Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
přednesené dne 4. února 2025 [1]

Věc C-544/23

T. T.,
BAJI Trans s. r. o.
proti
Národnému inšpektorátu práce

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Nejvyšší správní soud Slovenské republiky (Najvyšší správny súd Slovenskej republiky)]

„Řízení o předběžné otázce – Nařízení (EHS) č. 3821/85 – Povinnost provádět periodické prohlídky tachografů – Výjimky – Listina základních práv Evropské unie – Článek 49 odst. 1 poslední věta a čl. 51 odst. 1 – Zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona – Správní sankce trestní povahy – Kritéria – Kasační stížnost – Nový zákon, který nabyl účinnosti po vydání rozsudku napadeného kasační stížností“

I. Úvod

1. Řízení o správních sankcích se od řízení o trestních sankcích zpravidla liší ve třech ohledech. Zaprvé vlastní trestní sankce jsou ukládány soudem, zatímco správní sankce jsou ukládány správními orgány, přičemž soud zasahuje až ve fázi přezkumu. Zadruhé procesními pravidly použitelnými na správní sankce zpravidla nejsou pravidla použitelná na trestní sankce, ale pravidla upravující správní řízení a správní řízení soudní [2]. Zatřetí ve většině členských států není soudní orgán příslušný pro přezkum správních sankcí totožný s orgánem ukládajícím trestní sankce [3].

2. V projednávané věci má Soudní dvůr upřesnit dosah zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona, zakotvené v poslední větě čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie [4], v rámci soudního přezkumu správní sankce ve fázi kasačního opravného prostředku.

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Podle rešeršní poznámky 24/002 vypracované Ředitelstvím pro výzkum a dokumentaci Soudního dvora Evropské unie (dále jen „rešeršní poznámka 24/002“) však v členských státech existují výjimky. Tak například v *Německu a Portugalsku* se ustanovení upravující trestní řízení, v podstatě, a pokud není stanoveno jinak, *mutatis mutandis* použijí na řízení před správním orgánem o uložení správní pokuty.

[3] – V některých členských státech, jako je *Spolková republika Německo a Portugalská republika*, však přezkum pokut uložených správními orgány nespadá do pravomoci správních soudů, ale je v pravomoci obecných soudů, které jsou rovněž příslušné v trestních věcech, a to v prvním i druhém stupni.

[4] – Dále jen „Listina“. V následujících úvahách budu tuto zásadu označovat také jako zásadu zpětné účinnosti *in mitius*, která má stejný význam. Kromě toho je třeba uvedenou zásadu chápat jako zásadu zakotvenou v poslední větě čl. 49 odst. 1 Listiny, i když to nebudu v zájmu snadnější čitelnosti systematicky upřesňovat.

3. Tato zásada souvisí se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti trestů. Vzhledem k tomu, že ukládané tresty musí být nezbytné a přiměřené, tj. musí trestat pachatele trestného činu za skutky, které spáchal, a to způsobem odpovídajícím jejich závažnosti, jak stanoví čl. 49 odst. 3 Listiny, uložení trestu se již nejeví jako odůvodněné, pokud zákonodárce po spáchání činů změnil názor buď na odsouzeníhodnost těchto činů, nebo na povahu či výši nyní ukládaného trestu.

4. V této souvislosti se Nejvyšší správní soud Slovenské republiky (Najvyšší správny súd Slovenskej republiky) táže Soudního dvora zejména na to, zda musí kasační soud uplatnit zásadu zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona v rámci sporu týkajícího se správní sankce, pokud mírnější zákon nabyl účinnosti po vydání rozhodnutí nižšího správního soudu, kterým bylo rozhodnuto ve věci samé a které nabylo právní moci podle vnitrostátního práva a je předmětem kasační stížnosti.

5. Tato otázka poskytuje Soudnímu dvoru příležitost objasnit, zda v tomto případě mohou specifika úlohy kasačního soudu ovlivnit dosah této zásady.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení (EHS) č. 3821/85

6. Ve znění platném ke dni spáchání protiprávního jednání dotčeného v původním řízení čl. 3 odst. 1 a 2 nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 ze dne 20. prosince 1985 o záznamovém zařízení v silniční dopravě [5], ve znění nařízení Rady (EU) č. 517/2013 ze dne 13. května 2013 [6], stanovil:

„1. Záznamové zařízení musí být zabudováno a užíváno ve vozidlech, která jsou registrována v členském státě a používána pro silniční přepravu cestujících nebo zboží, s výjimkou vozidel uvedených v článku 3 nařízení (ES) č. 561/2006 [7] […]

2. Členské státy mohou z působnosti tohoto nařízení vyjmout vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 a 3 nařízení [č. 561/2006].“

7. Článek 19 odst. 1 nařízení č. 3821/85 stanovil:

„Členské státy přijmou včas po konzultaci s [Evropskou] [k]omisí právní a správní předpisy nezbytné pro provedení tohoto nařízení.

Tyto předpisy musí mimo jiné zahrnovat organizaci, postupy a prostředky pro kontrolu dodržování tohoto nařízení, jakož i sankce v případě jeho porušení.“

[5] – Úř. věst. 1985, L 370, s. 8; Zvl. vyd. 07/01, s. 227.

[6] – Úř. věst. 2013, L 158, s. 1, dále jen „nařízení č. 3821/85“.

[7] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 (Úř. věst. 2006, L 102, s. 1).

8. Příloha I oddíl VI bod 3 písm. a) první pododstavec tohoto nařízení stanovil:

„Periodické prohlídky zařízení zabudovaných ve vozidlech se provádějí nejméně jedenkrát za dva roky a mohou být prováděny v rámci kontrol technické způsobilosti motorových vozidel.“

9. Nařízení č..3821/85 bylo s účinností od 2. března 2016 zrušeno článkem 47 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. února 2014 o tachografech v silniční dopravě, o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy [8].

2. Nařízení č. 165/2014

10. Článek 3 odst. 1 a 2 nařízení č.165/2014 stanoví:

„1. Tachografy musí být namontovány a používány ve vozidlech, která jsou registrována v členských státech a používána pro silniční přepravu cestujících nebo zboží a na která se vztahuje nařízení [č. 561/2006].

2. Členské státy mohou z oblasti působnosti tohoto nařízení vyjmout vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 a 3 nařízení [č. 561/2006].“

11. Článek 23 odst. 1 nařízení č..165/2014 stanoví:

„Tachografy musí být pravidelně kontrolovány schválenými dílnami. Pravidelné kontroly se provádějí alespoň jednou za dva roky.“

12. Článek 41 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„Členské státy stanoví, v souladu se svým vnitrostátním ústavním pořádkem, sankce za porušení tohoto nařízení a přijmou veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené, odrazující a nediskriminační a musí být v souladu s kategoriemi porušení stanovenými ve směrnici 2006/22/ES [9].“

13. Článek 48 druhý pododstavec uvedeného nařízení stanoví:

„[Toto nařízení] se použije ode dne 2. března 2016. […]“

3. Nařízení č. 561/2006

14. Článek 1 nařízení č. 561/2006 stanoví:

„Toto nařízení stanoví pravidla pro doby řízení, přestávky v řízení a doby odpočinku řidičů zajišťujících silniční přepravu zboží a cestujících za účelem harmonizace podmínek hospodářské soutěže mezi druhy pozemní dopravy, zejména v silniční dopravě, a zlepšení pracovních

[8] – Úř. věst. 2014, L 60, s. 1.

[9] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. března 2006 o minimálních podmínkách pro provedení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 a (EHS) č. 3821/85 o předpisech v sociální oblasti týkajících se činností v silniční dopravě a o zrušení směrnice Rady 88/599/EHS (Úř. věst. 2006, L 102, s. 35).

podmínek a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Účelem tohoto nařízení je rovněž lepší monitorování a prosazování jednotlivými členskými státy a zlepšení pracovní praxe v silniční dopravě."

15. Článek 3 tohoto nařízení stanoví seznam kategorií vozidel v silniční dopravě, na které se uvedené nařízení nevztahuje. Vozidla používaná pro dodávky betonu připraveného k lití nejsou v tomto seznamu zahrnuta.

16. Článek 13 odst. 1 nařízení č..561/2006 stanoví seznam kategorií vozidel v dopravě, pro které mohou členské státy udělit výjimky z článků 5 až 9 tohoto nařízení, pokud tím nejsou dotčeny cíle stanovené v článku 1 uvedeného nařízení.

17. Ve znění nařízení č. 561/2006 platném v době spáchání protiprávního jednání ze strany T. T. nebyla vozidla používaná pro dodávky betonu připraveného k lití do tohoto seznamu zahrnuta.

18. Od 20. srpna 2020, kdy vstoupilo v platnost nařízení (EU) 2020/1054[10], byla do výše uvedeného seznamu v čl. 13 odst. 1 písm. r) nařízení č. 561/2006 zařazena „vozidla používaná pro dodávky betonu připraveného k lití".

B. Slovenské právo

19. Článek 50 odst. 6 Ústavy Slovenské republiky (Ústava Slovenskej republiky) stanoví:

„Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdější zákon se použije, je-li to pro pachatele příznivější."

20. Ustanovení § 1 písm. a) zákona č. 461/2007 o používání záznamového zařízení v silniční dopravě (zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave) ze dne 13. září 2007 (dále jen „zákon č. 461/2007") stanoví:

„Tento zákon upravuje právní vztahy, které nejsou upraveny zvláštním předpisem [odkaz na nařízení č. 3821/85], týkající se

a) rozsahu povinnosti instalovat a používat záznamové zařízení v motorových vozidlech […]"

21. Ustanovení § 2 tohoto zákona zní takto:

„1. Dopravce, který provozuje autobusovou dopravu nebo silniční nákladní dopravu, je povinen zajistit instalaci záznamového zařízení v každém vozidle, které používá k přepravě cestujících nebo zboží, a k jeho provozu používat záznamové listy a karty, není-li dále stanoveno jinak.

2. Povinnost dopravce podle odstavce 1 se nevztahuje na vozidla používaná pro přepravu uvedenou ve zvláštním předpise [odkaz na článek 3 a čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006]."

[10] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. července 2020, kterým se mění nařízení (ES) č. 561/2006, pokud jde o minimální požadavky na maximální denní a týdenní dobu řízení, minimální přestávky v řízení a týdenní doby odpočinku, a nařízení (EU) č. 165/2014, pokud jde o určování polohy pomocí tachografů (Úř. věst. 2020, L 249, s. 1).

22. Ustanovení § 38 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona č. 462/2007 o organizaci pracovního času v dopravě a o změně a doplnění zákona č. 125/2006 o inspekci práce a o změně a doplnění zákona č. 82/2005 o nelegální práci a nelegálním zaměstnávaní a o změně a doplnění některých zákonů ve znění zákona č. 309/2007 (zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z.) ze dne 13. září 2007 (dále jen „zákon č. 462/2007“), stanoví:

„Přestupku se dopustí řidič, který

a) řídí vozidlo

1. bez záznamového zařízení nebo se záznamovým zařízením, které nemá platnou periodickou prohlídku, nebo používá záznamové zařízení nesprávně.“

III. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžné otázky

23. T. T. byl správním rozhodnutím ze dne 8. prosince 2016 uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 38 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona č. 462/2007, kterého se měl dopustit tím, že dne 4. listopadu 2015 řídil vozidlo ve vlastnictví společnosti BAJI Trans s. r. o., jímž byl přepravován beton, s tachografem, který ode dne 25. června 2015 neměl platnou periodickou prohlídku. Za to byla T. T. uložena pokuta ve výši 200 eur.

24. Odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím Národního inspektorátu práce (Národný inšpektorát práce, Slovensko) ze dne 3. dubna 2017.

25. Proti těmto správním rozhodnutím podali T. T. a společnost BAJI Trans žalobu ke Krajskému soudu v Bratislavě (Krajský súd v Bratislave, Slovensko), v níž tvrdili, že předmětné vozidlo pro přepravu betonu bylo vyloučeno z kategorie vozidel podléhajících povinnosti používat tachograf.

26. Rozsudkem ze dne 27. března 2019 Krajský soud v Bratislavě (Krajský súd v Bratislave) jako správní soud zamítl žalobu T. T. jako neopodstatněnou, přičemž žaloba společnosti BAJI Trans byla zamítnuta pro nedostatek aktivní legitimace.

27. Tento soud zejména uvedl, že povinnost používat tachografy ve všech vozidlech v silniční dopravě je stanovena v článku 3 nařízení č. 3821/85, jakož i v čl. 2 odst. 1 zákona č. 461/2007, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v článcích 3 a 13 nařízení č. 561/2006. Mezi těmito výjimkami se však vozidla pro přepravu betonu nenacházela, a proto se povinnost používat tachograf vztahovala na tato vozidla v plném rozsahu.

28. Dne 15. července 2019 podali T. T. a společnost BAJI Trans proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost k Nejvyššímu soudu Slovenské republiky (Najvyšší súd Slovenskej republiky).

29. V průběhu řízení o kasační stížnosti předložili dne 24. srpna 2020 T. T. a společnost BAJI Trans vyjádření ke kasační stížnosti, v němž zdůraznili, že nařízení č. 561/2006 bylo změněno nařízením 2020/1054.

30. Po podání uvedené kasační stížnosti byla příslušnost k projednání této kasační stížnosti přenesena na Nejvyšší správní soud Slovenské republiky (Najvyšší správny súd Slovenskej republiky), který je předkládajícím soudem.

31. Zaprvé tento soud uvádí, že vnitrostátní zákony byly přijaty za účelem provedení nařízení č. 3821/85 a č. 165/2014, tedy nejen povinností stanovených těmito nařízeními, ale také povinnosti zavést systém sankcí v důsledku porušení těchto povinností. Uvedený soud z toho vyvozuje, že příslušný správní orgán při rozhodování o vině T. T. a sankci, která mu má být uložena, uplatnil unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. Předkládající soud by chtěl vědět, zda při výkladu příslušných vnitrostátních právních předpisů přijatých na základě unijního práva a při zajištění soudní ochrany T. T. uplatňuje rovněž unijní právo ve smyslu tohoto ustanovení Listiny.

32. Zadruhé tento soud žádá Soudní dvůr o výslovné ujištění, že podobně jako v případě čl. 6 odst. 1 a čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [11] ukládá čl. 49 odst. 1 Listiny správním orgánům povinnost uplatnit zásadu zpětné účinnosti příznivějšího trestního zákona, z čehož vyplývá nutnost uplatnit tuto zásadu i v řízení o soudním přezkumu před správním soudem.

33. Zatřetí předkládající soud si klade otázku, zda musí soud, který rozhoduje o kasační stížnosti podané proti rozhodnutí nižšího správního soudu o zamítnutí žaloby proti správní sankci, uplatnit zásadu zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona, pokud nový zákon nabyl účinnosti až po tomto rozhodnutí. Předkládající soud se tak zabývá dosahem čl. 49 odst. 1 poslední věty Listiny v rámci přezkumu kasační stížnosti s ohledem na specifika tohoto řízení.

34. Za těchto podmínek se Nejvyšší správní soud Slovenské republiky (Najvyšší správny súd Slovenskej republiky) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 51 odst. 1 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že členský stát uplatňuje právo Unie v případě, že podle vnitrostátního práva ukládá správní sankci za porušení povinnosti, pokud taková povinnost vyplývá z unijního práva a povinnost postihovat její porušení je uložena členským státům, jako je tomu v případě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 3821/85 a čl. 41 odst. 1 nařízení č. 165/2014?

2) Je-li odpověď na první otázku kladná, musí být čl. 49 odst. 1 [Listiny] a v něm obsažená zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona vykládány v tom smyslu, že se vztahují rovněž na ukládání sankcí za správní delikty, kde nejprve o vině a trestu nerozhoduje soudní orgán, ale správní orgán, a že se tato zásada následně vztahuje i na přezkum rozhodnutí tohoto správního orgánu správním soudem?

3) Je-li odpověď na druhou otázku kladná, musí být článek 49 [Listiny] a v něm obsažená zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona vykládány v tom smyslu, že se vztahují na vnitrostátní správní řízení nebo soudní řízení bez ohledu na jeho fázi?

[11] – Podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, dále jen „EÚLP“.

4) Je-li odpověď na třetí otázku záporná, podle jakých kritérií se určí tato fáze? Konkrétně, musí být článek 49 [Listiny] a v něm obsažená zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona vykládány v tom smyslu, že se vztahují na správní soudní řízení o opravném prostředku, jakým je kasační stížnost, tedy že soud, jako je Najvyšší správny súd Slovenskej republiky [Nejvyšší správní soud Slovenské republiky], rozhodující v druhém a posledním stupni o této kasační stížnosti, má přihlédnout ke změně právní úpravy ve prospěch pachatele správního deliktu posuzovaného v hlavním řízení správním orgánem, a nikoli soudem, která nastala až poté, co bylo vydáno [soudem posledního stupně] přezkoumávané rozhodnutí správního soudu nižšího stupně, které je pravomocné?“

35. Písemné vyjádření předložily národní inspektorát práce, slovenská a italská vláda, jakož i Komise. T. T. a společnost BAJI Trans, slovenská a italská vláda, jakož i Komise se zúčastnili jednání, které se konalo dne 24. září 2024, během něhož mimo jiné odpověděli na otázky k ústnímu zodpovězení položené Soudním dvorem.

IV. Analýza

A. K první předběžné otázce

36. Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 51 odst. 1 Listiny vykládán v tom smyslu, že členský stát uplatňuje unijní právo ve smyslu tohoto ustanovení zaprvé, když stanoví uložení správní sankce za porušení povinností týkajících se přítomnosti tachografu ve vozidlech přepravujících zboží a jeho periodické prohlídky, tak jak je stanoveno v čl. 19 odst. 1 nařízení č. 3821/85 a čl. 41 odst. 1 nařízení č. 165/2014, a zadruhé v rámci soudního přezkumu této sankce.

37. Podle mého názoru je odpověď bezpochyby kladná.

38. V této souvislosti je třeba poznamenat, že působnost Listiny je definována v jejím čl. 51 odst. 1, podle kterého jsou členským státům – pokud jde o jejich jednání – ustanovení Listiny určena výhradně, pokud uplatňují unijní právo.

39. Podle Soudního dvora se tak základní práva zaručená v právním řádu Unie uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace [12].

40. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že pojem „uplatňování práva Unie“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny předpokládá existenci souvislosti mezi aktem unijního práva a dotčeným vnitrostátním opatřením, která jde nad rámec příbuznosti dotyčných oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou [13].

41. Pro určení, zda určité vnitrostátní opatření spadá pod uplatňování práva Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, je tedy třeba kromě dalších skutečností ověřit, zda má vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení za cíl provést ustanovení unijního práva, jakou má tato právní úprava

[12] – Viz zejména rozsudky ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 19); ze dne 6. října 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, bod 26), a ze dne 29. července 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, bod 41).

[13] – Viz zejména rozsudek ze dne 29. července 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, bod 42 a citovaná judikatura).

povahu a zda sleduje jiné cíle, než které zahrnuje unijní právo, i když může toto právo nepřímo ovlivnit, a zda existuje ustanovení unijního práva, které je zvláštní pro tuto oblast nebo způsobilé ji ovlivnit [14].

42. V projednávané věci jak nařízení č. 3821/85, použitelné ke dni spáchání protiprávního jednání, tak nařízení č. 165/2014, které jej zrušilo, vyžadují, aby vozidla přepravující zboží byla vybavena tachografem, jakož i periodické prohlídky tachografu. Kromě toho čl. 19 odst. 1 nařízení č. 3821/85 a čl. 41 odst. 1 nařízení č. 165/2014 ukládají členským státům povinnost, aby sankcionovaly porušení jejich ustanovení. Členský stát přitom uplatňuje právo Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, pokud plní závazek uvedený v ustanovení práva Unie, který spočívá ve stanovení sankcí za protiprávní jednání uvedená v tomto ustanovení [15]. Slovenské orgány tedy uložením takové správní pokuty, jako je pokuta dotčená v původním řízení, uplatnily unijní právo.

43. Totéž platí pro soudní přezkum této pokuty.

44. Vzhledem k tomu, že uplatňování nařízení č. 3821/85 a č. 165/2014 vnitrostátním soudem představuje uplatňování unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, musí tento soud při výkonu tohoto přezkumu dodržovat požadavky vyplývající ze základních práv zakotvených v Listině [16].

45. Je pravda, že předběžné otázky vycházejí ze zjištění, podle kterého slovenský zákonodárce nyní osvobodil vozidla používaná pro dodávky betonu připraveného k lití od povinnosti být vybavena tachografem. Zavedením této výjimky však slovenský zákonodárce jen využil možnosti, kterou mu dává jak čl. 3 odst. 2 nařízení č. 3821/85, tak čl. 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014. Pokud přitom členský stát využívá diskreční nebo posuzovací pravomoc, která je nedílnou součástí režimu zavedeného aktem unijního práva, je třeba na něj nahlížet tak, že uplatňuje toto právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny [17].

46. V této souvislosti připomínám, že podle § 2 odst. 1 zákona č. 461/2007 musí být každé vozidlo patřící dopravnímu podniku a používané k přepravě zboží vybaveno tachografem. Na základě § 2 odst. 2 tohoto zákona jsou však vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 od této povinnosti osvobozena. Dynamickým odkazem na toto ustanovení tak slovenský zákonodárce využil možnosti, kterou mu přiznává jak čl. 3 odst. 2 nařízení č. 3821/85, použitelný ke dni spáchání protiprávního jednání, tak i čl. 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014, které s účinností od 2. března 2016 zrušilo nařízení č. 3821/85. Podle těchto dvou ustanovení mohou být totiž vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 členskými státy osvobozena od povinnosti být vybavena tachografem [18].

47. Toto ustanovení stanoví seznam druhů vozidel, u nichž jsou členské státy oprávněny odchýlit se od povinností (týkajících se minimálního věku, jakož i doby práce a odpočinku řidičů) uložených v článcích 5 až 9 tohoto nařízení. Až do vstupu nařízení 2020/1054 v platnost nebyla vozidla používaná pro dodávky betonu připraveného k lití do tohoto seznamu zahrnuta. Nepatřila tedy mezi vozidla, na která se vztahoval § 2 odst. 2 zákona č. 461/2007. Naproti tomu od

[14] – Viz zejména rozsudek ze dne 29. července 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, bod 43 a citovaná judikatura).

[15] – V tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 24 až 28); ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, body 18 až 21), a ze dne 19. října 2023, G. ST. T. (Přiměřenost trestu v případě porušení práv) (C-655/21, EU:C:2023:791, bod 43).

[16] – Viz zejména rozsudek ze dne 4. října 2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, bod 41 a citovaná judikatura).

[17] – Viz zejména rozsudky ze dne 19. listopadu 2019, TSN a AKT (C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:981, bod 50 a citovaná judikatura), a ze dne 29. července 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, bod 59).

[18] – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 7. února 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, bod 19).

20. srpna 2020, kdy nařízení 2020/1054 vstoupilo v platnost, byla tato vozidla automaticky zahrnuta do seznamu vozidel uvedených v tomto § 2 odst. 2, a slovenským zákonodárcem tedy vyňata z povinnosti být vybavena tachografem.

B. K druhé předběžné otázce

48. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona, zakotvená v poslední větě čl. 49 odst. 1 Listiny, vykládána tak, že se vztahuje jak na ukládání správních sankcí v souladu s tím, co je stanoveno v čl. 19 odst. 1 nařízení č. 3821/85 a čl. 41 odst. 1 nařízení č. 165/2014, tak na soudní přezkum těchto sankcí.

1. K použitelnosti zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona, zakotvené v poslední větě čl. 49 odst. 1 Listiny, na správní sankce trestní povahy

49. V souladu s poslední větou čl. 49 odst. 1 Listiny ze zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona vyplývá, že pokud poté, co byl trestný čin spáchán, stanoví zákon mírnější trest, uloží se tento mírnější trest [19].

50. Jak je uvedeno ve vysvětleních k Listině základních práv [20], čl. 49 odst. 1 Listiny se použije v trestních věcech.

51. Proto je třeba za účelem zjištění použitelnosti tohoto ustanovení přezkoumat, zda takové opatření, jako je správní sankce dotčená v původním řízení, má trestní povahu.

52. Podle ustálené judikatury Soudního dvora týkající se výkladu článku 50 Listiny a přenesené i na její čl. 49 odst. 3 jsou pro posouzení trestní povahy sankce relevantní tři kritéria („kritéria Engel“) [21]: právní kvalifikace protiprávního jednání v rámci vnitrostátního práva; samotná povaha protiprávního jednání a míra přísnosti sankce, která dotčené osobě hrozí [22].

53. I v případě protiprávních jednání, která ve vnitrostátním právu jako „trestná“ kvalifikována nejsou, totiž může taková povaha vyplývat ze samotné podstaty předmětného protiprávního jednání a z míry přísnosti sankcí, které za něj mohou být uloženy [23].

54. I když přísluší předkládajícímu soudu, aby ve světle těchto kritérií posoudil, zda opatření dotčené ve věci v původním řízení má trestněprávní povahu ve smyslu čl. 49 odst. 3 Listiny, může Soudní dvůr, rozhodující na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, přesto podat upřesňující vysvětlení, jejichž účelem je poskytnout uvedenému soudu vodítko při jeho posuzování [24].

55. Pokud jde o *první kritérium*, týkající se *kvalifikace protiprávního jednání v rámci vnitrostátního práva*, zdá se, že protiprávní jednání T. T. není podle slovenského práva považováno za trestný čin.

[19] – Viz zejména rozsudek ze dne 24. července 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 106).

[20] – Úř. věst. 2007, C 303, s. 17.

[21] – Viz rozsudek ESLP ze dne 8. června 1976, Engel a další v. Nizozemsko (EC:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[22] – Viz zejména rozsudek ze dne 4. května 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, bod 34 a citovaná judikatura).

[23] – Viz zejména rozsudek ze dne 4. května 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, bod 35 a citovaná judikatura).

[24] – Viz zejména rozsudek ze dne 4. května 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, bod 36 a citovaná judikatura).

56. Pokud jde o *druhé kritérium*, týkající se *samotné povahy protiprávního jednání*, to vyžaduje ověření, zda dotčené opatření má především *represivní účel*, což je vlastní sankci trestní povahy ve smyslu článku 49 Listiny [25]. V tomto ohledu Soudní dvůr již uvedl, že pouhá okolnost, že dotčené opatření sleduje i preventivní účel, jej sama o sobě nemůže zbavit kvalifikace coby trestní sankce. Je totiž v samotné povaze trestních sankcí, že sledují jak represi, tak prevenci protiprávních jednání. Naproti tomu opatření, které se omezuje na nahrazení újmy způsobené předmětným protiprávním jednáním, trestní povahu nemá [26].

57. V projednávané věci je nesporné, že unijní právní úprava tím, že vyžaduje, aby určité kategorie vozidel byly vybaveny tachografem a tachograf byl předmětem periodických prohlídek, sleduje cíle, které spočívají ve zlepšení jak sociálních podmínek zaměstnanců, na něž se uvedená právní úprava vztahuje, tak i bezpečnosti silničního provozu [27]. Není pochyb o tom, že sankce, které jsou členské státy povinny stanovit, mají postihovat porušení této povinnosti.

58. Na rozdíl od toho, co tvrdila italská vláda na jednání, se nedomnívám, že skutečnost, že se dotčená sankce týká zvláštní skupiny osob, může v projednávané věci vylučovat represivní účel této sankce. Je sice pravda, že Soudní dvůr mohl rozhodnout, pokud jde o opatření zaměřená nikoli na veřejnost obecně, ale na zvláštní kategorii adresátů, kteří vzhledem k tomu, že vykonávají činnost zvláště upravenou unijním právem, jsou povinni splňovat podmínky vyžadované pro získání povolení, jež je jim vydáno členskými státy a přiznává jim určitá oprávnění, že opatření, která zbavují tyto osoby výkonu těchto oprávnění, pokud podmínky udělení tohoto povolení již nejsou splněny nebo existuje riziko, že splněny nebudou, nesledují nutně represivní účel [28]. Podle mého názoru však tato judikatura není relevantní, pokud se jedná o takovou pokutu, jako je pokuta dotčená v původním řízení, jejímž účelem není v žádném případě zbavit zvláštní kategorii osob výkonu určitých oprávnění. Skutečnost, že tato pokuta může být uložena samostatně nebo společně se zákazem činnosti maximálně v délce dvou let, je v tomto ohledu irelevantní.

59. Pokud jde o *třetí kritérium*, tj. *míru přísnosti* správní *sankce*, z upřesnění poskytnutých k tomuto bodu na jednání vyplývá, že se tato sankce jeví jako velmi přísná.

60. V tomto ohledu je třeba připomenout, že míra přísnosti se posuzuje v závislosti na nejvyšším trestu stanoveném relevantními ustanoveními [29].

61. Zjištění, že protiprávní jednání dotčené v původním řízení bylo možné podle informací poskytnutých Soudnímu dvoru při jednání potrestat pokutou až do výše 1 660 eur, přitom svědčí o přísnosti uvedené sankce.

[25] – Viz zejména rozsudek ze dne 4. května 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, bod 38 a citovaná judikatura).

[26] – Viz zejména rozsudek ze dne 4. května 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, bod 42 a citovaná judikatura).

[27] – Viz zejména rozsudek ze dne 7. července 2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, bod 26).

[28] – Viz rozsudky ze dne 23. března 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, bod 33), a ze dne 14. září 2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, bod 53).

[29] – Viz zejména rozsudek ze dne 4. května 2023, MV – 98 [C-97/21, EU:C:2023:371, bod 46 a citovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“)].

62. Všechny tyto skutečnosti mě vedou k přesvědčení, že jsou splněna dvě z kritérií Engel a předkládající soud může konstatovat, že sankce dotčená v původním řízení má trestní povahu ve smyslu čl. 49 odst. 1 Listiny. Ostatně poznamenávám, že Soudní dvůr zřejmě již implicitně rozhodl, že správní pokuta uložená za porušení nařízení č. 3821/85 představuje sankci trestní povahy ve smyslu Listiny [30].

63. Zdá se mi proto velmi nepravděpodobné, že by předkládající soud na základě důkazů, které má k dispozici, dospěl k závěru, že pokuta dotčená v původním řízení nepředstavuje sankci trestní povahy. Pokud by však k takovému závěru dospěl, poslední věta čl. 49 odst. 1 Listiny by se nepoužila. Je proto namístě určit, zda by bylo možné vyvodit podobné důsledky z obecné unijní právní zásady, která by rozšířila zásadu zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona na všechny správní sankce, aniž by bylo nutné prokázat jejich trestní povahu.

64. Podle mého názoru je odpověď záporná.

65. I když totiž Soudní dvůr konstatoval, že i před vstupem Lisabonské smlouvy, která přiznala Listině stejnou právní hodnotu jako Smlouvám, v platnost vyplývala zásada zpětné účinnosti příznivějšího trestního zákona z ústavních tradic společných členským státům, a tudíž musí být považována za součást obecných zásad unijního práva, které musí vnitrostátní soud respektovat při uplatňování vnitrostátního práva [31], rozhodl tak ve vztahu k protiprávním jednáním, které měla trestní povahu. Z tohoto hlediska se takto Soudním dvorem zdůrazněná obecná unijní právní zásada shoduje se zásadou, která je nyní zakotvena v poslední větě čl. 49 odst. 1 Listiny.

66. Naproti tomu se nedomnívám, že by se zásada zpětné účinnosti příznivějšího trestního zákona musela uplatnit jako obecná unijní právní zásada na správní sankce, které nemají trestní povahu. Rozšíření takové zásady na tyto sankce by totiž mělo za následek, že by se stalo zbytečným jakékoli předchozí ověřování trestní povahy sankce pro účely použití čl. 49 odst. 1 Listiny, což by bylo v rozporu se záměrem tvůrců tohoto ustanovení omezit jej na trestní věci. Kromě toho se mi nezdá, že by takové rozšíření mohlo vycházet z ústavních tradic společných členským státům.

67. V této souvislosti podotýkám, že řada členských států uplatňuje zásadu zpětné účinnosti příznivějšího trestního zákona na opatření, která lze kvalifikovat jako „správní sankce“, aniž je toto uplatňování omezeno na opatření trestní povahy ve smyslu EÚLP a Listiny [32]. V těchto členských státech však uplatňování této zásady plyne v závislosti na případu z ústavních nebo

[30] – Viz rozsudek ze dne 24. března 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 a C-871/19, EU:C:2021:233, bod 49).

[31] – Viz zejména rozsudky ze dne 3. května 2005, Berlusconi a další (C-387/02, C-391/02 a C-403/02, EU:C:2005:270, body 68 a 69), a ze dne 6. října 2016, Paoletti a další (C-218/15, EU:C:2016:748, bod 25 a citovaná judikatura).

[32] – Podle rešeršní poznámky 24/002 je tomu tak například v *Bulharsku*, *Německu*, *Řecku*, *Španělsku*, *Francii*, *Litvě*, *Nizozemsku*, *Polsku*, *Portugalsku*, *Slovinsku*, *Slovensku a Švédsku*.

zákonných právních předpisů a z judikatury [33]. Lze tedy pochybovat o tom, zda zásada zpětné účinnosti příznivějšího trestního zákona, uplatňovaná mimo „trestní“ oblast, vyplývá z ústavních tradic společných členským státům.

68. Podle mého názoru je tudíž vyloučené, aby se tato zásada uplatňovala jakožto obecná unijní právní zásada na správní sankce, které nespadají do působnosti čl. 49 odst. 1 Listiny.

69. Členské státy mohou naproti tomu uplatnit takovou zásadu na základě článku 53 Listiny jako vnitrostátní standard ochrany při respektování přednosti, jednoty a účinnosti unijního práva [34].

70. Skutečnost, že Soudní dvůr již rozhodl, že čl. 2 odst. 2 druhá věta nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95 [35] představuje zvláštní vyjádření zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestu [36], podle mého názoru nevede k jinému závěru. Samotná existence takového ustanovení podle mého názoru totiž svědčí spíše o tom, že tato zásada, uplatňovaná na správní sankce, které nemají trestní povahu, neexistuje samostatně jako obecná unijní právní zásada mimo trestní oblast, ale vyžaduje přijetí zvláštního legislativního předpisu.

2. K záměru zákonodárce přijmout mírnější trestní zákon

71. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že „uplatnění [zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona] předpokládá postupnou změnu právních režimů v čase a spočívá na konstatování, že tato změna odráží v rámci dotčeného právního řádu změnu postoje buď ohledně trestní kvalifikace skutků, které mohou představovat trestný čin, nebo ohledně trestu, který se má za takový trestný čin uložit“ [37].

72. Tato zásada se tedy uplatní v případě, že změny platných předpisů jsou pro pachatele trestného činu příznivé, a to buď z důvodu změny trestní kvalifikace trestného činu, nebo z důvodu mírnějšího trestu [38].

[33] – V členských státech uvedených v poznámce pod čarou 32 tohoto stanoviska je toto uplatňování založeno na legislativních nebo judikaturních pravidlech zaměřených na všechny správní sankce nebo pouze na některé z nich, aniž jsou tyto sankce předem klasifikovány jako sankce spadající do trestní oblasti nebo mimo ni na základě kritérií Engel. V *Bulharsku*, *Španělsku a Litvě* je použití zásady zpětné účinnosti *in mitius* na správní sankce v širším smyslu uznáno zákonem. V *Německu*, *Nizozemsku a Polsku* zákon uznává uplatnění této zásady na peněžité správní sankce. V *Portugalsku*, *Slovinsku a* na *Slovensku* zákon výslovně stanoví její použití v souladu s ústavním ustanovením, které rovněž stanoví obecnou existenci uvedené zásady. V *Řecku a Francii* je použití zásady zpětné účinnosti *in mitius* na správní sankce, ačkoli není výslovně stanoveno ústavním nebo zákonným ustanovením, založeno na soudní konstrukci vycházející z jiných zásad, které samy o sobě mají ústavní hodnotu. Konečně ve *Švédsku* neexistuje zákon ani judikatura, které by uznávaly obecnou zásadu uplatňování zpětné účinnosti *in mitius* na správní sankce, ale švédské soudy takovou zásadu uplatňují *per analogiam* s pravidly existujícími ve vztahu k trestním sankcím.

[34] – Viz zejména rozsudek ze dne 24. července 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 110 a citovaná judikatura).

[35] – Nařízení Rady ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. 1995, L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340). Podle tohoto ustanovení „[v] případě pozdější změny ustanovení týkajících se správních sankcí obsažených v předpisech Společenství se zpětně použijí ustanovení, která jsou méně přísná“.

[36] – Viz zejména rozsudky ze dne 11. března 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, body 59 a 60), a ze dne 4. října 2012, ED a F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, body 52 a 53).

[37] – Viz zejména rozsudek ze dne 24. července 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 107 a citovaná judikatura).

[38] – Podotýkám, že ESLP rovněž rozhodl, že se zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona vztahuje nejen na uložený trest, ale i na vymezení trestného činu: viz zejména rozsudek ESLP ze dne 18. října 2022, Mørck Jensen v. Dánsko (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 46). Viz také poradní stanovisko ESLP ze dne 29. května 2020 k použití techniky „právních předpisů na základě odkazu“ pro vymezení trestného činu a ke kritériím, která je třeba použít pro srovnání trestního zákona ve znění platném v době spáchání trestného činu a trestního zákona ve znění pozdějších předpisů (stížnost č. P16-2019-001, § 82).

73. Uplatnění zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona navíc předpokládá změnu zákonodárcova posouzení přiměřenosti dříve zavedeného režimu trestů [39]. Je tedy třeba, aby změna platných pravidel odrážela změnu postoje zákonodárce ohledně trestní kvalifikace skutků nebo ohledně trestu, který se má za trestný čin uložit [40].

74. Tak tomu není v případě, kdy změna rozhodného práva, k níž došlo po spáchání trestného činu, představuje ve vztahu k tomuto trestnému činu pouhou změnu skutkového stavu, která není způsobilá změnit znaky skutkové podstaty tohoto trestného činu. Soudní dvůr tedy mohl rozhodnout, že nabytí unijního občanství představuje faktický stav, který nemůže změnit znaky skutkové podstaty trestného činu napomáhání protiprávnímu přistěhovalectví [41].

75. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že o změnu postoje zákonodárce ohledně trestněprávní kvalifikace skutkové podstaty nebo trestu, který má být uložen za trestný čin, se nejedná ani tehdy, pokud je změna právní úpravy výsledkem ryze ekonomického a technického posouzení, které nezpochybňuje trestněprávní kvalifikaci ani posouzení trestu, který má být uložen příslušnými vnitrostátními orgány za jednání, v jejichž důsledku dochází k neoprávněnému získání výhody, i když by tato výhoda měla být od nynějška přiznána na základě nové právní úpravy [42].

76. V těchto různých případech, kdy zákonodárce neměl v úmyslu zrušit nebo zmírnit trestnost určitého jednání, nemá změna zákona za následek zpochybnění protiprávnosti dřívějšího jednání, které musí být z důvodu represivní účinnosti i nadále trestáno.

77. V projednávané věci je podle mého názoru situace odlišná.

78. Vložení písmena r), které umožňuje členským státům udělit výjimku z povinnosti být vybaven tachografem pro vozidla používaná pro dodávky betonu připraveného k lití, do čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 nařízením 2020/1054, a vymezení výjimek v § 2 odst. 2 zákona č. 461/2007 prostřednictvím obecného odkazu na článek 3 a čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006, totiž svědčí o změně postoje unijního normotvůrce a slovenského zákonodárce k nutnosti uložit tuto povinnost pro tuto kategorii vozidel a tudíž i k odsouzeníhodné povaze absence tachografu nebo platné prohlídky tachografu u této kategorie vozidel. Důvodem této změny postoje jsou zřejmě zvláštní charakteristiky přepravy betonu připraveného k lití, která se uskutečňuje na relativně krátké vzdálenosti, takže mohla být zpochybněna užitečnost požadavku přítomnosti tachografu u vozidel přepravujících tento beton.

79. Pokud tedy změna právní úpravy umožňuje členským státům vyjmout z povinnosti být vybaven tachografem vozidla používaná pro dodávky betonu připravené k lití, lze z toho vyvodit, že došlo ke změně vnímání unijního normotvůrce, kterou následoval i slovenský zákonodárce, jenž této možnosti využil, pokud jde o nutnost postihovat porušení této povinnosti u této kategorie vozidel. Jelikož tato změna právní úpravy vede k vyloučení řidičů vozidel používaných pro dodávky betonu připraveného k lití ze skupiny osob, které mohou být obviněny ze spáchání přestupku uvedeného v § 38 zákona č. 462/2007, nepředstavuje ani vnější faktický stav, ani ryze ekonomické a technické posouzení, které by neměly souvislost s vymezením znaků skutkové podstaty tohoto přestupku.

[39] – Viz rozsudky ze dne 11. března 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, bod 70), a ze dne 4. října 2012, ED a F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, bod 59).

[40] – Viz rozsudky ze dne 6. října 2016, Paoletti a další (C-218/15, EU:C:2016:748, bod 27); ze dne 7. srpna 2018, Clergeau a další (C-115/17, EU:C:2018:651, bod 33), a ze dne 24. července 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 107).

[41] – Viz rozsudek ze dne 6. října 2016, Paoletti a další (C-218/15, EU:C:2016:748, body 32 až 36). Viz také rozsudek ESLP ze dne 18. října 2022, Mørck Jensen v. Dánsko (EC:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44 až 54).

[42] – Viz rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Clergeau a další (C-115/17, EU:C:2018:651, body 34 až 40).

80. V tomto ohledu je irelevantní, že právní základ protiprávního jednání, který představuje tento § 38, zůstává nezměněn. Změna právní úpravy vyplývající z možnosti, která byla členským státům dána, aby zavedly výjimky pro určité kategorie vozidel, je totiž obsažena v ustanovení, které je doplňkem trestního práva a které určuje faktický stav, jenž zakládá protiprávní jednání. Podobně jako je tomu v případě řady členských států se domnívám, že zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona by se měla v tomto druhu situací plně uplatnit [43].

81. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že zásadu zpětné účinnosti příznivějšího trestního zákona, zakotvenou v poslední větě čl. 49 odst. 1 Listiny, je podle mého názoru třeba vykládat tak, že se vztahuje jak na ukládání správních sankcí v souladu s tím, co je stanoveno v čl. 19 odst. 1 nařízení č. 3821/85 a čl. 41 odst. 1 nařízení č. 165/2014, tak i na jejich soudní přezkum, jelikož tyto sankce mají trestní povahu a nový zákon tím, že ukončuje povinnost vybavit tachografem vozidla používaná pro dodávky betonu připraveného k lití, odráží změnu postoje zákonodárce k nutnosti postihovat porušení této povinnosti.

C. K třetí a čtvrté předběžné otázce

82. Podstatou třetí a čtvrté otázky předkládajícího soudu Soudnímu dvoru, které je třeba podle mého názoru posoudit společně, je, zda zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona, zakotvená v poslední větě čl. 49 odst. 1 Listiny, předkládajícímu soudu ukládá, aby v rámci kasační stížnosti, která byla k němu podána, zohlednil příznivější trestní zákon, který nabyl účinnosti po vydání rozhodnutí správního soudu nižšího stupně, které nabylo právní moci podle vnitrostátního práva a které je předmětem této stížnosti.

83. Předkládající soud chce proto vědět, zda je třeba tuto zásadu uplatňovat ve všech fázích soudního řízení, včetně fáze řízení o kasační stížnosti, s ohledem na právní specifika této fáze soudního řízení, pokud v této fázi nabyl účinnosti příznivější zákon. Tento soud upřesňuje, že tato otázka nebyla jednoznačně zodpovězena v rámci senátů, z nichž se skládá [44].

84. Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že i v případě neexistence žádosti v tomto smyslu musí zohlednit základní zásady ukládání trestu, včetně zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona [45]. Je však rovněž vázán právním stavem, který existoval v době vydání pravomocného a vykonatelného [46] rozhodnutí nižšího správního soudu [47]. Toto rozhodnutí zakládá překážku věci pravomocně rozsouzené [48].

[43] – Jak je uvedeno v rešeršní poznámce 24/002, v *Německu*, *Španělsku*, *Itálii a Polsku* byla otázka uplatnění zásady zpětné účinnosti *in mitius v* takové situaci, která je v německém, italském a polském právním řádu označována jako „blanketní norma“ („Blankettnorm“, „norma in bianco“ a „norma blankietowa“) a ve španělském právním řádu jako „blanketní protiprávní jednání“ („infracción en blanco“), předmětem judikatury, podle níž byla tato zásada zpravidla posouzena jako plně použitelná.

[44] – Uvedený soud v tomto ohledu vysvětluje, že jeho první senát odpověděl na uvedenou otázku kladně. Naproti tomu jeho pátý senát má za to, že vzhledem k povaze kasační stížnosti a pravidlu, že se jedná o přezkum pravomocného rozhodnutí vydaného nižším správním soudem, je třeba na tutéž otázku odpovědět záporně.

[45] – Ustanovení § 195 písm. d) zákona č. 162/2015 o soudním řádu správním (zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok) ze dne 21. května 2015 (dále jen „SŘS“) stanoví, že při přezkumu správního rozhodnutí správní soud není vázán rozsahem a důvody žaloby, jde-li o dodržení zásad ukládání trestů podle trestního zákona (Trestný zákon) – zásad, mezi nimiž je obsažena zásada zpětné účinnosti *in mitius* – které je třeba uplatnit i na ukládání sankcí v rámci správního trestání.

[46] – Z ustanovení § 145 odst. 2 písm. c) SŘS vyplývá, že pokud jde o správní žalobu ve věcech správního trestání, nabývá rozsudek správního soudu právní moci i tehdy, je-li proti němu podána kasační stížnost ve lhůtě jednoho měsíce od oznámení tohoto rozsudku. Kromě toho z § 146 odst. 1 SŘS vyplývá, že rozsudek je vykonatelný uplynutím lhůty stanovené správním soudem ve výroku pro splnění povinnosti, jinak jakmile nabude právní moci.

[47] – Z ustanovení § 454 SŘS tak vyplývá, že pro účely rozhodnutí kasačního soudu je rozhodující stav v době vyhlášení nebo vydání napadeného rozhodnutí správního soudu.

[48] – Podle § 145 odst. 5 SŘS platí, že jakmile bylo ve věci vydáno pravomocné rozhodnutí, nelze již věc znovu projednávat ani o ní rozhodovat.

85. Předkládající soud dodává, že kasační stížnost je teoreticky považována za mimořádný opravný prostředek právě proto, že směřuje proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu. Důvody, pro které lze kasační stížnost podat, jsou však stanoveny široce a zahrnují v zásadě všechny právní a procesní vady [49]. Kromě toho má účastník řízení, který podal kasační stížnost, při splnění formálních podmínek právo na to, aby o kasační stížnosti bylo rozhodnuto a řízení o kasační stížnosti řádně a přímo navazovalo na řízení před nižším správním soudem [50].

86. Předkládající soud se tak zaprvé táže, do jaké míry hraje pravomocná povaha soudního rozhodnutí roli při určování, zda se uplatní zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona. Zadruhé tento soud si klade otázku, zda právní specifika kasační stížnosti představují procesní překážku pro uplatnění této zásady.

87. Postupně přezkoumám oba tyto aspekty.

1. Ke konečné povaze soudního rozhodnutí pro účely uplatnění zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona

88. V tomto případě se jedná o určení, zda lze vyloučit použití zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona v rámci takového řízení o kasační stížnosti, jako je původní řízení, z toho důvodu, že toto řízení, jehož předmětem je přezkum rozhodnutí vydaného správním soudem nižšího stupně, navazuje na řízení, v němž tento soud vydal rozhodnutí, které se podle slovenského práva stalo pravomocným.

89. V této souvislosti podotýkám, že poslední věta čl. 49 odst. 1 Listiny je formulována velmi široce a nestanoví časové omezení pravidla, že pokud po spáchání trestného činu zákon stanoví mírnější trest, musí být uložen tento mírnější trest. Toto ustanovení zejména neodkazuje na žádné omezení, které by souviselo s existencí pravomocného soudního rozhodnutí.

90. Soudní dvůr již však připustil, že tato zásada nebrání vnitrostátní právní úpravě, která zachovává trest odnětí práva volit vyplývajícího *ex lege z* odsouzení v trestním řízení pouze pro případy pravomocných odsouzení v posledním stupni, ke kterým došlo za platnosti dřívějšího trestního zákoníku, přestože byl později přijat zákon, který je pro odsouzeného příznivější [51]. Uvedená zásada tedy nevyžaduje, aby pravomocné rozsudky vydané v posledním stupni podléhaly přezkumu, pokud následně nabydou účinnosti mírnější trestněprávní předpisy [52].

[49] – Tyto důvody jsou uvedeny v § 440 odst. 1 SŘS: správní soud neměl pravomoc rozhodovat ve věci [písmeno a)]; strana sporu neměla procesní způsobilost [písmeno b)] nebo neměla způsobilost samostatně jednat před správním soudem a nebyla zastoupena zákonným zástupcem ani procesním opatrovníkem, který by jednal jejím jménem [písmeno c)]; v téže věci bylo již dříve pravomocně rozhodnuto nebo bylo již dříve zahájeno řízení [písmeno d)],; ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo nesprávně obsazený správní soud [písmeno e)]; nesprávným procesním postupem správní soud znemožnil účastníkovi řízení, aby uplatnil svá procesní práva v takovém rozsahu, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces [písmeno f)]; správní soud rozhodl na základě nesprávného právního posouzení věci [písmeno g)]; správní soud se odklonil od ustálené judikatury kasačního soudu [písmeno h)]; správní soud nerespektoval závazný právní názor, vyslovený ve zrušujícím rozhodnutí o kasační stížnosti [písmeno i)] nebo žaloba byla protiprávně odmítnuta [písmeno f)].

[50] – Podle § 438 odst. 1 SŘS lze proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu podat kasační stížnost. Z ustanovení § 439 odst. 1 SŘS navíc vyplývá, že kasační stížnost je v zásadě přípustná proti všem rozhodnutím správních soudů.

[51] – Viz rozsudek ze dne 6. října 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, bod 56).

[52] – Je však třeba poznamenat, že ESLP uplatnil zásadu zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona na pravomocně odsouzenou osobu, když vnitrostátní právo výslovně ukládalo vnitrostátním soudům povinnost přezkoumat odsuzující rozsudek i bez návrhu, pokud pozdější zákon snížil trest za trestný čin: viz rozsudek ESLP ze dne 12. ledna 2016, Gouarré Patte v Andorra, (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, § 28 až 36).

91. Zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona se naproti tomu uplatní, dokud není vydán pravomocný rozsudek. Proto je rozhodující v každém případě přezkoumat, zda byl takový rozsudek vydán.

92. Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že článek 49 Listiny obsahuje přinejmenším stejné záruky, jako jsou záruky zakotvené v článku 7 EÚLP, které musí být zohledněny na základě čl. 52 odst. 3 Listiny jakožto minimální úroveň ochrany [53].

93. Z judikatury ESLP přitom vyplývá, že zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona, kterou zaručuje čl. 7 odst. 1 EÚLP, „se promítá do pravidla, že pokud se trestní zákon platný v době spáchání trestného činu a pozdější trestní zákony přijaté *před vydáním pravomocného rozsudku* liší, musí soud použít zákon, jehož ustanovení jsou pro obžalovaného příznivější“ [54].

94. Pojem „konečný rozsudek“ není v čl. 49 odst. 1 Listiny zmíněn, tím méně definován. Jelikož je však tento pojem rozhodující při rozhodování o použitelnosti zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona zakotvené v tomto ustanovení a v zájmu jednotného uplatňování této zásady v rámci Unie, je třeba stanovit určité charakteristiky, které umožní vymezit jeho kontury. Za tímto účelem je možné vycházet z pojmu „konečný rozsudek“ v článku 50 Listiny, který zakotvuje zásadu *ne bis in idem*, a čerpat vodítka z judikatury ESLP týkající se této zásady.

95. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že účelem článku 4 Protokolu č. 7 k EÚLP [55] je zakázat opakování trestních stíhání (zásada *ne bis in idem*), která byla pravomocně ukončena. Podle vysvětlující zprávy k protokolu č. 7 k EÚLP [56] je „rozhodnutí konečné, pokud podle ustáleného výrazu zakládá překážku věci pravomocně rozsouzené. Tak je tomu v případě, *pokud je nezrušitelné*, tj. pokud proti němu nelze podat *řádné opravné prostředky* nebo pokud strany tyto prostředky vyčerpaly nebo nechaly uplynout lhůtu, aniž je uplatnily“ [57]. Rozhodnutí, proti nimž lze podat řádný opravný prostředek, jsou vyloučena z působnosti záruky obsažené v článku 4 protokolu č. 7, dokud neuplynula lhůta pro podání opravného prostředku. Naproti tomu při určování, zda bylo řízení pravomocně ukončeno, se nepřihlíží k *mimořádným opravným prostředkům*, jako je návrh na obnovu řízení nebo návrh na prodloužení uplynulé lhůty. Ačkoli tyto opravné prostředky představují pokračování původního řízení, „konečná“ povaha rozhodnutí nezávisí na jejich uplatnění [58].

96. Za účelem určení, zda je rozhodnutí konečné, se ESLP snaží na základě vnitrostátního práva určit, jaké jsou v dané věci „řádné opravné prostředky“ pro účely článku 4 protokolu č. 7. Má za to, že vnitrostátní právo – hmotné i procesní – musí splňovat zásadu právní jistoty, která vyžaduje, aby byl rozsah opravného prostředku jasně časově vymezen a byl způsob jeho uplatnění jasný stranám, které jsou oprávněny jej využít. Jinými slovy, má-li být dodržena zásada právní jistoty, což je zásada vlastní právu nebýt souzen nebo trestán dvakrát za tentýž trestný čin, je třeba, aby řízení o opravném prostředku umožňovalo jasně určit okamžik, kdy se rozhodnutí stává konečným. Nutnost existence lhůty pro to, aby byl opravný prostředek považován za „řádný“, vyplývá implicitně ze samotného znění vysvětlující zprávy k Protokolu č. 7 k EÚLP, které uvádí,

53 – Viz zejména rozsudek ze dne 29. července 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, bod 92 a citovaná judikatura).

54 – Rozsudek ESLP ze dne 17. září 2009, Scoppola v. Itálie (č. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109), kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Viz také rozhodnutí ESLP ze dne 30. listopadu 2021, Artsruni v. Arménie (EC:ECHR:2021:1130DEC004112613, § 55), a rozsudek ESLP ze dne 18. října 2022, Mørck Jensen v. Dánsko (EC:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44).

55 – Podepsaného ve Štrasburku dne 22. listopadu 1984, dále jen „Protokol č. 7“.

56 – *Řada evropských smluv*, č. 117.

57 – Viz rozsudek ESLP ze dne 10. února 2009, Sergej Zolotuchin v. Rusko (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

58 – Viz rozsudek ESLP ze dne 10. února 2009, Sergej Zolotuchin v. Rusko (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 108).

že rozhodnutí je nezrušitelné, pokud strany nechaly uplynout „lhůty“ pro uplatnění daného opravného prostředku. Zákon, který by jedné ze stran přiznával neomezenou pravomoc k uplatnění opravného prostředku nebo který by stanovil podmínky pro uplatnění tohoto prostředku, které by vytvářely výraznou nerovnováhu mezi stranami při uplatnění tohoto prostředku, by byl v rozporu se zásadou právní jistoty [59].

97. ESLP také jasně uvedl, že ačkoli EÚLP nepochybně umožňuje státům vymezit, co je podle jejich vnitrostátního práva rozhodnutím, které pravomocně ukončuje stíhání, podléhá to přezkumu ze strany ESLP. Umožnit smluvním státům libovolně definovat, kdy je rozhodnutí „konečné“ pro účely článku 4 protokolu č. 7, aniž by ESLP mohl provést určitou formu přezkumu na základě objektivních kritérií, by znamenalo, že by uplatňování tohoto ustanovení bylo ponecháno na jejich uvážení, což by mohlo vést k výsledkům neslučitelným s předmětem a účelem EÚLP, kterým je zajistit, aby nikdo nebyl souzen nebo trestán dvakrát za stejné skutky [60].

98. Ačkoli se úloha Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce liší od úlohy ESLP, domnívám se, že v projednávané věci by měl být přijat podobný přístup, který by sladil prostor pro volné uvážení, který musí mít členské státy, s efektivitou zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona. I když je tedy zřejmé, že každému členskému státu přísluší vymezit vlastní systém opravných prostředků, zejména podmínky, za nichž lze rozhodnutí správního soudu napadnout kasačním opravným prostředkem, a fázi soudního řízení, od níž lze rozsudek považovat za konečný podle vnitrostátního práva, je třeba tento prostor pro volné uvážení omezit, aby se zajistilo jednotné uplatňování této zásady v rámci Unie a aby se tak zajistil její plný účinek [61].

99. I když tedy ověření konečné povahy soudního rozhodnutí musí být provedeno na základě práva členského státu, který rozhodnutí vydal [62], konečnou povahu takového rozhodnutí pro účely použití čl. 49 odst. 1 Listiny nelze konstatovat, *pokud se toto rozhodnutí nestalo nezrušitelným, v tom smyslu, že je lze napadnout opravným prostředkem, který může podat odsouzená osoba ve stanovené lhůtě*. Ačkoli východiskem pro takové ověření musí být vnitrostátní právo, nelze se omezit výhradně na kvalifikaci přijatou ve vnitrostátním právu, neboť v opačném případě by bylo zpochybněno účinné a jednotné uplatňování zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona zakotvené v tomto ustanovení. Pokud z přezkumu vnitrostátního práva vyplývá, že rozhodnutí vydané správním soudem může odsouzená osoba napadnout u soudu vyššího stupně na základě uplatnění opravného prostředku ve stanovené lhůtě, je třeba podle mého názoru tuto zásadu uplatnit.

[59] – Viz rozsudky ESLP ze dne 8. července 2019, Mihalache v. Rumunsko (EC:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 115), a ze dne 8. října 2024, Jesus Pinhal v. Portugalsko (EC:ECHR:2024:1008JUD004804715, § 177).

[60] – Viz rozsudek ESLP ze dne 8. července 2019, Mihalache v. Rumunsko (EC:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 116). Jako příklad věci, kdy se rozhodnutí stalo konečným rozsudkem vydaným Cour de cassation (Kasační soud, Francie), viz rozsudek ESLP ze dne 6. září 2019, Nodet v. Francie (EC:ECHR:2019:0606JUD004734214, § 21 a 46).

[61] – Viz zejména rozsudek ze dne 15. října 2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, bod 31 a citovaná judikatura), v němž Soudní dvůr rozhodl, že i když organizace soudnictví v členských státech, zejména zřízení, složení, pravomoci a fungování nejvyšších vnitrostátních soudů, spadá do pravomoci těchto států, nic to nemění na tom, že členské státy musí při výkonu této pravomoci dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva.

[62] – Obdobně viz rozsudek ze dne 12. října 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, bod 61).

100. Stručně řečeno, pro účely uplatnění zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona je tedy řízení, které nebylo pravomocně ukončeno, obdobou řízení, v němž nebylo vydáno konečné nezrušitelné rozhodnutí [63], tj. rozhodnutí, u něhož byly vyčerpány řádné opravné prostředky nebo nebyly uplatněny v požadované lhůtě.

101. V tomto ohledu se domnívám, že i když se zdá, že kasační stížnost k předkládajícímu soudu je teoreticky podle slovenského práva považována za mimořádný opravný prostředek, neboť směřuje proti rozhodnutí správního soudu, které má podle tohoto práva konečnou povahu, nezdá se, že by tento opravný prostředek měl s ohledem na své charakteristiky, tak jak je uvedl sám předkládající soud, znaky mimořádného opravného prostředku.

102. Jak totiž vyplývá z ustanovení SŘS, která jsem citoval výše, právo podat kasační stížnost k tomuto soudu nepodléhá takovým omezujícím omezením, zejména pokud jde o důvody, pro které ji lze podat, nebo osoby oprávněné ji podat, aby bylo nutno ji považovat za mimořádný opravný prostředek. Jinými slovy, jelikož se podle slovenského práva podání kasační stížnosti nejeví jako přísně vymezené a výjimečné [64], jedná se o běžný opravný prostředek, který je součástí pokračování soudního řízení zahájeného T. T. před správním soudem a který může vést ke zpochybnění, ve stanovené lhůtě, jím vydaného rozsudku.

103. Slovenské právo ve skutečnosti odráží rozdíl v povaze mezi úlohou soudu rozhodujícího ve věci samé, která spočívá v „rozhodování o sporu“, na jedné straně, a úlohou kasačního soudu, která spočívá v „rozhodování o rozsudku“, na straně druhé. Tento rozdíl se odráží ve dvou odlišných soudních fázích. Rozhodnutí vydané prvně uvedeným soudem je tak pravomocné, tj. zakládá překážku věci pravomocně rozsouzené. Jelikož však proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost, a lze jej tedy napadnout, není nezrušitelné. Ve slovenském právu je tedy zřejmě třeba rozlišovat mezi pravomocnými a nezrušitelnými rozhodnutími, přičemž nezrušitelnými rozhodnutími jsou rozhodnutí, proti nimž byly uplatněny všechny řádné opravné prostředky, včetně kasační stížnosti, nebo nebyly uplatněny v požadované lhůtě.

104. Pro účely uplatnění zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona je přitom třeba ověřit, zda se rozhodnutí vydané správním soudem stalo nezrušitelným v tom smyslu, že je již nelze napadnout u soudu vyššího stupně z důvodu uplatnění opravného prostředku odsouzenou osobou ve stanovené lhůtě, a to nad rámec rozdílů a procesních kvalifikací, které jsou specifické pro každé vnitrostátní právo. Soudní rozhodnutí, které podle práva členského státu není nezrušitelné, nemůže totiž představovat procesní překážku uplatnění této zásady [65]. Z výše uvedených důvodů v projednávané věci takové zjištění o nezrušitelném rozhodnutí chybí. Z toho vyplývá, že uvedená zásada je plně použitelná.

[63] – Například Conseil d'Etat (Státní rada, Francie) v rozsudku č. 443476 ze dne 7. října 2022, který si podle mého názoru zaslouží být převzat pro účely této analýzy,, rozhodla, že ústavní zásada nezbytnosti trestů zahrnuje „pravidlo, že nový trestní zákon se musí, v případě, že ruší trestný čin nebo stanoví tresty, které jsou mírnější než ve starém zákoně, vztahovat na pachatele trestných činů spáchaných před jeho nabytím účinnosti, *které nevedly k vydání rozhodnutí, která se stala nezrušitelnými*. Je na soudu ve věci samé, který projednává věc týkající se sankce, aby i bez návrhu použil nový, mírnější trestní zákon, který nabyl účinnosti mezi dnem spáchání trestného činu a dnem, kdy tento soud rozhoduje. *Totéž platí pro kasační soud, pokud nový zákon nabyl účinnosti po vydání rozhodnutí, které bylo napadeno kasačním opravným prostředkem*“ (bod 5 tohoto rozsudku, kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Pokud jde o správní řízení, jiné členské státy uznávají uplatnění zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona, pokud tento zákon nabyl účinnosti ve fázi kasačního opravného prostředku. Jak vyplývá z rešeršní poznámky 24/002, tak je tomu zejména v Bulharsku, Německu, Španělsku, Itálii a Litvě.

[64] – Viz rozsudek ze dne 19. října 2023, Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, bod 34).

[65] – Obdobně viz rozsudek ze dne 12. října 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, bod 61).

105. Dodávám, že v tomto ohledu je irelevantní, zda se napadená správní sankce mezitím stala vykonatelnou, zda byla dokonce skutečně vykonána a zda ji předkládající soud nemůže přímo zrušit nebo nahradit [66], neboť zrušení rozsudku vydaného nižším správním soudem a vrácení věci tomuto soudu [67] nebo jiný procesní postup [68] mohou být způsobilé zaručit práva, která navrhovateli vyplývají z poslední věty čl. 49 odst. 1 Listiny, tím, že povedou ke zrušení této sankce a poté k vrácení neoprávněně vybrané pokuty. Ostatně samotná existence možnosti kasačního soudu, aby v případě, že shledá kasační stížnost opodstatněnou, vrátil věc správnímu soudu, což s sebou nese nové meritorní posouzení věci, svědčí o tom, že rozsudek napadený kasační stížností nelze pro účely použití tohoto ustanovení považovat za nezrušitelný.

2. Představují právní specifika kasační stížnosti procesní překážku pro uplatnění zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona?

106. Při přijímání správní sankce, která má podle kritérií Engel trestní povahu, není pochyb o uplatnění zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona. Totéž platí v případě soudního přezkumu takové sankce v případě mírnějšího zákona přijatého v průběhu řízení před soudem rozhodujícím ve věci samé.

107. Pokud soud rozhodující ve věci samé nezohlední mírnější trestní zákon, který nabyl účinnosti před vydáním jeho rozhodnutí, dopouští se nesprávného právního posouzení, které může být sankcionováno kasačním soudem, což dá této zásadě plný účinek.

108. Mělo by tomu být jinak, pokud mírnější trestní zákon nabude účinnosti v průběhu řízení před kasačním soudem? To je otázka, kterou je třeba nyní posoudit.

109. Pochybnosti předkládajícího soudu o použitelnosti této zásady v případě, že nový zákon nabude účinnosti po podání kasační stížnosti, vyplývají ze zvláštní povahy této soudní fáze. Kasační soud je totiž soudem rozhodujícím o právních otázkách, a nikoliv, na rozdíl od soudů nižších stupňů, soudem rozhodujícím ve věci samé. Ve věci samé je tak pravomocně rozhodnuto soudy nižších stupňů a rozhodnutí ve věci samé již nepodléhá opětovnému přezkumu kasačním soudem, jehož úkolem je přezkoumat, zda soudy nižších stupňů správně uplatnily právní normu.

110. Soudům rozhodujícím ve věci samé přitom nelze z důvodu nesprávného právního posouzení vytýkat, že neuplatnily zákon, který v době jejich rozhodování nebyl účinný.

111. O takovou situaci se jedná v projednávané věci. Krajský soud v Bratislavě (Krajský súd v Bratislave) jako správní soud vydal rozsudek, který je podle slovenského práva kvalifikován jako „pravomocný“. Po tomto rozsudku nabyl účinnosti nový zákon. Ze zřejmých časových důvodů nemohl tento soud tento zákon ve svém rozsudku zohlednit. Otázkou tedy je, zda kasační soud, jehož úkolem je přezkoumat, zda soud rozhodující ve věci samé uplatnil právo správně, musí bez ohledu na tuto časovou nemožnost tento nový zákon zohlednit, aby případně rozhodnutí soudu rozhodujícího ve věci samé zrušil a případně mu věc vrátil.

[66] – V tomto ohledu slovenská vláda Soudní dvůr informovala, že na rozdíl od správního soudu nižšího stupně nemá kasační soud pravomoc změnit rozhodnutí o sankci.

[67] – V tomto ohledu viz § 462 odst. 1 SŘS, který stanoví možnost kasačního soudu poté, co shledá opodstatněnost kasační stížnosti, vrátit věc správnímu soudu nižšího stupně.

[68] – Podle § 462 odst. 2 SŘS platí, že dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí správního orgánu nebo napadené opatření správního orgánu není v souladu se zákonem, a správní soud nižšího stupně žalobu zamítl, může změnit rozhodnutí tohoto soudu tak, že napadené rozhodnutí správního orgánu nebo napadené opatření tohoto orgánu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení.

112. Podle mého názoru je třeba odpovědět kladně.

113. Podle ustálené judikatury totiž mají členské státy při neexistenci harmonizace unijních právních předpisů v oblasti sankcí použitelných v případě nedodržení podmínek stanovených systémem zavedeným těmito právními předpisy pravomoc zvolit si sankce, které se jim jeví jako vhodné. Při výkonu své pravomoci však musí dodržovat unijní právo a jeho obecné zásady a tedy zásadu proporcionality [69]. Tato zásada patří mezi obecné zásady unijního práva, které musí být dodržovány vnitrostátními právními předpisy, které spadají do působnosti unijního práva nebo ho provádějí, a to i v případě neexistence harmonizace unijních právních předpisů v oblasti použitelných sankcí [70].

114. Vzhledem k tomu, že zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona souvisí se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti trestů [71], která je sama o sobě zakotvena v čl. 49 odst. 3 Listiny, domnívám se, že je třeba jí přiznat široký dosah, aby mohla být bezprostředně uplatněna na pachatele trestných činů, kteří se dopustili trestných činů před nabytím účinnosti nového zákona a vůči kterým nebylo vydáno rozhodnutí, které se stalo nezrušitelným. Pokud se totiž zákonodárce rozhodl zmírnit přísnost starého zákona, je to proto, že uznává, že trestnost daného jednání nebo dříve stanovený trest již nejsou striktně nutné.

115. Jak správně podotýká předkládající soud, tato zásada tedy znamená, že jakmile společenská potřeba trestat určité jednání pominula nebo se změnila závažnost vnímání tohoto jednání vyjádřená mírou přísnosti trestu, neexistuje žádný rozumný a spravedlivý důvod, aby všechny „historické“ trestné činy a jejich pachatelé byli nadále stíháni, pokud škodlivost historicky trestaného jednání a přísnost trestu za něj jsou nyní zákonodárcem vnímány odlišně.

116. Z toho vyplývá, že zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona se uplatní v případě, že takový zákon nabude účinnosti před vydáním rozhodnutí o kasační stížnosti, a to i v případě, že kasační soud provádí přezkum omezený na nesprávná právní posouzení. Soud, který rozhoduje v posledním stupni, je tedy povinen uplatnit mírnější trestní zákon bez ohledu na to, zda nabyl účinnosti před rozhodnutím správního soudu nižšího stupně, které má přezkoumat, nebo po něm.

117. Aby byl zásadě zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona přiznán její plný dosah, je třeba neutralizovat procesní rozdíly spojené s různými fázemi soudního řízení, během nichž se má tato zásada uplatnit. Specifika soudního řízení správního, která jsou vlastní každému členskému státu (jako je konečná povaha či překážka věci pravomocně rozsouzené u rozsudku vydaného nižším správním soudem nebo odkladný účinek kasačního opravného prostředku), nesmí vést k omezení časové působnosti této zásady na určité fáze soudního řízení, dokud dotyčný trestný čin nevedl k rozhodnutí, které se stalo nezrušitelným.

118. Zejména je třeba upravit úlohu kasačního soudu tak, aby mohl uplatnit příznivější trestní zákon, který nabyl účinnosti po vydání rozsudku napadeného kasačního opravného prostředku a který nižší správní soud nemohl zohlednit ke dni vydání svého rozsudku. Kasační soud tedy musí mít možnost kasačnímu opravnému prostředku vyhovět, ačkoli u něj napadený rozsudek v zásadě nelze považovat za rozsudek stižený vadou spočívající v nesprávném právním posouzení pouze z toho důvodu, že neuplatnil zákon, který v době vydání rozsudku nebyl účinný. To musí

[69] – Viz zejména rozsudek ze dne 21. listopadu 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, bod 41 a citovaná judikatura).

[70] – Viz zejména rozsudek ze dne 21. listopadu 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, bod 42 a citovaná judikatura).

[71] – Viz rozsudek ESLP ze dne 17. září 2009, Scoppola v. Itálie (č. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 108).

vést tento soud k tomu, že nepoužije nebo vyloží v souladu s unijním právem ustanovení svého vnitrostátního práva [72], která by mu mohla bránit v plnění jeho úlohy v souladu se zásadou zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona.

119. Pokud se tím zastírá jedinečnost kasačního opravného prostředku [73], je to nevyhnutelný důsledek širokého dosahu, který musí být této zásadě přiznán.

120. V této souvislosti uvádím, že v řadě členských států je soud posledního stupně ve věcech správních sankcí povinen přihlédnout k mírnějšímu zákonu, i když tento zákon nabyl účinnosti až v průběhu řízení před ním [74].

121. Ze všech těchto skutečností vyplývá, že kvalifikace rozsudku jako „pravomocného" podle slovenského práva, ani skutečnost, že kasační stížnost je v tomto právu vnímána jako mimořádný opravný prostředek, ani procesní specifika kasační stížnosti by podle mého názoru neměly bránit uplatnění zásady zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona, zakotvené v poslední větě čl. 49 odst. 1 Listiny, neboť jinak by byl její dosah nepřiměřeně omezen.

V. Závěry

122. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky Nejvyššího správního soudu Slovenské republiky (Najvyšší správny súd Slovenskej republiky) odpověděl takto:

„1) Článek 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie

musí být vykládán v tom smyslu, že

[72] – V projednávané věci jde především o § 454 SŘS, který stanoví, připomínám, že úlohou kasačního soudu ve správních věcech je zjistit, zda se správní soud nižšího stupně dopustil nesprávného právního posouzení s ohledem na stav existující v době vydání napadeného rozhodnutí.

[73] – Viz Éveillard, G., „L'application de la rétroactivité *in mitius* par le juge administratif de cassation", *Droit administratif*, LexisNexis, Paříž, č. 1, 2023, s. 44 až 48. Pokud jde o kasační rozhodnutí vydané Conseil d'Etat (Státní rada) z důvodu existence nové skutečnosti, jako je příznivější trestní zákon, v průběhu kasačního řízení, autor odkazuje na *„objektivní" formu kasace*. V takové situaci nemá totiž kasační rozhodnutí „sankční účel" v tom smyslu, že nevyjadřuje nesouhlas se způsobem, jakým soud rozhodující ve věci samé uplatnil právní normu, tak jak existovala v době, kdy soud vydal své rozhodnutí (s. 47). Stejně tak lze hovořit o „zásahu do čistoty tradiční funkce kasačního soudce", který jde nad rámec jeho „tradičního úkolu přezkoumávat právní správnost napadeného rozhodnutí", a o „praxi ‚objektivní' kasace rozsudků, kterým nicméně v době jejich vydání nebylo co vytknout": viz závěry veřejné zpravodajky Céline Guibé v rámci rozsudku Conseil d'État (Státní rada) č..443476 ze dne 7. října 2022 (bod 4.2.2). Není ostatně bez zajímavosti, že ve věci, v níž byl vydán tento rozsudek, se tento soud zabýval stejnými otázkami, jako jsou otázky předložené předkládajícím soudem Soudnímu dvoru v projednávané věci, avšak z hlediska zásady nezbytnosti trestů, která má ústavní sílu.

[74] – Podle rešeršní poznámky 24/002 tak v *Německu* Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (zákon o správních deliktech) ze dne 24. května 1968 (BGBl. 1968 I, s. 481), naposledy pozměněný zákonem ze dne 12. července 2024 (BGBl. 2024 I, č. 234), stanoví ve vztahu ke správním pokutám, že zásada zpětné účinnosti *in mitius* se má vztahovat na všechny změny provedené „před vydáním rozhodnutí", přičemž tato formulace je obecně chápána tak, že zahrnuje rozhodnutí o kasačním opravném prostředku týkající se jen právních otázek: v tomto smyslu viz Rogall, K., „Rückwirkung des milderen Gesetzes", in Mitsch, W., *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5. vydání, C. H. Beck, Mnichov, 2018, bod 27, a Graf, J-P., *Beck'scher Online-Kommentar OWiG*, 44. vydání, C. H. Beck, Mnichov, 2024, viz poznámka pod čarou 59, bod 24. Ve *Španělsku* vyplývá zásada zpětné účinnosti mírnějšího zákona ve vztahu ke správním sankcím z čl. 9 odst. 3 Constitución (Ústava), jakož i z čl. 26 odst. 2 Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (zákon 40/2015 o právním režimu veřejného sektoru), ze dne 1. října 2015 (BOE č. 236, ze dne 2. října 2015, s. 89411). V důsledku toho sekce správních sporů Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko), která je nejvyšším soudem ve věcech správních sankcí, uplatňuje mírnější zákon, i když tento zákon nabyl účinnosti v průběhu řízení před ním: viz rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) č. 1219/2019 ze dne 23. září 2019. Ve *Francii* navzdory překážce věci pravomocně rozsouzené, která je spojena s rozsudkem vydaným odvolacím správním soudem, a neexistenci odkladného účinku kasačního opravného prostředku ve správních věcech změnila Conseil d'Etat (Státní rada) svou judikaturu, pokud jde o správní sankce, rozsudkem č. 443476 ze dne 7. října 2022, který jsem citoval výše (viz poznámky pod čarou 63 a 73 tohoto stanoviska).

členský stát uplatňuje právo Unie ve smyslu tohoto ustanovení jak tehdy, když na základě práva Unie stanoví uložení správní sankce v případě porušení povinností týkajících se přítomnosti tachografu ve vozidlech přepravujících zboží a jeho periodické prohlídky, tak v rámci soudního přezkumu této sankce.

2) Zásada zpětné účinnosti mírnějšího trestního zákona, zakotvená v poslední větě čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv a svobod,

musí být vykládána v tom smyslu, že

– se vztahuje, jak na ukládání správních sankcí, tak na jejich soudní přezkum, jelikož tyto sankce mají trestní povahu a nový zákon tím, že ukončuje povinnost vybavit tachografem vozidla používaná pro dodávky betonu připraveného k lití, odráží změnu postoje zákonodárce k nutnosti postihovat porušení této povinnosti;

– ukládá vnitrostátnímu soudu, aby v rámci kasační stížnosti, která byla k němu podána, zohlednil příznivější trestní zákon, který nabyl účinnosti po vydání rozhodnutí správního soudu nižšího stupně, které se stalo pravomocným podle vnitrostátního práva a které je předmětem této kasační stížnosti, pokud se toto rozhodnutí nestalo nezrušitelným, neboť může být napadeno využitím opravného prostředku odsouzenou osobou ve stanovené lhůtě.“