



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

5. února 2015 *

„Nesplnění povinnosti státem — Článek 45 SFEU — Nařízení (EU) č. 492/2011 — Volný pohyb pracovníků — Přístup k zaměstnání — Místní veřejná služba — Jazykové znalosti — Způsob dokazování“

Ve věci C-317/14,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 2. července 2014,

Evropská komise, zastoupená J. Enegrenem a D. Martinem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Belgickému království, zastoupenému L. Van den Broeck, J. Van Holm a M. Jacobs, jako zmocněnkyněmi,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení S. Rodin, předseda senátu, A. Borg Barthet a M. Berger (zpravodajka), soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: francouzština.

Rozsudek

- 1 Evropská komise se svou žalobou domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Belgické království tím, že od uchazečů o pracovní místa v místních službách zřízených ve francouzsky nebo německy mluvících oblastech, z jejichž diplomů nebo osvědčení nevyplývá, že studia absolvovali v dotčeném jazyce, požadovalo, aby po složení zkoušky pořádané úřadem pro výběr zaměstnanců závislým na útvaru federální veřejné služby Zaměstnanci a Organizace (SELOR) získali osvědčení vydané tímto úřadem, jakožto jediný důkaz o jazykových znalostech potřebných pro přístup k těmto pracovním místům, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 45 SFEU a z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Úř. věst. L 141, s. 1).

Právní rámec

Unijní právo

- 2 Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15), které bylo zmíněno ve výzvě dopisem a v odůvodněném stanovisku, které byly vydány Komisí v rámci projednávané věci, bylo od 16. června 2011, tedy data časově následujícího po uplynutí lhůty uvedené v odůvodněném stanovisku, zrušeno a nahrazeno nařízením č. 492/2011. Znění čl. 3 odst. 1 nařízení č. 492/2011 však přebírá v nezměněné podobě znění článku 3 nařízení č. 1612/68 a stanoví:

„V souladu s tímto nařízením se nepoužijí právní a správní předpisy ani správní postupy členského státu:

- a) které omezují poptávku po zaměstnání nebo jeho nabídku, přístup k zaměstnání a jeho výkon cizími státními příslušníky nebo je podmiňují požadavky, které neplatí pro tuzemské státní příslušníky, nebo
- b) které, ačkoli se používají bez ohledu na státní příslušnost, mají za výlučný nebo hlavní cíl nebo účel znemožnit státním příslušníkům jiných členských států přístup k nabízenému zaměstnání.

První pododstavec se nevztahuje na podmínky týkající se jazykových znalostí požadovaných z důvodu povahy pracovního místa, které má být obsazeno.“

Belgické právo

- 3 Ústava definuje čtyři jazykové oblasti, a sice čtyři různé části území státu, kde se uplatňují jednotná pravidla týkající se používání jazyků, zejména ve správní oblasti. Jde o francouzsky, nizozemsky a německy mluvící oblast a o dvojjazyčnou oblast Brusel – Hlavní město.
- 4 Ustanovení uvedená v kapitole III koordinovaných zákonů o používání jazyků ve správní oblasti ze dne 18. července 1966 (*Moniteur belge* ze dne 2. srpna 1966, s. 7799, dále jen „koordinované zákony“), v platném znění, upravují zejména používání jazyků v místních službách, které jsou definovány v čl. 1 odst. 2 a v článku 9 těchto zákonů jako fyzické a právnické osoby poskytující veřejnou službu či pověřené posláním, které jim svěřil zákon nebo veřejné orgány v obecném zájmu, jejichž činnost se nevztahuje na více než jednu obec.

- 5 Oddíl II koordinovaných zákonů se týká jejich uplatnění na francouzsky, nizozemsky a německy mluvící oblasti. V tomto ohledu čl. 15 odst. 1 těchto zákonů stanoví:

„V místních službách zřízených ve francouzsky, nizozemsky či německy mluvících oblastech nemůže být žádná osoba jmenována či povýšena do funkce nebo na pracovní místo, neovládá-li jazyk příslušné oblasti.

Přijímací zkoušky a zkoušky pro povýšení se skládají v témže jazyce.

Uchazeč je připuštěn ke zkoušce pouze v případě, že z požadovaných diplomů či osvědčení o studiu vyplývá, že absolvoval vzdělání ve výše uvedeném jazyce. V případě nepředložení takového diplomu či osvědčení musí být znalost jazyka předem prokázána zkouškou.

Je-li funkce či zaměstnání poskytnuto bez přijímací zkoušky, je požadovaná jazyková způsobilost prokázána důkazy, které pododstavec 3 za tímto účelem stanoví.“

- 6 Článek 53 koordinovaných zákonů, který je uveden v jejich kapitole VI, týkající se zvláštních ustanovení, stanovil k datu, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, následující:

„Stálý tajemník pro přijímání má jako jediný pravomoc vydávat osvědčení za účelem doložení jazykových znalostí vyžadovaných zákonem ze dne 2. srpna 1963.“

- 7 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že stálý tajemník pro přijímání byl nahrazen SELOR, což je jediný orgán oprávněný vydávat dotčená osvědčení uchazečům, kteří úspěšně složili zkoušky, které organizuje v Bruselu.

Postup před zahájením soudního řízení

- 8 Dne 22. března 2010 Komise zaslala Belgickému království výzvu dopisem, v níž uvedla, že požadavek jediného důkazu k doložení jazykových znalostí, který je v belgických právních předpisech uveden jako předpoklad pro přístup k pracovním místům, která mají být obsazena v místních službách francouzsky, nizozemsky či německy hovořících oblastí, představuje diskriminaci, jež je zakázána článkem 45 SFEU a nařízením č. 1612/68.
- 9 Orgány vlámského společenství odpověděly dopisem ze dne 19. července 2010, přičemž vyjádřily svou připravenost uvést vlámské právní předpisy týkající se požadavků veřejných zaměstnavatelů v jazykové oblasti do souladu s unijním právem.
- 10 Dopisem ze dne 8. listopadu 2010 útvary Komise požádaly Belgické království, aby jim zaslalo návrh legislativní změny, jakž i přesný a podrobný časový rozpis přijetí. Přípisem ze dne 20. prosince 2010 orgány vlámského společenství zaslaly předběžný návrh dekretu, k jehož přijetí mělo dojít v lednu 2011.
- 11 Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela od Belgického království jinou odpověď, zaslala mu dne 20. května 2011 odůvodněné stanovisko, kterým jej vyzvala k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby tomuto stanovisku vyhovělo ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.
- 12 Belgické království odpovědělo dopisem ze dne 2. prosince 2011, v němž potvrdilo svou vůli uvést belgické právo do souladu s unijním právem, ale rovněž poukázalo na složitost otázky používání jazyků ve správní oblasti v tomto členském státě z důvodu existence několika jazykových oblastí a zvláštností souvisejících s rozdělením pravomocí mezi jednotlivé entity sdružené ve federaci.

- 13 Dopisy ze dne 27. března, 13. července a 17. října 2012 Komise požádala Belgické království o doplňující informace týkající se situace existující v každé jazykové oblasti.
- 14 V odpověď na tyto žádosti tento členský stát Komisi zaslal návrh prováděcího nařízení vlámského společenství, jakož i předběžný návrh dekretu a předběžný návrh prováděcího nařízení francouzského společenství.
- 15 Následně bylo prováděcí nařízení k dekretu vlámského společenství zasláno Komisi. Francouzské společenství rovněž zaslalo Komisi kopii dekretu ze dne 7. listopadu 2013 o dokazování jazykových znalostí požadovaných zákony o používání jazyků ve správní oblasti. Tento dekret však měl být ještě doplněn prováděcím nařízením. Komise kromě toho neobdržela žádnou informaci týkající se německy mluvící oblasti.
- 16 Za těchto podmínek se Komise rozhodla podat projednávanou žalobu.
- 17 Dopisem ze dne 18. prosince 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 22. prosince 2014, Belgické království informovalo Soudní dvůr o tom, že Komisi zaslalo nařízení vlády francouzského společenství ze dne 22. října 2014, kterým se provádí dekret ze dne 7. listopadu 2013, uvedený v bodě 15 tohoto rozsudku.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 18 Komise připomíná, že v souladu s čl. 3 odst. 1 nařízení č. 492/2011 mohou členské státy vyžadovat, aby státní příslušníci jiných členských států měli jazykové znalosti nezbytné z důvodu povahy pracovního místa, které má být obsazeno.
- 19 Tento orgán však zdůrazňuje, že v souladu s judikaturou Soudního dvora musí být jazykový požadavek uplatněn přiměřeným a nediskriminačním způsobem. Dodal, že Soudní dvůr v rozsudku Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296) uvedl, že tomu tak není v případě povinnosti, uložené zaměstnavatelem pro přístup uchazeče k výběrovému řízení na příslušná pracovní místa, předložit důkaz o jazykových znalostech výlučně na základě jediného diplomu vydaného v jediné provincii členského státu.
- 20 Komise má za to, že tuto judikaturu lze použít na belgickou právní úpravu, jelikož od uchazeče k tomu, aby mu byl umožněn přístup k výběrovému řízení na příslušná pracovní místa, vyžaduje, aby předložil důkaz o jazykových znalostech na základě jediného diplomu vydaného výlučně v Belgii.
- 21 Belgické království nezpochybňuje opodstatněnost žaloby a omezuje se na to, že popisuje postup legislativních prací zahájených za účelem vyhovění vytýkané skutečnosti Komise, přičemž uvádí, že dlouhé lhůty souvisejí se složitou strukturou tohoto členského státu.

Závěry Soudního dvora

- 22 V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora je cílem všech ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu osob usnadnit státním příslušníkům členských států výkon veškerých profesních činností na území Unie, přičemž tato ustanovení brání přijetí opatření, která by mohla znevýhodňovat tyto státní příslušníky, chtějí-li vykonávat hospodářskou činnost na území jiného členského státu (viz zejména rozsudek Las, C-202/11, EU:C:2013:239, bod 19 a citovaná judikatura).

- 23 Tato ustanovení a zvláště článek 45 SFEU tedy brání veškerým opatřením, která – i když se použijí bez diskriminace na základě státní příslušnosti – mohou bránit příslušníkům Unie ve výkonu základních svobod zaručených Smlouvou nebo tento jejich výkon učinit méně přitažlivým (rozsudek Las, EU:C:2013:239, bod 20 a citovaná judikatura).
- 24 Je zajisté pravda, že čl. 3 odst. 1 druhý pododstavec nařízení č. 492/2011 přiznává členským státům právo stanovit podmínky týkající se jazykových znalostí požadovaných z důvodu povahy pracovního místa, které má být obsazeno.
- 25 Volný pohyb pracovníků však nemůže být dotčen právem vyžadovat určitou úroveň znalosti jazyka v závislosti na povaze pracovního místa, které má být obsazeno. Požadavky vyplývající z opatření sloužících k jeho uplatnění nesmí být v žádném případě nepřiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli a způsoby jejich uplatnění nesmí obsahovat diskriminace na úkor státních příslušníků jiných členských států (v tomto smyslu viz rozsudek Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, bod 19).
- 26 V projednávané věci je třeba uznat, že může být legitimní vyžadovat od uchazeče ve výběrovém řízení organizovaném pro účely obsazení pracovního místa v místní službě, to znamená v entitě poskytující veřejnou službu nebo pověřené posláním obecného zájmu na území jedné obce, aby měl na úrovni odpovídající povaze pracovního místa, které má být obsazeno, znalosti jazyka používaného v oblasti, v níž se nachází dotčená obec. Lze totiž mít za to, že zaměstnání v takové službě vyžaduje schopnost komunikovat s místními správními orgány, jakož i případně s veřejností.
- 27 V takovém případě diplom potvrzující úspěšné složení jazykové zkoušky může představovat kritérium umožňující posoudit požadované jazykové znalosti (v tomto smyslu viz rozsudek Angonese, EU:C:2000:296, bod 44).
- 28 Skutečnost, že je od uchazeče v rámci výběrového řízení na příslušná pracovní místa požadováno – jak stanoví koordinované zákony –, aby doložil důkaz o jazykových znalostech předložením jediného typu osvědčení, které vydává pouze jediný belgický orgán, který je za tímto účelem pověřen organizací jazykových zkoušek na belgickém území, se však s ohledem na požadavky v souvislosti s volným pohybem pracovníků jeví jako nepřiměřená ve vztahu ke sledovanému cíli.
- 29 Tento požadavek totiž vylučuje jakékoli zohlednění stupně znalostí, které diplom získaný v jiném členském státě, s ohledem na povahu a délku studií, jejichž absolvování osvědčuje, umožňuje předpokládat u jeho držitele (v tomto smyslu viz rozsudek Angonese, EU:C:2000:296, bod 44).
- 30 Kromě toho tento požadavek, i když se použije bez rozdílu na tuzemské státní příslušníky a státní příslušníky jiných členských států, ve skutečnosti znevýhodňuje státní příslušníky jiných členských států, kteří by se chtěli ucházet o zaměstnání v místní službě v Belgii.
- 31 Tento požadavek totiž nutí dotyčné osoby usazené v jiných členských státech, to znamená ve většině případů státní příslušníky těchto států, aby se vypravily na belgické území pouze za účelem uplatnění svých znalostí v rámci zkoušky nezbytné pro vydání osvědčení požadovaného pro podání jejich kandidatury. Dodatečné výdaje, které takové přinucení zahrnuje, mohou učinit přístup k dotčeným zaměstnáním obtížnějším (v tomto smyslu viz rozsudek Angonese, EU:C:2000:296, body 38 a 39).
- 32 Belgické království neuplatnilo žádný cíl, jehož dosažení by mohlo tyto účinky odůvodnit.
- 33 V rozsahu, v němž Belgické království uvádí, že byly zahájeny legislativní práce za účelem uvedení sporné vnitrostátní právní úpravy do souladu s požadavky unijního práva, avšak tyto práce jsou zdlouhavé a složité z důvodu struktury této země, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se členský stát nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního právního řádu, a to ani ústavních, jako důvodu nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva (viz zejména rozsudek Komise v. Maďarsko, C-288/12, EU:C:2014:237, bod 35 a citovaná judikatura).

- 34 Je třeba dodat, že existence nesplnění povinnosti musí být v každém případě posuzována vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu (viz zejména rozsudek Komise v. Spojené království, C-640/13, EU:C:2014:2457, bod 42 a citovaná judikatura).
- 35 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že Belgické království tím, že od uchazečů o pracovní místa v místních službách zřízených ve francouzsky nebo německy mluvících oblastech, z jejichž diplomů nebo osvědčení, které byly vyžadovány, nevyplývá, že vzdělání absolvovali v dotčeném jazyce, požadovalo, aby po složení zkoušky pořádané jediným belgickým úředním orgánem na belgickém území doložili jazykové znalosti na základě jediného typu osvědčení, které vydává výlučně výše uvedený orgán, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 45 SFEU a z nařízení č. 492/2011.

K nákladům řízení

- 36 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala uložení náhrady nákladů řízení Belgickému království a Belgické království nemělo úspěch ve věci, je důvodné mu uložit náhradu nákladů řízení.

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

- 1) **Belgické království tím, že od uchazečů o pracovní místa v místních službách zřízených ve francouzsky nebo německy mluvících oblastech, z jejichž diplomů nebo osvědčení, které byly vyžadovány, nevyplývá, že vzdělání absolvovali v dotčeném jazyce, požadovalo, aby po složení zkoušky pořádané jediným belgickým úředním orgánem na belgickém území doložili jazykové znalosti na základě jediného typu osvědčení, které vydává výlučně výše uvedený orgán, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 45 SFEU a z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.**
- 2) **Belgickému království se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.