Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 4. března 2021 [1]

Věc C-906/19

FO
proti
Ministère public

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Cour de cassation (Kasační soud, Francie)]

„Řízení o předběžné otázce – Silniční doprava – Sociální právní předpisy – Nařízení (ES) č. 561/2006 a (EHS) č. 3821/85 – Výjimka stanovená v čl. 3 písm. a) nařízení (ES) č. 561/2006 – Pojem ‚vozidlo používané pro přepravu cestujících v linkové dopravě, jestliže délka tratě této linky nepřesahuje 50 km‘ – Povinnosti řidičů v případě, že jsou vozidla používána v obou režimech – Působnost čl. 19 odst. 2 nařízení (ES) č. 561/2006 – Extrateritoriální sankce – Nezahrnutí porušení nařízení (EHS) č. 3821/85 – Zásada zákonnosti trestných činů a trestů“

I. Úvod

1. V rámci silniční kontroly autokaru provozovaného dopravním podnikem se sídlem v Německu, která byla provedena ve Francii, bylo zjištěno, že řidič řídil v Německu, aniž byla do tachografu vozidla vložena karta řidiče. Ředitel uvedeného podniku byl následně ve Francii trestně stíhán za to, že se dopustil přečinu nevložení karty řidiče do tachografu vozidla. V řízení v prvním stupni byl odsouzen k zaplacení pokuty ve výši 10 125 eur. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno v odvolacím řízení.

2. V rámci projednávané věci je Soudní dvůr vyzván, aby podal výklad nařízení (ES) č. 561/2006 [2] a (EHS) č. 3821/85 [3] zaprvé za účelem určení toho, zda se povinnosti řidičů vyplývající z nařízení č. 3821/85 vztahovaly na řízení vozidel používaných jak pro tratě v linkové dopravě, jejichž délka nepřesahuje 50 km, tak i pro tratě delší, a zadruhé za účelem určení toho, zda mohla být dotyčná porušení právních předpisů trestně stíhána ve Francii, i když k nim došlo na území Německa.

[1] Původní jazyk: francouzština.

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

[3] Nařízení Rady ze dne 20. prosince 1985 o záznamovém zařízení v silniční dopravě (Úř. věst. 1985, L 370, s. 8; Zvl. vyd. 07/01, s. 227).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení č. 3821/85

3. Článek 15 odst. 2 nařízení č. 3821/85 ve znění použitelném v projednávané věci stanovil následující:

„Řidiči používají záznamové listy nebo karty řidiče každý den, kdy řídí, od okamžiku, kdy převezmou vozidlo.

[…]“

4. Článek 15 odst. 7 tohoto nařízení stanovil následující:

„a) Řídí-li řidič vozidlo vybavené záznamovým zařízením v souladu s přílohou I, musí být schopen kdykoli na žádost kontrolora předložit

i) záznamové listy z běžného týdne a listy použité řidičem v předcházejících 15 dnech,

ii) kartu řidiče, má-li ji, a

iii) ručně provedený záznam nebo výtisk pořízený v běžném týdnu a v předchozích 15 dnech, jak je vyžadováno podle tohoto nařízení a nařízení [č. 561/2006].

Po 1. lednu 2008 však zahrnují časové úseky uvedené v bodech i) a iii) běžný den a předchozích 28 dnů.

b) Řídí-li řidič vozidlo vybavené záznamovým zařízením v souladu s přílohou IB, musí být schopen kdykoli na žádost kontrolora předložit

i) kartu řidiče, jejímž je držitelem,

ii) ručně provedený záznam nebo výtisk pořízený v běžném týdnu a v předchozích 15 dnech, jak je vyžadováno podle tohoto nařízení a nařízení [č. 561/2006], a

iii) záznamové listy, které odpovídají některému z období uvedených v předchozím bodě, během nichž řídil vozidlo vybavené záznamovým zařízením v souladu s přílohou I.

Po 1. lednu 2008 však zahrnují časové úseky uvedené v bodě ii) běžný den a předchozích 28 dnů.

c) Pověřený kontrolor může zkontrolovat dodržování nařízení [č. 561/2006] analýzou záznamových listů, zobrazených nebo vytištěných údajů, které byly zaznamenány záznamovým zařízením nebo kartou řidiče, nebo není-li to možné, analýzou jakéhokoli podkladu, který dokládá nedodržení některého ustanovení, například čl. 16 odst. 2 a 3.“

5. Článek 19 uvedeného nařízení stanovil následující:

„[…]

2. Členské státy si poskytují vzájemnou pomoc při uplatňování tohoto nařízení a kontrole jeho dodržování.

3. V rámci této vzájemné pomoci si příslušné orgány členských států pravidelně zasílají veškeré dostupné informace týkající se

– porušování tohoto nařízení nerezidenty těchto států a sankcí uložených za taková porušení,

– sankcí uložených členským státem rezidentům za taková porušení spáchaná na území jiných členských států.“

6. Nařízení č. 3821/85 bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. února 2014 o tachografech v silniční dopravě (Úř. věst. 2014, L 60, s. 1).

2. Nařízení č. 561/2006

7. Článek 1 nařízení č. 561/2006 ve znění použitelném v projednávané věci stanoví následující:

„Toto nařízení stanoví pravidla pro doby řízení, přestávky v řízení a doby odpočinku řidičů zajišťujících silniční přepravu zboží a cestujících za účelem harmonizace podmínek hospodářské soutěže mezi druhy pozemní dopravy, zejména v silniční dopravě, a zlepšení pracovních podmínek a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Účelem tohoto nařízení je rovněž lepší monitorování a prosazování jednotlivými členskými státy a zlepšení pracovní praxe v silniční dopravě.“

8. Článek 3 písm. a) tohoto nařízení uvádí, že uvedené nařízení se nevztahuje na silniční dopravu vozidly používanými pro přepravu cestujících v linkové dopravě, jestliže délka tratě této linky nepřesahuje 50 km.

9. Článek 19, který spadá do kapitoly V uvedeného nařízení, která se týká kontrolních postupů a sankcí, stanoví následující:

„1. Členské státy stanoví sankce za porušení tohoto nařízení a nařízení [č. 3821/85] a přijmou veškerá opatření nezbytná k jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené, odrazující a nediskriminační. Při porušení tohoto nařízení nebo nařízení [č. 3821/85] může být uložena pouze jedna sankce nebo zahájeno jedno řízení. Členské státy oznámí tato opatření a sankce Komisi ve lhůtě stanovené v čl. 29 druhém pododstavci. Komise o nich uvědomí ostatní členské státy.

2. Členský stát oprávní příslušné orgány k ukládání sankcí dopravci nebo řidiči za porušení tohoto nařízení, které bylo zjištěno na jeho území a za něž dosud nebyla uložena sankce, i když k tomuto porušení došlo na území jiného členského státu nebo třetí země.

Odchylně, bylo-li zjištěno porušení,

– ke kterému nedošlo na území dotyčného členského státu a

– kterého se dopustil dopravce, jenž je usazen v jiném členském státě nebo třetí zemi, či řidič, jehož pracoviště se nachází v jiném členském státě nebo třetí zemi:

může členský stát do 1. ledna 2009 místo uložení sankcí oznámit okolnosti porušení příslušnému úřadu v členském státě nebo třetí zemi, ve které je dopravce usazen nebo řidič má pracoviště.

3. Zahájí-li členský stát řízení nebo uloží-li sankci za určité porušení, musí o tom řidiči vystavit řádné písemné potvrzení.

4. Členské státy zajistí, aby existoval systém přiměřených sankcí, který může zahrnovat finanční sankce, pro případ porušení tohoto nařízení nebo [nařízení č. 3821/85] dopravci, zasílateli, speditéry, organizátory turistických zájezdů, hlavními dodavateli, subdodavateli a agenturami zprostředkovávajícími zaměstnání řidičům."

3. Směrnice 2006/22/ES

10. Příloha III směrnice 2006/22/ES [4] ve znění použitelném v projednávané věci obsahuje pokyny týkající se společné stupnice porušení nařízení č. 561/2006 a č. 3821/85, rozdělené do různých kategorií podle závažnosti. Tato příloha doporučuje stíhat porušení čl. 15 odst. 7 nařízení č. 3821/85 spočívající v neschopnosti poskytnout informace týkající se předchozích 28 dnů (porušení I 3) jako „velmi závažné" porušení.

B. Francouzské právo

11. Podle článku L. 3315-5 prvního pododstavce dopravního zákoníku se trestá odnětím svobody v trvání šesti měsíců a pokutou ve výši 3 750 eur jednání spočívající v uskutečňování silniční přepravy bez odpovídající karty řidiče nebo s kartou, která patří jinému řidiči než tomu, který ji používá, anebo bez karty vložené do chronotachografu vozidla.

III. Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

12. Dne 2. dubna 2013 provedli úředníci oddělení prevence a postihu silniční kriminality ve Versailles (Francie) silniční kontrolu autokaru provozovaného dopravním podnikem se sídlem v Sengenthalu (Německo).

13. Úředníci vyzvali v průběhu této kontroly řidiče, aby doložil svou činnost za běžný den, jakož i za předchozích dvacet osm dnů. Zjistili tak, že od 5. do 9. března a poté od 14. do 16. března, tedy po dobu devíti dní, bylo vozidlo v provozu, aniž byla karta řidiče vložena do tachografu.

14. Na základě těchto skutečností byl ředitel výše uvedeného podniku (osoba stíhaná v původním řízení) stíhán na základě čl. L. 3315-5 prvního pododstavce dopravního zákoníku (Francie) za to, že se ve výše uvedených dnech devětkrát dopustil přečinu nevložení karty řidiče do tachografu vozidla.

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

15. Tribunal correctionnel de Versailles (trestní soud ve Versailles, Francie) prohlásil skutečnosti za prokázané a uložil osobě stíhané v původním řízení pokutu ve výši 10 125 eur.

16. Cour d'appel de Versailles (odvolací soud ve Versailles, Francie) potvrdil toto rozhodnutí ve výroku o vině a o trestu. Před tímto soudem se osoba stíhaná v původním řízení dovolávala místní nepříslušnosti francouzských trestních soudů, a to jednak z důvodu, že ačkoli byly podle ní přečiny, které jí byly kladeny za vinu, zjištěny ve Francii, byly spáchány v Německu, jelikož tam se nacházelo vozidlo ve dnech, za které jí bylo vytýkáno, že nedohlédla na vložení karty řidiče do záznamového zařízení, a dále pak z důvodu, že francouzský zákon, s ohledem na zásadu teritoriality trestního zákona, ani č. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006, nedovolovaly francouzským orgánům, které přečiny zjistily, jejich pachatele stíhat, jelikož tyto protiprávní činy byly spáchány na území jiného členského státu Unie.

17. Cour d'appel de Versailles (odvolací soud ve Versailles) za účelem odmítnutí této argumentace ve svém rozsudku ze dne 2. května 2018 rozhodl, že skutečnosti zjištěné při silniční kontrole spadají pod ustanovení článku L. 3315-5 dopravního zákoníku, který byl přijat za účelem uplatnění nařízení č. 3821/85. Tento odvolací soud dodal, že čl. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 obsahuje výslovnou výjimku ze zásady teritoriality trestního stíhání. Zmíněný odvolací soud uvedl, že tato výjimka se vztahuje výslovně na nařízení č. 561/2006, přičemž z toho vyvodil, že zahrnuje rovněž porušení nařízení č. 3821/85 v rozsahu, v jakém se čl. 19 odst. 1 nařízení č. 561/2006 vztahuje rovněž na nařízení č. 3821/85.

18. Cour d'appel de Versailles (odvolací soud ve Versailles) tedy zamítl námitku nepříslušnosti vznesenou osobou stíhanou v původním řízení a potvrdil pokutu ve výši 10 125 eur stanovenou v řízení v prvním stupni za porušení předpisů o pracovních podmínkách v silniční dopravě.

19. Stíhaná osoba podala proti rozsudku cour d'appel de Versailles (odvolací soud ve Versailles) kasační opravný prostředek. Osoba stíhaná v původním řízení poté, co v podstatě zopakovala argumentaci uplatněnou před soudem prvního stupně, požádala Cour de cassation (Kasační soud, Francie), aby Soudnímu dvoru předložil předběžnou otázku za účelem rozhodnutí věci. Tato osoba cour d'appel de Versailles (odvolací soud ve Versailles) rovněž vytkla, že se nevypořádal s její argumentací, podle které se nemohla dopustit inkriminovaného jednání, jelikož právní úprava týkající se doby řízení a doby odpočinku se nevztahuje na tratě v linkové dopravě, které nepřesahují 50 km. Podle jejího názoru může být tachograf na těchto tratích přepnut na režim „*out of scope*“ (mimo působnost) a řidiči jsou osvobozeni od povinnosti vkládat do něj svou kartu řidiče.

20. Za těchto okolností se Cour de cassation (Kasační soud, Francie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Vztahuje se ustanovení odstavce 2 článku 19 [nařízení č. 561/2006], podle kterého ‚[č]lenský stát oprávní příslušné orgány k ukládání sankcí dopravci nebo řidiči za porušení tohoto nařízení, které bylo zjištěno na jeho území a za něž dosud nebyla uložena sankce, i když k tomuto porušení došlo na území jiného členského státu nebo třetí země', pouze na porušení ustanovení tohoto nařízení nebo rovněž na porušení ustanovení [nařízení č. 3821/85], které bylo nahrazeno [nařízením č. 165/2014]?

2) Má být čl. 3 písm. a) nařízení č. 561/2006 vykládán v tom smyslu, že má řidič možnost odchýlit se od ustanovení odstavců 2 a 7 článku 15 nařízení č. 3821/85, [které bylo nahrazeno nařízením č. 165/2014], podle něhož musí být řidič schopen kdykoli na žádost kontrolora předložit záznamové listy a veškeré záznamy z běžného dne a z předchozích dvaceti osmi dnů, v případě, že v průběhu dvaceti osmi dnů užívá vozidlo pro přepravu na tratích, z nichž některé spadají pod ustanovení zakotvující výše uvedenou výjimku, a jiné neumožňují žádnou výjimku z povinnosti užívat záznamové zařízení?“

21. Francouzská vláda a Evropská komise předložily písemná vyjádření. Tato vláda, jakož i Komise rovněž písemně odpověděly na otázky položené Soudním dvorem.

IV. Analýza

22. Toto stanovisko má následující strukturu. Začnu odpovědí na druhou předběžnou otázku položenou předkládajícím soudem, jelikož je logičtější určit předtím, než se budu zabývat otázkou sankcí, povahu a rozsah povinností řidičů vozidel vyplývajících z článku 15 nařízení č. 3821/85, jestliže tato vozidla v zásadě spadají do oblasti působnosti nařízení č. 561/2006, ale někdy jsou používána také pro tratě v linkové dopravě, jejichž délka nepřesahuje 50 km (část A). Poté přezkoumám první předběžnou otázku týkající se konkrétně orgánů, které jsou místně příslušné k sankcionování porušení těchto povinností (část B).

A. Druhá otázka: Jaké povinnosti vyplývaly z nařízení č. 3821/85 pro řidiče vozidel používaných v obou režimech?

23. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být povinnosti vyplývající z článku 15 nařízení č. 3821/85[5] vždy dodržovány všemi řidiči v případě, že totéž vozidlo je používáno v obou režimech, a sice když je používáno jak pro tratě v linkové dopravě, které nepřesahují 50 km, tak pro tratě delší. Konkrétně, jaký je eventuální dopad výjimky stanovené v čl. 3 písm. a) nařízení č. 561/2006 na rozsah těchto povinností v rámci používání takového vozidla pro tratě v linkové dopravě, které nepřesahují 50 km?

24. Podle názoru francouzské vlády musí řidič vozidla vybaveného záznamovým zařízením dokládat svou řidičskou činnost po celou dobu, a to i v souvislosti s tou částí jeho činnosti, na niž se vztahuje výjimka stanovená v čl. 3 písm. a) nařízení č. 561/2006, jelikož část jeho činnosti se řídí tímto nařízením.

25. Komise má za to, že pokud je vozidlo používáno v obou režimech, řidič takového vozidla musí vložit svou kartu řidiče, jakmile používá vozidlo k přepravě, která spadá do oblasti působnosti nařízení č. 561/2006. I když řidič nemá při řízení v režimu „*out of scope*“ povinnost vložit svoji kartu řidiče, je zásadní, aby byl tento čas jízdy na kartě řidiče zaznamenán jako „jiná práce“, ať již automaticky vložením karty během jízdy v režimu „*out of scope*“, anebo s pomocí manuální funkce, jíž je tachograf vybaven, jakmile je znovu zahájena činnost spadající do oblasti působnosti nařízení.

26. S analýzou Komise v široké míře souhlasím.

[5] Napříště nahrazeno články 34 až 36 nařízení č. 165/2014.

27. Mám za to, že když vozidlo není *používáno výlučně* pro přepravu cestujících v linkové dopravě, jestliže délka tratě této linky nepřesahuje 50 km ve smyslu čl. 3 písm. a) nařízení č. 561/2006, ale je *používáno v obou režimech*, toto vozidlo spadá v plném rozsahu do oblasti působnosti tohoto nařízení. Každý řidič tohoto vozidla proto musí plnit povinnosti vyplývající zejména z článku 15 nařízení č. 3821/85, a to i v rámci příležitostného používání vozidla pro tratě v linkové dopravě, jejichž délka nepřesahuje 50 km.

28. Je třeba předeslat, že podle článku 15 nařízení č. 3821/85 jsou řidiči sice povinni zaznamenávat dobu řízení, jiné práce, pracovní pohotovost, přerušení práce a denní doby odpočinku, aby bylo možné během případné kontroly ověřit, zda všichni řidiči dodržují pravidla týkající se doby řízení, přestávek a dob odpočinku, která jsou stanovena v kapitole II nařízení č. 561/2006, avšak rozsah těchto povinností se neliší podle totožnosti řidiče nebo druhu prováděné dopravy, nýbrž podle použitého *vozidla*. Použitelnost nařízení č. 561/2006 – která je sama o sobě podmínkou pro použití nařízení č. 3821/85 a povinností z něj vyplývajících [6] – je totiž definována pozitivně [7] a negativně [8] v závislosti na vlastnostech vozidel nebo v závislosti na jejich konkrétním použití. Z toho tedy vyplývá, že každý řidič vozidla, na které se vztahuje nařízení č. 561/2006, podléhal povinnosti zaznamenávat různé údaje týkající se řízení vyplývající z článku 15 nařízení č. 3821/85.

29. Spadá přitom vozidlo používané v obou režimech v plném rozsahu do oblasti působnosti nařízení č. 561/2006, nebo se na něj může vztahovat výjimka v čl. 3 písm. a) tohoto nařízení, který stanoví, že se uvedené nařízení nevztahuje na silniční dopravu „vozidly používanými pro přepravu cestujících v linkové dopravě, jestliže délka tratě této linky nepřesahuje 50 km“?

30. Podle mého názoru nelze tuto výjimku vykládat v tom smyslu, že zahrnuje příležitostné použití určitých vozidel pro tratě v linkové dopravě, jejichž délka nepřesahuje 50 km. Vztahuje se pouze na vozidla používaná výlučně pro přepravu cestujících v linkové dopravě, jestliže délka tratě této linky nepřesahuje 50 km.

31. Nejprve je třeba uvést, že z ustálené judikatury vyplývá, že výjimka nemůže být vykládána tak, aby její účinky byly rozšířeny nad rámec toho, co je nezbytné k zajištění ochrany zájmů, kterou má zaručit. Navíc rozsah výjimek musí být určen s ohledem na cíle dotčené právní úpravy [9]. Z toho vyplývá, že výjimka stanovená v čl. 3 písm. a) nařízení č. 561/2006 musí být vykládána striktně.

32. Dále je třeba poznamenat, že čl. 3 písm. a) nařízení č. 561/2006 se týká pouze vozidel „používaných“ pro přepravu cestujících „v linkové dopravě“, jestliže délka tratě této linky nepřesahuje 50 km. Toto znění naznačuje, že uvedená výjimka se vztahuje pouze na vozidla, která jsou určena *výlučně* k přepravě cestujících na krátkých tratích, jejichž délka nepřesahuje 50 km, „v rámci přepravy cestujících v určených intervalech a na určených trasách“ [10]. Konkrétně

6 Z článku 3 nařízení č. 3821/85 vyplývá, že oblast jeho působnosti je stejná jako oblast působnosti nařízení č. 561/2006.

7 Článek 2 odst. 1 nařízení č. 561/2006 blíže stanoví, že se uvedené nařízení vztahuje na přepravu zboží vozidly, jejichž maximální přípustná hmotnost překračuje 3,5 tuny a na přepravu cestujících vozidly, která jsou svou konstrukcí nebo trvalou úpravou určena pro přepravu více než devíti osob.

8 Článek 3 nařízení č. 561/2006 stanoví určité výjimky definované podle typů vozidel. Článek 3 mezi vozidla, na která se nařízení č. 561/2006 nevztahuje, kromě výjimky, jež je uplatňována ve věci v původním řízení, řadí například vozidla, jejichž nejvyšší dovolená rychlost nepřesahuje 40 kilometrů v hodině, vozidla ozbrojených sil nebo civilní obrany, vozidla používaná pro lékařské účely nebo také „obchodní vozidla, která jsou […] považována za historická vozidla a používají se k neobchodní přepravě cestujících nebo zboží“. Viz také čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006.

9 Viz například rozsudek ze dne 3. října 2013, Lundberg (C-317/12, EU:C:2013:631, bod 20 a citovaná judikatura).

10 Jak vyplývá z definice pojmu „linková přeprava“ obsažené v čl. 4 písm. n) nařízení č. 561/2006, který odkazuje na čl. 2 bod 1 nařízení Rady (EHS) č. 684/92 ze dne 16. března 1992 o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy (Úř. věst 1992, L 74, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 306), nyní zrušeno.

se může jednat o vozidla používaná pro městskou dopravu, školní autobusy, které přepravují školáky z jejich bydliště do školy nebo ze školy do jejich bydliště, anebo dále autobusy, které přepravují pracovníky z jejich bydliště do místa pracoviště a z pracoviště do místa bydliště [11]. Vozidla, která jsou z iniciativy dopravce příležitostně [12] používána pro přepravu cestujících na krátkých tratích, jsou zejména proto, že tato vozidla nejsou používána v „linkové dopravě“, vyloučena z oblasti působnosti čl. 3 písm. a) nařízení č. 561/2006 [13].

33. Jiný výklad (z povahy věci širší) čl. 3 písm. a) nařízení č. 561/2006 by byl nejen v rozporu s cíli uvedeného nařízení, jež spočívají ve zlepšení pracovních podmínek a bezpečnosti silničního provozu, ale také s požadavkem právní jistoty řidičů a manažerů dopravních společností.

34. Lze si totiž představit případ, ve kterém by tentýž řidič použil vozidlo na dlouhou trasu, jejíž délka přesahuje 50 km, a bezprostředně poté (nebo předtím) na jednu (či více) tras, jejichž délka nepřesahuje 50 km. Cíle spočívající ve zlepšení pracovních podmínek a bezpečnosti silničního provozu nutně vyžadují, aby takový jediný řidič zaznamenával všechny své údaje týkající se jízd, aby mohli úředníci provádějící kontrolu ověřit, zda daný řidič neporušil ustanovení kapitoly II nařízení č. 561/2006, a to bez ohledu na typ trasy uskutečněné s pomocí tohoto vozidla [14]. Řízení vozidla, byť jen na krátké trase, totiž představuje dobu skutečné činnosti řidiče, která by mohla mít vliv na řízení a během níž nemůže sám volně nakládat se svým časem [15].

35. Stejně tak se v případě kontroly mohou objevit nesrovnalosti mezi údaji za posledních 28 dnů týkajícími se *vozidla* a údaji týkajícími se *řidiče*, a to zejména v případě, že byl zapnut režim „*out of scope*“, tak jako tomu podle všeho bylo ve věci v původním řízení. Vzhledem k tomu, že tyto nesrovnalosti by někdy mohly zastírat nedodržování různých dob stanovených v kapitole II nařízení č. 561/2006 pod záminkou použití vozidla v obou režimech, které by umožňovalo přepnout tachograf do režimu „*out of scope*“ a vyhnout se povinnosti zaznamenávat relevantní údaje, je v zájmu řidiče (a v projednávané věci v zájmu manažera podniku) tyto údaje zaznamenat, aby bylo možné tyto nesrovnalosti odůvodnit předložením podpůrných dokladů týkajících se používání vozidla. Navrhovaný výklad čl. 3 písm. a) nařízení č. 561/2006 tedy může posílit právní jistotu řidiče a manažera podniku.

36. Z toho vyplývá, že pokud je vozidlo, na něž se vztahuje nařízení č. 561/2006, používáno v obou režimech, na každého řidiče, který má toto vozidlo řídit, se vztahují povinnosti stanovené v článku 15 nařízení č. 3821/85.

[11] Viz například rozsudek ze dne 2. března 2017, Casa Noastră (C-245/15, EU:C:2017:156), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že dopravní služba určená pro přepravu pracovníků mezi bydlištěm a pracovištěm, kterou organizuje jejich zaměstnavatel, když délka tratě této linky nepřesahuje 50 km, spadá do oblasti působnosti výjimky stanovené v čl. 3 písm. a) nařízení č. 561/2006.

[12] Viz definice pojmu „příležitostná doprava“ v čl. 2 bodu 3 nařízení č. 684/92.

[13] V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. dubna 1998, Clarke & Sons a Ferne (C-47/97, EU:C:1998:185), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že služba přepravy cestujících poskytovaná opakovaně v rámci skupinové rezervace provedené organizátorem zájezdu pro jednosměrnou cestu mezi letištěm a hotelem s případnou zastávkou v místě turistické atrakce, přičemž přesná trasa není předem stanovena, nepředstavuje linkovou dopravu ve smyslu výjimky stanovené v nařízení, které předcházelo nařízení č. 561/2006.

[14] Obdobně v tomto smyslu viz také čl. 6 odst. 5 nařízení č. 561/2006, který ukládá všem řidičům povinnost, aby zaznamenávali jako „jinou práci“ dobu řízení vozidla používaného k obchodním účelům, na něž se nevztahuje toto nařízení. Viz rovněž rozsudek ze dne 18. ledna 2001, Skills Motor Coaches a další (C-297/99, EU:C:2001:37), v němž Soudní dvůr uložil řidiči vozidla A, na něž se vztahuje nařízení č. 561/2006, povinnost zaznamenat veškerou svou řidičskou činnost, včetně případů, kdy ji v rámci své pracovní činnosti vykonává s pomocí vozidla typu B, na něž se toto nařízení nevztahuje.

[15] Stále obdobně viz rozsudek ze dne 18. ledna 2001, Skills Motor Coaches a další (C-297/99, EU:C:2001:37, bod 37).

B. První otázka: Kdo může ukládat sankce?

37. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, které orgány jsou příslušnými orgány, jež jsou oprávněny stíhat porušení nařízení č. 3821/85: jsou to pouze orgány členského státu, kde došlo k porušení, anebo by jimi mohly být rovněž orgány státu, na jehož území nedošlo k porušení, ale pouze na něm bylo zjištěno?

38. Podle mého názoru není nutné na tuto otázku odpovídat, jelikož s výhradou ověření předkládajícím soudem podle všeho k dotyčnému porušení došlo na francouzském území a *současně* tam bylo i zjištěno, což orgánům tohoto státu umožňuje sankcionovat pachatele, pokud vnitrostátní právní předpisy poskytují vhodný právní základ (1). Pro úplnost však dodávám, že členský stát nemůže ukládat sankce na základě čl. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 za porušení nařízení č. 3821/85 v případě, že neexistuje vazba mezi porušením, k němuž došlo a tímto členským státem (2).

1. Jaké porušení a na jakém území?

39. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že osobě stíhané v původním řízení byla uložena pokuta ve výši 10 125 eur za to, že se v *Německu* devětkrát dopustila přečinu nevložení karty řidiče do tachografu vozidla, který se trestá v souladu s článkem L. 3315-5 prvním pododstavcem dopravního zákoníku. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nicméně výslovně uvádí *Versailles* jako místo, kde byl tento přečin spáchán. Předkládající soud dále uvádí, že porušení upravené ve francouzském právu v článku L. 3315-5 dopravního zákoníku odpovídá porušení definovanému v čl. 15 odst. 7 nařízení č. 3821/85, které spočívá nikoli v nevložení karty řidiče do tachografu, nýbrž v tom, že nelze poskytnout údaje týkající se předchozích dvaceti osmi dnů.

40. Tyto rozpory podle mě vyvolávají určité pochybnosti, pokud jde o přesnou povahu porušení zjištěného vnitrostátními orgány. Byla tato osoba stíhána pro přečin nevložení karty řidiče do tachografu, jak stanoví francouzské právo, který byl zjištěn ve Francii, ale opakovaně k němu docházelo v Německu? Anebo byla stíhána proto, že v rozporu s čl. 15 odst. 7 nařízení č. 3821/85 nebyla schopna poskytnout ve Francii požadované údaje týkající se dvaceti osmi dnů předcházejících kontrole?

41. Na tyto otázky přísluší odpovědět vnitrostátním soudům. Spor v původním řízení však podle všeho *formálně* spadá pod první případ, ačkoli ve skutečnosti *věcně* vychází z druhého případu.

42. Nejprve je třeba poznamenat, že unijní právo nevyžaduje za všech okolností, aby řidiči vozidel, na něž se vztahuje nařízení č. 561/2006, měli kartu řidiče. Nejenže všechna vozidla nejsou vybavena záznamovým zařízením, které funguje s kartou řidiče [16], ale čl. 15 odst. 7 písm. a) bod ii) nařízení č. 3821/85 výslovně stanoví, že řidič musí předložit kontrolorovi kartu řidiče, pouze (a z logiky věci) „má-li ji“ [17]. Naproti tomu, jak bylo uvedeno výše [18], je řidič povinen zaznamenávat (a v případě kontroly předložit) příslušné údaje, aby zajistil správné uplatňování pravidel stanovených v kapitole II nařízení č. 561/2006. Za tímto účelem čl. 15 odst. 7 nařízení č. 3821/85 uvádí několik druhů podpůrných podkladů od záznamových listů až po kartu řidiče, a mnohem jednodušeji „ručně provedený záznam nebo výtisk“ pro běžný den a předchozích dvacet osm dnů.

[16] Karta řidiče není uvedena v příloze I nařízení č. 3821/85 týkající se analogových tachografů. V tomto případě vydává zaměstnavatel řidičům vozidel vybavených záznamovým zařízením podle této přílohy pouze záznamové listy.

[17] Viz rovněž čl. 14 odst. 3 nařízení č. 3821/85, podle kterého členský stát *smí* dokonce i u vozidel vybavených záznamovým zařízením podle přílohy I B (digitální tachograf) požadovat, aby řidič, na kterého se vztahuje nařízení č. 561/2006, měl kartu řidiče.

[18] Bod 28 tohoto stanoviska.

43. Z toho vyplývá, že nevložení karty řidiče do tachografu samo o sobě izolovaně nepředstavuje porušení nařízení č. 3821/85 [19]. Z toho rovněž vyplývá, že porušení povinností stanovených v čl. 15 odst. 7 uvedeného nařízení spočívá v *nemožnosti předložit podpůrné podklad*y, které by umožnily doložit správné použití vozidla během dvaceti osmi dnů předcházejících kontrole [20].

44. Jak přitom správně uvedla Komise, k takovému porušení dochází nezbytně na území téhož státu, který jej zjistil. Existuje-li v tomto členském státě v tomto smyslu vhodný právní základ, jsou orgány tohoto státu tedy oprávněny v souladu se zásadou teritoriality trestního práva uložit jeho pachateli sankci, a to i v případě, že pachatel je nerezident [21].

2. K oblasti působnosti čl. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006

45. I když podle mého názoru není formálně třeba odpovědět na první otázku předkládajícího soudu, neboť to není nutné pro vyřešení sporu, přesto na ni stručně odpovím s ohledem na domněnku relevantnosti, která se váže k předběžným otázkám, a na úkol udělený generálním advokátům.

46. Podle čl. 19 odst. 2 prvního pododstavce nařízení č. 561/2006 „[č]lenský stát oprávní příslušné orgány k ukládání sankcí dopravci nebo řidiči za porušení tohoto nařízení, které bylo zjištěno na jeho území a za něž dosud nebyla uložena sankce, i když k tomuto porušení došlo na území jiného členského státu nebo třetí země“. Znění čl. 19 odst. 2 tedy jasně odkazuje na porušení *tohoto nařízení*.

47. Na rozdíl od znění čl. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 se francouzská vláda a Komise opírají hlavně o kontextuální a teleologický výklad, aby z nich vyvodily, že čl. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 opravňuje členské státy sankcionovat jak porušení tohoto nařízení, tak i nařízení č. 3821/85, jestliže tato porušení byla pouze zjištěna na jejich území, ale došlo k nim v jiném členském státě nebo ve třetím státě. Podle těchto zúčastněných stran tvoří tato dvě nařízení neoddělitelný celek. Účinnost nařízení č. 561/2006 se zakládá na použití nařízení č. 3821/85, protože jeho provádění vyžaduje využití záznamového zařízení. Kromě toho by vzhledem k totožným cílům sledovaným těmito dvěma nařízeními bylo nejen logické, ale vzhledem k přeshraniční povaze činností v silniční dopravě také nezbytné umožnit orgánům členského státu, aby sankcionovaly porušení obou uvedených nařízení, která byla zjištěna na území tohoto státu, chceme-li předejít nárůstu nejen porušení, ale také nehod.

48. Komise zejména s ohledem na přípravné práce zdůrazňuje, že neuvedení výslovného odkazu na nařízení č. 3821/85 v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 nebylo úmyslné. Jestliže do původního návrhu nařízení Komise nebyla zahrnuta žádná „doložka o extrateritorialitě“, je tomu tak proto, že ve skutečnosti není taková doložka v případě neexistence extrateritoriality nutná. Tento článek 19 má podle jejího názoru za cíl zavedení nikoli vnitrostátního režimu sankcí, nýbrž režimu sankcí Unie platného na celém jejím území. V této souvislosti členské státy již mohly, pokud jim to jejich vnitrostátní systém umožňoval, stanovit sankce za porušení, která byla pouze zjištěna jejich příslušnými orgány na daném území. Jediným cílem zavedení nového odstavce 2, který nebyl obsažen v návrhu Komise, během legislativního procesu bylo původně tuto možnost změnit na povinnost. Následně se znění čl. 19 odst. 2, které se mělo stát nařízením č. 561/2006, vyvinulo směrem k neexistenci povinnosti.

[19] Jak potvrzuje příloha III směrnice 2006/22, která takovou kriminalizaci nedoporučuje.

[20] Porušení I 3, jež má být trestáno v souladu s doporučením v příloze III směrnice 2006/22 (viz bod 10 tohoto stanoviska).

[21] V tomto ohledu viz čl. 19 odst. 3 první odrážka nařízení č. 3821/85.

49. S tímto přístupem nesouhlasím. Článek 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 nelze podle mého názoru vykládat tak, že do oblasti jeho působnosti spadají pouze na základě komplementarity mezi tímto nařízením a nařízením č. 3821/85 také porušení posledně uvedeného nařízení, třebaže toto nařízení není v tomto ustanovení výslovně uvedeno.

50. Zaprvé, ačkoli mají odst. 1 a 4 článku 19 nařízení č. 561/2006 průřezový rozměr v tom smyslu, že odkazují jak na nařízení č. 561/2006, tak i na nařízení č. 3821/85, vykazují tyto odstavce vysokou míru obecnosti a v zásadě pouze ukládají členským státům povinnost zavést systém sankcí pro případ porušení některého z uvedených nařízení. Jejich cíl se tedy liší od velmi konkrétního cíle odstavce 2 uvedeného článku 19, kterým je umožnit extrateritoriální sankce.

51. Zadruhé, ačkoli nelze popírat komplementaritu mezi nařízením č. 3821/85 a nařízením č. 561/2006[22], příloha III směrnice 2006/22 jasně rozlišuje mezi skupinou porušení nařízení č. 561/2006 (nedodržení pravidel týkajících se posádky, doby řízení, přestávek, dob odpočinku a druhů plateb) a skupinou porušení nařízení č. 3821/85 (nedodržování pravidel týkajících se zejména instalace záznamového zařízení, používání záznamového zařízení, karty řidiče a záznamového listu, údajů, které mají být zaznamenány nebo předkládání podkladů). Unijní normotvůrce tedy rozlišuje mezi dvěma skupinami porušení[23], takže nelze s jistotou tvrdit, že skutečnost, že porušení nařízení č. 3821/85 nebyla výslovně zahrnuta do čl. 19 odst. 2) nařízení č. 561/2006, je výsledkem pouze neúmyslného opomenutí. V rozporu s argumenty Komise lze tedy skutečně tvrdit, že pouhá neexistence jakéhokoli odkazu na nařízení č. 3821/85 v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 naopak zdůrazňuje, že takové opomenutí bylo ze strany unijního normotvůrce úmyslné[24].

52. Zatřetí, pokud unijní normotvůrce členským státům svěří pravomoc sankcionovat porušení, ke kterým došlo na území jiných členských států, činí tak podle všeho výslovně a omezeně, o čemž svědčí jiné legislativní akty. Tak například článek 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie[25], která byla přijata na základě čl. 83 odst. 2 SFEU[26], podřizuje rozšíření pravomoci členského státu ukládat sankce za trestné činy, které byly spáchány *mimo* jeho území, jak povinnosti informovat o tom Komisi, tak požadavku, aby existovala vazba mezi dotčeným protiprávním jednáním a tímto členským státem[27]. Z tohoto

[22] Nařízení č. 3821/85 přímo navazuje na nařízení č. 561/2006. Ačkoli jeho bezprostředním cílem je vyžadovat od řidičů, aby zaznamenávali určité údaje týkající se řízení, jeho ultimativním cílem je umožnit úředníkům provádějícím kontrolu zajistit prostřednictvím několika druhů podpůrných dokladů, že byla dodržena pravidla vyplývající z kapitoly II nařízení č. 561/2006. Viz například rozsudek ze dne 26. září 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, bod 28).

[23] Je třeba uvést, že v praxi není tento rozdíl vždy tak jasný, jelikož určitá jednání mohou představovat jak porušení nařízení č. 3821/85, tak i porušení nařízení č. 561/2006 [viz například rozsudky ze dne 9. června 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420) a ze dne 26. září 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772)].

[24] Je třeba ostatně poznamenat, že unijní normotvůrce nezměnil znění čl. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 v jeho nejnovější verzi ze dne 20. srpna 2020 v návaznosti na změnu zavedenou nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1054 ze dne 15. července 2020 (Úř. věst. 2020, L 249, s. 1).

[25] Úř. věst. 2017, L 198, s. 29.

[26] Který stanoví, že „[u]káže-li se, že sbližování trestněprávních předpisů členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření, mohou směrnice stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti“.

[27] Článek 11 odst. 3 směrnice 2017/1371 stanoví, že členský stát vyrozumí Komisi, pokud se rozhodne rozšířit svou soudní příslušnost ve vztahu k trestným činům, které byly spáchány mimo jeho území, na případy, kdy: a) pachatel trestného činu má obvyklé bydliště na jeho území; b) trestný čin byl spáchán ve prospěch právnické osoby usazené na jeho území, nebo c) pachatel je jedním z jeho úředníků, který jedná při výkonu svých služebních povinností.

objasnění vyplývá, že pokud si unijní normotvůrce přeje umožnit členskému státu sankcionovat porušení, ke kterému nedošlo na jeho území, činí tak výslovně, přesně a pouze ve vztahu k porušením, která navíc vykazují vazbu k tomuto státu [28].

53. V poslední řadě v návaznosti na výše uvedené úvahy z ustálené judikatury vyplývá, že zásada zákonnosti trestných činů a trestů vyžaduje, aby právní předpis jasně vymezoval protiprávní jednání a tresty, které je potlačují. Tato podmínka je splněna, pokud má jednotlivec možnost se z textu příslušného ustanovení, a v případě potřeby z výkladu, který k němu podaly soudy, dozvědět, jaká konání a opominutí zakládají jeho trestněprávní odpovědnost [29].

54. V konečném důsledku je rozhodující text, který byl přijat do (unijního) právního předpisu. Naproti tomu záměry a myšlenky vyjádřené během legislativního procesu, které však nejsou uvedeny v textu předpisu, a jde tedy *a fortiori* o opomenutí normotvůrce, jsou irelevantní. Pokud normotvůrce nemohl jednoznačně konstatovat, co vlastně chtěl, je problematické činit tak *a posteriori*, prostřednictvím výkladu, zatímco zúčastněné strany mohly oprávněně dojít k závěru odlišnému [30]. Takový přístup je tím spíše problematický, pokud by měl skutečně vést k penalizaci jednání, ať již na základě obdobnosti či návaznosti, aniž by k tomu existoval výslovný právní základ. V oblasti trestního práva musí být obvinění definována *ex ante*, přesným a jasným způsobem.

55. V důsledku toho a na rozdíl od tvrzení francouzské vlády, s přihlédnutím ke znění čl. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006, stíhání porušení nařízení č. 3821/85, která byla zjištěna na území daného členského státu, ale došlo k nim mimo toto území, na základě výše uvedeného ustanovení, rozhodně nemůže být osobou, která je vystavena jeho následkům, rozumně očekáváno.

56. Z toho vyplývá, že čl. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 ve svém současném znění neopravňuje orgány členského státu uložit sankci manažerovi podniku nebo řidiči vozidla, na něž se vztahuje uvedené nařízení, z důvodu porušení nařízení č. 3821/85, k němuž nedošlo na jeho území a které k tomuto členskému státu nemá žádnou jinou vazbu.

57. Závěrem uznávám, že takové řešení není zcela uspokojivé. S ohledem na úzkou komplementaritu mezi těmito dvěma nařízeními by mohlo být vhodné zahrnout porušení nařízení č. 3821/85 do čl. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 [31]. Jak již přitom bylo zdůrazněno, vhodnost nezakládá legalitu, a to zejména v trestním právu. Pokud by současná formulace čl. 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 byla považována za neúplnou [32], příslušelo by unijnímu normotvůrci, aby ji změnil.

[28] Jako další podobný příklad viz článek 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/57/EU ze dne 16. dubna 2014 o trestních sankcích za zneužívání trhu (směrnice o zneužívání trhu) (Úř. věst. 2014, L 173, s. 179).

[29] Viz například rozsudky ze dne 3. června 2008, Intertanko a další (C-308/06, EU:C:2008:312, bod 71); ze dne 22. října 2015, AC-Treuhand v. Komise (C-194/14 P, EU:C:2015:717, bod 40); a ze dne 20. prosince 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, bod 51).

[30] Viz mé stanovisko přednesené ve věci Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:375, body 119 až 123). Viz také mé stanovisko přednesené ve věci Entoma (C-526/19, EU:C:2020:552).

[31] Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 26. září 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, bod 30), rozhodl, že „s ohledem na přeshraniční povahu silniční dopravy bude s cíli sledovanými tímto nařízením č. 561/2006 spíše v souladu takový výklad jeho čl. 19 odst. 2 prvního pododstavce, podle kterého členské státy oprávní své příslušné orgány k ukládání sankcí za porušení zjištěné na jejich území, i když k tomuto porušení došlo na území jiného členského státu nebo třetí země“. Toto tvrzení se může obdobně vztahovat na porušení nařízení č. 3821/85.

[32] To podle mého názoru nutně neplatí z důvodů uvedených v bodech 39 až 44 tohoto stanoviska.

V. Závěry

58. Navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Cour de cassation (Kasační soud, Francie) následovně:

– Článek 3 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy musí být vykládán v tom smyslu, že se vztahuje pouze na vozidla používaná výlučně pro přepravu cestujících v linkové dopravě, jestliže délka tratě této linky nepřesahuje 50 km. V rámci používání vozidla v obou režimech se za okolností, jako jsou okolnosti, které nastaly ve věci v původním řízení, na všechny řidiče vztahovaly povinnosti vyplývající z článku 15 nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 ze dne 20. prosince 1985 o záznamovém zařízení v silniční dopravě.

– Článek 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 ve svém současném znění neopravňuje orgány členského státu uložit sankci manažerovi podniku nebo řidiči vozidla, na něž se vztahuje uvedené nařízení, z důvodu porušení nařízení č. 3821/85, k němuž nedošlo na jeho území a které k tomuto členskému státu nemá žádnou jinou vazbu.