



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 16. května 2017¹

Věc C-195/16

**Staatsanwaltschaft Offenburg
proti
I**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Amtsgericht Kehl (okresní soud v Kehl, Německo)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Doprava – Řidičský průkaz – Vzájemné uznávání – Rozsah – Dočasné osvědčení vydané jiným členským státem prokazující řidičské oprávnění na jeho území – Trestní řízení pro neprokázání se řidičským průkazem – Rozdíl mezi řidičským oprávněním a řidičským průkazem – Povaha sankcí – Správní nebo trestní“

I. Úvod

1. I (dále jen „obžalovaný“) ve Francii úspěšně složil zkoušky z řízení motorového vozidla. Před vydáním finálního řidičského průkazu mu bylo vydáno dočasné osvědčení dokládající jeho řidičské oprávnění. O měsíc později byl zastaven při řízení auta v německém Kehl. Dočasné francouzské osvědčení, které předložil, nebylo akceptováno jako doklad uznávaný podle německého práva. Jmenovaný I byl obviněn z trestného činu řízení bez řidičského oprávnění.

2. V tomto skutkovém kontextu pokládá vnitrostátní trestní soud prvního stupně, Amtsgericht Kehl (okresní soud v Kehl, Německo), Soudnímu dvoru dvě série otázek: zaprvé, které druhy dokladů jsou podle primárního i sekundárního práva EU členské státy povinny uznat jako doklad o řidičském oprávnění? Mají být přijímány pouze finální, standardizované řidičské průkazy? Anebo lze uznat i dočasná osvědčení vydaná příslušnými orgány jiného členského státu? Druhý soubor otázek se týká toho, jaké druhy sankcí může členský stát uložit osobám, které – ačkoliv získaly řidičské oprávnění – je ještě nemohou prokázat řidičským průkazem vydaným ve své finální, standardizované podobě, jak to předvídá příslušné sekundární právo EU.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“)

3. Článek 18 odst. 1 SFEU stanoví: „V rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti“.

¹ – Původní jazyk: angličtina.

4. Článek 21 odst. 1 SFEU stanoví: „Každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení“.
5. Článek 45 odst. 1 SFEU zní: „Je zajištěn volný pohyb pracovníků v Unii“.
6. Článek 49 SFEU uvádí, že „jsou zakázána“ omezení „svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území státu druhého“.
7. Článek 56 odst. 1 SFEU stanoví: „Podle následujících ustanovení jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb“.

2. Směrnice 2006/126

8. Bod 2 odůvodnění směrnice o řídičských průkazech² (dále jen „směrnice“) uvádí, že: „Pravidla pro řídičské 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 řídičský průkaz vydán [...]. Navzdory pokroku dosaženému při harmonizaci pravidel pro řídičské průkazy přetrvávají mezi členskými státy výrazné rozdíly, pokud jde o pravidla týkající se periodicity prodloužování platnosti průkazů a podskupin vozidel, jež je potřeba více harmonizovat s cílem přispět k provádění politik Společenství“.
9. Bod 3 odůvodnění uvádí: „Možnost stanovit vnitrostátní ustanovení o době platnosti podle směrnice 91/439/EHS vede k tomu, že v jednotlivých členských státech existují různá pravidla a platí více než 110 různých vzorů řídičských průkazů. To způsobuje občanům, policii i orgánům odpovědným za správu řídičských průkazů problémy z hlediska průhlednosti a vede k padělání dokladů, které jsou někdy staré i několik desetiletí“.
10. Podle bodu 5 odůvodnění „[by] touto směrnicí [...] neměla být dotčena stávající řídičská oprávnění udělená nebo získaná přede dnem její použitelnosti“.
11. Bod 8 odůvodnění zní: „Z důvodu bezpečnosti silničního provozu je třeba stanovit minimální požadavky pro vydávání řídičských průkazů. Je zapotřebí sblížit normy pro řídičské zkoušky a pro vydávání řídičských průkazů. [...]“.
12. Článek 1 odst. 1 stanoví: „Členské státy zavedou vnitrostátní řídičský průkaz podle vzoru Společenství uvedeného v příloze I v souladu s ustanoveními této směrnice. Znak na první straně řídičských průkazů podle vzoru Společenství obsahuje rozlišovací značku členského státu, který průkaz vydává“.
13. Podle čl. 2 odst. 1 „[ř]idičské průkazy vydané členskými státy jsou vzájemně uznávány“.
14. Podle čl. 3 odst. 3 „[č]lenský stát zajistí, aby do 19. ledna 2003 [2033] všechny vydávané řídičské průkazy nebo řídičské průkazy, které jsou v oběhu, splňovaly veškeré požadavky této směrnice“.
15. Článek 4 odst. 1 uvádí: „Řidičský průkaz podle článku 1 opravňuje k řízení vozidel s vlastním pohonem v níže definovaných skupinách. [...]“.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řídičských průkazech (přepřacované znění) (Úř. věst. 2006, L 403, s. 18).

16. Článek 5 odst. 1 uvádí: „V řidičském průkazu je uvedeno, za jakých podmínek je řidič oprávněn řídit“.

17. Článek 7 odst. 1 uvádí, že „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,

[...]“

B. Německé právo

1. *Fahrerlaubnis-Verordnung (Nařízení o oprávnění k řízení)*

18. Ustanovení § 4 Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr³ (Nařízení o oprávnění osob k řízení v silničním provozu) (dále jen „FeV“) stanoví pravidla týkající se oprávnění a povinnosti identifikace pro účely řízení motorových vozidel:

„(1) Osoba, která řídí motorové vozidlo na veřejné komunikaci musí mít řidičské oprávnění. [...]

(2) Řidičské oprávnění musí být prokázáno platným úředním dokladem (řidičským průkazem). Osoba, která řídí motorové vozidlo, u sebe musí mít řidičský průkaz a musí jej na žádost příslušné osoby předložit ke kontrole. Řidič u sebe musí mít mezinárodní řidičský průkaz nebo národní řidičský průkaz vydaný jiným státem a jeho překlad požadovaný podle druhé věty § 29 odst. 2 a musí jej na žádost příslušné osoby předložit ke kontrole.

(3) Odchylně od první věty druhého pododstavce může být řidičské oprávnění prokázáno rovněž jiným osvědčením než řidičským průkazem, pokud je za tímto účelem taková možnost výslovně stanovena nebo je dáno výslovné povolení. Druhá věta druhého pododstavce se použije obdobně na osvědčení ve smyslu první věty.“

19. Ustanovení § 22 je nadepsáno „Postup u příslušného orgánu a ve stanici technické kontroly“. Toto ustanovení uvádí:

„[...]“

(3) Pokud byly splněny všechny požadavky pro udělení řidičského oprávnění, je správní orgán příslušný ve věcech řidičského oprávnění povinen vydat řidičský průkaz.

(4) [...] Na základě úspěšně složené zkoušky vydá učitel autoškoly nebo zkušební komisař, nebo v jiném případě správní orgán příslušný ve věcech řidičského oprávnění, řidičský průkaz, přičemž na něm vyznačí datum vydání. Řidičský průkaz může být vydán pouze tehdy, pokud je jednoznačně zjištěna totožnost žadatele. Učitel autoškoly nebo zkušební komisař, který vydal řidičský průkaz, oznámí tedy tuto skutečnost správnímu orgánu příslušnému ve věcech řidičského oprávnění a potvrdí

3 – Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr vom 13. Dezember 2010, zuletzt geändert durch Art. 1, Art. 2 der Elften Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften⁶ vom 21. Dezember 2016 [Nařízení o oprávnění osob k řízení v silničním provozu (Nařízení o řidičském oprávnění – FeV) ze dne 13. prosince 2010 (BGBl. 2010 I s. 1980), ve znění ustanovení § 1 a § 2 11. nařízení, kterým se mění nařízení o řidičském oprávnění a další předpisy týkající se silničního provozu ze dne 21. prosince 2016 (BGBl. 2016 I s. 3083)].

datum vydání. Rovněž zašle správnímu orgánu příslušnému ve věcech řídičského oprávnění osvědčení o výcviku pro získání řídičského oprávnění. Řídičské oprávnění je uděleno vydáním řídičského průkazu nebo případně, neexistuje-li řídičský průkaz, prostřednictvím dočasného osvědčení o vykonání zkoušky platného pouze na německém území jako doklad o řídičském oprávnění podle přílohy 8a“.

20. Ustanovení § 29 upravuje uznávání řídičského oprávnění cizinců za určitých podmínek. Zní takto:

„(1) Osoba, která má zahraniční řídičské oprávnění, může v rozsahu svého oprávnění řídit motorové vozidlo na německém území, pokud nemá obvyklé bydliště v Německu podle § 7. [...]

(2) Řídičské oprávnění musí být prokázáno platným národním řídičským průkazem nebo mezinárodním řídičským průkazem [...] K řídičským průkazům vydaným jiným státem vystaveným v jiném jazyce než němčině, které nebyly vydány jiným členským státem Evropské unie [...] musí být přiloženy jejich překlady.

(3) Oprávnění podle prvního pododstavce se nevztahuje na osoby, jež získaly řídičské oprávnění v jiném státě,

1. které jsou držiteli řídičského průkazu pro řidiče-začátečníka nebo jiného prozatímního řídičského průkazu,

[...]“

21. Ustanovení § 75 odst. 4 stanoví, že neprokázání se řídičským průkazem (a jeho nepředložení ke kontrole na žádost příslušných orgánů) se považuje za přestupek („Ordnungswidrigkeit“).

2. Straßenverkehrsgesetz (Zákon o silničním provozu)

22. Ustanovení § 21 Straßenverkehrsgesetz⁴ (dále jen „StVG“) upravuje následující sankce:

„(1) Trestem odnětím svobody až na jeden rok nebo peněžitým trestem

1. bude potrestána osoba, která řídí motorové vozidlo bez příslušného oprávnění [...].

[...]

(2) Trestem odnětím svobody až na šest měsíců nebo k peněžitému trestu až do výše 180 násobku denní sazby

1. bude potrestána osoba, která se dopustí jednání uvedeného v prvním pododstavci z nedbalosti [...]“

4 – Straßenverkehrsgesetz, in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 6. März 2017 [Zákon o silničním provozu (StVG), ve znění ze dne 5. března 2003 (BGBl. 2003 I s. 310, corrigendum. s. 919), ve znění § 3 Zákona o posílení boje proti nehlášené práci a nelegálnímu zaměstnávání ze dne 6. března 2017 (BGBl. 2017 I s. 399)].

III. Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

23. Obžalovaný dne 17. dubna 2015 úspěšně složil zkoušku z řízení motorového vozidla ve Francii, jejímž je státním příslušníkem. Splnil tak podmínky pro udělení řidičského průkazu k řízení vozidel spadajících do kategorie B. Ve Francii není finální řidičský průkaz vydáván okamžitě. Jeho vydání může trvat několik týdnů až měsíců⁵. Obžalovanému bylo proto po složení zkoušky vydáno dočasné osvědčení (*Certificat d'Examen du Permis de Conduire*, dále jen jako „CEPC“)⁶.

24. Přibližně o měsíc později, dne 15. května 2015, byl obžalovaný zastaven při řízení auta v Kehl. Nebyl schopen se prokázat platným německým řidičským průkazem. Předložil však své dočasné osvědčení – CEPC, společně s oficiálním dokladem totožnosti.

25. Státní zástupce v Offenburgu obvinil obžalovaného z trestného činu řízení bez řidičského oprávnění, tedy z porušení § 21 StVG. Dočasné osvědčení obžalovaného bylo platné pouze na území Francie. Podle německého práva nebylo uznáno jako platné oprávnění k řízení v Německu.

26. Státní zástupce podal návrh na trestní příkaz proti obžalovanému k soudu prvního stupně: k Amtsgericht Kehl (okresní soud v Kehl, Německo). Uvedený soud má pochybnosti o slučitelnosti případného trestního obvinění s několika ustanoveními práva EU. Předkládající soud se táže, zda obžalovaný měl či neměl oprávnění v rámci práva EU, které jej opravňovalo k řízení v Německu. V případě, že má být uznána taková podoba dokladu o řidičském oprávnění, a pokud v důsledku toho nebyl spáchán trestný čin, předkládající soud se táže, zda lze mít na základě skutkových okolností případu přesto za to, že byl spáchán přešůpek.

27. Rozhodnutím ze dne 22. března 2016 proto Amtsgericht Kehl (okresní soud v Kehl) předložil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je třeba vykládat právo EU, zejména článek 2 směrnice 2006/126 nebo články 18, 21, 45, 49 a 56 SFEU v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která odmítá uznat řidičské oprávnění získané v jiném členském státu, zejména pokud toto řidičské oprávnění bylo získáno podle požadavků směrnice 2006/126?
- 2) Je třeba vykládat právo EU, zejména článek 2 směrnice 2006/126 nebo články 18, 21, 45, 49 a 56 SFEU v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která odmítá uznat doklad prokazující nabytí řidičského oprávnění, který byl vystaven držiteli takového oprávnění získaného v jiném členském státu podle požadavků směrnice 2006/126, i když tento členský stát omezil platnost tohoto oprávnění časově a místně na své území a tento doklad kromě toho nespĺňuje požadavky na jednotný evropský vzor řidičského průkazu stanovené směrnicí 2006/126?
- 3) V případě záporné odpovědi na první otázku: Je třeba vykládat právo EU, zejména článek 2 směrnice 2006/126 nebo články 18, 21, 45, 49 a 56 SFEU v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, na základě které lze řízení vozidla bez řidičského oprávnění stíhat jako trestný čin, ačkoli řidič tohoto vozidla získal řidičské oprávnění podle požadavků uvedené směrnice v jiném členském státě, aniž se však v této souvislosti může prokázat dokladem, který odpovídá jednotnému evropskému vzoru řidičského průkazu stanovenému směrnicí 2006/126?

5 – Předkládající soud uvádí, že francouzské orgány vydaly obžalovanému finální řidičský průkaz dne 9. července 2015.

6 – Podle francouzského práva je CEPC vydáváno jako dočasné oprávnění k řízení do doby, než je vydán finální řidičský průkaz (průkaz ve standardizované podobě podle požadavků uvedených v příloze I směrnice 2006/126). Při kontrole na vnitrostátním území se předkládá společně s platným dokladem totožnosti namísto řidičského průkazu. Je platné až po dobu čtyř měsíců od okamžiku úspěšného složení zkoušky [viz článek 4 odst. 1 první pododstavec *Arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire* (Úř. věst. ze dne 6. května 2012, s. 8050) (Vyhláška ze dne 20. dubna 2012 o podmínkách pro vystavení, vydání a platnost řidičských průkazů)].

4) V případě záporné odpovědi na druhou otázku: Je třeba vykládat právo EU, zejména článek 2 směrnice 2006/126 nebo články 18, 21, 45, 49 a 56 SFEU v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu – ve kterém je žadatel o řidičský průkaz vydán finální řidičský průkaz obvykle přímo po vykonání praktické řidičské zkoušky – na základě které lze stíhat jako přestupek řízení vozidla, pokud řidič, který získal řidičské oprávnění podle požadavků směrnice 2006/126 v jiném členském státu, nemá při řízení u sebe finální řidičský průkaz, jako důkaz svého oprávnění řídit, protože mu ještě nebyl takový řidičský průkaz vydán kvůli zvláštnostem postupu pro vydání finálního řidičského průkazu v uvedeném členském státě, na které nemá tento řidič žádný vliv, nicméně řidič je držitelem úředního dokladu osvědčujícího splnění podmínek nezbytných pro získání řidičského oprávnění?“

28. Písemné vyjádření předložily Nizozemské království, Polská republika a Evropská komise.

IV. Posouzení

29. Podstatou první a druhé předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda jsou členské státy povinny přijmout jako platný doklad, který zakládá řidičské oprávnění, pouze standardizovaný a finální řidičský průkaz vydaný podle směrnice 2006/126, *nebo* zda jsou povinny přijmout jiné doklady, které rovněž prokazují existenci oprávnění k řízení v jiném členském státě. Podstatou třetí a čtvrté předběžné otázky předkládajícího soudu je, jaký druh sankcí, pokud vůbec nějaké, lze uložit řidičům, kteří získali řidičské oprávnění v členském státě, ale zatím jej nemohou prokázat finálním, standardizovaným řidičským průkazem.

30. Předkládající soud položil tyto předběžné otázky s ohledem na dva soubory právních ustanovení EU: na uvedenou směrnici, a také na řadu ustanovení primárního práva: ustanovení SFEU o volném pohybu, zákazu diskriminace a občanství Unie. Souhlasím s předkládajícím soudem, že oba soubory právních ustanovení jsou relevantní pro projednávaný případ. Za účelem přehlednosti mých úvah se nicméně budu zabývat každým z nich zvlášť, a to postupně.

31. Toto stanovisko je proto strukturováno následovně. Na úvod se budu zabývat rozlišením mezi dvěma ústředními pojmy tohoto případu: „řidičské oprávnění“ a „řidičský průkaz“ (A). Následně posoudím povinnosti členských států, které vyplývají ze směrnice (B) a nakonec se budu zabývat obecnými povinnostmi vyplývajícími ze Smluv při ukládání sankcí v oblastech zahrnutých do primárního práva EU (C).

A. Terminologická poznámka: „řidičské oprávnění“ a „řidičský průkaz“

32. Jak v právu EU, tak v mnoha vnitrostátních právních řádech existuje jasný rozdíl mezi: *vznikem určitého oprávnění* vykonávat určitou činnost, jako je „řidičské oprávnění“, který se odlišuje od situace, kdy je držitel tohoto oprávnění schopen tuto skutečnost prokázat předložením *příslušného dokladu* (ať se jedná o osvědčení, povolení nebo oprávnění), jako je například „řidičský průkaz“. Oprávnění vzniká tehdy, když jsou splněny všechny požadavky vyžadované právním předpisem. Pokud jsou požadavky splněny, a aby byla potvrzena tato skutečnost, je za tímto účelem vydáno osvědčení⁷.

33. Na úrovni práva EU se rozdílnost v kontextu řidičských průkazů vyskytuje jak ve směrnici samotné, tak v judikatuře Soudního dvora, která předcházela této směrnici.

7 – Existuje ovšem i jiná skupina, které se projednávaný případ netýká, která zahrnuje úřední doklady, kterými se oprávnění zakládají. V takových případech vzniká oprávnění pouze tehdy, a pokud je vydán příslušný doklad, typicky v podobě správního rozhodnutí. Takové *konstitutivní* doklady se však liší od pouze *deklaratorních* dokladů.

34. Jak vyplývá ze samotného názvu, směrnice se týká především harmonizace a standardizace osvědčení, tedy řidičského průkazu. Upravuje však rovněž řidičské oprávnění tím, že stanoví některé minimální základní požadavky, které musí být splněny za účelem získání tohoto oprávnění. Směrnice kromě věku stanoví zejména minimální požadavky na zkoušky z řízení motorového vozidla a na řidičské průkazy a dále minimální požadavky na fyzický a duševní stav při řízení vozidla na základě článku 4 a čl. 7 odst. 1 směrnice ve spojení s přílohami II a III⁸.

35. Směrnici 2006/126 dále předcházela případ Skanavi⁹. Ačkoli za poněkud odlišných skutkových okolností Soudní dvůr obecně uvedl, že: „vydání řidičského průkazu členským státem výměnou za řidičský průkaz vydaný jiným členským státem není základem oprávnění řídit motorové vozidlo na území hostitelského státu, které přímo přiznává právo Společenství, ale osvědčením o existenci takového oprávnění“¹⁰.

36. Soudní dvůr tak jednoznačně potvrdil, že řidičský průkaz je pouhým důkazem o existenci řidičského oprávnění. Toto oprávnění znamená, že byly splněny všechny podmínky stanovené ve směrnici, na které je vázáno oprávnění osoby řídit vozidlo. „Řidičský průkaz“ je tedy finálním dokladem prokazujícím toto oprávnění, který je vydán ve standardizované podobě, jak vyžaduje směrnice. Jak Soudní dvůr rozhodl, „držení řidičského průkazu vydaného členským státem musí být považováno za důkaz toho, že držitel tohoto řidičského průkazu splňoval v den, kdy mu byl průkaz vydán, zmíněné podmínky“¹¹. Řidičské oprávnění tedy vyplývá z právní události, konkrétně ze skutečného splnění všech fyzických, duševních a rozumových požadavků nezbytných k jeho získání. Naproti tomu, doklad, jako je řidičský průkaz, je druh úředního osvědčení o existenci tohoto oprávnění.

37. Konečně a stále v rovině práva EU lze poznamenat, že Soudním dvorem byla potvrzena existence obdobného rozdílu i v dalších oblastech. Například Soudní dvůr provedl obdobné rozlišení mezi právem pobytu, které se získává při splnění podmínek stanovených právem EU, a povolením k pobytu. Soudní dvůr konkrétně rozhodl, že „deklaratorní povaha povolení k pobytu znamená, že tato povolení pouze potvrzují již existující právo“¹². Vydání „povolení k pobytu státnímu příslušníku členského státu je nutno považovat nikoliv za konstitutivní právní akt, ale ze strany členského státu za osvědčení individuální situace státního příslušníka jiného členského státu“¹³. Soudní dvůr na tomto základě dále rozhodl, že právo na pobyt státních příslušníků členského státu a státních příslušníků třetího státu, kteří uzavřeli manželství se státním příslušníkem členského státu, vyplývá přímo z práva EU, bez ohledu na to, zda bylo příslušným orgánem členského státu vydáno povolení k pobytu¹⁴.

38. Stejně tak je nepravděpodobné, že by skutečnost, že právo EU rozlišuje mezi těmito dvěma pojmy, byla na vnitrostátní úrovni vnímána jako překvapující. Vlastně spíše naopak. Rozlišování mezi vznikem oprávnění jako právní událostí na straně jedné a vystavením nebo současným vydáním deklaratorního osvědčení prokazujícího takovou událost na straně druhé je podle všeho společné mnoha právním systémům členských států.

8 – Směrnice upravuje pouze minimální harmonizaci vnitrostátních ustanovení týkajících se podmínek, na které je vázáno vydání řidičského průkazu – viz rozsudek ze dne 1. března 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, bod 53).

9 – Viz rozsudek ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70).

10 – Viz rozsudek ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 34).

11 – Viz rozsudek ze dne 1. března 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, bod 42).

12 – Viz rozsudek ze dne 21. července 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 54).

13 – Viz rozsudek ze dne 25. července 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, bod 74). Viz také rozsudek ze dne 21. července 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 48). Připomínám, že tyto rozsudky se týkají opačné situace, než jaká je v původním řízení. Zabývají se důsledky vyplývajícími z práva EU pro držení povolení v případě, že nejsou splněny hmotněprávní podmínky pro právo na pobyt.

14 – Viz rozsudek ze dne 25. července 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, bod 74).

39. Konkrétně v kontextu řídičského průkazu předkládající soud navrhuje, že rozlišení mezi řídičským oprávněním a řídičským průkazem existuje jak v německém, tak francouzském právu. Toto rozlišení je pak promítnuto do oblasti sankcí, kde tvoří základ pro rozlišení trestních a správních sankcí. V obou právních rádech je řízení bez řídičského oprávnění trestáno jako trestný čin. Řízení bez platného řídičského průkazu poté, co osoba získala oprávnění, je trestáno jako přestupek.

40. V této souvislosti souhlasím s předkládajícím soudem: obecně řečeno, pojmy „řídičské oprávnění“ a „řídičský průkaz“ by neměly být zaměňovány. Jsou ze svojí podstaty samozřejmě propojeny. Vydání řídičského průkazu je podmíněno existencí řídičského oprávnění. Oba pojmy ovšem mají do určité míry samostatné postavení, jak je patrné z jevu, který lze popsat jako časový nesoulad nebo neshodu mezi oprávněním a úředním dokladem.

41. Osoba, jak tomu patrně je ve věci v původním řízení, může mít řídičské oprávnění, *přestože zatím nemá příslušný řídičský průkaz*. Případně může mít osoba řídičské oprávnění bez řídičského průkazu v *podobě, kterou nyní vyžaduje směrnice*. Tak tomu je zejména u osob, které jsou ještě držiteli řídičského průkazu, který byl vydán před vstupem směrnice v platnost.

42. Naopak je třeba vzít v úvahu možnost, že osoba může být držitelem řídičského průkazu, *přestože již nemá řídičské oprávnění*. Pomineme-li případy podvodů, taková situace může nastat i v případě pozastavení nebo odnětí individuálního řídičského oprávnění, pokud dotyčná osoba ještě neodevzdala řídičský průkaz.

43. Nejedná se pouze o teoretickou debatu. Situace má hmatatelné praktické důsledky. Vede konkrétně k jednomu nutnému závěru: vznik řídičského oprávnění je samostatná právní událost, která má vlastní právní účinky, nezávislé na existenci osvědčení potvrzujícího událost v příslušné, standardizované podobě požadované pro řídičský průkaz. Tato skutečnost má zásadní význam pro případné sankce. Než se však budu zabývat touto otázkou, musí být nejprve zkoumány povinnosti členských států v oblasti vzájemného uznávání vyplývající ze směrnice.

B. Povinnosti členských států podle směrnice 2006/126

44. V prvních částech první a druhé předběžné otázky, kterými je třeba se zabývat společně, se předkládající soud táže, zda směrnice 2006/126 zavazuje členské státy, aby přijaly dočasné osvědčení vydané jiným členským státem jako platný důkaz o řídičském oprávnění.

45. Moje stručná odpověď na tuto otázku je „ne“. Nepopírám, že směrnice obsahuje jistá ustanovení o podmínkách, na které je vázáno získání řídičského oprávnění. Jedinou povinností, která zjevně vyplývá ze směrnice, je však vzájemné uznávání standardizovaného dokladu nazvaného „řídičský průkaz“, jehož harmonizaci směrnice v podstatě zajišťuje.

46. Podle čl. 2 odst. 1 směrnice „[ř]idičské průkazy vydané členskými státy jsou vzájemně uznávány“. Podle ustálené judikatury ustanovení o vzájemném uznávání „upravuje vzájemné uznávání průkazů vydaných členskými státy, a to bez jakýchkoliv formalit. Toto ustanovení ukládá jasnou a přesnou povinnost, která neoponechává žádný prostor pro uvážení, pokud jde o opatření, jež mají být přijata k jejímu splnění“¹⁵.

47. Existuje tedy imperativně formulovaná povinnost vzájemného uznávání. Předkládající soud se však táže, co přesně je třeba rozumět „řídičskými průkazy“ pro účely tohoto ustanovení. Podle názoru předkládajícího soudu je sporné, zda slovní spojení „řídičské průkazy“ má být vykládáno tak, že uznání řídičského oprávnění požaduje článek 2 směrnice pouze tehdy, pokud byl vydán oficiální řídičský

15 – Viz například rozsudky ze dne 29. dubna 2004, Kapper (C-476/01, EU:C:2004:261, bod 45); ze dne 26. června 2008, Wiedemann a Funk (C-329/06 a C-343/06, EU:C:2008:366, bod 50); a ze dne 1. března 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, bod 40).

průkaz v podobě dokladu prokazujícího řídičské oprávnění, nebo zda povinnost uznávání řídičských průkazů pokrývá řídičské oprávnění nezávisle na existenci oficiálního řídičského průkazu. Předkládající soud má za to, že tato nejasnost vyplývá především ze skutečnosti, že směrnice z důvodu neexistence harmonizovaného práva EU v oblasti řídičského oprávnění neupravuje obecné uznávání řídičských oprávnění ve všech členských státech.

48. Podle argumentů předložených nizozemskou a polskou vládou a Komisí se povinnost vzájemného uznávání podle směrnice vztahuje pouze na řídičské průkazy, to znamená na standardizovaná osvědčení, která potvrzují existenci řídičského oprávnění.

49. S tím souhlasím. Podle mého názoru se povinnost vzájemného uznávání upravená v čl. 2 odst. 1 směrnice týká pouze standardizovaného řídičského průkazu jakožto úředního dokladu autoritativně prokazujícího řídičského oprávnění. Znění, kontext ani cíle směrnice nelze rozšiřovat tak, aby odpovídaly povinnosti členských států automaticky uznávat druhy dokladů, které směrnice výslovně neuvádí.

50. Zaprvé čl. 2 odst. 1 směrnice výslovně upravuje vzájemné uznávání „řídičských průkazů“ vydaných členskými státy. Maje na paměti rozlišení mezi oprávněním a jeho osvědčením učiněné v předcházející části tohoto stanoviska, je zřejmé, že „řídičským průkazem“ se spíše rozumí fyzický doklad, tedy úřední osvědčení, že podmínky, na které je vázáno řídičské oprávnění, byly splněny. To rovněž potvrzují výrazy použité v jiných jazykových zněních směrnice, jako například: v němčině „Führerscheine“; ve francouzštině „permis de conduire“; v češtině „řídičské průkazy“; ve španělštině „permisos de conducción“; v italštině „patenti di guida“. Všechny tyto výrazy jasně odkazují na doklad sám o sobě.

51. Zadruhé systematický výklad směrnice vede ke stejnému závěru. Ustanovení směrnice se zaměřují na podobu samotného průkazu. Směrnice obsahuje přesné požadavky na rozvržení, obsah a fyzické charakteristiky a bezpečnostní prvky dokladu, který by měl standardizovaným a jednotným způsobem prokázat existenci řídičského oprávnění.

52. Pokud jde o rozvržení, národní řídičský průkaz musí vycházet ze vzoru Evropské unie uvedeného v příloze I a z ustanovení čl. 1 odst. 1 směrnice. Tento vzor vyobrazuje, jak má řídičský průkaz vypadat v rámci EU, a uvádí druh a pořadí informací, které musí obsahovat. Pokud jde o obsah, čl. 5 odst. 1 směrnice požaduje, aby řídičské průkazy uváděly, za jakých podmínek je řidič oprávněn řídit. Kromě toho směrnice vyžaduje bezpečnostní prvky, aby bylo zamezeno padělání řídičských průkazů. Konkrétně čl. 3 odst. 2 ve spojení s přílohou I výslovně stanoví, že materiál používaný pro řídičský průkaz se zabezpečí proti padělání.

53. Vývoj legislativního procesu kromě toho potvrzuje, že cíl unijních právních předpisů (Společenství) v této oblasti zůstává stejný. Podle všeho směrnice, která předcházela stávající směrnici¹⁶, měla rovněž za cíl harmonizaci dokladu samotného¹⁷.

54. Zatřetí a nakonec celkový cíl směrnice také podporuje závěr, že povinnost vzájemného uznávání se vztahuje pouze na úřední doklad, tedy na samotný řídičský průkaz.

16 – Směrnice Rady 91/439/EHS ze dne 29. července 1991 o řídičských průkazech (Úř. věst. 1991, L 237, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 317).

17 – Viz zejména přílohu I směrnice 91/439 o ustanovení vzoru řídičského průkazu Společenství.

55. Bod 2 odůvodnění směrnice uvádí, že řidičský průkaz zvyšuje bezpečnost silničního provozu a jeho cílem je usnadnit volný pohyb osob. Body 3 a 4 odůvodnění zdůrazňují potřebu vyřešit problémy transparentnosti a zabránit padělání. Důvodem, proč mít konečně¹⁸ standardizovaný řidičský průkaz EU platný na celém území EU, je nahradit více než 110 různých vzorů řidičských průkazů. Vzhledem k tomu, že platnost řidičských průkazů je obtížné posoudit, vede jejich rozmanitost k možným podvodům.

56. Všechny tyto cíle vedou k jedinému závěru: účelem směrnice je zavést jeden standardizovaný řidičský průkaz, který umožní okamžité a jednoznačné rozpoznání ze strany jakéhokoli orgánu kdekoli v Unii. Bylo by tedy jednoznačně v rozporu s celkovým cílem směrnice, pokud by tato směrnice byla vykládána v tom smyslu, že ukládá členským státům povinnost znovu uznávat všechny druhy dokladů, které mohou být vydány jiným členským státem k prokázání existence řidičského oprávnění.

57. Zároveň, jak jsem již uvedl v bodě 34 tohoto stanoviska, směrnice stanoví rovněž několik prvků minimální harmonizace řidičského oprávnění tím, že upravuje věcné a formální podmínky, na které je vázáno vydání řidičského průkazu, jako je věk nebo způsobilost k řízení.

58. Podle mého názoru však byly tyto minimální požadavky postupně vkládány jako nezbytný předpoklad pro vzájemné uznávání řidičských průkazů. Tento závěr lze vyvodit již z rozhodnutí ve věci Choquet, ve kterém Soudní dvůr v roce 1978 odmítl uznávání řidičských průkazů vydaných jinými členskými státy, dokud nebudou dostatečným způsobem harmonizovány požadavky na vydávání těchto řidičských průkazů¹⁹.

59. Podle této logiky tedy unijní normotvůrce v následných změnách stanovil některé minimální požadavky jako předpoklad pro vzájemné uznávání řidičských průkazů. Nedomnívám se však, že tyto prvky minimální a spíše doplňkové harmonizace některých znaků řidičského oprávnění by mohly být vykládány opačně tak, že znamenají harmonizaci a následnou povinnost vzájemného uznávání samotného řidičského oprávnění. Harmonizace některých předpokladů za účelem zjednodušení vzájemného uznávání končeného dokladu rovněž neznamená vzájemné uznávání těchto předpokladů. Přestože ochotně uznávám, že „tichá harmonizace“ nebo z velké části neúmyslná „harmonizace probíhající náhodou“ jsou jistě atraktivní názvy pro akademický článek, nedomnívám se, že by byly dobrým východiskem pro výklad rozsahu povinností členských států podle sekundárního práva.

60. Z výše uvedeného vyplývá, že článek 2 směrnice 2006/126 nemůže být vykládán v tom smyslu, že požaduje, aby členské státy uznaly jiné doklady osvědčující nabytí řidičského oprávnění v jiném členském státě než takové doklady, které splňují požadavky této směrnice.

C. Obecné povinnosti členských států podle Smluv

61. V předchozí části tohoto stanoviska jsem navrhl, že podle mého názoru nemůže být směrnice vykládána v tom smyslu, že zavazuje členské státy k tomu, aby uznávaly řidičské oprávnění získané v jiném členském státě. Směrnice členské státy zavazuje pouze k vydávání a následnému uznávání standardizovaného osvědčení jasně upraveného touto směrnicí, kterým je jednotný řidičský průkaz.

18 – Slovo „konečně“ je třeba zdůraznit. Směrnice jasně stanoví postupné zrušení předchozích národních dokladů, přičemž stanoví dostatečnou dobu, po kterou musí být tyto národní doklady plně uznávány podle směrnice (v tomto ohledu viz bod 5 odůvodnění a čl. 3 odst. 3 směrnice).

19 – Rozsudek ze dne 28. listopadu 1978, Choquet (16/78, EU:C:1978:210, bod 7).

62. Je však třeba ještě zvážit druhou polovinu prvních dvou otázek položených předkládajícím soudem – jaké mají členské státy v této oblasti povinnosti podle primárního práva? Povaha těchto povinností je spojena s třetí a čtvrtou otázkou položenou předkládajícím soudem. Tyto otázky se týkají povahy případných sankcí, které mohou být obžalovanému uloženy členským státem za řízení bez příslušného řídičského průkazu, pouze s dočasným osvědčením, které potvrzuje nabytí řídičského oprávnění v jiném členském státě.

63. Ve zbývající části tohoto stanoviska se budu zabývat těmito otázkami. Po identifikování příslušných ustanovení primárního práva (1) budu zkoumat slučitelnost těchto ustanovení s trestními a správními sankcemi uloženými za řízení bez řídičského průkazu (2).

1. Relevantní ustanovení primárního práva: volný pohyb a zákaz diskriminace

64. Směrnice upravuje pouze vzájemné uznávání řídičských průkazů. Neobsahuje žádné ustanovení o možném ukládání sankcí za nedostatečné řídičské oprávnění nebo za neprokázání se finálním řídičským průkazem nebo jiným druhem dokladu vydaným pro tyto účely.

65. Proto, stejně jako v jiných oblastech práva EU, v případě neexistence specifických unijních pravidel upravujících tuto oblast si mohou sankce v zásadě upravit členské státy²⁰.

66. Při výkonu této pravomoci jsou však členské státy stále povinny postupovat v souladu s ostatními požadavky vyplývajícími z práva EU, zejména z primárního práva. V záležitostech, které nejsou upraveny sekundárním právem, ale přesto jasně spadají do působnosti práva EU, nadále platí primární právo a povinnosti, které z něj vyplývají.

67. Předkládající soud má za to, že uložení trestních a správních sankcí za řízení bez řídičského průkazu uznaného v Německu, pouze s dočasným osvědčením vydaným jiným členským státem, může být v rozporu s obecným zákazem diskriminace podle článku 18 SFEU a se základními svobodami upravenými v článcích 21, 45, 49 a 56 SFEU.

68. Předdesílám, že dotčená situace jasně spadá do oblasti působnosti Smluv alespoň ze dvou různých důvodů: zaprvé, jak Soudní dvůr rozhodl již ve věci Skanavi, právo řídit v podstatě pramení z práva EU²¹; zadruhé v každém případě je vcelku jasné, že obžalovaný vykonával volný pohyb na území Unie.

69. Pokud jde zejména o volný pohyb, konkrétní důvody, proč byl obžalovaný v Německu, nebyly uvedeny. Přísluší tedy předkládajícímu soudu, aby určil, které ze svobod pohybu byly ohroženy v kontextu hlavního řízení. V zájmu toho, abych byl plně nápomocen předkládajícímu soudu, poskytnu v tomto ohledu obecná vodítka. Nabízí se několik možností.

70. Zaprvé obžalovaný mohl jet do Německa za výkonem určité hospodářské činnosti, jako je hledání zaměstnání, usazení se v této zemi, či přijetí nebo poskytnutí služeb. Vzhledem k významu jednotlivých dopravních prostředků může mít v tomto ohledu neuznání dočasného osvědčení vydaného jiným členským státem vliv na skutečné vykonávání řady povolání pro zaměstnance nebo osoby samostatně výdělečně činné²². Odmítnutí uznat dočasné osvědčení by tedy mohlo bránit výkonu svobody pohybu pracovníků nebo svobody usazování.

20 – Viz rozsudky ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 36), a ze dne 29. října 1998, Awoyemi (C-230-97, EU:C:1998:521, bod 25).

21 – Viz rozsudek ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 34).

22 – Viz obdobně rozsudek ze dne 28. listopadu 1978, Choquet (16/78, EU:C:1978:210, bod 4 *in fine*). Viz také rozsudky ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, body 36 a 39), a ze dne 29. října 1998, Awoyemi (C-230/97, EU:C:1998:521, bod 26).

71. Zadruhé obžalovaný mohl jet do Německa jen proto, aby tam strávil volný čas. V takovém případě by byl příjemcem služeb jako turista. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že svoboda poskytování služeb, ačkoli možná není primárně zamýšlena Smlouvami, zahrnuje také svobodu příjemců služeb vydat se do jiného členského státu, aby jim tam byla poskytnuta služba²³. Vnitrostátní zákaz uznávání dočasných zahraničních řidičských dokladů by z toho důvodu mohl být považován také za omezení týkající se přijímání služeb.

72. Zatřetí podle předkládajícího soudu je obžalovaný francouzským státním příslušníkem, tedy občanem EU. Jeho situace spadá rovněž do věcné působnosti práva EU z tohoto důvodu: využil své svobody pohybu na území Unie v rámci pojmu občanství Unie podle čl. 21 odst. 1 SFEU.

73. Celkově vzato je na vnitrostátním soudu, aby posoudil, jaká základní svoboda byla aktivována v projednávaném případě. Vzhledem k tomu, že obžalovaný je podle všeho občanem EU, není podle mého názoru ani nutné vytvářet (někdy poměrně slabou) vazbu na některou z konkrétních svobod. Skutečnost, že je občanem, který se volně pohybuje po území Unie, je dostačující sama o sobě: koneckonců, co jiného by měl zahrnovat pojem „evropské občanství“, když ne právo volně cestovat po území Unie? *Autoraedarius europeus sum*²⁴.

74. V každém případě se každý občan Unie může ve všech situacích spadajících do působnosti *ratione materiae* práva Evropské unie dovolávat čl. 18 odst. 1 SFEU, který zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti. Takové situace zahrnují, kromě některé ze základních svobod, rovněž výkon svobody pohybu na území členského státu přiznané článkem 21 SFEU²⁵.

75. Článek 18 SFEU tím, že zakazuje „jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti“, vyžaduje v členských státech rovné zacházení mezi osobami nacházejícími se v situaci spadající do oblasti působnosti Smluv²⁶. Z ustálené judikatury vyplývá, že zásada zákazu diskriminace zakazuje nejen přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také všechny nepřímé formy diskriminace, které prostřednictvím použití jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku²⁷. Ustanovení vnitrostátního práva musí být považováno za nepřímou diskriminaci, pokud se může ve své podstatě dotýkat státních příslušníků jiných členských států více než státních příslušníků hostitelského státu, ledaže by takové ustanovení bylo objektivně odůvodněné a přiměřené sledovanému cíli²⁸.

2. Slučitelnost trestních a správních sankcí s unijním primárním právem

76. Nyní přistoupím k otázce, jak mají být tyto obecné návrhy uplatněny v projednávaném případě. Konkrétně v případě, kdy osoba nemůže prokázat existenci řidičského oprávnění tím, že by předložila standardizovaný řidičský průkaz, jsou případné trestní nebo správní sankce slučitelné s volným pohybem a zákazem diskriminace?

23 – Viz rozsudky ze dne 31. ledna 1984, Luisi a Carbone (286/82 a 26/83, EU:C:1984:35, bod 16), a ze dne 2. února 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, bod 15).

24 – S vděčností přiznávám inspiraci ve stanovisku generálního advokáta F. Jacobse *civis europeus sum* ve věci Konstantinidis (C-168/91, EU:C:1992:504, bod 46).

25 – Viz například rozsudky ze dne 2. října 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, bod 24); ze dne 13. dubna 2010, Bressol a Others (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 31), a ze dne 22. prosince 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, body 53 a 54).

26 – Viz rozsudek ze dne 2. února 1989 Cowan (186/87, EU:C:1989:47, bod 10), a ze dne 6. září 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, bod 29).

27 – Viz rozsudky ze dne 18. července 2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, bod 29); ze dne 13. dubna 2010, Bressol a Others (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 40); ze dne 25. ledna 2011, Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, body 32 a 34); a ze dne 18. března 2014, International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, bod 64).

28 – Viz rozsudky ze dne 30. listopadu 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, EU:C:2000:655, bod 40), a ze dne 13. dubna 2010, Bressol a další (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 41).

77. Nizozemsko má za to, že stanovení sankcí, které mohou být jak trestní, tak správní, přísluší členským státům. A to tehdy, pokud sankce jsou nediskriminační, přiměřené a účinné.

78. Komise uznává, že sankce spadají do působnosti členských států. Rozlišuje však mezi dvěma kategoriemi osob: osobami, které získaly řídičské oprávnění v jiném členském státě, a osobami, které oprávnění ještě nezískaly, nebo které jej byly zbaveny. Podle Komise lze uložit trestní sankce pouze druhé z uvedených kategorií osob.

79. Souhlasím s názorem Komise. V projednávaném případě brání řídičské oprávnění získané v jiném členském státě uložení trestních sankcí. Na druhou stranu je podle mého názoru možné uložit správní sankce za to, že osoba nebyla schopna řádně prokázat existenci tohoto oprávnění pomocí požadovaného standardizovaného řídičského průkazu.

80. Na tuto otázku lze nahlížet ze dvou úhlů pohledu: buď jako na omezení základních svobod, jejichž určení přísluší předkládajícímu soudu, nebo jako na zákaz (nepřímé) diskriminace na základě státní příslušnosti zakotvené v občanství Unie a čl. 18 odst. 1 SFEU. Nakonec se však obě argumentační trasy setkávají na stejné křižovatce: s kým by bylo zacházeno méně příznivě (diskriminačně) ve vztahu ke komu?

81. V projednávaném případě existují dvě roviny potenciálního srovnání. První: pozornost se zaměřuje na to, co přesně je trestáno. Konkrétně za jaké opomenutí je sankce ukládána? Druhá: jsou uvedené doklady, tedy národní dočasná řídičská osvědčení, za tímto účelem skutečně srovnatelné?

82. Jak předkládající soud užitečně vysvětlil ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, v německém právu není předmětem *trestní* sankce neexistující řídičské oprávnění – tedy zcela neexistující oprávnění provádět tuto činnost. Naproti tomu, *správní* sankce se ukládá v situacích, kdy řidič není schopen na žádost příslušného orgánu (typicky policie) předložit požadovaný doklad v příslušné podobě. Jinak řečeno, správní sankce se ukládá za nesplnění povinnosti předložit požadovaný doklad ke kontrole, přičemž osoba ve skutečnosti má příslušné oprávnění.

83. Podstatou zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti je nezacházet s cizími státními příslušníky méně příznivě než s vlastními státními příslušníky. Znamená to přinejmenším rozšíření vnitrostátního režimu na srovnatelné situace z jiných členských států, přičemž bude loajálně a v dobré víře přistupováno k právním předpisům a rozhodnutím jiných členských států.

84. V projednávaném případě obžalovaný podle informací ověřených předkládajícím soudem získal řídičské oprávnění, které mu bylo uděleno ve Francii. Nebyl pouze schopen fyzicky předložit požadovaný standardizovaný řídičský průkaz k prokázání této skutečnosti. Ponechám-li stranou otázku důkazu, kterou musí posoudit předkládající soud, a vycházím-li z toho, že bylo jasně prokázáno, že obžalovaný měl v okamžiku zadržení řídičské oprávnění, obžalovanému nemůže být uložena trestní sankce, jako by toto oprávnění neměl.

85. Jinak řečeno, klíčovou je otázka, jak by bylo v podobné situaci zacházeno s řidičem s „německým řídičským oprávněním“, který však neměl příslušný řídičský průkaz? Předkládající soud uvádí, že v Německu se řídičský průkaz vydává ihned po úspěšném složení všech požadovaných zkoušek. Předkládající soud ovšem odkazuje na § 22 odst. 4 FeV. Toto ustanovení pro výjimečné případy stanoví, že může být jako přijatelný doklad o řídičském oprávnění předloženo dočasné osvědčení o vykonání zkoušky platné pouze na německém území.

86. Nejenže to znamená, že se osobě, která složila zkoušky z řízení motorového vozidla v Německu, a tedy získala řídičské oprávnění, a která je následně zadržena policií před tím, než jí je vydán finální, standardizovaný řídičský průkaz, neuloží trestní sankce, této osobě nebude uložena ani správní sankce. A to z toho důvodu, že podle německého práva je dočasné osvědčení o vykonání zkoušky vydané německými orgány právně dostačujícím důkazem o existenci řídičského oprávnění.

87. Což mě přivádí k druhé rovině srovnání: uložení správních sankcí a srovnatelnost dočasných osvědčení.

88. Dovedeno do extrému, zákaz diskriminace a povinnost vzájemného uznávání by na základě argumentů primárního práva mohly skutečně naznačovat, že vzhledem k tomu, že Německo akceptuje *německá* dočasná osvědčení o vykonané zkoušce, musí také akceptovat francouzská dočasná osvědčení o vykonané zkoušce (CEPC). Vzhledem k tomu, že Německo akceptuje národní dočasná osvědčení, musí akceptovat i osvědčení pocházející z jiných členských států.

89. Nedomnívám se však, že povinnosti založené primárním právem mohou být vnímány takto široce, a to ze tří hlavních důvodů.

90. Zprvce směrnice zavedla harmonizovaný režim vzájemného uznávání řídičských průkazů. Z ústavního úhlu pohledu zůstávají v rámci takového režimu povinnosti primárního práva relevantní a použitelné, jak bylo navrženo v předchozí části tohoto stanoviska. Nemám však za to, že mohou být vnímány tak široce, že ve skutečnosti znovu zavádějí povinnost v plném rozsahu uznat veškeré a všechny doklady vydané členskými státy. Současně si také nemyslím, že tento režim vyžaduje odmítnutí některých legislativních rozhodnutí provedených na úrovni sekundárního práva, jinými slovy návrat k Evropě s desítkami různých řídičských průkazů vydávaných každým členským státem²⁹.

91. Zadruhé je třeba si uvědomit, že v obou systémech, jak ve Francii, tak v Německu, jsou dočasná řídičská oprávnění vydávána nejen s časovými, ale i jasnými územními omezeními. To je podle mého názoru staví mimo soubor srovnatelných osvědčení o řídičském oprávnění, jestliže osoba, již byl takový doklad vydán pro účely prokázání tohoto oprávnění, rozhodne nedbat omezení jasně stanovených pro tato osvědčení a spoléhat se na tato osvědčení mimo jejich „určené použití“, a to jak časové, tak územní.

92. Zatřetí – a možná je toto tím nejdůležitějším – je třeba připomenout, co přesně se trestá správní pokutou: Mám za to, že se trestá neprokázání se dokladem v řádné podobě, je-li k tomu osoba vyzvána příslušným orgánem. Z tohoto pohledu nelze popřít, že osoba, které je jiným členským státem vydáno pouze dočasné osvědčení, které je výslovně omezeno, pokud jde o časový a územní rozsah, a tedy není plně uznatelné, nesplňuje tyto důkazní povinnosti. Obžalovaný byl ze své podstaty jednoduše v situaci, kdy nebyl schopen předložit příslušný doklad. Mohla mu proto být uložena správní sankce.

93. Jinými slovy, členské státy jistě mohou volně ukládat sankce za neprokázání se doklady, které jsou legálně požadovány při kontrole. Tím, co je zde však sankcionováno, je skutečnost, že osoba nemá příslušný doklad u sebe, ačkoliv má tuto povinnost na základě zákona, a nikoliv neexistence oprávnění, pro které byl doklad vydán. Pokud by tedy byla uložena nějaká sankce, byla by uložena za nesplnění předepsaných důkazních povinností. Případně by tomu tak bylo za dodatečnou administrativní zátěž při ověřování existence práva nebo oprávnění různými prostředky, která by měla být zjistitelná rychlým a jednotným způsobem na základě požadovaného standardizovaného dokladu.

29 – K vzájemnému působení mezi harmonizovanými režimy sekundárního práva a ustanoveními Smlouvy viz například rozsudky ze dne 5. dubna 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, bod 36), a ze dne 5. října 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, EU:C:1994:368, bod 31). Pro poněkud odlišné uchopení věci, viz také rozsudky ze dne 22. ledna 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, bod 27), a ze dne 13. listopadu 2003, Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, bod 43).

94. Pro úplnost dodávám, že podle mého názoru by se dospělo ke stejnému závěru, kdyby se odůvodnění zakládalo pouze na ustanoveních Smlouvy upravujících volný pohyb. Rozsudek ve věci Skanavi³⁰ opět poskytuje užitečné vodítko. Věc se týkala slučitelnosti trestních sankcí uložených řecké státní příslušnici. Dotyčná osoba si zvolila bydliště v Německu za obchodními účely v rámci výkonu svobody usazování. Jakožto žalobce v uvedeném případě byla potrestána za to, že si nevyměnila svůj řecký řidičský průkaz za německý.

95. Soudní dvůr rozhodl, že svoboda usazování brání tomu, aby: „řízení motorového vozidla osobou, která mohla získat řidičský průkaz od hostitelského státu výměnou za řidičský průkaz vydaný jiným členským státem, ale která tuto změnu neprovedla v předepsané lhůtě, bylo považováno za řízení bez řidičského průkazu a bylo za něj tedy možné uložit trest odnětí svobody nebo pokutu“³¹. Soudní dvůr dospěl k tomuto závěru, protože měl za to, že povinnost provést výměnu řidičských průkazů je „v podstatě způsob, jak splnit administrativní požadavky“³².

96. Podobné uvažování se uplatní i v tomto případě. Projednávaná věc se rovněž týká osoby, která ještě neobdržela řidičský průkaz v příslušné podobě, ale získala řidičské oprávnění v zemi, jejímž je státním příslušníkem. Vnitrostátní povinnost, která ukládá, aby byl předložen standardizovaný, finální řidičský průkaz namísto dočasného osvědčení, lze rovněž vnímat jako administrativní požadavek. Získání řidičského průkazu v požadované podobě je formalita, jejímž cílem je doložit s mocí úřední řidičské oprávnění.

97. Podobnost s případem Skanavi je v projednávaném případě možná ještě silnější. A to z toho důvodu, že vydání řidičského průkazu nezávisí na obžalovaném. Jak správně uvedl předkládající soud, obžalovaný neměl žádnou kontrolu nad datem, kdy mu bude průkaz doručen: tak tomu v případě Skanavi nebylo.

98. *Per analogiam* by zacházení s osobou, která získala řidičské oprávnění v jiném členském státě, ale dosud nezískala svůj řidičský průkaz, jako s osobou bez řidičského průkazu, které lze uložit případnou trestní sankci (ať už jde o trest odnětí svobody nebo pouze peněžitý trest, ovšem vedoucí k záznamu v trestním rejstříku jednotlivce), bylo nepřiměřené závažnosti tohoto porušení s ohledem na příslušné následky³³.

99. Lze tak znovu dovodit širší podobnost s nesplněním formalit pro založení práva pobytu jednotlivce, jako je například požadavek učinit do tří dnů po vstupu na území členského státu formální prohlášení o pobytu. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že členské státy nemohou uložit trest, který je tak nepřiměřený závažnosti porušení, že by vytvářel překážku volného pohybu³⁴. Opatření uvěznění nebo vyhoštění odůvodněná výhradně tím, že dotyčná osoba nesplnila zákonné formality týkající se kontroly cizinců, tak ohrožují samotnou podstatu práva pobytu zaručeného přímo právem EU a jsou zjevně nepřiměřená závažnosti porušení³⁵. Vnitrostátní orgány však mohou za nesplnění takových podmínek stanovit sankce srovnatelné se sankcemi, jež se vážou k přestupkům, kterých se dopustili jejich vlastní státní příslušníci³⁶.

30 – Viz rozsudek ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70).

31 – Rozsudek ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 39).

32 – Rozsudek ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 35).

33 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 37).

34 – V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 3. července 1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179, bod 19), a ze dne 12. prosince 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, bod 14).

35 – Viz rozsudky ze dne 25. července 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, bod 78), a ze dne 17. února 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, bod 40).

36 – Viz rozsudky ze dne 3. července 1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179, bod 19), a ze dne 12. prosince 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, bod 14).

100. Z výše uvedeného vyplývá, že články 18 a 21 SFEU je třeba vykládat v tom smyslu, že brání členskému státu v tom, aby stíhal jako *tretný* čin řízení vozidla řidičem, který získal v jiném členském státu řidičské oprávnění podle požadavků směrnice 2006/126, avšak z administrativních důvodů nezávislých na jeho vůli nemůže za účelem prokázání nabytí takového oprávnění předložit při kontrole doklad, který splňuje požadavky uvedené směrnice.

V. Závěry

101. Vzhledem ke všem výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Amtsgericht Kehl (okresní soud v Kehlu, Německo) takto:

- článek 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech nemůže být vykládán v tom smyslu, že požaduje, aby členské státy uznaly jiné doklady osvědčující nabytí řidičského oprávnění v jiném členském státě než takové doklady, které splňují požadavky této směrnice.
- články 18 a 21 SFEU je třeba vykládat v tom smyslu, že brání členskému státu v tom, aby jako *tretný* čin stíhal řízení vozidla řidičem, který získal v jiném členském státě řidičské oprávnění podle požadavků směrnice 2006/126, avšak z administrativních důvodů nezávislých na jeho vůli nemůže za účelem prokázání nabytí takového oprávnění předložit při kontrole doklad, který splňuje požadavky uvedené směrnice.