Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
JEAN RICHARD DE LA TOUR
prednesené 4. februára 2025 [1]

Vec C-544/23

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

(návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky)

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Nariadenie (EHS) č. 3821/85 – Povinnosť periodickej prehliadky tachografov – Výnimky – Charta základných práv Európskej únie – Článok 49 ods. 1 posledná veta a článok 51 ods. 1 – Zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona – Administratívne sankcie trestnoprávnej povahy – Kritériá – Kasačná sťažnosť – Nový zákon, ktorý nadobudol účinnosť po vyhlásení rozsudku napadnutého kasačnou sťažnosťou“

I. Úvod

1. Konania o administratívnych sankciách sa od konaní o trestných sankciách spravidla vo všeobecnosti líšia v troch aspektoch. Po prvé trestné sankcie v pravom zmysle slova ukladá súd, zatiaľ čo administratívne sankcie ukladajú administratívne orgány, pričom súd zasahuje až vo fáze preskúmania. Po druhé procesné pravidlá uplatniteľné na administratívne sankcie nie sú vo všeobecnosti pravidlami uplatniteľnými na trestné sankcie, ale pravidlami upravujúcimi administratívne konanie a spory. [2] Po tretie vo väčšine členských štátov nie je súdny orgán zodpovedný za preskúmanie administratívnych sankcií ten istý ako orgán, ktorý má ukladať trestné sankcie. [3]

[1] Jazyk prednesu: francúzština.

[2] Podľa výskumnej správy 24/002, ktorú vypracovalo riaditeľstvo Súdneho dvora Európskej únie „pre výskum a dokumentáciu“ (ďalej len „výskumná správa 24/002“), však v rámci členských štátov existujú výnimky. Tak napríklad v *Nemecku* a *Portugalsku* sa ustanovenia upravujúce trestné konanie majú v podstate, a pokiaľ nie je stanovené inak, uplatňovať *mutatis mutandis* na konanie pred administratívnym orgánom o prijatí správnej pokuty.

[3] V niektorých členských štátoch, ako napríklad v *Spolkovej republike Nemecko* a *Portugalskej republike*, však preskúmanie pokút uložených administratívnymi orgánmi nepatrí do právomoci správnych súdov, ale je záležitosťou všeobecných súdov, ktoré majú právomoc aj v trestných veciach, a to na prvom aj druhom stupni.

2. V prejednávanej veci je Súdny dvor vyzvaný, aby objasnil rozsah zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona, zakotvenej v článku 49 ods. 1 poslednej vete Charty základných práv Európskej únie [4], v kontexte súdneho preskúmania administratívnej sankcie v štádiu kasačnej sťažnosti.

3. Táto zásada je spojená so zásadou nevyhnutnosti a primeranosti trestov. Keďže uložené tresty musia byť nevyhnutné a primerané, teda majú potrestať páchateľa za činy, ktoré spáchal, a to spôsobom zodpovedajúcim ich závažnosti, ako sa uvádza v článku 49 ods. 3 Charty, uloženie trestu sa už nezdá byť odôvodnené, ak po spáchaní činov zákonodarca zmenil posúdenie, buď pokiaľ ide o protiprávnosť týchto činov, alebo o povahu či výšku aktuálne ukladaného trestu.

4. V tejto súvislosti sa Najvyšší správny súd Slovenskej republiky Súdneho dvora najmä pýta, či má kasačný súd uplatniť zásadu retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona v rámci námietky týkajúcej sa administratívnej sankcie, keď menej prísny zákon nadobudol účinnosť po vydaní rozhodnutia správneho súdu nižšej inštancie, ktorým sa rozhodlo vo veci samej, ktoré sa stalo právoplatným podľa vnútroštátneho práva a ktoré je predmetom kasačnej sťažnosti.

5. Táto otázka ponúka Súdnemu dvoru možnosť objasniť, či v takomto prípade osobitosti úlohy kasačného súdu môžu ovplyvniť rozsah tejto zásady.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Nariadenie (EHS) č. 3821/85

6. Článok 3 ods. 1 a 2 nariadenia Rady (EHS) č. 3821/85 z 20. decembra 1985 o záznamovom zariadení v cestnej doprave [5], zmeneného nariadením Rady (EÚ) č. 517/2013 z 13. mája 2013 [6], v znení uplatniteľnom ku dňu spáchania porušenia dotknutého vo veci samej, stanovoval:

„1. Záznamové zariadenie sa inštaluje a použije vo vozidlách evidovaných v členskom štáte, ktoré sa používajú na cestnú osobnú a nákladnú dopravu, okrem vozidiel uvedených v článku 3 nariadenia (ES) č. 561/2006[[7]]…

2. Členské štáty môžu vyňať vozidlá uvedené v článku 13 ods. 1 a ods. 3 nariadenia [č. 561/2006] z rozsahu uplatňovania tohto nariadenia.“

[4] Ďalej len „Charta“. V nasledujúcich úvahách budem túto zásadu označovať aj ako zásadu *lex posterior mitius*, ktorá má rovnaký význam. Okrem toho by sa uvedená zásada mala chápať ako zásada zakotvená v článku 49 ods. 1 poslednej vete Charty, hoci ju nebudem systematicky špecifikovať z dôvodu uľahčenia čitateľnosti.

[5] Ú. v. ES L 370, 1985, s. 8; Mim. vyd. 07/001, s. 227.

[6] Ú. v. ES L 158, 2013, s. 1, ďalej len „nariadenie č. 3821/85“.

[7] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 15. marca 2006 o harmonizácii niektorých právnych predpisov v sociálnej oblasti, ktoré sa týkajú cestnej dopravy, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a zrušuje nariadenie Rady (EHS) č. 3820/85 (Ú. v. EÚ L 102, 2006, s. 1).

7. Článok 19 ods. 1 nariadenia č. 3821/85 stanovoval:

„Členské štáty včas a po porade s [Európskou] komisiou prijmú také zákony, právne predpisy alebo správne opatrenia, potrebné na vykonávanie tohto nariadenia.

Takéto opatrenia majú medzi iným zahŕňať reorganizáciu postupu a prostriedkov vykonávania kontrol dodržiavania zhody s nariadením a pokuty uložené v prípade porušenia.“

8. Príloha I rubrika VI bod 3 písm. a) prvý odsek tohto nariadenia stanovoval:

„Periodické prehliadky zariadenia inštalovaného vo vozidle sa uskutočnia aspoň každé dva roky a môžu sa vykonať zároveň s testami spôsobilosti vozidiel pre prevádzku na cestách.“

9. Nariadenie č. 3821/85 bolo s účinnosťou od 2. marca 2016 zrušené článkom 47 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 165/2014 zo 4. februára 2014 o tachografoch v cestnej doprave, ktorým sa ruší nariadenie Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovom zariadení v cestnej doprave a mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizácii niektorých právnych predpisov v sociálnej oblasti, ktoré sa týkajú cestnej dopravy [8].

2. Nariadenie č. 165/2014

10. Článok 3 ods. 1 a 2 nariadenia č. 165/2014 stanovuje:

„1. Tachografy sa inštalujú a používajú vo vozidlách evidovaných v členskom štáte, ktoré sa používajú na cestnú osobnú alebo nákladnú dopravu a na ktoré sa vzťahuje nariadenie [č. 561/2006].

2. Členské štáty môžu vyňať z uplatňovania tohto nariadenia vozidlá uvedené v článku 13 ods. 1 a 3 nariadenia [č. 561/2006].“

11. Článok 23 ods. 1 nariadenia č. 165/2014 stanovuje:

„Tachografy podliehajú pravidelným inšpekciám vykonávaným schválenými dielňami. Pravidelné inšpekcie sa vykonávajú najmenej každé dva roky.“

12. Článok 41 ods. 1 tohto nariadenia uvádza:

„Členské štáty v súlade so svojimi ústavnými postupmi stanovia pravidlá pre sankcie uplatniteľné v prípade porušenia tohto nariadenia a prijmú všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie ich vykonania. Tieto sankcie sú účinné, primerané, odrádzajúce a nediskriminačné a zodpovedajú kategóriám porušení predpisov stanoveným v smernici 2006/22/ES[9].“

13. Článok 48 druhý odsek uvedeného nariadenia stanovuje:

„[Toto nariadenie]… sa začne uplatňovať od 2. marca 2016. …“

[8] Ú. v. ES L 60, 2014, s. 1.

[9] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 15. marca 2006 o minimálnych podmienkach vykonávania nariadení Rady (EHS) č. 3820/85 a (EHS) č. 3821/85 o právnych predpisoch v sociálnej oblasti, ktoré sa týkajú cestnej dopravy, a o zrušení smernice Rady 88/599/EHS (Ú. v. EÚ L 102, 2006, s. 35).

3. Nariadenie č. 561/2006

14. Článok 1 nariadenia č. 561/2006 stanovuje:

„Toto nariadenie stanovuje pravidlá o časoch jazdy, prestávkach a dobách odpočinku vodičov, pôsobiacich v cestnej nákladnej i osobnej doprave, s cieľom harmonizovať podmienky hospodárskej súťaže medzi druhmi vnútrozemskej dopravy, a to najmä vzhľadom na odvetvie cestnej dopravy, zlepšiť pracovné podmienky a bezpečnosť na cestách. Cieľom tohto nariadenia je tiež podporovať lepšie monitorovanie a postup zabezpečenia dodržiavania predpisov členskými štátmi a vylepšené pracovné postupy v odvetví cestnej dopravy.“

15. Článok 3 tohto nariadenia uvádza zoznam kategórií vozidiel v cestnej doprave, na ktoré sa uvedené nariadenie nevzťahuje. Vozidlá používané na dodávku transportného betónu nie sú zahrnuté v tomto zozname.

16. Článok 13 ods. 1 nariadenia č. 561/2006 uvádza zoznam kategórií vozidiel používaných v doprave, pre ktoré môžu členské štáty udeliť výnimky z článkov 5 až 9 uvedeného nariadenia za predpokladu, že tým nie sú dotknuté ciele stanovené v článku 1 tohto nariadenia.

17. V znení nariadenia č. 561/2006 účinnom v čase porušenia zo strany T.T. neboli vozidlá používané na dodávku transportného betónu zahrnuté do tohto zoznamu.

18. Od nadobudnutia účinnosti nariadenia (EÚ) 2020/1054[10] 20. augusta 2020 sú „vozidlá používané na dodávku transportného betónu“ zahrnuté do uvedeného zoznamu v článku 13 ods. 1 písm. r) nariadenia č. 561/2006.

B. Slovenské právo

19. Článok 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky stanovuje:

„Trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchateľa priaznivejšie.“

20. Ustanovenie § 1 písm. a) zákona č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave z 13. septembra 2007 (ďalej len „zákon č. 461/2007“), stanovuje:

„Tento zákon upravuje právne vzťahy, ktoré nie sú upravené osobitným predpisom, [odkaz na nariadenie č. 3821/85] týkajúce sa

a) rozsahu povinnosti inštalovať a používať záznamové zariadenia… v motorových vozidlách…“

21. Ustanovenie § 2 tohto zákona znie:

„1. Dopravný podnik,… ktorý prevádzkuje autobusovú dopravu alebo cestnú nákladnú dopravu, je povinný zabezpečiť inštaláciu záznamového zariadenia v každom vozidle, ktoré používa na

[10] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 15. júla 2020, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 561/2006, pokiaľ ide o minimálne požiadavky na maximálne denné a týždenné časy jazdy, minimálne prestávky a doby denného a týždenného odpočinku, a nariadenie (EÚ) č. 165/2014, pokiaľ ide o určovanie polohy prostredníctvom tachografov (Ú. v. EÚ L 249, 2020, s. 1).

prepravu cestujúcich alebo na prepravu tovaru, a na jeho prevádzku používať záznamové listy a karty, ak ďalej nie je ustanovené inak.

2. Povinnosť dopravného podniku podľa odseku 1 sa nevzťahuje na vozidlá používané na prepravy uvedené v osobitnom predpise [odkaz na článok 3 a článok 13 ods. 1 nariadenia č. 561/2006.]“

22. Ustanovenie § 38 ods. 1 písm. a) bod 1 zákona 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. z 13. septembra 2007 (ďalej len „zákon č. 462/2007“) stanovuje:

„Priestupku sa dopustí vodič, ktorý

a) vedie vozidlo

1. bez záznamového zariadenia alebo so záznamovým zariadením, ktoré nemá platnú periodickú prehliadku alebo záznamové zariadenie nesprávne používa.“

III. Skutkové okolnosti sporu vo veci samej a prejudiciálne otázky

23. Administratívnym rozhodnutím z 8. decembra 2016 bol T.T. uznaný vinným z porušenia § 38 ods. 1 písm. a) bodu 1 zákona č. 462/2007 z dôvodu, že 4. novembra 2015 prepravoval betón vo vozidle patriacom spoločnosti BAJI Trans s. r. o., ktorého tachograf nemal platnú periodickú prehliadku od 25. júna 2015. V dôsledku toho bola T.T. uložená pokuta vo výške 200 eur.

24. Odvolanie proti tomuto rozhodnutiu bolo zamietnuté rozhodnutím Národného inšpektorátu práce (Slovensko) z 3. apríla 2017.

25. Proti týmto administratívnym rozhodnutiam podali T.T. a BAJI Trans žalobu na Krajský súd v Bratislave (Slovensko), v ktorej namietali, že dotknuté vozidlo na prepravu betónu bolo vyňaté z kategórie vozidiel, ktoré sú povinné používať tachograf.

26. Krajský súd v Bratislave, konajúci ako správny súd, rozsudkom z 27. marca 2019 žalobu T. T. zamietol ako nedôvodnú, a žalobu spoločnosti BAJI Trans odmietol pre nedostatok aktívnej žalobnej legitimácie.

27. Tento súd najmä uviedol, že povinnosť používať tachograf vo vozidlách v cestnej doprave je stanovená v článku 3 nariadenia č. 3821/85, ako aj v článku 2 ods. 1 zákona č. 461/2007 bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v článkoch 3 a 13 nariadenia č. 561/2006. Tieto výnimky sa však nevzťahovali na vozidlá používané na prepravu betónu, takže povinnosť používať tachograf sa na tieto vozidlá vzťahovala v celom rozsahu.

28. Dňa 15. júla 2019 podali T.T. a BAJI Trans proti tomuto rozsudku kasačnú sťažnosť na Najvyšší súd Slovenskej republiky.

29. V priebehu konania o kasačnej sťažnosti podali T. T. a BAJI Trans 24. augusta 2020 vyjadrenie, v ktorom poukázali na to, že nariadenie č. 561/2006 bolo zmenené nariadením 2020/1054.

30. Po podaní uvedeného opravného prostriedku prešla príslušnosť na rozhodnutie o ňom na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

31. Po prvé tento súd uvádza, že vnútroštátne zákony boli prijaté na vykonanie nariadení č. 3821/85 a č. 165/2014, a to nielen v nich stanovených povinností, ale aj povinnosti vytvoriť sankčný systém, ktorý sa uplatní v prípade porušenia týchto povinností. Uvedený súd dospel k záveru, že príslušný administratívny orgán pri rozhodovaní o vine T. T. a o sankcii, ktorá sa mu má uložiť, uplatnil právo Únie na účely článku 51 ods. 1 Charty. Vnútroštátny súd sa snaží zistiť, či pri výklade príslušných vnútroštátnych právnych predpisov prijatých na základe práva Únie a pri zabezpečovaní súdnej ochrany T.T. vykonáva aj právo Únie v zmysle tohto ustanovenia Charty.

32. Po druhé tento súd žiada Súdny dvor o výslovné uistenie, že podobne ako v prípade článku 6 ods. 1 a článku 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd [11] článok 49 ods. 1 Charty ukladá administratívnym orgánom povinnosť uplatniť zásadu retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona, z čoho vyplýva nutnosť aplikovať túto zásadu aj v konaní súdneho preskúmania pred správnym súdom.

33. Po tretie sa vnútroštátny súd pýta, či má súd, ktorý má rozhodnúť o kasačnej sťažnosti podanej proti rozhodnutiu správneho súdu nižšej inštancie, ktorým bola zamietnutá žaloba proti administratívnej sankcii, uplatniť zásadu retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona, ak nový zákon nadobudol účinnosť až po tomto rozhodnutí. Vnútroštátny súd sa preto pýta na rozsah článku 49 ods. 1 poslednej vety Charty v rámci preskúmania kasačnej sťažnosti so zreteľom na osobitosti tohto konania.

34. Za týchto okolností Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozhodol prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 51 ods. 1 [Charty] vykladať v tom zmysle, že členský štát vykonáva právo Únie, ak podľa vnútroštátneho práva udeľuje administratívnu sankciu za porušenie povinnosti, ak táto povinnosť vyplýva z práva Európskej únie a povinnosť postihovať jej porušenie je uložená členským štátom, ako je to v prípade článku 19 ods. 1 nariadenia č. 3821/85 a článku 41 ods. 1 nariadenia č. 165/2014?

2. Ak je odpoveď na prvú otázku kladná, má sa článok 49 ods. 1 [Charty] a zásada *lex posterior mitius* v ňom obsiahnutá vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje aj na ukladanie sankcií za administratívne delikty, kde najprv o vine a treste nerozhoduje súdny orgán, ale administratívny orgán, a že sa táto zásada následne vzťahuje i na prieskum rozhodnutia tohto administratívneho orgánu správnym súdom?

3. Ak je odpoveď na druhú otázku kladná, má sa článok 49 [Charty] a zásada *lex posterior mitius* v ňom obsiahnutá vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje na vnútroštátne administratívne konanie alebo súdne konanie bez ohľadu na jeho štádium?

4. Ak je odpoveď na tretiu otázku záporná, podľa akých kritérií sa určí toto štádium? *In concreto*, má sa článok 49 [Charty] a zásada *lex posterior mitius* v ňom obsiahnutá vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje na správne súdne konanie o opravnom prostriedku, akým je kasačná sťažnosť, teda že súd, ako je Najvyšší správny súd, konajúci v druhej a poslednej inštancii o tejto kasačnej sťažnosti, má prihliadať na zmenu právnej úpravy v prospech páchateľa

[11] Podpísaný v Ríme 4. novembra 1950, ďalej len „EDĽP“.

administratívneho deliktu posudzovaného v základnom konaní administratívnym orgánom, a nie súdom, a ktorá nastala až po tom, čo bolo vydané rozhodnutie správneho súdu nižšej inštancie ním preskúmavané [súd poslednej inštancie], ktoré je právoplatné?“

35. Národný inšpektorát práce, slovenská a talianska vláda, ako aj Komisia predložili písomné pripomienky. T.T. a BAJI Trans, slovenská a talianska vláda, ako aj Komisia sa 24. septembra 2024 zúčastnili na pojednávaní, počas ktorého odpovedali na otázky položené Súdnym dvorom.

IV. Analýza

A. O prvej prejudiciálnej otázke

36. Touto otázkou sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či sa má článok 51 ods. 1 Charty vykladať v tom zmysle, že členský štát vykonáva právo Únie v zmysle tohto ustanovenia, keď na jednej strane stanovuje uloženie administratívnej sankcie za porušenie povinností týkajúcich sa prítomnosti tachografu vo vozidlách prepravujúcich tovar a jeho periodickej prehliadky, ako je stanovené v článku 19 ods. 1 nariadenia č. 3821/85 a článku 41 ods. 1 nariadenia č. 165/2014, a na druhej strane vykonáva súdne preskúmanie týkajúce sa tejto sankcie.

37. Podľa môjho názoru je odpoveď bezpochyby kladná.

38. V tejto súvislosti treba poznamenať, že pôsobnosť Charty je vymedzená v jej článku 51 ods. 1, podľa ktorého, pokiaľ ide o konanie členských štátov, sú ustanovenia Charty určené pre tieto členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie.

39. Podľa Súdneho dvora sa totiž základné práva zaručené v právnom poriadku Únie uplatnia vo všetkých situáciách, ktoré upravuje právo Únie, nie však mimo týchto situácií. [12]

40. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že pojem „vykonávanie práva Únie“ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty predpokladá existenciu súvislosti medzi aktom práva Únie a dotknutým vnútroštátnym opatrením, ktorá presahuje podobnosť dotknutých oblastí alebo nepriame vplyvy jednej oblasti na inú. [13]

41. Preto na určenie toho, či sa na vnútroštátnu právnu úpravu vzťahuje pojem vykonávanie práva Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty, treba spomedzi iných kritérií preskúmať, či je cieľom dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy vykonanie ustanovenia práva Únie, aká je povaha tejto právnej úpravy a či táto právna úprava sleduje iné ciele než tie, ktoré zahŕňa právo Únie, hoci môže toto právo nepriamo ovplyvniť, ako aj to, či existuje osobitná právna úprava Únie v tejto oblasti alebo taká, ktorá by ju mohla ovplyvniť. [14]

42. V prejednávanej veci sa v nariadení č. 3821/85, ktoré bolo uplatniteľné v deň spáchania porušenia, ako aj v nariadení č. 165/2014, ktoré ho zrušilo, vyžaduje, aby vozidlá prepravujúce tovar boli vybavené tachografom a aby sa podroboval periodickej prehliadke. Tieto nariadenia

[12] Pozri najmä rozsudky z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 19); zo 6. októbra 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, bod 26), a z 29. júla 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, bod 41).

[13] Pozri najmä rozsudok z 29. júla 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, bod 42 a citovaná judikatúra).

[14] Pozri najmä rozsudok z 29. júla 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, bod 43 a citovaná judikatúra).

tiež ukladajú členským štátom v článku 19 ods. 1 nariadenia č. 3821/85, respektíve v článku 41 ods. 1 nariadenia č. 165/2014 povinnosť sankcionovať porušenia ich ustanovení. Členský štát však vykonáva právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty pri plnení povinnosti stanovenej v ustanovení práva Únie stanoviť sankcie za porušenia uvedené v tomto ustanovení. [15] V dôsledku toho slovenské orgány uložením takej správnej pokuty, o akú ide vo veci samej, vykonali právo Únie.

43. To isté platí pre súdne preskúmanie tejto pokuty.

44. Keďže teda uplatnenie nariadení č. 3821/85 a č. 165/2014 vnútroštátnym súdom predstavuje výkon práva Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty, tento súd musí pri výkone tohto preskúmania dodržať požiadavky vyplývajúce zo základných práv zakotvených v Charte. [16]

45. Je pravda, že prejudiciálne otázky vychádzajú zo skutočnosti, že slovenský zákonodarca už oslobodil vozidlá na dodávku transportného betónu od povinnosti byť vybavené tachografom. Tento zákonodarca sa však pri zavádzaní uvedenej výnimky obmedzil na výkon právomoci, ktorá mu bola zverená článkom 3 ods. 2 nariadenia č. 3821/85, ako aj článkom 3 ods. 2 nariadenia č. 165/2014. Ak však členský štát vykonáva diskrečnú právomoc alebo voľnú úvahu, ktorá je neoddeliteľnou súčasťou režimu zavedeného právnym aktom Únie, musí sa považovať za členský štát vykonávajúci toto právo v zmysle článku 51 ods. 1 Charty. [17]

46. V tejto súvislosti pripomínam, že podľa § 2 ods. 1 zákona č. 461/2007 musí byť každé vozidlo patriace dopravnému podniku a používané na prepravu tovaru vybavené tachografom. Na základe § 2 ods. 2 tohto zákona sú však vozidlá uvedené v článku 13 ods. 1 nariadenia č. 561/2006 od tejto povinnosti oslobodené. Dynamickým odkazom na toto ustanovenie tak slovenský zákonodarca využil právomoc, ktorú mu priznáva jednak článok 3 ods. 2 nariadenia č. 3821/85, ktorý bol uplatniteľný ku dňu, kedy došlo k porušeniu, a jednak článok 3 ods. 2 nariadenia č. 165/2014, ktorým sa s účinnosťou od 2. marca 2016 zrušilo nariadenie č. 3821/85. Podľa týchto dvoch ustanovení môžu totiž členské štáty oslobodiť vozidlá uvedené v článku 13 ods. 1 nariadenia č. 561/2006 od povinnosti byť vybavené tachografom. [18]

47. Toto ustanovenie stanovuje zoznam typov vozidiel, pre ktoré sú členské štáty oprávnené odchýliť sa od povinností (týkajúcich sa minimálneho veku, pracovnej doby a doby odpočinku vodičov) uložených v článkoch 5 až 9 tohto nariadenia. Do nadobudnutia účinnosti nariadenia 2020/1054 neboli vozidlá používané na dodávku transportného betónu zahrnuté do tohto zoznamu. V dôsledku toho nepatrili medzi vozidlá, na ktoré sa vzťahuje § 2 ods. 2 zákona č. 461/2007. Od 20. augusta 2020, teda odo dňa nadobudnutia účinnosti nariadenia 2020/1054, sa však tieto vozidlá automaticky stali súčasťou zoznamu vozidiel uvedených v tomto § 2 ods. 2, a preto boli slovenským zákonodarcom vyňaté z povinnosti byť vybavené tachografom.

[15] Pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 24 až 28); z 20. marca 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, body 18 až 21), a z 19. októbra 2023, G. ST. T. (Primeranosť trestu v prípade falšovania) (C-655/21, EU:C:2023:791, bod 43).

[16] Pozri najmä rozsudok zo 4. októbra 2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, bod 41 a citovaná judikatúra).

[17] Pozri najmä rozsudky z 19. novembra 2019, TSN a AKT (C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:981, bod 50, ako aj citovaná judikatúra), a z 29. júla 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, bod 59).

[18] Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. februára 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, bod 19).

B. O druhej prejudiciálnej otázke

48. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona zakotvená v článku 49 ods. 1 poslednej vete Charty vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje tak na ukladanie administratívnych sankcií, ako je stanovené v článku 19 ods. 1 nariadenia č. 3821/85 a článku 41 ods. 1 nariadenia č. 165/2014, ako aj na súdne preskúmanie týchto sankcií.

1. O uplatniteľnosti zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona, zakotvenej v poslednej vete článku 49 ods. 1 Charty, na administratívne sankcie trestnoprávnej povahy

49. V súlade s poslednou vetou článku 49 ods. 1 Charty zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona vyžaduje, aby sa v prípade, ak po spáchaní trestného činu zákon ustanovuje miernejší trest, uložil tento trest. [19]

50. Ako sa uvádza vo vysvetlivkách k Charte základných práv [20], článok 49 ods. 1 Charty sa má vzťahovať na trestné veci.

51. Na účely určenia uplatniteľnosti tohto ustanovenia je preto potrebné preskúmať, či opatrenie, akým je administratívna sankcia vo veci samej, má trestnoprávnu povahu.

52. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa výkladu článku 50 Charty a prebratej do jej článku 49 ods. 3, sú na posúdenie trestnoprávnej povahy sankcie relevantné tri kritériá („kritériá Engel“ [21]): prvým je právna kvalifikácia porušenia vo vnútroštátnom práve, druhým je samotná povaha porušenia a tretím je stupeň prísnosti sankcie, ktorá hrozí dotknutej osobe. [22]

53. Dokonca aj pri porušeniach, ktoré vnútroštátne právo nekvalifikuje ako „trestné“, takáto povaha môže vyplývať zo samotnej povahy predmetného porušenia a zo stupňa prísnosti sankcií, ktoré môžu byť dôsledkom takého porušenia. [23]

54. Hoci prislúcha vnútroštátnemu súdu, aby v zmysle týchto kritérií posúdil, či opatrenie, o ktoré ide vo veci samej, má trestnoprávnu povahu v zmysle článku 49 ods. 1 Charty, Súdny dvor rozhodujúci o návrhu na začatie prejudiciálneho konania môže poskytnúť vnútroštátnemu súdu spresnenia, aby usmernil tento súd pri jeho posúdení. [24]

55. Pokiaľ ide o *prvé kritérium* týkajúce sa *kvalifikácie porušenia vo vnútroštátnom práve*, zdá sa, že porušenie, ktorého sa dopustil T.T., sa podľa slovenského práva nepovažuje za trestný čin.

56. Pokiaľ ide o *druhé kritérium* týkajúce sa *samotnej povahy porušenia*, toto kritérium zahŕňa overenie, či predmetné opatrenie sleduje najmä *represívny účel*, ktorý je vlastný sankcii trestnoprávnej povahy v zmysle článku 49 Charty. [25] V tejto súvislosti Súdny dvor už uviedol, že

[19] Pozri najmä rozsudok z 24. júla 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 106).

[20] Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17.

[21] Pozri rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva, 8. júna 1976, Engel a iní v. Holandsko (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[22] Pozri najmä rozsudok zo 4. mája 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, bod 34 a citovaná judikatúra).

[23] Pozri najmä rozsudok zo 4. mája 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, bod 35 a citovaná judikatúra).

[24] Pozri najmä rozsudok zo 4. mája 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, bod 36 a citovaná judikatúra).

[25] Pozri najmä rozsudok zo 4. mája 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, bod 38 a citovaná judikatúra).

samotná okolnosť, že predmetné opatrenie sleduje aj preventívny účel, ho nemôže zbaviť kvalifikácie ako „trestnoprávnej sankcie“. Zo samotnej povahy trestnoprávnych sankcií totiž vyplýva, že smerujú tak k represii, ako aj k prevencii nezákonných konaní. Naopak opatrenie, ktoré sa obmedzuje na náhradu škody spôsobenej dotknutým porušením, nemá trestnoprávnu povahu. [26]

57. V prejednávanej veci je nepochybné, že právna úprava Únie tým, že vyžaduje, aby určité kategórie vozidiel boli vybavené tachografom a aby tachograf podliehal periodickej prehliadke, sleduje ciele zlepšenia sociálnych podmienok pracovníkov, na ktorých sa táto právna úprava vzťahuje, ako aj bezpečnosti cestnej premávky. [27] Je nepochybné, že sankcie, ktoré sú členské štáty povinné stanoviť, majú za cieľ postihovať porušenia tejto povinnosti.

58. V rozpore s tvrdením talianskej vlády na pojednávaní sa nedomnievam, že skutočnosť, že predmetná sankcia je zameraná na určitú skupinu osôb, vylučuje v prejednávanej veci represívny účel tejto sankcie. Je určite pravda, že Súdny dvor mohol rozhodnúť v súvislosti s opatreniami zameranými nie na verejnosť vo všeobecnosti, ale na osobitnú kategóriu adresátov, ktorí vzhľadom na to, že vykonávajú činnosť špecificky regulovanú právom Únie, sú povinní splniť podmienky vyžadované na získanie povolenia vydaného členskými štátmi, ktoré im priznáva určité výsady, že opatrenia spočívajúce v tom, že týmto osobám je pozastavený výkon týchto výsad, ak podmienky týchto výsad už nie sú splnené alebo hrozí, že nebudú splnené, nemusia nevyhnutne sledovať represívny účel. [28] Podľa mňa však táto judikatúra nie je relevantná, ak ide o pokutu, o akú ide vo veci samej, ktorej účelom nie je v žiadnom prípade zbaviť určitú kategóriu osôb výkonu určitých výsad. V tomto ohľade nie je dôležité, že pokutu možno uložiť samostatne alebo spolu so zákazom činnosti na maximálne dva roky.

59. Pokiaľ ide o *tretie kritérium*, teda o *stupeň prísnosti* administratívnej *sankcie*, z podrobností poskytnutých k tomuto bodu na pojednávaní vyplýva, že táto sankcia sa zdá byť veľmi prísna.

60. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že stupeň prísnosti sa posudzuje v závislosti od maximálneho trestu stanoveného príslušnými právnymi predpismi. [29]

61. Konštatovanie, že za porušenie dotknuté vo veci samej bolo možné uložiť pokutu až do výšky 1 660 eur, však podľa informácií poskytnutých Súdnemu dvoru na pojednávaní svedčí o prísnosti uvedenej sankcie.

62. Tieto skutočnosti ma spoločne vedú k záveru, že sú splnené dve z kritérií Engel a že vnútroštátny súd by mohol byť nútený konštatovať, že sankcia, o ktorú ide vo veci samej, má trestnoprávnu povahu v zmysle článku 49 ods. 1 Charty. Okrem toho poznamenávam, že Súdny dvor už zrejme implicitne rozhodol, že správna pokuta uložená za porušenie nariadenia č. 3821/85 predstavuje sankciu trestnoprávnej povahy v zmysle Charty. [30]

[26] Pozri najmä rozsudok zo 4. mája 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, bod 42 a citovaná judikatúra).

[27] Pozri najmä rozsudok zo 7. júla 2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, bod 26).

[28] Pozri rozsudky z 23. marca 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, bod 33), ako aj zo 14. septembra 2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, bod 53).

[29] Pozri najmä rozsudok zo 4. mája 2023, MV – 98 [C-97/21, EU:C:2023:371, bod 46 a citovaná judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“)].

[30] Pozri rozsudok z 24. marca 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 a C-871/19, EU:C:2021:233, bod 49).

63. Zdá sa mi preto veľmi nepravdepodobné, že by vnútroštátny súd na základe dôkazov, ktoré mu boli predložené, dospel k záveru, že pokuta dotknutá vo veci samej nepredstavuje sankciu trestnoprávnej povahy. Ak by však dospel k takémuto záveru, posledná veta článku 49 ods. 1 Charty by sa neuplatnila. Preto je vhodné určiť, či by sa podobné dôsledky mohli vyvodiť zo všeobecnej zásady práva Únie, ktorá by rozšírila zásadu retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona na všetky administratívne sankcie bez toho, aby bolo potrebné stanoviť ich trestnoprávnu povahu.

64. Podľa môjho názoru je odpoveď záporná.

65. Súdny dvor totiž síce uviedol, že aj pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, ktorá priznala Charte rovnakú právnu silu ako Zmluvám, zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona vyplývala z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty, a v dôsledku toho sa mala považovať za súčasť všeobecných zásad práva Únie, ktorú musí vnútroštátny súd dodržiavať, keď uplatňuje vnútroštátneho právo,[31] ale urobil tak vo vzťahu k porušeniam, ktoré majú trestnoprávnu povahu. Z tohto hľadiska sa všeobecná zásada práva Únie takto zdôraznená Súdnym dvorom zhoduje s tou, ktorá je teraz zakotvená v článku 49 ods. 1 poslednej vete Charty.

66. Naopak si nemyslím, že zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona sa má ako všeobecná zásada práva Únie uplatňovať na administratívne sankcie, ktoré nemajú trestnoprávnu povahu. Rozšírenie tejto zásady na takéto sankcie by malo za následok, že by sa stalo zbytočným predchádzajúce preskúmanie trestnoprávnej povahy sankcie na účely uplatňovania článku 49 ods. 1 Charty, čo by bolo v rozpore so zámerom tvorcov tohto ustanovenia obmedziť ho na trestné veci. Okrem toho sa mi nezdá, že by takéto rozšírenie vychádzalo z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty.

67. V tejto súvislosti poznamenávam, že viaceré členské štáty uplatňujú zásadu retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona na opatrenia, ktoré možno označiť ako „administratívne sankcie“, bez toho, aby sa takéto uplatňovanie obmedzilo na opatrenia, ktoré majú trestnoprávnu povahu v zmysle EDĽP a Charty.[32] V týchto členských štátoch má však uplatňovanie tejto zásady v závislosti od prípadu svoj zdroj v ústavných alebo zákonných ustanoveniach, ako aj v judikatúre.[33] Je preto otázne, či zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona, uplatňovaná mimo „trestnej“ oblasti, vyplýva z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty.

68. Podľa môjho názoru teda nie je možné, aby sa táto zásada ako všeobecná zásada práva Únie uplatňovala na administratívne sankcie, ktoré nespadajú do pôsobnosti článku 49 ods. 1 Charty.

[31] Pozri najmä rozsudky z 3. mája 2005, Berlusconi a i. (C-387/02, C-391/02 a C-403/02, EU:C:2005:270, body 68 a 69), ako aj zo 6. októbra 2016, Paoletti a i. (C-218/15, EU:C:2016:748, bod 25 a citovaná judikatúra).

[32] Podľa výskumnej správy 24/002 je to tak napríklad v *Bulharsku, Nemecku, Grécku, Španielsku, Francúzsku, Litve, Holandsku, Poľsku, Portugalsku, Slovinsku, na Slovensku a vo Švédsku*.

[33] V členských štátoch uvedených v poznámke pod čiarou 32 vyššie je teda toto uplatňovanie založené na zákonných pravidlách alebo pravidlách vyplývajúcich z judikatúry zameraných na všetky administratívne sankcie alebo len na niektoré z nich, bez toho, aby sa tieto sankcie vopred klasifikovali ako spadajúce do trestnej oblasti alebo mimo nej na základe kritérií Engel. V *Bulharsku, Španielsku a Litve* je uplatňovanie zásady *lex posterior mitius* na administratívne sankcie v širšom zmysle uznané zákonom. V *Nemecku, Holandsku a Poľsku* zákon uznáva uplatňovanie tejto zásady na peňažné administratívne sankcie. V *Portugalsku, Slovinsku a na Slovensku* zákon výslovne stanovuje jej uplatňovanie v súlade s ústavným ustanovením, ktoré tiež stanovuje všeobecnú existenciu uvedenej zásady. V *Grécku a vo Francúzsku* sa uplatňovanie zásady *lex posterior mitius* na administratívne sankcie, hoci nie je výslovne stanovené v ústavnom alebo zákonnom ustanovení, zakladá na vytvorení judikatúry založenej na iných zásadách, ktoré majú samy osebe právnu silu ústavnej zásady. Napokon vo *Švédsku* neexistuje zákon ani judikatúra, ktoré by uznávali všeobecnú zásadu uplatňovania *lex posterior mitius* na administratívne sankcie, ale švédske súdy uplatňujú takúto zásadu analogicky s existujúcimi pravidlami v súvislosti s trestnými sankciami.

69. Naopak členské štáty majú naďalej možnosť uplatňovať takúto zásadu podľa článku 53 Charty ako vnútroštátny štandard ochrany pri rešpektovaní prednosti, jednoty a účinnosti práva Únie. [34]

70. Skutočnosť, že Súdny dvor už rozhodol, že článok 2 ods. 2 druhá veta nariadenia (ES, Euratom) č. 2988/95 [35] predstavuje osobitné vyjadrenie zásady retroaktívneho uplatňovania miernejšieho trestu, [36] podľa mňa nevedie k inému záveru. Zdá sa mi totiž, že samotná existencia takéhoto ustanovenia skôr odráža skutočnosť, že táto zásada uplatňovaná na administratívne sankcie, ktoré nemajú trestnoprávnu povahu, neexistuje samostatne ako všeobecná zásada práva Únie mimo trestnej oblasti, ale vyžaduje si prijatie osobitného legislatívneho nástroja.

2. O zámere zákonodarcu prijať miernejší trestný zákon

71. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že „uplatnenie [zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona] znamená postupné uplatňovanie právnych predpisov v časovom slede a spočíva na konštatovaní, že toto postupné uplatňovanie vyjadruje v rámci dotknutého právneho poriadku zmenu stanoviska, buď pokiaľ ide o trestnú kvalifikáciu skutkov, ktoré môžu predstavovať trestný čin, alebo pokiaľ ide o trest, ktorý sa má uložiť za spáchanie takého trestného činu. [37]

72. Táto zásada sa teda uplatňuje v prípade, keď sú zmeny platných predpisov pre páchateľa priaznivé, a to buď z dôvodu zmeny trestnoprávnej kvalifikácie skutkov, alebo z dôvodu miernejšieho trestu. [38]

73. Okrem toho uplatnenie zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona predpokladá zmenu v posúdení zákonodarcu, pokiaľ ide o primeranosť predtým zavedeného režimu sankcií. [39] Zmeny v platných predpisoch preto musia odrážať zmenu postoja zákonodarcu k trestnoprávnej kvalifikácii skutku alebo k trestu, ktorý sa má za trestný čin uložiť. [40]

74. O takýto prípad nejde, ak zmena uplatniteľného práva, ku ktorej došlo po spáchaní trestného činu, predstavuje vo vzťahu k tomuto trestnému činu len zmenu skutkovej situácie, ktorá nemôže zmeniť zákonné znaky uvedeného trestného činu. Súdny dvor teda mohol rozhodnúť, že nadobudnutie občianstva Únie predstavuje skutkovú situáciu, ktorá nie je taká, aby zmenila zákonné znaky trestného činu napomáhania nelegálnej imigrácie. [41]

[34] Pozri najmä rozsudok z 24. júla 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 110 a citovaná judikatúra).

[35] Nariadenie Rady z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 312, 1995, s. 1; Mim. vyd. 01/001, s. 340). Podľa tohto ustanovenia „v prípade následnej zmeny a doplnenia ustanovení, ktoré ukladajú správne sankcie a sú upravené v právnych predpisoch spoločenstva, sa retroaktívne uplatnia menej prísne ustanovenia“.

[36] Pozri najmä rozsudky z 11. marca 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, body 59 a 60), ako aj zo 4. októbra 2012, ED a F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, body 52 a 53).

[37] Pozri najmä rozsudok z 24. júla 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 107 a citovaná judikatúra).

[38] Poznamenávam, že aj ESĽP rozhodol, že zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona sa vzťahuje nielen na uložený trest, ale aj na definíciu trestného činu: Pozri najmä rozsudok ESĽP, 18. októbra 2022, Mørck Jensen v. Dánsko (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, bod 46). Pozri tiež poradné stanovisko ESĽP z 29. mája 2020 k použitiu techniky „legislatívy na základe odkazu“ na definíciu trestného činu a kritériá, ktoré sa majú použiť na porovnanie trestného zákona v znení platnom v čase spáchania trestného činu a trestného zákona v znení neskorších predpisov (sťažnosť č. P16-2019-001, bod 82).

[39] Pozri rozsudky z 11. marca 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, bod 70), ako aj zo 4. októbra 2012, ED a F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, bod 59).

[40] Pozri rozsudky zo 6. októbra 2016, Paoletti a i. (C-218/15, EU:C:2016:748, bod 27); zo 7. augusta 2018, Clergeau a i. (C-115/17, EU:C:2018:651, bod 33), a z 24. júla 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 107).

[41] Pozri rozsudok zo 6. októbra 2016, Paoletti a i. (C-218/15, EU:C:2016:748, body 32 až 36). Pozri tiež rozsudok ESĽP, 18. októbra 2022, Mørck Jensen v. Dánsko (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, body 44 až 54).

75. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že nedochádza k zmene postoja zákonodarcu k trestnoprávnej kvalifikácii skutkov alebo trestu, ktorý sa má uložiť za trestný čin, ak je zmena právnej úpravy výsledkom čisto ekonomického a odborného posúdenia, ktoré nespochybňuje trestnoprávnu kvalifikáciu ani posúdenie príslušným vnútroštátnym orgánom trestu, ktorý sa má uložiť za konanie, ktoré má za následok neoprávnené získanie výhody, aj keby táto výhoda mala byť odteraz priznaná podľa novej právnej úpravy. [42]

76. V týchto rôznych prípadoch, ak zákonodarca nemá v úmysle zrušiť alebo zmierniť stíhanie určitého konania, zmena právnej úpravy nemá za následok spochybnenie protiprávnosti predchádzajúceho konania, ktoré musí byť z dôvodu účinnosti ukladaných sankcií naďalej stíhané.

77. Podľa môjho názoru je situácia v prejednávanej veci odlišná.

78. Vloženie písmena r) v článku 13 ods. 1 nariadenia č. 561/2006 nariadením 2020/1054, ktoré umožňuje členským štátom udeliť vozidlám používaným na dodávku transportného betónu výnimku z povinnosti byť vybavené tachografom a vymedzenie výnimiek, ktoré sa v článku 2 ods. 2 zákona č. 461/2007 uskutočňuje prostredníctvom všeobecného odkazu na článok 3 a článok 13 ods. 1 nariadenia č. 561/2006, totiž preukazuje zmenu postoja normotvorcu Únie a slovenského zákonodarcu, pokiaľ ide o potrebu uložiť takúto povinnosť tejto kategórii vozidiel, a teda pokiaľ ide o protiprávnosť absencie tachografu alebo platnej prehliadky tachografu pre túto kategóriu vozidiel. Zdá sa, že dôvodom tejto zmeny postoja sú osobitné charakteristiky dodávky transportného betónu, ktorá sa uskutočňuje na relatívne krátke vzdialenosti, takže sa mohla spochybniť užitočnosť požiadavky, aby vozidlá prepravujúce tento betón boli vybavené tachografom.

79. Pokiaľ teda zmena právnej úpravy umožňuje členským štátom vylúčiť vozidlá používané na dodávku transportného betónu z povinnosti byť vybavené tachografom, možno z toho vyvodiť zmenu vnímania normotvorcu Únie, ktorú sprostredkoval slovenský zákonodarca, ktorý túto možnosť využil, pokiaľ ide o potrebu postihovať nesplnenie tejto povinnosti v prípade tejto kategórie vozidiel. V rozsahu, v akom táto zmena právnej úpravy vedie k vylúčeniu vodičov vozidiel používaných na dodávku transportného betónu zo skupiny osôb, ktoré môžu byť obvinené zo spáchania priestupku uvedeného v § 38 zákona č. 462/2007, nepredstavuje ani vonkajší skutkový stav, ani čisto ekonomické a odborné posúdenie, ktoré by nesúviselo s vymedzením zákonných znakov tohto priestupku.

80. V tomto ohľade je irelevantné, že právny základ priestupku, ktorý je tvorený týmto § 38, zostáva nezmenený. Zmena zákona vyplývajúca z možnosti, ktorá bola členským štátom poskytnutá na zavedenie výnimiek pre určité kategórie vozidiel, je obsiahnutá v ustanovení, ktoré je doplnkové k trestnému právu a ktoré určuje zákonné skutkové situácie trestného činu. Podobne ako vo viacerých členských štátoch zastávam názor, že zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona by sa mala v tomto type situácií uplatňovať v plnom rozsahu. [43]

[42] Pozri rozsudok zo 7. augusta 2018, Clergeau a i. (C-115/17, EU:C:2018:651, body 34 až 40).

[43] Ako sa uvádza vo výskumnej správe 24/002, v *Nemecku, Španielsku, Taliansku* a *Poľsku* sa v takejto situácii otázka uplatnenia zásady *lex posterior mitius* – v nemeckom, talianskom a poľskom právnom poriadku označovaná ako „norma nemajúca reálne účinky“ (teda „Blankettnorm“, „norma in bianco“ a „norma blankietowa“) a v španielskom právnom poriadku „neúplný trestný čin“ (teda „infracción en blanco“) – bola predmetom judikatúry, podľa ktorej sa táto zásada spravidla považovala za plne uplatniteľnú.

81. Z uvedeného vyplýva, že zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona zakotvená v poslednej vete článku 49 ods. 1 Charty sa podľa môjho názoru má vykladať tak, že sa uplatňuje tak pri ukladaní administratívnych sankcií, ako to stanovuje článok 19 ods. 1 nariadenia č. 3821/85, a článok 41 ods. 1 nariadenia č. 165/2014, ako aj pri ich súdnom preskúmaní, keďže tieto sankcie majú trestnoprávnu povahu a nový zákon tým, že už neukladá povinnosť vybaviť vozidlá používané na dodávku transportného betónu tachografom, vyjadruje zmenu postoja zákonodarcu k potrebe stíhať nesplnenie tejto povinnosti.

C. O tretej a štvrtej prejudiciálnej otázke

82. Svojou treťou a štvrtou otázkou, ktoré treba podľa môjho názoru preskúmať spoločne, vnútroštátny súd v podstate žiada Súdny dvor, aby rozhodol o tom, či zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona zakotvená v článku 49 ods. 1 poslednej vete Charty vyžaduje, aby v rámci kasačnej sťažnosti, ktorá mu bola predložená, zohľadnil miernejší trestný zákon, ktorý nadobudol účinnosť po vydaní rozhodnutia správneho súdu nižšej inštancie, ktoré sa podľa vnútroštátneho práva stalo právoplatným a ktoré je predmetom tejto sťažnosti.

83. Vnútroštátny súd sa preto pýta, či sa má táto zásada uplatňovať vo všetkých štádiách súdneho konania, vrátane štádia konania o kasačnej sťažnosti, s prihliadnutím na právne osobitosti tohto štádia súdneho konania, ak miernejší zákon nadobudol účinnosť v uvedenom štádiu. Tento súd spresňuje, že na túto otázku senáty, z ktorých je zložený, neodpovedali jednoznačne. [44]

84. Vnútroštátny súd v tejto súvislosti uvádza, že aj v prípade neexistencie žiadosti v tomto zmysle musí zohľadniť základné zásady ukladania trestov vrátane zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona. [45] Je však tiež viazaný právnym stavom, ktorý existoval v čase, keď rozhodnutie správneho súdu nižšej inštancie, ktoré sa stalo právoplatným a vykonateľným [46], bolo vydané. [47] Toto rozhodnutie má právnu silu rozhodnutej veci. [48]

85. Vnútroštátny súd dodáva, že kasačná sťažnosť je teoreticky vnímaná ako mimoriadny opravný prostriedok práve z dôvodu, že smeruje proti právoplatnému rozhodnutiu správneho súdu. Dôvody, pre ktoré je možné kasačnú sťažnosť podať, sú nastavené široko a pokrývajú v princípe

[44] Uvedený súd v tejto súvislosti vysvetľuje, že jeho prvý senát odpovedal na uvedenú otázku kladne. Naopak jeho piaty senát zastával názor, že vzhľadom na povahu kasačnej sťažnosti a pravidlo, že ide o preskúmanie rozhodnutia vydaného správnym súdom nižšej inštancie, ktoré je konečné, treba na túto otázku odpovedať záporne.

[45] Ustanovenie § 195 písm. d) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok z 21. mája 2015 (ďalej len „SSP“) stanovuje, že správny súd nie je pri preskúmavaní administratívneho rozhodnutia viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona – zásad, medzi ktoré patrí aj zásada *lex posterior mitius* – ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie administratívnych sankcií.

[46] Z § 145 ods. 2 písm. c) SSP vyplýva, že pokiaľ ide o správnu žalobu vo veciach správneho trestania, rozsudok správneho súdu nadobúda právoplatnosť uplynutím lehoty jedného mesiaca od doručenia tohto rozsudku alebo podaním kasačnej sťažnosti v tej istej lehote. Okrem toho z § 146 ods. 1 SSP vyplýva, že rozsudok je vykonateľný, len čo uplynie lehota na splnenie povinnosti, ktorú správny súd vo výroku určil, v opačnom prípade jeho právoplatnosťou.

[47] Z § 454 SSP teda vyplýva, že na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase vyhlásenia alebo vydania napadnutého rozhodnutia správneho súdu.

[48] Podľa § 145 ods. 5 SSP len čo sa o veci právoplatne rozhodlo, nemôže sa prejednávať a rozhodovať znova.

všetky právne a procesné vady.[49] Okrem toho, ak sú splnené formálne podmienky, má podávateľ kasačnej sťažnosti právo na to, aby o nej bolo rozhodnuté a aby konanie o kasačnej sťažnosti pravidelne a priamo nasledovalo za konaním pred správnym súdom nižšej inštancie.[50]

86. Vnútroštátny súd sa teda na jednej strane snaží zistiť, do akej miery zohráva konečná povaha súdneho rozhodnutia úlohu na účely určenia, či sa uplatní zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona. Na druhej strane si tento súd kladie otázku, či právne osobitosti kasačnej sťažnosti predstavujú procesnú prekážku uplatnenia tejto zásady.

87. Postupne preskúmam tieto dva aspekty.

1. O konečnej povahe súdneho rozhodnutia na účely uplatnenia zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona

88. V tejto veci je potrebné určiť, či je možné vylúčiť uplatnenie zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona v rámci konania o kasačnej sťažnosti, o akú ide vo veci samej, z dôvodu, že toto konanie, ktorého účelom je preskúmanie rozhodnutia vydaného správnym súdom nižšej inštancie, nasleduje po konaní, v ktorom tento súd vydal rozhodnutie, ktoré sa podľa slovenského práva stalo právoplatným.

89. V tejto súvislosti poznamenávam, že posledná veta článku 49 ods. 1 Charty je formulovaná veľmi široko, bez stanovenia časového obmedzenia pravidla, podľa ktorého ak po spáchaní trestného činu zákon ustanovuje miernejší trest, musí sa tento trest uplatniť. Toto ustanovenie najmä neodkazuje na obmedzenie založené na existencii súdneho rozhodnutia, ktoré má konečnú povahu.

90. Vzhľadom na to Súdny dvor už pripustil, že táto zásada nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá zachováva odňatie práva voliť automaticky vyplývajúce z odsúdenia v trestnom konaní len v prípade konečných odsúdení, o ktorých bolo rozhodnuté v poslednom stupni podľa bývalého trestného zákona, napriek neskoršiemu prijatiu zákona miernejšieho pre odsúdeného.[51] Uvedená zásada teda nevyžaduje, aby konečné rozsudky, vydané v poslednom stupni, podliehali preskúmaniu, keď následne nadobudne účinnosť miernejšia trestnoprávna úprava.[52]

91. Naopak zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona sa má uplatňovať dovtedy, kým nebol vyhlásený konečný rozsudok. Preto je v každom prípade nevyhnutné preskúmať, či bol takýto rozsudok vyhlásený.

[49] Tieto dôvody sú uvedené v § 440 ods. 1 SSP: na rozhodnutie vo veci nebola daná právomoc súdu v správnom súdnictve [bod a)]; účastník konania nemal procesnú subjektivitu [bod b)] alebo nemal spôsobilosť samostatne konať pred správnym súdom v plnom rozsahu a nekonal za neho zákonný zástupca alebo procesný opatrovník [bod c)]; v tej istej veci sa už skôr právoplatne rozhodlo alebo v tej istej veci sa už skôr začalo konanie [bod d)]; vo veci rozhodol vylúčený sudca alebo nesprávne obsadený správny súd [bod e)]; nesprávnym procesným postupom správny súd znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces [bod f)]; správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci [bod g)]; správny súd sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu [bod h)]; správny súd nerešpektoval záväzný právny názor, vyslovený v zrušujúcom rozhodnutí o kasačnej sťažnosti [bod i)] alebo podanie bolo nezákonne odmietnuté [bod j)].

[50] V súlade s tým, čo stanovuje § 438 ods. 1 SSP, kasačnou sťažnosťou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie správneho súdu. Okrem toho z § 439 ods. 1 SSP vyplýva, že kasačná sťažnosť je v zásade prípustná proti každému rozhodnutiu správneho súdu.

[51] Pozri rozsudok zo 6. októbra 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, bod 56).

[52] Treba však poznamenať, že ESĽP uplatnil zásadu retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona na právoplatne odsúdenú osobu, pokiaľ vnútroštátne právo výslovne uložilo vnútroštátnym súdom povinnosť preskúmať z úradnej moci odsudzujúci rozsudok, ak neskorší zákon znížil trest uplatniteľný na trestný čin: pozri rozsudok ESĽP, 12. januára 2016, Gouarré Patte v. Andora, (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, body 28 až 36).

92. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že článok 49 Charty obsahuje prinajmenšom rovnaké záruky ako záruky stanovené v článku 7 EDĽP, ktoré sa majú na základe článku 52 ods. 3 Charty zohľadniť ako prah minimálnej ochrany. [53]

93. Z judikatúry ESĽP však vyplýva, že zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona, ktorú zaručuje článok 7 ods. 1 EDĽP, „sa premieta do pravidla, že ak sa trestný zákon platný v čase spáchania trestného činu a neskoršie trestné zákony prijaté *pred konečným rozsudkom* líšia, súd musí uplatniť zákon, ktorého ustanovenia sú pre obžalovaného priaznivejšie“ [54].

94. Pojem „konečný rozsudok“ sa v článku 49 ods. 1 Charty nespomína a už vôbec tam nie je jeho definícia. Keďže je však tento pojem rozhodujúci pri rozhodovaní o uplatnení zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona zakotvenej v tomto ustanovení a v záujme jednotného uplatňovania tejto zásady v rámci Únie, je vhodné stanoviť určité charakteristiky, ktoré umožnia vymedziť kontúry. Na tento účel je možné vychádzať z pojmu „konečný rozsudok“ v článku 50 Charty, ktorý zakotvuje zásadu *ne bis in idem*, a vyvodiť závery z judikatúry ESĽP týkajúcej sa tejto zásady.

95. V tejto súvislosti treba poznamenať, že účelom článku 4 protokolu č. 7 k EDĽP [55] je zabrániť opakovaniu trestného konania (zásada *ne bis in idem*), ktoré bolo definitívne skončené. Podľa výkladovej správy k protokolu č. 7 k EDĽP [56] „rozhodnutie je konečné, ak podľa zvyčajného vyjadrenia nadobudlo právnu silu rozhodnutej veci. Je to tak v prípade, *že je nezvratné*, to znamená, že proti nemu nie je možné podať žiaden ďalší *riadny opravný prostriedok* alebo že strany už takéto opravné prostriedky vyčerpali, alebo že márne uplynula lehota na ich podanie“ [*neoficiálny preklad*] [57]. Rozhodnutia, ktoré sú predmetom riadneho opravného prostriedku, sú vylúčené z pôsobnosti záruky obsiahnutej v článku 4 protokolu č. 7, pokiaľ neuplynula lehota na podanie odvolania. Na druhej strane *mimoriadne opravné prostriedky*, ako je žiadosť o obnovu konania alebo žiadosť o predĺženie uplynutej lehoty, sa pri určovaní, či bolo konanie definitívne skončené, nezohľadňujú. Hoci tieto opravné prostriedky predstavujú pokračovanie pôvodného konania, „konečná“ povaha rozhodnutia nezávisí od ich uplatnenia. [58]

96. S cieľom určiť, či je rozhodnutie konečné, sa ESĽP snaží na základe vnútroštátneho práva určiť, aké sú „riadne opravné prostriedky“ v danej veci na účely článku 4 protokolu č. 7. Zastáva názor, že vnútroštátne právo – hmotné a procesné – musí spĺňať zásadu právnej istoty, ktorá si na jednej strane vyžaduje, aby bol rozsah opravného prostriedku jasne časovo vymedzený, a na druhej strane, aby bol spôsob jeho uplatnenia jasný pre strany oprávnené ho využiť. Inými slovami, ak sa má dodržať zásada právnej istoty, ktorá je neoddeliteľnou súčasťou práva nebyť súdený alebo potrestaný dvakrát za ten istý trestný čin, musí byť z odvolacieho konania jasné, kedy sa rozhodnutie stáva konečným. Potreba existencie lehoty na to, aby sa opravný prostriedok považoval za „riadny“, vyplýva zo samotného textu výkladovej správy k protokolu č. 7 k EDĽP, v ktorej sa uvádza, že rozhodnutie je nezvratné, ak strany márne zmeškali „lehoty“ na uplatnenie príslušného právneho prostriedku nápravy. Zákon, ktorý jednej zo strán priznáva neobmedzenú

[53] Pozri najmä rozsudok z 29. júla 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, bod 92 a citovaná judikatúra).

[54] Rozsudok ESĽP, 17. septembra 2009, Scoppola v. Taliansko (č. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, bod 109). Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Pozri tiež rozsudok ESĽP, 30. novembra 2021, Artsruni v. Arménsko (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, bod 55), ako aj rozsudok ESĽP, 18. októbra 2022, Mørck Jensen v. Dánsko (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, bod 44).

[55] Podpísaný v Štrasburgu 22. novembra 1984, ďalej len „protokol č. 7“.

[56] *Séria európskych zmlúv*, č. 117.

[57] Pozri rozsudok ESĽP, 10. februára 2009, Sergueï Zolotoukhine v. Rusko (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, bod 107). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[58] Pozri rozsudok ESĽP, 10. februára 2009, Sergueï Zolotoukhine v. Rusko (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, bod 108).

právomoc na uplatnenie opravného prostriedku alebo ktorý pre tento prostriedok stanovuje podmienky, ktoré vytvárajú výraznú nerovnováhu medzi stranami pri uplatňovaní uvedeného opravného prostriedku, by bol v rozpore so zásadou právnej istoty. [59]

97. ESĽP tiež jasne uviedol, že hoci EDĽP nepochybne umožňuje štátom definovať, čo je podľa ich vnútroštátneho práva rozhodnutím, ktoré definitívne ukončuje konanie, podlieha to preskúmaniu týmto súdom. Ak by sa zmluvným štátom umožnilo ľubovoľne definovať, kedy je rozhodnutie „konečné“ na účely článku 4 protokolu č. 7, bez akéhokoľvek preskúmania zo strany uvedeného súdu na základe objektívnych kritérií, znamenalo by to, že uplatňovanie tohto ustanovenia by bolo ponechané na ich uváženie, čo by mohlo viesť k výsledkom nezlučiteľným s predmetom a účelom EDĽP, ktorým je zabezpečiť, aby nikto nebol súdený alebo potrestaný dvakrát za rovnaké činy. [60]

98. Hoci úloha Súdneho dvora v rámci prejudiciálneho konania je iná ako úloha ESĽP, zastávam názor, že by sa v prejednávanej veci mal prijať podobný prístup, ktorý by zosúladil rozhodovací priestor, ktorý musia mať členské štáty, s účinnosťou zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona. Hoci je teda zrejmé, že každému členskému štátu prináleží vymedziť vlastný systém opravných prostriedkov, najmä podmienky, za ktorých možno podať proti rozhodnutiu správneho súdu kasačnú sťažnosť, a štádium súdneho konania, od ktorého možno rozsudok považovať za konečný podľa vnútroštátneho práva, tento rozhodovací priestor by mal byť ohraničený, aby sa zabezpečilo jednotné uplatňovanie tejto zásady v rámci Únie a aby sa tak zabezpečil jej plný účinok. [61]

99. V dôsledku toho, zatiaľ čo konečná povaha súdneho rozhodnutia sa musí overiť na základe práva členského štátu, ktorý ho vydal, [62] konečnú povahu takéhoto rozhodnutia na účely uplatnenia článku 49 ods. 1 Charty nemožno konštatovať, *ak sa toto rozhodnutie nestalo nezvratným v tom zmysle, že proti nemu možno podať opravný prostriedok, ktorý môže odsúdená osoba podať v stanovenej lehote*. Hoci teda východiskom takéhoto overovania musí byť vnútroštátne právo, nie je možné obmedziť sa výlučne a len na kvalifikácie prijaté vo vnútroštátnom práve pod hrozbou narušenia účinného a jednotného uplatňovania zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona zakotvenej v tomto ustanovení. Ak z preskúmania vnútroštátneho práva vyplynie, že rozhodnutie vydané správnym súdom možno napadnúť na súde vyššej inštancie z dôvodu uplatnenia opravného prostriedku odsúdeným v stanovenej lehote, treba podľa môjho názoru uplatniť túto zásadu.

[59] Pozri rozsudky ESĽP, 8. júla 2019, Mihalache v. Rumunsko (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, bod 115), a 8. októbra 2024, Jesus Pinhal v. Portugalsko (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, bod 177).

[60] Pozri rozsudok ESĽP, 8. júla 2019, Mihalache v. Rumunsko (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, bod 116). Ako príklad, keď sa rozhodnutie stalo konečným na základe rozsudku Cour de cassation (Kasačný súd, Francúzsko), pozri rozsudok ESĽP, 6. septembra 2019, Nodet v. Francúzsko (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, body 21 a 46).

[61] Pozri najmä rozsudok z 15. októbra 2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, bod 31 a citovaná judikatúra), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že hoci organizácia súdnictva v členských štátoch, najmä zriadenie, zloženie, právomoci a fungovanie najvyšších vnútroštátnych súdov, patrí do právomoci týchto štátov, tieto štáty sú pri výkone svojej právomoci povinné plniť povinnosti, ktoré im vyplývajú z práva Únie.

[62] Pozri analogicky rozsudok z 12. októbra 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, bod 61).

100. Stručne povedané, na účely uplatnenia zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona sa teda konanie, v ktorom nebolo vydané konečné rozhodnutie, podobá konaniu, v ktorom nebolo vydané nezvratné rozhodnutie [63], teda rozhodnutie, v súvislosti s ktorým boli vyčerpané riadne opravné prostriedky alebo neboli uplatnené v požadovanej lehote.

101. V tejto súvislosti sa domnievam, že aj keď sa kasačná sťažnosť podaná vnútroštátnemu súdu teoreticky javí ako mimoriadny opravný prostriedok podľa slovenského práva, pretože smeruje proti rozhodnutiu správneho súdu, ktoré má podľa tohto práva konečnú povahu, nezdá sa, že by táto sťažnosť vzhľadom na jej vlastnosti, ako ich uviedol samotný vnútroštátny súd, mala znaky mimoriadneho opravného prostriedku.

102. Ako totiž vyplýva z ustanovení SSP, ktoré som citoval vyššie, právo podať kasačnú sťažnosť na tento súd nepodlieha takým reštriktívnym obmedzeniam, najmä pokiaľ ide o dôvody jej podania alebo osoby oprávnené ju podať, že by sa mala považovať za mimoriadny opravný prostriedok. Inými slovami, keďže podľa slovenského práva sa podanie kasačnej sťažnosti nejaví ako striktne upravené a výnimočné, [64] ide o riadny opravný prostriedok, ktorý je súčasťou pokračovania súdneho konania iniciovaného T.T. pred správnym súdom a ktorý môže viesť k tomu, že rozsudok vydaný týmto posledným uvedeným súdom bude v stanovenej lehote spochybnený.

103. Slovenská právna úprava v skutočnosti odráža rozdiel v povahe medzi jednak úlohou súdu rozhodujúceho vo veci, ktorým je „rozhodovanie o spore“ a jednak úlohou kasačného súdu, ktorým je „rozhodovanie o rozsudku“. Tento rozdiel sa prejavuje v dvoch odlišných súdnych štádiách. Rozhodnutie vydané prvým z nich je právoplatné, teda má právnu silu rozhodnutej veci. Pokiaľ však proti tomuto rozhodnutiu možno podať kasačnú sťažnosť, a teda ho možno spochybniť, nie je nezvratné. V slovenskom práve preto treba rozlišovať medzi rozhodnutiami, ktoré sú právoplatné, a rozhodnutiami, ktoré sú nezvratné, pričom nezvratnými rozhodnutiami sú tie, proti ktorým boli uplatnené všetky riadne opravné prostriedky, vrátane kasačnej sťažnosti, alebo neboli uplatnené v požadovanej lehote.

104. Na účely uplatnenia zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona je však dôležité zistiť, či sa rozhodnutie vydané správnym súdom stalo nezvratným v tom zmysle, že ho už nie je možné napadnúť na súde vyššej inštancie z dôvodu uplatnenia opravného prostriedku odsúdeným v stanovenej lehote, a to nad rámec rozdielov a procesných kvalifikácií, ktoré sú špecifické pre každé vnútroštátne právo. Súdne rozhodnutie, ktoré podľa práva členského štátu nie je nezvratné, totiž nemôže predstavovať procesnú prekážku uplatnenia tejto zásady. [65] Z vyššie uvedených dôvodov v prejednávanej veci neexistuje žiadne takéto zistenie o rozhodnutí, ktoré by sa stalo nezvratným. Z toho vyplýva, že uvedená zásada je plne uplatniteľná.

[63] Ako príklad možno uviesť rozsudok Conseil d'Etat (Štátna rada, Francúzsko) č. 443476 zo 7. októbra 2022, ktorý je podľa môjho názoru vhodné na účely tejto analýzy uviesť, v ktorom sa uvádza, že ústavná zásada nevyhnutnosti trestov sa vzťahuje na „pravidlo, podľa ktorého nový trestný zákon, ak ruší trestný čin alebo stanovuje miernejšie tresty ako starý zákon, sa musí uplatňovať na páchateľov, ktorí spáchali trestné činy pred nadobudnutím jeho účinnosti a *ktoré neviedli k nezvratným rozhodnutiam*. Je na súde rozhodujúcom vo veci samej, týkajúcej sa sankcie, aby aj z úradnej moci uplatnil nový miernejší trestný zákon, ktorý nadobudol účinnosť medzi dňom spáchania trestného činu a dňom vydania rozhodnutia. *To isté platí pre kasačný súd, ak nový zákon nadobudol účinnosť po vydaní napadnutého rozhodnutia*“ (bod 5 tohto rozsudku, kurzívou zvýraznil generálny advokát). Pokiaľ ide o administratívne konania, iné členské štáty uznávajú uplatnenie zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona, ak sa tento zákon uplatňuje v štádiu kasačnej sťažnosti. Ako vyplýva z výskumnej správy č. 24/002, je to tak v prípade Bulharska, Nemecka, Španielska, Talianska a Litvy.

[64] Pozri rozsudok z 19. októbra 2023, Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, bod 34).

[65] Pozri analogicky rozsudok z 12. októbra 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, bod 61).

105. Dodávam, že v tomto ohľade je irelevantné, či sa napadnutá administratívna sankcia medzičasom stala vykonateľnou, či bola dokonca skutočne vykonaná a či ju vnútroštátny súd nemôže priamo zrušiť alebo nahradiť,[66] keďže zrušenie rozsudku vydaného správnym súdom nižšej inštancie a vrátenie veci tomuto súdu[67] alebo iné súdne konanie[68] môže byť spôsobilé zaručiť práva, ktoré žalobca odvodzuje z článku 49 ods. 1 poslednej vety Charty, tým, že povedie k zrušeniu tejto sankcie a k vráteniu neoprávnene vymáhanej pokuty. Okrem toho samotná existencia možnosti kasačného súdu, aby v prípade, že zistí, že kasačná sťažnosť je dôvodná, vrátil vec správnemu súdu, čo by znamenalo nové preskúmanie podstaty veci, svedčí o tom, že na účely uplatnenia tohto ustanovenia nemožno napadnutý rozsudok považovať za nezvratný.

2. Predstavujú právne osobitosti kasačnej sťažnosti procesnú prekážku uplatnenia zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona?

106. Pri prijímaní administratívnej sankcie trestnoprávnej povahy pri uplatnení kritérií Engel sa nepochybne uplatňuje zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona. To isté platí v prípade súdneho preskúmania takejto sankcie v prípade miernejšieho ustanovenia zákona prijatého v priebehu konania pred súdom rozhodujúcim vo veci samej.

107. Ak súd rozhodujúci vo veci samej nezohľadní miernejšie ustanovenie trestného zákona, ktorý nadobudne účinnosť pred jeho rozhodnutím, dopúšťa sa nesprávneho právneho posúdenia, ktoré môže byť sankcionované kasačným súdom, čím sa táto zásada v plnom rozsahu uplatní.

108. Mala by byť situácia odlišná v prípade, ak miernejšie ustanovenie trestného zákona nadobudne účinnosť počas konania pred kasačným súdom? To je otázka, ktorou sa treba teraz zaoberať.

109. Pochybnosti vnútroštátneho súdu o uplatniteľnosti uvedenej zásady v prípade nadobudnutia účinnosti nového zákona po podaní kasačnej sťažnosti vyplývajú z osobitnej povahy tohto štádia súdneho konania. Kasačný súd je súdom rozhodujúcim o opravnom prostriedku, a nie, na rozdiel od súdov nižšej inštancie, súdom rozhodujúcim vo veci samej. Meritum veci je teda definitívne posúdené týmito súdmi nižšej inštancie a nepodlieha už opätovnému preskúmaniu kasačným súdom, ktorého úlohou je preskúmať, či súdy nižšej inštancie správne uplatnili právny predpis.

110. Súdom rozhodujúcim vo veci samej však nemožno z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia vytýkať, že neuplatnili zákon, ktorý v čase ich rozhodovania nebol účinný.

111. O takúto situáciu ide v prejednávanej veci. Krajský súd v Bratislave ako správny súd vyhlásil rozsudok, ktorý je podľa slovenského práva „konečný“. Po tomto rozsudku nadobudol účinnosť nový zákon. Zo zrejmých časových dôvodov tento súd nemohol tento zákon vo svojom rozsudku zohľadniť. Otázkou teda je, či kasačný súd, ktorého úlohou je preskúmať, či súd rozhodujúci vo veci správne uplatnil právnu úpravu, musí napriek tejto časovej nemožnosti zohľadniť tento nový zákon, aby v prípade potreby zrušil rozhodnutie súdu rozhodujúceho vo veci samej a prípadne mu vec vrátil na ďalšie konanie.

[66] V tejto súvislosti slovenská vláda informovala Súdny dvor, že na rozdiel od správneho súdu nižšej inštancie, kasačný súd nemá právomoc zmeniť rozhodnutie týkajúce sa sankcie.

[67] V tejto súvislosti pozri § 462 ods. 1 SSP, ktorý stanovuje, že kasačný súd môže po tom, čo zistí dôvodnosť kasačnej sťažnosti, vrátiť vec správnemu súdu nižšej inštancie.

[68] Podľa § 462 ods. 2 SSP ak kasačný súd dospeje k záveru, že napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy nie je v súlade so zákonom a správny súd nižšej inštancie žalobu zamietol, môže rozhodnutie tohto súdu zmeniť tak, že zruší napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie tohto orgánu a vec mu vráti na ďalšie konanie.

112. Podľa môjho názoru má byť odpoveď kladná.

113. Podľa ustálenej judikatúry totiž pri neexistencii zosúladenia právnej úpravy Únie v oblasti sankcií uplatniteľných v prípade nedodržania podmienok stanovených systémom zavedeným touto právnou úpravou, majú členské štáty právomoc zvoliť si sankcie, ktoré sú podľa nich najvhodnejšie. Členské štáty však musia pri výkone svojich právomocí dodržiavať právo Únie a jeho všeobecné zásady, a teda aj zásadu proporcionality.[69] Táto zásada tvorí súčasť všeobecných zásad práva Únie, ktoré musia byť rešpektované vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá spadá do pôsobnosti práva Únie alebo ktorou sa toto právo vykonáva, a to aj v prípade, že nedošlo k zosúladeniu právnej úpravy Únie v oblasti uplatniteľných sankcií.[70]

114. Pokiaľ zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona súvisí so zásadou nevyhnutnosti a primeranosti trestov,[71] ktorá je sama osebe zakotvená v článku 49 ods. 3 Charty, zastávam názor, že by mala mať širokú pôsobnosť, aby sa mohla bezprostredne uplatniť na páchateľov trestných činov spáchaných pred nadobudnutím účinnosti nového zákona a ktoré neviedli k vydaniu nezvratných rozhodnutí. Ak sa totiž zákonodarca rozhodol zmierniť prísnosť starého zákona, je to preto, že uznal, že protiprávnosť daného konania a/alebo predtým stanovený trest už nie sú striktne nevyhnutné.

115. Ako správne uviedol vnútroštátny súd, táto zásada teda znamená, že ak už odpadne spoločenská potreba trestať isté konanie, prípadne sa zmení prísnosť náhľadu na toto konanie vyjadrená v miere prísnosti sankcie, neexistuje žiadny rozumný a spravodlivý dôvod, aby všetky „historické“ delikty a ich páchatelia boli naďalej stíhaní, ak škodlivosť historicky sankciovaného konania a prísnosť sankcie zaň už zákonodarný orgán vidí odlišne.

116. Z toho vyplýva, že zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona sa má uplatniť, ak takýto zákon nadobudne účinnosť pred rozhodnutím vydaním v konaní o opravnom prostriedku, a to aj v prípade, že kasačný súd vykonáva preskúmanie obmedzené na nesprávne právne posúdenie. Súd poslednej inštancie je teda povinný uplatniť miernejší trestný zákon bez ohľadu na to, či bol prijatý pred alebo po rozhodnutí správneho súdu nižšej inštancie, ktoré má preskúmať.

117. Na to, aby sa zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona uplatnila v plnom rozsahu, je potrebné neutralizovať procesné rozdiely spojené s rôznymi štádiami súdneho konania, počas ktorých sa má táto zásada uplatňovať. Špecifické črty správnych sporov, ktoré sú vlastné každému členskému štátu (ako je konečná povaha alebo právna sila rozhodnutej veci rozsudku vydaného správnym súdom nižšej inštancie alebo odkladný alebo neodkladný účinok kasačnej sťažnosti), by nemali viesť k obmedzeniu časovej pôsobnosti uvedenej zásady na určité štádiá súdneho konania, pokiaľ predmetný trestný čin neviedol k vydaniu rozhodnutia, ktoré sa stalo nezvratným.

118. Úloha kasačného súdu musí byť najmä upravená tak, aby mu umožnila uplatniť miernejší trestný zákon, ktorý nadobudol účinnosť po vyhlásení rozsudku napadnutého kasačnou sťažnosťou a ktorý správny súd nižšej inštancie nemohol zohľadniť v deň vyhlásenia svojho rozsudku. Kasačný súd preto musí mať možnosť vyhovieť kasačnej sťažnosti, hoci napadnutý rozsudok, ktorý prejednáva, v zásade nemožno považovať za nesprávne právne posúdený len z dôvodu, že sa v ňom neuplatnil zákon, ktorý v čase jeho vyhlásenia nebol účinný. To musí viesť

[69] Pozri najmä rozsudok z 21. novembra 2024, Ekostroj (C-61/23, EU:C:2024:974, bod 41 a citovaná judikatúra).

[70] Pozri najmä rozsudok z 21. novembra 2024, Ekostroj (C-61/23, EU:C:2024:974, bod 42 a citovaná judikatúra).

[71] Pozri rozsudok ESĽP, 17. septembra 2009, Scoppola v. Taliansko (č. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, bod 108).

tento súd k tomu, aby neuplatňoval alebo vykladal v súlade s právom Únie ustanovenia svojho vnútroštátneho práva,[72] ktoré by mu mohli brániť plneniu jeho úlohy v súlade so zásadou retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona.

119. Ak sa tým zahmlieva osobitosť kasačnej sťažnosti,[73] je to nevyhnutný dôsledok širokého rozsahu pôsobnosti tejto zásady.

120. V tejto súvislosti pripomínam, že vo viacerých členských štátoch je súd poslednej inštancie vo veciach administratívnych sankcií povinný zohľadniť miernejšie ustanovenie zákona, aj keď bol tento zákon prijatý až v priebehu konania, ktoré pred ním prebieha.[74]

121. Zo všetkých týchto skutočností vyplýva, že ani kvalifikácia rozsudku ako „konečného“ podľa slovenského práva, ani skutočnosť, že kasačná sťažnosť je v tomto práve vnímaná ako mimoriadny opravný prostriedok, ani osobitné procesné znaky kasačnej sťažnosti by podľa môjho názoru nemali brániť uplatneniu zásady retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona zakotvenej v poslednej vete článku 49 ods. 1 Charty, lebo inak by bol jej rozsah neprimerane obmedzený.

V. Návrh

122. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prejudiciálne otázky, ktoré položil Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, odpovedal takto:

1. Článok 51 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie

sa má vykladať v tom zmysle, že:

[72] V prejednávanej veci ide najmä o § 454 SSP, ktorý stanovuje, pripomínam, že úlohou kasačného súdu v správnych veciach je určiť, či sa správny súd nižšej inštancie dopustil nesprávneho právneho posúdenia vzhľadom na stav existujúci v čase vydania napadnutého rozhodnutia.

[73] Pozri ÉVEILLARD, G.: L'application de la rétroactivité *in mitius* par le juge administratif de cassation. In: *Droit administratif*, LexisNexis, Paris, č. 1, 2023, s. 44 – 48. Autor odkazuje, pokiaľ ide o kasačné rozhodnutie, ktoré vydala Conseil d'Etat (Štátna rada) z dôvodu vstupu nového prvku počas kasačného konania, akým je miernejší trestný zákon, *forma „objektívneho“ kasačného rozhodnutia*. V takejto situácii totiž nemá kasačné rozhodnutie „sankčný účel“ v tom zmysle, že nevyjadruje nesúhlas so spôsobom, akým súd rozhodujúci vo veci samej uplatnil právnu normu existujúcu v čase, keď súd vydal svoje rozhodnutie (s. 47). V rovnakom duchu by bolo možné hovoriť o „škrabanci v tradičnej úlohe kasačného súdu“, ktorý presahuje jeho „tradičnú úlohu preskúmať právnu správnosť napadnutého rozhodnutia“, a o „‚objektívnej' kasačnej praxi rozsudkov, ktorým sa však v čase ich vydania nedalo nič vytýkať“: pozri závery verejnej spravodajkyne Céline Guibé v rozsudku Conseil d'État (Štátna rada) č. 443476 zo 7. októbra 2022 (bod 4.2.2). Zaujímavé je tiež poznamenať, že vo veci, v ktorej bol vydaný tento rozsudok, sa tento súd zaoberal rovnakými otázkami, aké predložil Súdnemu dvoru vnútroštátny súd v tejto veci, ale z hľadiska zásady nevyhnutnosti trestov, ktorá má právnu silu ústavnej zásady.

[74] Podľa výskumnej správy 24/002 v *Nemecku*, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (zákon o správnych deliktoch) z 24. mája 1968 (BGBl. 1968 I, s. 481), naposledy zmenený zákonom z 12. júla 2024 (BGBl. 2024 I, č. 234), stanovuje vo vzťahu k správnym pokutám, že zásada *lex posterior mitius* sa má vzťahovať na všetky zmeny vykonané „pred rozhodnutím“, pričom táto formulácia sa vo všeobecnosti chápe tak, že zahŕňa rozhodnutie vydané v konaní o opravnom prostriedku, ktoré sa týka len právnych otázok: pozri v tomto zmysle ROGALL, K.: Rückwirkung des milderen Gesetzes. In: MITSCH, W.: *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. 5. vyd., München: C.H. Beck, 2018, bod 27, ako aj GRAF, J P.: *Beck'scher Online-Kommentar OWiG*. 44. vyd., München: C.H. Beck, 2024, pozri poznámku pod čiarou 59, bod 24. V *Španielsku* zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia zákona vo vzťahu k administratívnym sankciám vyplýva z článku 9 ods. 3 Constitución (Ústava), ako aj z článku 26 ods. 2 Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (zákon č. 40/2015 o právnom režime verejného sektora) z 1. októbra 2015 (BOE č. 236, z 2. októbra 2015, s. 89411). Preto oddelenie správnych sporov Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko), ktorý je súdom najvyššej inštancie vo veciach administratívnych sankcií, uplatňuje miernejší zákon, aj keď tento neskôr uvedený zákon nadobudol účinnosť počas konania, ktoré pred ním prebieha: pozri rozsudok Tribunal Supremo (Najvyšší súd) č. 1219/2019 z 23. septembra 2019. Vo *Francúzsku* napriek právnej sile rozhodnutej veci spojenej s rozsudkom vydaným odvolacím správnym súdom a neexistencii odkladného účinku odvolania v správnych veciach zmenila Conseil d'Etat (Štátna rada) svoju judikatúru v súvislosti s administratívnymi sankciami rozsudkom č. 443476 zo 7. októbra 2022, ktorý som už citoval (pozri poznámky pod čiarou 63 a 73 vyššie).

členský štát vykonáva právo Únie v zmysle tohto ustanovenia jednak vtedy, keď podľa práva Únie stanovuje uloženie administratívnej sankcie v prípade porušenia povinností týkajúcich sa prítomnosti tachografu vo vozidlách prepravujúcich tovar a jeho periodickej prehliadky, a jednak v rámci súdneho preskúmania týkajúceho sa tejto sankcie.

2. Zásada retroaktívneho uplatnenia miernejšieho ustanovenia trestného zákona, zakotvená v poslednej vete článku 49 ods. 1 Charty základných práv,

sa má vykladať v tom zmysle, že:

– sa vzťahuje tak na ukladanie administratívnych sankcií, ako aj na ich súdne preskúmanie, keďže tieto sankcie majú trestnoprávnu povahu a nový zákon tým, že už neukladá povinnosť, aby boli vozidlá používané na dodávku transportného betónu vybavené tachografom, odráža zmenu postoja zákonodarcu k potrebe sankcionovať nesplnenie tejto povinnosti,

– vnútroštátnemu súdu ukladá povinnosť zohľadniť v rámci kasačnej sťažnosti, ktorá mu bola podaná, miernejší trestný zákon, ktorý nadobudol účinnosť po vyhlásení rozhodnutia správneho súdu nižšej inštancie, ktoré sa stalo právoplatným podľa vnútroštátneho práva a ktoré je predmetom tejto sťažnosti, pokiaľ sa toto rozhodnutie nestalo nezvratným, keďže môže byť spochybnené, ak odsúdený v stanovenej lehote podá opravný prostriedok.