

Věc C-544/23

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

28. srpna 2023

Předkládající soud:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovensko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

16. srpna 2023

Žalobci:

T. T.

BAJI Trans, s.r. o.

Žalovaný:

Národní inšpektorát práce

Předmět sporu

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná v rámci sporu týkajícího se přezkumu zákonnosti rozhodnutí o kasační stížnosti. Důvodem předložení této žádosti je pochybnost předkládajícího soudu o použitelnosti unijního práva při ukládání správní sankce v případě porušení povinnosti, která vyplývá z práva Evropské unie, a v případě, že povinnost postihovat její porušení je uložena členskými státy, tak jak je tomu v případě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 3821/85 a čl. 41 odst. 1 nařízení č. 165/2014.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad článku 49 a čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 19 odst. 1 nařízení č. 3821/85 a čl. 41 odst. 1 nařízení č. 165/2014.

Předběžné otázky

1) Musí být čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie vykládán v tom smyslu, že členský stát uplatňuje právo Unie v případě, že podle vnitrostátního práva ukládá správní sankci za porušení povinnosti, pokud tato povinnost vyplývá z práva Evropské unie a povinnost postihovat její porušení je uložena členským státům, jako je tomu v případě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 3821/85 a čl. 41 odst. 1 nařízení č. 165/2014?

2) Je-li odpověď na první otázku kladná:

Musí být čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie a v něm obsažená zásada *lex posterior mitius* vykládán v tom smyslu, že se vztahuje rovněž na ukládání sankcí za správní delikty, kde nejprve o vině a trestu nerozhoduje soudní orgán, ale správní orgán, a že se tato zásada následně vztahuje i na přezkum rozhodnutí tohoto správního orgánu správním soudem?

3) Je-li odpověď na druhou otázku kladná:

Musí být článek 49 Listiny základních práv Evropské unie a v něm obsažená zásada *lex posterior mitius* vykládán v tom smyslu, že se vztahuje na vnitrostátní správní řízení nebo soudní řízení bez ohledu na jeho fázi?

4) Je-li odpověď na třetí otázku záporná:

Podle jakých kritérií se určí tato fáze? *In concreto*, musí být článek 49 Listiny základních práv Evropské unie a v něm obsažená zásada *lex posterior mitius* vykládán v tom smyslu, že se vztahuje na správní soudní řízení o opravném prostředku, jakým je kasační stížnost, tedy že soud, jako je Nejvyšší správní soud, rozhodující v druhém a posledním stupni o této kasační stížnosti, má přihlídnout ke změně právní úpravy ve prospěch pachatele správního deliktu posuzovaného v hlavním řízení správním orgánem, a nikoli soudem, a která nastala až poté, co bylo vydáno a nabylo právní moci jím přezkoumávané rozhodnutí správního soudu nižšího stupně?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Listina základních práv Evropské unie; článek 41 a čl. 51 odst. 1.

Nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě; čl. 3 odst. 1 a 2 a čl. 19 odst. 1.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 o tachografech v silniční dopravě, o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady

(ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy; čl. 3 odst. 1 a 2, články 41 a 47.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 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; článek 3 a čl. 13 odst. 1.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (Ústava Slovenské republiky č. 460/1992 Sb.) ze dne 1. září 1992:

Článek 50 odst. 6

„Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdější zákon se použije jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.“

Zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z. (Zákon č. 462/2007 Sb. z. o organizaci pracovního času v dopravě a o změně a doplnění zákona č. 125/2006 Sb. z. o inspekcii práce a o změně a doplnění zákona č. 82/2005 Sb. z. o nelegální práci a nelegálním zaměstnávání a o změně a doplnění některých zákonů ve znění zákona č. 309/2007 Sb. z.):

§ 38 odst. 1 písm. a) bodu 1

„Přestupku se dopustí řidič, který řídí vozidlo bez záznamového zařízení nebo se záznamovým zařízením, které nemá platnou periodickou prohlídku, nebo používá záznamové zařízení nesprávně.“

Zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (Zákon č. 461/2007 Sb. z. o používání záznamového zařízení v silniční dopravě):

§ 1 písm. a)

„Tento zákon upravuje právní vztahy, které nejsou upraveny zvláštním předpisem, týkající se

a) rozsahu povinnosti instalovat a používat záznamové zařízení v motorových vozidlech.“

§ 2 odst. 1 a 2

„(1) Dopravce, který provozuje autobusovou dopravu nebo silniční nákladní dopravu, je povinen zajistit instalaci záznamového zařízení v každém vozidle, které používá k přepravě cestujících nebo zboží, a k jeho provozu používat záznamové listy a karty, není-li dále stanoveno jinak.

(2) Povinnost dopravce podle odstavce 1 se nevztahuje na vozidla používaná pro přepravu uvedenou ve zvláštním předpise.“

Zákon č. 162/2015 Správny súdny poriadok (zákon č. 162/2015 Soudní řád správní):

§ 11 písm. h)

„Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasačních stížnostech.“

§ 135 odst. 1

„Pro rozhodnutí správního soudu je rozhodující stav v době vyhlášení nebo vydání rozhodnutí orgánu veřejné správy nebo v době vydání opatření orgánu veřejné správy.“

§ 195 písm. d)

„Správní soud není ve věcech správního trestání vázán rozsahem a důvody žaloby, jde-li o dodržení zásad ukládání trestů podle trestního zákoníku, které je třeba uplatnit i na ukládání sankcí v rámci správního trestání.“

§ 438 odst. 1 a 2

„(1) Proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu lze podat kasační stížnost [...].

(2) O kasační stížnosti rozhoduje senát nejvyššího správního soudu a ve věcech stanovených v čl. 22 odst. 1 velký senát nejvyššího správního soudu (dále jen ‚kasační soud‘).“

§ 440 odst. 1

„Kasační stížnost lze odůvodnit pouze tím, že správní soud během řízení nebo rozhodování porušil zákon tím, že

a) správním soudům nebyla dána pravomoc rozhodovat ve věci,

b) ten, kdo v řízení vystupoval jako účastník řízení, neměl procesní způsobilost,

c) účastník řízení neměl způsobilost samostatně jednat před správním soudem v plném rozsahu a nebyl zastoupen zákonným zástupcem ani procesním opatrovníkem,

- d) v téže věci bylo již dříve pravomocně rozhodnuto nebo bylo již dříve zahájeno řízení,
- e) ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo nesprávně obsazený správní soud,
- f) nesprávným procesním postupem znemožnil účastníkovi řízení, aby uplatnil svá procesní práva v takovém rozsahu, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces,
- g) rozhodl na základě nesprávného právního posouzení věci,
- h) se odklonil od ustálené rozhodovací praxe kasačního soudu,
- i) nerespektoval závazný právní názor, vyslovený ve zrušujícím rozhodnutí o kasační stížnosti, nebo
- j) podání bylo nezákonně odmítnuto.“

§ 453 odst. 1 a 2

„(1) Kasační soud je vázán rozsahem kasační stížnosti; to neplatí, pokud rozhodnutí o napadeném výroku závisí na výroku, který nebyl kasační stížností napaden.

(2) Kasační soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li napadené rozhodnutí vydáno v řízení, ve kterém správní soud nebyl vázán žalobními důvody. Kasační soud nepřihlíží k důvodům, které účastník řízení uvedl až po uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti.“

§ 454

„Pro rozhodnutí kasačního soudu je rozhodující stav v době, kdy bylo napadené rozhodnutí správního soudu vyhlášeno nebo vydáno.“

Relevantní vnitrostátní judikatura a judikatura Soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva (ESLP)

a.

Podle vnitrostátní judikatury se *lex posterior mitius* použije i v oblasti správního trestání, pokud je pro pachatele veřejnoprávního deliktu příznivější a to i v případě, že ke změně právní úpravy došlo až po nabytí právní moci přezkoumávaných správních rozhodnutí.

rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky (Najvyšší súd Slovenskej republiky) ze dne 21. února 2018, ECLI:SK:NSSR:2018:8016200465.1, bod 79

rozsudky Nejvyššího soudu Slovenské republiky (Najvyšší súd Slovenskej republiky) ze dne 25. listopadu 2010, sp. zn. 5SŽ/18/2010, s. 19, a ze dne 4. května 2021, ECLI:SK:NSSR:2021:1017200783.1, body 85 a 88

rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky (Najvyšší súd Slovenskej republiky) ze dne 5. listopadu 2019, ECLI:SK:NSSR:2019:1015201090.1, body 72, 73, 76 a 78

b.

Podle Nejvyššího správního soudu (Najvyšší správny súd) judikatura Soudního dvora Evropské unie neposkytuje uspokojivou odpověď na otázku rozsahu povinnosti použít *lex posterior mitius* v různých fázích řízení. Poznává, že podle judikatury Soudního dvora se tato povinnost vztahuje na řízení před vydáním konečného rozhodnutí, přičemž se ale nezabývá tím, které typy vnitrostátních rozhodnutí je třeba považovat za konečné.

Pokud jde o otázku použitelnosti čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie na různé fáze vnitrostátního řízení v závislosti na různém okamžiku zavedení změny právní úpravy ve prospěch pachatele veřejnoprávního deliktu, ta dosud nebyla v judikatuře Soudního dvora Evropské unie řešena.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, bod 56, a usnesení, Crédit agricole v. ECB, C-456/20 P až C-458/20 P, ECLI:EU:C:2021:502, body 27 a 65

rozsudek ESLP ze dne 17. září 2009, Scoppola v. Itálie, CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 108 a 109

rozsudek ESLP ze dne 12. ledna 2016, Gouarré Patte v. Andorra, CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, § 28, 32 až 35

rozsudek ESLP ze dne 27. září 2011, A. Menarini Diagnostics s.r.l. v. Itálie, CE:ECHR:2011:0927JUD004350908, § 64 až 66

rozsudek ESLP ze dne 21. února 1984, Öztürk v. Německo, CE:ECHR:1984:0221JUD000854479, § 56

rozsudek ESLP ze dne 2. září 1998, Lauko v. Slovensko, CE:ECHR:1998:0902JUD002613895, § 63 a 64

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Žalobce 1/, T. T., byl prvostupňovým správním rozhodnutím ze dne 8. prosince 2016 uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 38 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona č. 462/2007¹, kterého se měl dopustit tím, že dne 4. listopadu 2015 řídil

¹ Ve znění použitelném ke dni 8. prosince 2016.

vozidlo ve vlastnictví žalobce 2/, BAJI Trans, s. r. o., jímž byl přepravován beton, se záznamovým zařízením, které ode dne 25. června 2015 nemělo platnou periodickou prohlídku záznamového zařízení, a byla mu za to uložena pokuta ve výši 200 eur.

- 2 Rozhodnutím žalovaného, Národního inspektorátu práce (Národný inšpektorát práce, Slovensko), ze dne 3. dubna 2017 bylo odvolání T. T. zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
- 3 Žalobci podali proti těmto správním rozhodnutím žalobu ke Krajskému soudu v Bratislavě (Krajský súd v Bratislave, Slovensko).
- 4 Krajský soud v Bratislavě (Krajský súd v Bratislave) jako správní soud rozsudkem ze dne 27. března 2019 zamítl žalobu vůči T. T. a žalobu vůči společnosti BAJI Trans, s. r. o., odmítl z důvodu nedostatku aktivní legitimace.
- 5 Pokud jde o posouzení žaloby ve vztahu k T. T., Krajský soud v Bratislavě (Krajský súd v Bratislave) uvedl, že povinnost používat tachografy ve všech vozidlech v silniční dopravě byla stanovena v článku 3 nařízení Rady č. 3821/85, a tedy i v čl. 2 odst. 1 zákona č. 461/2007, a to s výjimkami uvedenými v článku 3 nařízení č. 561/2006. Mezi těmito výjimkami se však vozidla pro přepravu betonu nenacházejí. Článek 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 stanoví možnost, aby členský stát udělil za určitých podmínek výjimky z článků 5 až 9². Krajský soud v Bratislavě (Krajský súd v Bratislave) poukázal však na to, že se tyto výjimky mohou vztahovat jen na přepravu vozidla, jejichž výčet je v článku 13 odst. 1 výslovně uveden. Zákon č. 461/2007, který byl přijat k provedení nařízení č. 3821/85, nestanovil žádnou výjimku pro instalaci a používání tachografů ve vozidlech pro přepravu betonu, a proto se povinnost používat toto záznamové zařízení vztahuje v plném rozsahu i na vozidla pro přepravu betonu.
- 6 Žalobci napadli uvedený rozsudek kasační stížností u Nejvyššího soudu Slovenské republiky (Najvyšší súd Slovenskej republiky, Slovensko), která mu byla předložena dne 15. července 2019. V průběhu řízení o kasační stížnosti předložili žalobci dne 24. srpna 2020 vyjádření, ve kterém poukázali na změnu právního stavu s ohledem na nařízení 2020/1054³.
- 7 Dne 1. srpna 2021 zahájil Nejvyšší správní soud Slovenské republiky (Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, Slovensko, dále jen „Nejvyšší správní soud“) svou činnost a začal projednávat všechny věci, které do 31. července 2021 projednával Nejvyšší soud Slovenské republiky (Najvyšší súd Slovenskej republiky) ve správním kolegiu. Věc byla proto následně přidělena pátému tříčlennému senátu Nejvyššího správního soudu, který dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro postoupení věci velkému senátu Nejvyššího správního

² Uvedené články se týkají osádky, doby řízení, přestávek v řízení a dob odpočinku.

³ Nařízení 2020/1054 mimo jiné změnilo znění čl. 13 odst. 1, ve kterém byla doplněna písm. g) a r).

soudu vzhledem k tomu, že se chce odchýlit od názoru prvního tříčlenného senátu Nejvyššího správního soudu. Zatímco první tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu chce odpovědět kladně na otázku, zda i Nejvyšší správní soud je povinen použít pozdější právní úpravu, pokud je pro pachatele veřejnoprávního deliktu příznivější, a to i v případě, že ke změně této právní úpravy došlo po vyhlášení nebo vydání rozhodnutí správního soudu nižšího stupně, pátý tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu zastává názor, že s ohledem na povahu kasační stížnosti a pravidlo přezkumu pravomocného rozhodnutí správního soudu nižšího stupně je třeba na uvedenou otázku odpovědět záporně.

- 8 Věc je v současné době projednávána velkým senátem Nejvyššího správního soudu a jeho úkolem je přijmout výklad příslušného práva (rozsahu zásady *lex posterior mitius*), který bude následně závazný pro všechny tříčlenné senáty Nejvyššího správního soudu.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 9 Žalobci v projednávané věci před Krajským soudem v Bratislavě (Krajský soud v Bratislave) nezpochybňovali skutkové okolnosti, na jejichž základě byl T. T. uznán vinným ze spáchání přestupku, ale zpochybňovali uznání viny z přestupku a uložení pokuty z důvodu, že k přestupku nemělo dojít, protože dotčené vozidlo pro přepravu betonu mělo být vyloučeno z okruhu vozidel podléhajících povinnosti používat záznamové prostředky (tachografy).

Stručný popis odůvodnění předběžné otázky

I.

- 10 Nejvyšší správní soud rozhoduje na základě správní žaloby a následně podané kasační stížnosti věc, v jejímž rámci přezkoumává rozhodnutí žalovaného, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí, jímž byl žalobce T. T. uznán vinným ze spáchání přestupku podle vnitrostátního práva a byla mu uložena pokuta ve výši 200 eur. Žalobce T. T. argumentoval, že v průběhu řízení o kasační stížnosti došlo ke změně právní úpravy, v jejímž důsledku jednání, kterého se dopustil, přestalo být protiprávní, a proto je třeba použít vnitrostátní pravidlo uvedené v článku 50 odst. 6 Ústavy.
- 11 Nejvyšší správní soud v souvislosti s první předběžnou otázkou podotýká, že stejné pravidlo je stanoveno rovněž v čl. 49 odst. 1 Listiny. V projednávané věci je však sporný rozsah tohoto pravidla, tj. jeho použitelnost na různé fáze vnitrostátních správních a soudních řízení.
- 12 Podle čl. 267 odst. 1 písm. a) SFEU má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu Smluv. Vzhledem k tomu, že Listina má stejnou právní sílu jako Smlouvy podle čl. 6 odst. 1 SEU, má Soudní dvůr pravomoc poskytovat tímto způsobem výklad samotné Listiny. Z výše

uvedeného vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc poskytnout výklad čl. 51 odst. 1 Listiny nezbytný k posouzení toho, kdy členské státy uplatňují právo Unie a kdy se na ně tudíž vztahují ustanovení Listiny. Výklad uvedeného ustanovení je v projednávané věci rozhodující v souvislosti s článkem 49 odst. 1 Listiny, neboť tento článek může Nejvyšší správní soud použít jen za předpokladu, že se týká řízení před ním situace, v níž členský stát uplatňuje unijní právo.

- 13 V projednávaném případě byly vnitrostátní zákony přijaty za účelem provedení příslušných nařízení⁴, a to jak samotných povinností, které stanoví, tak sankcí vyplývajících z jejich porušení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu žalovaný správní orgán při rozhodování o vině a trestu za přestupek uplatňoval unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. Nejvyšší správní soud však považuje za nezbytné mít výslovné ujištění Soudního dvora, že spadá do působnosti práva Unie a uplatňuje ho ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. V případě, že tomu tak není, chtěl by znát důvody.

2.

- 14 Pokud jde o druhou předběžnou otázku, Nejvyšší správní soud odkazuje na judikaturu ESLP, podle níž je nutné, aby o jakémkoliv obvinění trestní povahy rozhodl soud podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Dodává však, že je možné připustit, aby o takovém obvinění rozhodl jiný orgán, avšak za podmínky, že rozhodnutí takového jiného orgánu musí být přezkoumatelné soudem, který splňuje požadavky článku 6 Úmluvy a má plnou jurisdikci, včetně možnosti posoudit otázky přiměřenosti uloženého trestu.
- 15 Nejvyšší správní soud má za to, že pro splnění požadavků čl. 6 odst. 1 Úmluvy v souvislosti s rozhodováním o vině a trestu za správní delikty správními orgány jsou tyto orgány povinny vzhledem k tomu, že takové rozhodování představuje výjimku, uplatnit zásadu *lex posterior mitius*.
- 16 Nejvyšší správní soud proto v této souvislosti považuje za nezbytné výslovné ujištění Soudního dvora, že se podle čl. 49 odst. 1 Listiny zásada *lex posterior mitius* vztahuje i na správní orgány, a tudíž se uplatňuje i v rámci soudního přezkumu ve správním soudnictví.

3.

- 17 V rámci třetí a čtvrté otázky, které vyvstávají v případě kladné odpovědi na předchozí dvě otázky, Nejvyšší správní soud žádá Soudní dvůr o vodítko, zda má zohlednit *lex mitius*, který byl přijat po právní moci rozhodnutí správního soudu nižšího stupně. Zdůrazňuje, že tato otázka je sporná i mezi jeho jednotlivými

⁴ Nařízení č. 3821/85 a následně nařízení č. 165/2014.

senáty, v důsledku čehož byla věc postoupena k rozhodnutí velkému senátu Nejvyššího správního soudu.

- 18 Předkládající soud proto potřebuje vědět, zda je zásada *lex posterior mitius* omezena fází řízení a zda je povinen bez ohledu na fázi řízení ji při svém rozhodování použít. Upozorňuje rovněž na skutečnost, že v případě *lex mitius*, který byl přijat po právní moci rozhodnutí správního soudu nižšího stupně, by žalobce ve svém podání (kasační stížnosti) nemohl z věcných důvodů uplatnit námitku týkající se *lex mitius*, neboť by mohlo dojít k situaci, že *lex mitius* bude přijat po uplynutí lhůt pro její podání a uplynutí těchto lhůt bude bránit uplatnění nových námitek v kasačním řízení. Je třeba dodat, že kasační stížnost představuje mimořádný opravný prostředek, jelikož směřuje proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu nižšího stupně.
- 19 Článek 49 odst. 1 Listiny však může podle Nejvyššího správního soudu vést k nepoužitelnosti výše uvedených vnitrostátních procesních pravidel, a proto se rozhodl předložit Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky, přičemž uznává, že výklad čl. 49 odst. 1 Listiny je otevřený a může být sporný, a dodává, že tato otázka dosud nebyla předmětem výkladu Soudního dvora.
- 20 Nejvyšší správní soud si tedy není jistý, zda lze podle čl. 49 odst. 1 Listiny zásadu *lex posterior mitius* uplatňovat v každém probíhajícím správním či soudním řízení, nebo zda má být tato zásada zohledněna pouze v určitých fázích a podle jakých kritérií je třeba tuto fázi určit. Nejvyšší správní soud by zejména rád věděl, do jaké míry čl. 49 odst. 1 Listiny vyžaduje, aby se zásada *lex posterior mitius* uplatnila i v řízení o kasační stížnosti.