

Věc C-654/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

15. listopadu 2020

Předkládající soud:

Apelativen sad Sofia (Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

9. listopadu 2020

Orgán předkládající obžalobu v trestním řízení:

Apelativna prokuratura Sofia

Odsouzený/pachatel v trestním řízení:

VD

Předmět původního řízení

Původní řízení je mimořádné řízení za účelem přezkumu pravomocného rozsudku. Řízení bylo u předkládajícího soudu zahájeno na návrh státního zástupce na zrušení rozsudku vydaného v odvolacím řízení a vrácení věci k novému projednání jiným senátem odvolacího soudu, podpůrně na zrušení odvolacího rozsudku a potvrzení rozsudku vydaného soudem prvního stupně, jímž byl pachatel uznán vinným ze spáchání trestného činu, avšak zproštěn trestněprávní odpovědnosti. Skutkem projednávaným uvedenými soudy je řízení motorového vozidla v období výkonu správní sankce spočívající v pozastavení řidičského oprávnění.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se opírá o čl. 267 odst. 2 SFEU a týká se výkladu zásady zákonnosti trestných činů a trestů, jakož i výkladu čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Předkládající soud žádá o vyjasnění otázky, zda jsou s unijním právem slučitelné takové vnitrostátní

právní předpisy, které za stejný skutek stanoví možnost uložení buď správní sankce, nebo trestu za spáchání trestného činu, aniž by stanovily kritéria, podle nichž lze posoudit, zda má pachatel odpovědnost za správní delikt nebo trestněprávní odpovědnost.

Předběžné otázky

1. Brání zásada zákonnosti trestných činů a trestů vnitrostátnímu ustanovení, které za stejný skutek, totiž řízení motorového vozidla během výkonu donucovacího správního opatření v podobě pozastavení řidičského oprávnění, stanoví současně odpovědnost za správní delikt a trestněprávní odpovědnost, aniž by stanovilo kritéria umožňující objektivní rozlišení těchto dvou druhů odpovědnosti?
2. V případě záporné odpovědi Soudního dvora Evropské unie na první otázku: Jaké pravomoci má vnitrostátní soud, aby zajistil účinné uplatňování zásad práva Evropské unie?
3. Je trest odnětí svobody v trvání až tří let a peněžitý trest ve výši 200 až 1 000 leva (BGN) za trestný čin řízení motorového vozidla během výkonu donucovacího správního opatření v podobě pozastavení řidičského oprávnění ve smyslu čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie přiměřený?

Unijní právo a unijní judikatura

Smlouva o Evropské unii: čl. 6 odst. 3

Smlouva o fungování Evropské unie: článek 90 a čl. 91 odst. 1 písm. c)

Listina základních práv Evropské unie: článek 49

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech: čl. 11 odst. 2

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod: čl. 5 odst. 1

Rozsudek ze dne 3. května 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, body 49 a 50 a zde citovaná judikatura

Rozsudek ze dne 12. února 2019, *TC*, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, body 59 a 60 a zde citovaná judikatura

Rozsudek ze dne 16. července 2015, *Chmielewski*, C-255/14, EU:C:2015:475, bod 21 a zde citovaná judikatura

Usnesení ze dne 12. července 2018, *Pinzaru a Cirstinoiu*, C-707/17, nezveřejněné, EU:C:2018:574, bod 26

Vnitrostátní právní předpisy

Nakazatelen kodeks (trestní zákoník): čl. 9 odst. 2, články 78a a 343c

Nakazatelo procesualen kodeks (trestní řád): čl. 301 odst. 1, čl. 305 odst. 6, články 375 až 380.

Zakon za dviženjeto po patištata (zákon o provozu na pozemních komunikacích): články 150, 150a, 151a, 171, 177.

Naredba N° 3 ot 11.5.2011 za iziskvanijata za fizičeska godnost kam vodačite na motorni prevozni sredstva i reda za izvaršvane na medicinskite pregledi za ustanovjavane na fizičeskata godnost za vodačite ot različnite kategorii (nařízení č. 3 ze dne 11. května 2011 po požadavcích na fyzickou způsobilost řidičů motorových vozidel a způsobech provádění lékařských vyšetření za účelem zjištění fyzické způsobilosti řidičů různých tříd), přijaté ministrem zdravotnictví

Naredba N° 3 ot 29.08.2011 za pridobivane na pravosposobnost za proveždane na izpiti na kandidatite za vodači na motorni prevozni sredstva (nařízení č. 3 ze dne 29. srpna 2011 o získání způsobilosti k provádění zkoušek žadatelů o oprávnění k řízení motorových vozidel), přijaté ministrem pro vzdělávání, mládež a vědu

Naredba N° 38 ot 16.04.2004 za uslovjata i reda za proveždaneto na izpiti na kandidati za pridobivane na pravosposobnost za upravljenje na motorno prevozno sredstvo i reda za proveždane na proveročnite izpiti (nařízení č. 38 ze dne 16. dubna 2004 o podmínkách a způsobem provádění zkoušek pro žadatele o řidičské oprávnění a způsobech provádění potvrzujících zkoušek), přijaté ministrem dopravy a komunikace

Naredba N° 31 ot 26.07.1999 za iziskvanjata, uslovjata i reda za pridobivane na pravosposobnost za upravljenje na motorno prevozno sredstvo (nařízení č. 31 ze dne 26. července 1999 o požadavcích, podmínkách a způsobech získání řidičského oprávnění), přijaté ministrem dopravy a ministrem pro vzdělávání a vědu

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Obviněný je držitelem řidičského oprávnění a řidičského průkazu. Dne 9. května 2018 byl jeho řidičský průkaz odebrán nařízením Oblasten direktor (okresní ředitel) Ministerstvo na vatrešnite raboti (Ministerstvo vnitra), za účelem uložení donucovacího správního opatření, neboť nezaplatil pokuty, které mu byly uloženy jako správní sankce za dopravní přestupky, jichž se dopustil. Pozastavení řidičského oprávnění bylo nařízeno do doby, než budou uhrazeny dlužné pokuty. Dne 23. srpna 2018 byl obviněný kontrolován policií, neboť na rušné ulici v Blagojevgradu řídil osobní vozidlo bez rozsvícených světel. Policisté zjistili, že jeho řidičské oprávnění bylo pozastaveno. Proto bylo vůči jeho osobě vydáno rozhodnutí o spáchání správního deliktu.

- 2 Nařízením státního zástupce u Rajonna prokuratura Blagoevgrad (Okresní státní zastupitelství v Blagojevgradu) bylo proti obviněnému dne 19. března 2019 zahájeno trestní řízení, neboť obviněný dne 23. srpna 2018 v době výkonu donucovacího správního opatření v podobě pozastavení řídičského oprávnění, řídil motorové vozidlo, přičemž se jedná o skutek, který byl státním zástupcem kvalifikován jako trestný čin podle čl. 343c odst. 3 ve spojení s odst. 1 Nakazatelen kodeks (dále jen „NK“). Podle tohoto ustanovení bude trestem odnětí svobody v trvání až tří let a peněžitým trestem ve výši 200 až 1 000 leva (BGN) potrestán ten, kdo během výkonu donucovacího správního opatření v podobě pozastavení řídičského oprávnění řídí motorové vozidlo. Při výslechu se obviněný k okolnostem skutku doznal a prohlásil, že jeho práce souvisí s řízením vozidla, že v důsledku odebrání řídičského průkazu nemůže pracovat a tím mu vzniká újma, a že v den, kdy se dopustil dotčeného skutku, musel vozidlo řídit, aby svému těžce nemocnému bratru koupil nezbytně nutné léky.
- 3 V řízení v prvním stupni vycházel Rajonen sad Blagoevgrad (Okresní soud v Blagojevgradu) z toho, že se obviněný dopustil trestného činu, neboť osobní vozidlo řídil na rušné ulici a choval se přitom lehkomyšlně a nedodržoval pravidla silničního provozu. Tento soud jej současně podle čl. 78a odst. 1 NK zprostil trestněprávní odpovědnosti, neboť za tento trestný čin hrozí trest odnětí svobody v trvání až tří let a obviněný dosud nebyl souzen ani zproštěn trestněprávní odpovědnosti. Podle tohoto ustanovení, které stanoví peněžitý trest ve výši 1 000 až 5 000 leva (BGN), mu byl uložen peněžitý trest ve výši 1 000 leva (BGN).
- 4 Okražen sad Blagoevgrad (Krajský soud v Blagojevgradu) v odvolacím řízení rozsudek vydaný Rajonen sad (okresní soud) zrušil, obviněného zprostil viny a shledal, že jeho skutek nepředstavuje trestný čin, neboť vykazuje pouze zanedbatelnou míru nebezpečnosti pro společnost a proto je nutno jej kvalifikovat jako přestupek. Soud mu proto uložil správní sankci ve výši 300 leva (BGN) podle čl. 177 odst. 1 bodu 2 Zakon za dvizenjeto po patištata (dále jen „ZDvP“). Toto ustanovení stanoví, že osobě, která řídí motorové vozidlo, ačkoliv její řídičské oprávnění bylo pozastaveno, bude uložena pokuta ve výši 100 až 300 leva (BGN). Odvolací soud shledal, že obviněný byl pro přestupky podle ZDvP trestán opakovaně, předmětný skutek však vykazuje pouze zanedbatelnou míru nebezpečnosti pro společnost, neboť obviněný nebyl odsouzen resp. potrestán za spáchané trestné činy, ani mu nebyla uložena správní sankce za skutek, který souvisí s řízením motorového vozidla bez řídičského průkazu během doby odejmutí řídičského oprávnění nebo během jeho pozastavení. Uvedený soud také přihlédl ke skutečnosti, že obviněný se ke zjištěným okolnostem přiznal, svého činu litoval a jako důvod řízení motorového vozidla uvedl, že musel koupit léky pro svého nemocného bratra.
- 5 Řízení u předkládajícího soudu bylo zahájeno na návrh Apelativen prokuror (odvolací státní zástupce) u Apelativna prokuratura Sofia (odvolací státní zastupitelství v Sofii) na zrušení rozsudku vydaného Okražen sad Blagoevgrad (Krajský soud v Blagojevgradu) a vrácení věci k novému projednání jiným senátem tohoto soudu. Odvolací státní zástupce podpůrně navrhuje, aby byl zrušen

rozsudek vydaný odvolacím soudem a potvrzen rozsudek vydaný Rajonen sad Blagoevgrad (Okresní soud v Blagoevgradu).

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 6 Podle názoru odvolacího státního zástupce se Okražen sad Blagoevgrad (Krajský soud v Blagoevgradu) dopustil nesprávného hmotněprávního posouzení, neboť vycházel z toho, že předmětný skutek vykazuje pouze zanedbatelnou míru nebezpečnosti pro společnost. Odvolací státní zástupce má za to, že podmínky pro použití čl. 9 odst. 2 NK - který stanoví, že skutek, který sice formálně naplňuje znaky skutkové podstaty zákonem upraveného trestného činu, pro svou nepatrnost však není nebezpečný pro společnost nebo jeho nebezpečnost pro společnost je zjevně zanedbatelná, není kvalifikován jako trestný čin - nejsou splněny, neboť obviněnému byly za porušení ZDvP uloženy sankce opakovaně. Obviněný naplnil skutkovou podstatu trestného činu podle čl. 343c odst. 3 ve spojení s odst. 1 NK, a v případě tohoto trestného činu není nezbytné, aby skutečně došlo k naplnění podmínky nebezpečí pro veřejnost.
- 7 Předkládající soud neuvádí žádné argumenty obviněného.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 8 Předkládající soud konstatuje, že členské státy mohou podle směrnice 2006/126 přijímat vlastní trestní a policejní právní předpisy, které v souvislosti s odejmutím nebo pozastavením řídicího oprávnění stanoví sankce podle trestního nebo správního práva.
- 9 Soud uvádí, že podle ustálené judikatury Soudního dvora mají členské státy při neexistenci harmonizace unijních právních předpisů v oblasti sankcí za nedodržení podmínek stanovených režimem zavedeným těmito právními předpisy pravomoc zvolit si sankce, které považují za vhodné. Při výkonu své pravomoci však musí dodržovat unijní právo a jeho základní zásady, a tedy i zásadu zákonnosti a proporcionality (rozsudek ze dne 16. července 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, bod 21 a zde citovaná judikatura, jakož i usnesení ze dne 12. července 2018, Pinzaru a Cirstinoiu, C-707/17, nezveřejněno, EU:C:2018:574, bod 26). Represivní opatření dovolená vnitrostátní právní úpravou nesmějí především překračovat meze toho, co je nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných touto právní úpravou.
- 10 Předkládající soud má za to, že se dotčený právní spor týká uplatňování unijního práva v oblasti společné dopravní politiky a zejména opatření ke zvýšení bezpečnosti provozu. Shledává, že se bulharský soud v projednávané věci v rozsahu, v němž uplatňuje unijní právo, může odvolávat na článek 49 Listiny, neboť Listina je podle jejího článku 51 na původní řízení použitelná.

- 11 Za účelem provedení směrnice 2006/126 do vnitrostátního práva přijal bulharský zákonodárce změny ZDvP a uvedených nařízení č. 3 ze dne 11. května 2011, nařízení č. 3 ze dne 29. srpna 2011 a nařízení č. 31 ze dne 26. července 1999. Na druhé straně právní předpisy o sankcích, které jsou stanoveny za porušení požadavku řízení motorového vozidla s řádně vystaveným a platným řidičským průkazem, byly v platnosti již před přijetím směrnice. Konkrétně byla v roce 1995 přijata pravidla upravující skutkové podstaty trestných činů podle čl. 343c odst. 1 a 2 NK a pravidla upravující skutkové povahy přestupků podle čl. 177 odst. 1 ZDvP existující od vyhlášení tohoto zákona v roce 1999.
- 12 V roce 2016 byla zavedena nová skutková podstata trestného činu, a sice čl. 343c odst. 3 NK, jímž byla stanovena trestnost řízení vozidla během výkonu donucovacího správního opatření ve formě pozastavení řidičského oprávnění. Naprosto shodnou skutkovou podstatu přestupku však stanoví čl. 177 odst. 1 bod 2 ZDvP již od vyhlášení tohoto zákona v roce 1999.
- 13 Předkládající soud upozorňuje na skutečnost, že do přijetí této nové skutkové podstaty trestného činu podle čl. 343c odst. 3 NK v roce 2016 vyplývalo ze skutkových podstat trestných činů čl. 343c odst. 1 a 2 NK jasně a jednoznačně, že trestní právo a přestupkové právo jsou ve vztahu vzájemné subsidiarity. Podle čl. 343c odst. 1 NK bude potrestán ten, kdo řídí motorové vozidlo během výkonu trestu odejmutí řidičského oprávnění poté, co byl za stejný skutek potrestán v přestupkovém řízení. Podle čl. 343c odst. 2 NK bude potrestán ten, kdo se takového skutku dopustí ve lhůtě jednoho roku od jeho potrestání v přestupkovém řízení za řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění. V případě skutkových podstat trestných činů zakotvených v čl. 343c odst. 1 a 2 NK bylo tedy provedeno jednoznačné rozlišení mezi trestněprávní odpovědností a odpovědností za správní delikt, neboť předchozí uložení správní sankce je nezbytnou podmínkou obžaloby pro tyto trestné činy. V obou případech je tedy trestněprávní odpovědnost subsidiární k odpovědnosti za přestupek.
- 14 Nová skutková podstata čl. 343c odst. 3 NK naproti tomu nevyžaduje, aby byla uložena správní sankce předtím, než nastoupí trestněprávní odpovědnost. Za těchto okolností neexistují objektivní kritéria pro rozlišení skutkové podstaty čl. 343c odst. 3 NK od již existující a zcela identické skutkové podstaty přestupku podle čl. 177 odst. 1 bodu 2 ZDvP. Rozdíly mezi uvedenými skutkovými podstatami trestného činu a přestupku spočívají ve stanovených sankcích a v (trestních nebo správních) procesních pravidlech pro jejich uložení, nikoliv však v objektivních znacích skutkové podstaty.
- 15 Předkládající soud konstatuje, že zákonodárce neuvedl konkrétní odůvodnění pro kriminalizaci řízení motorového vozidla v době pozastavení řidičského oprávnění. První návrh zákona doplňujícího a pozměňujícího NK skutečně nestanovil žádnou změnu ani doplnění článku 343c NK. Návrh na přijetí nového odstavce 3 tohoto článku byl předložen dvěma poslanci až po přijetí návrhu zákona v prvním čtení. Tito dva poslanci odůvodňovali návrh větou, z níž vyplývá, že navrhovanou novou skutkovou podstatu trestného činu považovali za shodnou se skutkovou

podstatou čl. 343c odst. 1 a 2 NK. Důvody pro vložení nového odstavce 3 do článku 343c NK nebyly projednávány v právním výboru ani v rozpravách během prvního a druhého čtení návrhu zákona v plénu Narodno sabranie (národní shromáždění).

- 16 Podle čl. 11 odst. 3 Zakon za normativnite aktove (zákon o právních předpisech, dále jen: ZNA) jsou právní předpisy rušeny, pozměňovány nebo doplňovány výslovným ustanovením nového, pozměňujícího nebo doplňujícího právního aktu. Po doplnění článku 343c o nový odstavec 3 v roce 2016 nebyla skutková podstata přestupku zakotvená v čl. 177 odst. 1 bodě 2 ZDvP výslovně zrušena, ačkoliv k tomu měl zákonodárce příležitost, když byly v roce 2018 prováděny jiné změny tohoto článku 177. Uvedená skutková podstata přestupku však zůstala zachována beze změny.
- 17 Bulharská právní teorie a judikatura jednotně vychází z toho, že odpovědnost za přešupek se od trestněprávní odpovědnosti zásadně liší stupněm obecné nebezpečnosti skutku. Zákonodárce však nestanovil další objektivní okolnosti, které by odůvodňovaly zvýšenou nebezpečnost uvedeného skutku pro společnost a vyžadovaly tak její kriminalizaci. Předkládající soud připomíná, že s řízením motorového vozidla během pozastavení řídičského oprávnění je spojeno menší obecné nebezpečí než v případě řízení motorového vozidla pachatelem, kterému již byla uložena sankce odejmutí řídičského oprávnění a který byl za tento skutek potrestán v rámci správního řízení.
- 18 Vzhledem k neexistenci objektivních kritérií umožňujících určit, zda je skutek trestným činem nebo přestupkem, je toto posouzení v plném rozsahu na uvážení správního úřadu, který může uložit správní sankci v podobě pokuty, nebo se obrátit na státní zastupitelství s žádostí o zahájení trestního řízení z důvodu spáchání trestného činu. Za těchto okolností vede paralelní použití skutkové podstaty trestného činu podle čl. 343 c odst. 3 NK a skutkové podstaty přestupku podle čl. 177 odst. 1 bodu 2 ZDvP k nerovnému zacházení s pachatelem jednoho a téhož skutku, neboť jim mohou být uloženy různě závažné sankce: trest odnětí svobody v trvání až tři roky, jakož i peněžitý trest ve výši 200 až 1 000 leva (BGN), vychází-li se z trestného činu, nebo pokuta ve výši 100 až 300 leva (BGN), vychází-li se z přestupku.
- 19 Předkládající soud uvádí, že rozdílné zacházení s podobnými případy porušuje zásadu rovného zacházení s občany, která je zakotvena v článku 6 Konstituce na Republika Bulgaria (Ústava Bulharské republiky). Stav, kdy občané nejsou schopni předvídat důsledky spáchaného skutku, není slučitelný se základními zásadami unijního práva, jako jsou zásady právní jistoty a legitimního očekávání. Nesoulad mezi nebezpečností skutku pro společnost a trestněprávní povahou skutku v zákoně navíc porušuje článek 49 Listiny, který zakotvuje zásadu zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů, neboť za stejných okolností může být jeden skutek kvalifikován jako trestný čin, tak i jako přešupek, což má za následek nesoulad mezi závažností skutku a tvrdostí stanovené sankce.

- 20 Z tohoto důvodu je judikatura bulharských soudů v případech řízení motorového vozidla během výkonu donucovacího správního opatření ve formě odebrání řidičského průkazu [odejmutí řidičského oprávnění] nejednotná. Předkládající soud uvádí konkrétní příklad jak rozsudků, v nichž se soud přiklonil k názoru státního zástupce, že tento skutek je nutno kvalifikovat jako trestný čin, jakož i rozsudků, v nichž soudy shledávají, že tento skutek představuje přestupek, a obžalovaní byli zproštěni viny za skutek, který jim kladla obžaloba za vinu. Dále jsou uváděny příklady, v nichž státní zastupitelství trestní řízení zastavilo, a pachateli byla uložena správní sankce.
- 21 Předkládající soud se zabývá také judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Uvádí, že podle rozsudku ze dne 3. května 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, body 49 a 50), zásada zákonnosti trestných činů a trestů vyžaduje, aby právo jasně definovalo trestné činy a trestní sankce, jež lze za jejich spáchání uložit. Tato podmínka je splněna, pokud má jednatel možnost se z textu příslušného ustanovení, a v případě potřeby z výkladu, který k němu podaly soudy, dozvědět, jaká konání a opomenutí zakládají jeho trestněprávní odpovědnost. Předkládající soud cituje také rozsudek ze dne 12. února 2019, *TC* (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, body 59 a 60), podle něž je pro provedení opatření spočívajícího ve zbavení svobody podmíněno existencí právního základu, který musí splňovat požadavky jednoznačnosti, předvídatelnosti a dostupnosti, aby se zabránilo veškerému riziku svévole.
- 22 Předkládající soud dále uvádí rozsudek Evropského soudu pro lidská práva z roku 2010 ve věci *Medveděv proti Francii*, v němž se konstatuje, že kritérium zákonnosti vyžaduje, aby „všechny zákony byly dostatečně určité, aby se tak zabránilo veškerému riziku svévole a občanům umožnilo, případně po vyžádání odborné rady, předvídat v přiměřené míře vzhledem k okolnostem věci důsledky, které může určité jednání mít“.