Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 23. září 2021 [1]

Věc C-205/20

NE
proti
Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,
za účasti:
Finanzpolizei Team 91

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska, Rakousko)]

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb služeb – Vysílání pracovníků – Článek 20 směrnice 2014/67/EU – Sankce – Zásada proporcionality – Přímý účinek – Pravomoci vnitrostátních soudů – Právní předpisy členského státu stanovící sčítání správních pokut za každé protiprávní jednání a stanovící minimální částky bez pevně stanovených nejvyšších celkových částek“

I. Úvod

1. Má požadavek přiměřenosti sankcí přímý účinek? Pokud ano, ale stejně tak, pokud nikoliv, co přesně tento požadavek vyžaduje od vnitrostátního soudu, který projednává spor, v němž má použít vnitrostátní právní předpisy týkající se sankcí, které již byly Soudním dvorem prohlášeny za nepřiměřené?

2. V řadě dřívějších rozhodnutí, počínaje rozsudkem Maksimovič [2], Soudní dvůr prohlásil některé prvky rakouského režimu sankcionujícího porušení povinností uchovávat správní dokumenty týkající se vysílání pracovníků za nepřiměřené. Po rozhodnutích Soudního dvora však vnitrostátní zákonodárce zůstal nečinný. Předkládající soud má pochybnosti o tom, co má v takovém případě učinit. Odkazuje na nedávné rozhodnutí Soudního dvora ve věci Link Logistik [3], v níž bylo konstatováno, že téměř totožné ustanovení unijního práva nemá přímý účinek a bylo shledáno, že možnost vykládat vnitrostátní právo v souladu s unijním právem je vyloučena. Soudní dvůr nicméně připomněl povinnost soudů členských států nepoužít ustanovení vnitrostátního práva, která jsou v rozporu s unijním právem.

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Rozsudek ze dne 12. září 2019, Maksimovič a další (C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18, EU:C:2019:723, dále jen „rozsudek Maksimovič“); usnesení ze dne 19. prosince 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1108), a EX a další (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, nezveřejněné, EU:C:2019:1103).

[3] – Rozsudek ze dne 4. října 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, dále jen „rozsudek Link Logistik“).

3. Podle mého názoru není skutečnou otázkou v projednávané věci ani tak to, co by měl učinit předkládající soud, ale to, co by měl učinit Soudní dvůr. Toto tvrzení nijak nesnižuje význam věci v původním řízení a konečnou odpovědnost, kterou má při rozhodování konkrétní věci vždy vnitrostátní soud. Spíše je třeba uznat, že problémy odhalené předkládacím rozhodnutím v projednávané věci jsou do značné míry přičitatelné nejasným vodítkům samotného Soudního dvora.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Bod 44 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu [4], zní následovně: „Bez ohledu na zavedení jednotnějších pravidel, pokud jde o přeshraniční vymáhání správních sankcí a pokut, a potřebu jednotnějších kritérií pro účinnější následné postupy v případě jejich nezaplacení by neměla být dotčena pravomoc členských států určit svůj systém sankcí a pokut nebo opatření k vymáhání pohledávek, které jsou k dispozici podle jejich vnitrostátního práva. Nástroje umožňující vymáhání nebo výkon těchto sankcí a pokut tudíž mohou být případně a s ohledem na vnitrostátní právní předpisy nebo zvyklosti v dožádaném členském státě doplněny, doprovázeny nebo nahrazeny právním titulem umožňujícím jejich vymáhání či výkon v dožádaném členském státě.“

5. Článek 20 směrnice 2014/67, nadepsaný „Sankce“, stanoví:

„Členské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních předpisů provádějících tuto směrnici a přijmou veškerá nezbytná opatření, aby zajistily jejich provádění a dodržování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. Členské státy oznámí tato ustanovení Komisi do 18. června 2016. Neprodleně jí oznámí jakékoli jejich následné změny.“

B. Vnitrostátní právo

6. Ustanovení § 16 odst. 1 a 2 Verwaltungsstrafgesetz (trestní zákon správní) [5] stanoví možnost ukládat náhradní tresty odnětí svobody v případě nezaplacení pokut.

7. Ustanovení § 52 odst. 1 a 2 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (soudní řád správní) [6], ve znění použitelném na spor v původním řízení, zní takto:

„1. V každém rozsudku správního soudu, v němž je potvrzeno správní rozhodnutí, kterým se ukládá sankce (*Straferkenntnis*), stanoví soud výši příspěvku na náklady řízení, které musí uhradit ten, komu byla uložena sankce za protiprávní jednání.

[4] – Úř. věst. 2014, L 159, s. 11.

[5] – BGBl. 52/1991.

[6] – BGBl. I, 33/2013.

2. Výše tohoto příspěvku v řízení o správní stížnosti představuje 20 % uložené sankce, nejméně však 10 eur; v případě, že sankce spočívá v trestu odnětí svobody, se pro výpočet nákladů rovná jeden den trestu odnětí svobody částce 100 eur. […]“

8. Ustanovení § 26 odst. 1 Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (zákon o potírání mzdového a sociálního dumpingu, dále jen „LSD-BG“)[7], ve znění použitelném na spor v původním řízení, stanoví:

„Každý, kdo jako zaměstnavatel nebo podnik poskytující pracovníky ve smyslu § 19 odst. 1:

1. nepodá v rozporu s § 19 prohlášení, včetně pozdějších změn údajů (prohlášení o změně), nebo tak neučiní včas nebo úplně, nebo

[…]

3. nemá v rozporu s § 21 odst. 1 nebo 2 k dispozici požadované dokumenty, nebo je na místě nepředloží daňovým orgánům […] v elektronické podobě,

se dopustí správního přestupku a okresní správní orgán uloží za každého dotčeného pracovníka pokutu ve výši od 1 000 eur do 10 000 eur a v případě opakovaného protiprávního jednání ve výši od 2 000 eur do 20 000 eur.“

9. Ustanovení § 27 odst. 1 LSD-BG stanoví:

„Každý, kdo v rozporu s § 12 odst. 1 a 3 nepředloží požadované dokumenty, se dopustí správního přestupku a bude potrestán za každého dotčeného pracovníka pokutou uloženou okresním správním orgánem ve výši od 500 eur do 5 000 eur a v případě opakovaného protiprávního jednání ve výši od 1 000 eur do 10 000 eur. […]“

10. Ustanovení § 28 LSD-BG zní následovně:

„Každý, kdo jako

1. zaměstnavatel nemá v rozporu s § 22 odst. 1 nebo 1a k dispozici mzdovou dokumentaci, […]

se dopustí správního přestupku a bude potrestán za každého dotčeného pracovníka pokutou uloženou okresním správním orgánem ve výši od 1 000 eur do 10 000 eur a v případě opakovaného protiprávního jednání ve výši od 2 000 eur do 20 000 eur; v případě více než tří pracovníků činí tato pokuta za každého dotčeného pracovníka 2 000 eur až 20 000 eur a v případě opakovaného protiprávního jednání od 4 000 eur do 50 000 eur.“

III. Skutkový stav, vnitrostátní řízení a předběžné otázky

11. CONVOI s.r.o. je společností se sídlem na Slovensku. Tato společnost vyslala své zaměstnance do společnosti Niedec Global Appliance Austria GmbH (dále jen „Niedec“) se sídlem ve Fürstenfeldu (Rakousko). Dne 24. ledna 2018 provedl správní úřad Hartberg-Fürstenfeld (Rakousko) kontrolu u společnosti Niedec. Rozhodnutím ze dne 14. června 2018 uložil tento správní úřad žalobkyni v původním řízení jakožto zástupkyni

[7] – BGBl. I, 44/2016.

společnosti CONVOI povinnost zaplatit pokutu v celkové výši 54 000 eur z důvodu nedodržení některých povinností stanovených LSD-BG, které se týkaly zejména poskytování mzdových dokumentů a dokumentů týkajících se sociálního zabezpečení [8].

12. Rozhodnutím ze dne 9. října 2018 zaslal předkládající soud Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se souladu sankcí stanovených dotčenými vnitrostátními právními předpisy s unijním právem, a zejména se zásadou proporcionality.

13. Na tuto otázku Soudní dvůr odpověděl usnesením s odůvodněním podle článku 99 jednacího řádu ve věci Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (č. I) [9]. Přitom se odvolával na svůj nedávno vydaný rozsudek Maksimovič [10], v němž byl Soudní dvůr vyzván, aby rozhodl o velmi podobných otázkách na základě článku 56 SFEU.

14. Dříve vydaným usnesením v (téže) věci v původním řízení Soudní dvůr rozhodl, že článek 20 směrnice 2014/67 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která v případě nesplnění povinností v oblasti pracovního práva týkajících se přihlášení pracovníků a uchovávání mzdové dokumentace stanoví uložení pokut, které nesmí být nižší než předem stanovená částka, jsou uloženy kumulativně za každého dotčeného zaměstnance a bez horní hranice a připočte se k nim příspěvek k nákladům řízení ve výši 20 % jejich výše v případě zamítnutí žaloby podané proti rozhodnutí, které je ukládá [11].

15. K témuž závěru dospěl Soudní dvůr (rovněž na základě článku 99 jednacího řádu) v usnesení vydaném ve spojených věcech C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19 [12], které bylo vydáno na základě žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podaných týmž předkládajícím soudem, jež byly vzneseny v souvislosti s jinými věcmi, ale za podobných skutkových okolností. V těchto věcech Soudní dvůr rovněž vycházel z toho, co již uvedl v rozsudku Maksimovič.

16. Přestože si je předkládající soud v projednávané věci vědom předchozího rozhodnutí Soudního dvora ve věci Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (č. I), uvádí, že vnitrostátní zákonodárce prozatím nezměnil vnitrostátní právní úpravu dotčenou v původním řízení. Předkládající soud má tedy pochybnosti o tom, do jaké míry může tuto právní úpravu použít. Předkládající soud se konkrétně táže, zda dotčená trestněprávní ustanovení, která jsou i nadále v platnosti, mohou být stále používána, a případně v jakém rozsahu.

17. Předkládající soud uvádí, že vyšší rakouské soudy v této záležitosti rozhodují odlišně. Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud, Rakousko) na jedné straně rozhoduje tak, že k tomu, aby dodržel unijní právo, nemůže použít slova „za každého dotčeného pracovníka“ [13]. Uvedený soud tím ve skutečnosti snížil celkovou výši sankcí, které lze uložit, a stanovil její strop, přičemž ponechal možnost ukládání sankcí [14].

[8] – Jak bylo uvedeno v usnesení Soudního dvora ze dne 19. prosince 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1108, body 10 a 11).

[9] – Usnesení ze dne 19. prosince 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1108).

[10] – Uvedená věc se týkala odlišných vnitrostátních ustanovení [Arbeitsvertragsrecht-Anpassungsgesetz (zákon, kterým se přizpůsobuje právní úprava v oblasti pracovních smluv, BGBl., 459/1993, dále jen „AVRAG“)]. Tento zákon nicméně obsahoval systém a sankce velmi podobné těm, o které jde v projednávané věci.

[11] – Usnesení ze dne 19. prosince 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1108, bod 43).

[12] – Usnesení ze dne 19. prosince 2019, EX a další (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, nezveřejněné, EU:C:2019:1103).

[13] – Tato formulace byla uvedena v § 7i odst. 4 AVRAG, ale v podstatě odpovídá znění § 26 odst. 1, 27 odst. 1 a § 28 LSD-BG.

[14] – Rozsudek Ra 2019/11/0033 ze dne 15. října 2019.

18. Na druhé straně Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud, Rakousko) v několika rozsudcích zrušil (plně a zcela) sankce uložené na základě dotčených vnitrostátních ustanovení[15]. Předkládající soud vysvětluje, že některé vnitrostátní soudy vykládají tato rozhodnutí Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud, Rakousko) tak, že dotčené sankce není vůbec možné nadále uplatňovat. To by pak znamenalo, že až do přijetí nových právních předpisů nemůže být na základě ustanovení, která byla Soudním dvorem prohlášena za nepřiměřená, uložena žádná sankce.

19. Zdá se však, že se většina správních soudů ztotožňuje s názorem Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud). I přesto však tyto soudy patrně rozhodují odlišně: některé soudy stanoví výši sankce na minimální úroveň. V ostatních případech je celková výše sankce stanovena způsobem, který téměř odpovídá součtu jednotlivých sankcí, které by byly uloženy za každé protiprávní jednání. Kromě toho některé správní soudy přijímají vlastní výklad rozsudku Maksimovič a nadále uplatňují kumulativní sankce.

20. Za těchto okolností se Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska, Rakousko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je požadavek přiměřenosti sankcí stanovený v článku 20 směrnice 2014/67/EU a vyložený v usneseních Soudního dvora Evropské unie [ze dne 19. prosince 2019] Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [nezveřejněné,] EU:C:2019:1108) [,jakož i ze dne 19. prosince 2019, EX a další] (C-140/19, C-141/19 [a] C-492/19 [až] C-494/19 [nezveřejněné,] EU:[C:]2019:1103) přímo použitelným ustanovením směrnice?

2) V případě záporné odpovědi na první otázku:

Umožňuje a vyžaduje výklad vnitrostátního práva v souladu s unijním právem, aby soudy a správní orgány členského státu, aniž byl přijat nový vnitrostátní právní předpis, doplnily vnitrostátní sankční ustanovení použitelná v projednávaném případě o kritéria přiměřenosti stanovená v usneseních Soudního dvora Evropské unie [ze dne 19. prosince 2019] Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [nezveřejněné,] EU:C:2019:1108 [,jakož i ze dne 19. prosince 2019, EX a další] (C-140/19, C-141/19 [a] C-492/19 [až] C-494/19 [nezveřejněné,] EU:[C:]2019:1103)?“

21. Písemná vyjádření předložily česká, rakouská a polská vláda, jakož i Evropská komise.

IV. Analýza

22. Toto stanovisko je strukturováno následovně. Začnu první otázkou: je článek 20 směrnice 2014/67, resp. v něm uvedený požadavek přiměřenosti sankcí, přímo použitelný (část A)? Následně se budu zabývat důsledky přímého účinku (nebo neexistencí přímého účinku) tohoto požadavku v projednávané věci (část B). Požadavek přiměřenosti obsažený v ustanovení ukládajícím členským státům přijmout pravidla pro „účinné, přiměřené a odrazující“ sankce má podle mého názoru přímý účinek. Nicméně vzhledem k tomu, že existuje přinejmenším napětí mezi tímto tvrzením a závěry Soudního dvora ve věci Link Logistik, nakonec navrhnu, jak dále postupovat (část C).

[15] – E 3530/2019 a další, E 2893/2019 a další, E 2047/2019 a další, E 3530/2019 a další, E 2893/2019 a další ze dne 27. listopadu 2019.

A. Má požadavek přiměřenosti sankcí přímý účinek?

23. Článek 20 směrnice 2014/67 ukládá členským státům povinnost „stanovit sankce za porušení vnitrostátních předpisů provádějících tuto směrnici“ a „přijmout veškerá nezbytná opatření, aby zajistily jejich provádění a dodržování“. Vyžaduje, aby tyto sankce byly „účinné, přiměřené a odrazující“.

24. V usnesení Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (č. I) Soudní dvůr rozhodl, pokud jde o spor v původním řízení v projednávané věci [16], že dotčená rakouská ustanovení jsou v rozporu s článkem 20 směrnice 2014/67, zejména pokud jde o požadavek přiměřenosti [17].

25. Nyní se předkládající soud táže na praktické důsledky prvně uvedeného rozhodnutí. Táže se zejména na to, jak přesně má postupovat ve věci v původním řízení s ohledem na skutečnost, že dotčená vnitrostátní ustanovení jsou i nadále platná. Předkládajícímu soudu je známo rozhodnutí Soudního dvora ve věci Link Logistik a skutečnost, že Soudní dvůr, kterému byla předložena otázka týkající se přímého účinku požadavku přiměřenosti uvedeného v článku 9a směrnice 1999/62/ES [18], což je ustanovení téměř totožné s ustanovením článku 20 směrnice 2014/67, na tuto otázku odpověděl záporně. Za účelem rozhodnutí sporu, který mu byl předložen, si však předkládající soud klade otázku, zda tentýž závěr platí i pro přímý účinek článku 20 směrnice 2014/67.

26. V této části připomenu hlavní rysy rozsudku Soudního dvora ve věci Link Logistik (1). Poté vysvětlím, proč se (stále) domnívám, že požadavek přiměřenosti stanovený článkem 20 směrnice 2014/67 má přímý účinek, přičemž zopakuji nejen argumenty již uvedené v mém stanovisku ve věci Link Logistik [19] (2), ale také doplním několik dalších úvah, zejména systémové povahy (3).

1. Postoj Soudního dvora ve věci Link Logistik

27. Podobnost mezi věcí Link Logistik a projednávanou věcí je podivuhodná. Zaprvé, v rozsudku Euro-Team a Spirál-Gép Soudní dvůr konstatoval, že maďarská právní úprava, která stanoví uložení paušálních pokut za nezaplacení mýtného nezávisle na povaze a na závažnosti přestupku, je v rozporu s požadavkem přiměřenosti stanoveným v článku 9a směrnice 1999/62 [20].

28. Vzhledem k tomuto konstatování neslučitelnosti předložil jiný maďarský soud ve věci Link Logistik Soudnímu dvoru konkrétní otázky týkající se praktických účinků jeho rozhodnutí ve věci Euro-Team a Spirál-Gép. Jak by mělo být toto prohlášení o neslučitelnosti zohledněno vnitrostátním soudem a použito v jednotlivých případech? Položená otázka se konkrétně týkala

16 – Usnesení ze dne 19. prosince 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1108).

17 – Ke stejnému závěru dospěl Soudní dvůr v usnesení ze dne 19. prosince 2019, EX a další (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, nezveřejněné, EU:C:2019:1103), které bylo vydáno na základě žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podaných týmž předkládajícím soudem, které byly vzneseny v souvislosti s jinými věcmi, ale za podobných skutkových okolností.

18 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (Úř. věst. 1999, L 187, s. 42; Zvl. vyd. 07/04, s. 372), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/76/EU ze dne 27. září 2011 (Úř. věst. 2011, L 269, s. 1).

19 – Stanovisko ve věci Link Logistic N&N (C-384/17, EU:C:2018:494).

20 – Rozsudek ze dne 22. března 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229).

toho, zda článek 9a směrnice 1999/62 [21], což je ustanovení, jehož znění se velmi podobá znění článku 20 směrnice 2014/67, má přímý účinek, a jak v této věci mají nebo musí postupovat soudní a správní orgány.

29. Soudní dvůr v rozsudku Link Logistik zaprvé dospěl k závěru, že článek 9a směrnice 1999/62 *nemá* přímý účinek. Soudní dvůr nejprve uvedl, že „pro účely uplatnění zásady proporcionality v rámci směrnice 1999/62 jsou členské státy povinny přijmout nezbytné právní akty podle svého vnitrostátního práva, jelikož článek 9a této směrnice ukládá povinnost, která ze své povahy vyžaduje zásah prostřednictvím aktu těchto států, které při provádění této povinnosti disponují širokým prostorem pro uvážení“ [22]. Následně uvedl, že „tato směrnice neobsahuje podrobnější pravidla pro stanovení uvedených vnitrostátních sankcí, zejména nestanoví žádné explicitní kritérium pro posouzení přiměřenosti takových sankcí“ [23]. Soudní dvůr tedy uzavřel, že „vzhledem k tomu, že článek 9a směrnice 1999/62 vyžaduje zásah členských států a poskytuje jim značný prostor pro uvážení, nelze toto ustanovení z hlediska jeho obsahu považovat za bezpodmínečné a dostatečně přesné, což vylučuje jeho přímý účinek“ [24].

30. Soudní dvůr doplnil, že „opačný výklad by v praxi vedl k vyloučení posuzovací pravomoci přiznané pouze vnitrostátním zákonodárcům, jimž přísluší vytvoření vhodného režimu sankcí v rámci vymezeném v článku 9a směrnice 1999/62“ [25]. Ve vztahu k přímému účinku Soudní dvůr uzavřel, že „za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, nemůže být požadavek přiměřenosti sankcí stanovený v článku 9a směrnice 1999/62 vykládán v tom smyslu, že vnitrostátnímu soudu ukládá, aby nahradil vnitrostátního zákonodárce“ [26].

2. Proč má požadavek přiměřenosti přímý účinek

31. Pokud jde o test přímého účinku a v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora, kterou je třeba v takových případech použít, nemohu než shrnout argumenty již uvedené v mém stanovisku ve věci Link Logistik [27]. Rovněž využiji této příležitosti a v následující části tohoto stanoviska objasním některé z těchto argumentů a doplním několik dalších úvah více systémové povahy.

32. Přímý účinek označuje schopnost unijního právního předpisu být vymahatelný na vnitrostátní úrovni, přímo před vnitrostátním soudem, aniž by byly zapotřebí další „zprostředkující“ vnitrostátní právní předpisy. Představuje účinné spojení dvou souborů norem použitelných v určité věci: vnitrostátních a unijních. Posuzuje se podle konkrétního právního ustanovení nebo

[21] – Toto ustanovení zní takto: „Členské státy zavedou patřičné kontroly a určí systém sankcí použitelný při porušení vnitrostátních ustanovení přijatých podle této směrnice. Přijmou veškerá potřebná opatření k zajištění jejich provádění. *Tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.*“ Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[22] – Rozsudek Link Logistik, bod 51.

[23] – Tamtéž, bod 52, s odkazem na rozsudek ze dne 22. března 2017, Euro-Team a Spirál-Gép (C-497/15 a C-498/15, EU:C:2017:229, bod 38).

[24] – Tamtéž, bod 53.

[25] – Tamtéž, bod 54.

[26] – Tamtéž, bod 55.

[27] – Stanovisko ve věci Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, body 63 až 69), jakož i mé stanovisko ve věci Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, body 38 až 46).

jeho části, které má vnitrostátní orgán uplatnit. Určuje se podle povahy, obecné struktury a znění příslušného ustanovení. Je dotčené ustanovení dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné, aby se jej bylo možno dovolávat před soudem [28]?

33. Podle Komise má požadavek přiměřenosti zakotvený v článku 20 směrnice 2014/67 přímý účinek. Je dostatečně jasný, přesný a bezpodmínečný. Naproti tomu rakouská a polská vláda, vycházející z postoje, který zaujal Soudní dvůr v rozsudku Link Logistik, tvrdí, že článek 20 směrnice 2014/67 nesplňuje požadavky dostatečné jasnosti a přesnosti, jelikož vyžaduje zásah členských států a ponechává jim široký prostor pro uvážení. Česká vláda má za to, že není třeba se zabývat bezpodmínečnou a dostatečně přesnou povahou článku 20 směrnice 2014/67, jelikož unijní právo v každém případě zcela vylučuje možnost použití nesprávně provedených ustanovení směrnice vůči jednotlivcům. Zdá se, že tomu tak je ve věci v původním řízení, jelikož dotčená ustanovení rakouského práva byla Soudním dvorem prohlášena za neslučitelná s unijním právem.

34. Souhlasím s Komisí. Podle mého názoru je požadavek přiměřenosti sankcí zakotvený v článku 20 směrnice 2014/67 dostatečně jasný, přesný a bezpodmínečný. Pokud jde o tento zvláštní požadavek, jsou podmínky přímého účinku splněny.

35. Zaprvé jsou splněna kritéria *jasnosti a přesnosti*.

36. Je pravda, že požadavek přiměřenosti se na první pohled může zdát nejasný. Judikatura Soudního dvora však potvrzuje, že „jasnost a přesnost“ určitého ustanovení jsou spíše pružné: ustanovení může tyto požadavky splňovat, i když obsahuje nedefinované, nebo dokonce nejasné pojmy nebo neurčité právní pojmy [29].

37. V projednávané věci jsou smysl a přesné důsledky požadavku přiměřenosti sankcí snadno srozumitelné: uložené sankce nesmí překračovat meze toho, co je nezbytně nutné k dosažení sledovaného legitimního cíle. Rovněž je zcela jasné, jaké sankce jsou považovány za přiměřené: mají být přiměřené závažnosti protiprávního jednání [30]. Stručně řečeno, zásada proporcionality v oblasti sankcí „vyžaduje, aby uložená sankce odpovídala závažnosti protiprávního jednání a aby byly při stanovení sankce i při určení výše pokuty zohledněny individuální okolnosti daného případu“ [31]. To v projednávané věci konkrétně znamená, že posouzení má být provedeno ve zvláštním kontextu směrnice 2014/67, která stanovuje cíle a rámec pro uplatnění požadavku přiměřenosti sankcí.

38. Judikatura Soudního dvora poskytuje dostatečná vodítka, pokud jde o obsah testu přiměřenosti. Použití tohoto testu totiž zahrnuje určitou míru soudního/správního posouzení, a tedy určitý prostor pro uvážení. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že *jasnost pravidla* by neměla být zaměňována s *jasností výsledku* použití tohoto pravidla v každém jednotlivém

[28] – Slovy generálního advokáta W. Van Gervena ohledně velmi praktické povahy testu přímého účinku „[…] v případě a v rozsahu, v němž je ustanovení [unijního] práva samo o sobě dostatečně funkční k tomu, aby jej soud mohl uplatnit, má přímý účinek. Jasnost, přesnost, bezpodmínečnost, úplnost nebo dokonalost pravidla, jakož i jeho nezávislost na prováděcích diskrečních opatřeních jsou v tomto ohledu pouze prvky jedné a téže charakteristické vlastnosti, kterou musí toto pravidlo vykazovat, tedy musí být možné, aby jej soud v konkrétním případě použil“. Stanovisko generálního advokáta W. Van Gervena ve věci Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, bod 27).

[29] – Názornými příklady jsou rozsudky ze dne 5. února 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), a ze dne 19. prosince 1968, Salgoil (13/68, EU:C:1968:54), v nichž Soudní dvůr uvedl, že stanovení cel a kvantitativních omezení a opatření s rovnocenným účinkem bylo dostatečně jasné a přesné k tomu, aby mělo přímý účinek, přesto se však Soudní dvůr poslední půlstoletí zabývá výkladem pojmu „opatření s rovnocenným účinkem“.

[30] – Rozsudek Maksimovič, bod 39. V tomto smyslu viz rovněž rozsudky ze dne 26. září 2018, Van Gennip a další (C-137/17, EU:C:2018:771, bod 99), jakož i ze dne 9. února 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, body 41 a 44).

[31] – Rozsudek Link Logistik, bod 45.

případě [32]. Přiměřenost sankcí je v tomto ohledu ukázkovým příkladem. Bez ohledu na to, kolik vodítek nebo rozsudků může být vydáno k vyložení tohoto pojmu, bude při jeho použití přetrvávat vždy určitá míra nejistoty [33]. Stále existuje určitá míra nejistoty ohledně výsledku, ale to neznamená, že existuje i nejistota na obecné úrovni ohledně toho, co toto pravidlo vyžaduje [34].

39. Kromě toho se požadavek přiměřenosti jeví rovněž jasný a přesný, pokud se jedná o orgány, které jsou vyzývány, aby jej pravidelně uplatňovaly, tj. vnitrostátní soudy a správní orgány, které jsou (nebo by měly být) s prováděním testu přiměřenosti obeznámeny a dobře k němu vybaveny, zejména v souvislosti se sankcemi. Nezávisle na oprávnění vnitrostátních soudů provádět podle vnitrostátního práva takový druh posouzení, Soudní dvůr rovněž obvykle ponechává na vnitrostátních soudech, aby posoudily přiměřenost vnitrostátního opatření, včetně přiměřenosti sankcí [35].

40. Zadruhé požadavek přiměřenosti zakotvený v článku 20 směrnice 2014/67 rovněž splňuje požadavek *bezpodmínečnosti*.

41. Toto kritérium znamená, že ustanovení unijního práva nevyžaduje přijetí žádného dalšího opatření. Členským státům by ve vztahu k provedení tohoto ustanovení neměla být ponechána žádná diskreční pravomoc. Judikatura však ukazuje, že bez ohledu na existenci určité diskreční pravomoci členských států mohou být dále splněny podmínky přímého účinku v případě, kdy otázka, zda vnitrostátní orgány *překročily svou diskreční pravomoc*, může být soudně přezkoumána [36]. Bude tomu tak i v případě, jestliže lze zjistit minimální záruku nebo ochranu [37], a soudní přezkum může stanovit, zda tato minimální úroveň byla respektována [38].

42. Pokud jde o *bezpodmínečnost* požadavku přiměřenosti sankcí, je s ohledem na tyto úvahy třeba poznamenat, že použitelnost tohoto požadavku není podmíněna žádnými předběžnými podmínkami. Úloha požadavku přiměřenosti v oblasti sankcí, jakožto specifického projevu zásady přiměřenosti spočívající v omezení činnosti správních orgánů, jasně ukazuje na „minimální“ obsah nebo ochranu. Jak správně uvádí Komise, i když požadavek přiměřenosti stanovený v článku 20 směrnice 2014/67 ponechává členským státům diskreční pravomoc, ukládá jim dostatečně jasné omezení: sankce nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné.

[32] – Pokud jde o praktický příklad této situace, viz rozsudek ze dne 19. června 2014, Specht a další (C-501/12 až C-506/12, C-540/12 a C-541/12, EU:C:2014:2005, body 88 až 97), kde se ukázalo, že uložený zákaz diskriminace byl dostatečně přesný a bezpodmínečný, i když jeho uplatnění u vnitrostátního soudu nemohlo vést ke konkrétnímu výsledku.

[33] – Například může být docela jasné, že za daný druh protiprávního jednání je zcela nepřiměřené ukládat sankce v rozpětí desítek či stovek tisíc eur. V tomto ohledu a v tomto rozsahu tedy není pochyb o jasnosti a přesnosti přiměřenosti pokut. To však nebrání tomu, aby existovala přirozená *ex ante* neurčitost ohledně toho, jaká sankce v rámci přiměřeného rozpětí bude s *ohledem na okolnosti* projednávaného případu nakonec uložena (bude to v dané věci 1 000 eur, nebo 5 000 eur?)

[34] – Viz již mé stanovisko ve věci Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, bod 49) týkající se ve skutečnosti jiné konkretizace pravidla přiměřenosti, podle něhož nesmí být náklady na vedení sporu v záležitostech životního prostředí nepřiměřeně vysoké.

[35] – Jako nedávný příklad viz rozsudek ze dne 14. května 2020, T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, body 71 a 72).

[36] – Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, body 7 a 13). Viz rovněž rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 59); ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 64); a ze dne 21. března 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, body 29 a 31). Pokud jde o novější použití, viz rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 25, jakož i citovaná judikatura), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že i když znění ustanovení unijního práva „není dostatečně konkrétní k tomu, aby žadateli […] umožnilo dovolávat se přímo tohoto ustanovení k uplatnění kritérií pro posouzení, jež by podle něj měla být použita u jeho žádosti, nic to nemění na tom, že tento žadatel má právo na to, aby bylo ověřeno soudem, zda vnitrostátní právní úprava, jakož i její uplatňování, nepřekračují meze posuzovací pravomoci vymezené směrnicí“.

[37] – Viz například rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 19); ze dne 14. července 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, bod 17); a ze dne 24. ledna 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 35).

[38] – V tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 19. září 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, bod 37): „tato diskreční pravomoc, kterou může členský stát využít při provádění tohoto ustanovení do vnitrostátního práva, *nebrání soudnímu přezkumu* toho, zda ji vnitrostátní orgány překročily“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

43. Rozsudek Link Logistik vyloučil přímý účinek požadavku přiměřenosti stanoveného v článku 9a směrnice 1999/62 na základě velmi striktního pojetí jasnosti, přesnosti a bezpodmínečnosti. Skutečnost uvedená v bodě 51 rozsudku Link Logistik, že ustanovení směrnice vyžaduje provedení vnitrostátními pravidly [39], nemůže sama o sobě vyloučit přímý účinek ustanovení obsaženého v takové směrnici. Pokud by tomu tak bylo, směrnice by nikdy nemohly mít přímý účinek v případech jejich opožděného, neexistujícího, nebo dokonce nesprávného provedení vnitrostátním zákonodárcem.

44. Je pravda, že ustanovení týkající se sankcí uvedená v článku 9a směrnice 1999/62 i v článku 20 směrnice 2014/67, o který jde v projednávané věci, neobsahují podrobná pravidla pro stanovení sankcí, jak bylo uvedeno v bodě 52 rozsudku Link Logistik. To však nevylučuje jasnost, přesnost a bezpodmínečnost požadavku přiměřenosti, ani související zákaz přijímat nepřiměřené sankce. Jinými slovy, nezbytnost zásahu členských států a jejich diskreční pravomoc se obecně dotýkají zavedení uceleného systému sankcí [40], ale nikoliv věcného obsahu požadavku přiměřenosti a povinností, které obsahuje.

45. V souhrnu samozřejmě souhlasím se Soudním dvorem v tom, že původní volba povahy, druhu a rozpětí sankcí náleží a měla by náležet vnitrostátnímu zákonodárci, pokud správně provádí dotčené unijní právo, jako je článek 9a směrnice 1999/62, resp. článek 20 směrnice 2014/67. Nicméně ze všech důvodů uvedených v této části to jistě nevylučuje, že se v množství ustanovení unijního práva, která má vnitrostátní zákonodárce provést, najdou i taková – například požadavek přiměřenosti sankcí – jež mají již sama o sobě přímý účinek, a jsou tedy v případě potřeby vymahatelná před vnitrostátními soudy.

3. Další skutečnosti odůvodňující přímý účinek požadavku přiměřenosti

46. Existují další úvahy, které by měly být zohledněny při zaujímání stanoviska k požadavku přiměřenosti zakotvenému v článku 20 směrnice 2014/67. Z širšího a systematického hlediska je totiž samozřejmostí, že zakotvení požadavku přiměřenosti v tomto konkrétním ustanovení zdaleka není jediným a izolovaným případem ustanovení, v němž je tento požadavek zakotven, a to jak ve vertikálním rozměru [jeho vztah k Listině základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), ke Smlouvám a obecným právním zásadám], tak v horizontálním rozměru (s nespočtem téměř totožných ustanovení obsažených v několika dalších nástrojích sekundárního práva). Jak projednávaná věc a otázky, které vyvolává, jasně ukazují, možnost zvolená v rozsudku Link Logistik má dopady na unijní právo a působí dominový efekt.

47. Zaprvé popření přímého účinku ustanovení dotčeného v projednávané věci, které obsahuje požadavek přiměřenosti ve vztahu k sankcím v jedné určité oblasti, může vést rovněž k odmítnutí přímého účinku čl. 49 odst. 3 Listiny a zákazu nepřiměřených sankcí.

48. Je pravda, že Soudní dvůr dosud k tomuto specifickému právu Listiny nezaujal výslovné stanovisko. S ohledem na celkové směřování nejnovější judikatury týkající se přímého účinku ustanovení Listiny by přitom odepření přímého účinku čl. 49 odst. 3 Listiny bylo dosti

[39] – Lze mimochodem dodat, že takové tvrzení se ani nejeví jako věcně správné v takové situaci, jako je situace ve věci Link Logistik, a ve skutečnosti ani v projednávané věci. V těchto případech již vnitrostátní zákonodárce učinil svou prováděcí volbu. Učinil tak však zjevně nepřiměřeným, a tedy nesprávným způsobem, což vedlo k nesprávnému provedení unijního práva na vnitrostátní úrovni. Je zajímavé, že to, co vyžaduje požadavek přiměřenosti sankcí, bylo pro Soudní dvůr dostatečně jasné a bezpodmínečné k tomu, aby na základě konkrétního příkladu prohlásil vnitrostátní právní úpravu za neslučitelnou s tímto pravidlem, avšak není to dostatečně jasné a bezpodmínečné k tomu, aby to vnitrostátní soud v téže věci přímo použil.

[40] – Viz bod 54 rozsudku Link Logistik, který zdůrazňuje, že vytvoření vhodného režimu sankcí přísluší pouze vnitrostátnímu zákonodárci.

překvapivým výsledkem. Podobně neurčitá (ba dokonce neurčitější) ustanovení nebo zásady, jako jsou právo na účinnou soudní ochranu [41], zásada zákazu diskriminace na základě náboženského vyznání nebo víry [42], zásada *ne bis in idem* [43] nebo právo na placenou dovolenou [44], byly nedávno prohlášeny za přímo účinné [45]. S ohledem na přesnost, jasnost a bezpodmínečnost dotčeného pravidla je podle mého názoru zákaz nepřiměřených sankcí mnohem kvalifikovanějším kandidátem na přímý účinek.

49. Zadruhé, prvek přiměřenosti je obsažen ve všech základních svobodách. Přestože možná není vždy výslovně uveden v ustanovení Smlouvy, které stanovuje základní svobodu jako takovou, bývá vkládán prostřednictvím judikatury a používán v rámci testu analýzy odůvodnění omezení nebo nepřímo diskriminačních pravidel či jednání [46].

50. To je patrné zejména ve vztahu k právnímu rámci použitelnému v projednávané věci. Ve věci Maksimovič Soudní dvůr zkoumal vnitrostátní ustanovení téměř totožného obsahu z hlediska pravidel volného pohybu. Soudní dvůr uvedl, že dotčená vnitrostátní ustanovení jsou z důvodu své nepřiměřenosti v rozporu s článkem 56 SFEU [47]. Není přitom pochyb o tom, že článek 56 SFEU má přímý účinek [48].

51. Za takových okolností by bylo přinejmenším paradoxní mít za to, že vnitrostátní ustanovení v oblasti sankcí musí být zrušena, protože jsou v rozporu s *obecným* zákazem zavádění nepřiměřených překážek volného pohybu na základě přímo účinného článku 56 SFEU, ale přitom dospět k závěru, že *konkrétnější* ustanovení týkající se přiměřenosti sankcí v rámci konkrétnější směrnice o vysílání pracovníků nemá přímý účinek.

52. Kromě toho obsah požadavku přiměřenosti zůstává zjevně stejný bez ohledu na to, zda je zkoumán v rámci článku 20 směrnice 2014/67, nebo v rámci obecnějšího ustanovení článku 56 SFEU. Obě pozdější usnesení týkající se výkladu směrnice 2014/67 [49] téměř doslovně přebírají v rámci výkladu požadavku přiměřenosti článku 20 výše uvedené směrnice odůvodnění formulované Soudním dvorem ve věci Maksimovič, pokud jde o požadavek přiměřenosti zakotvený v článku 56 SFEU. Právě podobnost s věcí Maksimovič přispěla k přijetí usnesení s odůvodněním podle článku 99 jednacího řádu.

41 – Viz například rozsudky ze dne 17. dubna 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, bod 78); ze dne 29. července 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, bod 56); ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 162); ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 145); nebo ze dne 15. dubna 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, bod 57).

42 – Viz rozsudky ze dne 17. dubna 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, bod 76); ze dne 11. září 2018, IR (C-68/17, EU:C:2018:696, bod 69); jakož i ze dne 22. ledna 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, bod 76).

43 – Viz například rozsudek ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate a další (C-537/16, EU:C:2018:193, bod 66).

44 – Rozsudky ze dne 6. listopadu 2018, Bauer a Willmeroth (C-569/16 a C-570/16, EU:C:2018:871, bod 85); jakož i Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, bod 74).

45 – To platí i pro článek 19 SEU, viz rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, body 250 až 252).

46 – Například rozsudky ze dne 19. dubna 2007, Stamatelaki (C-444/05, EU:C:2007:231); ze dne 13. listopadu 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, body 46 až 50); nebo ze dne 3. března 2020, Google Ireland (C-482/18, EU:C:2020:141, body 44 až 54).

47 – Rozsudek Maksimovič, body 46 až 50. Tato věc byla rozhodnuta výlučně na základě článku 56 SFEU. Směrnice 2014/67 se na skutkový stav v původním řízení dočasně nevztahovala.

48 – Viz například rozsudky ze dne 3. prosince 1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, bod 26); ze dne 17. prosince 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, body 13 a 14); ze dne 29. dubna 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, bod 27); ze dne 18. prosince 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, bod 97); nebo ze dne 13. dubna 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182, bod 68).

49 – Viz usnesení ze dne 19. prosince 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1108, body 32 až 41), jakož i EX a další (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, nezveřejněné, EU:C:2019:1103, body 34 až 43).

53. Zatřetí Soudní dvůr implicitně prohlásil, že ustanovení SFEU, podle něhož členské státy musí za účelem ochrany finančních zájmů Unie přijmout účinné sankce – totiž článek 325 SFEU – má přímý účinek. Soudní dvůr rovněž výslovně uznal povinnost členských států nepoužít ustanovení vnitrostátního práva, která jsou s tímto požadavkem v rozporu [50]. V souladu s judikaturou týkající se tohoto ustanovení však není důraz zaměřen na přiměřenost, ale na požadavek *efektivity*.

54. Je však obtížné tvrdit, že požadavek efektivity obsažený v uvedeném ustanovení je ve skutečnosti dostatečně jasný, přesný a bezpodmínečný, ale že v případě požadavku přiměřenosti tomu tak není. Kromě těžko odůvodnitelné nesoudržnosti takové teze existuje rovněž morálně dosti sporné řešení tohoto případného rozdílu. Přímý účinek může mít pouze požadavek přiměřenosti, který vede k nepoužití vnitrostátních pravidel, v důsledku nichž jsou sankce méně účinné, a tedy situace, která je pro jednotlivce v konečném důsledku přísnější. Nepoužití vnitrostátních pravidel, která porušují požadavek přiměřenosti, které by tak sloužilo ve prospěch zájmů sankcionovaných osob, nemůže mít přímý účinek.

55. Konečně začtvrté, jak ukazuje projednávaná věc, rozhodnutí Soudního dvora týkající se přímého účinku požadavku přiměřenosti sankcí může mít v tomto ohledu horizontální dopady v řadě dalších režimů sekundárního práva nad rámec směrnice 2014/67 nebo směrnice 1999/62. V různých oblastech unijního práva, které obsahují téměř totožné a jednotné ustanovení o sankcích, existuje mnoho směrnic, podle nichž musí být sankce nebo tresty, které má členský stát stanovit, „účinné, přiměřené a odrazující“.

56. Každá jednotlivá směrnice samozřejmě upravuje různé aspekty, otázky nebo právní oblasti. Nejsem si však jistý, jak by tato okolnost mohla přispět k diferenciaci přesnosti, jasnosti nebo podmíněnosti požadavku přiměřenosti sankcí, který je ve všech těchto nástrojích formulován téměř totožně. Je pravda, že z hlediska předmětu úpravy a druhu protiprávního jednání, za které je třeba uložit sankci, se konkrétní rozpětí přiměřených sankcí může lišit. Nezaplacení mýtného se z hlediska povahy, závažnosti, a tedy sankcí, které mohou být uloženy, logicky může lišit například od nesplnění povinnosti předložit povinnou veřejnou nabídku k převzetí po nabytí většinového podílu ve společnosti na jedné straně, nebo vyhození toxického odpadu do řeky na straně druhé.

57. Podle mého názoru však povaha a obsah (přímo účinného) požadavku přiměřenosti sankcí zůstávají ve všech těchto případech stejné bez ohledu na oblast právní úpravy. Právní oblast a druh protiprávních jednání, která mají být sankcionována, představují pouze skutkovou okolnost, která musí být zohledněna a začleněna do jinak totožného vzorce přiměřenosti mezi cíle a prostředky [51].

58. Všechny tyto úvahy podle mého názoru vedou k závěru, že na rozdíl od toho, co bylo uvedeno v rozsudku Link Logistik, má požadavek přiměřenosti sankcí stanovený v článku 20 směrnice 2014/67 přímý účinek.

[50] – Rozsudek ze dne 8. září 2015, Taricco a další (C-105/14, EU:C:2015:555, bod 52), kde bylo uvedeno, že „ustanovení čl. 325 odst. 1 a 2 SFEU mají […] podle zásady přednosti unijního práva ve vztazích s vnitrostátním právem členských států za následek, že pouhým vstupem v platnost činí bez dalšího nepoužitelným jakékoli stávající ustanovení vnitrostátního práva, které by s nimi bylo v rozporu“. Viz rovněž rozsudek ze dne 5. prosince 2017, M. A. S. a M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, bod 39).

[51] – Jak již bylo uvedeno v bodě 37 tohoto stanoviska. Pro tutéž logiku uplatněnou na povahu a dosah opravných prostředků obecně viz mé stanovisko ve věci An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, zejména body 54 až 62).

B. Ke konkrétním důsledkům přímého účinku požadavku přiměřenosti

59. Druhou otázkou se předkládající soud táže, zda zásada konformního výkladu umožňuje (nebo dokonce ukládá) vnitrostátním soudům v případě neexistence zásahu zákonodárce *doplnit* rakouské právní předpisy předtím, než je změní zákonodárce, a to tak, aby byl zachován požadavek přiměřenosti stanovený v článku 20 směrnice 2014/67.

60. Pokud jde o předpoklady, na nichž je tato otázka zřejmě založena, je třeba upřesnit dvě věci. Tato upřesnění nakonec povedou k jejímu přeformulování.

61. Zaprvé z vysvětlení poskytnutých předkládajícím soudem, která odůvodňují jeho druhou otázku, a zejména z pochybností, které má předkládající soud ohledně rozsudku Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud), je zřejmý zmatek, který vyplývá z rozsudku Soudního dvora ve věci Link Logistik. Na základě tohoto rozhodnutí totiž předkládající soud vychází v druhé otázce z možnosti, že ustanovení vnitrostátního práva nemusí být použita v případě, kdy bylo rozhodnuto, že určité ustanovení nemá přímý účinek.

62. S ohledem na to, co bude uvedeno v této části tohoto stanoviska, však Soudní dvůr nedávno potvrdil, že nepoužití vnitrostátních pravidel je možné pouze v případech, kdy má uplatňované pravidlo unijního práva přímý účinek. Druhá otázka předkládajícího soudu se tak ve skutečnosti týká možnosti částečného nepoužití vnitrostátních ustanovení, nebo dokonce jejich „doplnění" příslušnými pravidly unijního práva, a nikoli konformního výkladu. „Doplněním"[52] mám na mysli přímé použití požadavku přiměřenosti za účelem doplnění vnitrostátních ustanovení, a zejména vyplnění mezer těch částí vnitrostátního práva, které se nepoužijí.

63. Zadruhé předkládající soud položil druhou otázku pouze pro případ záporné odpovědi na první otázku, tedy pro případ, že by Soudní dvůr konstatoval, že článek 20 směrnice 2014/67 nemá přímý účinek. Navrhl jsem však, aby na první otázku bylo odpovězeno kladně, tedy tak, že článek 20 směrnice 2014/67 má přímý účinek. Navzdory tomu je druhá otázka předkládajícího soudu velice relevantní i v případě, nebo spíše zejména v případě, kdy má dotčené ustanovení unijního práva přímý účinek. V opačném případě, kdy by požadavek přiměřenosti sankcí nebyl přímo použitelný, by se totiž druhá otázka stala bezpředmětnou[53].

64. Druhou otázku je tedy třeba přeformulovat následovně: Umožňuje nebo vyžaduje požadavek přiměřenosti sankcí stanovený v článku 20 směrnice 2014/67, aby soudy a správní orgány členského státu v případě, že nebyl přijat nový vnitrostátní právní předpis, doplnily vnitrostátní sankční ustanovení použitelná v projednávané věci?

65. Za účelem odpovědi na tuto otázku nejprve připomenu postoj, který Soudní dvůr zaujal ve věci Link Logistik ohledně nepoužití vnitrostátního práva, které bylo v rozporu s ustanoveními unijního práva, která nejsou přímo použitelná (1), jakož i pozdější upřesnění v tomto ohledu ze strany velkého senátu Soudního dvora v rozsudku Popławski II (2)[54]. Poté stručně uvedu různé

[52] – V původní německé verzi „ergänzen".

[53] – Podpůrně by pak druhá otázka měla být přeformulována tak, že se táže, jaké jsou v takových případech meze konformního výkladu, a musela by být zodpovězena záporně. Zrušení některých vnitrostátních ustanovení neslučitelných s unijním právem a následné (nebo současné) doplnění vnitrostátního právního řádu ustanovením unijního práva, které předtím nebylo vnitrostátním zákonodárcem provedeno – čímž by tedy jasně došlo ke změně obsahu vnitrostátních pravidel – by alespoň podle mého názoru sotva mohlo být považováno za příklad konformního výkladu. Viz například rozsudky ze dne 15. ledna 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, bod 39); ze dne 7. srpna 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, bod 40); nebo ze dne 24. června 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, body 76 a násl.).

[54] – Rozsudek ze dne 24. června 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, dále jen „rozsudek Popławski II").

postoje přijaté vyššími rakouskými soudy [Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) a Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud)] v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ve věci Maksimovič (3). Dále se budu zabývat důsledky přímého účinku požadavku přiměřenosti sankcí a případných omezení existujících v konkrétní oblasti sankcí (4). Na závěr uvedu konečné a obecnější poznámky k terminologii a spíše intuitivní potřebě přiměřenosti, pokud jde o nepoužití určitého ustanovení ve jménu zásady přiměřenosti (5).

1. Postoj Soudního dvora v rozsudku Link Logistik

66. Jak již bylo uvedeno výše, dospěl Soudní dvůr ve věci Link Logistik k závěru, že článek 9a směrnice 1999/62 nemá přímý účinek [55].

67. Soudní dvůr dále připomněl povinnost členských států dosáhnout výsledku stanoveného směrnicí, jakož i zásadu konformního výkladu a její meze. Soudní dvůr však poté připustil, že konformní výklad nebyl v uvedené věci možný [56].

68. Nicméně i poté, co Soudní dvůr vyloučil přímý účinek i konformní výklad, dospěl k závěru, že „vnitrostátní soud má povinnost použít v plném rozsahu unijní právo a chránit práva, která unijní právo přiznává jednotlivcům, s tím, že v případě potřeby nepoužije žádné takové ustanovení, jehož uplatnění by za okolností v konkrétním případě vedlo k výsledku, který je v rozporu s unijním právem“ [57].

69. Toto konstatování je zopakováno ve výroku rozsudku, který uvádí, že „požadavek přiměřenosti stanovený v článku 9a směrnice […] 1999/62 […] *nelze považovat za požadavek, který má přímý účinek*“ a že „vnitrostátní soud musí na základě své povinnosti týkající se přijetí veškerých vhodných obecných i zvláštních opatření k zajištění provedení tohoto ustanovení vykládat vnitrostátní právo v souladu s tímto ustanovením, nebo není-li takový konformní výklad možný, *nesmí použít žádné vnitrostátní ustanovení, jehož uplatnění by za okolností v konkrétním případě vedlo k výsledku, který je v rozporu s unijním právem*“ [58].

2. Pozdější upřesnění v rozsudku Popławski II

70. Krátce po rozhodnutí ve věci Link Logistic vydal velký senát Soudního dvora rozsudek Popławski II. Tento případ se týkal možnosti nepoužití vnitrostátních pravidel, která byla v rozporu s ustanovením rámcového rozhodnutí 2008/909/SVV [59], což je nástroj, který podle Smlouvy nemá přímý účinek [60]. Konkrétní otázkou, která vyvstala, bylo, zda vnitrostátní soud může pouze na základě zásady přednosti nepoužít vnitrostátní pravidla, která jsou v rozporu s ustanoveními unijního práva, jež nemají přímý účinek.

[55] – Rozsudek Link Logistik, bod 56. Viz rovněž výše body 28 až 30 tohoto stanoviska.

[56] – Tamtéž, bod 60.

[57] – Tamtéž, bod 61.

[58] – Tamtéž, bod 62 a výrok uvedeného rozsudku. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[59] – Článek 28 odst. 2 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 27. listopadu 2008 o uplatňování zásady vzájemného uznávání rozsudků v trestních věcech, které ukládají trest odnětí svobody nebo opatření spojená se zbavením osobní svobody, za účelem jejich výkonu v Evropské unii (Úř. věst. 2008, L 327, s. 27).

[60] – (Dřívější) čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU. Viz rozsudek Popławski II, body 69 až 71.

71. Soudní dvůr uvedl, že „ustanovení unijního práva, které nemá přímý účinek, se nelze jako takového dovolávat v rámci sporu, na který se vztahuje unijní právo, za účelem vyloučení použití ustanovení vnitrostátního práva, které je s ním v rozporu“ [61]. Dále upřesnil, že „třebaže povinnost vnitrostátního soudu upustit od použití ustanovení jeho vnitrostátního práva odporujícího ustanovení unijního práva Unie vyplývá z přednosti přiznané posledně uvedenému ustanovení, je tato povinnost nicméně podmíněna přímým účinkem uvedeného ustanovení ve sporu, který byl tomuto soudu předložen. Vnitrostátní soud tedy není povinen pouze na základě unijního práva upustit od použití ustanovení svého vnitrostátního práva odporujícího ustanovení unijního práva, nemá-li posledně uvedené ustanovení přímý účinek“ [62].

72. Ústřední prvek tohoto rozhodnutí byl později několikrát potvrzen v souvislosti s řadou dalších ustanovení unijního práva, která nejsou obsažena v rámcových rozhodnutích [63].

73. Rozsudek Popławski II a pozdější judikatura – kdy několik těchto pozdějších rozsudků bylo rovněž vydáno velkým senátem Soudního dvora – *autoritativně vyřešily* otázku, zda nepoužití vnitrostátního práva může být jen důsledkem přednosti, nebo důsledkem přednosti unijního práva ve spojení s přímým účinkem ustanovení unijního práva, které má být použito.

74. Nelze samozřejmě zastírat, že o této otázce se již po určitou dobu diskutovalo [64], přičemž byly předloženy různé varianty a koncepce [65]. Nicméně s ohledem na opakovaná autoritativní konstatování rozšířeného senátu Soudního dvora se domnívám, že tato diskuze je u konce, přinejmenším na soudní úrovni.

3. Důsledky pro projednávanou věc: protichůdné představy na vnitrostátní úrovni

75. Na vnitrostátní úrovni mají jednotlivé soudy odlišné představy o otázce, jaký praktický význam pro probíhající věci mají rozhodnutí o neslučitelnosti vydaná Soudním dvorem ve vztahu k některým prvkům dotčeného sankčního režimu. Na druhou otázku položenou předkládajícím soudem je třeba nahlížet v kontextu těchto protichůdných představ.

[61] – Rozsudek Popławski II, bod 62.

[62] – Tamtéž, bod 68.

[63] – Viz například rozsudky ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 161); ze dne 19. prosince 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, bod 42); ze dne 14. května 2020, Staatsanwaltschaft Offenburg (C-615/18, EU:C:2020:376, bod 69); ze dne 30. září 2020, CPAS Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, bod 54); ze dne 15. dubna 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, bod 58); a ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 248).

[64] – Pro různá stanoviska v rámci této diskuse v právní nauce viz například: Lenaerts, K. a Corthaut, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law“, European Law Review, sv. 31, 2006, s. 287 až 315, s. 301-311 Prechal, S., „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union“, in Barnard. C., (ed.), The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate, Oxford University Press, 2007, s. 35 až 69; Muir, E., „Of Ages in – and Edges of – EU Law“, Common Market Law Review, sv. 48, 2011, s. 39 až 62; nebo Dougan M., „Primacy and the Remedy of Disapplication“, Common Market Law Review sv. 56, 2019, s. 1459 až 1508.

[65] – Stanovisko generálního advokáta M. Campos Sánchez-Bordony, které dospělo k opačnému závěru, se přiklonilo ve prospěch možnosti uplatnit nepoužití na pravidla, která na základě rozsudku Link Logistik neměla přímý účinek: viz stanovisko M. Campos Sánchez-Bordony ve věci Popławski (C-573/17, EU:C:2018:957, bod 117). Viz rovněž mé stanovisko ve věci Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2018:614, body 114 až 149), kde jsem v podstatě navrhl podobný přístup, pokud jde o nepoužití vnitrostátního práva, které je neslučitelné (pouze) s ustanoveními Listiny.

76. Na jedné straně je zde přístup, který ve svém rozsudku zaujal Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) [66]. V rámci podobné věci a po vydání rozsudku Soudního dvora ve věci Maksimovič měl uvedený soud za to, že k tomu, aby bylo dotčené vnitrostátní pravidlo v souladu s unijním právem, je třeba vyloučit jen některé jeho prvky. V návaznosti na uvedený rozsudek je stále možné uložit sankce, které jsou podle uvedeného soudu v souladu s požadavky přiměřenosti.

77. Zaprvé Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) rozhodl, že za účelem dosažení souladu s unijním právem musí být vypuštěna slova „pro každého dotčeného pracovníka“. Toto znění bylo uvedeno v § 7i odst. 4 AVRAG, ale v podstatě odpovídá znění § 26 odst. 1 a § 28 LSD-BG, které jsou relevantní pro projednávanou věc [67].

78. Chápu-li to správně, vypuštěním výrazu „pro každého dotčeného pracovníka“ se omezení uložená vnitrostátními ustanoveními ve vztahu ke každému pracovníkovi stanou obecně použitelnými na všechny dotčené pracovníky. Odstranění výrazu „pro každého dotčeného pracovníka“ by tedy znamenalo nejen podstatné snížení potenciálních částek pokut, zavedení jasného rozpětí přípustných částek, ale rovněž zavedení celkového stropu, který nebyl v právních předpisech obsažen a byl jednou z okolností odůvodňujících závěr Soudního dvora, podle kterého byla příslušná ustanovení rakouského práva nepřiměřená [68].

79. Zadruhé Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) rovněž rozhodl, že minimální pokuty stanovené zákonem nesmí být dále uplatňovány. Zatřetí prohlásil, že náhradní trest odnětí svobody v případě nezaplacení nesmí být v souladu s § 16 trestního zákona správního ukládán. Minimální pokuty a možnost uložit náhradní tresty odnětí svobody byly rovněž skutečnostmi, na základě nichž Soudní dvůr ve věci Maksimovič rozhodl, že dotčené sankce nebyly přiměřené [69]. Začtvrté Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) rozhodl, že nebylo třeba zrušit ustanovení týkající se příspěvku na náklady řízení [70].

80. V důsledku tohoto přístupu Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) je tak stále možné, i když ve značně omezené míře, aby správní orgány uložily sankci, která by však nyní měla být v souladu s unijním právem.

81. Předkládající soud, který vycházel z odpovědi Soudního dvora ve věci Link Logistik, považoval uvedený rozsudek Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) za příklad konformního výkladu a správně uvedl, že pokud by tomu tak bylo, představovalo by jím navrhované řešení výklad *contra legem* [71]. Za těchto podmínek chce předkládající soud vědět, zda je řešení, které navrhuje Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud), v souladu s unijním právem.

66 – Ra 2019/11/0033 ze dne 15. října 2019.

67 – Jak uvedla rakouská vláda ve svém vyjádření, Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) použil své odůvodnění týkající se § 7i AVRAG na § 26 a § 28 LSD-BG (rozsudky ze dne 25. února 2020, 2018/11/0110; ze dne 26. února 2020, 2020/11/0004; a ze dne 27. dubna 2020, 2019/11/0171).

68 – Rozsudek Maksimovič, bod 42; usnesení ze dne 19. prosince 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1108, bod 36); a EX a další (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, nezveřejněné, EU:C:2019:1103, bod 38).

69 – Rozsudek Maksimovič, body 43 a 45; usnesení ze dne 19. prosince 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1108, bod 37) a EX a další (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, nezveřejněné, EU:C:2019:1103, bod 39). Náhradní trest odnětí svobody však nebyl v těchto dvou usneseních posuzován.

70 – Ve spojení s jinými skutečnostmi Soudní dvůr již konstatoval, že tato skutečnost byla jedním z faktorů, které vedly k nepřiměřenosti daného systému. Rozsudek Maksimovič, bod 44; usnesení ze dne 19. prosince 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1108, bod 38); a EX a další (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, nezveřejněné, EU:C:2019:1103, bod 40).

71 – Viz výše poznámka pod čarou 53 tohoto stanoviska.

Konkrétně si předkládající soud klade otázku, zda může použít řešení navržené Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud), nebo zda v návaznosti na výrok rozsudku Link Logistik může postupovat pouze tak, že vůbec nepoužije odporující vnitrostátní ustanovení.

82. Naproti tomu předkládající soud rovněž uvedl, že Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) patrně zaujímá odlišný postoj. Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) při rozhodování o ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutí správního soudu nižšího stupně, kterým byly na základě dotčených vnitrostátních ustanovení uloženy sankce, zohlednil zjištění Soudního dvora ve věci Maksimovič, aby konstatoval porušení práva na vlastnictví[72]. Ústavní soud nejprve připomněl judikaturu Soudního dvora, podle níž musí vnitrostátní soudy použít unijní právo v plném rozsahu, přičemž v případě potřeby nesmí uplatnit žádné ustanovení vnitrostátního práva, které je v rozporu s unijním právem, a následně uložené sankce zrušil. K tomuto závěru Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) uvedl, že uplatňování vnitrostátních sankcí neslučitelných s přímo použitelnými unijními pravidly lze postavit naroveň ukládání sankcí bez náležitého právního základu[73].

83. Předkládající soud vysvětluje, že tato ústavní rozhodnutí byla některými vnitrostátními soudy vyložena v tom smyslu, že dotčené sankce nelze dále vůbec uplatňovat. Dokud nebudou přijaty nové právní předpisy, nelze uložit žádnou sankci. Podle předkládajícího soudu si tedy postoje Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) a Verwaltungsgerichthof (Nejvyšší správní soud) odporují.

84. Rakouská vláda uvedla, že mezi judikaturou Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) a Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) neexistuje žádný rozpor.

85. Soudnímu dvoru jistě nepřísluší vyjadřovat se k vnitrostátnímu právu, natož rozhodovat mezi vnitrostátními soudy v otázkách vnitrostátního práva. Pokud jde však o důsledky vyplývající z unijního práva, ilustrují pochybnosti předkládajícího soudu známé dilema: je v případě vnitrostátního ustanovení, které je v rozporu s ustanovením unijního práva, které má přímý účinek, jediným dostupným prostředkem nápravy úplné nepoužití ustanovení vnitrostátního práva, nebo je možné provést částečné nebo selektivní nepoužití, nebo dokonce nahrazení vnitrostátního práva? Zatímco se řešení přijaté Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) podle všeho vydalo první cestou, judikatura Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) je příkladem druhého postupu. Jednoduše řečeno, co je třeba přesně rozumět výrazem „nepoužití“?

4. Ke konkrétním důsledkům přímého účinku požadavku přiměřenosti

86. Zúčastnění, kteří předložili vyjádření, zaujali odlišná stanoviska, pokud jde o důsledky přímého účinku požadavku přiměřenosti zakotveného v článku 20 směrnice 2014/67.

87. Komise tvrdí, že uvedené ustanovení může sloužit jako základ k tomu, aby soud upravil sankce v souladu se zásadou proporcionality. Je tomu tak zaprvé proto, že článek 20 uvedené směrnice ukládá členským státům, aby sankcionovaly povinnosti obsažené v uvedené směrnici: nestanovení sankcí by bylo rovněž v rozporu s touto směrnicí. Zadruhé, jak Soudní dvůr konstatoval ve svých usneseních, vnitrostátní právní úprava stanovující sankce za porušení dotčených povinností v oblasti pracovního práva je vhodná k dosažení legitimních cílů

[72] – Rozsudek Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) ze dne 27. listopadu 2019, E 2047–2049/2019.

[73] – Podle předkládajícího soudu zrušil Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) sankce uložené v několika jiných věcech, zejména ve věcech E 3530/2019 a další, E 2893/2019 a další, E 3530/2019 a další, jakož i E 2893/2019 a další.

sledovaných touto směrnicí[74]. Zatřetí rozpor mezi unijním a vnitrostátním právem nutně neznamená, že vnitrostátní právo musí být zcela vyloučeno: unijní právo doplňuje vnitrostátní právo pouze v rozsahu dostatečném k tomu, aby bylo možné uložit sankci, která je v souladu s požadavkem přiměřenosti. V tomto ohledu má Komise za to, že rakouské soudy by dokonce měly v souladu s judikaturou Soudního dvora[75] nadále uplatňovat kumulativní sankce, jelikož takové kumulativní sankce nejsou samy o sobě nepřiměřené.

88. Rakouská vláda rovněž tvrdí, že by úplné upuštění od použití vnitrostátních ustanovení vedlo k porušení unijního práva. Částečné nepoužití dotčených vnitrostátních ustanovení by mohlo samo o sobě zaručit, že vnitrostátní orgány a soudy mohou uplatňovat sankce stanovené vnitrostátním právem v souladu s požadavky unijního práva[76].

89. Polská vláda má oproti tomu za to, že stanovení trestních sankcí nezávisle na znění vnitrostátních ustanovení by mohlo porušit zásadu legality: to znamená, že jediným možným řešením je úplné vyloučení vnitrostátních ustanovení. Ve stejném duchu česká vláda tvrdí, že postup, při němž by byla výše sankce stanovena nikoli podle zákonných kritérií, s nimiž se mohl adresát normy předem seznámit, ale na základě kritérií vytvořených *ex post* soudy nebo správními orgány, by odporoval zásadě právní jistoty.

90. Souhlasím s Komisí, že by přímý účinek zásady proporcionality neměl nutně vést k *úplnému* nepoužití vnitrostátních ustanovení týkajících se sankcí. Podle mého názoru je v tomto ohledu rozhodující, že Soudní dvůr prohlásil za neslučitelné s unijním právem určité nepřiměřené prvky vnitrostátního sankčního systému. Soudní dvůr neprohlásil za neslučitelné sankce jako takové, ani *a fortiori* neuvedl, že protiprávní jednání vedoucí k uložení takových sankcí nemůže být sankcionováno. Jinými slovy, požadavek *přiměřenosti sankcí* může být těžko přirovnán k požadavku na *neexistenci sankcí*. Tato hypotéza se jeví, alespoň abstraktně, poněkud nepřiměřeně.

91. Uznávám však obavy předkládajícího soudu ve zvláštním kontextu sankcí trestněprávní povahy, které vedou k obavám z hlediska zásad legality, právní jistoty a rovnosti před zákonem, kterými se budu nyní zabývat.

a) Legalita, právní jistota a rovnost před zákonem při ukládání sankcí

92. Předkládající soud má za to, že řešení vyplývající z rozsudku Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) může být problematické z důvodů souvisejících se zásadou legality. Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) vykládá tuto zásadu velmi restriktivně, zejména v oblasti trestního práva. Kromě toho, jak uvádí předkládající soud, různé rakouské správní soudy vykládají rozsudek nejvyšších rakouských soudů odlišně. S ohledem na rozdílná stanoviska správních soudů předkládající soud shrnuje, že současná situace je doprovázena nekonzistentní

74 – Usnesení ze dne 19. prosince 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1108, bod 32), a EX a další (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, nezveřejněné, EU:C:2019:1103, bod 34).

75 – Viz rozsudek Maksimovič, bod 41, jakož i usnesení ze dne 19. prosince 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1108, bod 35), a EX a další (C-140/19, C-141/19 a C-492/19 až C-494/19, nezveřejněné, EU:C:2019:1103, bod 37).

76 – Stanovisko rakouské vlády k tomuto bodu je poněkud matoucí, a to zejména z toho důvodu, že rakouská vláda navrhla odpovědět na první otázku tak, že by to vedlo k nepřiznání přímého účinku požadavku přiměřenosti, a neomezila svou odpověď na druhou otázku ve formě pouze podpůrné odpovědi, ale spíše částečné vyloučení formulovalo jako konformní výklad. Nicméně lze předpokládat, že rakouská vláda, podobně jak činí předkládající soud, vychází v tomto ohledu z problematického postoje Soudního dvora ve věci Link Logistik.

judikaturou a právní nejistotou. Uvedený soud má dále za to, že nekonzistentnost současné rozhodovací praxe vyvolává pochybnosti z hlediska zásady rovnosti. Uplatňování sankcí případ od případu je rakouskému právnímu řádu, a konkrétně oblasti trestního práva, obecně cizí.

93. Česká vláda zdůraznila, že článek 20 směrnice 2014/67 nelze v žádném případě považovat za ustanovení, které má přímý účinek, aby bylo možné se jej dovolávat vůči jednotlivci. Judikatura Soudního dvora vylučuje možnost, aby se členský stát na základě ustanovení směrnice dovolával přímého účinku směrnice za účelem uplatnění sankcí. Tato vláda rovněž uvádí, že pokud by každý soud nebo správní orgán mohl kreativně dotvářet vnitrostátní pravidla, nevyhnutelně by to vedlo k rozdílům ve výši ukládaných sankcí bez objektivního odůvodnění.

94. Ve stejném duchu má polská vláda za to, že ponechat na každém soudu nebo orgánu, aby upravily sankce, které se odchylují od zákonných ustanovení, by bylo v rozporu s požadavky zásady legality. Polská vláda dokonce tvrdí, že skutečnost, že různé soudy dospěly k různým výkladům, prokazuje, že článek 20 nemá přímý účinek.

95. Tyto argumenty mě nepřesvědčily z následujících důvodů.

96. Zásada *legality* vyžaduje, aby zákon jasně definoval protiprávní jednání a tresty, které se uplatní v okamžiku spáchání trestného činu nebo opomenutí. Tato podmínka je splněna, pokud má právní subjekt možnost se z textu příslušného ustanovení, a v případě potřeby z výkladu, který k němu podaly soudy, dozvědět, jaká konání a jaká opomenutí zakládají jeho trestněprávní odpovědnost[77]. Uvedené požadavky však nebrání postupnému vyjasňování pravidel trestní odpovědnosti prostřednictvím soudních výkladů za podmínky, že takové výklady jsou důvodně předvídatelné[78]. Zásada *lex mitior* uvedená v článku 49 Listiny navíc brání tomu, aby byl uložen přísnější trest, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.

97. Podle mého názoru možnost částečně nepoužít vnitrostátní ustanovení v rozsahu, v němž porušují unijní právo, jakož i doplnit je nebo pozměnit přímým použitím zásady proporcionality, neporušuje zásadu legality zakotvenou v článku 49 Listiny.

98. Zaprvé protiprávní jednání a sankce byly definovány v okamžiku spáchání protiprávního jednání, takže jednotlivci si mohli být vědomi důsledků svého jednání. Přímý účinek zásady proporcionality nevede k uložení sankcí na základě nesprávně provedené směrnice. Tyto sankce jasně vycházejí z vnitrostátního práva, jak bylo platně vyhlášeno a zpřístupněno svým adresátům, a nikoli ze směrnice. Z tohoto důvodu není judikatura Soudního dvora týkající se nemožnosti přímo použít směrnice stanovující nebo zpřísňující trestní odpovědnost jednotlivců[79] v projednávané věci relevantní.

99. Zadruhé požadavek přiměřenosti zakotvený v článku 20 směrnice 2014/67 je základem pro *zmírnění* a nápravu vnitrostátních ustanovení, a to prostřednictvím přímého účinku požadavku přiměřenosti. Jinými slovy, požadavek přiměřenosti není základem, na němž jsou sankce ukládány nebo zpřísňovány, ale základem, na němž jsou legálně uložené sankce *snižovány*, aby byly v souladu s unijním právem.

[77] – Viz například rozsudky ze dne 3. května 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, bod 50); ze dne 31. března 2011, Aurubis Balgaria (C-546/09, EU:C:2011:199, bod 42); a ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 162).

[78] – Viz rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 167 a citovaná judikatura).

[79] – Například rozsudky ze dne 11. června 1987, Pretore di Salò (14/86, EU:C:1987:275, bod 20); ze dne 8. října 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, bod 13); ze dne 3. května 2005, Berlusconi a další (C-387/02, C-391/02 a C-403/02, EU:C:2005:270, bod 74), nebo ze dne 20. prosince 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, bod 56).

100. Zatřetí a znovu, rozsudek Maksimovič, v němž bylo rozhodnuto o nepřiměřenosti sankcí, a obě následná usnesení Soudního dvora se nedotýkají platnosti použitelných vnitrostátních ustanovení definujících protiprávní jednání. Kriminalizace a trestání těchto protiprávních jednání jsou tedy zjevně nadále legální. Uvedená rozhodnutí Soudního dvora se dotýkají pouze určitých konkrétních prvků vnitrostátního sankčního režimu, které byly prohlášeny za neslučitelné z důvodu jejich nepřiměřenosti.

101. Předkládající soud dále vyjádřil pochybnosti týkající se existence odlišné judikatury správních soudů a negativních důsledků, které to může přinést z hlediska *zásad rovnosti* a *právní jistoty*. I když se s těmito pochybnostmi plně ztotožňuji, je obtížné tvrdit, že přímý účinek požadavku přiměřenosti sankcí je jejich jedinou, ba dokonce hlavní příčinou.

102. Fungování rozptýleného a decentralizovaného soudního systému Unie je vlastní určitý stupeň dočasné nejistoty ohledně správného použití vnitrostátní právní úpravy poté, co je prohlášena za neslučitelnou s unijním právem. Na rozdíl například od řady vnitrostátních právních řádů, v nichž rozhodnutí (jednoho) vnitrostátního ústavního soudu o neústavnosti vede ke zrušení vnitrostátní právní úpravy s účinkem *erga omnes*, se na zrušení (jakýmkoli) vnitrostátním soudem z důvodu neslučitelnosti s unijním právem mohou po určitou dobu vztahovat běžná procesní pravidla a případy stanovené vnitrostátním právem. Pokud tedy Soudní dvůr, kterému přísluší provádět konečný výklad unijního práva, věc autoritativně nerozhodne, mohou mít jednotlivé vnitrostátní soudy na stejnou věc protichůdné názory, a to do doby, než bude výklad na vnitrostátní úrovni sjednocen příslušným nejvyšším soudem.

103. Nelze však opomenout, že právní nejistota a různé uplatňování na vnitrostátní úrovni jsou v projednávané věci z velké části způsobeny dvěma faktory vnitrostátního původu. Zaprvé, jak opakovaně zdůraznil předkládající soud, vnitrostátní zákonodárce zůstal nečinný. Lze přirozeně předpokládat, že pokud má být vyjasněna určitá nejistota ohledně působnosti vnitrostátních sankcí, přísluší toto vyjasnění vnitrostátnímu zákonodárci, aby tím minimalizoval dočasnou nejistotu vyplývající z rozhodnutí o neslučitelnosti.

104. Zadruhé, i když vnitrostátní zákonodárce nejednal, měla být jednotnost při uplatňování vnitrostátního práva v konečném důsledku zajištěna prostřednictvím tradičně hierarchicky organizovaného vnitrostátního soudnictví, určitě v rámci občanskoprávní tradice. Obecně totiž přísluší nejvyšším soudům, aby v rámci svých příslušných soudních oblastí sjednocovaly judikaturu. Nicméně z tohoto hlediska se jeví, že vnitrostátní pravidla týkající se příslušnosti v podstatě umožňují učinit volbu ohledně toho, zda rozhodnutí správního soudu nižšího stupně bude napadeno u Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) nebo u Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) [80].

[80] – Jak ukazuje zkušenost některých evropských systémů, jejichž cílem je za účelem určení příslušnosti rozlišovat mezi ústavností na straně jedné a (pouhou či prostou) legalitou na straně druhé, je tato hranice nejasná a v praxi ji nelze určit. Projednávaná věc je toho jasným příkladem. Tentýž právní problém může totiž spadat pod obojí a může být formulován jako otázka ústavnosti (sankcí porušené právo na vlastnictví) nebo legality (slučitelnost vnitrostátního rozhodnutí o uložení sankce s vnitrostátním a unijním právem). Pro srovnávací diskuzi s příklady z Německa, Španělska, České republiky, Slovenska nebo Slovinska viz sborník Ústavního soudu (Česká republika) s názvem Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti, Linde, Praha, 2005. Viz rovněž například Bundesministerium der Justiz, Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission, Moser, Bonn, 1998, s. 62 až 66.

105. Rád bych zdůraznil, že z hlediska unijního práva je vše uvedené možné. Určení struktury vnitrostátních soudních orgánů a řízení totiž patří do prvotní volby členského státu [81]. Bylo by však poněkud problematičtější, pokud bychom z takových vnitrostátních rozhodnutí měli vyvodit důsledky (nečinnost zákonodárce a neexistence soudního orgánu, který by sjednotil judikaturu) a prezentovat je jako důsledky případného přímého účinku unijního požadavku přiměřenosti sankcí.

106. Konečně nad rámec strukturální úrovně zůstává otázkou potenciální nejistota ohledně přesné výše pokuty v každém jednotlivém případě. V rámci ukládání sankce, i pokud bychom za výchozí bod považovali přístup zvolený Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud), zde ještě zůstává rozmezí, například pro sankci, která musí být stanovena někde mezi 1 000 eur a 10 000 eur, nebo pokud bychom odstranili minimální částku, mezi 0 eur a 10 000 eur. Je tedy možné, že v jednom případě bude pachatel potrestán sankcí v celkové výši 100 eur, zatímco jiné osobě může být uložena sankce ve výši 5 000 eur. To by mohlo vyvolat otázku rovnosti před zákonem.

107. Nicméně problém rovnosti by mohl vyvstat pouze, pokud by se oba pachatelé nacházeli ve stejné situaci. Neexistovaly by tedy rozlišovací prvky. Nicméně život bývá nekonečně pestrý. To je důvod, proč správní i trestní právo při stanovení trestů nebo sankcí obecně, přinejmenším v moderním právu [82], obvykle nepostupují „jednotným přístupem nezávisle na okolnostech“, ale stanoví přípustné rozpětí, v jehož rámci má být vykonávána správní nebo soudní diskreční pravomoc.

108. Stejně tak, jak již bylo uvedeno ohledně bezpodmínečnosti požadavku přiměřenosti sankcí, „jasné, přesné a bezpodmínečné“ neznamená, že každý prvek musí být předem výslovně uveden v právních předpisech. Takový scénář jednoduše není realistický. Co nebylo přesně stanoveno, však musí být přinejmenším přezkoumatelné [83].

109. Stručně řečeno, v projednávané věci nespatřuji z hlediska unijního práva žádné problémy ani v zásadě legality sankcí podle článku 49 Listiny, ani v požadavku právní jistoty a rovnosti před zákonem.

110. Nicméně je pravda, že přijetí sankcí v oblasti, na níž se vztahuje směrnice 2014/67, nebylo unijním právem plně harmonizováno. Sankce použitelné v této oblasti tak i nadále spadají do pravomoci členských států. Jejich existence je totiž obecně vyžadována unijním právem (musí existovat nějaké sankce), avšak zvláštní problematické prvky týkající se jejich (nepřiměřeného) rozsahu a ukládání přísluší stanovit členským státům.

[81] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 52), jakož i ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 115).

[82] – Na rozdíl od minulých případů „svázaného rozhodování“, které jsou známé značnou nepřiměřeností mezi skutkem a trestem, jež jsou vyvolány zvláštními protiprávními jednáními, které souvisejí pouze s jedinou možnou sankcí bez možnosti úpravy této sankce s ohledem na individuální okolnosti – viz například mé stanovisko ve věci An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, bod 56).

[83] – Viz výše body 41 až 42 tohoto stanoviska.

111. Proto by – s připomenutím přístupu Soudního dvora ve věci M. A. S. a M.B [84] – v této situaci vnitrostátní orgány a soudy měly mít v zásadě možnost uplatnit rozdílné (vyšší) standardy ochrany základních práv. To by případně mohlo zahrnovat přísnější pohled na zásadu legality sankcí, pokud takový požadavek skutečně existuje ve vnitrostátním právu a je uplatňován vůči sankcím stanoveným vnitrostátním právem, které nejsou zcela určeny unijním právem [85].

b) Přiměřenost při nepoužití nepřiměřené vnitrostátní právní úpravy?

112. Závěry Soudního dvora ve věci Maksimovič a v následujících usneseních, kterými bylo rozhodnuto, že sankce stanovené rakouským právním řádem jsou nepřiměřené, byly založeny na kombinaci faktorů: i) vysoká částka pokut; ii) uložení těchto pokut bez horní hranice; iii) skutečnost, že existovala minimální hranice, pod kterou pokuty nemohly klesnout, a to i v případě, kdy není prokázáno, že protiprávní jednání je zvlášť závažné; iv) skutečnost, že v případě zamítnutí žaloby musí dotčená osoba zaplatit částku ve výši 20 % sankce jako příspěvek na náklady řízení; a v) skutečnost, že nezaplacení pokuty může vést k uložení náhradního trestu odnětí svobody [86].

113. V tomto kontextu je podle mého názoru řešení přijaté Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) pragmatické a zároveň velmi elegantní. Uvedený soud jedním tahem pera ponechal nepoužito několik prvků obsažených v použitelných vnitrostátních ustanoveních. Zavedl maximální hranici, přičemž umožnil přípustné rozpětí sankcí. Kromě toho zrušil dolní hranici a odstranil možnost uložit náhradní sankci ve formě trestu odnětí svobody v případě nezaplacení. Tím Verwaltungsgerichthof (Nejvyšší správní soud) ponechal nepoužity různé prvky rakouského systému pokut, přičemž zachoval možnost ukládání sankcí do doby, než zákonodárce provede změnu příslušných právních předpisů.

114. Musím pouze znovu zdůraznit, že unijní právo nevylučuje ukládání sankcí za dotčená protiprávní jednání, ale spíše naopak. Článek 20 směrnice 2014/67 ukládá povinnost přijmout takové sankce, které musí být přiměřené, ale rovněž odrazující a účinné. Kromě toho z hlediska článku 20 této směrnice je možnost doplnit vnitrostátní právo v souladu s cíli uvedené směrnice, neboť umožňuje nastolit rozumnou rovnováhu mezi požadavkem přiměřenosti a požadavkem, aby sankce byly účinné a odrazující.

115. V tomto ohledu nelze požadavek přiměřenosti sankcí, zakotvený rovněž v čl. 49 odst. 3 Listiny, postavit naroveň beztrestnosti, pokud existuje rozumný způsob uvedení vnitrostátního právního řádu do souladu se zásadou proporcionality. Použití pouze zásady proporcionality za účelem vyloučení možnosti uplatnění jakéhokoli druhu sankcí by totiž zcela opomíjelo potřebu chránit cíl stanovený v čl. 1 odst. 1 směrnice 2014/67, kterým je zajistit dostatečnou ochranu práv vyslaných pracovníků.

116. Celkově by tedy bylo poněkud paradoxní, přinejmenším z hlediska unijního práva, dospět ve jménu zásady proporcionality k nepřiměřenému vyloučení všech dotčených vnitrostátních sankčních ustanovení, včetně těch, která ve skutečnosti nebyla nikdy zpochybňována. Toto

[84] – Viz rozsudek ze dne 5. prosince 2017, M. A. S. A M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, body 47 až 62).

[85] – Dále ohledně mezí této možnosti a výkladu podmínky uplatňované judikaturou ohledně „přednosti, jednotnosti a účinnosti unijního práva“ viz mé nedávné stanovisko ve spojených věcech Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție a další (C-357/19 a C-547/19, EU:C:2021:170, body 145 až 156).

[86] – Rozsudek Maksimovič, body 42 až 45.

tvrzení opět nebrání tomu, aby tato jiná vnitrostátní ustanovení padla za oběť přísnějším vnitrostátním ustanovením zásady legality nebo aby v jiných případech jednoduše odpadla, jelikož již nemohou být uplatňována samostatně.

117. Prostě tvrdím, že přímý účinek požadavku přiměřenosti nevyžaduje nepřiměřené upuštění od použití veškeré vnitrostátní právní úpravy. Metaforicky řečeno, operace, která má být provedena jménem unijního práva, by měla připomínat chirurgický řez, a nikoli kobercový nálet.

5. Dovětek k dichotomiím přímého účinku: vyloučení, nahrazení... nebo pouze zapojení?

118. V průběhu let byly o podrobných rozdílech a systematice různých druhů přímého účinku, které Soudní dvůr v jednom případě zavedl nebo se v jiném případě snažil zavést, popsány stohy papíru. Předmětem vášnivé diskuze zůstává zejména rozdíl mezi vylučovacími a substitučními účinky ustanovení unijního práva [87] ve vztahu k vnitrostátním pravidlům, která jsou s nimi v rozporu [88]. Přestože rozsudek Popławski II vyřešil předcházející otázku (vyloučení pouze z důvodu přednosti, nebo pouze z důvodu přednosti a přímého účinku), navazující otázka týkající se přesného druhu a počtu konfigurací, které mohou nastat, je i nadále zcela otevřená.

119. Nemám v úmyslu zde do této diskuze přispívat. Využiji však tento případ jako příležitost zdůraznit omezený praktický význam takových kategorií. Jak ukazuje projednávaná věc, dělicí čára například mezi vylučujícími a substitučními důsledky přímého účinku zůstává v mnoha případech dosti nejasná. Bude hodně záviset na konkrétní věci a půjde více o otázku „vlastního prohlášení" příslušného soudu než o jasnou věc.

120. Přístup zvolený Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud), shrnutý v předchozí části, je v tomto ohledu zvláště výmluvný. Skutečnost, že použitá právní technika je technikou „nepoužití", závisí spíše na znění a uspořádání ustanovení vnitrostátního práva než na tom, že je nevyhnutelným důsledkem „podstaty" ustanovení unijního práva obsahujícího samotný požadavek přiměřenosti.

121. Podobných výsledků by totiž mohlo být dosaženo způsobem „zapojení" pozitivního obsahu zásady proporcionality za účelem dosažení právního řešení prostřednictvím nahrazení, a nikoli vyloučením. To byl totiž můj návrh ve věci Link Logistik, v níž by koncepce vnitrostátního pravidla (stanovená výše pokuty, bez ohledu na jakékoli individuální okolnosti věci) neumožnila vnitrostátnímu soudu dospět k řešení, které by bylo v souladu se zásadou proporcionality tím, že by jednoduše nepoužil prvky vnitrostátní právní úpravy. Bylo tedy nezbytné zavést normativní prvky vyplývající z testu, které jsou vlastní zásadě proporcionality [89].

122. Tento kontrast ukazuje, že druh přímého účinku téhož ustanovení unijního práva bude tedy logicky záviset na vnitrostátním právním prostředí. Zatímco v některých případech přímo účinné ustanovení zcela nahradí „vyloučené" protichůdné vnitrostátní ustanovení, v jiných případech bude možné pouze úplné nepoužití. V mnoha případech nacházejících se mezi shora uvedenými

[87] – Původně k rozlišení viz Galmot, Y., a Bonichot, J-C., „La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national" 4 (1), *Revue française de droit administratif*, 1988, s. 1 až 23.

[88] – Viz například stanovisko generálního advokáta A. Saggia ve spojených věcech Océano Grupo Editorial a Salvat Editores (C-240/98 až C-244/98, EU:C:1999:620), jakož i stanovisko generálního advokáta P. Légera ve věci Linster (C-287/98, EU:C:2000:3). Viz rovněž mimo jiné Dougan, M., „When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy", *Common Market Law Review*, 2007, sv. 44, s. 931 až 963; Wathelet, M. „Du concept de l'effet direct à celui de l'invocabilité au regard de la jurisprudence récente de la Cour de Justice" in Hoskins, M. a Robinson, W. (eds.), A *True European: Essays for Judge David Edward*, Hart Publishing, Oxford, 2004, s. 367 až 389.

[89] – Viz mé stanovisko ve věci Link Logistic N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, bod 84 a násl.).

scénáři může dodržování unijního práva vést pouze k částečnému nepoužití, nebo neuplatnění prvků vnitrostátního pravidla pouze v rozsahu, v němž jsou v rozporu s ustanoveními unijního práva. V konečném důsledku by úplné nebo částečné nepoužití mělo být spojeno s výkladem „zbývajících" použitelných ustanovení nebo jejich prvků v souladu s unijním právem.

123. Stručně řečeno, kategorie přímého účinku, do níž případ bude spadat, bude určena vnitrostátním právem, strukturou jednotlivého případu a zvolenou mírou abstrakce. Téhož výsledku může být často dosaženo buď vyloučením obecnějšího nadřazeného pravidla, nebo nahrazením nebo vložením konkrétnějšího pravidla do vnitrostátního právního řádu.

124. Proto mám za to, že otázka, zda to, co je třeba učinit na základě potenciálně přímo použitelného ustanovení unijního práva, představuje vyloučení, nahrazení nebo něco jiného, může mít pedagogický nebo akademický význam. Takové kategorie by však neměly být rozhodující pro určení, zda je přímý účinek konkrétního ustanovení unijního práva možný, či nikoli. Naopak poté, co se ověří, zda je dotčené unijní pravidlo přezkoumatelné, je třeba se v konkrétním případě zaměřit na potenciální důsledky přímého účinku a ochranu subjektivních práv.

C. Odklon od rozsudku Link Logistik

125. Pokud by Soudní dvůr sdílel úvahy uvedené v částech A a B tohoto stanoviska, pak musí přehodnotit své závěry uvedené v rozsudku Link Logistik.

126. Jak bylo uvedeno v části B tohoto stanoviska, rozsudek Popławski II implicitně a částečně změnil postoj Soudního dvora uvedený v rozsudku Link Logistik. Vnitrostátní soudy a jiné orgány mohou zrušit pouze vnitrostátní ustanovení, která jsou v rozporu s přímo použitelnými ustanoveními unijního práva.

127. Jaký je postoj Soudního dvora k přímému účinku požadavku přiměřenosti v rozsudku Link Logistik? Jak bylo podrobně uvedeno v části A tohoto stanoviska, pro uznání přímého účinku požadavku přiměřenosti stanoveného v článku 20 směrnice 2014/67 hovoří několik důvodů.

128. Kromě toho velmi významná korekce provedená rozsudkem Popławski II ohledně nepoužití vnitrostátního práva, které je v rozporu s unijním právem, ovlivňuje rovněž rovnováhu, na které stojí celé odůvodnění Soudního dvora v rozsudku Link Logistik. Tato korekce má rovněž vliv na závěry Soudního dvora týkající se přímého účinku požadavku přiměřenosti. V rozsudku Link Logistik Soudní dvůr odmítl přímý účinek požadavku přiměřenosti uvedeného v článku 9a směrnice 1999/62. Nicméně část odůvodnění, která k tomuto výsledku vedla, byla pravděpodobně založena na nesprávném předpokladu, podle kterého bylo možné nepoužít vnitrostátní právo, které je v rozporu s unijním právem, v případě pravidel, která nejsou přímo použitelná. Přesně k tomuto Soudní dvůr ve skutečnosti vyzval předkládající soud [90].

129. Jak za těchto okolností postupovat v projednávané věci? Podle mého názoru by měl být rozsudek Link Logistik výslovně a otevřeně přehodnocen velkým senátem Soudního dvora.

[90] – Rozsudek Link Logistik, bod 62 a výrok tohoto rozsudku.

130. Soudní dvůr nikdy nedeklaroval, že je formálně vázán doktrínou *stare decisis*. V praxi se však této doktríny drží [91]. Potřeba soudržně odkazovat na svá dřívější rozhodnutí a zajistit autoritativní povahu jeho judikatury znamená, že Soudní dvůr přistupuje k výslovnému přehodnocení své judikatury pouze zřídka. Soudní dvůr častěji postupuje tak, že rozlišuje věc nebo se zpětnou účinností vysvětluje svou judikaturu, aby různé části mozaiky „do sebe zapadaly" a byly „objasněny" [92].

131. Dřívější praxe Soudního dvora ohledně revize jeho dřívější judikatury je různá [93]. Případy výslovného přehodnocení zůstávají vzácné. I v těchto málo případech jsou vysvětlení Soudního dvora týkající se důvodů, které jsou základem pro přijetí odlišného postoje, relativně vzácná. V některých případech se Soudní dvůr omezuje na uznání předchozího protichůdného rozhodnutí, a uvádí, že přijímá odlišný výklad [94]. V jiných věcech je zjevné, že Soudní dvůr změnil svůj názor s ohledem na okolnosti a argumenty předložené v pozdější věci [95], nebo že ve světle těchto nově uvedených úvah objasňuje svůj předchozí postoj [96].

132. Soudní dvůr se od své dřívější judikatury otevřeněji odklání ve světle ústavního vývoje nebo změn Smlouvy [97]. Existuje však několik případů, kdy Soudní dvůr předchozí judikaturu nazývá „platnou judikaturou", přestože v novém rozhodnutí dospěje k jinému závěru [98]. Pouze ve výjimečných případech Soudní dvůr výslovně přehodnotí svůj dřívější výklad, zabývá se předchozím rozhodnutím a vysvětlí důvody odlišného výsledku [99].

133. Projednávaná věc by podle mého názoru měla být jedním z těchto vzácných případů. Soudní dvůr by měl využít příležitosti, kterou projednávaná věc nabízí, aby *výslovně* přehodnotil svůj závěr v rozsudku Link Logistik, a to zejména z následujících důvodů.

134. Zaprvé není jednoduše možné, alespoň pro tohoto generálního advokáta, odlišit projednávanou věc od věci Link Logistic pro účely soudržného výkladu požadavku přiměřenosti obsaženého v článku 9a směrnice 1999/62 i v článku 20 směrnice 2014/67.

[91] – Viz již Slynn, G., „The Court of Justice of the European Communities", *International and Comparative Law Quarrely*, 1984, sv. 33, s. 409, na s. 423.

[92] – Například známý rozsudek ze dne 8. října 1996, Dillenkofer a další (C-178/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94, EU:C:1996:375, body 20 a násl.), který racionalizuje dřívější judikaturu v oblasti odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům porušeními unijního práva.

[93] – V rámci rané diskuze viz zejména stanovisko generálního advokáta K. Roemera ve věci Nizozemsko v. Vysoký úřad (9/61, nezveřejněné, EU:C:1962:20, s. 242); stanovisko generálního advokáta M. Lagrange ve spojených věcech Da Costa a další (28/62 to 30/62, nezveřejněné, EU:C:1963:2); nebo stanovisko generálního advokáta A. La Pergoly ve věci Sürül (C-262/96, EU:C:1998:610).

[94] – Viz například rozsudky ze dne 3. dubna 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen v. Lippe (28/67, EU:C:1968:17), ve vztahu k rozsudku ze dne 16. června 1966, Lütticke (57/65, EU:C:1966:34); ze dne 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, EU:C:2008:449) ve vztahu k rozsudku ze dne 23. září 2003, Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491).

[95] – Viz například rozsudek ze dne 22. května 1990, Parlament v Rada – Černobyl (C-70/88, EU:C:1990:217, bod 16), ve vztahu k rozsudku ze dne 27. září 1988, Parlament v Rada – Komitologie (302/87, EU:C:1988:461), nebo rozsudek ze dne 24. listopadu 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905), ve vztahu k rozsudku ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (120/78, EU:C:1979:42).

[96] – Viz například rozsudek ze dne 5. prosince 2017, M. A. S. a M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, bod 28), ve vztahu k rozsudku ze dne 8. září 2015, Taricco a další (C-105/14, EU:C:2015:555).

[97] – Viz například rozsudek ze dne 15. března 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169), ve vztahu k rozsudkům ze dne 21. června 1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322), a ze dne 21. června 1988, Brown (197/86, EU:C:1988:323).

[98] – Viz například rozsudky ze dne 5. června 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390) a Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), ve vztahu k rozsudku ze dne 14. září 2016, Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

[99] – Viz rozsudek ze dne 17. října 1990, HAG GF (C-10/89, EU:C:1990:359, bod 10 a násl.), a zejména stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse v této věci (EU:C:1990:112), ve vztahu k rozsudku ze dne 3. července 1974, Van Zuylen (HAG I) (192/73, EU:C:1974:72).

135. Předkládající soud se snaží zdůraznit rozdíly mezi projednávanou věcí a věcí Link Logistik. Znění, účel a kontext článku 9a směrnice 1999/62 a článku 20 směrnice 2014/67 však podle mého názoru neumožňují konstatovat značné rozdíly, které by Soudnímu dvoru umožnily dospět k jinému závěru ohledně posledně uvedeného ustanovení, a přesto ponechat rozhodnutí ve věci Link Logistic beze změny [100]. Stejně tak by zpětné „objasnění" toho, co chtěl Soudní dvůr skutečně říci rozsudkem Link Logistik, mohlo vést k dalšímu zmatení, a to vzhledem ke značnému odklonu od tohoto dřívějšího rozhodnutí již v rozsudku Popławski II.

136. Zadruhé každé takové další „objasnění" postoje zaujatého ve věci Link Logistik může vést ke zmatení ve zvláště citlivé a složité právní oblasti dotýkající se některých nejzákladnějších prvků unijního právního řádu, jako jsou zásady přímého účinku a přednosti, náprava nepoužití, jakož i zvláštní právní účinky zásady proporcionality. Rozpor mezi rozsudkem Link Logistik a konstatováním velkého senátu v rozsudku Poplawski II tím spíše vyžaduje, aby projednávaná věc byla výslovnou změnou, a to tím spíše, že se rozdílnost závěrů týká výkladu základních zásad upravujících vztahy mezi vnitrostátním a unijním právním řádem. V takové situaci, kdy existuje zjevný rozpor s dřívější judikaturou, by se Soudní dvůr měl otevřeně vypořádat se svou judikaturou a jasně uvést, zda a do jaké míry přehodnocuje svůj předchozí právní názor.

137. Zatřetí skutečnost, že dřívější rozhodnutí, které má být změněno, je relativně nové, může být politováníhodná, ale v konečném důsledku by neměla hrát žádnou roli. Správný výklad unijního práva převažuje nad takovými obavami. K některým z nejvýznamnějších příkladů změny judikatury Soudního dvora totiž došlo relativně krátce po vydání rozhodnutí, které bylo později změněno [101]. To je pochopitelné s ohledem na skutečnost, že rozsudek Soudního dvora obvykle vyvolá debatu, která vede k tomu, že vnitrostátní soudy pokládají Soudnímu dvoru doplňující otázky a poskytují mu další informace či argumenty. Pokud byl Soudní dvůr v některých z těchto novějších případů výslovně vyzván k tomu, aby přehodnotil svůj postoj, přidělil věci velkému senátu [102]. Pokud je dřívější rozhodnutí, které má být změněno, staré mnoho let, či dokonce desetiletí, není odklon takovým problémem. Může být odůvodněn vývojem unijního právního řádu [103].

138. A konečně začtvrté, kdo by měl v rámci současného uspořádání Soudního dvora rozhodnutí změnit? Opět je pravda, že neexistuje formální pravidlo *stare decisis*. Předchozí rozhodnutí tak mohou přehodnotit jednotlivé senáty Soudního dvora. Kromě toho křehká hranice mezi konstruktivním přehodnocením dřívějších rozsudků, vývojem judikatury a tichým odklonem činí jakékoli formální pravidlo týkající se přidělování všech věcí zahrnujících revizi judikatury velkému senátu těžko proveditelným.

139. Nicméně v současné institucionální struktuře Soudního dvora, v rámci níž má velký senát zvláštní ústavní postavení a posílenou autoritu v rámci Soudního dvora i mimo něj, by *záměrná* změna předchozích rozhodnutí měla být jednou z jeho hlavních výsad a funkcí. Tak tomu musí být zejména v takových situacích, jako je situace v projednávané věci, kdy neexistuje žádný racionální prostor pro „odlišení" nebo „objasnění" věci.

[100] – Viz rovněž výše body 55 až 57 tohoto stanoviska.

[101] – Viz například rozsudek ze dne 22. května 1990, Parlament v. Rada – Černobyl (C-70/88, EU:C:1990:217), ve vztahu k rozsudku ze dne 27. září 1988, Parlament v. Rada – Komitologie (302/87, EU:C:1988:461), které dělilo pouze 20 měsíců.

[102] – Viz například rozsudky ze dne 5. června 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), a Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), ve vztahu k rozsudku ze dne 14. září 2016, Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

[103] – V nedávné době rozsudek ze dne 18. listopadu 2020, Syndicat CFTC (C-463/19, EU:C:2020:932), ve vztahu k rozsudku (pléna) ze dne 12. července 1984, Hofmann (184/83, EU:C:1984:273).

140. Vzhledem k nutnosti zachování autority judikatury Soudního dvora by totiž bylo žádoucí, aby v případě zjištění problematického rozhodnutí, u něhož je třeba přezkoumat, zda je třeba se od něho odchýlit, byla věc přednostně předložena velkému senátu Soudního dvora [104]. To přirozeně nebrání pokračujícímu a souběžnému intelektuálnímu experimentování v jiných složeních Soudního dvora. Větší a váženější soudní kolegia jsou totiž málokdy vhodná pro nalezení nových směrů. Mohou však být poměrně dobrá k tomu, aby autoritativně vybrala z několika možností.

141. Konečně, je třeba učinit záměrnou změnu judikatury *výslovně*? Podle mého názoru určitě ano. Nicméně se na tomto místě nebudu pouštět do dlouhé diskuze o všech možných argumentech týkajících se otevřené právní debaty a požadavku na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí. Spíše bych to uzavřel tím, že všechny vyšší soudy pečují o své dobré jméno a postavení. Tyto prvky jsou nezbytné pro jejich postavení a celkové zachování. Vrcholný soud tedy z podstaty věci nebude mít radost z toho, že se mýlí, pokud taková situace může vůbec někdy nastat [105]. Konstatovat však, že v systému, který je definován jako založený na soudním dialogu, má partner vždy pravdu, může být poněkud překvapivé a místy i frustrující. V každém případě neschopnost uznat, že se někdo mýlil, není ani známkou dialogu, ani skutečné důvěry a autority.

V. Závěry

142. Navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska, Rakousko) následovně:

„1) Požadavek přiměřenosti sankcí stanovený v článku 20 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu má přímý účinek.

2) Na základě požadavku přiměřenosti sankcí stanoveného v článku 20 směrnice 2014/67 musí vnitrostátní soudy a správní orgány na základě své povinnosti přijmout veškerá vhodná opatření k zajištění provedení tohoto ustanovení upustit od použití jakéhokoliv vnitrostátního ustanovení, pokud by vedlo k výsledku, který je v rozporu s unijním právem, a případně doplnit použitelná vnitrostátní ustanovení o kritéria požadavku přiměřenosti, která vyplývají z judikatury Soudního dvora.“

[104] – S poukazem na potřebu předložit věc velkému senátu Soudního dvora v případě změny rozhodnutí viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Puffer (C-460/07, EU:C:2008:714, bod 56). Pro nedávný příklad z praxe viz rozsudek ze dne 9. července 2020, Santen (C-673/18, EU:C:2020:531), ve vztahu k rozsudku ze dne 19. července 2012, Neurim Pharmaceuticals (1991) (C-130/11, EU:C:2012:489).

[105] – Jak před časem sarkasticky poznamenal soudce Jackson ve svém souhlasném stanovisku ve věci Brown. V Allen, 344 U. S. 443 (1953), v bodě 540: „Nejsme poslední instancí, protože jsme neomylní, nýbrž jsme neomylní jen proto, že jsme poslední instancí“.