Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
od 4. veljače 2025. [1]

Predmet C-544/23

T. T.,
BAJI Trans, s. r. o.
protiv
Národný inšpektorát práce

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Vrhovni upravni sud Slovačke Republike))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EEZ) br. 3821/85 – Obveza periodičnog pregleda tahografâ – Iznimke – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 49. stavak 1. posljednja rečenica i članak 51. stavak 1. – Načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona – Prekršajne sankcije kaznene prirode – Kriteriji – Žalba u kasacijskom postupku – Novi zakon koji je stupio na snagu nakon donošenja presude protiv koje je podnesena žalba”

I. Uvod

1. Postupci koji se odnose na prekršajne sankcije u pravilu se razlikuju od onih koji se odnose na kaznene sankcije s tri aspekta. Kao prvo, kaznene sankcije u pravom smislu riječi donosi sud, dok prekršajne sankcije donose upravna tijela, pri čemu sud intervenira samo u fazi nadzora. Kao drugo, postupovna pravila koja se primjenjuju na prekršajne sankcije općenito nisu ona koja se primjenjuju na kaznene sankcije, nego ona kojima se uređuju postupak i upravni spor [2]. Kao treće, pravosudni poredak zadužen za nadzor prekršajnih sankcija u većini država članica nije isti kao onaj koji je zadužen za rješavanje kaznenih sankcija [3].

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Međutim, u skladu s bilješkom o istrazi 24/002 Uprave za istraživanje i dokumentaciju Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: bilješka o istrazi 24/002), u državama članicama postoje iznimke. Tako se, primjerice, u Njemačkoj i Portugalu odredbe kojima se uređuje kazneni postupak, ako nije drukčije određeno, u biti primjenjuju mutatis mutandis na postupak pred upravnim tijelom čiji je cilj donošenje upravne novčane kazne.

[3] Međutim, u određenim državama članicama kao što su Savezna Republika Njemačka i Portugalska Republika, nadzor novčanih kazni koje su izrekla upravna tijela nije u nadležnosti upravnog suda, nego ga provode redovni sudovi koji su nadležni i u kaznenim stvarima u prvom i u drugom stupnju.

2. U ovom se predmetu od Suda traži da pojasni doseg načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, propisanog člankom 49. stavkom 1. posljednjom rečenicom Povelje Europske unije o temeljnim pravima [4], u kontekstu sudskog nadzora prekršajne sankcije u fazi žalbe u kasacijskom postupku.

3. To je načelo povezano s načelom nužnosti i proporcionalnosti kazni. Naime, s obzirom na to da izrečene kazne moraju biti nužne i proporcionalne, odnosno da se njima počinitelj prekršaja treba kazniti za počinjena djela i s obzirom na težinu tih djela, kao što se to predviđa člankom 49. stavkom 3. Povelje, izricanje kazne više nije opravdano ako je nakon počinjenja djelâ zakonodavac promijenio ocjenu o kažnjivosti tih djelâ ili o prirodi ili visini kazne predviđene u budućnosti.

4. U tom kontekstu Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Vrhovni upravni sud Slovačke Republike) konkretno pita Sud treba li kasacijski sud u okviru osporavanja prekršajne sankcije primijeniti načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona kada je blaži zakon stupio na snagu nakon što je upravni sud nižeg stupnja koji odlučuje o meritumu donio odluku koja je postala pravomoćna na temelju nacionalnog prava i protiv koje je podnesena žalba u kasacijskom postupku.

5. To pitanje omogućuje Sudu da pojasni mogu li u tom slučaju posebnosti uloge kasacijskog suda utjecati na doseg tog načela.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba (EEZ) br. 3821/85

6. Kako je bio primjenjiv na datum počinjenja prekršaja o kojem je riječ u glavnom postupku, člankom 3. stavcima 1. i 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3821/85 od 20. prosinca 1985. o tahografu u cestovnom prometu [5], kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 517/2013 od 13. svibnja 2013. [6], određivalo se:

„1. Tahografi se ugrađuju i koriste u vozilima registriranim u državama članicama koja se koriste za cestovni prijevoz putnika ili tereta, osim vozila navedenih u članku 3. Uredbe (EZ) br. 561/2006[[7]] […]

2. Države članice mogu izuzeti vozila navedena u članku 13. stavcima 1. i 3. Uredbe [br. 561/2006] od primjene ove Uredbe.”

[4] U daljnjem tekstu: Povelja. U razmatranjima koja slijede to ću načelo navoditi i kao načelo retroaktivnosti in mitius, koje ima isto značenje. Osim toga, to načelo treba shvatiti kao načelo propisano člankom 49. stavkom 1. posljednjom rečenicom Povelje, iako ga neću sustavno pojašnjavati radi lakšeg čitanja.

[5] SL 1985., L 370, str. 8. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 7., str. 4.)

[6] SL 2013., L 158, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 10., str. 31.), u daljnjem tekstu: Uredba br. 3821/85.

[7] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i o izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 (SL 2006., L 102, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 167. i ispravak SL 2016., L 195, str. 83.)

7. Člankom 19. stavkom 1. Uredbe br. 3821/85 predviđalo se:

„Države članice po savjetovanju s [Europskom] [k]omisijom pravovremeno donose zakone i druge propise nužne za provedbu ove Uredbe.

Te mjere, između ostalog, uključuju i reorganizaciju, postupak i mehanizme provođenja kontrole primjene i kazne u slučaju povrede Uredbe."

8. U rubrici VI. točki 3. podtočki (a) prvom podstavku Priloga I. toj uredbi navodilo se:

„Redovita ispitivanja uređaja ugrađenih u vozilo obavljaju se najmanje svake dvije godine i mogu se provoditi u sklopu ispitivanja voznog stanja vozila."

9. Uredba br. 3821/85 stavljena je izvan snage 2. ožujka 2016. člankom 47. Uredbe (EU) br. 165/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o tahografima u cestovnom prometu, stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3821/85 o tahografu u cestovnom prometu i izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet [8].

2. Uredba br. 165/2014

10. Člankom 3. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 165/2014 određuje se:

„1. Tahografi se ugrađuju i koriste u vozilima registriranima u državi članici koja služe za cestovni prijevoz putnika ili dobara i na koje se primjenjuje Uredba [br. 561/2006].

2. Države članice mogu izuzeti od primjene ove Uredbe vozila navedena u članku 13. stavcima 1. i 3. Uredbe [br. 561/2006]."

11. Člankom 23. stavkom 1. Uredbe br. 165/2014 predviđa se:

„Ovlaštene radionice provode redovite preglede tahografa. Redoviti pregledi provode se najmanje svake dvije godine."

12. U članku 41. stavku 1. te uredbe navodi se:

„Države članice, u skladu s nacionalnim ustavnim odredbama, utvrđuju pravila o sankcijama u slučaju kršenja ove Uredbe te poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale provedbu tih pravila. Te sankcije moraju biti učinkovite, razmjerne, odvraćajuće, i nediskriminirajuće te moraju biti u skladu s kategorijama kršenja određenima u Direktivi 2006/22/EZ[[9]]."

13. Člankom 48. drugim stavkom navedene uredbe određuje se:

„[O]va Uredba primjenjuje se s učinkom od 2. ožujka 2016. […]"

[8] SL 2014., L 60, str. 1.

[9] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o minimalnim uvjetima za provedbu Uredbi Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i (EEZ) br. 3821/85 o socijalnom zakonodavstvu koje se odnosi na aktivnosti cestovnog prijevoza i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 88/599/EEZ (SL 2006., L 102, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 84.)

3. Uredba br. 561/2006

14. Člankom 1. Uredbe br. 561/2006 određuje se:

„Ovom se Uredbom utvrđuju pravila o vremenu vožnje, stankama i razdobljima odmora vozača koji obavljaju cestovni prijevoz robe i putnika s ciljem usklađivanja uvjeta tržišnog natjecanja između različitih oblika kopnenog prometa, posebno u odnosu na cestovni sektor te s ciljem poboljšanja radnih uvjeta rada i sigurnosti cestovnog prometa. Cilj ove Uredbe je i promicanje poboljšanih praksi nadzora i provedbe od strane država članica te poboljšanih radnih praksi u djelatnosti cestovnog prometa."

15. U članku 3. te uredbe utvrđuje se popis kategorija vozila koja obavljaju cestovni prijevoz na koja se navedena uredba ne primjenjuje. Na tom se popisu ne navode vozila koja se upotrebljavaju za dostavu gotove betonske smjese.

16. U članku 13. stavku 1. Uredbe br. 561/2006 utvrđuje se popis kategorija vozila koja obavljaju prijevoz za koje države članice, pod uvjetom da se time ne dovode u pitanje ciljevi utvrđeni u članku 1. te uredbe, mogu odobriti iznimke od članaka 5. do 9. navedene uredbe.

17. U verziji Uredbe br. 561/2006 koja je bila na snazi u trenutku prekršaja koji je počinio T. T. na tom se popisu nisu navodila vozila koja se upotrebljavaju za dostavu gotove betonske smjese.

18. Od datuma stupanja na snagu Uredbe (EU) 2020/1054[10], odnosno 20. kolovoza 2020., „vozila koja se upotrebljavaju za dostavu gotove betonske smjese" navode se na navedenom popisu u članku 13. stavku 1. točki (r) Uredbe br. 561/2006.

B. Slovačko pravo

19. Člankom 50. stavkom 6. Ústavi Slovenskej republiky (Ustav Slovačke Republike) određuje se:

„Postojanje kaznenog djela ocjenjuje se i kazna se izriče u skladu sa zakonom koji je bio na snazi u vrijeme njegova počinjenja. Najnoviji zakon primjenjuje se ako je povoljniji za počinitelja kaznenog djela."

20. Člankom 1. točkom (a) zákona č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (Zakon br. 461/2007 o korištenju tahografâ u cestovnom prometu) od 13. rujna 2007. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 461/2007) predviđa se:

„Ovim zakonom uređuju se pravni odnosi koji nisu uređeni posebnim odredbama [upućivanje na Uredbu br. 3821/85], a odnose se na

(a) opseg obveze ugradnje i korištenja tahografa u motornim vozilima […]"

[10] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 s obzirom na minimalne zahtjeve u pogledu maksimalnih dnevnih i tjednih vremena vožnje, minimalnih stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora i Uredbe (EU) br. 165/2014 s obzirom na pozicioniranje s pomoću tahografa (SL 2020., L 249, str. 1.)

21. Članak 2. tog zakona glasi kako slijedi:

„1. Ako ovim zakonom nije drukčije određeno, prijevoznik koji pruža usluge prijevoza autobusima ili cestovnog prijevoza robe osigurava ugradnju tahografa u svako vozilo koje se koristi za prijevoz putnika ili robe te osigurava da se za njegov rad upotrebljavaju tahografski listići i kartice [vozača].

2. Obveza koju prijevoznik ima na temelju stavka 1. ne primjenjuje se na vozila koja se koriste za prijevoz utvrđen posebnom odredbom [upućivanje na članak 3. i članak 13. stavak 1. Uredbe br. 561/2006].”

22. U članku 38. stavku 1. točki (a) podtočki 1. zákona 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. (Zakon br. 462/2007 o organizaciji radnog vremena u prijevozu te izmjeni i dopuni Zakona br. 125/2006 o inspekciji rada te izmjeni i dopuni Zakona br. 82/2005 o nezakonitom radu i nezakonitom zapošljavanju te izmjeni i dopuni određenih zakona, kako je izmijenjen Zakonom br. 309/2007), od 13. rujna 2007. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 462/2007), navodi se:

„Prekršaj čini vozač koji

(a) upravlja vozilom

1. bez tahografa ili s tahografom koji nije prošao valjan periodični pregled, ili koji nepravilno koristi tahograf.”

III. Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja

23. Upravnom odlukom od 8. prosinca 2016. T. T. je proglašen krivim zbog povrede članka 38. stavka 1. točke (a) podtočke 1. Zakona br. 462/2007 jer je 4. studenoga 2015. prevozio beton vozilom koje pripada društvu BAJI Trans, s. r. o., za čiji tahograf od 25. lipnja 2015. nije bio obavljen valjani periodični pregled. T. T.-u je na temelju toga izrečena novčana kazna u iznosu od 200 eura.

24. Odlukom od 3. travnja 2017. Národný inšpektorát práce (Nacionalni inspektorat rada, Slovačka Republika) odbio je tužbu protiv te odluke.

25. T. T. i BAJI Trans su protiv tih upravnih odluka podnijeli žalbu Krajskom súdu v Bratislave (Okružni sud u Bratislavi, Slovačka), pri čemu su tvrdili da je vozilo za prijevoz betona o kojem je riječ bilo isključeno iz kategorije vozila koja su dužna koristiti tahografe.

26. Odlukom od 27. ožujka 2019. Krajský súd v Bratislave (Okružni sud u Bratislavi) odbio je, u svojstvu upravnog suda, T. T.-ovu žalbu kao neosnovanu, a žalbu društva BAJI Trans odbacio je zbog nepostojanja aktivne procesne legitimacije.

27. Taj je sud smatrao, među ostalim, da se obveza korištenja tahografa u svim vozilima za cestovni prijevoz predviđa člankom 3. Uredbe br. 3821/85 i člankom 2. stavkom 1. Zakona br. 461/2007, ne dovodeći u pitanje iznimke iz članaka 3. i 13. Uredbe br. 561/2006. Međutim, te iznimke nisu uključivale vozila za prijevoz betona, tako da se obveza korištenja tahografa u potpunosti primjenjivala na ta vozila.

28. T. T. i BAJI Trans podnijeli su 15. srpnja 2019. žalbu u kasacijskom postupku protiv te odluke Najvyššem súdu Slovenskej republiky (Vrhovni sud Slovačke Republike).

29. Tijekom kasacijskog postupka, 24. kolovoza 2020., T. T. i BAJI Trans podnijeli su odgovor na tužbu u kojem su naglasili da je Uredba br. 561/2006 izmijenjena Uredbom br. 2020/1054.

30. Nadležnost za razmatranje te žalbe je nakon njezina podnošenja prenesena na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Vrhovni upravni sud Slovačke Republike), koji je sud koji je uputio zahtjev.

31. Kao prvo, taj sud navodi da su nacionalni zakoni doneseni radi provedbe Uredbe br. 3821/85 i Uredbe br. 165/2014, odnosno ne samo obveza predviđenih tim uredbama, nego i obveze uspostave sustava sankcija zbog povrede tih obveza. Navedeni sud iz toga zaključuje da je nadležno upravno tijelo primijenilo pravo Unije, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, kada je odlučivalo o T. T.-ovoj krivnji i sankciji koja mu treba biti izrečena. Sud koji je uputio zahtjev želi znati provodi li, prilikom tumačenja relevantnog nacionalnog zakonodavstva donesenog na temelju prava Unije i osiguravanja sudske zaštite T. T.-a, i pravo Unije u smislu te odredbe Povelje.

32. Kao drugo, taj sud želi dobiti izričito jamstvo od Suda da se člankom 49. stavkom 1. Povelje, kao što vrijedi za članak 6. stavak 1. i članak 7. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [11], upravnim tijelima nalaže obveza primjenjivanja načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, zbog čega se to načelo treba primjenjivati i u postupcima sudskog nadzora pred upravnim sudom.

33. Kao treće, sud koji je uputio zahtjev pita treba li načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona primijeniti sud koji treba odlučiti o žalbi u kasacijskom postupku koja je podnesena protiv odluke upravnog suda nižeg stupnja koji je odbio tužbu podnesenu protiv prekršajne sankcije kada je novi zakon stupio na snagu nakon donošenja te odluke. Stoga sud koji je uputio zahtjev pita o dosegu članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje u okviru ispitivanja žalbe u kasacijskom postupku s obzirom na posebnosti tog postupka.

34. U tim je okolnostima Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Vrhovni upravni sud Slovačke Republike) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 51. stavak 1. [Povelje] tumačiti na način da država članica koja na temelju svojeg nacionalnog prava predviđa prekršajnu sankciju zbog povrede obveze provodi pravo Unije kada takva obveza proizlazi iz prava Unije i da se državi članici nalaže sankcioniranje njezine povrede, kako se predviđa člankom 19. stavkom 1. Uredbe br. 3821/85 i člankom 41. stavkom 1. Uredbe br. 165/2014?

[11] Potpisana u Rimu 4. studenoga 1950., u daljnjem tekstu: EKLJP

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 49. stavak 1. [Povelje] i načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona koje on sadržava tumačiti na način da se primjenjuju i za izricanje sankcija u slučaju upravnih prekršaja kada odluku o krivnji i sankciji najprije donosi upravno tijelo, a ne sud, te da se to načelo zatim primjenjuje i na nadzor odluke tog upravnog tijela koji provodi upravni sud?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje, treba li članak 49. [Povelje] i načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona koje on sadržava tumačiti na način da se primjenjuju u nacionalnim upravnim ili sudskim postupcima, neovisno o fazi tih postupaka?

4. U slučaju niječnog odgovora na treće pitanje, prema kojim se kriterijima treba utvrditi ta faza? Konkretno, treba li članak 49. [Povelje] i načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona koje on sadržava tumačiti na način da se primjenjuju u upravnom sporu povodom pravnog lijeka, kao što je žalba u kasacijskom postupku, tako da je sud kao što je Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Vrhovni upravni sud Slovačke Republike), koji odlučuje o žalbi u kasacijskom postupku u drugom i posljednjem stupnju, dužan uzeti u obzir zakonodavnu izmjenu u korist počinitelja upravnog prekršaja, koji je bio predmet postupka pred upravnim tijelom, a ne sudom, do koje je došlo tek nakon donošenja odluke upravnog suda nižeg stupnja, o kojoj odlučuje [sud posljednjeg stupnja] i koja je postala pravomoćna?”

35. Nacionalni inspektorat rada, slovačka i talijanska vlada te Komisija podnijeli su pisana očitovanja. T. T., BAJI Trans, slovačka i talijanska vlada te Komisija sudjelovali su na raspravi koja je održana 24. rujna 2024. i tijekom koje su, među ostalim, usmeno odgovorili na pitanja koja je postavio Sud.

IV. Analiza

A. Prvo prethodno pitanje

36. Sud koji je uputio zahtjev tim pitanjem želi znati treba li članak 51. stavak 1. Povelje tumačiti na način da država članica provodi pravo Unije u smislu te odredbe, s jedne strane, kada predviđa izricanje prekršajne sankcije zbog povrede obveza povezanih s prisutnošću tahografa u vozilima kojima se prevozi roba i njegovim periodičnim pregledom, u skladu s onim što se predviđa člankom 19. stavkom 1. Uredbe br. 3821/85 i člankom 41. stavkom 1. Uredbe br. 165/2014 i, s druge strane, u okviru sudskog nadzora povezanog s tom sankcijom.

37. Prema mojem mišljenju, uopće nije dvojbeno da je odgovor na to potvrdan.

38. U tom pogledu valja istaknuti da se područje primjene Povelje definira u njezinu članku 51. stavku 1. koji određuje da se, u pogledu djelovanja država članica, odredbe Povelje na njih odnose samo kada provode pravo Unije.

39. Prema mišljenju Suda, temeljna prava koja se jamče pravnim sustavom Unije primjenjuju se u svim situacijama uređenima pravom Unije, ali ne i izvan njih [12].

[12] Vidjeti osobito presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19.); od 6. listopada 2015., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, t. 26.) i od 29. srpnja 2024., protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, t. 41.).

40. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da pojam „provedba prava Unije” u smislu članka 51. stavka 1. Povelje pretpostavlja postojanje veze između akta prava Unije i konkretne nacionalne mjere, pri čemu ta veza nadilazi bliskost obuhvaćenih područja ili neizravne učinke jednog područja na drugo [13].

41. Prema tome, da bi se utvrdilo odnosi li se nacionalna mjera na provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, treba pored drugih okolnosti provjeriti je li cilj nacionalnog propisa iz glavnog postupka provedba odredbe prava Unije, kakva je priroda tog propisa i ima li on ciljeve različite od onih koji su obuhvaćeni pravom Unije, čak i ako može neizravno utjecati na potonje, te postoji li poseban propis u pravu Unije u tom području ili koji bi mogao na njega utjecati [14].

42. U ovom se slučaju Uredbom br. 3821/85, koja se primjenjivala na datum počinjenja prekršaja, i Uredbom br. 165/2014, kojom je ona stavljena izvan snage, nalaže prisutnost tahografa u vozilima kojima se prevozi roba, kao i njegov periodični pregled. Osim toga, te uredbe, odnosno članak 19. stavak 1. Uredbe br. 3821/85 i članak 41. stavak 1. Uredbe br. 165/2014, obvezuju države članice da sankcioniraju povrede njihovih odredbi. Naime, država članica provodi pravo Unije, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, kada ispunjava obvezu, propisanu odredbom prava Unije, da predvidi sankcije za kaznena djela iz te odredbe [15]. Stoga su slovačka tijela predviđanjem upravne novčane kazne, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, provodila pravo Unije.

43. Isto vrijedi kad je riječ o sudskom nadzoru povezanom s tom kaznom.

44. Stoga, s obzirom na to da, kad nacionalni sud primjenjuje Uredbu br. 3821/85 i Uredbu br. 165/2014, to predstavlja provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, taj sud tijekom provođenja tog nadzora mora poštovati zahtjeve koji proizlaze iz temeljnih prava propisanih Poveljom [16].

45. Točno je da se prethodna pitanja temelje na utvrđenju da je sada slovački zakonodavac izuzeo vozila za dostavu gotove betonske smjese od obveze da su opremljena tahografom. Međutim, uvođenjem te iznimke taj je zakonodavac samo iskoristio mogućnost koja mu se priznaje člankom 3. stavkom 2. Uredbe br. 3821/85 i člankom 3. stavkom 2. Uredbe br. 165/2014. Naime, kad država članica koristi diskrecijsku ili prosudbenu ovlast koja je sastavni dio sustava uspostavljenog aktom prava Unije, treba smatrati da ona provodi to pravo u smislu članka 51. stavka 1. Povelje [17].

46. U tom pogledu podsjećam na to da, na temelju članka 2. stavka 1. Zakona br. 461/2007, svako vozilo koje pripada prijevozniku za cestovni prijevoz robe i koristi se za prijevoz robe treba biti opremljeno tahografom. Međutim, na temelju članka 2. stavka 2. tog zakona, takva obveza ne obuhvaća vozila iz članka 13. stavka 1. Uredbe br. 561/2006. Stoga je slovački zakonodavac dinamičnim upućivanjem na tu odredbu iskoristio mogućnost koja mu se priznaje člankom 3. stavkom 2. Uredbe br. 3821/85, koja se primjenjivala na datum počinjenja prekršaja, i člankom 3.

[13] Vidjeti osobito presudu od 29. srpnja 2024., protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, t. 42. i navedena sudska praksa).

[14] Vidjeti osobito presudu od 29. srpnja 2024., protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, t. 43. i navedena sudska praksa).

[15] Vidjeti u tom smislu osobito presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 24. do 28.); od 20. ožujka 2018., Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, t. 18. do 21.) i od 19. listopada 2023., G. ST. T. (Proporcionalnost kazne u slučaju krivotvorenja) (C-655/21, EU:C:2023:791, t. 43.).

[16] Vidjeti osobito presudu od 4. listopada 2024., Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, t. 41. i navedena sudska praksa).

[17] Vidjeti osobito presude od 19. studenoga 2019., TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, t. 50. i navedena sudska praksa) i od 29. srpnja 2024., protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, t. 59.).

stavkom 2. Uredbe br. 165/2014, kojom je Uredba br. 3821/85 stavljena izvan snage od 2. ožujka 2016. Naime, u skladu s tim dvjema odredbama, države članice mogu izuzeti vozila iz članka 13. stavka 1. Uredbe br. 561/2006 od obveze da su opremljena tahografom [18].

47. U toj se odredbi utvrđuje popis vrsta vozila za koje države članice mogu odobriti odstupanje od obveza (koje se odnose na minimalnu dob te radno vrijeme i odmor vozača) propisanih člancima 5. do 9. te uredbe. Prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, vozila koja se upotrebljavaju za dostavu gotove betonske smjese nisu bila navedena na tom popisu. Slijedom toga, ona ne pripadaju vozilima obuhvaćenima člankom 2. stavkom 2. Zakona br. 461/2007. Suprotno tomu, od 20. kolovoza 2020., odnosno datuma stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, ta su vozila automatski uvrštena na popis vozila navedenih u tom članku 2. stavku 2. i stoga ih je slovački zakonodavac izuzeo od obveze da su opremljena tahografom.

B. Drugo prethodno pitanje

48. Drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, propisano člankom 49. stavkom 1. posljednjom rečenicom Povelje, tumačiti na način da se primjenjuje prilikom izricanja prekršajnih sankcija, u skladu s onim što se predviđa člankom 19. stavkom 1. Uredbe br. 3821/85 i člankom 41. stavkom 1. Uredbe br. 165/2014, i prilikom sudskog nadzora tih sankcija.

1. Primjenjivost načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona propisanog člankom 49. stavkom 1. posljednjom rečenicom Povelje na prekršajne sankcije kaznene prirode

49. U skladu s posljednjom rečenicom članka 49. stavka 1. Povelje, načelom retroaktivne primjene blažeg kaznenog zakona zahtijeva se da se, ako je, nakon počinjenja kaznenog djela, zakonom propisana blaža kazna, primjenjuje takva kazna [19].

50. Kao što se to navodi u Objašnjenjima koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima [20], članak 49. stavak 1. Povelje primjenjuje se u kaznenim stvarima.

51. Stoga u svrhu utvrđivanja primjenjivosti te odredbe valja ispitati je li mjera kao što je prekršajna sankcija o kojoj je riječ u glavnom postupku kaznene prirode.

52. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda o tumačenju članka 50. Povelje, a koja se primjenjuje na njezin članak 49. stavak 3., tri su kriterija („kriteriji iz presude Engel” [21]) relevantna za ocjenu kaznene prirode sankcije: pravna kvalifikacija kaznenog djela prema nacionalnom pravu, sama priroda kaznenog djela i stupanj strogosti sankcije koja može biti izrečena zainteresiranoj osobi [22].

53. Doista, čak i za kaznena djela koja se u nacionalnom pravu ne kvalificiraju kao „kaznena” takvo obilježje može proizlaziti iz same prirode kaznenog djela o kojem je riječ i iz težine sankcija do kojih počinjenje tog djela može dovesti [23].

18 Vidjeti u tom pogledu presudu od 7. veljače 2019., NK (C-231/18, EU:C:2019:103, t. 19.).

19 Vidjeti osobito presudu od 24. srpnja 2023., Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 106.).

20 SL 2007., C 303, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.)

21 Vidjeti presudu ESLJP-a od 8. lipnja 1976., Engel i drugi protiv Nizozemske (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

22 Vidjeti osobito presudu od 4. svibnja 2023., Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, t. 34. i navedena sudska praksa).

23 Vidjeti osobito presudu od 4. svibnja 2023., Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, t. 35. i navedena sudska praksa).

54. Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da u kontekstu tih kriterija ocijeni je li mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku kaznene prirode u smislu članka 49. stavka 1. Povelje, Sud ipak može prilikom odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku dati pojašnjenja koja će taj sud usmjeriti u njegovu ocjenjivanju [24].

55. Kad je riječ o prvom kriteriju, koji se odnosi na kvalifikaciju kaznenog djela u nacionalnom pravu, čini se da se prekršaj koji je počinio T. T. u slovačkom pravu ne smatra kaznenim djelom.

56. Kad je riječ o drugom kriteriju, koji se odnosi na samu prirodu kaznenog djela, on podrazumijeva provjeru nastoji li se mjerom o kojoj je riječ osobito postići represivna svrha, što je svojstveno sankciji kaznene prirode u smislu članka 49. Povelje [25]. U tom je pogledu Sud već pojasnio da sama okolnost da mjera o kojoj je riječ ima i preventivnu svrhu ne može joj oduzeti svojstvo „kaznene sankcije". Naime, u samoj je prirodi kaznenih sankcija da im je cilj kako represija tako i prevencija od nezakonitih postupanja. Naprotiv, mjera kojom se samo popravlja šteta prouzročena pojedinim kaznenim djelom nije kaznene prirode [26].

57. U ovom slučaju nije sporno da se propisima Unije, time što se njima predviđa da su određene kategorije vozila obvezne imati tahograf i obavljati njegove periodične preglede, ostvaruju ciljevi poboljšanja socijalnih uvjeta radnika na koje se primjenjuju ti propisi i cestovne sigurnosti [27]. Nije dvojbeno da je cilj sankcija koje su države članice dužne predvidjeti kazniti povrede takve obveze.

58. Suprotno onomu što je talijanska vlada tvrdila na raspravi, ne smatram da bi se na temelju okolnosti da se sankcija o kojoj je riječ odnosi na određenu skupinu osoba u ovom slučaju mogla isključiti represivna svrha te sankcije. Doista, točno je da je Sud mogao presuditi, kad je riječ o mjerama koje se ne odnose na opću javnost, nego na posebnu kategoriju adresata koji su, zato što obavljaju djelatnost koja je posebno uređena pravom Unije, dužni ispuniti uvjete potrebne za dobivanje odobrenja koje izdaju države članice i kojima im se dodjeljuju određene ovlasti, da mjere kojima se tim osobama oduzima pravo izvršavanja tih ovlasti, kada uvjeti za te ovlasti više nisu ispunjeni ili postoji opasnost da više neće biti ispunjeni, nemaju nužno represivnu svrhu [28]. Prema mojem mišljenju, ta sudska praksa ipak nije relevantna kada je riječ o novčanoj kazni, kao što je ona u glavnom postupku, čiji cilj ni u kojem slučaju nije da se određenoj skupini osoba uskrati pravo izvršavanja određenih ovlasti. U tom pogledu nije bitno može li se ta novčana kazna izreći samostalno ili uz nju i zabrana obavljanja djelatnosti u maksimalnom trajanju od dvije godine.

59. Kad je riječ o trećem kriteriju, odnosno strogosti prekršajne sankcije, iz pojašnjenja iznesenih u tom pogledu na raspravi proizlazi da se čini da je ta sankcija jako stroga.

60. U tom pogledu valja podsjetiti na to da se strogost ocjenjuje s obzirom na najvišu kaznu propisanu relevantnim odredbama [29].

[24] Vidjeti osobito presudu od 4. svibnja 2023., Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, t. 36. i navedena sudska praksa).

[25] Vidjeti osobito presudu od 4. svibnja 2023., Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, t. 38. i navedena sudska praksa).

[26] Vidjeti osobito presudu od 4. svibnja 2023., MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, t. 42. i navedena sudska praksa).

[27] Vidjeti osobito presudu od 7. srpnja 2022., Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, t. 26.).

[28] Vidjeti presude od 23. ožujka 2023., Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, t. 33.) i od 14. rujna 2023., Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, t. 53.).

[29] Vidjeti osobito presudu od 4. svibnja 2023., MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, t. 46. i navedena sudska praksa Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP)).

61. Naime, utvrđenje prema kojem se za prekršaj o kojem je riječ u glavnom postupku može izreći novčana kazna u iznosu do 1660 eura, u skladu s informacijama dostavljenima Sudu na raspravi, svjedoči o strogosti navedene sankcije.

62. Svi ti elementi dovode me do zaključka da su ispunjena dva kriterija iz presude Engel i da će sud koji je uputio zahtjev možda morati utvrditi da je sankcija o kojoj je riječ u glavnom postupku kaznene prirode u smislu članka 49. stavka 1. Povelje. Uostalom, ističem da se čini da je Sud već implicitno smatrao da upravna novčana kazna izrečena zbog povrede Uredbe br. 3821/85 predstavlja sankciju kaznene prirode u smislu Povelje [30].

63. Stoga mi se čini malo vjerojatnim da će sud koji je uputio zahtjev na temelju elemenata kojima raspolaže zaključiti da novčana kazna o kojoj je riječ u glavnom postupku ne predstavlja sankciju kaznene prirode. Međutim, ako donese takav zaključak, ne može se primijeniti članak 49. stavak 1. posljednja rečenica Povelje. Stoga valja utvrditi mogu li se slične posljedice izvesti iz općeg načela prava Unije kojim bi se načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona proširilo na sve prekršajne sankcije a da pritom nije potrebno utvrditi njihovu kaznenu prirodu.

64. Prema mojem mišljenju, odgovor je niječan.

65. Naime, iako je Sud naveo, čak i prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, koji je Povelji dodijelio jednaku pravnu snagu poput one koju imaju Ugovori, da načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona proizlazi iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica i da ga se stoga treba smatrati dijelom općih načela prava Unije koja nacionalni sudac treba poštovati pri primjeni nacionalnog prava [31], učinio je to u odnosu na povrede koje su kaznene prirode. S tog gledišta, opće načelo prava Unije koje je Sud istaknuo podudara se s načelom koje se sada propisuje člankom 49. stavkom 1. posljednjom rečenicom Povelje.

66. Suprotno tomu, ne smatram da se načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona treba primjenjivati, kao opće načelo prava Unije, na prekršajne sankcije koje nisu kaznene prirode. Naime, posljedica proširenja takvog načela na te sankcije bila bi da bi prethodna provjera kaznene prirode sankcije za potrebe primjene članka 49. stavka 1. Povelje postala nepotrebna, što bi bilo protivno volji autorâ te odredbe da je se ograniči na kaznene stvari. Osim toga, čini mi se da se takvo proširenje ne može oslanjati na zajedničke ustavne tradicije država članica.

67. U tom pogledu napominjem da određene države članice primjenjuju načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona na mjere koje se mogu kvalificirati kao „prekršajne sankcije” a da se pritom takva primjena ne ograničava na mjere koje su kaznene prirode u smislu EKLJP-a i Povelje [32]. Međutim, u tim državama članicama primjena tog načela proizlazi, ovisno o slučaju, iz

[30] Vidjeti presudu od 24. ožujka 2021., Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 i C-871/19, EU:C:2021:233, t. 49.).

[31] Vidjeti osobito presude od 3. svibnja 2005., Berlusconi i dr. (C-387/02, C-391/02 i C-403/02, EU:C:2005:270, t. 68. i 69.) i od 6. listopada 2016., Paoletti i dr. (C-218/15, EU:C:2016:748, t. 25. i navedena sudska praksa).

[32] Isto vrijedi, primjerice, u skladu s bilješkom o istrazi 24/002, u Bugarskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Litvi, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Sloveniji, Slovačkoj i Švedskoj.

ustavnih ili zakonodavnih odredbi i sudske prakse [33]. Stoga se može dvojiti u pogledu toga proizlazi li načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, kad se primjenjuje izvan „kaznenog" područja, iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica.

68. Stoga je, prema mojem mišljenju, isključeno da se to načelo primjenjuje, kao opće načelo prava Unije, na prekršajne sankcije koje nisu obuhvaćene područjem primjene članka 49. stavka 1. Povelje.

69. Suprotno tomu, države članice mogu primijeniti takvo načelo na temelju članka 53. Povelje, kao nacionalni standard zaštite, uz poštovanje nadređenosti, jedinstva i djelotvornosti prava Unije [34].

70. Čini mi se da okolnost da je Sud već smatrao da članak 2. stavak 2. druga rečenica Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/95 [35] predstavlja poseban izraz načela retroaktivne primjene blaže kazne [36] ne mora dovesti do drukčijeg zaključka. Naime, čini mi se da samo postojanje takve odredbe zapravo potvrđuje da to načelo, koje se primjenjuje na prekršajne sankcije koje nisu kaznene prirode, ne postoji samostalno kao opće načelo prava Unije izvan područja kaznenog prava, nego zahtijeva donošenje posebne zakonodavne potpore.

2. Namjera zakonodavca da donese blaži kazneni zakon

71. Iz sudske prakse Suda proizlazi da „primjena [načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona] pretpostavlja sukcesivnu primjenu pravnih sustava u vremenu i temelji se na činjenici da ta sukcesivnost u okviru predmetnog pravnog poretka odražava promjenu stajališta, bilo u vezi s kaznenom kvalifikacijom činjenica koje mogu činiti kazneno djelo ili u vezi s kaznom koju treba primijeniti na takvo kazneno djelo" [37].

72. Stoga se to načelo primjenjuje kada je promjena važećih pravila povoljnija za počinitelja kaznenog djela zbog promjene kaznene kvalifikacije činjenica ili zbog blaže kazne [38].

[33] Tako se u državama članicama navedenima u bilješci 32. ovog mišljenja ta primjena temelji na zakonodavnim pravilima ili pravilima sudske prakse koja se odnose na sve prekršajne sankcije ili samo na neke od njih, a da se te sankcije prethodno ne kvalificiraju kao one koje pripadaju ili ne pripadaju području kaznenog prava na temelju kriterija iz presude Engel. U Bugarskoj, Španjolskoj i Litvi primjena načela retroaktivnosti in mitius na prekršajne sankcije u širokom smislu priznaje se zakonom. U Njemačkoj, Nizozemskoj i Poljskoj primjena tog načela na novčane prekršajne sankcije priznaje se zakonom. U Portugalu, Sloveniji i Slovačkoj njegova se primjena predviđa zakonom u skladu s ustavnom odredbom kojom se predviđa i opće postojanje navedenog načela. U Grčkoj i Francuskoj primjena načela retroaktivnosti in mitius na prekršajne sankcije, iako se izričito ne predviđa ustavnom ili zakonodavnom odredbom, temelji se na sudskoj praksi koja se zasniva na drugim načelima koja pak imaju ustavnu vrijednost. Naposljetku, u Švedskoj ne postoji zakon ili sudska praksa kojima se priznaje opće načelo primjene retroaktivnosti in mitius na prekršajne sankcije, ali švedski suci takvo načelo primjenjuju po analogiji s postojećim pravilima u pogledu kaznenih sankcija.

[34] Vidjeti osobito presudu od 24. srpnja 2023., Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 110. i navedena sudska praksa).

[35] Uredba Vijeća od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL 1995., L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.). U skladu s tom odredbom, „[u] slučaju naknadne izmjene odredaba kojima se određuju upravne kazne, a koje su sadržane u propisima Zajednice, retroaktivno se primjenjuju manje stroge odredbe".

[36] Vidjeti osobito presude od 11. ožujka 2008., Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, t. 59. i 60.) i od 4. listopada 2012., ED i F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, t. 52. i 53.).

[37] Vidjeti osobito presudu od 24. srpnja 2023., Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 107. i navedena sudska praksa).

[38] Ističem da je ESLJP također presudio da načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona ne vrijedi samo za izrečenu kaznu, nego se odnosi na definiciju kaznenog djela: vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 18. listopada 2022., Mørck Jensen protiv Danske (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, t. 46.). Vidjeti i savjetodavno mišljenje ESLJP-a od 29. svibnja 2020. o korištenju tehnike „blanketnih odredbi" prilikom definiranja kaznenog djela i o kriterijima usporedbe kaznenog zakona koji je bio na snazi u vrijeme počinjenja kaznenog djela i izmijenjenog kaznenog zakona (zahtjev br. P16-2019-001, t. 82.).

73. Usto, primjena načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona pretpostavlja promjenu ocjene zakonodavca u pogledu primjerenosti prethodno uspostavljenog sustava sankcija [39]. Stoga je potrebno da promjena važećih pravila odražava promjenu zakonodavčeva stajališta u vezi s kaznenom kvalifikacijom činjenica ili u vezi s kaznom koju treba primijeniti na kazneno djelo [40].

74. To nije slučaj kada promjena primjenjivog prava, koja se dogodila nakon počinjenja kaznenog djela, predstavlja, s obzirom na to kazneno djelo, puku promjenu činjenične situacije kojom se ne mogu izmijeniti konstitutivni elementi navedenog kaznenog djela. Stoga je Sud mogao utvrditi da stjecanje građanstva Unije predstavlja činjeničnu situaciju koja nije takva da mijenja konstitutivne elemente kaznenog djela pomaganja nezakonite imigracije [41].

75. Iz sudske prakse Suda proizlazi da nema nikakve promjene zakonodavčeva stajališta u vezi s kaznenom kvalifikacijom činjenica ili u vezi s kaznom koju treba primijeniti na kazneno djelo kada je promjena propisa rezultat strogo gospodarske i tehničke ocjene kojom se ne dovodi u pitanje kaznena kvalifikacija ili ocjena nadležnih nacionalnih tijela kazne koja se mora primijeniti na ponašanja koja za učinak imaju neosnovano stjecanje prednosti, čak i ako se ta prednost sada treba priznati na temelju novog propisa [42].

76. U tim različitim slučajevima, zbog nepostojanja volje zakonodavca da ukine ili ublaži represiju određenog postupanja, normativnom izmjenom ne dovodi se u pitanje nezakonitost ranijeg postupanja koje se mora nastaviti sankcionirati zbog represivne učinkovitosti.

77. Prema mojem mišljenju, to ne vrijedi u okviru ovog predmeta.

78. Naime, činjenica da je Uredbom 2020/1054 u članak 13. stavak 1. Uredbe br. 561/2006 unesena točka (r), kojom se državama članicama omogućuje da odobre odstupanje od obveze da su vozila koja se upotrebljavaju za dostavu gotove betonske smjese opremljena tahografom, i definicija iznimaka koja se u članku 2. stavku 2. Zakona br. 461/2007 navodi općenitim upućivanjem na članak 3. i članak 13. stavak 1. Uredbe br. 561/2006, svjedoče o promjeni stajališta zakonodavca Unije i slovačkog zakonodavca o potrebi da se toj kategoriji vozila naloži takva obveza i, slijedom toga, o kažnjivosti neupotrebljavanja tahografa ili neobavljanja njegova valjanog pregleda za navedenu kategoriju vozila. Čini se da je razlog te promjene stajališta povezan s posebnim značajkama prijevoza gotove betonske smjese koji se odvija na relativno kratkim udaljenostima, tako da se korisnost nalaganja prisutnosti tahografa u vozilima za prijevoz tog betona mogla dovesti u pitanje.

79. Stoga, s obzirom na to da se izmjenom propisa državama članicama omogućuje da vozila koja se upotrebljavaju za dostavu gotove betonske smjese izuzmu od obveze da su opremljena tahografom, iz toga se može zaključiti da je zakonodavac Unije promijenio stajalište, koje je prenio slovački zakonodavac koji je iskoristio tu mogućnost, o potrebi kažnjavanja povreda te obveze u pogledu te kategorije vozila. Budući da ta izmjena propisa dovodi do isključivanja vozača vozila koja se upotrebljavaju za dostavu gotove betonske smjese iz skupine osoba kojima

[39] Vidjeti presude od 11. ožujka 2008., Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, t. 70.) i od 4. listopada 2012., ED i F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, t. 59.).

[40] Vidjeti presude od 6. listopada 2016., Paoletti i dr. (C-218/15, EU:C:2016:748, t. 27.); od 7. kolovoza 2018., Clergeau i dr. (C-115/17, EU:C:2018:651, t. 33.) i od 24. srpnja 2023., Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 107.).

[41] Vidjeti presudu od 6. listopada 2016., Paoletti i dr. (C-218/15, EU:C:2016:748, t. 32. do 36.). Vidjeti i presudu ESLJP-a od 18. listopada 2022., Mørck Jensen protiv Danske (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, t. 44. do 54.).

[42] Vidjeti presudu od 7. kolovoza 2018., Clergeau i dr. (C-115/17, EU:C:2018:651, t. 34. do 40.).

se može staviti na teret da su počinile prekršaj iz članka 38. Zakona br. 462/2007, ona ne predstavlja ni vanjsku činjeničnu situaciju ni strogo gospodarsku i tehničku ocjenu koje nisu povezane s definicijom konstitutivnih elemenata tog prekršaja.

80. U tom je pogledu nevažno što pravna osnova prekršaja, koju čini taj članak 38., ostaje nepromijenjena. Naime, normativna izmjena koja je posljedica mogućnosti država članica da uvedu iznimke za određene kategorije vozila navodi se u pravnom pravilu kojim se nadopunjuje zakon o kažnjivosti koja utvrđuje činjenične situacije koje čine prekršaj. Kao što je slučaj u određenim državama članicama, smatram da se načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona treba u potpunosti primjenjivati u toj vrsti situacija [43].

81. Iz prethodno navedenog proizlazi da načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, propisano člankom 49. stavkom 1. posljednjom rečenicom Povelje, prema mojem mišljenju, treba tumačiti na način da se primjenjuje i prilikom izricanja prekršajnih sankcija, u skladu s onim što se predviđa člankom 19. stavkom 1. Uredbe br. 3821/85 i člankom 41. stavkom 1. Uredbe br. 165/2014, i prilikom sudskog nadzora tih sankcija jer su te sankcije kaznene prirode i jer novi zakon, kojim se ukida obveza opremanja vozila koja se upotrebljavaju za dostavu gotove betonske smjese tahografom, odražava promjenu stajališta zakonodavca o potrebi kažnjavanja povreda te obveze.

C. Treće i četvrto prethodno pitanje

82. Trećim i četvrtim pitanjem, koja, prema mojem mišljenju, valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti traži od Suda da odluči nalaže li mu se načelom retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, propisanim člankom 49. stavkom 1. posljednjom rečenicom Povelje, da u okviru žalbe u kasacijskom postupku koja mu je podnesena uzme u obzir blaži kazneni zakon koji je stupio na snagu nakon što je upravni sud nižeg stupnja donio odluku koja je postala pravomoćna na temelju nacionalnog prava i protiv koje je podnesena ta žalba.

83. Sud koji je uputio zahtjev stoga želi znati treba li to načelo primijeniti u svim fazama sudskog postupka, uključujući u fazi žalbe u kasacijskom postupku, uzimajući u obzir pravne posebnosti te faze sudskog postupka, kada je blaži zakon stupio na snagu tijekom navedene faze. Taj sud pojašnjava da vijeća od kojih se sastoji nisu dala jednoznačan odgovor na to pitanje [44].

[43] Stoga, kao što se to navodi u bilješci o istrazi 24/002, u Njemačkoj, Španjolskoj, Italiji i Poljskoj, na pitanje primjene načela retroaktivnosti in mitius u takvoj situaciji – koja se u njemačkom, talijanskom i poljskom pravnom poretku kvalificira kao „blanketna norma” (redom „Blankettnorm”, „norma in bianco” i „norma blankietowa”) i u španjolskom pravnom poretku kao „blanketno kazneno djelo” („infracción en blanco”) – odnosi se sudska praksa na temelju koje se općenito smatra da je to načelo u potpunosti primjenjivo.

[44] Navedeni sud u tom pogledu objašnjava da je njegovo prvo vijeće na navedeno pitanje odgovorilo potvrdno. Suprotno tomu, njegovo peto vijeće smatra da, s obzirom na prirodu žalbe u kasacijskom postupku i pravilo prema kojem je riječ o nadzoru odluke koju je donio upravni sud nižeg stupnja i koja je postala pravomoćna, na to pitanje valja odgovoriti niječno.

84. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi da, čak i ako ne postoji zahtjev u tom smislu, treba uzeti u obzir temeljna načela određivanja kazne, uključujući načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona [45]. Međutim, obvezuje ga i pravna situacija koja je postojala u trenutku kada je odluka upravnog suda nižeg stupnja, koja je postala pravomoćna i izvršna [46], bila donesena [47]. Ta odluka ima učinak res judicata [48].

85. Sud koji je uputio zahtjev dodaje da se žalba u kasacijskom postupku teoretski smatra izvanrednim pravnim sredstvom upravo zato što je podnesena protiv pravomoćne odluke upravnog suda. Međutim, razlozi zbog kojih je moguće podnijeti žalbu u kasacijskom postupku navode se široko i u načelu obuhvaćaju sve povrede prava i postupka [49]. Usto, ako su ispunjeni formalni uvjeti, stranka koja je podnijela žalbu ima pravo na to da se odluči o toj žalbi i da se kasacijski žalbeni postupak vodi redovito i izravno nakon postupka pred upravnim sudom nižeg stupnja [50].

86. Stoga sud koji je uputio zahtjev želi znati, s jedne strane, u kojoj mjeri pravomoćnost sudske odluke ima ulogu u svrhu određivanja primjenjivosti načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona. S druge strane, taj sud pita predstavljaju li pravne posebnosti žalbe u kasacijskom postupku postupovnu prepreku za primjenu tog načela.

87. Naizmjenično ću ispitati ta dva aspekta.

1. Pravomoćnost sudske odluke za potrebe primjene načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona

88. Ovdje je cilj utvrditi može li se primjena načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona isključiti u okviru kasacijskog žalbenog postupka kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku jer taj postupak, čiji je cilj nadzor odluke koju je donio upravni sud nižeg stupnja, slijedi nakon postupka u kojem je taj sud donio odluku koja je postala pravomoćna na temelju slovačkog prava.

[45] Člankom 195. točkom (d) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (Zakon br. 162/2015 o Zakoniku o upravnim sporovima, u daljnjem tekstu: SSP) od 21. svibnja 2015. predviđa se da prilikom nadzora upravne odluke upravni sud ne obvezuju opseg žalbe i žalbeni razlozi kad je riječ o poštovanju načela izricanja kazni iz Trestnýog zákona (Kazneni zakonik) – načela među kojima je načelo retroaktivnosti in mitius – koja stoga također treba primjenjivati na izricanje prekršajnih sankcija.

[46] Iz članka 145. stavka 2. točke (c) SSP-a proizlazi da, kad je riječ o pravnom lijeku pred sudovima u području prekršajnih sankcija, presuda upravnog suda postaje pravomoćna uključujući ako je žalba u kasacijskom postupku podnesena u roku od jednog mjesec od obavijesti o toj presudi. Nadalje, iz članka 146. stavka 1. SSP-a proizlazi da je presuda izvršna nakon isteka roka koji je upravni sud utvrdio u izreci za ispunjenje obveze ili, ako se taj rok nije utvrdio, čim postane pravomoćna.

[47] Iz članka 454. SSP-a tako proizlazi da je situacija koja postoji u trenutku kada je pobijana odluka upravnog suda donesena odlučujuća u svrhu donošenja odluke suda kojem je podnesena žalba u kasacijskom postupku.

[48] U skladu s člankom 145. stavkom 5. SSP-a, kada je u nekom predmetu donesena pravomoćna odluka, o tom se predmetu više ne može odlučivati niti se može donijeti nova odluka.

[49] Ti se razlozi navode u članku 440. stavku 1. SSP-a: upravni sud nije bio nadležan za odlučivanje o sporu (točka (a)); stranka u postupku nije imala aktivnu procesnu legitimaciju (točka (b)) ili nije bila u potpunosti sposobna samostalno postupati pred upravnim sudom niti je u njezino ime postupao zakonski ili privremeni zastupnik (točka (c)); o istom je pitanju već donesena pravomoćna odluka ili je u tom predmetu već pokrenut postupak (točka (d)); o predmetu je odlučivao sudac koji je izuzet iz odlučivanja ili nepravilno sastavljeni upravni sud (točka (e)); upravni sud je neprikladnim postupkom onemogućio stranku da ostvari svoja postupovna prava, tako da je povrijeđeno pravo na pošteno suđenje (točka (f)); upravni sud odlučio je na temelju pogreške koja se tiče prava (točka (g)); upravni sud odlučio je odstupiti od ustaljene sudske prakse kasacijskog suda (točka (h)); upravni sud nije uzeo u obzir obvezujuće pravno mišljenje izneseno u odluci kojom se odbija žalba u kasacijskom postupku (točka (i)) ili je žalba nezakonito odbijena (točka (j)).

[50] U skladu s onim što se predviđa člankom 438. stavkom 1. SSP-a, žalba u kasacijskom postupku može se podnijeti protiv pravomoćnih odluka upravnog suda. Štoviše, iz članka 439. stavka 1. SSP-a proizlazi da je žalba u kasacijskom postupku u načelu dopuštena protiv svih odluka upravnog suda.

89. U tom pogledu napominjem da je članak 49. stavak 1. posljednja rečenica Povelje sastavljen vrlo široko, a da se nije utvrdilo vremensko ograničenje za pravilo prema kojem se, ako je nakon počinjenja kaznenog djela zakonom propisana blaža kazna, primjenjuje takva kazna. Konkretno, u toj se odredbi ne upućuje na ograničenje koje se odnosi na postojanje sudske odluke koja je postala pravomoćna.

90. S obzirom na navedeno, Sud je već priznao da se to načelo ne protivi nacionalnom zakonodavstvu koje održava oduzimanje prava na glasovanje koje je po zakonu posljedica kaznene osude jedino u odnosu na konačne osude koje su postale pravomoćne dok je na snazi bio stari Kazneni zakonik, unatoč naknadnom donošenju zakona koji je povoljniji za osuđenika [51]. Stoga se navedenim načelom ne nalaže da se pravomoćne presude, donesene u posljednjem stupnju, preispitaju kada blaže kazneno zakonodavstvo naknadno stupi na snagu [52].

91. Suprotno tomu, načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona primjenjuje se do donošenja pravomoćne presude. Stoga je odlučujuće u svakom slučaju ispitati je li takva presuda donesena.

92. Naime, iz sudske prakse Suda proizlazi da članak 49. Povelje u najmanju ruku sadržava ista jamstva koja su predviđena u članku 7. EKLJP-a, koja na temelju članka 52. stavka 3. Povelje treba promatrati kao prag minimalne zaštite [53].

93. Međutim, iz sudske prakse ESLJP-a proizlazi da se načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, zajamčeno člankom 7. stavkom 1. EKLJP-a, „odražava u pravilu kojim se zahtijeva da, ako postoje razlike između kaznenog prava koje je bilo na snazi u trenutku počinjenja kaznenog djela i kasnijih kaznenih pravnih pravila koja su donesena prije pravomoćne odluke, sud treba primijeniti propis čije su odredbe povoljnije za optuženika” [54].

94. Pojam „pravomoćna presuda” ne navodi se niti se definira u članku 49. stavku 1. Povelje. Međutim, s obzirom na to da je taj pojam odlučujuć za donošenje odluke o tome je li načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona propisano tom odredbom primjenjivo i u interesu ujednačene primjene tog načela unutar Unije, valja utvrditi određena obilježja koja omogućuju da se odredi njegov okvir. U tu se svrhu moguće pozvati na pojam „pravomoćne [presude]” iz članka 50. Povelje, u kojem se utvrđuje načelo ne bis in idem, i izvući zaključke iz sudske praske ESLJP-a koja se odnosi na to načelo.

95. U tom pogledu valja istaknuti da je cilj članka 4. Protokola br. 7 uz EKLJP [55] zabraniti ponavljanje kaznenih progona (načelo ne bis in idem) koji su pravomoćno okončani. U skladu s Izvješćem s objašnjenjima uz Protokol br. 7 uz EKLJP [56], „odluka je pravomoćna ako je, prema tradicionalnom izrazu, stekla učinak res judicata. To je slučaj kad je neopoziva, to jest kad nisu dostupna nikakva redovna pravna sredstva ili kad su stranke takva pravna sredstva iscrpile

[51] Vidjeti presudu od 6. listopada 2015., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, t. 56.).

[52] Međutim, valja napomenuti da je ESLJP primijenio načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona na osobu koja je pravomoćno osuđena jer se nacionalnim pravom nacionalnim sudovima izričito nalagala obveza da po službenoj dužnosti preispitaju osuđujuću presudu kada se kasnijim zakonom kazna primjenjiva na kazneno djelo smanjila: vidjeti presudu ESLJP-a od 12. siječnja 2016., Gouarré Patte protiv Andore (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, t. 28. do 36.).

[53] Vidjeti osobito presudu od 29. srpnja 2024., Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, t. 92. i navedena sudska praksa).

[54] Presuda ESLJP-a od 17. rujna 2009., Scoppola protiv Italije (br. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, t. 109.), moje isticanje. Vidjeti i odluku ESLJP-a od 30. studenoga 2021., Artsruni protiv Armenije (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, t. 55.) i presudu ESLJP-a od 18. listopada 2022., Mørck Jensen protiv Danske (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, t. 44.).

[55] Potpisan u Strasbourgu 22. studenoga 1984., u daljnjem tekstu: Protokol br. 7

[56] Serija ugovora Vijeća Europe, br. 117.

odnosno kad su dopustile da protekne rok a da nisu ih iskoristile”[57]. Odluke protiv kojih se može podnijeti redovni pravni lijek isključene su iz područja jamstva sadržanog u članku 4. Protokola 7. dok ne istekne rok za žalbu. Suprotno tomu, izvanredni pravni lijekovi, kao što je zahtjev za obnovu postupka ili zahtjev za produljenje isteklog roka, ne uzimaju se u obzir prilikom utvrđivanja je li postupak bio pravomoćno okončan. Iako ta pravna sredstva predstavljaju nastavak prvog postupka, „pravomoćnost” odluke ne ovisi o njihovu podnošenju[58].

96. Kako bi utvrdio je li odluka pravomoćna, ESLJP nastoji na temelju nacionalnog prava utvrditi koji su „redovni pravni lijekovi” u određenom predmetu u smislu članka 4. Protokola br. 7. Smatra da nacionalno pravo – materijalno i postupovno – mora poštovati načelo pravne sigurnosti, kojim se zahtijeva, s jedne strane, da je doseg pravnog lijeka jasno vremenski ograničen i, s druge strane, da su postupci za njegovo podnošenje jasni strankama koje se na njega mogu pozvati. Drugim riječima, kako bi se poštovalo načelo pravne sigurnosti, načelo koje je svojstveno pravu da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen za isto kazneno djelo, učinak pravnog lijeka mora biti takav da je jasno u kojem trenutku odluka postaje pravomoćna. Potreba za određivanjem roka kako bi se pravni lijek mogao smatrati „redovnim” implicitno proizlazi iz samog teksta Izvješća s objašnjenjima uz Protokol br. 7 uz EKLJP, u kojem se navodi da je odluka neopoziva kada su stranke dopustile da isteknu „rokovi” za podnošenje predmetnog pravnog lijeka. Zakon kojim se jednoj od stranaka stavlja na raspolaganje neograničeno pravo podnošenja određenog pravnog lijeka ili taj pravni lijek uvjetuje na način kojim nastaje velika neravnoteža između stranaka u pogledu njihove mogućnosti da podnesu taj pravni lijek bio bi protivan načelu pravne sigurnosti[59].

97. ESLJP je također pojasnio da, iako EKLJP nedvojbeno omogućuje državama da odrede što je prema njihovu nacionalnom pravu odluka kojom se kazneni progoni pravomoćno okončavaju, to nadzire taj sud. Naime, omogućivanje državama ugovornicama da odrede kako im odgovara kada je odluka „pravomoćna” u smislu članka 4. Protokola br. 7, a da pritom navedeni sud ne može provesti određeni nadzor na temelju objektivnih kriterija, dovelo bi do toga da je primjena te odredbe prepuštena njihovoj diskreciji, što bi moglo dovesti do rezultata koji nisu u skladu s predmetom i svrhom EKLJP-a, a to je osigurati da nitko ne bude dva puta suđen ili kažnjen za isto kazneno djelo[60].

98. Prema mojem mišljenju, čak i ako se uloga Suda u okviru prethodnog postupka razlikuje od uloge ESLJP-a, u ovom predmetu valja primijeniti sličnu logiku, koja pomiruje manevarski prostor kojim države članice trebaju raspolagati s djelotvornošću načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona. Stoga, iako je jasno da je svaka država članica dužna definirati vlastiti sustav pravnih sredstava, osobito uvjete u kojima se protiv odluke upravnog suda može podnijeti žalba u kasacijskom postupku, i fazu sudskog postupka od kojeg se presuda može smatrati pravomoćnom u nacionalnom pravu, taj manevarski prostor valja ograničiti kako bi se zajamčila ujednačena primjena tog načela unutar Unije i osiguralo da ono tako može proizvesti sve svoje učinke.[61]

[57] Vidjeti presudu ESLJP-a od 10. veljače 2009., Sergueï Zolotoukhine protiv Rusije (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, t. 107.). Moje isticanje.

[58] Vidjeti presudu ESLJP-a od 10. veljače 2009., Sergueï Zolotoukhine protiv Rusije (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, t. 108.).

[59] Vidjeti presude ESLJP-a od 8. srpnja 2019., Mihalache protiv Rumunjske (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, t. 115.) i od 8. listopada 2024., Jesus Pinhal protiv Portugala (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, t. 177.).

[60] Vidjeti presudu ESLJP-a od 8. srpnja 2019., Mihalache protiv Rumunjske (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, t. 116.). Za primjer u kojem je odluka postala pravomoćna na temelju presude koju je donio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska), vidjeti presudu ESLJP-a od 6. rujna 2019., Nodet protiv Francuske (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, t. 21. i 46.).

[61] Vidjeti, među ostalim, presudu od 15. listopada 2024., KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, t. 31. i navedenu sudsku praksu) u kojoj je Sud presudio da, iako je ustrojstvo pravosuđa u državama članicama u njihovoj nadležnosti, osobito osnivanje, sastav, nadležnost i funkcioniranje nacionalnih vrhovnih sudova, one su ipak pri izvršavanju te nadležnosti obvezne poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije.

99. Slijedom toga, iako se provjera pravomoćnosti sudske odluke treba provesti na temelju prava države članice koja je donijela tu odluku [62], pravomoćnost takve odluke, za potrebe primjene članka 49. stavka 1. Povelje, ne može se ipak utvrditi ako ta odluka nije postala neopoziva, na način da se ona može dovesti u pitanje pravnim sredstvom koje osuđena osoba može podnijeti u određenom roku. Stoga, iako polazište te provjere mora biti nacionalno pravo, nemoguće je jednostavno se ograničiti na kvalifikacije utvrđene u nacionalnom pravu ako se ne želi narušiti djelotvornu i ujednačenu primjenu načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona propisanog tom odredbom. Ako iz ispitivanja nacionalnog prava proizlazi da se odluka koju je donijelo upravno tijelo može dovesti u pitanje pred sudom višeg stupnja podnošenjem pravnog sredstva od strane osuđene osobe u određenom roku, to se načelo, prema mojem mišljenju, treba primijeniti.

100. Ukratko, za potrebe primjene načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona postupak koji nije pravomoćno okončan stoga je sličan postupku u kojem nije donesena odluka koja je postala neopoziva [63], odnosno odluka za koju su iscrpljena redovna pravna sredstva ili nisu bila iskorištena u propisanim rokovima.

101. U tom pogledu smatram da, čak i ako se čini da se žalba u kasacijskom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev u slovačkom pravu teoretski smatra izvanrednim pravnim sredstvom jer je podnesena protiv odluke upravnog suda koja je pravomoćna na temelju tog prava, čini se da ta žalba, s obzirom na svoja obilježja, kao što su ona koja je iznio sâm sud koji je uputio zahtjev, nema značajke izvanrednog pravnog sredstva.

102. Naime, kao što to proizlazi iz odredbi SSP-a koje sam prethodno naveo, na podnošenje žalbe u kasacijskom postupku pred tim sudom ne primjenjuju se tako stroga ograničenja, osobito u pogledu razloga kojima se ta žalba može opravdati ili osoba koje su je ovlaštene podnijeti, da bi je trebalo izjednačiti s izvanrednim pravnim sredstvom. Drugim riječima, s obzirom na to da se čini da u slovačkom pravu podnošenje žalbe u kasacijskom postupku nema strogo ograničen i izniman karakter [64], riječ je o redovnom pravnom sredstvu koje je dio nastavka sudskog postupka koji je T. T. pokrenuo pred upravnim sudom i kojim se u određenom roku može dovesti u pitanje presuda koju je donio taj sud.

103. U slovačkom se pravu zapravo odražava razlika u prirodi između, s jedne strane, uloge suda koji odlučuje o meritumu, a to je „odlučivanje o sporu” i, s druge strane, uloge kasacijskog suda, a to je „odlučivanje o presudi”. Ta se razlika odražava u dvjema različitim sudskim fazama. Stoga je odluka koju donosi prvi sud pravomoćna, odnosno ima učinak res judicata. Međutim, s obzirom na to da se protiv te odluke može podnijeti žalba u kasacijskom postupku i da se stoga može dovesti u pitanje, ona nije neopoziva. Stoga se čini da u slovačkom pravu valja razlikovati odluke

[62] Vidjeti po analogiji presudu od 12. listopada 2023., INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, t. 61.).

[63] Primjerice, Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) odlučio je u presudi br. 443476 od 7. listopada 2022., iznošenjem utvrđenja koja, prema mojem mišljenju, treba preuzeti za potrebe ove analize, da iz ustavnog načela nužnosti kazni proizlazi „pravilo prema kojem se novi represivni zakon, kada se njime ukida kažnjivost ili predviđaju blaže kazne od prijašnjeg zakona, treba primjenjivati na počinitelje kaznenih djela koja su počinjena prije njegova stupanja na snagu i u odnosu na koje nisu donesene odluke koje su postale neopozive. Na sudu je koji odlučuje o meritumu, pred kojim se vodi spor o sankciji, da primijeni, čak i po službenoj dužnosti, novi represivni blaži zakon koji je stupio na snagu između dana počinjenja kaznenog djela i dana kada on donosi odluku. Isto vrijedi za kasacijski sud ako je novi zakon stupio na snagu nakon donošenja odluke protiv koje je podnesena žalba” (točka 5. te presude, moje isticanje). Ostale države članice u području upravnih postupaka priznaju primjenu načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona kada se taj zakon donese u fazi žalbe u kasacijskom postupku. Kao što to proizlazi iz bilješke o istrazi 24/002, to je osobito slučaj u Bugarskoj, Njemačkoj, Španjolskoj, Italiji i Litvi.

[64] Vidjeti presudu od 19. listopada 2023., Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, t. 34.).

koje su postale pravomoćne i one koje su neopozive, pri čemu su potonje odluke one protiv kojih su u propisanom roku podnesena ili nisu podnesena redovna pravna sredstva, uključujući žalbu u kasacijskom postupku u propisanom roku.

104. Međutim, za potrebe primjene načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona važno je provjeriti, osim razlika i postupovnih kvalifikacija koje su svojstvene svakom nacionalom pravu, je li odluka koju je donio upravni sud postala neopoziva, na način da se više ne može dovesti u pitanje pred sudom višeg stupnja podnošenjem od strane osuđene osobe pravnog sredstva u određenom roku. Naime, sudska odluka koja prema pravu države članice nije neopoziva, ne može predstavljati procesnu prepreku za primjenu tog načela[65]. Zbog prethodno navedenih razloga, takvo utvrđenje odluke koja je postala neopoziva u ovom slučaju ne postoji. Iz toga slijedi da je navedeno načelo u potpunosti primjenjivo.

105. Dodajem da u tom pogledu nije važno što je sporna prekršajna sankcija u međuvremenu postala izvršna, što je čak stvarno izvršena i što je sud koji je uputio zahtjev ne može izravno poništiti ili zamijeniti[66] jer se ukidanjem presude koju je donio upravni sud nižeg stupnja i vraćanjem predmeta tom sudu na ponovno suđenje[67] ili drugom spornom tehnikom[68] mogu zajamčiti prava koja tužitelj ima na temelju članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje, što dovodi do poništenja te sankcije, a potom do povrata neopravdano naplaćene novčane kazne. Uostalom, samo postojanje mogućnosti da kasacijski sud, kada utvrdi da je žalba osnovana, vrati predmet upravnom sudu na ponovno suđenje, što dovodi do ponovnog ispitivanja merituma predmeta, potvrđuje da se ne može smatrati da je presuda protiv koje je podnesena žalba neopoziva za potrebe primjene te odredbe.

2. Predstavljaju li pravne posebnosti žalbe u kasacijskom postupku postupovnu prepreku za primjenu načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona?

106. Primjena načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona nije dvojbena prilikom donošenja prekršajne sankcije koja je kaznene prirode u skladu s kriterijima iz presude Engel. U slučaju sudskog nadzora koji se odnosi na takvu sankciju isto vrijedi kad je riječ o blažem zakonu koji je donesen tijekom postupka pred sudom koji odlučuje o meritumu.

107. Ako sud koji odlučuje o meritumu ne uzme u obzir blaži kazneni zakon koji je donesen prije nego što je on donio odluku, on tada čini pogrešku koja se tiče prava koju može sankcionirati kasacijski sud, što će tom načelu osigurati puni učinak.

108. Bi li trebalo vrijediti drukčije ako blaži kazneni zakon stupi na snagu tijekom postupka koji se vodi pred kasacijskim sudom? To je problematika koju sada valja razmotriti.

109. Dvojbe suda koji je uputio zahtjev u pogledu primjenjivosti navedenog načela, kada novi zakon stupi na snagu nakon podnošenja žalbe u kasacijskom postupku, proizlaze iz posebnosti te sudske faze. Naime, kasacijski sud je sud prava, a ne, za razliku od sudova nižih stupnjeva, sud koji

[65] Vidjeti po analogiji presudu od 12. listopada 2023., INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, t. 61.).

[66] U tom je pogledu slovačka vlada obavijestila Sud da kasacijski sud, za razliku od upravnog suda nižeg ranga, nije nadležan za izmjenu odluke o sankciji.

[67] Vidjeti u tom pogledu članak 462. stavak 1. SSP-a kojim se predviđa mogućnost da kasacijski sud, nakon što je utvrdio da je žalba u kasacijskom postupku osnovana, vrati predmet upravnom sudu nižeg ranga na ponovno suđenje.

[68] U skladu s člankom 462. stavkom 2. SSP-a, ako kasacijski sud zaključi da pobijana odluka ili pobijana mjera upravnog tijela nije u skladu sa zakonom, i da je upravni sud nižeg ranga odbio tužbu, može izmijeniti odluku tog suda, tako da poništi pobijanu odluku ili pobijanu mjeru tog tijela i vrati predmet tom sudu radi nastavka postupka.

odlučuje o meritumu. Stoga potonji sudovi donose pravomoćnu presudu o meritumu predmeta, a kasacijski sud, čija je uloga nadzirati jesu li sudovi nižeg stupnja pravilno primijenili pravno pravilo, ne može ga više ponovno ispitati.

110. Međutim, sudovima koji odlučuju o meritumu ne može se prigovoriti, u području pogreške koja se tiče prava, što nisu primijenili zakon koji nije bio na snazi u trenutku kada su odlučivali.

111. Takva je situacija o kojoj je riječ u ovom predmetu. Naime, Krajský súd v Bratislave (Okružni sud u Bratislavi), u svojstvu upravnog suda, donio je presudu koja se u skladu sa slovačkim pravom kvalificira kao „pravomoćna”. Nakon donošenja te presude, na snagu je stupio novi zakon. Zbog očitih vremenskih razloga taj sud u svojoj presudi nije mogao uzeti u obzir taj zakon. Stoga se postavlja pitanje treba li kasacijski sud, čija je zadaća nadzirati je li sud koji odlučuje o meritumu pravilno primijenio pravo, neovisno o toj vremenskoj nemogućnosti, uzeti u obzir taj novi zakon kako bi eventualno ukinuo odluku suda koji odlučuje o meritumu i, prema potrebi, vratio mu predmet na ponovno suđenje.

112. Prema mojem mišljenju, potrebno je odgovoriti potvrdno.

113. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u nedostatku usklađenosti propisa Unije u području sankcija primjenjivih u slučaju neispunjenja uvjeta iz sustava uvedenog tim propisima, države članice ovlaštene su odabrati sankcije koje smatraju primjerenima. One su ipak dužne izvršavati svoju nadležnost uz poštovanje prava Unije i njegovih općа načela te, slijedom toga, uz poštovanje načela proporcionalnosti[69]. To je načelo jedno od općih načela prava Unije s kojim mora biti usklađeno nacionalno zakonodavstvo koje je obuhvaćeno područjem primjene prava Unije i koje ga provodi, i u slučaju neusklađenosti zakonodavstva Unije u području primjenjivih sankcija[70].

114. Budući da je načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona povezano s načelom nužnosti i proporcionalnosti kazni[71], koje je i samo propisano člankom 49. stavkom 3. Povelje, smatram da mu treba dati širok doseg, tako da se može odmah primijeniti na počinitelje kaznenih djela koja su počinjena prije stupanja na snagu novog zakona i u odnosu na koje nisu donesene odluke koje su postale neopozive. Naime, ako je zakonodavac odlučio ublažiti strogost prijašnjeg zakona, to je zato što priznaje da kažnjivost određenog postupanja i/ili prethodno predviđena kazna više nisu strogo nužne.

115. Kao što to pravilno navodi sud koji je uputio zahtjev, to načelo stoga znači da, nakon što je nestala društvena potreba da se kazni određeno ponašanje ili nakon što se promijenila strogost shvaćanja tog ponašanja koja se odražava u stupnju strogosti sankcije, nema razumnog i opravdanog razloga da se sva „prošla” kaznena djela i njihovi počinitelji nastave kazneno goniti ako zakonodavno tijelo sada drukčije shvaća štetnost ranije sankcioniranog ponašanja i strogost sankcije za to ponašanje.

116. Iz toga slijedi da se načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona primjenjuje kada takav zakon stupi na snagu prije donošenja odluke o žalbi, uključujući kada kasacijski sud provodi ograničeni nadzor pogrešaka koje se tiču prava. Stoga je sud koji odlučuje u posljednjem stupnju dužan primijeniti blaži kazneni zakon, neovisno o tome je li taj zakon donesen prije ili nakon što je upravni sud nižeg stupnja donio odluku koju on treba nadzirati.

69 Vidjeti osobito presudu od 21. studenoga 2024., Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, t. 41. i navedena sudska praksa).

70 Vidjeti osobito presudu od 21. studenoga 2024., Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, t. 42. i navedena sudska praksa).

71 Vidjeti presudu ESLJP-a od 17. rujna 2009., Scoppola protiv Italije (br. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, t. 108.).

117. Kako bi se dao potpun doseg načelu retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, valja otkloniti postupovne razlike povezane s različitim sudskim fazama tijekom kojih se to načelo primjenjuje. Naime, posebnosti upravnog spora koje su svojstvene svakoj državi članici (kao što su pravomoćnost ili res judicata presude koju je donio upravni sud nižeg stupnja ili pak suspenzivni učinak žalbe u kasacijskom postupku) ne bi trebale dovesti do toga da se vremenski ograniči područje primjene navedenog načela na određene faze sudskog postupka, ako se u pogledu prekršaja o kojem je riječ nije donijela odluka koja je postala neopoziva.

118. Konkretno, uloga kasacijskog suda treba se prilagoditi kako bi taj sud mogao primijeniti povoljniji kazneni zakon koji je stupio na snagu nakon presude protiv koje je podnesena žalba, a koji upravni sud nižeg stupnja nije mogao uzeti u obzir na datum kada je donio svoju presudu. Stoga kasacijski sud treba imati mogućnost prihvaćanja žalbe, čak i ako se za presudu koja se pred njim pobija u načelu ne može smatrati da sadržava pogrešku koja se tiče prava samo zbog toga što se nije primijenio zakon koji nije bio na snazi na datum njezina donošenja. Taj sud na temelju toga treba izuzeti iz primjene ili tumačiti u skladu s pravom Unije odredbe svojeg nacionalnog prava [72] koje ga mogu spriječiti da ispunjava svoju ulogu u skladu s načelom retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona.

119. Ako se time poništava posebnost žalbe u kasacijskom postupku [73], riječ je o neizbježnoj posljedici širokog dosega koji valja pridati tom načelu.

120. U tom pogledu ističem da je u određenim državama članicama sud posljednjeg stupnja u području prekršajnih sankcija dužan uzeti u obzir blaži zakon, čak i ako je taj zakon donesen tek tijekom postupka koji se pred njim vodi [74].

121. Iz svih tih elemenata proizlazi da se ni kvalifikacija presude kao „pravomoćne” u skladu sa slovačkim pravom, ni okolnost da se žalba u kasacijskom postupku u tom pravu smatra izvanrednim pravnim sredstvom, ni postupovne posebnosti žalbe u kasacijskom postupku, prema

[72] U ovom je slučaju prije svega riječ o članku 454. SSP-a, kojim se predviđa, podsjećam, da je uloga kasacijskog suda u upravnim stvarima utvrditi je li upravni sud nižeg stupnja počinio pogrešku koja se tiče prava s obzirom na situaciju koja je postojala u trenutku kada je donio odluku protiv koje je podnesena žalba.

[73] Vidjeti Éveillard, G., „L'application de la rétroactivité in mitius par le juge administratif de cassation”, Droit administratif, LexisNexis, Pariz, br. 1, 2023., str. 44. do 48. Autor u pogledu odluke o ukidanju koju je donio Conseil d'État (Državno vijeće) zbog pojave, tijekom kasacijskog postupka, novog elementa kao što je povoljniji represivni zakon, navodi vrstu „objektivnog” ukidanja. Naime, u takvoj situaciji ukidanje nema „cilj sankcioniranja”, u smislu da ne označava neodobravanje u pogledu načina na koji je sud koji odlučuje o meritumu primijenio pravno pravilo koje je postojalo u trenutku u kojem je taj sud donio odluku (str. 47.). Slično tomu, mogla je biti riječ o „praznini u konceptu tradicionalne uloge kasacijskog suda”, koja prekoračuje njegovu „tradicionalnu zadaću nadzora pravne pravilnosti odluke protiv koje je podnesena žalba”, i o „praksi ‚objektivnog' ukidanja presuda protiv kojih na dan njihova donošenja ipak nisu podneseni prigovori: vidjeti mišljenje javne izvjestiteljice Céline Guibé, u presudi Conseila d'État (Državno vijeće), br. 443476, od 7. listopada 2022. (t. 4.2.2.). Uostalom, zanimljivo je napomenuti da se u predmetu u kojem je donesena ta presuda taj sud trebao suočiti s istim pitanjima kao što su ona koja je sud koji je uputio zahtjev uputio Sudu u okviru ovog predmeta, ali s gledišta načela nužnosti kazni, koje ima ustavnu vrijednost.

[74] Stoga, u skladu s bilješkom o istrazi 24/002, u Njemačkoj se, Gesetzom über Ordnungswidrigkeiten (Zakon o upravnim prekršajima), od 24. svibnja 1968. (BGBl. 1968. I, str. 481.), kako je zadnje izmijenjen Zakonom od 12. srpnja 2024. (BGBl. 2024. I, br. 234), za upravne novčane kazne predviđa da se načelo retroaktivnosti in mitius primjenjuje na sve izmjene do kojih je došlo „prije donošenja odluke”, pri čemu se općenito smatra da ta formulacija uključuje odluku donesenu o žalbi u kojoj se odlučuje samo o pravnim pitanjima: vidjeti u tom smislu Rogall, K., „Rückwirkung des milderen Gesetzes”, u Mitsch, W., Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 5. izd., C. H. Beck, München, 2018., t. 27. i Graf, J-P., Beck'scher Online-Kommentar OWiG, 44. izd., C. H. Beck, München, 2024., vidjeti bilješku 59., točku 24. U Španjolskoj načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona u području prekršajnih sankcija proizlazi iz članka 9. stavka 3. Constitucióna (Ustav) i članka 26. stavka 2. Leya 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (Zakon 40/2015 o pravnom sustavu javnog sektora) od 1. listopada 2015. (BOE br. 236, od 2. listopada 2015., str. 89411.). Stoga Odjel za upravne sporove Tribunala Supremo (Vrhovni sud, Španjolska), koji je najviši sud u području prekršajnih sankcija, primjenjuje najblaži zakon, čak i kada taj zakon stupi na snagu tijekom postupka koji se pred njim vodi: vidjeti presudu Tribunala Supremo (Vrhovni sud) br. 1219/2019 od 23. rujna 2019. U Francuskoj, unatoč pravomoćnosti presude koju donosi cour administrative d'appel (Žalbeni upravni sud) i nepostojanju suspenzivnog učinka žalbe u upravnom području, Conseil d'État (Državno vijeće) razvio je svoju sudsku praksu u pogledu prekršajnih sankcija presudom br. 443476 od 7. listopada 2022., koju sam prethodno naveo (vidjeti bilješke 63. i 73. ovog mišljenja).

mojem mišljenju, ne protive primjeni načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, propisanog člankom 49. stavkom 1. posljednjom rečenicom Povelje, osim ako mu se time previše ne ograničava doseg.

V. Zaključak

122. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Vrhovni upravni sud Slovačke Republike) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 51. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

   treba tumačiti na način da:

   država članica provodi pravo Unije u smislu te odredbe, s jedne strane, kada predviđa, u skladu s pravom Unije, izricanje prekršajne sankcije zbog povrede obveza povezanih s prisutnošću tahografa u vozilima kojima se prevozi roba i njegovim periodičnim pregledom i, s druge strane, u okviru sudskog nadzora povezanog s tom sankcijom.

2. Načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, propisano člankom 49. stavkom 1. posljednjom rečenicom Povelje Europske unije o temeljnim pravima

   treba tumačiti na način da se:

   – primjenjuje i prilikom izricanja prekršajnih sankcija i prilikom sudskog nadzora tih sankcija kada su te sankcije kaznene prirode, a novi zakon, kojim se ukida obveza opremanja vozila koja se upotrebljavaju za dostavu gotove betonske smjese tahografom, odražava promjenu stajališta zakonodavca o potrebi kažnjavanja povreda te obveze;

   – njime nacionalnom sudu nalaže da u okviru žalbe u kasacijskom postupku koja mu je podnesena uzme u obzir blaži kazneni zakon koji je stupio na snagu nakon što je upravni sud nižeg stupnja donio odluku koja je na temelju nacionalnog prava postala pravomoćna i protiv koje je podnesena ta žalba, u mjeri u kojoj ta odluka nije postala neopoziva, s obzirom na to da ju osuđena osoba može pobijati podnošenjem pravnog sredstva u određenom roku.