



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 16. mája 2017¹

Vec C-195/16

**Staatsanwaltschaft Offenburg
proti
I**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Amtsgericht Kehl (Okresný súd Kehl, Nemecko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Doprava – Vodičský preukaz – Vzájomné uznávanie – Rozsah – Dočasné potvrdenie vydané iným členským štátom, ktoré preukazuje vodičské oprávnenie platné na jeho území – Trestné konanie vedené pre nepredloženie vodičského preukazu – Odlíšenie vodičského oprávnenia a vodičského preukazu – Povaha sankcií – Správne alebo trestné sankcie“

I. Úvod

1. I (ďalej len „obžalovaný“) úspešne zložil skúšky z vedenia motorového vozidla vo Francúzsku. Bolo mu vystavené dočasné potvrdenie na preukázanie získania vodičského oprávnenia, kým nebude vystavený jeho vodičský preukaz s konečnou platnosťou. O mesiac bol zastavený pri vedení motorového vozidla v Kehle (Nemecko). Dočasné francúzske potvrdenie, ktoré predložil, nebolo akceptované ako doklad, ktorý sa uznáva podľa nemeckého práva. Bol obžalovaný z trestného činu vedenia motorového vozidla bez vodičského oprávnenia.

2. Za týchto skutkových okolností vnútroštátny prvostupňový súd, ktorým je Amtsgericht Kehl (Okresný súd Kehl, Nemecko), položil Súdnemu dvoru dva súbory otázok: po prvé, aké druhy dokladov sú členské štáty tak podľa primárneho, ako aj podľa sekundárneho práva EÚ povinné uznať ako dôkaz o existencii vodičského oprávnenia? Majú sa akceptovať len vodičské preukazy s konečnou platnosťou, ktoré zodpovedajú jednotnému vzoru? Alebo sa majú uznať aj dočasné potvrdenia vydané príslušnými orgánmi iného členského štátu? Po druhé, aký druh sankcie môže členský štát uložiť tomu, kto síce získal vodičské oprávnenie, no ešte nie je schopný preukázať toto oprávnenie vodičským preukazom vydaným v konečnej podobe podľa jednotného vzoru, ako to stanovujú príslušné predpisy sekundárneho práva EÚ?

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

II. Právny rámec

A. Právo EÚ

1. Zmluva o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“)

3. Článok 18 prvý odsek ZFEÚ stanovuje: „V rámci pôsobnosti zmlúv a bez toho, aby boli dotknuté ich osobitné ustanovenia, akákoľvek diskriminácia na základe štátnej príslušnosti je zakázaná.“
4. Podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ „každý občan Únie má právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, pričom podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie“.
5. Článok 45 ods. 1 ZFEÚ znie: „Zabezpečí sa voľný pohyb pracovníkov v rámci Únie.“
6. V článku 49 ZFEÚ sa uvádza, že „sa zakazujú obmedzenia slobody usadiť sa štátnych príslušníkov jedného členského štátu na území iného členského štátu“.
7. Článok 56 prvý odsek ZFEÚ stanovuje: „V rámci nasledujúcich ustanovení sú zakázané obmedzenia slobody poskytovať služby v Únii vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom členskom štáte ako príjemca služieb.“

2. Smernica 2006/126

8. Odôvodnenie 2 smernice o vodičských preukazoch² (ďalej len „smernica“) stanovuje: „Predpisy o vodičských preukazoch sú základnými prvkami spoločnej dopravnej politiky, prispievajú k zlepšeniu bezpečnosti cestnej premávky a uľahčujú voľný pohyb osôb usadzujúcich sa v inom členskom štáte ako v štáte, v ktorom bol vydaný vodičský preukaz. ... Napriek pokroku dosiahnutému pri harmonizácii predpisov o vodičských preukazoch medzi členskými štátmi stále pretrvávajú výrazné rozdiely týkajúce sa predpisov o pravidelnosti obnovenia vodičských preukazov a o podskupinách vozidiel, ktoré sa musia vo väčšej miere harmonizovať s cieľom prispieť k vykonávaniu politik Spoločenstva.“
9. Odôvodnenie 3 znie: „Možnosť ustanovenia vnútroštátnych predpisov o dobe platnosti, uvedená v smernici 91/439/EHS, vedie k súbežnej existencii rôznych predpisov v rôznych členských štátoch a k viac než 110 rôznym vzorom vodičských preukazov platným v členských štátoch. Toto vytvára pre občanov, policajné zložky a administratívu zodpovednú za správu vodičských preukazov problém transparentnosti a vedie k falšovaniu dokumentov, z ktorých niektoré boli vydané aj pred niekoľkými desiatkami rokov.“
10. Podľa odôvodnenia 5 „táto smernica by sa nemala dotýkať existujúcich vodičských oprávnení udelených alebo získaných pred dňom jej uplatňovania“.
11. Odôvodnenie 8 je sformulované takto: „Z dôvodu bezpečnosti cestnej premávky by sa mali ustanoviť minimálne požiadavky na vydanie vodičského preukazu. Je potrebné harmonizovať normy týkajúce sa vodičských skúšok a udeľovania oprávnení. ...“

² Smernica 2006/126/ES Európskeho parlamentu a Rady z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 403, 2006, s. 18).

12. Článok 1 ods. 1 stanovuje: „Členské štáty zavedú národný vodičský preukaz podľa vzoru Spoločenstva stanoveného v prílohe I v súlade s ustanoveniami tejto smernice. Symbol na strane 1 vzoru vodičských preukazov Spoločenstva obsahuje rozlišovací znak členského štátu vydávajúceho vodičský preukaz.“

13. Podľa článku 2 ods. 1 „vodičské preukazy vydané členskými štátmi sa vzájomne uznávajú“.

14. V zmysle článku 3 ods. 3 „členské štáty zabezpečia, aby do 19. januára 2033 všetky vodičské preukazy, ktoré boli vydané alebo ktoré sa už používajú, spĺňali požiadavky tejto smernice“.

15. V článku 4 ods. 1 sa uvádza, že „vodičský preukaz uvedený v článku 1 oprávňuje na vedenie motorových vozidiel, ktorých skupiny sú ďalej vymedzené. ...“

16. Článok 5 ods. 1 znie: „Vo vodičských preukazoch sa stanovujú podmienky, za ktorých je vodič oprávnený viesť motorové vozidlo.“

17. Článok 7 ods. 1 stanovuje, že „vodičské preukazy sa vydávajú len žiadateľom,

a) ktorí zložili skúšku zručností a správania a teoretickú skúšku a ktorí spĺňajú podmienky zdravotnej spôsobilosti v súlade s ustanoveniami príloh II a III;

...“

B. Nemecké právo

1. *Fahrerlaubnis-Verordnung (nariadenie o vodičskom oprávnení)*

18. § 4 Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr³ (nariadenie o povolení na vedenie motorových vozidiel) (ďalej len „FeV“) stanovuje pravidlá týkajúce sa povinnosti mať oprávnenie a preukázať sa dokladom na vedenie motorových vozidiel:

„(1) Kto vede motorové vozidlo na verejných komunikáciách, musí mať vodičské oprávnenie. ...

(2) Vodičské oprávnenie sa preukazuje platným úradným potvrdením (vodičským preukazom). Vodičský preukaz treba mať pri vedení motorových vozidiel pri sebe a na vyžiadanie ho treba predložiť na kontrolu príslušným osobám. Medzinárodný vodičský preukaz alebo zahraničný vnútroštátny vodičský preukaz a k nemu pripojený preklad podľa § 29 ods. 2 druhej vety treba mať pri sebe a na vyžiadanie ho treba predložiť na kontrolu príslušným osobám.

(3) Odchylné od odseku 2 prvej vety možno vodičské oprávnenie preukázať aj iným potvrdením, než je vodičský preukaz, pokiaľ je to výslovne stanovené alebo povolené. Odsek 2 druhá veta primerane platí pre potvrdenie v zmysle prvej vety.“

19. § 22 je nazvaný „Konanie na úrade a technickom skúšobnom stredisku“. Stanovuje:

....

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 Vorschriften vom 21. Dezember 2016 [nariadenie o povolení na vedenie motorových vozidiel (nariadenie o vodičskom oprávnení – FeV) z 13. decembra 2010 (BGBl. I, 2010, s. 1980), naposledy zmenené § 1 a 2 jedenásteho nariadenia o zmene a doplnení nariadenia o vodičskom oprávnení a iných predpisov týkajúcich sa cestnej premávky z 21. decembra 2016 (BGBl. I, 2016, s. 3083)].

(3) Ak sú splnené všetky predpoklady na udelenie vodičského oprávnenia, úrad pre vodičské preukazy musí vystaviť vodičský preukaz.

(4) ... Po zložení skúšky znalec alebo skúšajúci a v ostatných prípadoch úrad pre vodičské preukazy po uvedení dátumu vydania vydá vodičský preukaz. Možno ho vydať len v prípade, ak je nepochybne preukázaná totožnosť uchádzača. Ak znalec alebo skúšajúci vydal vodičský preukaz, oznámi to úradu pre vodičské preukazy s uvedením dátumu vydania. Okrem toho zašle úradu pre vodičské preukazy potvrdenie o výcviku. Vodičské oprávnenie sa udeľuje vydaním vodičského preukazu, alebo ak vodičský preukaz nebol vydaný, namiesto toho dočasným potvrdením o skúške podľa prílohy 8a, ktoré platí len v tuzemsku ako doklad o vodičskom oprávnení.“

20. § 29 upravuje uznávanie zahraničných vodičských oprávnení za určitých podmienok. Má toto znenie:

„(1) Držitelia zahraničného vodičského oprávnenia môžu v rozsahu svojho oprávnenia viesť v tuzemsku motorové vozidlá, ak nemajú v tuzemsku trvalé bydlisko podľa § 7. ...

(2) Vodičské oprávnenie sa preukazuje platným vnútroštátnym alebo medzinárodným vodičským preukazom... K zahraničným vnútroštátnym vodičským preukazom, ktoré nie sú vyhotovené v nemčine a ktoré neboli vydané v inom členskom štáte Európskej únie..., musí byť pripojený preklad.

(3) Oprávnenie podľa odseku 1 neplatí pre držiteľov zahraničných vodičských oprávnení,

1. ktorí majú len preukaz žiaka autoškoly alebo iný dočasne vydaný vodičský preukaz,

...“

21. § 75 bod 4 stanovuje, že kto nemá pri sebe vodičský preukaz (a nepredloží ho na kontrolu, ak ho o to požiada príslušný orgán), dopustí sa priestupku („Ordnungswidrigkeit“).

2. Straßenverkehrsgesetz (zákon o cestnej premávke)

22. § 21 Straßenverkehrsgesetz⁴ (ďalej len „StVG“) stanovuje nasledujúce sankcie:

„(1) Trestom odňatia slobody až na jeden rok alebo peňažným trestom sa potrestá, kto... vedie motorové vozidlo bez toho, aby mal na to potrebné vodičské oprávnenie....

(2) Trestom odňatia slobody až na šesť mesiacov alebo peňažným trestom až na 180 denných sadziieb sa potrestá, kto... spácha skutok podľa odseku 1 z neobstaranosti....“

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 cestnej premávke (StVG) v znení uverejnenom 5. marca 2003 (BGBl. I, 2003, s. 310, korig. s. 919), naposledy zmenený a doplnený § 3 zákona o posilnení boja proti nelegálnej práci a nelegálnemu zamestnávaniu zo 6. marca 2017 (BGBl. I, 2017, s. 399)].

III. Skutkový stav, konanie a položené otázky

23. Dňa 17. apríla 2015 obžalovaný úspešne zložil skúšky z vedenia motorového vozidla vo Francúzsku, kde má aj bydlisko. Má teda nárok na vydanie vodičského preukazu pre motorové vozidlá skupiny B. Vo Francúzsku sa vodičský preukaz s konečnou platnosťou nevydáva okamžite. Jeho vydanie môže trvať až niekoľko týždňov alebo mesiacov.⁵ Po zložení skúšok bolo preto obžalovanému vystavené dočasné potvrdenie (Certificat d'Examen du Permis de Conduire – „CEPC“).⁶

24. Dňa 15. mája 2015, teda približne o mesiac, bol obžalovaný zastavený pri vedení osobného motorového vozidla v Kehle. Nebol schopný predložiť platný vodičský preukaz. Predložil však svoje dočasné potvrdenie – CEPC – spolu s úradným dokladom totožnosti.

25. Prokuratúra v Offenburgu obžalovala obžalovaného zo spáchania trestného činu vedenia motorového vozidla bez vodičského oprávnenia podľa § 21 StVG. Jeho dočasné potvrdenie bolo platné len na území Francúzska. Nebolo uznané ako platné oprávnenie na vedenie motorového vozidla v Nemecku podľa nemeckého práva.

26. Prokuratúra podala návrh na vydanie trestného rozkazu proti obžalovanému na prvostupňovom súde, ktorým je Amtsgericht Kehl (Okresný súd Kehl). Tento súd má pochybnosti o zlučiteľnosti prípadného odsúdenia za trestný čin s viacerými ustanoveniami práva EÚ. Vnútroštátny súd sa pýta, či mal obžalovaný z hľadiska práva EÚ skutočne oprávnenie na vedenie motorového vozidla v Nemecku. Pre prípad, ak by sa musel uznať tento doklad o vodičskom oprávnení, a teda by nedošlo k spáchaniu trestného činu, sa vnútroštátny súd pýta, či za okolností prejednávanej veci mohlo napriek tomu dôjsť k spáchaniu priestupku.

27. Amtsgericht Kehl (Okresný súd Kehl) preto uznesením z 22. marca 2016 položil Súdnemu dvoru nasledujúce otázky:

- „1. Má sa právo EÚ, predovšetkým článok 2 smernice 2006/126 alebo články 18, 21, 45, 49 a 56 ZFEÚ vykladať tak, že bráni právnej úprave členského štátu, ktorá odmieta uznať vodičské oprávnenie získané v inom členskom štáte, predovšetkým ak toto vodičské oprávnenie bolo získané podľa požiadaviek smernice 2006/126?
2. Má sa právo EÚ, predovšetkým článok 2 smernice 2006/126 alebo články 18, 21, 45, 49 a 56 ZFEÚ, vykladať tak, že bráni právnej úprave členského štátu, ktorá odmieta uznať doklad, ktorý bol držiteľovi vodičského oprávnenia vydaný iným členským štátom podľa požiadaviek smernice 2006/126, hoci tento členský štát obmedzil platnosť tohto dokladu na určitý čas a na jeho územie a tento doklad tiež nespĺňa požiadavky vzoru vodičského preukazu podľa smernice 2006/126?
3. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku: Má sa právo EÚ, predovšetkým článok 2 smernice 2006/126 alebo články 18, 21, 45, 49 a 56 ZFEÚ, vykladať tak, že bráni právnej úprave členského štátu, v zmysle ktorej hrozí za vedenie motorového vozidla trestná sankcia z dôvodu spáchania prečinu, pretože vodič nemá vodičské oprávnenie, hoci táto osoba získala v inom členskom štáte vodičské oprávnenie podľa požiadaviek smernice 2006/126/ES bez toho, aby o tom mohla ako dôkaz predložiť doklad, ktorý by zodpovedal vzoru vodičského preukazu podľa smernice 2006/126?

5 Vnútroštátny súd uvádza, že francúzske orgány vystavili obžalovanému vodičský preukaz s konečnou platnosťou 9. júla 2015.

6 Podľa francúzskeho práva sa CEPC vydáva ako dočasné povolenie na vedenie motorového vozidla do vydania vodičského preukazu s konečnou platnosťou (preukazu vydaného podľa jednotného vzoru v súlade so špecifikáciami prílohy I smernice 2006/126). CEPC sa má predložiť na účely kontroly na území Francúzska spolu s platným dokladom totožnosti namiesto vodičského preukazu. Platí najviac štyri mesiace odo dňa úspešne zloženej skúšky – pozri článok 4 ods. 1 bod 1 arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire (JORF du 6 mai 2012, p. 8050) [nariadenie z 20. apríla 2012, ktorým sa stanovujú podmienky vyhotovovania, vydávania a platnosti vodičských preukazov (JORF zo 6. mája 2012, s. 8050)].

4. V prípade zápornej odpovede na druhú otázku: Má sa právo EÚ, predovšetkým článok 2 smernice 2006/126 alebo články 18, 21, 45, 49 a 56 ZFEÚ, vykladať tak, že bráni právnej úprave členského štátu, v zmysle ktorej je žiadateľovi o vodičský preukaz spravidla vyhotovený vodičský preukaz s konečnou platnosťou ihneď po zložení praktickej skúšky a v zmysle ktorej hrozí za vedenie vozidla správna sankcia z dôvodu spáchania priestupku, pretože vodič, ktorý získal v inom členskom štáte vodičské oprávnenie podľa požiadaviek smernice 2006/126, sa však týmto pri vedení vozidla nemôže preukázať, pretože mu takýto vodičský preukaz ešte nebol vystavený pre osobitosti konania o vystavení vodičského preukazu s konečnou platnosťou v tomto členskom štáte, na ktoré vodič nemá žiadny vplyv, a táto osoba má namiesto toho pri sebe úradný doklad o splnení požiadaviek potrebných na získanie vodičského oprávnenia?“

28. Písomné pripomienky predložili Holandské kráľovstvo, Poľská republika a Európska komisia.

IV. Posúdenie

29. Prvou a druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sú členské štáty povinné akceptovať ako platný doklad, ktorý preukazuje vodičské oprávnenie, len vodičský preukaz s konečnou platnosťou vydaný podľa jednotného vzoru v súlade so smernicou 2006/126, *alebo* či sú povinné akceptovať iné doklady, ktoré tiež preukazujú existenciu vodičského oprávnenia v inom členskom štáte. Treťou a štvrtou otázkou sa pýta, aký druh sankcií prípadne možno uložiť vodičom, ktorí získali vodičské oprávnenie v niektorom členskom štáte, ale ešte nie sú schopní preukázať toto oprávnenie takým vodičským preukazom s konečnou platnosťou vydaným podľa jednotného vzoru.

30. Vnútroštátny súd položil uvedené otázky v súvislosti s dvoma súbormi predpisov EÚ, ktorými sú jednak smernica a jednak viaceré ustanovenia primárneho práva, a to ustanovenia ZFEÚ o voľnom pohybe, zákaze diskriminácie a občianstve Únie. Súhlasím s vnútroštátnym súdom v tom, že oba súbory predpisov sú v prejednávanom prípade relevantné. V záujme prehľadnosti sa však budem zaoberať každým z nich samostatne v postupných krokoch.

31. Tieto návrhy majú teda nasledujúcu štruktúru. V rámci úvodnej poznámky najprv rozlíšim dva pojmy, ktoré majú rozhodujúci význam pre prejednanú vec: na jednej strane vodičské oprávnenie a na druhej strane vodičský preukaz (časť A). Následne posúdim povinnosti, ktoré členským štátom vyplývajú zo smernice (časť B), a potom preskúmam všeobecné povinnosti pri ukladaní sankcií v oblastiach upravených primárnym právom EÚ plynúce zo Zmlúv (časť C).

A. Terminologická poznámka: „vodičské oprávnenie“ a „vodičský preukaz“

32. Tak v práve EÚ, ako aj vo viacerých vnútroštátnych právnych poriadkoch sa jednoznačne rozlišuje na jednej strane (vznik) *existencia práva* vykonávať určitú činnosť, ako je „vodičské oprávnenie“, a na druhej strane schopnosť držiteľa tohto oprávnenia preukázať ho predložením *príslušného dokladu* (či už sa nazýva potvrdenie, preukaz alebo povolenie), akým je „vodičský preukaz“. Oprávnenie vzniká, keď sú splnené všetky potrebné podmienky predpísané zákonom. Ak sú tieto podmienky splnené, na účely preukázania tejto skutočnosti sa vystaví príslušné potvrdenie.⁷

33. Na úrovni práva EÚ sa toto rozlišovanie v súvislosti s vodičskými preukazmi objavuje tak v samotnej smernici, ako aj v judikatúre Súdneho dvora vydanéj pred prijatím tejto smernice.

⁷ Prirodzene, odlišná kategória, ktorej sa prejednávaná vec netýka, zahŕňa úradné doklady, ktoré zakladajú určité právo. V takých prípadoch právo vznikne len za predpokladu, že sa vydá príslušný doklad, ktorý má spravidla formu správneho rozhodnutia. Také *konštitutívne* doklady sa však odlišujú od čisto *deklaratórnych* dokladov.

34. Ako naznačuje samotný jej názov, smernica sa týka predovšetkým harmonizácie a zjednotenia uvedeného potvrdenia, ktorým je vodičský preukaz. Dotýka sa však aj vodičského oprávnenia, keďže stanovuje určité minimálne hmotnoprávne požiadavky, ktoré musia byť splnené, aby toto oprávnenie vzniklo. Okrem veku smernica konkrétne stanovuje aj minimálne požiadavky na skúšky z vedenia motorového vozidla a udeľovanie oprávnení spolu s minimálnymi normami pre telesnú a duševnú spôsobilosť na vedenie motorových vozidiel v súlade s článkom 4 a článkom 7 ods. 1 smernice v spojení s prílohami II a III.⁸

35. Okrem toho pred prijatím smernice 2006/126 bol vydaný rozsudok Skanavi⁹. Súdny dvor – aj keď za trochu iných skutkových okolností – všeobecne uviedol, že „vydanie vodičského preukazu členským štátom výmenou za preukaz vydaný iným členským štátom nepredstavuje základ práva viesť motorové vozidlo na území hostiteľského štátu, ktoré priamo vyplýva z práva Spoločenstva, ale dôkaz o existencii takého práva“.¹⁰

36. Súdny dvor teda jednoznačne uznal, že vodičský preukaz je len dôkazom o jestvujúcom vodičskom oprávnení. Toto oprávnenie znamená, že boli splnené všetky podmienky umožňujúce osobe viesť motorové vozidlo podľa smernice. „Vodičský preukaz“ je konečný doklad, ktorý preukazuje toto oprávnenie, vydaný podľa jednotného vzoru, ako to vyžaduje smernica. Ako uviedol Súdny dvor, „držba vodičského preukazu vydaného členským štátom musí byť... považovaná za dôkaz toho, že jeho držiteľ splnil ku dňu jeho vydania uvedené požiadavky“.¹¹ Vodičské oprávnenie teda vyplýva z právnej udalosti, ktorou je skutočné splnenie všetkých fyzických, duševných a intelektuálnych podmienok potrebných na jeho získanie. Naopak, doklad, ktorým je vodičský preukaz, je určitým druhom úradného potvrdenia o existencii tohto oprávnenia.

37. Napokon – stále na úrovni práva EÚ – možno poznamenať, že Súdny dvor tiež uznal existenciu podobného rozlišovania v iných oblastiach. Súdny dvor napríklad podobne rozlíšil právo na pobyt, ktoré sa získava splnením podmienok stanovených právom EÚ, a povolenie na pobyt. Súdny dvor konkrétne konštatoval, že „deklaratórna povaha povolení na pobyt znamená, že tieto povolenia iba potvrdzujú už existujúce právo“.¹² Vydanie „povolenia na pobyt štátnemu príslušníkovi členského štátu nemožno považovať za konštitutívny právny akt, ale musí byť považované za deklaratórny právny akt, ktorým členský štát potvrdzuje osobné postavenie štátneho príslušníka iného členského štátu“.¹³ Na základe toho Súdny dvor ďalej konštatoval, že tak právo na pobyt štátneho príslušníka členského štátu, ako aj právo na pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorého manželom je štátny príslušník členského štátu, vyplýva priamo z práva EÚ, nezávisle od vydania povolenia na pobyt príslušným orgánom členského štátu.¹⁴

38. Skutočnosť, že v práve EÚ sa tieto dva pojmy rozlišujú, rovnako nemožno vnímať ako prekvapujúcu na vnútroštátnej úrovni. V skutočnosti je to práve naopak. Zdá sa, že odlišenie vzniku práva ako právnej udalosti na jednej strane a následného alebo súbežného vydania deklaratórneho potvrdenia, ktoré osvedčuje túto udalosť, na druhej strane sa uplatňuje v mnohých právnych poriadkoch členských štátov.

8 Smernica stanovila len minimálnu harmonizáciu vnútroštátnych ustanovení týkajúcich sa podmienok, na základe ktorých sa môže vydať vodičský preukaz – pozri rozsudok z 1. marca 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, bod 53).

9 Pozri rozsudok z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70).

10 Pozri rozsudok z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 34).

11 Pozri rozsudok z 1. marca 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, bod 42).

12 Pozri rozsudok z 21. júla 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 54).

13 Pozri rozsudok z 25. júla 2002, MRAX (C 459/99, EU:C:2002:461, bod 74). Pozri tiež rozsudok z 21. júla 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 48). Poznamenávam, že tieto rozsudky sa týkajú opačnej situácie, než je situácia, o ktorú ide v spore vo veci samej. Ich predmetom sú totiž následky, ktoré sa podľa práva EÚ spájajú s držbou povolenia, keď nie sú splnené hmotnoprávne podmienky práva na pobyt.

14 Pozri rozsudok z 25. júla 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, bod 74).

39. V konkrétnom kontexte vodičského preukazu vnútroštátny súd uvádza, že rozlišovanie vodičského oprávnenia a vodičského preukazu existuje tak v nemeckom, ako aj vo francúzskom práve. Toto rozlišovanie sa následne prenáša do oblasti sankcií, kde vytvára základ na odlíšenie trestných a správnych sankcií. V oboch právnych poriadkoch sa vedenie motorového vozidla bez vodičského oprávnenia trestá ako trestný čin. Vedenie motorového vozidla bez samotného vodičského preukazu, no s vodičským oprávnením, sa trestá ako priestupok.

40. V tomto smere súhlasím s vnútroštátnym súdom: vo všeobecnosti si pojmy vodičské oprávnenie a vodičský preukaz nemožno zamieňať. Samozrejme, sú nerozlučne spojené. Existencia vodičského preukazu závisí od existencie vodičského oprávnenia. Tak vodičský preukaz, ako aj vodičské oprávnenie však do určitej miery existujú nezávisle, o čom svedčí jav, ktorý možno opísať ako dočasné nezosúladenie alebo dočasný rozpor medzi vodičským oprávnením a uvedeným úradným dokladom.

41. Môže sa stať, že držiteľ vodičského oprávnenia *ešte nemá príslušný vodičský preukaz*, k čomu zrejme došlo v prípade, o ktorý ide v spore vo veci samej. Môže sa tiež stať, že držiteľ vodičského oprávnenia nemá vodičský preukaz *vystavený v podobe, akú v súčasnosti vyžaduje smernica*. Tak je to najmä v prípade držiteľov vodičských preukazov, ktoré boli vydané pred nadobudnutím účinnosti smernice.

42. Naopak, tiež sa môže stať, že držiteľ vodičského preukazu už *nemá vodičské oprávnenie*. Odhliadnuc od prípadov podvodu, taká situácia môže nastať aj vtedy, keď bolo konkrétne vodičské oprávnenie pozastavené alebo zrušené, ale dotknutá osoba ešte neodovzdala svoj vodičský preukaz.

43. Uvedená analýza nemá len teoretický význam. Má skutočné praktické dôsledky. Konkrétne z nej vyplýva jeden nevyhnutný záver: vznik vodičského oprávnenia je samostatná právna udalosť, ktorá sama vyvoláva právne účinky, ktoré sú nezávislé od existencie potvrdenia osvedčujúceho túto udalosť v príslušnej podobe zodpovedajúcej jednotnému vzoru vodičského preukazu. Táto skutočnosť je veľmi dôležitá z hľadiska prípadných sankcií. Pred posúdením tejto otázky je však potrebné najprv preskúmať povinnosti členských štátov týkajúce sa vzájomného uznávania, ktoré vyplývajú zo smernice.

B. Povinnosti členských štátov podľa smernice 2006/126

44. Prvou časťou prvej a druhej otázky, ktoré možno posúdiť spoločne, sa vnútroštátny súd pýta, či smernica 2006/126 ukladá členským štátom povinnosť akceptovať dočasné potvrdenie vystavené iným členským štátom ako platný doklad o vodičskom oprávnení.

45. Moja stručná odpoveď na uvedenú otázku je „nie“. Uznávam, že smernica obsahuje určité ustanovenia týkajúce sa podmienok, ktoré treba splniť na získanie vodičského oprávnenia. Jediná povinnosť, ktorá jednoznačne vyplýva zo smernice, sa však týka vzájomného uznávania dokladu vydaného podľa jednotného vzoru s názvom „vodičský preukaz“, ktorého harmonizáciu smernica skutočne upravuje.

46. Podľa článku 2 ods. 1 smernice „vodičské preukazy vydané členskými štátmi sa vzájomne uznávajú“. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že toto ustanovenie o vzájomnom uznávaní stanovuje „vzájomné uznávanie vodičských preukazov vydaných členskými štátmi bez akýchkoľvek formalít. Toto ustanovenie ukladá členským štátom jasnú a presnú povinnosť, ktorá neponecháva nijakú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o prijímanie opatrení, ktoré majú byť prijaté na zabezpečenie súladu s touto povinnosťou“¹⁵.

¹⁵ Pozri napríklad rozsudky z 29. apríla 2004, Kapper (C-476/01, EU:C:2004:261, bod 45); z 26. júna 2008, Wiedemann a Funk (C-329/06 a C-343/06, EU:C:2008:366, bod 50), a z 1. marca 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, bod 40).

47. Existuje teda kategoricky formulovaná povinnosť vzájomného uznávania. Vnútroštátny súd sa však pýta, čo presne treba rozumieť pod „vodičskými preukazmi“ na účely tohto ustanovenia. Podľa vnútroštátneho súdu je sporné, či sa má pojem „vodičské preukazy“ vykladať v tom zmysle, že vodičské oprávnenie sa má uznať podľa článku 2 smernice len vtedy, ak bol vydaný riadny vodičský preukaz v podobe dokladu preukazujúceho vodičské oprávnenie, alebo či sa povinnosť uznávať vodičské preukazy vzťahuje na vodičské oprávnenie bez ohľadu na existenciu riadneho vodičského preukazu. Vnútroštátny súd sa domnieva, že taká nejednoznačnosť vyplýva predovšetkým z toho, že smernica neupravuje všeobecné uznávanie vodičských oprávnení vo všetkých členských štátoch, keďže neexistujú harmonizované predpisy EÚ týkajúce sa vodičského oprávnenia.

48. Podľa tvrdení, ktoré uviedla holandská a poľská vláda, ako aj Komisia, sa povinnosť vzájomného uznávania podľa smernice vzťahuje len na vodičské preukazy, teda na potvrdenia preukazujúce existenciu vodičského oprávnenia vydané podľa jednotného vzoru.

49. Súhlasím. Podľa môjho názoru sa povinnosť vzájomného uznávania stanovená v článku 2 ods. 1 smernice týka len vodičského preukazu vydaného podľa jednotného vzoru ako úradného dokladu, ktorý hodnoverne preukazuje vodičské oprávnenie. Znenie, kontext ani ciele smernice nemožno vykladať tak široko, aby z nich vyplývala povinnosť členských štátov automaticky uznávať typy dokladov, ktoré smernica výslovne neupravuje.

50. Po prvé článok 2 ods. 1 smernice výslovne upravuje vzájomné uznávanie „vodičských preukazov“ vydaných členskými štátmi. Vzhľadom na rozlíšenie oprávnenia a jeho potvrdenia uvedené v predchádzajúcej časti týchto návrhov je celkom jasné, že „preukaz“ označuje fyzický doklad, úradné potvrdenie splnenia podmienok na vznik vodičského oprávnenia. Potvrdzujú to aj výrazy použité v iných jazykových verziách smernice, ako sú *Führerscheine* v nemčine, *permis de conduire* vo francúzštine, *řidičské průkazy* v češtine, *permisos de conducción* v španielčine a *patenti di guida* v taliančine. Všetky tieto výrazy jasne označujú samotný doklad.

51. Po druhé zo systematického výkladu smernice vyplýva rovnaký výsledok. Ustanovenia smernice sa zameriavajú predovšetkým na formát samotného preukazu. Smernica obsahuje presné požiadavky týkajúce sa vzhľadu, obsahu a fyzických vlastností a ochranných prvkov dokladu, ktorý má byť vydaný podľa jednotného vzoru a preukazovať existenciu vodičského oprávnenia.

52. Pokiaľ ide o vzhľad, vnútroštátny vodičský preukaz musí vychádzať zo vzoru Európskej únie, ktorý je uvedený v prílohe I, v súlade s článkom 1 ods. 1 smernice. Tento vzor zobrazuje, ako by mal vyzeráť vodičský preukaz v EÚ, a vysvetľuje druh a poradie údajov, ktoré má obsahovať. Čo sa týka obsahu, článok 5 ods. 1 smernice vyžaduje, aby sa vo vodičských preukazoch stanovili podmienky, za ktorých je vodič oprávnený viesť motorové vozidlo. Smernica navyše vyžaduje ochranné prvky, aby sa zabránilo akémukoľvek riziku falšovania vodičských preukazov. Článok 3 ods. 2 konkrétne v spojení s prílohou I výslovne vyžaduje, aby bol materiál použitý na vodičské preukazy chránený proti falšovaniu.

53. Okrem toho letný pohľad na legislatívny vývoj potvrdzuje, že cieľ právnej úpravy Únie (Spoločenstva) v tejto oblasti zostal nezmenený. Zdá sa, že cieľom právneho predpisu, ktorý predchádzal súčasnej smernici¹⁶, bola tiež harmonizácia samotného dokladu¹⁷.

54. Po tretie napokon celkový účel smernice tiež podporuje záver, že povinnosť vzájomného uznávania sa vzťahuje len na úradný doklad, teda na samotný vodičský preukaz.

16 Smernica Rady 91/439/EHS z 29. júla 1991 o vodičských preukazoch (Ú. v. ES L 237, 1991, s. 1; Mim. vyd. 07/001, s. 317).

17 Pozri najmä prílohu I smernice 91/439 týkajúcu sa vzoru vodičského preukazu Spoločenstva.

55. V odôvodnení 2 smernice sa uvádza, že smernica zlepšuje bezpečnosť cestnej premávky a má za cieľ uľahčiť voľný pohyb osôb. Odôvodnenia 3 a 4 zdôrazňujú potrebu vyriešiť problém transparentnosti a zabrániť falšovaniu. Dôvodom, pre ktorý nakoniec¹⁸ má existovať jednotný preukaz EÚ, ktorý je platný na celom území EÚ, je nahradiť viac ako 110 rôznych vzorov vodičských preukazov. Keďže by mohlo byť ťažké posúdiť ich platnosť, táto rozmanitosť by mohla vyvolávať možné podvody.

56. Všetky tieto ciele vedú k jednému záveru: účelom smernice je zaviesť vodičský preukaz vydaný podľa jednotného vzoru, ktorý orgány kdekoľvek v Únii okamžite a ľahko rozpoznajú. Preto by jednoznačne odporovalo celkovému cieľu smernice, ak by sa smernica vykladala tak, že ukladá členským štátom povinnosť opäť uznať všetky druhy dokladov, ktoré môže vydať iný členský štát na preukázanie existencie vodičského oprávnenia.

57. Ako som už spomenul v bode 34 týchto návrhov, smernica zároveň upravuje aj niekoľko minimálne harmonizovaných pravidiel týkajúcich sa vodičského oprávnenia, keďže stanovuje hmotnoprávne a formálne podmienky, za ktorých možno vydať vodičský preukaz, ako je vek alebo spôsobilosť na vedenie motorových vozidiel.

58. Domnievam sa však, že tieto minimálne požiadavky boli postupne stanovené ako nevyhnutný predpoklad vzájomného uznávania vodičských preukazov. Tento záver možno vyvodiť už z rozsudku Choquet, v ktorom Súdny dvor ešte v roku 1978 odmietol uznávanie vodičských preukazov vydaných inými členskými štátmi, pokiaľ neboli v dostatočnej miere harmonizované požiadavky na vydávanie týchto vodičských preukazov.¹⁹

59. V tomto zmysle teda normotvorca Únie postupnými novelizáciami stanovil určité minimálne požiadavky ako predpoklad vzájomného uznávania vodičských preukazov. Nemyslím si však, že tieto pravidlá, ktoré minimálne a dosť okrajovo harmonizujú niektoré aspekty vodičského oprávnenia, možno chápať tak, že stanovujú harmonizáciu a následnú povinnosť vzájomného uznávania samotného vodičského oprávnenia. Harmonizácia určitých predpokladov s cieľom uľahčiť vzájomné uznávanie dokladu s konečnou platnosťou tiež neznamená vzájomné uznávanie týchto predpokladov. Hoci som ochotný uznať, že „nepozorovaná harmonizácia“ alebo do veľkej miery neúmyselná „náhodná harmonizácia“ sú určite prítlačivé názvy pre článok vo vedeckom časopise, nemyslím si, že by boli správnym východiskom pre výklad rozsahu povinností členských štátov podľa sekundárneho práva.

60. Z vyššie uvedeného vyplýva, že článok 2 smernice 2006/126 nemožno vykladať tak, že vyžaduje, aby členské štáty uznali iné doklady preukazujúce získanie vodičského oprávnenia v inom členskom štáte než tie, ktoré spĺňajú požiadavky tejto smernice.

C. Všeobecné povinnosti členských štátov podľa Zmlúv

61. V predchádzajúcej časti týchto návrhov som uviedol, že podľa môjho názoru smernicu nemožno vykladať tak, že ukladá členským štátom povinnosť uznať vodičské oprávnenie získané v inom členskom štáte. Smernica len zaväzuje členské štáty, aby vydávali a potom aj uznávali potvrdenie zodpovedajúce jednotnému vzoru, ktoré je jasne upravené v smernici a ktorým je jednotný vodičský preukaz.

¹⁸ Na tomto mieste treba zdôrazniť slovo „nakoniec“. Smernica jednoznačne upravuje postupné zrušovanie predchádzajúcich vnútroštátnych dokladov, pričom stanovuje veľkorysú lehotu, po uplynutí ktorej sa tieto vnútroštátne doklady majú v plnom rozsahu uznávať podľa smernice (pozri v tomto zmysle odôvodnenie 5 a článok 3 ods. 3 tejto smernice).

¹⁹ Rozsudok z 28. novembra 1978, Choquet (16/78, EU:C:1978:210, bod 7).

62. Treba však ešte posúdiť druhú polovicu prvých dvoch otázok, ktoré položil vnútroštátny súd – aké povinnosti majú členské štáty v tejto oblasti podľa primárneho práva? Povaha týchto povinností súvisí s treťou a štvrtou otázkou, ktoré položil vnútroštátny súd. Tieto otázky sa týkajú povahy prípadných sankcií, ktoré môže členský štát uložiť obžalovanému za vedenie motorového vozidla bez príslušného vodičského preukazu, ale len s dočasným potvrdením preukazujúcim získanie vodičského oprávnenia v inom členskom štáte.

63. V nasledujúcich bodoch týchto návrhov sa budem zaoberať uvedenými otázkami. Po vymedzení príslušných ustanovení primárneho práva (oddiel 1) preskúmam zlučiteľnosť trestných a správnych sankcií uložených za vedenie motorového vozidla bez vodičského preukazu s uvedenými ustanoveniami (oddiel 2).

1. Príslušné ustanovenia primárneho práva: voľný pohyb a zákaz diskriminácie

64. Smernica upravuje len vzájomné uznávanie vodičských preukazov. Neobsahuje nijaké ustanovenie týkajúce sa prípadného uloženia sankcií za neexistenciu vodičského oprávnenia alebo nepredloženie riadneho vodičského preukazu alebo iného typu zodpovedajúceho dokladu.

65. Tak ako v iných oblastiach práva EÚ preto platí, že v prípade, ak túto otázku neupravujú osobitné ustanovenia práva EÚ, v zásade prináleží členským štátom upraviť sankcie.²⁰

66. Pri výkone tejto právomoci sú však členské štáty stále povinné dodržiavať iné požiadavky vyplývajúce z práva EÚ, najmä z primárneho práva. V záležitostiach, ktoré nie sú upravené sekundárnym právom, ale predsa jednoznačne patria do pôsobnosti práva EÚ, sa naďalej uplatňuje primárne právo, ako aj povinnosti, ktoré z neho vyplývajú.

67. Vnútroštátny súd naznačuje, že trestné a správne sankcie za vedenie motorového vozidla bez vodičského preukazu uznaného v Nemecku, ale len s dočasným potvrdením vydaným iným členským štátom môžu porušovať všeobecný zákaz diskriminácie podľa článku 18 ZFEÚ a základné slobody podľa článkov 21, 45, 49 a 56 ZFEÚ.

68. Na úvod poznamenávam, že posudzovaná situácia jednoznačne patrí do pôsobnosti Zmlúv aspoň z dvoch rôznych dôvodov: po prvé, ako Súdny dvor už uviedol v rozsudku Skanavi, vodičské oprávnenie skutočne vyplýva z práva EÚ²¹, a po druhé v každom prípade je celkom jasné, že obžalovaný uplatnil svoje právo na voľný pohyb na území Únie.

69. Čo sa týka osobitne voľného pohybu, neboli uvedené konkrétne dôvody, pre ktoré sa obžalovaný nachádzal v Nemecku. Vnútroštátny súd preto musí určiť, o ktorú zo slobôd pohybu išlo v kontexte sporu vo veci samej. Na účely poskytnutia užitočnej odpovede vnútroštátnemu súdu možno v tejto súvislosti uviesť všeobecné usmernenia. Prichádza do úvahy niekoľko možností.

70. Po prvé je možné, že obžalovaný cestoval autom do Nemecka s cieľom vykonávať konkrétnu ekonomickú činnosť, napríklad hľadať si zamestnanie, usadiť sa tam alebo prijať či poskytovať služby. V tejto súvislosti, berúc do úvahy význam individuálneho dopravného prostriedku, neuznanie dočasného potvrdenia vydaného iným členským štátom môže ovplyvniť samotný výkon viacerých povolaní zamestnancami alebo samostatne zárobkovo činnými osobami.²² Odmietnutie uznať dočasné potvrdenie by teda mohlo brániť výkonu slobody pohybu pracovníkov alebo slobody usadiť sa.

²⁰ Pozri rozsudky z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 36), a z 29. októbra 1998, Awoyemi (C-230/97, EU:C:1998:521, bod 25).

²¹ Pozri rozsudok z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 34).

²² Pozri analogicky rozsudok z 28. novembra 1978, Choquet (16/78, EU:C:1978:210, bod 4 *in fine*). Pozri tiež rozsudky z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, body 36 a 39), a z 29. októbra 1998, Awoyemi (C-230/97, EU:C:1998:521, bod 26).

71. Po druhé je možné, že obžalovaný cestoval autom do Nemecka len pre zábavu. V tomto prípade pravdepodobne prijal služby ako turista. Hoci to možno nie je prvoradým cieľom Zmlúv, podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sloboda poskytovať služby tiež zahŕňa slobodu príjemcov služieb premiestniť sa do iného členského štátu s cieľom prijať tam službu.²³ Vnútroštátny zákaz uznávania zahraničných dočasných vodičských potvrdení teda možno považovať aj za obmedzenie prijímania služieb.

72. Po tretie, ako uvádza vnútroštátny súd, obžalovaný je francúzskym štátnym príslušníkom, teda občanom EÚ. Jeho situácia patrí aj z tohto dôvodu do hmotnoprávnej pôsobnosti práva EÚ: uplatnil svoju slobodu pohybu na území Únie v zmysle občianstva Únie podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ.

73. V konečnom dôsledku prináleží vnútroštátnemu súdu určiť, ktorá základná sloboda sa má uplatniť v prejednávanej veci. Keďže je však obžalovaný podľa všetkého občanom EÚ, podľa môjho názoru by ani nebolo potrebné začať s vyvodzovaním (niekedy dosť krehkých) súvislostí s jednou z konkrétnych slobôd. Skutočnosť, že ide o občana, ktorý sa voľne pohybuje na území Únie, by mala sama osebe stačiť: napokon, čo iné by malo patriť pod pojem európske občianstvo, ak nie právo slobodne cestovať na území Únie? „Autoraedarius europeus sum“.²⁴

74. Každý občan Únie sa v každom prípade môže odvolávať na článok 18 ods. 1 ZFEÚ, ktorý zakazuje akúkoľvek diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti vo všetkých situáciách, ktoré z hľadiska *ratione materiae* patria do pôsobnosti práva EÚ. Tieto situácie tiež zahŕňajú – odhliadnuc od ktorejkoľvek zo základných slobôd – výkon práva slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov stanoveného v článku 21 ZFEÚ.²⁵

75. Článok 18 ZFEÚ tým, že zakazuje „akúkoľvek diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti“, požaduje rovnosť zaobchádzania s osobami nachádzajúcimi sa v situácii patriacej do pôsobnosti Zmlúv.²⁶ Podľa ustálenej judikatúry zásada zákazu diskriminácie zakazuje nielen priamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti, ale aj akúkoľvek nepriamu formu diskriminácie, ktorá v dôsledku uplatnenia iných rozlišovacích kritérií v skutočnosti vedie k rovnakému výsledku.²⁷ Pokiaľ vnútroštátne opatrenie nie je objektívne odôvodnené a primerané sledovanému cieľu, treba ho považovať za nepriamo diskriminačné, ak je samotnou svojou povahou spôsobilé dotknúť sa viac štátnych príslušníkov iných členských štátov ako vlastných štátnych príslušníkov.²⁸

2. Zlučiteľnosť trestných a správnych sankcií s primárnym právom Únie

76. Teraz sa budem zaoberať otázkou, ako sa tieto všeobecné úvahy majú uplatniť v prejednávanej veci. Sú prípadné trestné a/alebo správne sankcie za to, že vodič nie je schopný preukázať existenciu vodičského oprávnenia predložením vodičského preukazu vydaného podľa jednotného vzoru, konkrétne zlučiteľné s voľným pohybom a zákazom diskriminácie?

23 Pozri rozsudky z 31. januára 1984, Luisi a Carbone (286/82 a 26/83, EU:C:1984:35, bod 16), a z 2. februára 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, bod 15).

24 Za inšpiráciu vďačím generálnemu advokátovi Jacobsovi, ktorý v návrhoch, ktoré predniesol vo veci Konstantinidis (C-168/91, neuvverejnené, EU:C:1992:504, bod 46), použil slovné spojenie „civis europeus sum“.

25 Pozri napríklad rozsudky z 2. októbra 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, bod 24); z 13. apríla 2010, Bressol a i. (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 31), a z 22. decembra 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, body 53 a 54).

26 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 2. februára 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, bod 10), a zo 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, bod 29).

27 Pozri rozsudky z 18. júla 2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, bod 29); z 13. apríla 2010, Bressol a i. (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 40); z 25. januára 2011, Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, body 32 a 34), a z 18. marca 2014, International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, bod 64).

28 Pozri rozsudky z 30. novembra 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, EU:C:2000:655, bod 40), a z 13. apríla 2010, Bressol a i. (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 41).

77. Holandská vláda tvrdí, že je vecou členských štátov prijať sankcie, a to tak trestné, ako aj správne sankcie. Podmienkou je, aby boli nediskriminačné, primerané a účinné.

78. Komisia uznáva, že sankcie patria do právomoci členských štátov. Rozlišuje však dve kategórie osôb: osoby, ktoré získali vodičské oprávnenie v inom členskom štáte, a osoby, ktoré toto oprávnenie ešte nezískali alebo im bolo odňaté. Podľa Komisia možno trestné sankcie uložiť len osobám, ktoré patria do tejto druhej kategórie.

79. Súhlasím s názorom Komisie. V prejednávanej veci existencia vodičského oprávnenia získaného v inom členskom štáte bráni uloženiu trestných sankcií. Na druhej strane sa domnievam, že je možné uložiť správne sankcie za to, že vodič nie je schopný náležite preukázať existenciu tohto oprávnenia pomocou požadovaného preukazu vydaného podľa jednotného vzoru.

80. K tejto problematike možno pristupovať dvojako: na jednej strane ju možno posudzovať ako obmedzenie tých základných slobôd, ktoré určí vnútroštátny súd. Na druhej strane ju možno posudzovať z hľadiska zákazu (nepriamej) diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, ktorý je zakotvený v občianstve Únie a v článku 18 ods. 1 ZFEÚ. V konečnom dôsledku však oba argumentačné prístupy vedú k tej istej otázke: s kým by sa zaobchádzalo menej výhodne (diskriminačne) v porovnaní s kým?

81. V prejednanom prípade možno vykonať porovnanie na dvoch úrovniach. Po prvé sa možno zamerať na to, aký konkrétny skutok sa trestá. Za aké konkrétne opomenutie sa ukladá sankcia? Po druhé sú predmetné doklady, teda vnútroštátne dočasné vodičské potvrdenia, na tento účel skutočne porovnateľné?

82. Ako vnútroštátny súd výstižne vysvetlil vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, podľa nemeckého práva sa *trestná* sankcia ukladá za neexistenciu vodičského oprávnenia – teda za to, že vodič vôbec nemá oprávnenie na vedenie motorového vozidla. Naproti tomu, *správna* sankcia sa týka situácií, v ktorých vodič nie je schopný predložiť požadovaný doklad v príslušnej podobe, keď je vyzvaný, aby ho predložil príslušnému orgánu (spravidla polícii). Inak povedané, správna sankcia sa ukladá za nespĺnenie povinnosti predložiť požadovaný doklad pri kontrole, hoci vodič v skutočnosti má príslušné oprávnenie.

83. Podstatou zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti je, aby sa s cudzími štátnymi príslušníkmi nezaobchádzalo menej výhodne než s vlastnými štátnymi príslušníkmi. Znamená to, že je potrebné prinajmenšom rozšíriť vnútroštátne pravidlá na porovnateľné situácie týkajúce sa štátnych príslušníkov iných členských štátov a zároveň poctivo a dobromyseľne posudzovať akty a rozhodnutia iných členských štátov.

84. V prejednanom prípade zo skutkového stavu, ktorý zistil vnútroštátny súd, vyplýva, že obžalovaný bol držiteľom vodičského oprávnenia, ktoré mu bolo udelené vo Francúzsku. Nemohol len fyzicky predložiť požadovaný vodičský preukaz vydaný podľa jednotného vzoru na preukázanie tohto oprávnenia. Odhliadnuc od problematiky dôkazov a dôkazných prostriedkov, ktorú musí posúdiť vnútroštátny súd, a za predpokladu, že bolo jednoznačne preukázané, že obžalovaný bol v okamihu, keď bol zastavený, držiteľom vodičského oprávnenia, nemožno mu uložiť trestnú sankciu, ako keby nebol držiteľom tohto oprávnenia.

85. Inak povedané, kľúčovou otázkou je, ako by sa v podobnej situácii zaobchádzalo s vodičom, ktorý mal „nemecké vodičské oprávnenie“, ale nemal príslušný preukaz. Vnútroštátny súd uvádza, že v Nemecku sa vodičský preukaz vydáva okamžite po úspešnom zložení všetkých potrebných skúšok. Vnútroštátny súd však tiež poukazuje na § 22 ods. 4 FeV. Toto ustanovenie stanovuje možnosť výnimočne predložiť dočasné potvrdenie o skúške, ktoré je platné len na území Nemecka, ako prijateľný doklad o vodičskom oprávnení.

86. To znamená, že osobe, ktorá úspešne zložila skúšky z vedenia motorového vozidla v Nemecku, čím získala vodičské oprávnenie, a neskôr, pred vydaním vodičského preukazu s konečnou platnosťou podľa jednotného vzoru ju zastavila polícia, by nebola uložená nielen trestná sankcia, ale ani správna sankcia. Je to tak preto, lebo podľa nemeckého práva je dočasné potvrdenie o skúške vydané nemeckými orgánmi z právneho hľadiska dostačujúcim dôkazom o existencii vodičského oprávnenia.

87. Tým sa dostávam k druhej otázke, ktorou je uloženie správnych sankcií a porovnateľnosť dočasných potvrdení.

88. Z argumentácie založenej na zákaze diskriminácie a povinnosti vzájomného uznávania podľa primárneho práva by totiž bolo možné v krajnom prípade vyvodiť, že vzhľadom na to, že Nemecko akceptuje *nemecké* dočasné potvrdenia o skúške, musí akceptovať aj francúzske CEPC. Za predpokladu, že Nemecko akceptuje vnútroštátne dočasné potvrdenia, musí tiež akceptovať dočasné potvrdenia vydané v iných členských štátoch.

89. Domnievam sa, že povinnosti založené na primárnom práve nemožno vykladať tak široko, a to z troch hlavných dôvodov.

90. Po prvé smernicou bol zavedený harmonizovaný režim vzájomného uznávania vodičských preukazov. Z ústavného hľadiska sú povinnosti založené na primárnom práve naďalej relevantné a uplatniteľné v rámci takého režimu, ako to vyplýva z predchádzajúceho oddielu týchto návrhov. Domnievam sa však, že ich nemožno vykladať tak široko, aby skutočne opätovne zavádzali povinnosť v celom rozsahu uznávať všetky dokumenty vydané členskými štátmi. Zároveň si tiež nemyslím, že si to vyžaduje poprieť určité legislatívne rozhodnutia prijaté na úrovni sekundárneho práva, inak povedané, návrat k Európe s desiatkami rôznych vodičských dokladov vydaných každým z členských štátov.²⁹

91. Po druhé treba mať na zreteli, že v oboch právnych poriadkoch – vo francúzskom aj nemeckom – sa dočasné vodičské potvrdenia vydávajú nielen s časovými, ale aj s jasnými územnými obmedzeniami. Domnievam sa, že v dôsledku toho nepatria do kategórie porovnateľných potvrdení o vodičskom oprávnení, ak sa na účely preukázania tohto oprávnenia osoba, ktorej bol vystavený taký doklad, rozhodne nerešpektovať jasne stanovené obmedzenia týkajúce sa týchto potvrdení a chce ich použiť mimo rámca ich „určeného použitia“, a to tak z časového, ako aj územného hľadiska.

92. Po tretie – a to je možno najdôležitejšie – treba pripomenúť, aký konkrétny skutok sa sankcionuje pokutou uloženou v správnom konaní: domnievam sa, že je ním nepredloženie dokladov v náležitej podobe pri vyzvaní príslušného orgánu na ich predloženie. Z tohto hľadiska nemožno poprieť, že osoba, ktorá má len dočasné potvrdenie vydané v inom členskom štáte, ktorého časová a územná pôsobnosť je výslovne obmedzená, a teda ho nemožno v celom rozsahu uznať, si nesplnila také povinnosti týkajúce sa predloženia dokladov. Je logické, že obžalovaný jednoducho nebol schopný predložiť príslušný doklad. Preto bolo možné uložiť mu správnu sankciu.

93. Inak povedané, členské štáty sú určite oprávnené sankcionovať nepredloženie zákonom požadovaných dokladov pri kontrole. V tomto prípade sa však sankcionuje skutočnosť, že osoba nemá pri sebe príslušný doklad, ak jej zo zákona vyplýva taká povinnosť, a nie neexistencia oprávnenia, na preukázanie ktorého bol vydaný tento preukaz. Ak by sa uložila nejaká sankcia, bola by uložená za

²⁹ Pokiaľ ide o vzájomný vzťah medzi harmonizovanými režimami sekundárneho práva a ustanoveniami Zmluvy, pozri napríklad rozsudky z 5. apríla 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, bod 36), a z 5. októbra 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, EU:C:1994:368, bod 31). Pokiaľ ide o trochu odlišný pohľad, pozri tiež rozsudky z 22. januára 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, bod 27), a z 13. novembra 2003, Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, bod 43).

nedodržanie týchto predpísaných požiadaviek týkajúcich sa predloženia dokladov. Môže sa vzťahovať aj na následnú dodatočnú činnosť správneho orgánu spočívajúcu v overení existencie práva alebo oprávnenia, ktoré malo byť preukázané rýchlo a jednotne požadovaným preukazom vydaným podľa jednotného vzoru, inými prostriedkami.

94. Pre úplnosť dodávam, že podľa môjho názoru by rovnaký záver vyplynul aj z úvah založených len na ustanoveniach Zmluvy o voľnom pohybe. Rozsudok vo veci Skanavi³⁰ opäť poskytuje užitočné usmernenia. Táto vec sa týkala zlučiteľnosti trestných sankcií uložených gréckej štátnej príslušníčke, ktorá sa presťahovala do Nemecka na účely súvisiace s podnikaním na základe slobody usadiť sa. Ako žalobkyňa v uvedenej veci bola sankcionovaná, lebo si nevymenila svoj grécky vodičský preukaz za nemecký.

95. Súdny dvor uviedol, že sloboda usadiť sa bráni „tomu, aby sa vedenie motorového vozidla osobou, ktorá mohla získať preukaz vydaný hostiteľským štátom výmenou za preukaz vydaný iným členským štátom, ale ktorá si ho nevymenila v predpísanej lehote, považovalo za vedenie motorového vozidla bez preukazu, ktoré sa trestá odňatím slobody alebo peňažným trestom“.³¹ Súdny dvor dospel k tomuto záveru s prihliadnutím na to, že povinnosť výmeny vodičských preukazov bola „v podstate určitým spôsobom plnenia administratívnych požiadaviek“.³²

96. Podobné úvahy by boli relevantné aj v prejednávanej veci. Táto vec sa tiež týka osoby, ktorá ešte nedostala vodičský preukaz v príslušnom formáte, ale získala vodičské oprávnenie v krajine svojho bydliska. Vnútroštátna povinnosť, ktorá vyžaduje predloženie vodičského preukazu s konečnou platnosťou vydaného podľa jednotného vzoru, a nie dočasného potvrdenia, by sa tiež mohla považovať za administratívnu požiadavku. Získanie vodičského preukazu v danom formáte je formálnou náležitosťou, ktorej cieľom je hodnoverne preukázať existenciu vodičského oprávnenia.

97. Analógia s vecou Skanavi je v prejednávanej veci možno ešte výraznejšia. Je to tak preto, lebo problematika vodičského preukazu nezávisí od obžalovaného. Ako vnútroštátny súd správne uviedol, obžalovaný nemohol nijako ovplyvniť dátum vydania svojho preukazu: vo veci Skanavi to nebolo tak.

98. Ak by sa osoba, ktorá získala vodičské oprávnenie v inom členskom štáte, ale ktorá ešte nedostala svoj vodičský preukaz, posudzovala ako osoba, ktorá viedla motorové vozidlo bez preukazu a ktorej hrozí trestná sankcia (bez ohľadu na to, či by to bol trest odňatia slobody alebo len peňažný trest, ktorý by však mal za následok záznam v jej registri trestov), analogicky by to bolo neprimerané vo vzťahu k závažnosti tohto porušenia vzhľadom na vyplývajúce dôsledky.³³

99. Možno poukázať na ešte väčšiu podobnosť s nedodržaním formálnych náležitostí preukázania práva jednotlivca na pobyt, ako je požiadavka podať formálne vyhlásenie o pobyte do troch dní od vstupu na územie členského štátu. V tejto súvislosti Súdny dvor konštatoval, že členské štáty nesmú uložiť sankciu, ktorá je taká neprimeraná vo vzťahu k závažnosti porušenia, že sa stáva prekážkou voľného pohybu.³⁴ Zadržanie a vyhostenie odôvodnené výlučne nesplníť formalít stanovených zákonom vzťahujúcich sa na kontrolu cudzincov teda podstatným spôsobom zasahujú do práva na pobyt, ktoré priamo zaručuje právo EÚ, a sú zjavne neprimerané vo vzťahu k závažnosti porušenia.³⁵ Vnútroštátne orgány sú však oprávnené uložiť za nedodržanie takých požiadaviek sankcie porovnateľné s tými, ktoré sa ukladajú za menej závažné delikty spáchané ich vlastnými štátnymi príslušníkmi.³⁶

30 Pozri rozsudok z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70).

31 Rozsudok z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 39).

32 Rozsudok z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 35).

33 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. februára 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, bod 37).

34 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 3. júla 1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179, bod 19), a z 12. decembra 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, bod 14).

35 Pozri rozsudky z 25. júla 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, bod 78), a zo 17. februára 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, bod 40).

36 Pozri rozsudky z 3. júla 1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179, bod 19), a z 12. decembra 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, bod 14).

100. Z vyššie uvedeného vyplýva, že články 18 a 21 ZFEÚ sa majú vykladať tak, že bránia členskému štátu v tom, aby vodiča, ktorý získal vodičské oprávnenie v inom členskom štáte v súlade s požiadavkami smernice 2006/126, ale z administratívnych dôvodov, ktoré nemôže ovplyvniť, nie je schopný pri kontrole predložiť príslušný doklad, ktorý spĺňa požiadavky uvedenej smernice, stíhal za spáchanie *trestného* činu vedenia motorového vozidla bez vodičského oprávnenia.

V. Návrh

101. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Amtsgericht Kehl (Okresný súd Kehl, Nemecko), takto:

- článok 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/126 z 20. decembra 2006 o vodičských preukazoch nemožno vykladať tak, že vyžaduje, aby členské štáty uznali iné doklady preukazujúce získanie vodičského oprávnenia v inom členskom štáte než tie, ktoré spĺňajú požiadavky tejto smernice,
- články 18 a 21 ZFEÚ sa majú vykladať tak, že bránia členskému štátu v tom, aby vodiča, ktorý získal vodičské oprávnenie v inom členskom štáte v súlade s požiadavkami smernice 2006/126, ale z administratívnych dôvodov, ktoré nemôže ovplyvniť, nie je schopný pri kontrole predložiť príslušný doklad, ktorý spĺňa požiadavky uvedenej smernice, stíhal za spáchanie *trestného* činu vedenia motorového vozidla bez vodičského oprávnenia.