

úprava „stát-o-způsobu“ způsobovala, že výrobek by byl soutěžiteli cenově nadhodnocen, což by vedlo k poklesu výrobců a případně by byl výrobek stažen z trhu. Skutečností je, že spotřebitelovy volby jsou vedeny vztahem cena-kvalita, což může i nemusí odrážet podmínky právní úpravy. Ale i když odráží, v důsledku tohoto vztahu bude veden jednoznačný směr změny právní úpravy relativní cenou a pružností kvality popřísané konkrétním výrobkům spíše než podmínkám právní úpravy, s nimiž jsou spojeny. Tyto vztahy za určitých okolností mohou nebo nemusí být dobrými ukazateli kvality právní úpravy. Avšak obecně by neměly být považovány za související s politickými nebo sociálními přáními ani neodpovídají tradičním demokratickým kritériím provádění právní úpravy.

Avšak jestliže není dostupná nebo je alespoň problematická přímá cesta podmínek odvozujících požadavky po právní úpravě z rozhodnutí spotřebitelů na trhu, potom by snad mohla dodat důležitější zpětnou vazbu nepřímá cesta odpovědi výrobců na rozhodnutí o výrobcích na trhu. V tomto ohledu se věří, že soutěž právních úprav pracuje jako výsledek politického zprostředkování výrobců, přímo dotčených stran rozhodnutími spotřebitelů o výrobku. Například, tvrzení „běh na dno“ předpokládá, že když má firma ztratit komparativní výhodu jako důsledek toho, že je předmětem vysokých nákladů na dodržení úpravy, regulační odpovědní za ekonomický osud domácích firem a umístěných ve strategickém kontextu spolusoutěžních regulátorů, budou čelit silným ekonomickým pobídkám deregulovat. Ať v tom či onom stádiu, síla tohoto tvrzení však bude záviset na regulačním tlaku exportovaném politickým zprostředkováním výrobců z různých jurisdikcí. Konec konců je to politický vliv ekonomických výstupů, který je považován za vedoucí regulátora k deregulaci. Totéž platí, když budeme zkoumat „běh do nejvyššího patra“. Toto patro předpokládá, že kdyby právní úprava měla znatelně udělovat ekonomickým aktérům komparativní výhody, které jim umožní zmocnit se podílu na trhu, vytvoří to pobídky pro jiné výrobce k tomu, aby nutili své regulátory k podobné konkurenční právní úpravě. V obou scénářích může i nemusí být viděno politické zprostředkování výrobců. Avšak skutečností je – a to pravděpodobně nemusí být přímo zřejmé – že teorie soutěže právních úprav potřebuje problematizovat analytický krok následujícího politického zprostředkování při řádném uznání mnohonásobných ekonomických a politických možností, které jsou otevřeny nespokojeným výrobcům, aby odpověděli na ne-

dostatek mezinárodní konkurenceschopnosti. Lze zmínit množství ekonomických strategií, jež mohou výrobci věrohodně přijmout. Pokud jsou výrobci zatíženi náklady na dodržování, mohou zkusit snížit náklady jinde; restrukturalizovat organizaci, aby lépe zacházeli s těmito náklady; nebo se spojit se zahraničním partnerem, aby se vyhnuli takovým nákladům, alespoň pro zahraniční trhy. Alternativně, výrobci se mohou uchýlit k politickým řešením jako pokusit se hledat státní podporu, vyjednat ochranu nebo najít příznivější podmínky soutěže (deregulace nebo nadměrná regulace). Zvláštní určitý bod mezi ekonomickými a politickými řešeními, i když subjektivně určený, závisí na objektivních podmínkách, jako jsou náklady na strukturu dotčeného podniku, postavení podniku ve strategickém kontextu trhu, existující struktura zprostředkování zájmů, odhady úspěchu uvažující výkon politického hlasu, atd. Skutečností je, že soutěž právních úprav, když je chápána jako fungující podél nepřímé cesty, rozhodně závisí na odpovědi výrobce. Analytická rekonstrukce této odpovědi je však dalším krokem a zahrnuje doplňkové části příčina-důsledek, které by měly být zhmotněny pomocí empirického průzkumu spíše než být ponechány teoretickým domněnkám. Proto nemůže být předpokládán mechanismus zpětné vazby vyrovnávající politickou odpověď k ekonomicky optimálním pravidlům pouze na teoretických základech.

(3) Asymetrické informace

Další funkce tvrzení, že volba právní úpravy může být odvozena ze struktury rozhodnutí na trhu výrobců, se vztahuje k možnosti asymetrické informace o žádoucnosti veřejných statků. Potud, že úprava byla ospravedlněna nedostatkem informací na straně spotřebitelů (jako např. tam, kde spotřebitelé mají nízké povědomí o rizikách, která jsou spojena s užíváním určitých chemických látek v potravinách), což připouští, aby volba právní úpravy následovala po rozhodnutí o výrobcích, lze považovat za problematickou. Spotřebitelům by bylo umožněno vybrat neregulované nebo málo regulované výrobky, aniž by řádně zhodnotili rizika s touto volbou spojená. A naopak však může být diskutováno, že skutečná tolerance spotřebitelů k rozdílům v právních úpravách na trhu výrobců, je-li jednou připuštěna, by primárně naznačovala relativní opotřebením regulační ochrany. A i když považujeme volbu právní úpravy za silnou ve smyslu oslovení opravdového pochybení trhu, čelíme problematické situaci, že umožnění volby právní úpravy za těchto

(Pokračování na str. 73)

PRÁVNÍ ASPEKTY EVROPSKÉ INTEGRACE

Redakce:
Mgr. Filip Křepelka
Doc. JUDr. Vladimír Týč, CSc.
Doc. JUDr. Naděžda Rozehnalová, CSc.

Kasuistika Evropské unie

Rozsudky Soudního dvora z oblasti ochrany spotřebitele a volného pohybu osob

JUDr. Věra Knoblochová, Ph.D.

Simone Leitner v. TUI Deutschland GmbH & Co. KG, C-168/00, rozhodnutí ze dne 12. března 2002

Rozhodnutí Soudního dvora ve věci Leitner spadá do oblasti ochrany spotřebitele, konkrétně se týká výkladu směrnice č. 90/314/EHS z 13. června 1990 o souborných službách pro cestování, pobyty a zájezdy¹⁾ (dále směrnice). Bylo vydáno na základě čl. 234 Smlouvy o založení ES (dále Smlouvy) v řízení o předběžné otázce poté, co se na Soudní dvůr obrátil soud z Lince s žádostí o výklad čl. 5 uvedené směrnice.

Skutkový děj

Rodina desetileté Simony Leitnerové si koupila u společnosti TUI Deutschland GmbH & Co. KG (dále TUI) čtrnáctidenní dovolenou v Turecku na červenec 1997 (pobyty all-inclusive v Pamfiliya Robinson club v Side). Asi po týdnu pobytu Simona onemocněla salmonelózou, a to po jídle, které bylo podáváno v klubu. Její nemoc trvala po celý zbytek pobytu a ještě i nějakou dobu poté. Rodiče o nemocnou dceru v průběhu dovolené pečovali. Stejně jako Simona onemocnělo také mnoho dalších hostů.

Po asi dvou nebo třech týdnech po skončení dovolené zaslali Leitnerovi společnosti TUI stížnost. Neobdrželi však žádnou odpověď a Simona podala prostřednictvím svých rodičů proti společnosti žalobu o náhradu škody ve výši 25.000 ATS. Prvoinstanční soud přiznal žalobkyni částku pouze ve výši 13.000

ATS, a to za fyzickou bolest a utrpení způsobené otravou z potravy. Zbytek žaloby, v němž byla požadována náhrada nehmotné škody způsobené tím, že si poškozená nemohla užít celou dovolenou (entgangene Urlaubsfreude), zamítl soud s tím, že rakouské právo neobsahuje žádné ustanovení, které by umožňovalo náhradu nehmotné škody takové povahy. Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala k zemskému soudu v Linci. Ten souhlasil s prvoinstančním soudem, pokud šlo o rakouské právo, ale domníval se, že aplikace čl. 5 směrnice by mohla vést k jinému závěru. V této souvislosti citoval rozhodnutí ve věci *Silhouette International Schmied*²⁾, v němž Soudní dvůr konstatoval, že zatímco směrnice sama nemůže uložit povinnosti jednotlivcům a nelze se na ni proto odvolat ve vztahu k jednotlivci, národní soud musí vykládat ustanovení národního práva ve světle znění a účelu směrnice, aby dosáhl výsledku, který má směrnice na mysli. Odvolací soud také uvedl, že německé právo obsahuje ustanovení týkající se výslovně náhrady nehmotné škody, když se cesta neuskutečnila nebo se výrazně zpozdila, a že německé soudy takovou kompenzaci přiznávají.

Při zohlednění toho, že znění čl. 5 směrnice není dostatečně jasné, aby bylo možno vyvodit určitý závěr ve vztahu k nehmotné škodě, rozhodl se odvolací soud přerušit řízení a obrátil se na Soudní dvůr na základě čl. 234 Smlouvy s následující otázkou:

Má se čl. 5 směrnice vykládat tak, že znamená, že kompenzace má být v zásadě uhrazena, pokud se jedná o požadavek na kompenzaci nehmotné škody?

Řešení

Národní dvůr se svou otázkou snažil zjistit, zda čl. 5 směrnice musí být vykládán tak, že v zásadě přiznává spotřebiteli právo na náhradu nehmotné škody, která vznikla pochybením při provádění nebo špatným provedením základních povinností obsažených ve směrnici.

Žalobkyně se odvolávala na preambuli směrnice, která jasně uvádí, že operátoři musí mít možnost nabízet své služby ve všech členských státech za stejných podmínek. Článek 5 odst. 2 pododst. 4 směrnice³⁾ umožňuje, aby strany smlouvy omezily v případě nehmotné škody odpovědnost vzniklou v důsledku neprovedení nebo špatného provedení služeb tvořících souborný pobyt. Toto ustanovení podle ní znamená, že nehmotná škoda musí být zásadně předmětem náhrady.

Společnost TUI a vlády Rakouska, Francie a Finska byly v podstatě zajedno, když tvrdily, že harmonizace národních právních řádů požadovaná směrnicí spočívá pouze v definování minimální úrovně ochrany spotřebitele při souborných pobytech. Proto vše, co není směrnici výslovně stanoveno, zejm. druh škody, která má být kompenzována, zůstává v působnosti národních zákonodárců. Proto právo na náhradu nehmotné škody nemůže být dovozeno z neexistence výslovného odkazu ve směrnici na ni. Podle belgické vlády obecně a neomezené užití pojmu „škoda“ v čl. 5 odst. 2 pododst. 1⁴⁾ směrnice předpokládá, že tento pojem je třeba chápat široce, s tím výsledkem, že veškerá škoda musí být pokryta v legislativě, která směrnicí implementuje. Těm členským státům, které uznávají odpovědnost za nehmotnou škodu podle národního práva, dává směrnice právo omezit odpovědnost v souladu s určitými kritérii. V těch členských státech, kde odpovědnost za nehmotnou škodu závisí na existenci výslovného ustanovení k tomuto účinku, musí být absence takového ustanovení považována za absolutně vylučující náhradu nehmotné škody, což je v rozporu se směrnicí.

Komise nejprve poukázala na to, že pojem „škoda“ je ve směrnici použit bez jakéhokoliv omezení a že zvláště v oblasti prázdninového cestování se často vyskytuje jiná škoda než fyzická. Poté poznamenala, že odpovědnost za nehmotnou škodu je uznána ve většině členských států ve vyšší míře než náhrada za fyzickou bolest a utrpení, což je tradičně upraveno ve všech právních systémech, ačkoliv rozsah odpovědnosti a podmínky, za nichž se přiznává, se v podrobnostech liší. Nakonec uvedla, že v moderních právních systémech je přikládán pravidelným dovo-

ným větší význam. Na uvedeném se zakládá i názor Komise, že obecnou koncepcí škody obsaženou ve směrnici nelze vykládat restriktivně a nelze z její působnosti vyloučit jako otázku principu nehmotnou škodu.

Důvody, které vedly Soudní dvůr k jeho závěru, nebyly nijak rozsáhlé. Omezil se na následující: nejprve se odvolal na čl. 5 odst. 2 pododst. 1 směrnice, který uvádí, že členské státy musí podniknout nutné kroky k zajištění toho, že organizátor dovolených nahradí „škodu vzniklou spotřebiteli neprovedením nebo pochybením při provádění smlouvy“. V tomto směru, jak uvedl, je jasné také z preambule směrnice, že jejím cílem je vyloučit rozdíly mezi národními právními řády a praktikami různých členských států v oblasti souborných pobytů, které mohou způsobit narušení soutěže mezi operátory usazenými v různých členských státech. Podle Soudního dvora není sporu o tom, že existence povinnosti nahradit nehmotnou škodu pouze v některých členských státech by způsobila závažné narušení soutěže na vnitřním trhu, zejména za předpokladu, který uvedla Komise – totiž že vznik nehmotné škody je v této oblasti častým jevem. Navíc směrnice, především její článek 5, je určena k ochraně spotřebitele a ve spojení s turistickými cestami náhrada nehmotné škody vzniklé ze ztráty možnosti užít si dovolenou je pro spotřebitele obzvláště důležitá.

Na základě výše uvedených závěrů Soudní dvůr konstatoval, že i když čl. 5 odst. 2 pouze obecně odkazuje na koncepci škody, skutečnost, že pododstavec 4 tohoto ustanovení uvádí, že členské státy mohou v případě škody jiné, než je osobní úraz, omezit náhradu škody podle smlouvy, a to za předpokladu, že takové omezení není nerozumné, znamená, že směrnice implicitně uznává existenci práva na náhradu škody jiné, než je úraz, včetně nehmotné škody. *Proto musí být čl. 5 směrnice vykládán tak, že v zásadě dává spotřebiteli právo na náhradu nehmotné škody, která vyplývá z neposkytnutí nebo špatného poskytnutí služeb tvořících souborný pobyt.*

Závěr

Toto rozhodnutí patří do oblasti ochrany spotřebitele, které bylo přijato v této oblasti po delší přestávce. Hlavním předmětem byl výklad pojetí škody, která vznikla spotřebiteli tím, že si nemohl užít svou dovolenou. Otázka zněla, zda je taková škoda předmětem náhrady v členském státě, když jeho právní řád toto neupravuje, a ani ve směrnici o ní není výslovná zmínka.

Soudní dvůr postupoval v tomto případě jako obvykle u sporů týkajících se ochrany spotřebitele, a to na základě extenzivního výkladu komunitárního práva. Výchozím bodem jeho závěru byla skutečnost, že jedním z cílů směrnice je vyloučit rozdíly mezi národními právními řády a praktikami různých členských států v oblasti souborných pobytů, které mohou způsobit narušení soutěže mezi operátory usazenými v různých členských státech. Kdyby existovala povinnost nahradit nehmotnou škodu pouze v právních řádech některých států, k narušení soutěže na vnitřním trhu by bez sporu došlo, což by bylo v rozporu i se základními principy Smlouvy. Navíc podle Soudního dvora z čl. 5 odst. 2 pododst. 4 směrnice implicitně vyplývá existence práva na náhradu jiné škody, než je osobní úraz. Proto dospěl k závěru, že směrnice dává spotřebiteli právo na náhradu nehmotné škody, která vznikla jako důsledek neposkytnutí nebo špatného poskytnutí služeb tvořících souborný pobyt. O její výši však samozřejmě musí rozhodnout národní soud.

Ministre de l'Intérieur v. Aitor Oteiza Olazabal, C-100/01, rozhodnutí z 26. listopadu 2002

Rozhodnutí se zabývá především otázkou volného pohybu osob a možnostmi jeho omezení, konkrétně omezením z důvodu veřejného pořádku. Jedná se o odpověď na předběžnou otázku dle čl. 234 Smlouvy o založení ES (dále Smlouvy) vydanou v řízení zahájeném na žádost francouzské Státní rady (tj. Nejvyššího správního soudu), která v konečném stádiu rozhodovala o sporu mezi francouzským ministerstvem vnitra a panem Olazabalem – španělským občanem baskické národnosti o zákonnosti opatření omezujících jeho právo pobytu na části francouzského území.

Skutkový děj

Pan Olazabal opustil Španělsko v roce 1986 a odejel do Francie, kde požádal o statut uprchlíka, který mu byl odepřen. V dubnu 1988 byl ve Francii vyšetřován v souvislosti s procesem zahájeným po únosu průmyslníka v Bilbao ve Španělsku, za což byla odpovědná organizace ETA. V červenci 1991 byl ve Francii odsouzen k 18 měsícům vězení, z čehož bylo osm měsíců podmínečně odloženo, a ke čtyřletému zákazu pobytu pro spiknutí k rušení veřejného pořádku vyhrožováním nebo terorem.

Pan Olazabal jako občan Společenství požádal o kartu k pobytu, kterou mu francouzské úřady odmítly vydat. Povolily mu pouze dočasný pobyt, přičemž se

musel podrobit speciálním opatřením dozoru, která mu mimo jiné zakazovala pobývat v devíti francouzských departamentech. Platnost omezujících opatření vypršela v červenci 1995.

V roce 1996 se žalobce rozhodl usadit v oblasti francouzského území hraničícího se Španělskem, konkrétně se samosprávným územím Baskicka. Na základě policejních zpráv ukazujících, že žalobce stále udržuje styky s ETA, rozhodl ministr vnitra v březnu téhož roku o zákazu pobytu pana Olazabaly v 31 departamentech, aby byl udržován mimo hranice se Španělskem. V červnu 1996 mu prefekt departamentu Hauts-de-Seine zakázal opustit jeho území bez povolení.

Obě rozhodnutí pan Olazabal soudně napadl a žádal jejich zrušení. Správní soud v Paříži žalobě vyhověl a zrušující rozsudek potvrdil i odvolací soud. Podle názoru obou soudů zakazují čl. 12, 18 a 39 Smlouvy a směrnice č. 64/221/EHS z 25. února 1964 o koordinaci specifických opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která jsou ospravedlněna z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví⁵⁾ a ve světle výkladu Soudního dvora v rozhodnutí ve věci *Rutili*⁶⁾, aby byla taková opatření proti žalobci přijata. Ministr vnitra se proti rozsudku odvolal k francouzské Státní radě.

Ta nejprve konstatovala, že práva občanů EU obsažená jak v čl. 18 tak v čl. 12 Smlouvy je možné omezit za podmínek stanovených ve Smlouvě; navíc čl. 39 Smlouvy sám výslovně uvádí možnost omezení volného pohybu pracovníků, a to z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Dále Státní rada konstatovala, že v souladu s judikaturou Soudního dvora výhrada obsažená v čl. 39 odst. 3 Smlouvy umožňuje členským státům, aby z důvodů veřejného pořádku přijaly opatření zakazující státním příslušníkům jiného členského státu vstoupit na jeho území nebo z něho odejít, i když takové opatření nemohou použít vůči vlastním občanům. Nakonec také připomněla, že princip proporcionality vyžaduje, aby omezující opatření byla vhodná vzhledem k cíli, jehož má být dosaženo, a nesmí překročit meze toho, co je k danému účelu nutné. V tomto smyslu zdůraznila, že opatření omezující územní platnost povolení k pobytu je méně přísné než rozhodnutí o deportaci. Státní rada si však nebyla jistá souladem s komunitárním právem v případě opatření, které omezuje právo pobytu státního příslušníka jiného členského státu na části národního území. Proto přerušila řízení a obrátila se na Soudní dvůr s následující otázkou:

Zakazují články nyní 12, 18 a 39 Smlouvy a ustanovení sekundárního práva, zejména směrnice č. 64/221/EHS, členskému státu, aby přijal proti státnímu příslušníku jiného členského státu, na něhož se ustanovení Smlouvy vztahují, opatření směřující k udržení veřejného pořádku, které omezuje jeho pobyt na části národního území, když mu zájmy veřejného pořádku zakazují pobyt na zbytku území, nebo je za takových okolností jedině opatření omezující pobyt, které může být přijato proti tomuto příslušníkovi, opatření vylučující ho z celého území a přijaté v souladu se zákonem?

Řešení

Soudní dvůr zahájil rozhodnutí posouzením, která ustanovení Smlouvy se pro daný případ použijí. Vzhledem k tomu, že po celou dobu pobytu ve Francii byl žalobce v postavení zaměstnance, byl jeho závěr takový, že je třeba aplikovat čl. 39 Smlouvy. Články 12 a 18 Smlouvy se Soudní dvůr tedy nezabýval, protože, jak uvedl shodně se Státní radou, čl. 12 Smlouvy stanoví obecný princip nediskriminace z důvodu národnosti, který se použije v případě, když neexistuje specifický zákaz diskriminace; obdobně platí i pro čl. 18 Smlouvy. Pokud jde o čl. 39 Smlouvy, ten zaručuje státnímu příslušníkovi členského státu mj. právo pobývat v jiném členském státu za účelem výkonu zaměstnání. Nicméně odst. 3 tohoto článku obsahuje možnost omezit uvedené právo. Omezení může být podle něj uloženo v případě, kdy je ospravedlnitelné z důvodu veřejného pořádku (*ordre public*), veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.

Rozhodnutí v této věci založil Soudní dvůr v podstatě na výkladu rozdílu mezi daným případem a rozhodnutím ve věci *Rutili*, na který poukazyval i národní soud (viz výše). Předmětem rozhodnutí *Rutili* byla především otázka výkladu „omezení ospravedlnitelné z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví“. V tomto případě šlo o italského státního občana, který žil od narození ve Francii. Opatření omezující jeho právo pobytu byla odůvodněna jeho politickými a odborovými aktivitami. Byl obviněn z určitých činností, které měly politický podtext v období voleb v březnu 1967, v průběhu událostí v květnu – červnu 1968 a z účasti na demonstracích na památku 14. července 1968. Soudní dvůr v tomto starším rozhodnutí jednak uvedl, že čl. 39 Smlouvy se nevztahuje pouze na legislativní opatření, která omezují pohyb a pobyt státních příslušníků jiných členských států, ale i na individuální rozhodnutí přijatá na základě takových opatření. A dále v této

souvislosti konstatoval, že posouzení, zda opatření směřující k zabezpečení veřejného pořádku musí zohledňovat všechna pravidla komunitárního práva, jejichž cílem je omezení pravomocí členských států v tomto směru, a musí zajistit, aby byla chráněna práva osob, vůči nimž se restriktivní opatření aplikují. Navíc Soudní dvůr uvedl, že omezení i ochrana musí být vždy spojena s osobním chováním dotčeného jedince. Důvodem je zabránit přijímání opatření, která by nesouvisela s veřejným pořádkem nebo by negativně ovlivňovala výkon odborových práv. Navíc vždy, pouze s výjimkou situace, kdy jde o rozpor se zájmy státní bezpečnosti, je třeba okamžitě informovat dotčenou osobu, proti níž jsou omezující opatření aplikována, o důvodech rozhodnutí, a umožnit jí účinné využití právních ochranných nástrojů. Soudní dvůr také uvedl, že opatření omezující právo pobytu, které se vztahuje pouze na část státního území, nemůže být použito vůči státnímu příslušníkovi jiného členského státu, pokud ho nelze použít také vůči státním příslušníkům dotčeného státu.

V případě pana Olazabala byl žalobce naopak odsouzen ve Francii k 18 měsícům vězení a čtyřletému zákazu pobytu pro spiknutí k rušení veřejného pořádku vyhrožováním nebo terorem. Trest byl uložen na základě skutečnosti, že žalobce byl členem ozbrojené organizované skupiny, jejíž činnost představovala hrozbu veřejnému pořádku ve Francii. Prevence před takovou činností může být navíc chápána jako opatření spadající do kategorie opatření na udržení veřejné bezpečnosti.

V případě *Rutili* měl národní soud pochybnosti, zda daná situace vůbec ospravedlňovala použití opatření na ochranu veřejného pořádku. V projednávaném případě naopak vyšla Státní rada z předpokladu, že důvody veřejného pořádku zakazují pobyt migrujícím zaměstnancům na části území, a že bez možnosti uložit opatření zakazující pobyt v této části území by bylo možné ospravedlnit opatření zakazující pobyt na celém území. Za těchto okolností považoval Soudní dvůr za nutné zabývat se otázkou, zda čl. 39 Smlouvy zakazuje členskému státu použít vůči migrujícím zaměstnancům – státnímu příslušníkovi jiného členského státu – správní politické opatření, které mu zakazuje právo pobytu na části státního území.

V této souvislosti proto s odvoláním na starší judikaturu Soudní dvůr připomněl, že odst. 3 uvedeného článku dává členským státům možnost, pokud jsou vystaveny dostatečně vážné hrozbě ovlivňující základní zájmy společnosti, aby přijaly omezující opatření volného pohybu pracovníků. Soudní dvůr dále uvedl, že výhrada v čl. 39 odst. 3 a také v čl. 46 Smlouvy

dovoluje členskému státu přijmout vůči státním příslušníkům jiného členského státu zejm. z důvodu veřejného pořádku opatření, která nemohou aplikovat vůči vlastním občanům, do té míry, že je nemohou vyhostit ze svého území nebo jim na něj odepřít vstup (srov. např. rozhodnutí ve věci *Van Duyn*⁷⁾, *Calfa*⁸⁾). Avšak, jak uvedl generální advokát, s jehož názorem se Soudní dvůr ztotožnil, ze znění čl. 39 Smlouvy nevyplývá, že omezující opatření volného pobytu pracovníků ospravedlnitelné veřejným pořádkem musí mít vždy stejnou místní působnost jako práva tímto ustanovením zaručená. Takový výklad nevylučuje ani sekundární právo. Soudní dvůr tedy v rozsudku konstatoval, že v situacích, kdy je státní občan jiného členského státu odpovědný za určité jednání, za které mu může být omezen nebo zakázán pobyt, je také způsobilý být subjektem méně přísného opatření spočívajícího v částečném omezení práva pobytu, odůvodněného veřejným pořádkem, aniž by bylo nutné, aby stejné opatření muselo být použitelné i vůči státním příslušníkům dotčeného státu. Přitom je však třeba mít na mysli, jak Soudní dvůr dále připomněl, že členský stát nemůže na základě výhrady uvedené v čl. 39 a 46 Smlouvy přijmout opatření proti státnímu příslušníkovi jiného členského státu pro chování, které by nebylo trestné u státního příslušníka daného státu nebo by nedávalo vzniknout jinému původnímu a účinnému opatření směřujícímu k zastavení předmětného chování. Dále uvedl, že opatření omezující základní svobody zaručené Smlouvou lze ospravedlnit pouze tehdy, když splňují podmínku proporcionality. V tomto smyslu je třeba, aby opatření bylo vhodné pro dosažení cíle, který sleduje, a nesmí jít za rámec nutnosti k jeho dosažení. Soudní dvůr poté konstatoval, že je na národním soudu, aby posoudil, zda opatření aplikovaná v daném případě se opravdu vztahují ke konkrétnímu chování, které představuje původní a dostatečně vážnou hrozbu veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti a zda splňuje princip proporcionality.

Konečná odpověď Soudního dvora na položenou otázku tedy zněla: *ani čl. 39 Smlouvy ani žádné ustanovení sekundárního práva, které implementuje volný pohyb pracovníků, nezakazuje členskému státu, aby migrujícímu pracovníkovi, který je státním příslušníkem jiného členského státu, uložil správně politické opatření omezující právo pobytu tohoto pracovníka na části státního území, za předpokladu, že*

- *takové opatření je ospravedlnitelné z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti vyplývajícího z jeho individuálního chování;*
- *pro svou závažnost by takové důvody dávaly jinak*

vzniknout opatření, které by zakazovalo nebo omezovalo pobyt na celém státním území; a

- *chování, kterému chce dotčený členský stát zabránit, je v případě jeho státních příslušníků předmětem trestních opatření nebo jiných původních a účinných opatření vytvořených k zastavení takového chování.*

Závěr

Právě komentované rozhodnutí Soudního dvora patří mezi ta, která lze označit jako citlivá. Šlo v něm o volný pohyb osob, resp. jeho omezení, a také o návaznost na starší rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Rutili*, na něž se odvolávaly a z něhož vyšly při formulování svých rozsudků dva francouzské národní soudy, které rozhodovaly o sporu v prvním a druhém stupni. Nicméně závěry Soudního dvora uvedené v rozhodnutí *Rutili* chtěla Francie v projednávané věci změnit.

V návaznosti na princip nediskriminace a volný pohyb osob, jakož i na závěry případu *Rutili* vyslovily francouzské soudy v prvním a druhém stupni rozhodování zákaz odepřít vstup Baskovi se španělskou státní příslušností do kterékoliv části francouzského území, protože by bylo nemožné uložit stejné opatření francouzskému státnímu příslušníkovi nebo Baskovi s francouzským občanstvím. Tento zákaz byl nakonec projednáván u francouzské Státní rady, která se s ním nechtěla v daném případě ztotožnit.

Soudní dvůr své původní závěry obsažené ve starším rozhodnutí sice zcela nezměnil (pravděpodobně nechtěl výslovně říci, že starší rozhodnutí mění, i když se jedná o jiné skutkové okolnosti), avšak dá se říci, že snížil význam skutkových okolností, o nichž tenkrát rozhodoval. V prvním sporu šlo o politické a odborové otázky, zatímco v případě Olazabala jde o trestní spiknutí a porušení práva a pořádku zastrašováním a terorem. Soudní dvůr tedy konstatoval, že komunitární právo nezakazuje členskému státu omezit pobyt státnímu příslušníkovi na části jeho území, avšak dotčený členský stát musí prokázat, že takové opatření je ospravedlnitelné z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti vyplývající z individuálního chování dotčené osoby, v zásadě by bylo možné za daných okolností zakázat nebo omezit pobyt na celém státním území a předmětné chování by bylo předmětem trestních nebo jiných opatření i v případě jeho státních příslušníků. Rozhodnutí je však na národním soudu, který všechny výše uvedené aspekty musí posoudit a rozhodnout na jejich základě.

1) OJ 1990 L 158.

2) *Silhouette International Schmied*, C-355/96, [1998], ECR I-4799.

3) Toto ustanovení uvádí: „V případě škody jiné než zranění osoby způsobené neprovedením nebo špatným provedením služeb zahrnutých v balíčku mohou členské státy umožnit, aby byla náhrada škody smlouvou omezena. Takové omezení nesmí být nerozumné.“

4) Toto ustanovení uvádí: „S ohledem na škodu vzniklou spotře-

biteli neprovedením smlouvy nebo jejím špatným provedením, podniknou členské státy potřebné kroky k zajištění, že organizátor a/nebo prodejce nese/nesou odpovědnost, pokud takové pochybení není způsobeno jejich chybou nebo chybou jiného poskytovatele služby...“

5) OJ, English Special Edition 1963-1964, str. 117).

6) *Rutili*, C 36/75, [1975], ECR 1219.

7) *Van Duyn*, C 41/74, 1974, ECR 1337.

8) *Calfa*, C-348/96, 1999, ECR I-11.

K diskriminaci na základě pohlaví při pracovním poměru na dobu určitou

Mgr. Jiří Grygar

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2001, ve věci C-438/99, předložené podle článku 234 SES Juzgado de lo Social Único Algeciras (Španělsko) ze sporu mezi María Luisa Jiménez Melgar proti Ayuntamiento de Los Barrios, týkající se předběžného rozhodnutí o výkladu článku 10 bodu 1 směrnice Rady č. 92/85/EHS, ze dne 19. října, o provádění opatření ke zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví těhotných pracovníků, šestinedělek a kojících pracovníků.

I. Výchozí řízení

V červnu 1998 byla paní Jiménez Melgar zaměstnána obcí jako pomocnice v domácnosti u osamělé důchodkyně na dobu dvaceti hodin týdně. Smlouva, uzavřená původně na dobu tří měsíců, byla dvakrát, naposledy k 2. prosinci 1998, prodloužena.

Dne 3. února 1999 byla s paní Jiménez Melgar uzavřena pracovní smlouva na částečný úvazek o pečování a domácí pomoci dětem, které měly ve školním roce 1998/99 problém s dopravou do školy. Tato smlouva, která rovněž neobsahovala datum ukončení, zanikla 2. května 1999.

Dne 3. května podepsala paní Jiménez Melgar čtvrtou pracovní smlouvu na částečný úvazek o výkonu služeb jako pomocnice v domácnostech s mnoha dětmi, které měly ve školním roce 1998/1999 potíže zajistit školní péči o své děti předškolního věku a umísťovat je do veřejných škol v obci. Stejně jako předchozí smlouvy, neobsahovala ani tato smlouva žádné datum ukončení.

Dne 12. května 1999 však paní Jiménez Melgar obdržela od obce následující přípis:

„Vaše smlouva končí podle v ní uvedených podmínek dne 2. června 1999. Případně Vás však během zákonné výpovědní lhůty budeme informovat o možnostech prodloužení nebo obnovení smlouvy a Vy pak našemu personálnímu oddělení sdělíte, zda před 2. červnem 1999 odpovídající prodloužení nebo obnovení smlouvy podepíšete nebo převzmete výplatu částek, které Vám na základě ukončení pracovní smlouvy přísluší...“

Tento přípis měl stejné znění jako přípisy, které byly paní Jiménez Melgar zasílány již dříve, aby byla informována o ukončení třech předcházejících smluv.

V mezidobí se obec dozvěděla o těhotenství paní Jiménez Melgar, přičemž přesná doba tohoto sdělení není ze spisu patrná. Dítě se narodilo 16. září 1999. Jelikož pracovní smlouva paní Jiménez Melgar zanikla dne 2. června 1999, byl pracovní poměr mezi ní a obcí k tomuto okamžiku ukončen.

Dne 7. června 1999 se uskutečnilo setkání s žalobkyní ohledně pokračování v jejím pracovním poměru a to podpisem páté pracovní smlouvy na částečný úvazek o zastupování pracovníků kategorie pomocnic v domácnosti v období dovolených. Tato smlouva měla nabýt účinnosti dne 3. června. Paní Melgar se jí však bránila podepsat a poslala obci následující den písemnou stížnost, v níž prohlásila, že její předchozí smlouva s obcí nezankla, neboť jí byla dána výpověď diskriminujícím způsobem a došlo k porušení jejich základních práv. Proto nelze jednat o podpisu nové smlouvy, ale jen o návratu paní Melgar na její pracovní místo.

Paní Melgar následně podala žalobu proti obci u Juzgado de lo Social Único Algeciras (Španělsko). Tento soud odhlédl – s výhradou možného pozdějšího návratu k ní – od zkoumání otázky, zda pracovní poměr mezi paní Jiménez Melgar a obcí podle španělského práva vzhledem k okolnostem případu, zejména časové kontinuitě a stejnému druhu vykonávaných činností, je třeba posuzovat jako smlouvu na dobu neurčitou. Zkoumal však, zda výpověď byla podána z důvodu těhotenství žalobkyně a zda tak eventuálně došlo k diskriminaci na základě pohlaví. Zejména se zabýval otázkou, zda článek 10 směrnice 92/85 má přímý účinek a jaký má rozsah.

Na základě těchto úvah přerušil Juzgado de lo Social Único Algeciras řízení a předložil Soudnímu dvoru následující otázky k předběžnému rozhodnutí:

1. Je článek 10 směrnice 92/85/EHS dostatečně jasný, určitý a nepodmíněný, aby mohl mít přímý účinek?
2. Ukládá článek 10 směrnice povinnost, podle které členské státy musí učinit potřebná opatření, aby zabránily výpovědím (těhotných) pracovníků (šestinedělek a kojících pracovníků) během doby od počátku těhotenství až do konce mateřské dovolené; s výjimkou výjimečných případů, nesouvisejících s jejich stavem, kdy členské státy mohou formou zvláštní výjimečné úpravy stanovit důvody, z nichž lze dát výpověď těhotným pracovnícím, šestinedělkám nebo kojícím pracovnícím a do národního práva včetně obecné úpravy o ukončení pracovních smluv pojmout zvláštní, užší a výslovnou výjimečnou úpravu pro podání výpovědi těhotné ženě, šestinedělce nebo kojící pracovníci?
3. Jaké účinky má článek 10 směrnice na rozhodnutí zaměstnavatele neobnovit těhotné ženě pracovní smlouvu za stejných podmínek jako u předchozích smluv? Dotýká se článek 10 směrnice ochrany těhotných pracovníků v rámci časově omezených smluv a pokud ano, jakým způsobem, podle jakých kritérií a v jakém rozsahu?
4. Vyžaduje směrnice podle článku 10, že pro podání výpovědi těhotné pracovníci, šestinedělce nebo kojící pracovníci v daném případě musí udělit souhlas příslušný orgán; že lze výpověď těhotné pracovníci, šestinedělce nebo kojící pracovníci dát jen způsobem ve zvláštním řízení, v němž příslušný orgán udělí souhlas s výpovědí zamýšlenou zaměstnavatelem?

II. Právní rámec

1. Komunitární právo

Směrnice Rady č. 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 k uskutečňování zásady rovného zacházení s muži a ženami vzhledem k přístupu k zaměstnání, k odbornému vzdělávání a k pracovnímu vzestupu, jakož i vzhledem k pracovním podmínkám v článku 3 odst. 1 uvádí:

„Aplikace zásady rovného zacházení vyžaduje, že u podmínek přístupu – včetně výběrových kritérií – k zaměstnání na pracovištích – bez ohledu na oblast činnosti nebo hospodářského odvětví – a ke všem stupňům odborné hierarchie nevzniká žádná diskriminace na základě pohlaví.“

Článek 5 odst. 1 této směrnice zní:

„Aplikace zásady rovného zacházení vzhledem k pracovním podmínkám včetně podmínek propuštění vyžaduje, že mužům a ženám se garantují tytéž podmínky bez diskriminace na základě pohlaví.“

Směrnice 92/85 sleduje podle bodu č. 15 svého úvodu zejména cíl chránit těhotné pracovníce, šestinedělky a kojící pracovníce před nebezpečím, aby nebyly propuštěny na základě svého stavu, neboť tato skutečnost by mohla škodit jejich fyzickému a psychickému zdraví.

Článek 10 směrnice 92/85 zní:

„Za účelem poskytnutí pracovnícím, ve smyslu článku 2, výkonu v tomto článku uvedených práv, se ve vztahu k jejich bezpečnosti a ochraně zdraví, stanoví následující:

1.1. Členské státy učiní potřebná opatření k zákazu podání výpovědi pracovnícím ve smyslu článku 2 během doby od počátku těhotenství do konce mateřské dovolené; z toho jsou vyňaty výjimečné případy, které nesouvisí s jejich stavem, které jsou podle vnitrostátních právních předpisů a/nebo zvyklostí přípustné, přičemž popřípadě musí příslušný orgán udělit svůj souhlas.

2.2. Bude-li pracovníci ve smyslu článku 2 během doby uvedené v bodu 1 podána výpověď, musí zaměstnavatel písemně uvést řádné výpovědní důvody.

3.3. Členské státy učiní potřebná opatření k ochraně pracovníků ve smyslu článku 2 před následky protiprávní výpovědi podle bodu 1.“

Podle článku 14 odst. 1 směrnice 92/85 byly členské státy povinny přijmout potřebné právní a správní