Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. RICHARD DE LA TOUR
представено на 4 февруари 2025 година [1]

Дело C-544/23

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

(Преюдициално запитване, отправено от Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Върховен административен съд на Словашката република)

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕИО) № 3821/85 — Задължение за периодичен технически преглед на тахографите — Изключения — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 49, параграф 1, последно изречение и член 51, параграф 1 — Принцип на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон — Административни санкции с наказателноправен характер — Критерии — Касационно обжалване — Нов закон, влязъл в сила след съдебното решение, срещу което е подадена жалба“

I. Въведение

1. Като общо правило административнонаказателните производства се различават от наказателните в три аспекта. Първо, наказателноправните санкции в тесен смисъл се налагат от съдебен орган, докато административните наказания се налагат от административни органи, като съдът участва едва на етапа на контрола. Второ, процесуалните правила, приложими към административните наказания, обикновено не са същите, които се прилагат за наказателноправните санкции, а са правилата, уреждащи административното производство и административното съдопроизводство [2]. Трето, съдилищата, които трябва да осъществяват контрол върху административните наказания, в повечето държави членки не са същите като съдилищата, които се произнасят по наказателноправните санкции [3].

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Съгласно Проучвателна записка 24/002, изготвена от дирекция „Изследвания и документация“ на Съда на Европейския съюз (наричана по-нататък „Проучвателна записка 24/002“), съществуват обаче изключения в държавите членки. Така например в *Германия* и *Португалия* разпоредбите, регламентиращи наказателното производство, по същество и освен ако не е предвидено друго, следва да се прилагат mutatis mutandis към производството пред административния орган за налагане на административно наказание „глоба“ или „имуществена санкция“.

[3] В някои държави членки обаче, като например *Федерална република Германия* и *Португалската република*, контролът върху глобите, наложени от административните органи, не е от компетентността на административния съд, а на общите съдилища, които имат правомощие да разглеждат също наказателни дела както като първа, така и като втора инстанция.

2. Настоящото дело дава повод на Съда да уточни обхвата на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон, закрепен в член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата на основните права на Европейския съюз [4], в контекста на съдебния контрол върху административно наказание на етапа на касационното обжалване.

3. Този принцип е свързан с принципа на необходимост и пропорционалност на наказанията. Всъщност, доколкото наложените наказания трябва да са необходими и пропорционални, тоест да наказват извършителите на неправомерни деяния съразмерно на тяхната тежест, както предвижда член 49, параграф 3 от Хартата, налагането на наказание вече не изглежда обосновано, ако след извършването на деянията законодателят е променил преценката си относно наказуемостта на тези деяния или относно естеството или размера на предвиденото занапред наказание.

4. В този контекст запитващата юрисдикция Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Върховен административен съд на Словашката република) моли Съда по-специално да установи дали принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон трябва да се прилага от касационния съд при оспорване на административното наказание, когато по-лекият закон е влязъл в сила след решението, постановено от произнасящ се по същество по-нисшестоящ административен съд, което по силата на националното право е станало окончателно и е предмет на касационно обжалване.

5. Този въпрос дава възможност на Съда да уточни дали в тази хипотеза особеностите на правомощията на касационния съд могат да засегнат обхвата на този принцип.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Регламент (ЕИО) № 3821/85

6. В редакцията си, приложима към датата на извършване на разглежданото в главното производство нарушение, член 3, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета от 20 декември 1985 година относно контролните уреди за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт [5], изменен с Регламент (ЕС) № 517/2013 на Съвета от 13 май 2013 година [6], гласи:

„1. Записващото устройство се монтира и използва в превозни средства, които са регистрирани в държава членка и които се използват за автомобилен превоз на пътници или товари, с изключение на превозните средства, посочени в член 3 от Регламент (ЕО) № 561/2006[[7]] […]

[4] Наричана по-нататък „Хартата“. По-нататък ще обозначавам този принцип като „принцип на обратно действие in mitius“, който има същото значение. Освен това този принцип следва да се разбира като принципа, закрепен в член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата, въпреки че, за да се улесни прочитът на текста, няма да бъдат правени систематични уточнения.

[5] ОВ L 370, 1985 г., стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 1, стр. 234.

[6] ОВ L 158, 2013 г., стр. 1, наричан по-нататък „Регламент № 3821/85“.

[7] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт, за изменение на Регламенти (ЕИО) № 3821/85 и (ЕО) № 2135/98 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3820/85 на Съвета (ОВ L 102, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 214).

2. Държавите членки могат да освободят от прилагането на настоящия регламент превозните средства, посочени в член 13, параграфи 1 и 3 от Регламент [№ 561/2006]“.

7. Член 19, параграф 1 от Регламент № 3821/85 предвижда:

„Държавите членки своевременно и след консултации с [Европейската комисия] приемат законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за прилагането на настоящия регламент.

Такива мерки обхващат, наред с другото, реорганизацията на проверките за съответствие, процедурата и начините за осъществяването им, и наказанията, които се налагат в случай на нарушение“.

8. Раздел VI, точка 3, буква а), първа алинея от приложение I към този регламент гласи:

„Периодични прегледи на оборудването, поставено на превозни средства, се извършват не по-рядко от веднъж на всеки две години и могат да бъдат осъществявани заедно с техническите прегледи на превозните средства“.

9. Регламент № 3821/85 е отменен, считано от 2 март 2016 г., с член 47 от Регламент (ЕС) № 165/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 година относно тахографите в автомобилния транспорт, за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно контролните уреди за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт [8].

2. Регламент № 165/2014

10. Член 3, параграфи 1 и 2 от Регламент № 165/2014 гласи:

„1. Тахографите се монтират и използват в превозни средства, регистрирани в държава членка, които се използват за автомобилен превоз на пътници или товари и за които се прилага Регламент [№ 561/2006].

2. Държавите членки могат да освободят от прилагането на настоящия регламент превозните средства, посочени в член 13, параграфи 1 и 3 от Регламент [№ 561/2006]“.

11. Член 23, параграф 1 от Регламент № 165/2014 предвижда:

„Тахографите се подлагат на редовни технически прегледи от одобрени сервизи. Редовните технически прегледи се извършват най-малко веднъж на всеки две години“.

12. Член 41, параграф 1 от този регламент гласи:

„Държавите членки, в съответствие с националните конституционни механизми, установяват система от санкции, приложими за нарушения на настоящия регламент, и предприемат всички необходими мерки, за да гарантират тяхното прилагане. Тези санкции

[8] ОВ L 60, 2014 г., стр. 1.

трябва да са ефективни, пропорционални, възпиращи и недискриминационни и да са в съответствие с категориите нарушения, предвидени в Директива 2006/22/ЕО[9]“.

13. Член 48, втора алинея от посочения регламент гласи:

„[…] [Н]астоящият регламент се прилага, считано от 2 март 2016 г. […]“.

3. Регламент № 561/2006

14. Член 1 от Регламент № 561/2006 гласи:

„Настоящият регламент определя правилата относно времето за управление, почивките в работно и извънработно време по отношение на водачите, извършващи автомобилен превоз на стоки и пътници с цел хармонизиране на условията на конкуренция между режимите на сухопътен транспорт, особено в автомобилния сектор, и подобряване на условията на труд и пътната безопасност. Настоящият регламент също така има за цел да насърчи подобряването на практиките на наблюдение и привеждане в изпълнение на държавите членки и подобряването на работните практики в автомобилната транспортна промишленост“.

15. Член 3 от този регламент установява списък на категориите превозни средства, извършващи автомобилен превоз, към които не се прилага посоченият регламент. Превозните средства, които се използват за доставяне на готова бетонна смес, не са включени в този списък.

16. Член 13, параграф 1 от Регламент № 561/2006 установява списък на категориите превозни средства, извършващи превози, за които държавите членки, при условие че не се засягат целите, изложени в член 1 от този регламент, могат да предоставят изключения от членове 5—9 от посочения регламент.

17. В редакцията на Регламент № 561/2006, която е в сила към момента на извършеното от Т.Т. нарушение, превозните средства, които се използват за доставяне на готова бетонна смес, не са били включени в този списък.

18. След влизането в сила на Регламент (ЕС) 2020/1054[10] на 20 август 2020 г., „превозни средства, които се използват за доставяне на готова бетонна смес“ се съдържат в посочения списък, в член 13, параграф 1, буква c) от Регламент № 561/2006.

[9] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година относно минималните условия за изпълнение на Регламенти (ЕИО) № 3820/85 и (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно социалното законодателство, свързано с дейностите по автомобилния транспорт, и за отмяна на Директива 88/559/ЕИО на Съвета (ОВ L 102, 2006 г., стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 15, стр. 187).

[10] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2020 година за изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 по отношение на минималните изисквания за максималното дневно и седмично време на управление, минималните прекъсвания и дневните и седмичните почивки, и на Регламент (ЕС) № 165/2014 по отношение на установяването на местоположението чрез тахографи (ОВ L 249, 2020 г., стр. 1).

Б. Словашкото право

19. Член 50, параграф 6 от Ústava Slovenskej republiky (Конституция на Словашката република) гласи:

„Наказуемостта на дадено деяние се преценява и наказанието за това деяние се определя в съответствие със закона, който е бил в сила към момента на извършване на деянието. Последващият закон се прилага, ако е по-благоприятен за нарушителя“.

20. Член 1, буква а) от Zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (Закон № 461/2007 за използването на контролен уред за регистриране на данните за движението в автомобилния транспорт) от 13 септември 2007 г. (наричан по-нататък „Закон № 461/2007) предвижда:

„Този закон урежда правоотношенията, които не са уредени в специални закони [препращане към Регламент № 3821/85], относно:

а) обхвата на задължението за монтиране и използване на контролен уред за регистриране на данните за движението […] в моторните превозни средства […]“.

21. Член 2 от този закон гласи следното:

„1. Освен ако в настоящия закон не е предвидено друго, транспортно предприятие, което извършва автобусни превози на пътници или автомобилни превози на товари, гарантира, че във всяко превозно средство, използвано за превоз на пътници или товари, е монтиран контролен уред за регистриране на данните за движението, и при извършване на превозите се използват регистрационни листове и карти [на водачите].

2. Задължението на транспортното предприятие по параграф 1 не се прилага за превозни средства, използвани за превози, определени в специални разпоредби [препращане към член 3 и към член 13, параграф 1 от Регламент № 561]“.

22. Член 381 параграф 1, буква а), точка 1 от 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. (Закон № 462/2007 за организацията на работното време в транспорта и за изменение и допълнение на Закон № 125/2006 за инспекцията по труда и за изменение и допълнение на Закон № 82/2005 за незаконната работа и незаконното наемане на работа и за изменение и допълнение на някои закони, изменен със Закон № 309/2007) от 13 септември 2007 г. (наричан по-нататък „Закон № 462/2007“), гласи:

„Извършва административно нарушение водач, който,

а) управлява превозно средство:

1. без контролен уред за регистриране на данните за движението или с контролен уред за регистриране на данните за движението без валиден периодичен технически преглед, или който използва неправилно контролния уред“.

III. Фактите в главното производство и преюдициалните въпроси

23. С административно решение от 8 декември 2016 г. Т.Т. е признат за виновен за нарушение по член 38, параграф 1, буква а), точка 1 от Закон № 462/2007, с мотива, че на 4 ноември 2015 г. е превозвал бетон с превозно средство, принадлежащо на BAJI Trans, s. r. o., чийто тахограф от 25 юни 2015 г. не е преминал валиден периодичен технически преглед. На това основание на Т. Т. е наложена глоба в размер на 200 евро.

24. Жалбата срещу това решение е отхвърлена с решение от 3 април 2017 г. на Národný inšpektorát práce (Национална инспекция по труда, Словашка република).

25. Т.Т. и BAJI Trans подават жалби срещу тези административни решения до Krajský súd v Bratislave (Окръжен съд Братислава, Словашка република), като твърдят, че въпросното превозно средство за превоз на бетон е изключено от категорията на превозните средства, за които се прилага задължението за използване на тахограф.

26. Krajský súd v Bratislave (Окръжен съд Братислава), действащ в качеството си на административен съд, с решение от 27 март 2019 г. отхвърля жалбата на Т.Т. като неоснователна, а жалбата на BAJI Trans, s. r. o. е отхвърлена поради липса на активна процесуална легитимация.

27. По-специално, този съд счита, че задължението за използване на тахографи във всички превозни средства в автомобилния транспорт е предвидено в член 3 от Регламент № 3821/85 и в член 2, параграф 1 от Закон № 461/2007, без да се засягат установените в членове 3 и 13 от Регламент № 561/2006 изключения. Сред тези изключения обаче не фигурират превозните средства, предназначени за превоз на бетон, и поради това задължението за използването на тахограф се прилага изцяло и по отношение на тях.

28. Т.Т. и BAJI Trans обжалват това съдебно решение с касационна жалба, подадена на 15 юли 2019 г. до Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република).

29. В хода на производството по касационната жалба, на 24 август 2020 г., Т.Т. и BAJI Trans представят писмена защита, в която изтъкват, че Регламент № 561/2006 г. е изменен и допълнен с Регламент 2020/1054.

30. След подаването на тази жалба, тя е прехвърлена по компетентност пред запитващата юрисдикция — Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Върховен административен съд на Словашката република).

31. На първо място, тази юрисдикция посочва, че националните закони са приети за прилагане на регламенти № 3821/85 и № 165/2014, тоест не само на задълженията, предвидени в тези регламенти, но и на задължението за установяване на система от санкции при неизпълнение на тези задължения. Въз основа на това посочената юрисдикция стига до извода, че компетентният административен орган е приложил правото на Съюза за целите на член 51, параграф 1 от Хартата, когато се е произнесъл по вината на Т.Т. и по наказанието, което следва да му се наложи. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали при тълкуването на относимото национално законодателство, прието в приложение на правото на Съюза, и като се гарантира съдебната защита на Т.Т., тя прилага и правото на Съюза по смисъла на тази разпоредба от Хартата.

32. На второ място, тази юрисдикция би искала да получи изрично потвърждение от Съда, че подобно на член 6, параграф 1 и член 7, параграф 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи[11], член 49, параграф 1 от Хартата задължава административните органи да прилагат принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон, с произтичащата от това необходимост този принцип да се прилага и в производствата за съдебен контрол пред административен съд.

33. На трето място, запитващата юрисдикция иска да се установи дали принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон трябва да се прилага от съда, който трябва да се произнесе по касационна жалба срещу решение на по-нисшестоящ административен съд, с което се отхвърля жалбата срещу налагането на административно наказание, когато новият закон е влязъл в сила след това решение. В този смисъл запитващата юрисдикция иска да се установи обхватът на член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата в рамките на разглеждането на касационна жалба с оглед на особеностите на това производство.

34. При тези обстоятелства Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Върховен административен съд на Словашката република) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 51, параграф 1 от [Хартата] да се тълкува в смисъл, че държава членка прилага правото на Съюза, когато по силата на националното право налага административна санкция за нарушение на задължение, в случай че това задължение произтича от правото на Съюза и държавите членки са длъжни да наложат наказание за нарушението на това задължение, както е предвидено в член 19, параграф 1 от Регламент № 3821/85 и член 41, параграф 1 от Регламент № 165/2014?

2) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, трябва ли член 49, параграф 1 от [Хартата] и установеният в него принцип lex posterior mitius да се тълкуват в смисъл, че те са приложими и към налагането на санкции за административни нарушения, когато по вината и наказанието първоначално се произнася не съдебен, а административен орган, и че този принцип впоследствие се прилага и спрямо осъществявания от административен съд контрол върху решението на този административен орган?

3) Ако отговорът на втория въпрос е утвърдителен, трябва ли член 49, параграф 1 от [Хартата] и установеният в него принцип lex posterior mitius да се тълкуват в смисъл, че са приложими в национално административно или съдебно производство, независимо от неговия етап?

4) Ако отговорът на третия въпрос е отрицателен, въз основа на какви критерии се определя този етап? По-специално, трябва ли член 49 от [Хартата] и установеният в него принцип lex posterior mitius да се тълкуват в смисъл, че са приложими в производството по обжалване на административен акт по съдебен ред, каквото е производството по касационно обжалване, и следователно, че съдът, който в случая е Najvyšší správny súd Slovenskej republiky [Върховен административен съд на Словашката република] и е сезиран с тази касационна жалба като втора и последна инстанция, следва да вземе предвид изменението на правните разпоредби в полза на извършителя на административното нарушение, предмет на производството пред административен

[11] Подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., наричана по-нататък „ЕКПЧ“.

орган, а не пред съд, като това изменение е настъпило едва след постановяването на подлежащото на контрол решение на по-нисшестоящия административен съд, което е влязло в сила?“.

35. Писмени становища представят Национална инспекция по труда, словашкото и италианското правителство, както и Комисията. T.T. и BAJI Trans, словашкото и италианското правителство, както и Комисията участват в съдебното заседание, проведено на 24 септември 2024 г., по време на което те отговарят по-специално на поставените от Съда въпроси за устен отговор.

IV. Анализ

A. По първия преюдициален въпрос

36. С този въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 51, параграф 1 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че държава членка прилага правото на Съюза по смисъла на тази разпоредба, от една страна, когато предвижда налагането на административно наказание за неизпълнение на задълженията, свързани с наличието на тахограф в превозните средства, които превозват товари, и с неговия периодичен технически преглед съгласно предвиденото в член 19, параграф 1 от Регламент № 3821/85 и член 41, параграф 1 от Регламент № 165/2014, и от друга страна, в рамките на съдебния контрол върху това наказание.

37. Според мен няма никакво съмнение, че отговорът е утвърдителен.

38. В това отношение следва да се посочи, че приложното поле на Хартата, що се отнася до дейността на държавите членки, е определено в член 51, параграф 1 от нея, съгласно който разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза.

39. Следователно според Съда основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, но не и извън такива случаи [12].

40. От постоянната практика на Съда следва, че понятието „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата предполага съществуването на връзка между правния акт на Съюза и съответната национална мярка, надхвърляща сходството между разглежданите области или непрякото въздействие на една от областите върху другата [13].

41. Следователно, за да се установи дали дадена национална мярка е свързана с прилагането на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, следва, наред с други обстоятелства, да се провери дали предназначението на разглежданата национална правна уредба е да се приложи разпоредба от правото на Съюза, от какво

[12] Вж., по-специално, решения от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 19), от 6 октомври 2015 г., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, т. 26), и от 29 юли 2024 г., protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, т. 41).

[13] Вж. по-специално решение от 29 юли 2024 г., protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, т. 42 и цитираната съдебна практика).

естество е тази правна уредба и дали нейните цели са различни от следваните от правото на Съюза, въпреки че тя може косвено да му влияе, и дали в правото на Съюза съществува конкретна уредба на съответната материя или уредба, която може да ѝ влияе [14].

42. В случая както Регламент № 3821/85, приложим към датата на извършване на нарушението, така и Регламент № 165/2014, който го отменя, изискват наличието на тахограф в превозните средства, които превозват товари, както и периодичния му технически преглед. Освен това тези регламенти задължават държавите членки, съответно в член 19, параграф 1 от Регламент № 3821/85 и в член 41, параграф 1 от Регламент № 165/2014, да налагат санкции за нарушенията на техните разпоредби. Държава членка прилага обаче правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, когато изпълнява предвиденото в разпоредба от правото на Съюза задължение да предвиди санкции за посочените в тази разпоредба нарушения [15]. Следователно, налагайки административна глоба като разглежданата в главното производство, словашките органи са приложили правото на Съюза.

43. Същото се отнася и за съдебния контрол върху тази глоба.

44. Ето защо, след като прилагането на Регламент № 3821/85 и Регламент 165/2014 от национален съд представлява прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, при упражняването на посочения контрол този съд трябва да спазва изискванията, произтичащи от закрепените в Хартата основни права [16].

45. Вярно е, че преюдициалните въпроси се основават на констатацията, че словашкият законодател вече е освободил превозните средства, превозващи готова бетонна смес, от задължението да бъдат оборудвани с тахограф. С въвеждането на това изключение обаче законодателят се е ограничил до това да приложи признатата му както от член 3, параграф 2 от Регламент № 3821/85, така и от член 3, параграф 2 от Регламент № 165/2014 възможност. Когато обаче държава членка упражнява дискреционно правомощие или право на преценка, което е неразделна част от установения с акт на Съюза режим, трябва да се приеме, че тя прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата [17].

46. В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 2, параграф 1 от Закон № 461/2007 всяко превозно средство, принадлежащо на предприятие за автомобилен превоз на товари и използвано за превоз на товари, трябва да бъде оборудвано с тахограф. Съгласно член 2, параграф 2 от този закон обаче посочените в член 13, параграф 1 от Регламент № 561/2006 превозни средства са освободени от такова задължение. Като прави динамично позоваване на тази разпоредба, словашкият законодател по този начин използва възможността, която му е призната както от член 3, параграф 2 от Регламент № 3821/85, приложим към датата на извършване на нарушението, така и от член 3, параграф 2 от Регламент № 165/2014, който отменя Регламент № 3821/85, считано от 2 март 2016 г. В

[14] Вж. по-специално решение от 29 юли 2024 г., protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, т. 43 и цитираната съдебна практика).

[15] Вж. в този смисъл по-специално решения от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 24—28), от 20 март 2018 г., Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, т. 18—21), и от 19 октомври 2023 г., Г. СТ. Т. (Пропорционалност на наказанието при нарушение на правата върху марка) (C-655/21, EU:C:2023:791, т. 43).

[16] Вж., по-специално, решение от 4 октомври 2024 г., Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, т. 41 и цитираната съдебна практика).

[17] Вж. по-специално решения от 19 ноември 2019 г., TSN и AKT (C-609/17 и C-610/17, EU:C:2019:981, т. 50 и цитираната съдебна практика), и от 29 юли 2024 г., protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, т. 59).

действителност, съгласно тези две разпоредби, превозните средства, посочени в член 13, параграф 1 от Регламент № 561/2006 могат да бъдат освободени от страна на държавите членки от задължението да бъдат оборудвани с тахограф [18].

47. Тази разпоредба съдържа списък на типовете превозни средства, за които държавите членки имат право да въведат изключение от задълженията (свързани с минималната възраст, работното време и почивките на водачите), наложени с членове 5—9 от този регламент. До влизането в сила на Регламент 2020/1054 превозните средства, които се използват за доставяне на готова бетонна смес, не са били посочени в този списък. Следователно те не са сред превозните средства, попадащи в обхвата на член 2, параграф 2 от Закон № 461/2007. От 20 август 2020 г. обаче — датата на влизане в сила на Регламент 2020/1054, тези превозни средства автоматично са били включени в списъка на превозните средства, посочени в член 2, параграф 2, и следователно са били освободени от словашкия законодател от задължението да бъдат оборудвани с тахограф.

Б. По втория преюдициален въпрос

48. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон, закрепен в член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага както при налагането на административни наказания в съответствие с предвиденото в член 19, параграф 1 от Регламент № 3821/85 и в член 41, параграф 1 от Регламент № 165/2014, така и при съдебния контрол върху тези наказания.

1. По приложимостта на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон, закрепен в член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата, към административните санкции с наказателноправен характер

49. Съгласно член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон изисква, ако в по-късен момент след престъплението законът предвиди по-леко наказание, да се приложи това наказание [19].

50. Както е посочено в Разясненията относно Хартата на основните права [20], член 49, параграф 1 от Хартата трябва да се прилага в наказателноправната област.

51. Ето защо, за да се установи дали е приложима тази разпоредба, следва да се провери дали мярка като разглежданата в главното производство административна санкция има наказателноправен характер.

52. Съгласно постоянната практика на Съда относно тълкуването на член 50 от Хартата, транспонирана в член 49, параграф 3 от същата, за преценката на наказателноправния характер на санкцията са релевантни три критерия (критериите в решение Engel“ [21]):

[18] Вж. в това отношение решение от 7 февруари 2019 г., NK (C-231/18, EU:C:2019:103, т. 19).

[19] Вж., по-специално, решение от 24 юли 2023 г., Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 106).

[20] ОВ C 303, 2007 г., стр. 17.

[21] Вж. решение на ЕСПЧ от 8 юни 1976 г., Engel и др. с/у Нидерландия (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

правната квалификация на нарушението във вътрешното право, самото естество на нарушението и тежестта на санкцията, която може да бъде наложена на съответното лице [22].

53. Всъщност дори за нарушения, които съгласно националното право не са квалифицирани като правонарушения, които представляват „престъпления“, този характер може да произтича от самото естество на въпросното правонарушение и от степента на тежест на санкциите, до които може да доведе извършването му [23].

54. Макар запитващата юрисдикция да е тази, която трябва да прецени в светлината на тези критерии дали мярката, разглеждана в главното производство, има наказателноправен характер по смисъла на член 49, параграф 1 от Хартата, когато се произнася по преюдициално запитване, Съдът все пак може да направи уточнения, за да насочи тази юрисдикция при преценката ѝ [24].

55. Що се отнася до *първия критерий*, свързан с *квалификацията на нарушението във вътрешното право*, съгласно словашкото право извършеното от Т.Т. нарушение изглежда не се счита за престъпление.

56. Що се отнася до *втория критерий — самото естество на нарушението*, той предполага да се провери дали разглежданата мярка преследва по-специално *репресивна цел*, което е присъщо за санкция с наказателноправен характер по смисъла на член 49 от Хартата [25]. В това отношение Съдът вече е уточнил, че само по себе си обстоятелството, че разглежданата мярка преследва и превантивна цел, не може да я лиши от квалификацията ѝ като „наказателноправна санкция“. Всъщност присъщи за наказателноправните санкции са както репресията, така и превенцията на противоправните деяния. Мярка, която се свежда само до поправяне на вредата, причинена със съответното нарушение, обаче няма наказателноправен характер [26].

57. В случая е безспорно, че като предвижда задължение за някои категории превозни средства да разполагат с тахограф и да го подлагат на периодични технически прегледи, правната уредба на Съюза преследва целите, които се изразяват в подобряване както на социалните условия за работниците, към които се прилага тази правна уредба, така и на пътната безопасност [27]. Няма съмнение, че наказанията, които държавите членки са длъжни да предвидят, имат за цел да санкционират нарушенията на такова задължение.

58. Противно на поддържаното от италианското правителство в съдебното заседание, не считам, че обстоятелството, че разглежданата санкция е насочена към определена група лица, може в случая да изключи репресивната цел на тази санкция. Несъмнено е вярно, че по повод на мерки, насочени не към обществеността като цяло, а към особена категория адресати, които — поради факта, че извършват специално регламентирана от правото на Съюза дейност — са длъжни да отговарят на условията за използване на разрешение, което

[22] Вж. по-специално решение от 4 май 2023 г., Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, т. 34 и цитираната съдебна практика).

[23] Вж. по-специално решение от 4 май 2023 г., Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, т. 35 и цитираната съдебна практика).

[24] Вж. по-специално решение от 4 май 2023 г., Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, т. 36 и цитираната съдебна практика).

[25] Вж. по-специално решение от 4 май 2023 г., Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, т. 38 и цитираната съдебна практика).

[26] Вж. по-специално решение от 4 май 2023 г., MV — 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, т. 42 и цитираната съдебна практика).

[27] Вж. по-специално решение от 7 юли 2022 г., Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, т. 26).

е издадено от държавите членки и им предоставя определени правомощия, Съдът действително е приел, че мерките, състоящи се в лишаване на тези лица от упражняването на тези правомощия, когато условията за тях вече не са или има опасност да не бъдат изпълнени, не преследват непременно репресивна цел [28]. Според мен обаче тази съдебна практика е ирелевантна, когато става въпрос за глоба като разглежданата в главното производство, която изобщо няма за цел да лиши определена категория лица от упражняването на определени правомощия. В това отношение няма значение, че посочената глоба може да се наложи самостоятелно или заедно със забрана за извършване на дейност за срок до две години.

59. Що се отнася до *третия критерий*, а именно *тежестта на административната санкция*, от уточненията, направени по този въпрос в съдебното заседание, следва, че тази санкция изглежда е с висока степен на тежест.

60. В това отношение следва да се напомни, че степента на тежест се преценява в зависимост от максималното наказание, предвидено в релевантните разпоредби [29].

61. Съгласно данните, предоставени на Съда в съдебното заседание, констатацията, че разглежданото в главното производство нарушение се наказва с глоба в размер до 1 660 евро, е свидетелство за тежестта на тази санкция.

62. Всички тези обстоятелства ме навеждат на мисълта, че два от критериите в решение Engel са изпълнени и може да се наложи запитващата юрисдикция да установи, че разглежданата в главното производство санкция има наказателноправен характер по смисъла на член 49, параграф 1 от Хартата. Впрочем следва да се отбележи, че Съдът, изглежда, вече имплицитно е приел, че административна глоба, наложена за нарушение на Регламент № 3821/85, представлява санкция с наказателноправен характер по смисъла на Хартата [30].

63. Ето защо според мен е много малко вероятно запитващата юрисдикция да стигне до извода, въз основа на данните, с които разполага, че разглежданата в главното производство глоба не представлява санкция с наказателноправен характер. Ако обаче се стигне до такъв извод, член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата не би се прилагал. В такъв случай би следвало да се определи дали подобни последици биха могли да се изведат от общ принцип на правото на Съюза, който разпростира действието на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон по отношение на всички административни санкции, без да е необходимо да се установява наказателноправният им характер.

64. Според мен, отговорът е отрицателен.

65. Всъщност, макар Съдът да е посочил, че дори преди влизането в сила на Договора от Лисабон, съгласно който на Хартата се предостави същата юридическа сила като на Договорите, принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон произтича от общите за държавите членки конституционни традиции и поради това

[28] Вж. решения от 23 март 2023 г., Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, т. 33), и от 14 септември 2023 г., Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, т. 53).

[29] Вж. по-специално решение от 4 май 2023 г., MV — 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, т. 46 и цитираната практика на Европейския съд за правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“).

[30] Вж. решение от 24 март 2021 г., Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 и C-871/19, EU:C:2021:233, т. 49).

следва да се счита за част от основните принципи на правото на Съюза, които националният съд е длъжен да спазва, когато прилага националното право [31], той е направил това по отношение на правонарушения, които представляват престъпления. От тази гледна точка така изтъкнатият от Съда общ принцип на правото на Съюза съвпада с принципа, който понастоящем е закрепен в член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата.

66. За сметка на това не считам, че принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон трябва да се прилага като общ принцип на правото на Съюза към административни санкции, които нямат наказателноправен характер. Всъщност разширяването на действието този принцип по отношение на тези санкции би довело до отпадане на необходимостта от предварителна проверка на наказателноправния характер на дадена санкция за целите на прилагането на член 49, параграф 1 от Хартата, което би противоречало на волята на съставителите на тази разпоредба да я ограничат само до наказателноправната материя. Освен това според мен подобно разширяване не може да се основава на общи за държавите членки конституционни традиции.

67. В това отношение отбелязвам, че някои държави членки прилагат принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон спрямо мерки, които могат да бъдат квалифицирани като „административни наказания“, без такова прилагане да се ограничава до мерките с наказателноправен характер по смисъла на ЕКПЧ и на Хартата [32]. В тези държави членки обаче прилагането на посочения принцип в зависимост от случая произтича от конституционни или законодателни разпоредби, както и от съдебната практика [33]. По този начин може да се постави под съмнение, че принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон, прилаган извън „наказателноправната“ област, произтича от общите за държавите членки конституционни традиции.

68. Ето защо според мен е изключено този принцип да се прилага като общ принцип на правото на Съюза към административни наказания, които не попадат в приложното поле на член 49, параграф 1 от Хартата.

69. За сметка на това държавите членки могат да прилагат такъв принцип по силата на член 53 от Хартата като национален стандарт за защита при зачитане на предимството, единството и ефективността на правото на Съюза [34].

[31] Вж. по-специално решения от 3 май 2005 г., Berlusconi и др. (C-387/02, C-391/02 и C-403/02, EU:C:2005:270, т. 68 и 69), и от 6 октомври 2016 г., Paoletti и др. (C-218/15, EU:C:2016:748, т. 25 и цитираната съдебна практика).

[32] Това е така например съгласно Проучвателна записка 24/002 в *България*, *Германия*, *Гърция*, *Испания*, *Франция*, *Литва*, *Нидерландия*, *Полша*, *Португалия*, *Словения*, *Словакия* и *Швеция*.

[33] Така в държавите членки, посочени в бележка под линия 32 от настоящото заключение, това прилагане се основава на законодателни норми или на съдебна практика, които се отнасят до всички или само до някои от административните наказания, без преди това тези наказания да се квалифицират като попадащи в наказателноправната област съгласно критериите в решение Engel. В *България*, *Испания* и *Литва* прилагането на принципа на обратно действие in mitius по отношение на административните наказания в широк смисъл е признато със закон. В *Германия*, *Нидерландия* и *Полша* законът признава прилагането на този принцип към административните имуществени санкции. В *Португалия*, *Словения* и *Словакия* законът изрично предвижда неговото прилагане във връзка с конституционна разпоредба, която също предвижда общото съществуване на този принцип. В *Гърция* и *Франция* прилагането на принципа на обратно действие in mitius по отношение на административните наказания, макар и да не е предвидено изрично в конституционна или законодателна разпоредба, се основава на тълкуване в съдебната практика, основано на други принципи, които от своя страна имат конституционен ранг. Накрая, в *Швеция* няма закон или съдебна практика, който да признава общ принцип на обратно действие in mitius на административните наказания, но шведските съдилища прилагат този принцип по аналогия със съществуващите правила по отношение на наказателните санкции.

[34] Вж. по-специално решение от 24 юли 2023 г., Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 110 и цитираната съдебна практика).

70. Обстоятелството, че Съдът вече е приел, че член 2, параграф 2, второ изречение от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 [35] представлява конкретен израз на принципа на прилагане с обратна сила на по-лекото наказание [36], според мен, не трябва да води до различен извод. Всъщност според мен самото наличие на такава разпоредба по-скоро свидетелства, че този принцип, прилаган спрямо административни санкции, които нямат наказателноправен характер, не съществува самостоятелно като общ принцип на правото на Съюза извън областта на наказателното право, а изисква приемането на специално правно основание.

2. По намерението на законодателя да приеме по-благоприятен наказателен закон

71. От практиката на Съда следва, че „прилагането на [принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон] предполага последователно приемане във времето на различни правни уредби и се основава на констатацията, че последователното им приемане отразява промяна във възгледите в съответната правна система относно наказателноправната квалификация на деянията, които биха могли да съставляват престъпление, или относно наказанието, което следва да се прилага за такова престъпление“ [37].

72. Така този принцип се прилага, когато развитието на действащите правила е благоприятно за извършителя било поради промяна в наказателноправната квалификация на деянието, било поради по-леко наказание [38].

73. Освен това прилагането на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон предполага промяна в преценката на законодателя относно адекватността на установения преди това санкционен режим [39]. Следователно е необходимо развитието на действащите правила да отразява промяна във възгледите на законодателя относно наказателноправната квалификация на деянията или относно наказанието, което следва да се прилага за такова престъпление [40].

74. Случаят не е такъв, когато изменението на приложимото право, настъпило след извършването на престъплението, представлява по отношение на това престъпление обикновена промяна във фактическото положение, която не може да промени елементите

[35] Регламент на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 1995 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166). Съгласно тази разпоредба „[в] случай на последващо изменение на разпоредбите, които налагат административни санкции и се съдържат в правила на Общността, по-леката разпоредба ще се приложи с обратно действие“.

[36] Вж. по-специално решения от 11 март 2008 г., Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, т. 59 и 60), и от 4 октомври 2012 г., ED и F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, т. 52 и 53).

[37] Вж. по-специално решение от 24 юли 2023 г., Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 107 и цитираната съдебна практика).

[38] Отбелязвам, че ЕСПЧ също е постановил, че принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон важи не само за предвиденото наказание, но и за определението на престъплението: вж., по-специално, решение на ЕСПЧ от 18 октомври 2022 г., Mørck Jensen с/у Дания (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 46). Вж. също консултативното становище на ЕСПЧ от 29 май 2020 г. относно използването на техниката на „законодателство чрез препращане“ за определението на дадено престъпление и относно критериите, които трябва да се приложат, за да се сравни наказателният закон, в сила към момента на извършване на престъплението, и измененият наказателен закон (искане № P16—2019—001, § 82).

[39] Вж. решения от 11 март 2008 г., Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, т. 70), и от 4 октомври 2012 г., ED и F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, т. 59).

[40] Вж. решения от 6 октомври 2016 г., Paoletti и др. (C-218/15, EU:C:2016:748, т. 27), от 7 август 2018 г., Clergeau и др. (C-115/17, EU:C:2018:651, т. 33), и от 24 юли 2023 г., Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 107).

от състава на посоченото престъпление. Както е имал възможност да се произнесе Съдът придобиването на гражданство на Съюза представлява фактическо положение, което не е от естество да измени състава на престъплението подпомагане на незаконната имиграция [41].

75. От практиката на Съда следва, че не е налице и промяна във възгледите на законодателя относно наказателноправната квалификация на деянията или относно приложимото наказание за дадено престъпление, когато изменението на правната уредба е резултат от чисто икономическа и техническа преценка, която не поставя под въпрос наказателноправната квалификация или преценката от компетентните национални органи на наказанието, приложимо за деяния, които водят до незаконно придобиване на облага, дори ако тази облага занапред трябва да бъде призната по силата на новата правна уредба [42].

76. В тези различни случаи, при липсата на воля на законодателя да премахне или смекчи наказването на дадено поведение, изменението на правната уредба не води до поставяне под въпрос на незаконосъобразността на предходно поведение, което трябва да продължи да бъде санкционирано по съображения за ефективност на преследването му.

77. Според мен положението по настоящото дело е различно.

78. Всъщност добавянето с Регламент 2020/1054 на буква c) в член 13, параграф 1 от Регламент № 561/2006, която позволява на държавите членки да предоставят освобождаване от задължението за оборудване с тахограф за превозните средства, които се използват за доставяне на готова бетонна смес, и определението за изключения, дадено в член 2, параграф 2 от Закон № 461/2007 чрез общо препращане към член 3 и член 13, параграф 1 от Регламент № 561/2006, свидетелстват за промяна във възгледите на законодателя на Съюза и на словашкия законодател относно необходимостта от налагане на такова задължение на тази категория превозни средства и следователно относно укоримостта на липсата на тахограф или на валиден технически преглед на тахографа за посочената категория превозни средства. Причината за тази промяна във възгледите, изглежда, се корени в специфичните характеристики на превоза на готова бетонна смес, който се извършва на относително кратки разстояния, така че ползата от изискването да е налице тахограф в превозните средства, превозващи този бетон, може да бъде поставена под въпрос.

79. Така, доколкото изменението на правната уредба позволява на държавите членки да изключат превозните средства, използвани за доставка на готова бетонна смес, от задължението да бъдат оборудвани с тахограф, може да се направи извод за промяна в схващането на законодателя на Съюза, възприета от словашкия законодател, който се е възползвал от тази възможност, що се отнася до необходимостта да се санкционират нарушенията на това задължение във връзка с тази категория превозни средства. Доколкото това изменение на правната уредба води до изключване на водачите на превозни средства, използвани за доставяне на готова бетонна смес, от групата лица, които могат да бъдат обвинени в извършване на нарушението по член 38 от Закон № 462/2007, то не представлява нито външно фактическо положение, нито чисто икономическа и техническа оценка, които нямат връзка с определянето на елементите от състава на това нарушение.

[41] Вж. решение от 6 октомври 2016 г., Paoletti и др. (C-218/15, EU:C:2016:748, т. 32—36). Вж. също решение на ЕСПЧ от 18 октомври 2022 г., Mørck Jensen с/у Дания (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44—54).

[42] Вж. решение от 7 август 2018 г., Clergeau и др. (C-115/17, EU:C:2018:651, т. 34—40).

80. В това отношение е без значение, че правното основание за установяване на нарушението, което е посоченият член 38, остава непроменено. Всъщност нормативното изменение, произтичащо от предоставената на държавите членки възможност да въвеждат изключения за някои категории превозни средства, се съдържа в норма, която допълва закона за наказуемостта, определящ фактическия състав на нарушението. Подобно на случая в редица държави членки, считам, че принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон следва да се прилага изцяло в такива случаи [43].

81. От изложеното по-горе следва, че принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон, закрепен в член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата, според мен трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага както при налагането на административни санкции в съответствие с предвиденото в член 19, параграф 1 от Регламент № 3821/85 и в член 41, параграф 1 от Регламент № 165/2014, така и при съдебния контрол върху тях, при положение че тези санкции имат наказателноправен характер и че новият закон, като премахва задължението за оборудване с тахограф на превозните средства, които се използват за доставяне на готова бетонна смес, отразява промяна във възгледите на законодателя на Съюза относно необходимостта да се налагат наказания за нарушенията на това задължение.

B. По третия и четвъртия преюдициален въпрос

82. С третия и четвъртия си въпрос, които според мен следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да се произнесе дали закрепеният в член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата принцип на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон я задължава в рамките на подадена пред нея касационната жалба да вземе предвид по-благоприятен наказателен закон, влязъл в сила след постановяването на решението на по-нисшестоящия административен съд, което по силата на националното право е влязло в сила и е предмет на тази жалба.

83. Следователно запитващата юрисдикция иска да се установи дали този принцип трябва да се прилага на всички етапи на съдебното производство, включително на етапа на касационното обжалване, с оглед на правните особености на тази фаза от съдебното производство, когато по-благоприятният закон е влязъл в сила по време на въпросната фаза. Посочената юрисдикция уточнява, че на този въпрос не е даден еднозначен отговор от нейните съдебни състави [44].

84. В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че дори при липсата на искане в този смисъл тя трябва да вземе предвид основните принципи за определяне на наказанието, включително принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния

[43] Така, както се посочва в Проучвателна записка 24/002 в *Германия*, *Испания*, *Италия* и *Полша*, въпросът за прилагането на принципа на обратно действие in mitius в такава ситуация — която в германския, италианския и полския правен ред е квалифицирана като „бланкетна норма“ (а именно съответно „Blankettnorm“, „norma in bianco“ и „norma blankietowa“), а в испанския правен ред — като „бланкетно нарушение“ (а именно „infracción en blanco“), е предмет на съдебна практика, по силата на която този принцип като общо правило е напълно приложим.

[44] В това отношение посочената юрисдикция обяснява, че нейният първи състав е отговорил утвърдително на този въпрос. За сметка на това пети състав на тази юрисдикция счита, че предвид естеството на касационното производство и правилото, че става въпрос за преразглеждане на вече влязло в сила решение на по-нисш съд, отговорът на същия въпрос следва да бъде отрицателен.

наказателен закон[45]. Тя обаче е обвързана и от правното положение, съществувало към момента, в който решението на по-нисшестоящия административен съд, което е влязло в сила и подлежи на изпълнение[46], е било постановено[47]. Това решение се ползва със сила на пресъдено нещо[48].

85. Тази юрисдикция добавя, че касационната жалба теоретично се счита за извънредно правно средство за защита именно защото е насочена срещу влязло в сила решение на административен съд. Основанията, поради които може да се подаде касационна жалба обаче, са изложени широко и по принцип обхващат всички материалноправни и процесуални нарушения[49]. Освен това, ако са изпълнени процесуалните изисквания, жалбоподателят има право тя да бъде разгледана и производството по касационната жалба да се проведе редовно и непосредствено след производството пред по-нисшестоящия административен съд[50].

86. Така запитващата юрисдикция иска да се установи, от една страна, доколко окончателният характер на съдебно решение е от значение за преценката дали е приложим принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон. От друга страна, тази юрисдикция иска да се установи дали правните особености на касационното обжалване представляват процесуална пречка за прилагането на този принцип.

87. Ще разгледам последователно тези два аспекта.

[45] Член 195, буква d) от Zákon č. 162/2015 Správny súdny poriadok (Закон № 162/2015 — Административнопроцесуален кодекс) от 21 май 2015 г. (наричан по-нататък „CJA“) предвижда, че при налагането на административни наказания административният съд не е обвързан от обхвата и основанията на жалбата, доколкото става въпрос за спазване на принципите на налагане на наказания в съответствие с Trestný zákon (Наказателен кодекс) — сред които е принципът на обратно действие in mitius — които трябва да се прилагат и при налагането на административни наказания.

[46] От член 145, параграф 2, буква c) от CJA следва, че когато става въпрос за обжалване по съдебен ред на административни наказания, решението на административен съд влиза в сила в едномесечен срок от връчването на това решение, включително когато е подадена касационна жалба. Освен това от член 146, параграф 1 от CJA следва, че съдебното решение подлежи на изпълнение от момента на изтичане на срока, определен от административния съд в диспозитива за изпълнение на задължението, или при липса на такъв, от момента, в който то придобие сила на пресъдено нещо.

[47] Така от член 454 от CJA следва, че положението, съществуващо към момента на постановяване или приемане на обжалваното решение от административния съд, е определящо за решението на съда, пред който е подадена касационната жалба.

[48] Съгласно член 145, параграф 5 от CJA, когато е постановено окончателно решение по дело, това дело вече не може да бъде разгледано по същество и по него не може да постановено ново решение.

[49] Тези основания са изброени в член 440, параграф 1 CJA: липса на компетентност на административния съд да разгледа делото (буква a); липса на процесуална легитимация на лице, което е участвало в производството (буква b) или участник в производството не бил напълно процесуално дееспособен, за да се яви лично пред административния съд и от негово име не е действал законен представител или особен процесуален представител (буква c); по същото дело вече е постановено влязло в сила решение или по същото дело вече е образувано производство (буква d); делото е разгледано от съдия в отвод или от административен съд, заседаващ в неправилно сформиран състав (буква e); процесуални нарушения са попречили на участник в производството да упражни процесуалните си права в такава степен, че е нарушено правото на справедлив процес (буква f); решението е постановено въз основа на неправилна преценка на правното положение (буква g); решението е постановено в отклонение от постоянната съдебна практика на Касационния съд (буква h); не е било взето предвид задължителното правно становище, изразено в постановеното по касационната жалба решение за отмяна (буква i), или жалбата е била неправомерно отхвърлена (буква j).

[50] Съгласно член 438, параграф 1 от CJA влязло в сила решение на административен съд може да бъде оспорено с касационна жалба. Освен това от член 439, параграф 1 от CJA следва, че по принцип е допустимо касационно обжалване на всички решения на административните съдилища.

1. По окончателния характер на съдебно решение за целите на прилагането на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон

88. Тук следва да се установи дали прилагането на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон може да бъде изключено в рамките на касационно производство като разглежданото в главното производство, тъй като това производство, чиято цел е да се упражни контрол върху постановеното от по-нисш административен съд решение, следва производство, в което този съд е постановил решение, което съгласно словашкото право е окончателно.

89. В това отношение отбелязвам, че член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата е формулиран много широко, без да определя времево ограничение на правилото, че ако в по-късен момент след престъплението законът предвиди по-леко наказание, трябва да се приложи това наказание. По-специално, в тази разпоредба не се посочва ограничение, свързано с наличието на влязло в сила съдебно решение.

90. При това положение Съдът вече е приел, че този принцип допуска национално законодателство, което запазва действието на лишаването от активно избирателно право, следващо по силата на закона от осъждането за извършено престъпление, само що се отнася до окончателните присъди, влезли в сила при действието на стария наказателен кодекс, независимо от последващото приемане на по-благоприятен за осъденото лице закон[51]. Съответно този принцип не налага окончателните присъди, постановени на последна инстанция, да се преразглеждат, когато впоследствие влезе в сила по-благоприятно наказателно законодателство[52].

91. За сметка на това принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон трябва да се прилага, докато не бъде постановена окончателно съдебно решение. Следователно от решаващо значение е да се провери във всеки отделен случай дали е постановено такова решение.

92. Всъщност от практиката на Съда следва, че член 49 от Хартата съдържа най-малкото същите гаранции като предвидените в член 7 от ЕКПЧ, които трябва да се вземат по силата на член 52, параграф 3 от Хартата като минимален праг на закрила[53].

93. От практиката на ЕСПЧ обаче следва, че принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон, гарантиран от член 7, параграф 1 от ЕКПЧ, „се изразява в правилото, че ако наказателният закон, който е в сила към момента на извършване на престъплението, и последващите наказателни закони, приети *преди постановяването на окончателното съдебно решение*, са различни, съдът трябва да приложи наказателния закон, чиито разпоредби са най-благоприятни за обвиняемия“[54].

[51] Вж. решение от 6 октомври 2015 г., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, т. 56).

[52] Следва обаче да се отбележи, че ЕСПЧ е приложил принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон по отношение на лице, осъдено с окончателна присъда, доколкото националното право изрично задължава националните съдилища да преразгледат служебно осъдителната присъда, когато с последващ закон се намалява наказанието, приложимо за престъпление: вж. решение на ЕСПЧ от 12 януари 2016 г., Gouarré Patte с/у Андора (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, § 28—36).

[53] Вж. по-специално решение от 29 юли 2024 г., Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, т. 92 и цитираната съдебна практика).

[54] Решение на ЕСПЧ от 17 септември 2009 г., Scoppola с/у Италия (№ 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109), курсивът е мой. Вж. също решение на ЕСПЧ от 30 ноември 2021 г., Artsruni с/у Армения (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, § 55), и решение на ЕСПЧ от 18 октомври 2022 г., Mørck Jensen с/у Дания (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44).

94. Понятието „окончателно съдебно решение“ не се споменава и още по-малко е дефинирано в член 49, параграф 1 от Хартата. Доколкото обаче това понятие е определящо за преценката дали е приложим установеният в тази разпоредба принцип на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон и в интерес на еднаквото прилагане на този принцип в рамките на Съюза, следва да се установят някои характеристики, позволяващи да се очертаят неговите граници. За тази цел е възможно основаване на понятието „окончателно съдебно решение“, съдържащо се в член 50 от Хартата, който прогласява принципа ne bis in idem, и анализирането на изводите от практиката на ЕСПЧ относно този принцип.

95. В това отношение следва да се отбележи, че член 4 от Протокол № 7 към ЕКПЧ [55] има за цел да забрани възобновяването на окончателно приключило наказателно преследване (принцип ne bis in idem). Съгласно Обяснителния доклад към Протокол № 7 от ЕСПЧ [56] „решението е окончателно, ако, според приетия израз, е влязло в сила. Такъв е случаят, *когато то е неотменимо*, тоест когато срещу него не могат да се упражнят *редовните способи за защита* или когато страните са изчерпали тези способи за защита или са допуснали срокът да изтече без да ги упражнят“ [57]. Решенията, срещу които може да се упражни обичайно обжалване, са изключени от обхвата на гаранцията, съдържаща се в член 4 от Протокол № 7, докато срокът за обжалване не е изтекъл. За сметка на това *извънредните правни средства*, като например искане за възобновяване на производството или искане за възобновяване на изтекъл срок, не се вземат предвид за целите на определянето дали производството е приключило окончателно. Въпреки че тези правни средства за защита представляват продължение на първото производство, „окончателният“ характер на решението не зависи от тяхното използване [58].

96. За да определи дали дадено решение е окончателно, ЕСПЧ се стреми да установи въз основа на националното право кои са „редовните способи за защита“ по дадено дело за целите на член 4 от Протокол № 7. Той счита, че вътрешното материално и процесуално право трябва да отговаря на принципа на правна сигурност, който изисква, от една страна, обхватът на способа за защита да бъде ясно определен във времето, и от друга страна, редът и условията за неговото упражняване да бъдат ясни за страните, които имат право да се позоват на него. С други думи, за да се спази принципът на правна сигурност, който е присъщ на правото на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също нарушение, от производството по обжалване трябва да е ясно кога решението става окончателно. Необходимостта от срок, за да може способът за защита да се счита за „редовен“, следва имплицитно от самия текст на Обяснителния доклад към Протокол № 7 към ЕКПЧ, в който се посочва, че решението е неотменимо, ако страните са позволили „сроковете“ за упражняване на съответното правно средство за защита да изтекат. Закон, който предоставя неограничено правомощие на една от страните да упражни правно средство за защита или който предвижда за това средство за защита условия, разкриващи значителна неравнопоставеност между страните при упражняването му, би бил в противоречие с принципа на правна сигурност [59].

[55] Подписан в Страсбург на 22 ноември 1984 г., наричан по-нататък „Протокол № 7“.

[56] Série des traités européens, № 117.

[57] Вж. решение на ЕСПЧ от 10 февруари 2009 г., Сергей Золотухин с/у Русия (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107). Курсивът е мой.

[58] Вж. решение на ЕСПЧ от 10 февруари 2009 г., Сергей Золотухин с/у Русия (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 108).

[59] Вж. решения на ЕСПЧ от 8 юли 2019 г., Mihalache с/у Румъния (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 115), и от 8 октомври 2024 г., Jesus Pinhal с/у Португалия (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, § 177).

97. ЕСПЧ уточнява също, че макар ЕКПЧ несъмнено да позволява на държавите да определят с какво решение съгласно вътрешното им право окончателно се слага край на наказателното преследване, то това подлежи на контрол от ЕСПЧ. Всъщност да се позволи на договарящите държави да определят по свое усмотрение кога дадено решение е „окончателно“ за целите на член 4 от Протокол № 7, без ЕСПЧ да може да извършва определен контрол въз основа на обективни критерии, би означавало прилагането на тази разпоредба да бъде оставено на тяхната преценка, която би могла да доведе до резултати, несъвместими с предмета и целта на ЕКПЧ, а именно да се гарантира, че никой няма да бъде съден или наказван два пъти за едни и същи деяния [60].

98. Макар ролята на Съда в рамките на преюдициалното запитване да се различава от тази на ЕСПЧ, според мен по настоящото дело следва да се възприеме сходна логика, която съчетава свободата на действие, с която държавите членки трябва да разполагат, с ефективността на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон. Така, макар да е ясно, че всяка държава членка трябва да определи собствената си система от способи за защита, и по-специално условията, при които решението на административен съд подлежи на касационно обжалване, и етапът на съдебното производство, от който дадено решение може да се счита за окончателно във вътрешното право, тази свобода на действие следва да е при определени граници, за да се осигури еднаквото прилагане на този принцип в рамките на Съюза и да се гарантира, че така той може да породи всички свои последици [61].

99. Следователно макар преценката на окончателния характер на съдебно решение да трябва да се извърши въз основа на правото на държавата членка, в която то е постановено [62], окончателният характер на такова решение за целите на прилагането на член 49, параграф 1 от Хартата все пак не може да се установи, *когато това решение не е станало неотменимо, в смисъл че може да бъде оспорено чрез способ за защита, който може да бъде упражнен от осъденото лице в определен срок*. Така, ако отправната точка на тази проверка трябва да бъде националното право, невъзможно е чисто и просто да се придържаме към възприетите в националното право квалификации, тъй като в противен случай би било застрашено ефективното и еднакво прилагане на закрепения в тази разпоредба принцип на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон. Ако от анализа на националното право е видно, че постановеното от административен съд решение може да бъде оспорено пред по-висш съд вследствие на упражняването от осъденото лице на способ за защита в определен срок, според мен, този принцип трябва да се приложи.

[60] Вж. решение на ЕСПЧ от 8 юли 2019 г., Mihalache с/у Румъния (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 116). Като пример, в който решение е станало окончателно чрез решение, постановено от Cour de cassation (Касационен съд, Франция), вж. решение на ЕСПЧ от 6 септември 2019 г., Nodet с/у Франция (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, § 21 и 46).

[61] Вж. по-специално решение от 15 октомври 2024 г., KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, т. 31 и цитираната съдебна практика), в което Съдът постановява, че макар организацията на правосъдието в държавите членки, и по-специално създаването, съставът, правомощията и функционирането на върховните национални съдилища, да е от компетентността на държавите членки, същите все пак остават длъжни при упражняването на тази компетентност да спазват задълженията, които произтичат за тях от правото на Съюза.

[62] Вж. по аналогия решение от 12 октомври 2023 г., INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, т. 61).

100. В обобщение, за целите на прилагането на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон производството, по което не е постановено окончателно решение, е равнозначно на производство, в което не е постановено решение, което е станало неотменимо [63], тоест решение, за което редовните способи за защита са изчерпани или не са били упражнени в предвидения срок.

101. В това отношение считам, че макар да изглежда, че в словашкото право касационното обжалване пред запитващата юрисдикция теоретично се счита за извънреден способ за защита, тъй като е насочена срещу решение на административен съд, което е окончателно по силата на това право, с оглед на характеристиките си, изложени от самата запитваща юрисдикция, това касационно обжалване не проявява белезите на извънреден способ за защита.

102. Всъщност, както е видно от цитираните по-горе разпоредби на CJA, подаването на касационна жалба пред този съд не подлежи на толкова строги ограничения, по-специално, по отношение на основанията в нейна подкрепа, или на лицата, които могат да я подадат, така че да трябва да бъде приравнено на извънреден способ за защита. С други думи, доколкото в словашкото право подаването на касационна жалба не изглежда да е със строго регламентиран и изключителен характер [64], става въпрос за редовен способ за контрол, който се вписва в продължаването на съдебното производство, започнато от Т.Т. пред административния съд, и може да доведе до оспорване в определен срок на постановеното от него решение.

103. Словашкото право всъщност отразява разликата в естеството между, от една страна, компетентността на съда, който разглежда делото по същество, „да се произнесе по спора“, и от друга страна, компетентността на касационния съд, която е „да се произнесе по решението“. Тази разлика води до две отделни съдебни фази. Така постановеното от първия съд решение, придобива окончателен характер, тоест се ползва със сила на пресъдено нещо. Доколкото обаче това решение подлежи на касационно обжалване и следователно може да бъде оспорено, то не е неотменимо. Следователно изглежда, че в словашкото право трябва да се прави разграничение между станалите окончателни съдебни решения, и тези, които са неотменими, като последните са решенията, срещу които всички редовни способи за защита, включително касационното обжалване, са били упражнени или не са били упражнени в определения срок.

104. За целите на прилагането на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон обаче е важно да се направи проверка, освен на присъщите за всяко национално право разграничения и процесуални квалификации, дали постановеното от административен съд решение е станало неотменимо, в смисъл че вече не може да бъде оспорено пред по-висш съд чрез упражняването на способ за защита от

[63] Например в решение № 443476 от 7 октомври 2022 г. Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) приема по начин, който според мен заслужава да бъде възпроизведен за целите на настоящия анализ, че от конституционния принцип на необходимост на наказанията произтича „правилото, че когато новият наказателен закон отменя наказуемостта или предвижда по-леки наказания от предишния закон, той трябва да се прилага за извършителите на престъпления преди влизането му в сила, по които не са *постановени решения, станали неотменими*. Сезираният със спор относно наказание съд, който разглежда делото по същество, следва да приложи, дори служебно, нов по-благоприятен наказателен закон, който влиза в сила между датата, на която е извършено престъплението, и датата, на която той се произнася. *Същото се отнася и за касационния съд, ако новият закон е влязъл в сила след решението, срещу което е подадена жалба*“ (т. 5 от това решение, курсивът е мой). В областта на административните производства други държави членки признават прилагането на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон, когато този закон е приет на етапа на касационното производство. Видно от Проучвателна записка 24/002, такъв, по-специално, е случаят в България, Германия, Испания, Италия и Литва.

[64] Вж. решение от 19 октомври 2023 г., Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, т. 34).

осъденото лице в определен срок. Всъщност съдебно решение, което съгласно правото на държавата членка не е неотменимо, не може да представлява процесуална пречка за прилагането на този принцип[65]. Поради изложените по-горе причини в настоящия случай не е налице такава констатация за влязло в сила решение. От това следва, че посоченият принцип е напълно приложим.

105. Следва да се добави, че в това отношение е без значение, че междувременно оспореното административно наказание е влязло в сила, че дори е било действително изпълнено и че не може да бъде пряко отменено или заменено от запитващата юрисдикция[66], тъй като отмяната на решението, постановено от по-нисшестоящия административен съд, и връщането на делото на този съд[67] или друг механизъм в съдебно производство[68] могат да гарантират правата, които жалбоподателят черпи от член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата, като доведат до отмяна на това наказание, а след това до възстановяване на недължимо събраната глоба. Впрочем самото съществуване на възможност за касационния съд, когато установи основателността на касационната жалба, да върне делото на административния съд, което води до ново разглеждане на делото по същество, свидетелства за това, че обжалваното решение не може да се счита за неотменимо за целите на прилагането на тази разпоредба.

2. Представляват ли правните особености на касационното обжалване процесуална пречка за прилагането на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон?

106. При налагането на административна санкция с наказателноправен характер съгласно критериите в решение Engel прилагането на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон е извън всякакво съмнение. Същото важи в случай на съдебен контрол върху такава санкция, що се отнася до по-благоприятен закон, който е бил приет в хода на производството пред съда, разглеждащ делото по същество.

107. Ако съдът, който разглежда делото по същество, не вземе предвид по-благоприятен наказателен закон, приет преди да постанови своето решение, той допуска грешка при прилагане на правото, подлежаща на санкция от касационния съд, което ще осигури пълното действие на този принцип.

108. Трябва ли положението да е различно, когато по-благоприятният наказателен закон влиза в сила по време на висящото пред касационния съд производство? Това е проблематиката, която следва да бъде разгледана по-долу.

109. Съмненията на запитващата юрисдикция относно приложимостта на посочения принцип, когато новият закон влезе в сила след подаването на касационна жалба, произтичат от особеностите на тази съдебна фаза. Всъщност за разлика от

[65] Вж. по аналогия решение от 12 октомври 2023 г., INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, т. 61).

[66] В това отношение словашкото правителство посочва пред Съда, че за разлика от нисшестоящия административен съд, касационният съд не е компетентен да изменя решението относно наказанието.

[67] Вж. в това отношение член 462, параграф 1 от CJA, който предвижда възможността, след като е установил основателността на касационната жалба, касационният съд да върне делото на нисшестоящия административен съд.

[68] Съгласно член 462, параграф 2 от CJA, ако касационният съд установи, че обжалваният акт на административния орган или обжалваната мярка на административния орган не е в съответствие със закона и че нисшестоящия административен съд е отхвърлил жалбата, той може да измени решението на този съд, като отмени оспорвания акт на административния орган или оспорваната мярка на този орган и му върне делото за по-нататъшно разглеждане.

по-нисшестоящите съдилища касационният съд е съд, който се произнася по правни въпроси, а не съд, разглеждащ делото по същество. В този смисъл съществото на делото е разгледано окончателно от по-нисшестоящите съдилища и вече не следва да се разглежда отново от касационния съд, който има за задача да провери дали тези съдилища са приложили правилно правната норма.

110. По отношение на грешката при прилагане на правото обаче съдилищата, които разглеждат делото по същество, не могат да бъдат упрекнати, че не са приложили закон, който не е бил в сила към момента на произнасянето им.

111. Такъв е случаят по настоящото дело. Всъщност Krajský súd v Bratislave (Окръжен съд Братислава) в качеството си на административен съд постановява решение, което е квалифицирано като „окончателно“ съгласно словашкото право. След това съдебно решение влиза в сила нов закон. Поради очевидни времеви причини този съд не е могъл да вземе предвид този закон в решението си. Следователно въпросът е дали касационният съд, чиято задача е да провери дали разглеждащият делото по същество съд е приложил правилно правото, трябва, независимо от тази невъзможност във времето, да вземе предвид този нов закон, за да отмени евентуално решението на разглеждащия делото по същество съд и ако е необходимо да му върне делото за ново разглеждане.

112. Според мен отговорът трябва да е утвърдителен.

113. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика при липса на хармонизация на законодателството на Съюза в областта на санкциите, приложими при неспазване на условията, предвидени от установен в това законодателство режим, държавите членки са компетентни да изберат санкции, които според тях са подходящи. Те въпреки това са задължени да упражняват компетентността си при спазване на правото на Съюза и следователно на неговите общи принципи [69]. Този принцип е част от общите принципи на правото на Съюза, които трябва да бъдат зачитани от националното законодателство, което попада в приложното поле или въвежда това право, включително при липсата на хармонизация на правото на Съюза в областта на приложимите санкции [70].

114. Доколкото принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон е свързан с принципа на необходимост и пропорционалност на наказанията [71], който от своя страна е закрепен в член 49, параграф 3 от Хартата, считам, че следва да му се придаде широк обхват, така че да може да се прилага незабавно към извършителите на престъпления преди влизането в сила на новия закон, по които не са постановени решения, станали неотменими. Всъщност, ако законодателят е решил да смекчи строгостта на стария закон, той признава, че наказуемостта на дадено поведение и/или предвиденото по-рано наказание вече не са строго необходими.

115. Както правилно посочва запитващата юрисдикция, този принцип означава, че след отпадане на обществената необходимост да се накаже определено поведение или след като строгостта на възприятието за това поведение, изразена в степента на строгост на наказанието, се е променила, няма разумно и справедливо основание всички „исторически“ нарушения и техните извършители да продължат да бъдат преследвани, ако

[69] Вж., по-специално, решение от 21 ноември 2024 г., Екострой (C-61/23, EU:C:2024:974, т. 41 и цитираната съдебна практика).

[70] Вж. по-специално решение от 21 ноември 2024 г., Екострой (C-61/23, EU:C:2024:974, т. 42 и цитираната съдебна практика).

[71] Вж. решение на ЕСПЧ от 17 септември 2009 г., Scoppola с/у Италия (№ 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 108).

вредоносният характер на поведението, което е било санкционирано в исторически план, и тежестта на санкцията за него вече се възприемат по различен начин от законодателната власт.

116. От това следва, че принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон трябва да се прилага, когато такъв закон влиза в сила преди решението, постановено по жалбата, включително когато касационният съд упражнява контрол, ограничен до грешки при прилагане на правото. Така съдът, който се произнася като последна инстанция, е длъжен да приложи по-благоприятния наказателен закон, независимо дали е приет преди или след решението на по-нисшестоящия административен съд, което той трябва да преразгледа.

117. За да се придаде пълен обхват на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон, следва да се неутрализират процесуалните разграничения, свързани с различните съдебни фази, през които този принцип следва да се прилага. Всъщност особеностите на производството по административните спорове, които са характерни за всяка държава членка (като окончателния характер или силата на пресъдено нещо на постановеното от по-нисшестоящия административен съд решение, или пък суспензивното действие или липсата на суспензивно действие на касационната жалба), не би трябвало да водят до ограничаване във времето на приложното поле на посочения принцип до някои фази на съдебното производство, доколкото по разглежданото нарушение не е постановено неподлежащо на отмяна решение.

118. По-специално, задачата на касационния съд трябва да бъде адаптирана, за да му позволи да приложи по-благоприятния наказателен закон, влязъл в сила след обжалваното съдебно решение, който по-нисшестоящият административен съд не е можел да вземе предвид към момента на постановяване на решението си. При това положение касационният съд трябва да има възможност да уважи жалбата, въпреки че обжалваното пред него съдебно решение по принцип не може да се счита за опорочено от грешка при прилагане на правото само поради това че не е приложен закон, който не е бил в сила към момента на постановяването му. Това трябва да накара този съд да остави без приложение или да тълкува в съответствие с правото на Съюза разпоредбите на националното си право[72], които биха могли да му попречат да изпълни задълженията си в съответствие с принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон.

119. Ако поради това специфичният характер на касационното обжалване се окаже размит[73], това е неизбежна последица от широкия обхват, който следва да се придаде на този принцип.

[72] В настоящия случай става въпрос главно за член 454 от CJA, който предвижда, припомням, че задачата на касационния съд по административни дела е да определи дали по-нисшестоящият административен съд е допуснал грешка при прилагане на правото с оглед на съществуващите обстоятелства към момента на постановяване на обжалваното решение.

[73] Вж. *Éveillard*, G. L'application de la rétroactivité *in mitius* par le juge administratif de cassation. — Droit administratif, Paris: LexisNexis, No. 1, 2023, 44—48. По повод на решение, постановено в производство по касационно обжалване от Conseil d'État (Държавен съвет) поради настъпването в хода на касационното производство на ново обстоятелство, като по-благоприятен наказателен закон, авторът се позовава на *„обективна" форма на касация*". Всъщност в такъв случай касацията няма „санкционна насоченост", в смисъл че не съдържа неодобрение на начина, по който разглеждащият делото съд по същество е приложил правната норма, такава, каквато е била към момента, в който този съд е постановил решението си (стр. 47). В същия дух може да се говори за „излизане извън очертанията на традиционната функция на касационния съд", което надхвърля „традиционната му задача за контрол на юридическата праволинейност на обжалваното решение" и за „обективна" практика на касиране на съдебни решения, макар и безупречни към датата на тяхното създаване": вж. заключение на Céline Guibé, докладчик по дело № 443476 от 7 октомври 2022 г. на Conseil d'État (Държавен съвет). Впрочем интересно е да се отбележи, че по делото, по което е постановено това решение, тази юрисдикция е била изправена пред същите въпроси като тези, които запитващата юрисдикция поставя на Съда по настоящото дело, но от гледна точка на принципа на необходимост на наказанията, който има конституционен ранг.

120. В това отношение отбелязвам, че в редица държави членки съдът, който се произнася като последна инстанция в областта на административните наказания, е длъжен да вземе предвид по-благоприятен закон, дори ако този закон е приет едва в хода на производството пред него [74].

121. От всички тези съображения следва, че нито квалифицирането на решение като „окончателно“ съгласно словашкото право, нито обстоятелството, че касационното обжалване би се възприело в това право като извънреден способ за защита, нито процесуалните особености на касационното обжалване би трябвало според мен да са пречка за прилагането на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон, закрепен в член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата, без да се ограничи прекомерно неговият обхват.

V. Заключение

122. По изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Върховен административен съд на Словашката република), по следния начин:

„1) Член 51, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз

трябва да се тълкува в смисъл, че

държава членка прилага правото на Съюза по смисъла на тази разпоредба, от една страна, когато в приложение на правото на Съюза предвижда налагането на административно наказание за неизпълнение на задълженията, свързани с наличието на тахограф в превозните средства, които превозват товари, и с неговия периодичен технически преглед, и от друга страна, в рамките на съдебния контрол на това наказание.

2) Принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон, закрепен в член 49, параграф 1, последно изречение от Хартата на основните права

трябва да се тълкува в смисъл, че

[74] Така съгласно Проучвателна записка 24/002 в *Германия* Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Закон за административните нарушения) от 24 май 1968 г. (BGBl. 1968 I, стр. 481), последно изменен със Закона от 12 юли 2024 г. (BGBl. 2024 I, бр. 234), предвижда по отношение на административните наказания „глоба“ или „имуществена санкция“, че принципът на обратно действие in mitius трябва да се прилага по отношение на всяко изменение, настъпило „преди решението“, като според общото мнение тази формулировка се разбира в смисъл, че включва постановеното в производство по обжалване решение само по правни въпроси: вж. в този смисъл *Rogall*, K., Rückwirkung des milderen Gesetzes. в *Mitsch*, W. Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 5e éd., C.H. Beck, Munich, 2018, т. 27, както и *Graf*, J-P. Beck'scher Online-Kommentar OWiG, 44. ed., C.H. Beck, Munich, 2024, вж. бележка под линия 59, т. 24. В *Испания* принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния закон в областта на административните наказания произтича от член 9, параграф 3 от Constitución (Конституцията), както и от член 26, параграф 2 от Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Закон 40/2015 за правния режим на публичния сектор) от 1 октомври 2015 г. (BOE № 236 от 2 октомври 2015 г., стр. 89411). При това положение административното отделение на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания), което е най-висшият съд в областта на административните наказания, прилага най-благоприятния закон, дори когато последният е влязъл в сила в хода на производството пред него: вж. решение на Tribunal Supremo (Върховен съд) № 1219/2019 от 23 септември 2019 г. Във *Франция*, въпреки силата на пресъдено нещо на решението на cour administrative d'appel (апелативен административен съд) и липсата на суспензивно действие на касационната жалба в административното производство, Conseil d'État (Държавен съвет) развива практиката си относно административните наказания с решение № 443476 от 7 октомври 2022 г., което цитирах по-горе (вж. бележки под линия 63 и 73 по-горе).

– се прилага както при налагането на административни санкции, така и при съдебния контрол върху тях, при положение че тези санкции имат наказателноправен характер и новият закон чрез премахването на задължението за оборудване с тахограф на превозните средства, които се използват за доставяне на готова бетонна смес, отразява промяна във възгледите на законодателя относно необходимостта да се налагат наказания за нарушенията на това задължение,

– задължава националната юрисдикция в рамките на подадена пред нея касационната жалба, да вземе предвид по-благоприятен наказателен закон, влязъл в сила след постановяването на решението на по-нисшестоящ административен съд, което по силата на националното право е влязло в сила и е предмет на тази жалба, доколкото посоченото решение не е неотменяемо, тъй като може да се оспори чрез упражняването от осъденото лице на способ за защита в определен срок“.