „po“ vydání tohoto průkazu, přičemž toto jednání bylo německými orgány posouzeno jako ohrožení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. V žádném případě nepředstavuje odmítnutí respektovat posouzení způsobilosti k řízení, které provedl členský stát vydání v souladu s těmito ustanovení „v den, kdy byl řidičský průkaz vydán“¹³.

11 — Rozsudek Akyüz (EU:C:2012:112, bod 32).

12 — Viz rozsudky Derudder (C-290/01, EU:C:2004:120, body 37 a 38), jakož i Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, EU:C:2011:813, body 17 až 21).

13 — Viz body 10 a 11 písemného vyjádření polské vlády.

58. V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že držení řidičského průkazu vydaného členským státem musí být považováno za důkaz toho, že držitel tohoto průkazu splňoval [minimální] podmínky [stanovené unijním právem] *v den, kdy mu byl průkaz vydán*¹⁴.

59. V projednávané věci Spolková republika Německo zpochybňuje podmínky držení řidičského průkazu S. Aykul nikoliv ke dni, kdy jí byl průkaz vydán, ale v návaznosti na jednání S. Aykul na jejím území po tomto vydání.

60. Vzhledem k tomu, že S. 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 používat tento průkaz na německém území. Sevda Aykul může tedy nadále řídit na území jiných členských států, než je Spolková republika Německo, na jejímž území se dopustila deliktu.

61. Problém je zde tedy spojen s uložením této sankce, která má za následek, že německé orgány odmítají uznat na svém území řidičské oprávnění S. Aykul, neboť již není způsobilá k řízení v návaznosti na její delikt.

62. Jinak řečeno, může být takové odmítnutí uznání platnosti zahraničního řidičského průkazu přípustné v rámci odchylek připuštěných ze zásady vzájemného uznávání řidičských průkazů uvedené v čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/126?

63. Podle ustálené judikatury platí, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. V tomto ohledu je případně na Soudním dvoru, aby přeformuloval otázky, které jsou mu předloženy¹⁵ za účelem výkladu všech ustanovení unijního práva, o kterých musí vnitrostátní soud rozhodnout.

64. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména pak z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil normy a zásady práva Unie, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit¹⁶.

65. Domnívám se, že čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439 uváděný předkládajícím soudem v jeho otázkách se v projednávané věci nepoužije. Naopak je třeba předkládajícímu soudu odpovědět s ohledem na čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126.

1. Článek 8 odst. 2 směrnice 91/439 se nepoužije

66. Je třeba připomenout, že systém zavedený směrnicí 91/439 pro vydávání řidičských průkazů je systém místní příslušnosti. Toto vydávání spadá do odpovědnosti členského státu, který je místně příslušný na základě umístění obvyklého bydliště a který při vydávání musí respektovat „minimální“ požadavky uložené touto směrnicí, což jsou podmínky, které jsou zjevně nezbytné k odůvodnění vzájemného uznávání řidičských průkazů.

67. V návaznosti na uvedené vydání, a pokud osoby využijí své svobody pohybu, může dojít ke dvěma typům situací.

14 — Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska. Viz zejména rozsudky Schwarz (C-321/07, EU:C:2009:104, bod 77); Grassier (EU:C:2011:324, bod 21) a Hofmann (EU:C:2012:240, bod 46).

15 — Viz rozsudek Le Rayon d'Or (C-151/13, EU:C:2014:185, bod 25 a citovaná judikatura).

16 — Tamtéž (bod 26 a citovaná judikatura).

68. První situací je situace, kdy držitel řidičského průkazu změní své obvyklé bydliště, a v tomto případě může nový členský stát bydliště na základě místní příslušnosti, která je tedy na něj přenesena, v souladu se svými trestními a policejními předpisy trvat na svých ustanoveních týkajících se omezení, pozastavení, odnětí nebo zrušení řidičského oprávnění a v případě nutnosti přikročit k výměně tohoto řidičského průkazu.

69. Jedná se o situaci, která byla upravena v rozhodné době ustanovením čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439, který stanoví, připomínám, že „[s] výhradou zachování zásady teritoriality trestních a policejních předpisů může členský stát, ve kterém má držitel řidičského průkazu obvyklé bydliště, uplatňovat své vnitrostátní předpisy týkající se omezení, pozastavení, odnětí nebo zrušení řidičského oprávnění na držitele řidičského průkazu vydaného jiným členským státem a v případě nutnosti vyměnit za tímto účelem řidičský průkaz“.

70. Toto ustanovení je třeba chápat ve spojení s prvním a desátým bodem odůvodnění směrnice 91/439, které stanoví, že jako příspěvek k ulehčení pohybu osob, „které se usazují v jiném státě než v tom, ve kterém vykonaly zkoušku k získání řidičského oprávnění“, je třeba, aby existoval řidičský průkaz, který by členské státy vzájemně uznávaly, ale že z důvodů bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích mohou tyto státy uplatňovat své vnitrostátní předpisy při odnímání, pozastavování a rušení řidičských průkazů týkající se všech držitelů řidičských průkazů, „kteří mají obvyklé bydliště na jejich území“.

71. Ze samotného znění čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439, ve spojení s prvním a desátým bodem odůvodnění této směrnice, vyplývá, že upravuje případ, kdy má držitel řidičského průkazu své bydliště v jiném členském státě než v tom, který mu vydal tento průkaz. Dopustí-li se tato osoba deliktu na území členského státu bydliště, čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439 tento stát opravňuje, aby uplatnil své vlastní vnitrostátní právní předpisy týkající se omezení, pozastavení, odnětí nebo zrušení řidičského oprávnění uděleného jiným členským státem¹⁷.

72. Je tedy zjevné, že ustanovení čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439 a nyní ustanovení čl. 11 odst. 2 směrnice 2006/126 se použijí pouze v případě přemístění obvyklého bydliště. Jednalo by se o případ, kdy by S. Aykul měla své obvyklé bydliště v Německu. Avšak v projednávané věci tomu tak není, neboť jmenovaná má své obvyklé bydliště v Rakousku.

73. Druhou situací, se kterou se lze setkat, je situace, kdy se držitel řidičského oprávnění pouze dočasně zdržuje na území jiného členského státu. Tato situace je podle mého názoru upravena čl. 11 odst. 4 druhým pododstavcem směrnice 2006/126.

2. Článek 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126 se použije

74. Článek 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126 je použitelný nejen *ratione temporis*, ale jak jsem již dříve uvedl, i *ratione materiae*.

75. Připomínám, že toto ustanovení zní takto:

„Členský stát odmítne uznat platnost každého řidičského průkazu, který jiný členský stát vydal osobě, jejíž řidičský průkaz je na území prvního státu omezen, pozastaven nebo odejmut“^[18].

17 — Viz bod 3 vyjádření italské vlády.

18 — Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

76. Uvedené ustanovení podle mého názoru upravuje případ, o který jde v projednávané věci, kdy je sankce použitelná na základě trestních a policejních předpisů členského státu, který je členským státem spáchání deliktu, avšak nemusí se jednat o členský stát vydání řidičského průkazu nebo členský stát nového obvyklého bydliště¹⁹.

77. Při jednání Komise podala „historický“ výklad čl. 11 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2006/126, podle kterého čl. 8 odst. 4 směrnice 91/439 odkazuje na čl. 8 odst. 2 této směrnice, takže dotčeným členským státem může být pouze členský stát obvyklého bydliště. Podle Komise je opomenutí odkazu na členský stát obvyklého bydliště v tomto odstavci 2 pouze chybou unijního zákonodárce, kterou je tedy třeba opravit.

78. S takovým výkladem nemohu souhlasit.

79. Jsem toho názoru, že ustanovení čl. 11 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2006/126 se použije autonomně, a to ve vztahu jak k odstavci 2 téhož článku, tak k odstavci 2 článku 8 směrnice 91/439, které zněly stejně v rozhodné době z hlediska skutečností ve sporu v původním řízení. Tato nezávislost podle mé analýzy vylučuje, aby se použil pouze tehdy, jedná-li se o případ přemístění obvyklého bydliště. V tomto smyslu lze předložit několik argumentů.

80. Podotýkám nejprve, že nadpis článku 11 směrnice 2006/126 uvádí, že se týká „různých“ ustanovení, z čehož podle mého již pojmově vyplývá, že tato ustanovení nejsou nutně vzájemně propojená.

81. Dále zdůrazňuji, že odstavec 4 tohoto článku byl oddělen unijním zákonodárcem od odstavce 2 tohoto článku, neboť jeho vstup v platnost byl uspišen o čtyři roky ve srovnání s tímto posledně uvedeným ustanovením, což podle mě vůbec nepodporuje tvrzení o neoddělitelnosti částí uvedeného článku.

82. Nakonec a především konstatuji, že různá ustanovení odstavce 4 článku 11 upravují jasně odlišné případy. První a poslední pododstavec tohoto odstavce se tak použijí v případech, kdy dotčený členský stát jedná jako členský stát vydání²⁰. Druhý pododstavec uvedeného odstavce upravuje zcela odlišnou situaci, a sice situaci, kdy členský stát uplatňuje na řidičský průkaz vydaný členským státem vydání omezení, která vyplývají z uplatnění jeho závazného vnitrostátního předpisu, trestního nebo policejního, což je přesně případ přezkoumávané věci. Ustanovení čl. 11 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2006/126 mají tedy jasný význam, aniž je nutné je spojovat s odstavcem 2 tohoto článku.

83. Ustanovení čl. 11 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2006/126 jsou samy znázorněním zásady teritoriality, neboť se týkají omezení platnosti na území členského státu řidičského průkazu vydaného jiným členským státem.

84. O nejednoznačnost se nejedná tím spíše, že nová formulace použitá unijním zákonodárcem je projevem vůle zpřísnění, kterého by nemohlo být dosaženo, pokud by byla připuštěna teze S. Aykul. Zatímco totiž čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439 ponechával členským státům posuzovací pravomoc, pokud jde o odmítnutí uznat platnost řidičského průkazu vydaného jiným členským státem, znění čl. 11 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2006/126 jim nyní takovéto odmítnutí ukládá.

19 — V dopise ministerstva dopravy a infrastruktury Land Baden-Württemberg bylo uvedeno, že na rozdíl od znění čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439 povoluje znění čl. 11 odst. 4 směrnice 2006/126 neuznání nejen členského státu obvyklého bydliště, ale také jakémukoliv jinému státu (s. 5 francouzské verze předkládacího rozhodnutí).

20 — Podle znění prvního pododstavce „členský stát odmítne vydat řidičský průkaz žadateli“, a podle znění posledního pododstavce „členský stát může rovněž odmítnout vydat řidičský průkaz žadateli“.

85. Konkrétním výsledkem takového zpřísnění je ostatně omezení vzájemného uznávání řidičských průkazů, které je v souladu s duchem systému, neboť vzájemné uznávání podporuje volný pohyb, přičemž omezení uznávání v důsledku deliktu tím, že trestá neopatrnost a je jeho cílem zrušit potenciální zdroj nebezpečí, posiluje bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, a tedy volný pohyb, což je samotným cílem směrnice 2006/126²¹. Časové a prostorové omezení vzájemného uznávání je zde nutné, aby bylo zabráněno opačnému účinku, než je ten, který sleduje směrnice 2006/126 v odstavci 4 článku 11, a sice posílení bezpečnosti zvýšeným trestáním nebezpečného jednání. I zde nelze než zdůraznit, že předsunuté uplatňování odstavce 4 tohoto článku odpovídá jednoznačné vůli unijního zákonodárce.

86. Jaký by totiž byl užitečný účinek této směrnice, pokud by orgány členského státu nemohly ukládat sankce unijním občanům, kteří spáchali delikty na jejich území, neboť se pouze „pohybují“ na jejich území? To by znamenalo připustit, že tyto občané nemohou být potrestáni, i když představují riziko sami pro sebe i pro ostatní účastníky silničního provozu.

87. Uznat platnost řidičského průkazu v projednávané věci by znamenalo jít proti tomuto cíli zlepšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích.

88. Rovněž ohledně této nové formulace použité unijním zákonodárcem Soudní dvůr rozhodl, že je třeba mít za to, že rozdílné znění čl. 8 odst. 4 směrnice 91/439 a čl. 11 odst. 4 směrnice 2006/126 nemůže zpochybnit podmínky formulované v judikatuře Soudního dvora, za kterých mohlo být uznání řidičského průkazu odmítnuto na základě ustanovení směrnice 91/439 a musí být napříště odmítnuto na základě ustanovení směrnice 2006/126²².

89. Dodal, že zjištění, že čl. 8 odst. 4 směrnice 91/439 představuje výjimku z obecné zásady vzájemného uznávání řidičských průkazů, a musí být proto vykládán restriktivně²³, stále platí, pokud jde o povinnost uvedenou nyní v čl. 11 odst. 4 druhém pododstavci směrnice 2006/126²⁴.

90. Soudní dvůr rovněž upřesnil, že okolnosti, za nichž lze řidičský průkaz v souladu s čl. 8 odst. 2 a 4 směrnice 91/439 neuznat za platný, nejsou omezeny na případ, kdy držitel tohoto průkazu, požaduje jeho výměnu. Cílem tohoto ustanovení je rovněž umožnit členskému státu, aby na svém území uplatnil svá vnitrostátní ustanovení v oblasti odnětí, pozastavení nebo zrušení řidičského průkazu, jestliže se jeho držitel například dopustil porušení předpisů²⁵.

91. Nyní je třeba určit, zda se na odnětí z důvodu jeho povahy vztahuje čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126. Jinak řečeno, je relevantní rozlišení mezi trestní a správní povahou sankce?

21 — Unie si cíl zlepšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích vzala za svůj již před mnoha lety a jejím ambiciózním cílem je snížit počet nehod do roku 2020 (viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 20. července 2010, nadepsané „Směrem k evropskému prostoru bezpečnosti silničního provozu: směry politiky v oblasti bezpečnosti silničního provozu v letech 2011–2020“ [COM(2010) 389 final]).

22 — Viz rozsudek Hofmann (EU:C:2012:240, bod 65).

23 — Rozsudek Kapper (EU:C:2004:261, body 70 a 72, jakož i citovaná judikatura). Viz rovněž usnesení Halbritter (C-227/05, EU:C:2006:245, bod 26).

24 — Viz rozsudek Hofmann (EU:C:2012:240, bod 71).

25 — Viz rozsudek Kapper (EU:C:2004:261, bod 73).

92. V projednávané věci státní zastupitelství v Ravensburgu zastavilo trestní stíhání²⁶. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že o odnětí řidičského průkazu S. Aykul rozhodl Landratsamt Ravensburg, který je správním soudem, a uvádí se v něm, že toto opatření je založeno na právních předpisech v oblasti řidičských průkazů. Existují-li tedy pochybnosti ohledně způsobilosti k řízení, německý právní řád stanoví zaprvé přezkum způsobilosti a, je-li prokázáno, že způsobilost k řízení není dána či již není dána, stanoví německý zákon povinnost správního orgánu odejmout řidičský průkaz. Předkládající soud upřesňuje, že v tomto ohledu neexistuje žádná diskreční pravomoc²⁷.

93. I když Komise odkazuje na čl. 11 odst. 2 směrnice 2006/126²⁸, nesdílí stanovisko, že odnětí řidičského průkazu z důvodu nezpůsobilosti k řízení lze považovat za trestněprávní zajišťovací opatření²⁹, a v důsledku toho, za opatření, které spadá do trestního práva, na které se vztahuje výhrada týkající se zásady teritoriality trestních a policejních předpisů³⁰.

94. S tímto názorem, podpořeným při jednání S. Aykul, nelze souhlasit.

95. Jak jsem uvedl výše, čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126 upravuje podle mého názoru případ, o který jde v projednávané věci, kdy se sankce použije na základě trestních a policejních předpisů členského státu, který je členským státem spáchání deliktu.

96. Výrazy „trestní předpisy“ a „policejní předpisy“ jsou uvedeny v čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439 v části věty „[s] výhradou zachování zásady teritoriality trestních a policejních předpisů“. Znění této směrnice, stejně jako znění směrnice 2006/126, nedefinuje tuto část věty ani tyto výrazy a judikatura neobsahuje informace, pokud jde o to, jak je vykládat.

97. Výraz „trestní předpis“ stačí sám o sobě. Pokud jde o výraz „policejní předpis“³¹, tento vyvolává okamžitě pojem „správní policie“. Oba pojmy odkazují nepochybně na myšlenku veřejného pořádku státu, což je pojem, který se uplatňuje v jeho teritoriálních mezích.

98. Páchání deliktů, které ohrožují občany nebezpečím a nejistotou, které vytvářejí, představuje porušení tohoto veřejného pořádku a odůvodňuje sankci.

99. Tato sankce může podle své povahy, závažnosti, soudního uspořádání státu, ve kterém může existovat oddělení správních a soudních aktů, mít různé formy, které nicméně mají všechny stejný cíl, který je vytyčen směrnicí 2006/126.

100. V důsledku použití těchto dvou pojmů, „trestní předpis“ a „policejní předpis“, nejen že zdaleka neznamená rozdíl, ale naopak zavádí určitou doplňkovost.

101. Jsem toho názoru, že tato doplňkovost je kromě toho diktována pojmem „trestní věci“, jak jej vymezil Evropský soud pro lidská práva.

102. Jak jsem totiž uvedl v mém stanovisku ve věci, ve které byl vydán rozsudek Komise v. Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298), tento Soud přijal funkční přístup, když definoval, co spadá do trestních věcí podle článku 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950. Mám na mysli jeho rozsudek ze dne 21. února 1984, Öztürk

26 — Viz s. 3 francouzské verze předkládacího rozhodnutí.

27 — Viz s. 13 francouzské verze předkládacího rozhodnutí.

28 — Připomínám, že v projednávané věci se *ratione temporis* použije čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439.

29 — Předkládající soud používá v projednávané věci výraz „zajišťovací opatření trestní povahy“.

30 — Viz body 39 až 41 vyjádření Komise.

31 — Předkládající soud uvádí ve svém předkládacím rozhodnutí, že právní předpisy v oblasti řidičských průkazů jsou „policejním právem“ (viz s. 13 a 14 francouzské verze předkládacího rozhodnutí).

proti Německu³², který se týká dopravních deliktů. Podle tohoto přístupu není pochyb o tom, že dopravní delikty mají trestněprávní povahu, jelikož jsou za ně v členských státech ukládány sankce, které mají zároveň sankční i odrazující povahu. Není tudíž důležité, zda v rámci členských států spadají tyto sankce do oblasti správního trestání nebo do oblasti trestního práva³³.

103. Doplnkovost obou výrazů se mi zdá rovněž ilustrována průběhem vnitrostátního řízení.

104. Vyšetřující soudní orgán totiž na základě tohoto důvodu na základě spáchaného deliktu, sankcionovaného v právu jak trestním, tak správním, provedl volbu, která spočívala v zastavení trestního stíhání a upřednostnění správního postupu, který je nepochybně rychlejší a úspornější co do prostředků v případě deliktu, jehož právní a faktická jednoduchost nepochybně neodůvodňovala vedení těžkopádného klasického trestního řízení.

105. Tato volba poskytnutá zákonem a provedená státním zastupitelstvím je projevem klasického systému, nazývaného v některých státech „posouzení účelnosti stíhání“, nejednoznačný výraz, který bych raději nahradil výrazem „posouzení přiměřenosti stíhání“. Bez ohledu na jeho název představuje tento nástroj klasický procesní prostředek, který je založen na celkovém, koordinovaném a přiměřeném posouzení a uplatnění sankce za narušení veřejného pořádku státu.

106. Zdá se mi tedy, že tato doplnkovost, použitá na případ S. Aykul, vyžaduje konkrétní řešení.

107. Německý zákon, místně použitelný, totiž stanoví v případě S. Aykul, že spáchání deliktu vede k pozastavení řidičského oprávnění, tj. k okamžité sankci ukládané nikoliv jen k postihu vadného jednání, ale rovněž z důvodu potenciálního nebezpečí, které pro ostatní uživatele představuje skutečnost, že jmenovaná neodděluje užívání konopí od řízení vozidel, a že S. Aykul může po uplynutí doby pozastavení platnosti znovu nabýt své řidičské oprávnění na německém území pouze poté, co absolvuje lékařskou prohlídku. Toto spojení obou aspektů, a sice sankce, která je doplněna opatřeními, nazývanými některými právními předpisy „zajišťovací opatření“, zaměřenými na předcházení opakování nebezpečné delikt ní situace, je zcela běžné v moderních právních předpisech.

108. Jestliže se na odnětí z důvodu jeho povahy podle mého názoru skutečně vztahuje čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126, je třeba nyní vyvodit důsledky z uplatnění zásady teritoriality trestních a policejních předpisů.

3. Uznání trestního rozhodnutí, které se dotýká řidičského průkazu, jinými členskými státy

109. Na základě zásady teritoriality trestních a policejních předpisů je osoba, která se pohybuje na území členského státu, povinna dodržovat předpisy tohoto státu.

110. Jak uvádí polská vláda³⁴ a žalobkyně v původním řízení uznává³⁵, Soudní dvůr již rozhodl, že přísluší pouze členskému státu, na jehož území došlo k porušení předpisů, aby za toto porušení uložil sankce, přičemž případně může vůči této osobě rozhodnout o odnětí řidičského průkazu³⁶.

111. Sevdě Aykul byl odejmut její rakouský řidičský průkaz s tím důsledkem, že již nemůže řídit na německém území až do doby, než prokáže, že je znovu způsobilá k řízení na tomto území. Otázkou položenou předkládajícím soudem je otázka, jaké orgány jsou příslušné k přezkumu této způsobilosti.

32 — Řada A č. 73, konkrétně body 53 až 56.

33 — Stanovisko Komise v. Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2013:534, bod 65).

34 — Viz bod 25 vyjádření polské vlády.

35 — Viz bod 9 písemného vyjádření žalobkyně v původním řízení.

36 — Rozsudek Weber (EU:C:2008:640, bod 38).

112. Soudní dvůr měl kromě toho opakovaně za to, že způsobilost k řízení je podmínkou pro „vydání“ řidičského průkazu, kterou přísluší kontrolovat pouze členskému státu vydání³⁷. Uvedl jsem přitom, že ve věci v původním řízení je způsobilost k řízení zpochybněna nikoliv k okamžiku vydání řidičského průkazu, ale v návaznosti na delikt držitele tohoto řidičského průkazu, za nějž má sankce účinky pouze na území členského státu, kde byl delikt spáchán.

113. Stejně jako polská vláda se domnívám, že v důsledku uplatnění zásady teritoriality trestních a policejních předpisů 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.

114. Nechat na členském státě vydání, aby se uplatňoval vlastní normy, pokud jde o přezkum způsobilosti k tomu, aby držitel řidičského průkazu znovu získal své řidičské oprávnění na území členského státu, kde se dopustil deliktu, se mi nezdá konsistentní.

115. Jak uvádí správně polská vláda, jelikož ztráta řidičského oprávnění vyplynula z pravidel, která nejsou použitelná v členském státě vydání³⁸, lze jen obtížně očekávat, že tento členský stát použije postup ke znovunabytí uvedeného oprávnění podle svých vlastních pravidel pro posouzení³⁹.

116. Stanovit výlučnou pravomoc členského státu vydání by totiž mohlo vést ke dvěma protikladným řešením, a sice že v takové situaci, jako je situace S. Aykul, by mohl sám přezkoumat, zda jsou splněny podmínky stanovené zákonem místa spáchání deliktu – je zřejmé, že takové řešení jde nad rámec uznání soudního rozhodnutí jednoho členského státu jiným členským státem – nebo odmítnout uznat požadavky zákona členského státu spáchání deliktu z toho důvodu, že neexistují v členském státě vydání. Rakouská republika zaujala toto posledně uvedené stanovisko, schválené Komisí.

117. Přijmout tuto posledně uvedenou hypotézu by nutně znamenalo připustit, že směrnice 2006/126 má za takových okolností, jako jsou okolnosti v původním řízení, za následek harmonizaci trestního práva členských států ve prospěch členského státu vydání, avšak s omezeným účinkem na území členského státu spáchání deliktu. Zdá se mi přinejmenším obtížné tvrdit, že se, navíc implicitně, jedná o jednu z hlavních inovací zamýšlených touto směrnicí.

118. Naopak, jakmile byla sankce jednou uložena, nemůže členský stát spáchání deliktu vyžadovat pro znovunabytí řidičského oprávnění na svém území, podmínky, které by byly více omezující než podmínky, které jsou vyžadovány uvedenou směrnicí, když upravuje podmínky, které je třeba splnit při vydání řidičského průkazu. Jinými slovy, požadavek podrobit se v takovém případě, jako je případ S. Aykul, lékařské prohlídce, nesmí vést k ničemu jinému než ke zjištění, zda již sankcionovaná osoba představuje záruky požadované směrnicí 2006/126, nic více, nic méně. V tomto ohledu čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2006/126 stanoví, že řidičské průkazy se vydávají pouze žadatelům, kteří složili zkoušku dovedností a chování a teoretickou zkoušku a splňují zdravotní požadavky v souladu s ustanoveními příloh II a III uvedené směrnice.

119. Podle bodů 15 a 15.1 přílohy III směrnice 2006/126 je zakázáno vydat nebo obnovit řidičský průkaz osobě, která je závislá na drogách nebo která, aniž je na nich závislá, je pravidelně užívá nebo zneužívá.

120. Postup stanovený německým právem na základě bodů 15 a 15.1 přílohy III směrnice 2006/126, který následuje po spáchání deliktu, má právě za cíl zkontrolovat, zda je dotčená osoba stále pod vlivem drogy a zda ještě představuje nebezpečí pro sebe či pro ostatní účastníky silničního provozu.

37 — Rozsudek Hofmann (EU:C:2012:240, bod 45 a citovaná judikatura).

38 — Rakouská republika by nestihala, a tedy nepotrestala S. Aykul, pokud by se deliktu dopustila na jejím území (viz s. 4 až 6 francouzské verze předkládacího rozhodnutí).

39 — Viz bod 34 vyjádření polské vlády.

121. Třebaže platí, že orgány členského státu, na jehož území byl spáchán delikt, jsou příslušné k přezkumu toho, zda je držitel řidičského průkazu znovu způsobilý k řízení na jeho území, je třeba nicméně ověřit, že odnětí neodporuje kvůli případným jiným ustanovením nebo jiným svým účinkům, souvisejícím zejména s dobou jeho trvání, ustanovením unijního práva⁴⁰.

122. V tomto ohledu Soudní dvůr již rozhodl, že čl. 8 odst. 4 směrnice 91/439 se nemůže dovolávat členský stát k tomu, aby odmítl uznat bez časového omezení osobě, které byl na jeho území odejmut nebo zrušen řidičský průkaz vydaný tímto členským státem, platnost jakéhokoliv řidičského průkazu vydaného později, a sice po uplynutí doby zákazu, jiným členským státem téže osobě⁴¹.

123. Takový výklad je třeba podle mého názoru přijmout tím spíše v projednávané věci, kdy se čl. 11 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2006/126 nemůže dovolávat členský stát k tomu, aby odmítl uznat bez časového omezení platnost řidičského průkazu vydaného jiným členským státem, bylo-li držiteli tohoto průkazu uloženo na území prvního členského státu omezující opatření.

124. Připustit totiž, že členský stát je oprávněn se opřít o svá vnitrostátní ustanovení, aby bez časového omezení bránil uznání platnosti řidičského průkazu vydaného jiným členským státem, by totiž bylo samotným popřením zásady vzájemného uznávání řidičských průkazů, která představuje klíčový prvek systému zavedeného směrnicí 91/439⁴².

125. Je tedy třeba přezkoumat, zda uplatněním svých vlastních norem nebrání Spolková republika Německo ve skutečnosti bez časového omezení uznání řidičského průkazu vydaného rakouskými orgány.

126. Připomínám, že v souladu s německým právem byla S. Aykul uložena pokuta a odejmut průkaz na dobu jednoho měsíce pouze na německém území. Má možnost požádat, aby byla znovu oprávněna řídit motorová vozidla v Německu na základě svého rakouského řidičského průkazu. V tomto ohledu bude moci být způsobilost k řízení motorových vozidel, dostatečná pro účast v provozu na pozemních komunikacích v Německu, konstatována pouze tehdy, až S. Aykul předloží kladný posudek vyhotovený střediskem pro přezkum způsobilosti k řízení, oficiálně uznaným v Německu. Kladný posudek je zpravidla podmíněn důkazem o roční abstinenci.

127. Domnívám se, že cílem použitelných vnitrostátních ustanovení je prodloužit časově účinky odnětí, ale že nebrání bez časového omezení uznání řidičského průkazu, neboť, jak uvádí německá vláda ve své písemné odpovědi na otázku Soudního dvora, v případě nepředložení kladného lékařsko-psychologického posudku a za předpokladu, že se jedná o řidičský průkaz EU nebo EHP, je třeba rovněž uznat právo používat zahraniční řidičský průkaz, byl-li zápis o nezpůsobilosti vymazán z registru řidičů⁴³.

128. V případě S. Aykul by měla být podle informací poskytnutých touto vládou lhůta pro výmaz pět let v souladu s § 29 odst. 1 bodem 2 písm. b) StVG, neboť za řízení pod vlivem omamných látek jsou přičítány dva body jakožto za přestupek, který závažně narušuje bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo jako podobný přestupek. Po uplynutí této doby bude S. Aykul znovu oprávněna používat v Německu svůj rakouský řidičský průkaz, aniž bude muset předložit kladný lékařsko-psychologický posudek⁴⁴.

40 — V tomto smyslu viz rozsudek Unamar (C-184/12, EU:C:2013:663, body 46 a 47, jakož i citovaná judikatura).

41 — Viz rozsudek Hofmann (EU:C:2012:240, bod 50 a citovaná judikatura).

42 — Viz rozsudek Akyüz (EU:C:2012:112, bod 57).

43 — Viz bod 11 této písemné odpovědi.

44 — Viz bod 13 uvedené písemné odpovědi.

129. Podmínit znovunabytí řidičského oprávnění na německém území kladným lékařsko-psychologickým posudkem na základě kladné zprávy vyhotovené střediskem pro přezkum způsobilosti k řízení, oficiálně uznaným v Německu, se sice může jevit jako imperativní⁴⁵. V tomto ohledu mám za to, že je třeba formulovat jen jedno omezení. Domnívám se totiž, že osvědčení musí pocházet od střediska pro přezkum nebo rovnocenného střediska, umístěného na území členského státu, které používá kritéria směrnice 2006/126. Opatření však podle mého názoru představuje účinnou prevenci, která může zvýšit bezpečnost na pozemních komunikacích⁴⁶.

130. Cílem akčního programu Komise je ve vztahu k cíli zlepšení bezpečnosti silničního provozu motivovat účastníky k lepšímu chování zejména lepším dodržováním stávajících právních předpisů a pokračovat ve snaze bojovat proti nebezpečnému jednání⁴⁷.

131. Komise rovněž připomněla, jak důležité je vzdělávání, výcvik, kontrolování a případně sankcionování účastníka silničního provozu, jelikož účastník silničního provozu je prvním článkem v řetězci bezpečnosti silničního provozu⁴⁸.

132. Opatření je tedy v souladu s výše uvedenou judikaturou a zdá se mi dostatečně účinné, přiměřené a odrazující s ohledem na cíle bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, za niž se Komise již několik let aktivně zasazuje⁴⁹. Stíhání deliktů by totiž nemohlo být účinné bez odrazující sankce.

133. V každém případě k tomu, aby S. Aykul znovu nabyla řidičské oprávnění na německém území, se může jmenovaná buď podrobit lékařskému dohledu po dobu jednoho roku, nebo čekat na výmaz zápisu její nezpůsobilosti z registru po uplynutí doby pěti let.

134. Rovněž podotýkám, že svoboda pohybu a volného pobytu na území členských států Unie přiznaná unijním občanům článkem 21 SFEU, jejíž usnadnění má za cíl směrnice 2006/126, není narušena v případě S. Aykul, neboť neuznání platnosti jejího rakouského řidičského průkazu má pouze omezený časový účinek s omezením na německé území a S. Aykul se může nadále pohybovat na území ostatních členských států.

135. Rovněž v tomto rozsahu se domnívám, že se na německou právní úpravu vztahuje čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126, a nikoliv čl. 8 odst. 2 směrnice 91/439. Podle mého názoru je totiž třeba chápat prvně uvedené ustanovení tak, že může umožňovat členskému státu, na jehož území došlo k deliktu, omezit účinky odmítnutí uznání platnosti řidičského průkazu vydaného jiným členským státem na své území, zatímco druhé ustanovení bude mít z důvodu možnosti výměny řidičského průkazu účinky ve všech členských státech.

136. S přihlédnutím ke všem výše uvedeným úvahám mám za to, že je třeba, aby Soudní dvůr odpověděl tak, že čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2006/126 ukládá členskému státu povinnost odmítnout uznat platnost řidičského průkazu vydaného jiným členským státem, pokud v návaznosti na dopravní delikt trestní povahy spáchaný na území prvního členského státu po vydání

45 — Lékařsko-psychologickým posudkem je třeba podat důkaz o roční abstinenci drogy. Tuto abstinenci lze dokázat lékařskými prohlídkami na základě alespoň čtyř laboratorních zkoušek stanovených nahodile po dobu jednoho roku.

46 — Viz bod 2 odůvodnění směrnice 2006/126.

47 — Viz s. 4 sdělení Komise, nadepsaného „Evropský akční program pro bezpečnost silničního provozu: Snížení počtu obětí dopravních nehod v Evropské unii o polovinu do roku 2010: společná odpovědnost“ [COM(2003) 311 final].

48 — Viz sdělení Komise uvedené v poznámce pod čarou 21 (s. 5).

49 — Viz akční program uvedený v poznámce pod čarou 47, který stanoví, že „nedodržování pravidel řízení musí být trestáno [...] zavedením opatření, která zlepší kontroly a uplatňování účinných, přiměřených a odrazujících sankcí na úrovni Unie“ (s. 10); usnesení Rady ze dne 27. listopadu 2003 o boji proti konzumaci psychoaktivních látek spojené s dopravními nehodami (Úř. věst. 2004, C 97, s. 1), které zdůrazňuje, že je třeba „[p]řijmout veškerá vhodná ustanovení, která by rovněž stanovila sankce ve vztahu k řidičům vozidel, kteří se nacházejí pod vlivem psychoaktivních látek, které snižují jejich způsobilost k řízení“ (bod 29), a doporučení Komise ze dne 6. dubna 2004 o vymáhání právních předpisů v oblasti bezpečnosti silničního provozu (Úř. věst. L 111, s. 75), které ve svém bodě 9 odůvodnění stanoví, že „členské státy by měly zastávat obecnou politiku založenou na tom, že za protiprávní jednání budou ukládány účinné, přiměřené a odrazující sankce“ (neoficiální překlad).

tohoto řidičského průkazu byl držiteli uvedeného průkazu tento průkaz odejmut na tomto území, neboť již nebyl způsobilý k řízení a představoval nebezpečí pro bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Držitel řidičského průkazu bude znovu způsobilý k řízení na uvedeném území, pokud budou splněny podmínky stanovené právními předpisy členského státu, na jehož území došlo k deliktu, za předpokladu, že vnitrostátní předpisy nemají za následek uložení podmínek, které nejsou vyžadovány směrnicí 2006/126 v případě vydání tohoto oprávnění, ani odmítnutí uznat bez časového omezení platnost řidičského průkazu.

IV – Závěry

137. S přihlédnutím k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Verwaltungsgericht Sigmaringen takto:

„Článek 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech ukládá členskému státu povinnost odmítnout uznat platnost řidičského průkazu vydaného jiným členským státem, pokud v návaznosti na dopravní delikt trestní povahy spáchaný na území prvního členského státu po vydání tohoto řidičského průkazu byl držiteli uvedeného průkazu tento průkaz odejmut na tomto území, neboť již nebyl způsobilý k řízení a představoval nebezpečí pro bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Držitel řidičského průkazu bude znovu způsobilý k řízení na uvedeném území, pokud budou splněny podmínky stanovené právními předpisy členského státu, na jehož území došlo k deliktu, za předpokladu, že vnitrostátní předpisy nemají za následek uložení podmínek, které nejsou vyžadovány směrnicí 2006/126 v případě vydání tohoto oprávnění, ani odmítnutí uznat bez časového omezení platnost řidičského průkazu.“