Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

19. října 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Silniční doprava — Nařízení (ES) č. 561/2006 — Článek 10 odst. 3 — Články 18 a 19 — Pokuta uložená řidiči — Opatření nezbytná k výkonu sankce, která jsou přijata vůči dopravci — Odstavení vozidla“

Ve věci C-501/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (Správní a pracovní soud v Segedínu, Maďarsko) ze dne 28. října 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 10. listopadu 2014, v řízení

EL-EM-2001 Ltd

proti

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení J. L. da Cruz Vilaça, předseda senátu, M. Berger (zpravodaj), A. Borg Barthet, E. Levits a F. Biltgen, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 29. října 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za EL-EM-2001 Ltd D. M. Irinkovem, ügyvéd,

— za Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága M. Daniné Égető a B. Gyengem, jogtanácsosok,

— za maďarskou vládu M. Fehérem a G. Szimou, jako zmocněnci,

— za estonskou vládu K. Kraavi-Käerdi, jako zmocněnkyní,

— za Irsko A. Joycem a L. Williams, jako zmocněnci,

— za švédskou vládu A. Falk a E. Karlssonem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: maďarština.

— za Evropskou komisi J. Hottiaux a L. Havasem, jako zmocněnci,

— za norskou vládu T. Skjeie a B. Stankovic, jako zmocněnkyněmi,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 19 odst. 1 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, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 (Úř. věst. L 102, s. 1).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi EL-EM- 2001 Ltd a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (Generální ředitelství cel a financí regionu Jižní Alföld, Maďarsko) ve věci nařízeného odstavení nákladního vozidla, které EL-EM- 2001 Ltd vlastní a provozuje, za účelem zajištění úhrady pokuty uložené řidiči tohoto vozidla, jenž byl v té době zaměstnán touto společností.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení č. 3821/85

3 Článek 15 odst. 7 písm. a) nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 ze dne 20. prosince 1985 o záznamovém zařízení v silniční dopravě (Úř. věst. 1985, L 370, s. 8; Zvl. vyd. 07/01, s. 227) ve znění nařízení č. 561/2006 (dále jen „nařízení č. 3821/85“) stanoví:

„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.

[…]“

Nařízení č. 561/2006

4 Body 17, 26 a 27 odůvodnění nařízení č. 561/2006 uvádějí:

„(17) Toto nařízení usiluje o zlepšení sociálních podmínek zaměstnanců, na něž se vztahuje, a o zlepšení celkové bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Činí tak hlavně ustanoveními, která se týkají maximální doby řízení denně, týdně a ve dvou po sobě následujících týdnech, ustanovením, které zavazuje řidiče, aby si vybíral běžné týdenní doby odpočinku alespoň jednou během dvou po sobě následujících týdnů, a ustanoveními, která stanoví, že denní doba odpočinku nesmí být za žádných okolností kratší než nepřerušená doba devíti hodin. Vzhledem k tomu, že tato ustanovení zaručují přiměřený odpočinek, a při zohlednění zkušeností s praktickým prosazováním v posledních letech není nadále nutný systém náhrad za zkrácené denní doby odpočinku.

[…]

(26) Členské státy by měly stanovit pravidla pro sankce za porušování tohoto nařízení a zajistit jejich uplatňování. Tyto sankce musí být účinné, přiměřené, odrazující a nediskriminační. Ve společné škále opatření, která mají členské státy k dispozici, by měla být zahrnuta i možnost vozidlo odstavit, byla-li zjištěna závažná porušení. Ustanoveními tohoto nařízení o sankcích nebo řízení by neměly být dotčeny vnitrostátní předpisy o důkazním břemenu.

(27) V zájmu jasného a účinného prosazování je žádoucí zajistit jednotná ustanovení o odpovědnosti dopravců a řidičů za porušení tohoto nařízení. Tato odpovědnost může mít v jednotlivých členských státech podobu trestů nebo občanskoprávních nebo správních sankcí.“

5 Článek 1 nařízení č. 561/2006 stanoví:

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

6 Článek 10 odst. 1 až 3 tohoto nařízení stanoví:

„1. Dopravce nesmí odměňovat řidiče, jež zaměstnává nebo jejichž služeb využívá, a to ani prémiovým zvýhodněním nebo příplatky, za ujetou vzdálenost nebo objem přepravovaného zboží, pokud by tyto odměny mohly vést k ohrožení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích nebo by podněcovaly k porušování tohoto nařízení.

2. Dopravce organizuje práci řidičů uvedených v odstavci 1 tak, aby mohli dodržet nařízení [...] č. 3821/85 a kapitolu II tohoto nařízení. Dopravce řidiče náležitě poučí a provádí pravidelné kontroly, aby zajistil dodržování nařízení [...] č. 3821/85 a kapitoly II tohoto nařízení.

3. Dopravce odpovídá za porušení, kterých se dopustí jeho řidiči, a to i tehdy, pokud k tomuto porušení došlo na území jiného členského státu nebo třetí země.

Aniž je dotčeno právo členských států považovat dopravce za plně odpovědné, mohou členské státy podmínit tuto odpovědnost porušením odstavců 1 a 2 dopravcem. Členské státy mohou zvážit jakýkoli důkaz, že dopravce nelze důvodně považovat za odpovědného za porušení, ke kterému došlo.“

7 Článek 18 nařízení č. 561/2006 stanoví:

„Členské státy přijmou opatření nezbytná pro provedení tohoto nařízení.“

8 Článek 19 tohoto nařízení stanoví:

„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.“

9 Článek 21 nařízení č. 561/2006 stanoví:

„Domnívá-li se členský stát, že došlo k porušení tohoto nařízení, které může zjevně ohrozit bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, pověří členský stát příslušný orgán, aby přistoupil k odstavení dotyčného vozidla, dokud není příčina porušení odstraněna. Členské státy mohou řidiči uložit, aby si vybral denní dobu odpočinku. Členské státy případně rovněž odeberou, pozastaví nebo omezí oprávnění dopravce k podnikání, je-li tento dopravce usazen v tomto členském státě, nebo odeberou, pozastaví či omezí řidičovo řidičské oprávnění. Komise vypracuje postupem podle čl. 24 odst. 2 pokyny k prosazování harmonizovaného uplatňování tohoto článku.“

Maďarské právo

10 Ustanovení § 20 közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (zákon č. I z roku 1988 o provozu na pozemních komunikacích, dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“) stanoví:

„(1) Pokuta se uloží každé osobě, která poruší ustanovení tohoto zákona, jakož i zvláštní právní normy a právní akty Společenství upravující

[…]

d) použití záznamového zařízení a kotouče tachografu v oblasti silniční dopravy, jakož i karet nezbytných pro digitální tachografy,

[…]

(7) V případě kontroly provedené v rámci provozu na pozemních komunikacích je možné v souladu s podmínkami týkajícími se zajišťujících opatření, jež jsou stanoveny v zákoně, kterým se stanoví obecná úprava správního řízení a správou poskytovaných služeb, nařídit odstavení vozidla v průběhu správního řízení nebo do zaplacení pokuty či složení jistoty k zajištění peněžité pohledávky, aniž je nutné přijmout zvláštní rozhodnutí v tomto smyslu, pokud jsou dodržena ustanovení upravující zadržení zásilky nebezpečného zboží, potravin, které podléhají rychlé zkáze, a živých zvířat. Vozidlo nemůže být nuceně odstaveno zejména v případech, kdy

a) se sídlo, bydliště nebo místo obvyklého pobytu osoby (nebo osob) povinné (nebo povinných) k zaplacení pokuty nachází na území Maďarska, nebo osoba povinná k zaplacení pokuty má daňové číslo nebo daňový identifikační kód přidělené daňovou správou, anebo

b) finanční subjekt poskytne záruku za splnění povinnosti zaplatit pokutu či tuto povinnost převezme podnik s daňovým číslem, který je zaregistrován v tuzemsku za podmínky, že osoba povinná k zaplacení pokuty dostatečně prokáže tuto skutečnost v průběhu řízení.

(7a) Pokud kontrola odhalí, že bylo porušeno některé z pravidel uvedených v odst. 1 písm. c), e) a h) nebo že toto porušení ohrožuje bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, může příslušný orgán nařídit odstavení vozidla do doby, než bude ohrožení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích odstraněno v souladu s podmínkami týkajícími se zajišťujících opatření, jež jsou stanoveny v zákoně, kterým se stanoví obecná úprava správního řízení a správou poskytovaných služeb, aniž je nutné přijmout zvláštní rozhodnutí v tomto smyslu.“

11 Ustanovení § 5 közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. kormányrendelet (vládní nařízení č. 156/2009 o výši pokut, které mohou být uloženy za porušení některých ustanovení o silniční přepravě zboží a osob a o provozu na pozemních komunikacích, jakož i o povinnostech veřejnoprávního orgánu týkajících se uložení pokuty) ze dne 29. července 2009 stanoví:

„Podle § 20 odst. 1 písm. d) zákona [o provozu na pozemních komunikacích] musí být výše pokuty, která byla uložena v souladu s přílohou 4 téhož nařízení – nestanoví-li legislativní či správní předpis jinak – uhrazena osobou, která porušila ustanovení týkající se záznamového zařízení či kotouče tachografu, jakož i jejich použití, uvedené:

[…]

e) v nařízení [č. 3821/85].

[…]“

12 Ustanovení § 143 közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (zákon č. CXL z roku 2004, kterým se stanoví obecná úprava správního řízení a správou poskytovaných služeb, nadepsaného „Zajišťující opatření“, stanoví:

„(1) Pokud je pozdější splnění povinnosti, která je základem řízení, ohroženo, je možné před uplynutím lhůty pro splnění povinnosti a do pěti dnů od vzniku okolnosti, která je důvodem obavy, nařídit jako zajišťovací opatření složení jistoty k zajištění peněžité pohledávky nebo zabavení určité věci.

(2) Zajišťovací opatření přijme orgán prvního stupně a provede jej výkonný orgán.

(3) Zajišťovací opatření musí být zrušeno, pokud

a) bylo přijato za účelem zajištění, aby byla platební povinnost splněna, a částka odpovídající této povinnosti byla složena u výkonného orgánu;

b) bylo přijato za účelem zajištění, že určitý úkon bude proveden, a způsobem vylučujícím jakékoli pochyby je prokázáno, že veškeré vyžadované přípravné úkony byly provedeny s cílem dobrovolně provést tento úkon, jemuž již brání jen zajišťovací opatření nebo

c) důvod pro přijetí zajišťovacího opatření zanikl z jiných příčin.

[…]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

13 Společnost EL-EM-2001 je dopravcem zaregistrovaným v Bulharsku. Během přepravy uskutečňované v Maďarsku byl jeden ze zaměstnanců tohoto podniku, který řídil nákladní vozidlo, jež tento podnik vlastní a provozuje, podroben silniční kontrole. Příslušné orgány při této příležitosti zjistily porušení ustanovení čl. 15 odst. 7 písm. a) nařízení č. 3821/85.

14 Dne 25. února 2014 uložilo tudíž Nemzeti Adó- és Vámhivatal Csongrád Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága (Okresní ředitelství cel a financí v Csongrádu, spadající pod Státní daňovou a celní správu, Maďarsko) (dále jen „správní orgán prvního stupně“) správní pokutu ve výši 400 000 maďarských forintů (HUF) (přibližně 1 270 eur) řidiči uvedeného vozidla. Tento orgán navíc rozhodl o přijetí zajišťovacího opatření, aby bylo zaručeno, že povinnost uhradit tuto pokutu bude splněna, a z tohoto důvodu nařídil odstavení tohoto vozidla až do uhrazení uvedené pokuty.

15 V rámci řízení o odvolání podaném společností EL-EM-2001 potvrdil správní orgán druhého stupně rozhodnutí nařizující toto zajišťovací opatření.

16 Společnost EL-EM-2001 podala žalobu na neplatnost tohoto rozhodnutí k Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (Správní a pracovní soud v Segedínu, Maďarsko).

17 Společnost EL-EM-2001 tvrdila v tomto ohledu, že správní řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, nebylo vedeno proti ní a nebyla účastnicí tohoto řízení. Opřela se o skutečnost, že vzhledem k tomu, že se porušení dopustil řidič dotčeného vozidla a správní orgán prvního stupně uložil pokutu jen jemu, nemůže jí být jakožto zaměstnavateli tohoto řidiče uloženo takové zajišťovací opatření, jako je odstavení vozidla, které provozuje. Zdůraznila, že žádné právní pravidlo nedovoluje takovouto blokaci majetku třetí osoby, která nebyla účastníkem správního řízení a nedopustila se porušení.

18 Správní orgán navrhl zamítnout žalobu EL-EM-2001, přičemž zejména tvrdil, že tato společnost měla postavení účastníka ve správním řízení a navíc využila práva podat žalobu proti rozhodnutí nařizujícímu odstavení dotčeného vozidla. Byl toho názoru, že pokud byla uložena správní pokuta řidiči nebo provozovateli vozidla, maďarské právní předpisy umožňují správnímu orgánu, aby bez ohledu na osobu, která je povinná k zaplacení pokuty, nařídil odstavení vozidla, které bylo použito při zjištění porušení.

19 Za těchto podmínek se Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (Správní a pracovní soud v Segedínu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba vykládat čl. 19 odst. 1 nařízení č. 561/2006 v tom smyslu, že opatření nezbytné k uplatnění sankce, která je stanovena a uložena členským státem v případě porušení právních předpisů, může být uloženo jen osobě, která se dopustila tohoto porušení?

Jinými slovy, vzhledem k článku 18 nařízení č. 561/2006 je třeba mít za to, že vnitrostátní právní úprava, podle níž může být opatření nezbytné k uplatnění sankce, která je stanovena a uložena členským státem, uloženo (fyzické nebo právnické) osobě, které nebylo v průběhu správního řízení prokázáno, že se dopustila porušení právních předpisů, je v rozporu s povinností členského státu stanovenou v čl. 19 odst. 1 první větě téhož nařízení?

2) V případě záporné odpovědi na první otázku, je třeba vykládat čl. 19 odst. 1 nařízení č. 561/2006 v tom smyslu, že opatření uložené třetí (fyzické nebo právnické) osobě z důvodu porušení, kterého se dopustila jiná osoba, přestože nebylo prokázáno, že tato třetí osoba se dopustila tohoto porušení, je bez ohledu na jeho označení sankcí, která byla přijata vůči této třetí osobě?

3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku je vnitrostátní právní úprava – která umožňuje pro účely uplatnění sankce uložené za porušení právních předpisů, jehož se dopustil řidič vozidla, uložit sankci definovanou jejím obsahem bez ohledu na to, že je označena jako „opatření“, jiné (fyzické nebo právnické) osobě – v rozporu se zákazem dvojího posouzení upraveném v čl. 19 odst. 1 nařízení č. 561/2006?“

K předběžným otázkám

K první otázce

20 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda nařízení č. 561/2006 brání vnitrostátní právní úpravě, která jakožto zajišťovací opatření připouští nařízení odstavení vozidla dopravce v situaci, kdy řidič, který byl zaměstnán tímto podnikem, řídil toto vozidlo v rozporu s ustanoveními nařízení č. 3821/85, a odpovědnost uvedeného podniku nebyla vnitrostátním orgánem zjištěna.

21 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle bodu 17 odůvodnění a článku 1 nařízení č. 561/2006 usiluje toto nařízení zejména o zlepšení sociálních podmínek zaměstnanců, na něž se vztahuje, a o zlepšení celkové bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích

22 Bod 27 odůvodnění nařízení č. 561/2006 uvádí, že je v zájmu zajištění jasného a účinného používání pravidel týkajících se dob řízení a odpočinku žádoucí stanovit jednotná ustanovení o odpovědnosti dopravců a řidičů za porušení tohoto nařízení, tj. odpovědnosti, která může mít v členských státech podobu trestů nebo občanskoprávních nebo správních sankcí.

23 Článek 18 nařízení č. 561/2006 v tomto ohledu stanoví, že členské státy přijmou opatření nezbytná pro provedení tohoto nařízení.

24 Článek 19 odst. 1 nařízení č. 561/2006 tudíž ukládá členským státům, aby stanovily „sankce za porušení tohoto nařízení a nařízení [...] č. 3821/85“ a přijaly „veškerá opatření nezbytná k jejich uplatňování“.

25 Z těchto ustanovení vyplývá, že cílem, který sleduje nařízení č. 561/2006, není harmonizace sankcí, jelikož toto nařízení ponechává členským státům volnost, pokud jde o přijímaná opatření a sankce nezbytné k jejich uplatňování (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. února 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, bod 22).

26 V tomto kontextu je třeba uvést, že čl. 10 odst. 3 nařízení č. 561/2006 výslovně opravňuje členské státy, aby považovaly dopravce „za plně odpovědné“ za porušení, kterých se dopustí řidiči, jež zaměstnávají.

27 Článek 19 odst. 2 nařízení č. 561/2006 rovněž stanoví, že 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.

28 Z tohoto ustanovení vyplývá, že nařízení č. 561/2006 podřizuje jak dopravce, tak řidiče určitým povinnostem a stanoví odpovědnost dopravce i řidiče za porušení jejich příslušných povinností (rozsudek ze dne 9. června 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, bod 32).

29 Ze znění tohoto bodu 27 odůvodnění uvedeného nařízení rovněž jednoznačně vyplývá, že členské státy jsou oprávněny stanovit režim odpovědnosti řidičů za porušení uvedeného nařízení a mají prostor pro uvážení, pokud jde o povahu sankcí, které mohou být uloženy (rozsudek ze dne 9. června 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, bod 34).

30 Vzhledem k tomu, že členské státy mají povinnost podle čl. 19 odst. 1 nařízení č. 561/2006 stanovit sankce za porušení tohoto nařízení tak, aby byly účinné, přiměřené, odrazující a nediskriminační, a dále vzhledem k tomu, že uvedené nařízení nevylučuje odpovědnost řidičů, vyplývá z toho, že tyto státy mohou přijmout ustanovení umožňující ukládat sankce řidičům, ať již výlučně, či nikoli (rozsudek ze dne 9. června 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, bod 35).

31 Soudní dvůr kromě toho rozhodl, že režim objektivní odpovědnosti může podněcovat zaměstnavatele k tomu, aby organizoval práci svých zaměstnanců tak, aby zajistil dodržování nařízení č. 561/2006 a že bezpečnost provozu na pozemních komunikacích je obecným zájmem, který může odůvodnit uložení pokuty zaměstnavateli za porušení, kterých se dopustil jeho zaměstnanec, a systém objektivní trestní odpovědnosti (rozsudek ze dne 10. července 1990, Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, bod 19).

32 Konečně je třeba připomenout, že bod 26 odůvodnění nařízení č. 561/2006 uvádí, že ve společné škále opatření, která mají členské státy k dispozici, by měla být zahrnuta i možnost vozidlo odstavit, byla-li zjištěna závažná porušení.

33 Článek 21 nařízení č. 561/2006 v tomto kontextu stanoví, že členské státy mohou v případě porušení, které může zjevně ohrozit bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, pověřit příslušný orgán, aby přistoupil k odstavení dotyčného vozidla, dokud není příčina porušení odstraněna. Členské státy mohou řidiči uložit, aby si vybral denní dobu odpočinku, případně rovněž odeberou, pozastaví nebo omezí oprávnění dopravce k podnikání, je-li tento dopravce usazen v tomto členském státě, nebo odeberou, pozastaví či omezí řidičovo řidičské oprávnění.

34 Z výše uvedeného vyplývá, že vzhledem k sledovanému cíli, který spočívá v zajištění toho, aby jak řidiči, tak dopravci plnili povinnosti, které pro ně vyplývají z nařízení č. 3821/85 a č. 561/2006, je přijetí takového zajišťovacího opatření, jako je odstavení vozidla, které je uloženo dopravci za porušení, jehož se dopustil jeho řidič, za účelem zajištění výkonu sankce uložené za toto porušení, samo o sobě slučitelné s unijním právem.

35 Je však třeba připomenout, že čl. 19 odst. 1 nařízení č. 561/2006 ukládá členským státům, aby stanovily sankce za porušení tohoto nařízení a nařízení č. 3821/85, které jsou „účinné, přiměřené, odrazující a nediskriminační“.

36 Uvedené nařízení nicméně neobsahuje podrobnější pravidla pro stanovení uvedených vnitrostátních sankcí, zejména nestanoví žádné výslovné kritérium pro posuzování přiměřenosti takových sankcí (rozsudek ze dne 9. února 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, bod 22).

37 Podle ustálené judikatury platí, že při neexistenci harmonizace unijních právních předpisů v oblasti sankcí použitelných v případě nedodržení podmínek stanovených režimem zavedeným těmito právními předpisy mají členské státy pravomoc zvolit si sankce, které považují za vhodné. Členské státy jsou však povinny vykonávat svou pravomoc v souladu s unijním právem a jeho základními zásadami, a tedy v souladu se zásadou proporcionality (rozsudek ze dne 9. února 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, bod 23 a citovaná judikatura).

38 Tyto požadavky musí splňovat také jiná opatření, která jsou úzce spojena se sankcemi a zajišťují jejich účinnost, jako například odstavení vozidla.

39 V projednávaném případě tedy takové zajišťovací opatření, dovolené vnitrostátními právními předpisy, o které se jedná v původním řízení, nesmí překračovat meze toho, co je vhodné a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných těmito právními předpisy, přičemž platí, že pokud se nabízí volba mezi několika vhodnými opatřeními, je třeba zvolit opatření nejméně omezující a způsobené nepříznivé následky nesmí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. února 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, body 24 a 53, jakož i citovaná judikatura).

40 Soudní dvůr v tomto kontextu rozhodl, že sankce musí být přiměřené závažnosti porušení, která postihují, zejména zajištěním skutečně odrazujícího účinku, přičemž musí respektovat obecnou zásadu proporcionality (rozsudek ze dne 27. března 2014, LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, bod 45).

41 Soudní dvůr kromě toho judikoval, že zásada proporcionality je pro členské státy závazná nejen stran určení základních znaků porušení a určení pravidel týkajících se výše pokut, nýbrž i stran posouzení skutečností, které mohou být vzaty v úvahu pro stanovení pokuty (rozsudek ze dne 9. února 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, bod 54).

42 V tomto kontextu je nesporné, že zajišťovací opatření spočívající v odstavení vozidla, o které se jedná v původním řízení, bylo nařízeno ve správním řízení vedeném výlučně proti řidiči, který byl uznán za odpovědného. Maďarské právní předpisy stanoví v tomto ohledu v § 20 odst. 7 zákona o provozu na pozemních komunikacích ve spojení s § 143 zákona č. CXL z roku 2004, kterým se stanoví obecná úprava správního řízení a správou poskytovaných služeb, že v případě kontroly provedené v rámci provozu na pozemních komunikacích je možné nařídit odstavení vozidla v průběhu správního řízení nebo do zaplacení pokuty či složení záruky k zajištění peněžité pohledávky, aniž je nutné přijmout zvláštní rozhodnutí v tomto smyslu, pokud má příslušný orgán za to, že je ohroženo pozdější splnění povinnosti, která je základem řízení a jsou dodržena ustanovení týkající se zadržení zásilky nebezpečného zboží, potravin, které podléhají rychlé zkáze, a živých zvířat.

43 Kromě toho je třeba konstatovat, že podle § 20 odst. 7 zákona o provozu na pozemních komunikacích nemůže být nařízeno odstavení vozidla zejména tehdy, když se sídlo, bydliště nebo místo obvyklého pobytu osoby povinné k zaplacení pokuty nachází na maďarském území nebo osoba povinná k zaplacení pokuty má daňové číslo nebo daňový identifikační kód přidělené státní daňovou správou anebo finanční subjekt poskytne záruku za splnění povinnosti zaplatit pokutu či tuto povinnost převezme podnik s daňovým číslem, který je zaregistrován v tuzemsku za podmínky, že osoba povinná k zaplacení pokuty dostatečně prokáže tuto skutečnost v průběhu řízení.

44 Z toho vyplývá, že jediným cílem sledovaným odstavením vozidla je rychlá úhrada pokuty uložené jakožto sankce.

45 Je sice pravda, že takové zajišťovací opatření je v zásadě vhodné a účinné k dosažení cílů zlepšení sociálních podmínek zaměstnanců a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích sledovaných nařízením č. 561/2006, avšak nařízení odstavení vozidla dopravce, jehož odpovědnost nebyla určena ve správním řízení, překračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení těchto cílů.

46 Jak uvedla Komise v bodě 43 svého vyjádření, existují totiž stejně účinná opatření, avšak méně omezující a přiměřenější z hlediska práva vlastnit majetek, k nimž patří zejména odebrání řidičského oprávnění řidiče nebo pozastavení či omezení jeho platnosti až do zaplacení pokuty. Toto opatření by umožnilo dopravci určit jiného řidiče, který by mohl řídit dotčené vozidlo bez ohledu na zaplacení pokuty.

47 Pokud jde o požadavek účinnosti a odrazujícího účinku dotčeného opatření vyplývající z čl. 19 odst. 1 nařízení č. 561/2006 ve spojení s článkem 18 tohoto nařízení, je třeba uvést, že opatření splňuje tato kritéria tehdy, když motivuje osoby účastnící se provozu na pozemních komunikacích k tomu, aby předcházely uložení sankcí, a v případě, že byla pokuta uložena, aby ji zaplatily v co nejkratší lhůtě. Odrazující účinek je důležitější, pokud je osoba povinná k zaplacení pokuty rovněž vlastníkem odstaveného vozidla. Tak je tomu zejména tehdy, když je osoba, která se dopustila porušení, řidičem a zároveň vlastníkem vozidla, nebo když je jak řidiči, tak podniku uložena sankce za porušení.

48 Ve věci v původním řízení byla však uložena pokuta jen řidiči vzhledem k tomu, že odpovědnost podniku, který nebyl účastníkem řízení správního řízení, nebyla prokázána ani namítána. Zajišťovací opatření se nicméně vztahuje jen na tento podnik, i když se nedopustil žádného porušení. V této situaci není zajišťovací opatření, kterým je odstavení vozidla, v případě řidiče skutečně odrazujícím a účinným opatřením. Takové opatření, jako je zejména odebrání řidičského oprávnění tomuto řidiči nebo pozastavení či omezení jeho platnosti až do zaplacení pokuty, by bylo naopak odrazující a účinné a splňovalo by požadavky zásady proporcionality.

49 Vzhledem k výše uvedenému, je třeba odpovědět na první otázku tak, že nařízení č. 561/2006 musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která jakožto zajišťovací opatření připouští nařízení odstavení vozidla dopravce v situaci, kdy řidič tohoto vozidla, který byl zaměstnán tímto podnikem, řídil toto vozidlo v rozporu s ustanoveními nařízení č. 3821/85, přičemž odpovědnost uvedeného podniku nebyla vnitrostátním orgánem určena, jelikož takové opatření nesplňuje požadavky zásady proporcionality.

Ke druhé a třetí otázce

50 S ohledem na odpověď na první otázku není namístě na druhou a třetí otázku odpovídat.

K nákladům řízení

51 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

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, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která jakožto zajišťovací opatření připouští nařízení odstavení vozidla dopravce v situaci, kdy řidič tohoto vozidla, který byl zaměstnán tímto podnikem, řídil toto vozidlo v rozporu s ustanoveními nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 ze dne 20. prosince 1985 o záznamovém zařízení v silniční dopravě, přičemž odpovědnost uvedeného podniku nebyla vnitrostátním orgánem určena, jelikož takové opatření nesplňuje požadavky zásady proporcionality.

Podpisy.