Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,
predstavljeni 4. februarja 2025[1]

Zadeva C-544/23

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (vrhovno upravno sodišče Slovaške republike))

„Predhodno odločanje – Uredba (EGS) št. 3821/85 – Obveznost rednih kontrolnih pregledov tahografov – Odstopanja – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 49(1), zadnji stavek, in člen 51(1) – Načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona – Upravne sankcije kazenske narave – Merila – Kasacijska pritožba – Nov zakon, ki je začel veljati po sodbi, zoper katero je bila vložena pritožba“

I. Uvod

1. Postopki, ki se nanašajo na upravne sankcije, se od postopkov, ki se nanašajo na kazenske sankcije, na splošno razlikujejo s treh vidikov. Prvič, kazenske sankcije v pravem pomenu besede sprejme sodišče, medtem ko upravne sankcije sprejmejo upravni organi, sodišče pa nastopi šele v fazi nadzora. Drugič, za upravne sankcije se na splošno ne uporabljajo ista postopkovna pravila kot za kazenske sankcije, temveč tista, ki urejajo upravni postopek in upravni spor.[2] Tretjič, v večini držav članic za nadzor nad upravnimi sankcijami ni zadolženo isto sodišče kot za odločanje o kazenskih sankcijah.[3]

2. Sodišče je v obravnavani zadevi pozvano, naj natančno določi obseg načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ki je določeno v členu 49(1), zadnji stavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah[4], v okviru sodnega nadzora nad upravno sankcijo na stopnji kasacijske pritožbe.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 V skladu z raziskovalnim poročilom 24/002, ki ga je pripravil Direktorat Sodišča Evropske unije za raziskave in dokumentacijo (v nadaljevanju: raziskovalno poročilo 24/002), pa v nekaterih državah članicah obstajajo izjeme. Tako se na primer v *Nemčiji* in na *Portugalskem* določbe, ki urejajo kazenski postopek, v bistvu in če ni drugače določeno, smiselno uporabljajo za postopek pred upravnim organom, v katerem se določi upravna globa.

3 Vendar v nekaterih državah članicah, kot sta *Zvezna republika Nemčija* in *Portugalska republika*, za nadzor glob, ki jih naložijo upravni organi, ni pristojno upravno sodišče, temveč splošna sodišča, ki so pristojna tudi za kazenske zadeve, tako na prvi kot na drugi stopnji.

4 V nadaljevanju: Listina. V nadaljevanju bom to načelo poimenoval tudi načelo retroaktivnosti *in mitius*, ki ima isti pomen. To načelo treba razumeti tudi kot načelo, ki je določeno v členu 49(1), zadnji stavek, Listine, čeprav zaradi lažjega branja tega ne bom stalno omenjal.

3. To načelo je povezano z načelom nujnosti in sorazmernosti kazni. Če morajo namreč biti izrečene kazni nujne in sorazmerne, kar pomeni, da je storilec kaznivega dejanja z njimi kaznovan za storjena dejanja, in to glede na njihovo težo, kot določa člen 49(3) Listine, izrek kazni ni nič bolj upravičen, če je po storitvi dejanj zakonodajalec spremenil mnenje bodisi o protipravnosti teh dejanj, bodisi o vrsti ali višini kazni, ki naj bo odtlej zagrožena zanje.

4. V teh okoliščinah Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (vrhovno upravno sodišče Slovaške republike) sprašuje Sodišče zlasti o tem, ali mora kasacijsko sodišče uporabiti načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona v okviru izpodbijanja upravne sankcije, če je milejši zakon začel veljati, potem ko je bila že sprejeta odločba upravnega sodišča nižje stopnje, ki je vsebinsko odločalo o zadevi, ki je v skladu z notranjim pravom že postala pravnomočna in zoper katero je bila vložena kasacijska pritožba.

5. Ob tem vprašanju ima Sodišče možnost pojasniti, ali v obravnavanem primeru posebnosti uradne dolžnosti kasacijskega sodišča vplivajo na obseg tega načela.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba (EGS) št. 3821/85

6. Člen 3(1) in (2) Uredbe Sveta (EGS) št. 3821/85 z dne 20. decembra 1985 o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu [5] v različici po spremembi z Uredbo Sveta (EU) št. 517/2013 z dne 13. maja 2013 [6], kakor se je uporabljal na datum storitve kaznivega dejanja iz postopka v glavni stvari, je določal:

„1. Tahograf (nadzorna naprava) se vgradi in uporablja v vozilih, ki so registrirana v državi članici in se uporabljajo za prevoz oseb ali blaga po cesti, razen v vozilih iz člena 3 Uredbe (ES) št. 561/2006 [7] […]

2. Države članice lahko iz uporabe te uredbe izvzamejo vozila, ki so navedena v členu 13(1) in (3) Uredbe [št. 561/2006].“

7. Člen 19(1) Uredbe št. 3821/85 je določal:

„Države članice pravočasno in po posvetovanju [z Evropsko k]omisijo sprejmejo zakone in druge predpise, ki so nujni za izvajanje te uredbe.

Taki ukrepi med drugim vključujejo reorganizacijo, postopek in mehanizme za izvajanje kontrolnih pregledov skladnosti ter kazni v primeru kršitev.“

[5] Posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. od 227 do 240.

[6] UL 2013, L 158, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 3821/85.

[7] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom in spremembi uredb Sveta (EGS) št. 3821/85 in (ES) št. 2135/98 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3820/85 (UL 2006, L 102, str. 1).

8. V prilogi I, razdelek VI, točka 3(a), prvi pododstavek, te Uredbe, je bilo navedeno:

„Občasni kontrolni pregledi tahografov, vgrajenih v vozila, se izvajajo najmanj vsaki dve leti in se lahko izvedejo ob tehničnem pregledu vozil.“

9. Uredba št. 3821/85 je bila 2. marca 2016 razveljavljena s členom 47 Uredbe (EU) št. 165/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. februarja 2014 o tahografih v cestnem prometu, razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3821/85 o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu in spremembi Uredbe (ES) št. 561/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom [8].

2. Uredba št. 165/2014

10. Člen 3(1) in (2) Uredbe št. 165/2014 določa:

„1. Tahografi se vgradijo in uporabljajo v vozilih, ki so registrirana v državi članici, se uporabljajo za prevoz oseb ali blaga po cesti in za katera se uporablja Uredba [št. 561/2006].

2. Države članice lahko iz uporabe te uredbe izvzamejo vozila, ki so navedena v členu 13(1) in (3) Uredbe [št. 561/2006].“

11. Člen 23(1) Uredbe št. 165/2014 določa:

„Tahografe redno pregledujejo pooblaščene servisne delavnice. Redni kontrolni pregledi se opravijo najmanj vsaki dve leti.“

12. Člen 41(1) te uredbe določa:

„Države članice v skladu z nacionalno ustavno ureditvijo določijo predpise o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve te uredbe, in sprejmejo vse potrebne ukrepe, da zagotovijo njihovo izvajanje. Te kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne, odvračilne in nediskriminatorne ter so skladne s kategorijami kršitev, opredeljenimi v Direktivi 2006/22/ES[9].“

13. Člen 48, drugi odstavek, navedene uredbe določa:

„[Ta uredba] […] se začne [uporabljati] […] 2. marca 2016. […]“

3. Uredba št. 561/2006

14. Člen 1 Uredbe št. 561/2006 določa:

„Ta uredba določa pravila o času vožnje, odmorih in času počitka za voznike, ki opravljajo prevoz blaga in potnikov po cesti, za uskladitev pogojev konkurence med vrstami prevoza v notranjem prometu, zlasti glede na cestni sektor, ter za izboljšanje pogojev dela in varnosti v cestnem

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

[9] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o minimalnih pogojih za izvajanje uredb Sveta (EGS) št. 3820/85 in (EGS) št. 3821/85 o socialni zakonodaji v zvezi z dejavnostmi v cestnem prometu in razveljavitvi Direktive Sveta 88/599/EGS (UL 2006, L 102, str. 35).

prometu. Cilj določb te uredbe je tudi pospeševati boljše spremljanje in prakso izvrševanja držav članic ter boljšo delovno prakso v sektorju cestnega prevoza.“

15. V členu 3 te Uredbe je seznam kategorij vozil za prevoz po cesti, za katere se navedena uredba ne uporablja. Vozil za dostavo sveže betonske mešanice ni na tem seznamu.

16. Člen 13(1) Uredbe 561/2006 določa seznam kategorij vozil za prevoz, za katere lahko države članice odobrijo izjeme od členov od 5 do 9 te uredbe, če to ne posega v cilje iz člena 1 te uredbe.

17. V različici Uredbe št. 561/2006, ki je veljala v času, ko je T.T. storil kaznivo dejanje, vozila za dostavo sveže betonske mešanice niso bila vključena v ta seznam.

18. Odkar je dne 20. avgusta 2020 začela veljati Uredba (EU) 2020/1054,[10] so „vozila za dostavo sveže betonske mešanice“ vključena v ta seznam v členu 13(1)(r) Uredbe št. 561/2006.

B. Slovaško pravo

19. Člen 50(6) Ústava Slovenskej republiky (Ustava Slovaške republike) določa:

„Kaznivost dejanja se ocenjuje in kazen za to dejanje se izreče v skladu z zakonom, ki je veljal v času njegove storitve. Poznejši zakon se uporabi, če je za storilca milejši.“

20. Člen 1(a) zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (zakon št. 461/2007 o uporabi tahografa v cestnem prometu) z dne 13. septembra 2007 (v nadaljevanju: zakon št. 461/2007) določa:

„Ta zakon ureja pravna razmerja, ki niso urejena s posebnim zakonom [sklic na Uredbo št. 3821/85], glede

a) področja uporabe obveznosti vgradnje in uporabe tahografa v motornih vozilih […]“

21. Člen 2 tega zakona določa:

„1. Prevozno podjetje, ki opravlja avtobusni prevoz ali cestni tovorni prevoz, zagotovi, da je v vsakem vozilu, ki se uporablja za prevoz potnikov ali blaga, nameščen tahograf, in pri opravljanju prevozov uporablja tahografske vložke in [voznikove] kartice, razen če ni v nadaljevanju določeno drugače.

2. Obveznost prevoznega podjetja iz odstavka 1 ne velja za vozila, ki se uporabljajo za prevoz, kot je opredeljen v posebnem zakonu [sklic na člen 3 in člen 13(1) Uredbe št. 561/2006].“

22. Člen 38(1)(a), točka 1, 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. (zakon št. 462/2007 o organizaciji delovnega časa v transportu ter o spremembi in dopolnitvi zakona št. 125/2006 o delovni inšpekciji ter

[10] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2020 o spremembi Uredbe (ES) št. 561/2006 glede minimalnih zahtev za najdaljši dnevni in tedenski čas vožnje, najkrajše odmore ter dnevni in tedenski čas počitka ter Uredbe (EU) št. 165/2014 glede določanja položaja s tahografi (UL 2020, L 249, str. 1).

o spremembi in dopolnitvi zakona št. 82/2005 o nezakonitem delu in nezakonitem zaposlovanju ter o spremembi in dopolnitvi nekaterih zakonov, v različici po spremembi z zakonom št. 309/2007) z dne 13. septembra 2007 (v nadaljevanju: zakon št. 462/2007) določa:

„Prekršek stori voznik, ki

a) vozi vozilo

1. brez tahografa ali s tahografom, ki nima veljavnega rednega pregleda, ali ki nepravilno uporablja tahograf.“

III. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

23. Z odločbo upravnega organa z dne 8. decembra 2016 je bil T.T. spoznan za krivega kršitve člena 38(1)(a), točka 1, zakona št. 462/2007, ker naj bi 4. novembra 2015 prevažal beton v vozilu družbe BAJI Trans s. r. o., katerega tahograf ni imel veljavnega rednega pregleda od 25. junija 2015. Zato je bila T.T. izrečena globa v višini 200 EUR.

24. Pritožbo zoper to odločbo je Národný inšpektorát práce (državni inšpektorat za delo, Slovaška) zavrnil z odločbo z dne 3. aprila 2017.

25. T.T. in BAJI Trans sta zoper ti upravni odločbi vložila tožbo pri Krajský súd v Bratislave (okrožno sodišče v Bratislavi, Slovaška) in trdila, da je zadevno vozilo za prevoz betona izvzeto iz kategorije vozil, za katera velja obveznost uporabe tahografa.

26. Krajský súd v Bratislave (okrožno sodišče v Bratislavi), ki je delovalo kot upravno sodišče, je s sodbo z dne 27. marca 2019 zavrnilo tožbo T.T. kot neutemeljeno, tožbo BAJI Trans pa zavrglo zaradi neobstoja procesnega upravičenja.

27. To sodišče je zlasti menilo, da naj bi bila obveznost uporabe tahografov v vseh vozilih v cestnem prometu določena v členu 3 Uredbe št. 3821/85 in v členu 2(1) zakona št. 461/2007, brez poseganja v izjeme iz členov 3 in 13 Uredbe št. 561/2006. Te izjeme naj niti ne bi vključevale vozil za prevoz betona, zato naj bi se za ta vozila v polnem obsegu uporabljala obveznost uporabe tahografa.

28. T.T. in BAJI Trans sta 15. julija 2019 vložila kasacijsko pritožbo zoper to odločbo pri Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republike).

29. V postopku s kasacijsko pritožbo sta T.T. in BAJI Trans dne 24. avgusta 2020 vložila odgovor na tožbo, v katerem sta poudarila, da je bila Uredba št. 561/2006 spremenjena z Uredbo št. 2020/1054.

30. Pristojnost za obravnavo te pritožbe je bila po njeni vložitvi prenesena na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (vrhovno upravno sodišče Slovaške republike), ki je predložitveno sodišče.

31. Prvič, to sodišče navaja, da je bila nacionalna zakonodaja sprejeta za izvajanje uredb št. 3821/85 in 165/2014, torej ne zgolj za obveznosti, ki so določene s tema uredbama, temveč tudi za obveznost vzpostavitve sistema sankcij, ki izhajajo iz kršitve teh obveznosti. Navedeno sodišče iz tega sklepa, da je pristojni upravni organ uporabil pravo Unije za namene člena 51(1)

Listine, ko se je izrekel o krivdi T.T. in sankciji, ki mu jo je treba naložiti. Predložitveno sodišče zanima, ali z razlago upoštevne nacionalne zakonodaje, ki je bila sprejeta na podlagi prava Unije, in z zagotovitvijo sodnega varstva T.T. prav tako izvaja pravo Unije v smislu te določbe Listine.

32. Drugič, to sodišče želi pridobiti izrecno potrditev Sodišča, da po zgledu tistega, kar velja za člen 6(1) in člen 7(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin[11], člen 49(1) Listine upravnim organom nalaga obveznost uporabe načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ki se mora posledično uporabljati tudi v postopkih sodnega nadzora pri upravnem organu.

33. Tretjič, predložitveno sodišče se sprašuje, ali mora načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona uporabiti tudi sodišče, ki odloča o kasacijski pritožbi zoper odločbo upravnega organa nižje stopnje, s katero je bila zavrnjena pritožba, vložena zoper upravno sankcijo, če je nov zakon začel veljati šele po tej odločbi. Predložitveno sodišče se tako sprašuje o obsegu člena 49(1), zadnji stavek, Listine v okviru preizkusa kasacijske pritožbe ob upoštevanju posebnosti tega postopka.

34. V teh okoliščinah je Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (vrhovno upravno sodišče Slovaške republike) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 51(1) [Listine] razlagati tako, da država članica izvaja pravo Unije, kadar v skladu z nacionalnim pravom naloži upravno sankcijo za kršitev obveznosti, pri čemer ta obveznost izhaja iz prava Unije in so države članice dolžne naložiti kazen za kršitev te obveznosti, kot v primeru člena 19(1) Uredbe št. 3821/85 in člena 41(1) Uredbe št. 165/2014?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali je treba člen 49(1) [Listine] in načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ki je v njem določeno, razlagati tako, da se uporablja tudi za naložitev sankcije za upravne prekrške v primeru, ko o krivdi in kazni najprej ne odloča sodni organ, temveč upravni organ, in da se to načelo nato uporablja tudi za nadzor nad odločbo tega upravnega organa, ki ga opravi upravno sodišče?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen: ali je treba člen 49(1) [Listine] in v njem določeno načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona razlagati tako, da se uporablja v nacionalnem upravnem ali sodnem postopku, ne glede na njuno fazo?

4. Če je odgovor na tretje vprašanje nikalen: po katerih merilih se določi ta faza? Natančneje, ali je treba člen 49 [Listine] in v njem določeno načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona razlagati tako, da se uporablja v upravnem sporu s pravnim sredstvom, kot je kasacijska pritožba, in da mora torej sodišče, kot je Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (vrhovno upravno sodišče Slovaške republike), ki to kasacijsko pritožbo obravnava na drugi in zadnji stopnji, upoštevati spremembo zakonodaje v korist storilca upravnega prekrška, ki je bil predmet postopka pred upravnim organom in ne sodiščem, do katere je prišlo šele po izdaji odločbe upravnega sodišča nižje stopnje, ki je predmet nadzora in ki je pravnomočna?“

35. Pisna stališča so predložili državni inšpektorat za delo, slovaška in italijanska vlada ter Komisija. T.T. in BAJI Trans, slovaška in italijanska vlada ter Komisija so se udeležili obravnave dne 24. septembra 2024, med katero so zlasti odgovorili na vprašanja za ustni odgovor, ki jih je postavilo Sodišče.

[11] Podpisane 4. novembra 1950 v Rimu, v nadaljevanju: EKČP.

IV. Analiza

A. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

36. Predložitveno sodišče s tem vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 51(1) Listine razlagati tako, da država članica izvaja pravo Unije v smislu te določbe, prvič, kadar določi naložitev upravne sankcije za kršitev obveznosti, povezanih s prisotnostjo tahografa v vozilih, ki prevažajo blago, in z rednimi kontrolnimi pregledi tahografa v skladu s tem, kar je določeno v členu 19(1) Uredbe št. 3821/85 in v členu 41(1) Uredbe št. 165/2014, ter drugič, v okviru sodnega nadzora, povezanega s to sankcijo.

37. Po mojem mnenju je odgovor nedvomno pritrdilen.

38. V zvezi s tem je treba poudariti, da je področje uporabe Listine opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine glede ravnanja držav članic uporabljajo za države članice samo takrat, ko izvajajo pravo Unije.

39. Sodišče meni, da se zato temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, ne pa v drugih položajih.[12]

40. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da pojem „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine predpostavlja obstoj navezne okoliščine med aktom prava Unije in zadevnim nacionalnim ukrepom, ki presega sorodnost zadevnih področij ali posredne učinke enega od področij na drugo.[13]

41. Zato je treba za ugotovitev, ali nacionalni ukrep pomeni izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine, poleg drugih elementov preveriti, ali je cilj nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari izvajanje določbe prava Unije, kakšna je narava te ureditve in ali ta ureditev sledi tudi drugim ciljem poleg tistih, ki jih zajema pravo Unije, tudi če lahko posredno vpliva na zadnje, ter ali obstaja posebna ureditev prava Unije na tem področju ali taka, ki lahko vpliva nanj.[14]

42. V obravnavanem primeru tako Uredba št. 3821/85, ki se je uporabljala na datum storitve kršitve, kot Uredba št. 165/2014, s katero je bila prej navedena uredba razveljavljena, določata, da morajo biti v vozilih, ki prevažajo blago, tahografi, in redne kontrolne preglede teh tahografov. Ti uredbi poleg tega državam članicam s členom 19(1) Uredbe št. 3821/85 in členom 41(1) Uredbe št. 165/2014 nalagata sankcioniranje kršitev v skladu s svojimi določbami. Država članica pa izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine, kadar izpolnjuje obveznost iz določbe prava Unije, da določi sankcije za kazniva dejanja iz te določbe.[15] Slovaški organi so posledično z uvedbo upravne globe, kot je ta iz postopka v glavni stvari, izvajali pravo Unije.

43. Enako velja tudi za sodni nadzor, povezan s to globo.

[12] Glej zlasti sodbe z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 19); z dne 6. oktobra 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, točka 26), in z dne 29. julija 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, točka 41).

[13] Glej zlasti sodbo z dne 29. julija 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, točka 42 in navedena sodna praksa).

[14] Glej zlasti sodbo z dne 29. julija 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, točka 43 in navedena sodna praksa).

[15] Glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točke od 24 do 28); z dne 20. marca 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, točke od 18 do 21), in z dne 19. oktobra 2023, G. ST. T. (Sorazmernost kazni v primeru kršitve znamke) (C-655/21, EU:C:2023:791, točka 43).

44. Ker nacionalno sodišče, ko uporablja uredbi št. 3821/85 in 165/2014, izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine, mora torej to sodišče pri izvajanju tega nadzora spoštovati zahteve, ki izhajajo iz temeljnih pravic, določenih z Listino. [16]

45. Drži, da vprašanja za predhodno odločanje temeljijo na ugotovitvi, v skladu s katero je slovaški zakonodajalec odslej vozila, ki prevažajo svežo betonsko mešanico, oprostil obveznosti, da morajo biti opremljena s tahografom. Toda z uvedbo te izjeme se je ta zakonodajalec omejil na izvajanje možnosti, ki mu jo priznavata tako člen 3(2) Uredbe št. 3821/85 kot člen 3(2) Uredbe št. 165/2014. Kadar država članica uporabi diskrecijsko pravico ali polje proste presoje, ki je sestavni del ureditve, vzpostavljene z aktom prava Unije, je to treba obravnavati kot izvajanje te pravice v smislu člena 51(1) Listine. [17]

46. V zvezi s tem poudarjam, da mora biti na podlagi člena 2(1) zakona št. 461/2007 vsako vozilo, ki pripada podjetju za cestni prevoz blaga in ki se uporablja za prevoz blaga, opremljeno s tahografom. Vendar na podlagi člena 2(2) tega zakona za vozila iz člena 13(1) Uredbe št. 561/2006 takšna obveznost ne velja. Slovaški zakonodajalec je tako z dinamičnim sklicevanjem na to določbo izkoristil možnost, ki mu jo priznavata tako člen 3(2) Uredbe št. 3821/85, ki se je uporabljala na datum storitve kršitve, kot člen 3(2) Uredbe št. 165/2014, ki je razveljavila Uredbo št. 3821/85 z 2. marcem 2016. Skladno s tema določbama namreč države članice lahko izvzamejo od obveznosti opremljenosti s tahografom vozila iz člena 13(1) Uredbe št. 561/2006. [18]

47. Ta določba vsebuje seznam vrst vozil, ki jih države članice lahko izvzamejo od obveznosti (povezanih z najnižjo starostjo ter delovnim časom in časom počitka voznikov), ki so določene v členih od 5 do 9 te uredbe. Do začetka veljavnosti Uredbe št. 2020/1054 vozila za dostavo sveže betonske mešanice niso bila vključena v tem seznamu. Posledično se niso uvrščala med vozila iz člena 2(2) zakona št. 461/2007. Od 20. avgusta 2020, ko je začela veljati Uredba št. 2020/1054, pa so bila ta vozila samodejno vključena v seznam vozil, navedenih v tem členu 2(2), in jih je torej slovaški zakonodajalec izvzel od obveznosti opremljenosti s tahografom.

B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

48. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ki je določeno v členu 49(1), zadnji stavek, Listine, razlagati tako, da se uporablja tako pri določitvi upravnih sankcij v skladu s tem, kar določata člen 19(1) Uredbe št. 3821/85 in člen 41(1) Uredbe št. 165/2014, kot pri sodnem nadzoru nad temi sankcijami.

1. Uporaba načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ki je določena v členu 49(1), zadnji stavek, Listine, za upravne sankcije kazenske narave

49. V skladu z zadnjim stavkom člena 49(1) Listine načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona zahteva, da če je po storitvi kaznivega dejanja z zakonom predpisana milejša kazen, se uporabi ta. [19]

[16] Glej zlasti sodbo z dne 4. oktobra 2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, točka 41 in navedena sodna praksa).

[17] Glej zlasti sodbi z dne 19. novembra 2019, TSN in AKT (C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:981, točka 50 in navedena sodna praksa), in z dne 29. julija 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, točka 59).

[18] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 7. februarja 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, točka 19).

[19] Glej zlasti sodbo z dne 24. julija 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točka 106).

50. Kot je navedeno v pojasnilih k Listini o temeljnih pravicah [20], se člen 49(1) Listine uporablja v kazenskih zadevah.

51. Da bi ugotovili, ali se ta določba uporablja, je treba preučiti, ali je ukrep, kot je upravna sankcija iz postopka v glavni stvari, kazenske narave.

52. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča v zvezi z razlago člena 50 Listine, ki je bila prenesena na člen 49(3) te listine, izhaja, da so za presojo kazenske narave sankcije upoštevna tri merila („Englova merila“ [21]): pravna opredelitev kršitve v nacionalnem pravu, sama narava kršitve ter stopnja strogosti sankcije, ki se lahko izreče zadevni osebi. [22]

53. Tudi za kršitve, ki v nacionalnem pravu niso opredeljene kot „kaznive“, lahko namreč tak značaj izhaja iz same narave zadevne kršitve in stopnje strogosti sankcij, ki se lahko naložijo zaradi storitve te kršitve. [23]

54. Čeprav je predložitveno sodišče tisto, ki mora ob upoštevanju teh meril presoditi, ali ima ukrep iz postopka v glavni stvari kazensko naravo v smislu člena 49(1) Listine, pa lahko Sodišče, ko odloča o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, poda pojasnila, ki to sodišče usmerjajo pri njegovi presoji. [24]

55. V zvezi s *prvim merilom*, ki se nanaša na *opredelitev kršitve v nacionalnem pravu*, se ne zdi, da bi bila kršitev, ki jo je storil T.T., v slovaškem pravu obravnavana kot kaznivo dejanje.

56. V zvezi z *drugim merilom*, ki se nanaša na *samo naravo kršitve*, to pomeni, da je treba ugotoviti, ali ima zadevni ukrep zlasti *represiven namen*, ki je značilen za sankcijo kazenske narave v smislu člena 49 Listine. [25] V zvezi s tem je Sodišče že pojasnilo, da zgolj okoliščina, da se z zadevnim ukrepom uresničuje tudi preventivni cilj, ne more preprečiti opredelitve te sankcije kot „kazenske sankcije“. Že sama narava kazenskih sankcij je namreč taka, da so te namenjene tako represiji kot prevenciji nezakonitih ravnanj. Nasprotno, ukrep, ki je omejen na povrnitev škode, povzročene z zadevno kršitvijo, ni kazenski. [26]

57. V obravnavanem primeru ni sporno, da z določitvijo obveznosti za nekatere kategorije vozil, da morajo imeti tahograf in skrbeti za njegove redne kontrolne preglede, ureditev Unije uresničuje tako cilje izboljšanja socialnih razmer za zaposlene, ki jih zajema ta uredba, kot izboljšanja varnosti v cestnem prometu. [27] Cilj sankcij, ki jih morajo uvesti države članice, je nedvomno kaznovanje kršitev take obveznosti.

58. V nasprotju s tem, kar je zatrjevala italijanska vlada na obravnavi, menim, da okoliščina, da je zadevna sankcija uperjena proti določeni skupini ljudi, ni takšna, da bi v obravnavani zadevi izključevala represivni cilj te sankcije. Sicer drži, da je Sodišče glede ukrepov, ki se ne nanašajo na splošno javnost, temveč na posebno kategorijo naslovnikov, ki morajo, ker opravljajo dejavnost, ki je posebej urejena s pravom Unije, izpolnjevati pogoje, ki se zahtevajo za pridobitev dovoljenja, ki

[20] UL 2007, C 303, str. 17.

[21] Glej sodbo ESČP z dne 8. junija 1976, Engel in drugi proti Nizozemski (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[22] Glej zlasti sodbo z dne 4. maja 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, točka 34 in navedena sodna praksa).

[23] Glej zlasti sodbo z dne 4. maja 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, točka 35 in navedena sodna praksa).

[24] Glej zlasti sodbo z dne 4. maja 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, točka 36 in navedena sodna praksa).

[25] Glej zlasti sodbo z dne 4. maja 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, točka 38 in navedena sodna praksa).

[26] Glej zlasti sodbo z dne 4. maja 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, točka 42 in navedena sodna praksa).

[27] Glej zlasti sodbo z dne 7. julija 2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, točka 26).

ga izdajo države članice in ki tem naslovnikom daje določena upravičenja, odločilo, da se z ukrepi, s katerimi se tem naslovnikom odvzame izvajanje teh upravičenj, ko pogoji za njihovo dodelitev niso več izpolnjeni ali obstaja nevarnost, da ne bodo več izpolnjeni, ne uresničuje nujno represivni cilj. [28] Menim, da ta sodna praksa ni upoštevna, ko gre za globo, kot je ta iz postopka v glavni stvari, katere cilj ni določenim naslovnikom odvzeti nekatera upravičenja. V zvezi s tem ni pomembno, da se lahko naloži samo ta globa ali pa poleg nje še prepoved opravljanja dejavnosti za največ dve leti.

59. V zvezi s *tretjim merilom*, in sicer *stopnjo strogosti* upravne *sankcije*, je iz pojasnil, ki so bila o tej točki podana na obravnavi, razvidno, da se zdi stopnja strogosti te sankcije visoka.

60. V zvezi s tem je treba opozoriti, da se stopnja strogosti presoja glede na najvišjo kazen, določeno v upoštevnih določbah. [29]

61. Ugotovitev, v skladu s katero se zadevna kršitev iz postopka v glavni stvari lahko kaznuje z globo do zneska 1660 EUR, pa v skladu z informacijami, ki so bile predložene Sodišču med obravnavo, dokazuje strogost navedene sankcije.

62. Na podlagi vseh teh elementov menim, da sta dve od Englovih meril izpolnjeni in da bo predložitveno sodišče lahko ugotovilo, da je sankcija iz postopka v glavni stvari kazenske narave v smislu člena 49(1) Listine. Poleg tega ugotavljam, da je Sodišče implicitno že menilo, da upravna globa za kršitev iz Uredbe št. 3821/85 pomeni sankcijo kazenske narave v smislu Listine. [30]

63. Zato menim, da je malo verjetno, da bi predložitveno sodišče na podlagi elementov, ki so mu predloženi, ugotovilo, da globa iz postopka v glavni stvari ne predstavlja sankcije kazenske narave. Če pa bi prišlo do takšnega sklepa, se člen 49(1), zadnji stavek, Listine ne bi uporabljal. Ugotoviti naj bi bilo torej treba, ali bi bilo mogoče izpeljati podobne posledice iz splošnega načela prava Unije, ki bi načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona razširilo na vse upravne sankcije, ne da bi bilo treba ugotoviti njihovo kazensko naravo.

64. Menim, da je odgovor nikalen.

65. Sodišče je namreč tudi pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, s katero je Listina dobila enako pravno vrednost kot Pogodbi, sodilo, da načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona izhaja iz skupne ustavne tradicije držav članic, zaradi česar je treba šteti, da je del splošnih načel prava Unije, ki jih mora nacionalno sodišče spoštovati pri uporabi nacionalnega prava [31], vendar je tako odločilo v zvezi s kršitvami kazenske narave. S tega vidika se splošno načelo prava Unije, ki ga je poudarilo Sodišče, ujema s tistim, ki je določeno v členu 49(1), zadnji stavek, Listine.

66. Nasprotno, po mojem mnenju se za upravne sankcije, ki niso kazenske narave, ne bi smelo uporabljati načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona kot splošno načelo prava Unije. Z razširitvijo takega načela na te sankcije bi namreč postalo nepotrebno predhodno

[28] Glej sodbi z dne 23. marca 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, točka 33), in z dne 14. septembra 2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, točka 53).

[29] Glej zlasti sodbo z dne 4. maja 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, točka 46 in navedena sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP)).

[30] Glej sodbo z dne 24. marca 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 in C-871/19, EU:C:2021:233, točka 49).

[31] Glej zlasti sodbi z dne 3. maja 2005, Berlusconi in drugi (C-387/02, C-391/02 in C-403/02, EU:C:2005:270, točki 68 in 69), ter z dne 6. oktobra 2016, Paoletti in drugi (C-218/15, EU:C:2016:748, točka 25 in navedena sodna praksa).

preverjanje kazenske narave sankcije za namene člena 49(1) listine, kar bi bilo v nasprotju z željo avtorjev te določbe, da se omeji na kazenske zadeve. Takšna razširitev po mojem mnenju ne more temeljiti na skupni ustavni tradiciji držav članic.

67. V zvezi s tem ugotavljam, da nekatere države članice uporabljajo načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona za ukrepe, ki bi se lahko opredelili kot „upravne sankcije“, in take uporabe ne omejujejo na ukrepe kazenske narave v smislu EKČP in Listine.[32] Toda v teh državah članicah uporaba tega načela izhaja iz ustavnih ali zakonodajnih določb ter iz sodne prakse.[33] Zato je dovoljeno dvomiti, da načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ki se uporablja zunaj „kazenskega“ področja, izhaja iz skupne ustavne tradicije držav članic.

68. Zato je po mojem mnenju izključena uporaba tega načela kot splošnega načela prava za upravne sankcije, ki ne izhajajo s področja uporabe člena 49(1) Listine.

69. Še vedno pa lahko države članice uporabijo tako načelo v skladu s členom 53 Listine kot nacionalni standard zaščite ob upoštevanju primarnosti, enotnosti in učinkovitosti prava Unije.[34]

70. Okoliščina, da je Sodišče že menilo, da je člen 2(2), drugi stavek, Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95[35] poseben izraz načela retroaktivne uporabe milejše kazni[36], po mojem mnenju ne bi morala privesti do drugačnega sklepa. Sam obstoj take določbe namreč po mojem mnenju kaže, da to načelo, ki se uporablja za upravne sankcije, ki niso kazenske narave, ne obstaja samostojno kot splošno načelo prava Unije zunaj kazenskega področja, temveč zahteva uvedbo posebnega zakonodajnega sredstva.

2. Namen zakonodajalca, da se sprejme milejši kazenski zakon

71. Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da „uporaba [načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona] predpostavlja časovno sosledje pravnih ureditev in temelji na ugotovitvi, da to sosledje v zadevnem pravnem redu odraža spremembo položaja bodisi glede kazenskopravne kvalifikacije dejanj, ki bi lahko pomenila kaznivo dejanje, bodisi glede kazni, ki se uporabi za tako kaznivo dejanje“.[37]

[32] Glede na raziskovalno poročilo 24/002 to na primer velja v *Bolgariji*, *Nemčiji*, *Grčiji*, *Španiji*, *Franciji*, *Litvi*, na *Nizozemskem*, *Poljskem*, *Portugalskem*, v *Sloveniji*, na *Slovaškem* in na *Švedskem*.

[33] V državah članicah, ki so naštete v opombi 32 teh sklepnih predlogov, ta uporaba tako temelji na zakonodajnih pravilih ali pravilih sodne prakse, ki se nanašajo na vse upravne sankcije ali zgolj nekatere med njimi, brez predhodne opredelitve, ali te sankcije izhajajo s kazenskega področja na podlagi Englovih meril ali ne. V *Bolgariji*, *Španiji in Litvi* je uporaba načela retroaktivnosti *in mitius* za upravne sankcije v širokem pomenu zakonsko priznana. V *Nemčiji*, na *Nizozemskem* in na *Poljskem* zakon priznava uporabo tega načela za upravne denarne kazni. Na *Portugalskem*, v *Sloveniji* in na *Slovaškem* zakon izrecno določa njegovo uporabo v kombinaciji z ustavno določbo, ki ravno tako določa splošni obstoj navedenega načela. V *Grčiji* in *Franciji* uporaba načela retroaktivnosti *in mitius* za upravne sankcije sicer ni izrecno določena v ustavni ali zakonski določbi, vendar temelji na izoblikovani sodni praksi, ki temelji še na drugih načelih, ki pa imajo ustavno vrednost. Nazadnje, na *Švedskem* ni zakona ali sodne prakse, ki bi priznala splošno načelo uporabe retroaktivnosti *in mitius* za upravne sankcije, vendar švedska sodišča uporabljajo tako načelo po analogiji z obstoječimi pravili, povezanimi s kazenskimi sankcijami.

[34] Glej zlasti sodbo z dne 24. julija 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točka 110 in navedena sodna praksa).

[35] Uredba Sveta z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340). V skladu s to določbo se, „[č]e so se določbe o upravnih kaznih v predpisih Skupnosti pozneje spremenile, […] za nazaj uporabljajo milejše določbe“.

[36] Glej zlasti sodbi z dne 11. marca 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, točki 59 in 60), in z dne 4. oktobra 2012, ED in F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, točki 52 in 53).

[37] Glej zlasti sodbo z dne 24. julija 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točka 107 in navedena sodna praksa).

72. To načelo se tako uporablja, ko je sprememba veljavnih pravil ugodna za storilca kršitve, bodisi zaradi spremenjene kazenskopravne kvalifikacije dejanja, bodisi zaradi milejše kazni. [38]

73. Poleg tega uporaba načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona predpostavlja spremembo zakonodajalčeve presoje v zvezi s primernostjo sistema sankcij, ki je bil predhodno uveden. [39] Sprememba veljavnih pravil mora torej odražati spremembo stališča zakonodajalca bodisi glede kazenske kvalifikacije dejanja bodisi glede kazni, ki se uporabi za kaznivo dejanje. [40]

74. Ko sprememba prava, ki se uporabi, do katere je prišlo po storitvi kaznivega dejanja, glede na to kaznivo dejanje pomeni zgolj spremembo dejanske okoliščine, ki ne more spremeniti elementov tega kaznivega dejanja, pa ni tako. Tako je Sodišče lahko razsodilo, da je pridobitev državljanstva Unije dejanska okoliščina, ki ne more spremeniti elementov kaznivega dejanja pomoči pri nezakonitem priseljevanju. [41]

75. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da ne gre za spremembo stališča zakonodajalca glede kazenskopravne kvalifikacije dejstev ali glede kazni, ki se izreče za kaznivo dejanje, ko je sprememba ureditve rezultat izključno gospodarske in tehnične presoje, ki ne povzroča dvoma o kazenskopravni kvalifikaciji ali presoji, ki jo opravijo pristojni nacionalni organi glede kazni, ki naj se izreče za ravnanja, katerih učinek je neupravičena pridobitev prednosti, tudi če bi morala biti ta prednost zdaj priznana na podlagi nove ureditve. [42]

76. V teh različnih primerih, v katerih zakonodajalec ni želel ukiniti ali ublažiti represije nekega ravnanja, sprememba zakona ne vnaša dvoma v nezakonitost prejšnjega ravnanja, ki mora biti zaradi učinkovite represije še vedno sankcionirano.

77. Po mojem mnenju je v tej zadevi drugače.

78. To, da je bila z Uredbo št. 2020/1054 v člen 13(1) Uredbe št. 561/2006 dodana točka (r), ki državam članicam omogoča, da uvedejo izjemo od obveznosti opremljenosti s tahografom za vozila za dostavo sveže betonske mešanice, in da so v členu 2(2) zakona št. 461/2007 opredeljene izjeme s splošnim sklicem na člen 3 in člen 13(1) Uredbe št. 561/2006, kaže, da sta zakonodajalec Unije in slovaški zakonodajalec spremenila stališče glede nujnosti uvedbe take obveznosti za to kategorijo vozil in posledično glede protipravnosti manjkajočega tahografa ali veljavnega rednega kontrolnega pregleda slednjega za to kategorijo vozil. Zdi se, da je razlog za to spremembo stališča v posebnih lastnostih prevoza sveže betonske mešanice, ki poteka na relativno kratkih razdaljah, zato se je pojavljal dvom o koristnosti obvezne prisotnosti tahografov v vozilih, ki prevažajo ta beton.

[38] Ugotavljam, da je tudi ESČP razsodilo, da načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona ne velja samo za zagroženo kazen, temveč tudi v zvezi z opredelitvijo kršitve: glej zlasti sodbo ESČP z dne 18. oktobra 2022, Mørck Jensen proti Danski (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, točka 46). Glej tudi svetovalno mnenje ESČP z dne 29. maja 2020 o uporabi tehnike „zakonodaje s sklicevanjem“ za opredelitev kršitve in o merilih, ki se uporabijo za primerjavo kazenskega zakona, ki je veljal v času storitve kršitve, in kazenskega zakona, kakor je bil spremenjen (zahtevek št. P16-2019-001, točka 82).

[39] Glej sodbi z dne 11. marca 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, točka 70), in z dne 4. oktobra 2012, ED in F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, točka 59).

[40] Glej sodbe z dne 6. oktobra 2016, Paoletti in drugi (C-218/15, EU:C:2016:748, točka 27); z dne 7. avgusta 2018, Clergeau in drugi (C-115/17, EU:C:2018:651, točka 33), in z dne 24. julija 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točka 107).

[41] Glej sodbo z dne 6. oktobra 2016, Paoletti in drugi (C-218/15, EU:C:2016:748, točke od 32 do 36). Glej tudi sodbo ESČP z dne 18. oktobra 2022, Mørck Jensen proti Danski (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, točke od 44 do 54).

[42] Glej sodbo z dne 7. avgusta 2018, Clergeau in drugi (C-115/17, EU:C:2018:651, točke od 34 do 40).

79. Če sprememba ureditve državam članicam dopušča, da izvzamejo vozila za dostavo sveže betonske mešanice od obveznosti, da morajo biti opremljena s tahografom, iz tega lahko sklepamo, da je zakonodajalec Unije spremenil dojemanje, kar je povzel slovaški zakonodajalec, ki je uporabil to možnost v zvezi z nujnostjo kaznovanja neizpolnitve te obveznosti za to kategorijo vozil. Če so zaradi te spremembe ureditve vozniki vozil za dostavo sveže betonske mešanice izvzeti iz skupine oseb, ki jim je mogoče očitati, da so storile kršitev, ki je določena v členu 38 zakona št. 462/2007, ta sprememba ni niti zunanji dejanski položaj niti izključno gospodarska in tehnična presoja, ki je nepovezana z opredelitvijo elementov te kršitve.

80. V zvezi s tem ni pomembno, da pravna podlaga za kršitev, ki jo predstavlja ta člen 38, ni bila spremenjena. Sprememba zakona, ki izhaja iz možnosti za uvedbo izjem za nekatere kategorije vozil, ki je na voljo državam članicam, je namreč vsebovana v pravilih, ki spremljajo zakon o inkriminaciji, v katerem so določeni dejanski položaji, ki tvorijo kršitev. Tako kot v nekaterih državah članicah, menim, da bi se moralo v tovrstnih položajih v celoti uporabljati načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona. [43]

81. Iz zgoraj navedenega izhaja, da je načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ki je določeno v členu 49(1), zadnji stavek, Listine, po mojem mnenju treba razlagati tako, da se uporablja tako pri izrekanju upravnih sankcij v skladu s tem, kar je določeno v členu 19(1) Uredbe št. 3821/85 in členu 41(1) Uredbe št. 165/2014, kot tudi v sodnem nadzoru nad njimi, če so te sankcije kazenske narave in če nov zakon, ki z ukinitvijo obvezne opremljenosti s tahografom za vozila za dostavo sveže betonske mešanice odraža spremembo stališča zakonodajalca glede obveznosti kaznovanja neizpolnitve te obveznosti.

C. Tretje in četrto vprašanje za predhodno odločanje

82. S tretjim in četrtim vprašanjem, ki ju je po mojem mnenju treba preučiti skupaj, predložitveno sodišče v bistvu predlaga Sodišču, naj odloči, ali mu načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ki je določeno v členu 49(1), zadnji stavek, Listine, nalaga, da mora v okviru kasacijske pritožbe, ki mu je bila predložena, upoštevati ugodnejši kazenski zakon, ki je začel veljati po izdaji odločbe upravnega sodišča nižje stopnje, ki je postala pravnomočna na podlagi nacionalnega prava in zoper katero je bila vložena ta pritožba.

83. Predložitveno sodišče nato zanima, ali je treba to načelo uporabiti na vseh stopnjah sodnega postopka, tudi na stopnji kasacijske pritožbe, ob upoštevanju pravnih posebnosti te stopnje sodnega postopka, če je ugodnejši zakon začel veljati med to stopnjo. To sodišče pojasnjuje, da na to vprašanje niso dosegli nedvoumnega odgovora v senatih, ki ga sestavljajo. [44]

[43] Kot je navedeno v raziskovalnem poročilu 24/002, je bilo v *Nemčiji*, *Španiji*, *Italiji* in na *Poljskem* vprašanje uporabe načela retroaktivnosti *in mitius* v takem položaju – ki je v nemškem, italijanskem in poljskem pravnem redu označeno za „bianko pravilo“ (po vrsti „Blankettnorm“, „norma in bianco“ ter „norma blankietowa“) ter v španskem pravnem redu za „bianko kršitev“ („infracción en blanco“) – predmet sodne prakse, na podlagi katere je bilo praviloma razsojeno, da se to načelo v celoti uporablja.

[44] Navedeno sodišče v zvezi s tem pojasnjuje, da je njegov prvi senat na navedeno vprašanje odgovoril pritrdilno. Njegov peti senat, nasprotno, meni, da je ob upoštevanju narave kasacijske pritožbe in pravila, po katerem gre za nadzor nad odločbo, ki jo je sprejelo upravno sodišče nižje stopnje in je postala pravnomočna, na to vprašanje treba odgovoriti nikalno.

84. Predložitveno sodišče v zvezi s tem pojasnjuje, da mora, tudi če ne prejme takšne prošnje, upoštevati temeljna načela določanja kazni, vključno z načelom retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona.[45] Vseeno pa ga obvezuje tudi pravni položaj, ki je obstajal v trenutku izdaje odločbe upravnega sodišča nižje stopnje, ki je postala pravnomočna in izvršljiva[46].[47] To je odločba o pravnomočno odločeni zadevi.[48]

85. Predložitveno sodišče dodaja, da se kasacijska pritožba teoretično šteje za izredno pravno sredstvo ravno zato, ker je uperjena proti pravnomočni odločbi upravnega sodišča. Vendar so razlogi, iz katerih je mogoče vložiti kasacijsko pritožbo, določeni široko in praviloma pokrivajo vse pravne in postopkovne nepravilnosti.[49] Če so izpolnjeni formalni pogoji, ima poleg tega stranka, ki je vložila pritožbo, pravico, da se o tej pritožbi odloči in da postopek, povezan s kasacijsko pritožbo, redno in neposredno sledi postopku pred upravnim sodiščem nižje stopnje.[50]

86. Predložitveno sodišče tako zanima, prvič, kolikšno vlogo ima pravnomočnost sodne odločbe pri ugotavljanju, ali se uporablja načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona. Drugič, to sodišče se sprašuje, ali pravne značilnosti kasacijske pritožbe predstavljajo postopkovno oviro uporabi tega načela.

87. Navedena vidika bom obravnaval po vrsti.

1. Pravnomočnost sodne odločbe za namene uporabe načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona

88. Tu je treba ugotoviti, ali je mogoče izključiti uporabo načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona v okviru postopka kasacijske pritožbe, kot je ta iz postopka v glavni stvari, z obrazložitvijo, da ta postopek, katerega cilj je nadzor nad izdano odločbo upravnega sodišča nižje stopnje, sledi postopku, s katerim je to sodišče izdalo odločbo, ki je postala pravnomočna na podlagi slovaškega prava.

[45] Člen 195(d) zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (zakon št. 162/2015 o zakoniku o postopku v upravnem sporu), z dne 21. maja 2015 (v nadaljevanju: zakonik o postopku v upravnem sporu) določa, da upravnega sodišča v nadzoru odločbe upravnega organa ne obvezujejo obseg in razlogi za dejanje upravnega organa kar zadeva spoštovanje načel za obsodbe Trestný zákon (kazenski zakonik) – načel, med katerimi je tudi načelo retroaktivnosti *in mitius* –, ki jih je treba uporabiti tudi pri izrekanju upravnih sankcij.

[46] Iz člena 145(2)(c) zakonika o postopku v upravnem sporu izhaja, da v primeru pravnih sredstev pred sodišči na področju upravnih sankcij sodba upravnega sodišča postane pravnomočna tudi takrat, ko je vložena kasacijska pritožba v roku enega meseca od vročitve te sodbe. Iz člena 146(1) zakonika o postopku v upravnem sporu poleg tega izhaja, da je sodba izvršljiva, čim poteče rok za izpolnitev obveze, ki ga je upravno sodišče določilo v izreku, oziroma če tega ni, čim postane pravnomočna.

[47] Iz člena 454 zakonika o postopku v upravnem sporu tako izhaja, da je položaj, ki je obstajal v trenutku, ko je bila izdana ali sprejeta izpodbijana odločba upravnega sodišča, odločilen za namene odločitve sodišča, ki odloča o kasacijski pritožbi.

[48] V skladu s členom 145(5) zakonika o postopku v upravnem sporu o zadevi, potem ko je bila o njej izdana pravnomočna odločba, ni več mogoče odločati in izdati nove odločbe.

[49] Ti razlogi so našteti v členu 440(1) zakonika o postopku v upravnem sporu: upravno sodišče ni bilo pristojno za odločanje o sporu (točka (a)); ena od strank v sporu ni imela procesnega upravičenja (točka (b)) ali ni imela polne sposobnosti za samostojno delovanje pred upravnim sodiščem in je ni zastopal zakoniti zastopnik ali zakoniti skrbnik, ki bi deloval v njenem imenu (točka (c)); o istem vprašanju je bila že izdana pravnomočna odločba ali je bil v isti zadevi že začet postopek (točka (d)); zadevo je obravnaval izločen sodnik ali upravno sodišče v nepravilni sestavi (točka (e)); upravno sodišče je z neustreznim postopkom stranki onemogočilo uveljavljanje njenih procesnih pravic, tako da je bila kršena pravica do poštenega sojenja (točka (f)); upravno sodišče je odločalo na podlagi napačne uporabe prava (točka g)); upravno sodišče se je odločilo odstopiti od ustaljene sodne prakse kasacijskega sodišča (točka h)); upravno sodišče ni upoštevalo zavezujočega pravnega stališča, izraženega v razveljavitveni odločbi, ki je bila sprejeta za kasacijsko pritožbo (točka (i)), ali je bila pritožba nezakonito zavržena (točka j)).

[50] V skladu s tem, kar določa člen 438(1) zakonika o postopku v upravnem sporu, se lahko vloži kasacijska pritožba zoper pravnomočne odločbe upravnega sodišča. Poleg tega iz člena 439(1) zakonika o postopku v upravnem sporu izhaja, da je kasacijska pritožba praviloma dopustna zoper vse odločbe upravnih sodišč.

89. V zvezi s tem ugotavljam, da je člen 49(1), zadnji stavek, napisan zelo na široko in ne določa časovne omejitve pravilu, po katerem je treba, če je v času po storitvi dejanja z zakonom predpisana milejša kazen, uporabiti to kazen. Natančneje, ta določba se ne sklicuje na omejitev, ki bi veljala za obstoj sodne odločbe, ki je postala pravnomočna.

90. Ne glede na to je Sodišče že priznalo, da to načelo ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki ohranja odvzem volilne pravice, ki je nastopil po samem zakonu, zgolj v primeru pravnomočnih kazenskih obsodb, ki so bile na zadnji stopnji izrečene na podlagi starega zakonika, čeprav je bil pozneje sprejet zakon, ki je za obsojenca ugodnejši.[51] To načelo tako ne določa, da morajo biti pravnomočne sodbe, izrečene na zadnji stopnji, ponovno pregledane, če naknadno začne veljati milejša kazenska zakonodaja.[52]

91. Nasprotno pa je predvideno, da se načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona uporabi, če še ni bila izrečena pravnomočna sodba. Odločilno je torej, da se v posameznem primeru preuči, ali je bila izrečena taka sodba.

92. Iz sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da člen 49 Listine zajema vsaj enaka jamstva, kot so jamstva, določena s členom 7 EKČP, ki jih treba v skladu s členom 52(3) Listine upoštevati kot prag najmanjšega varstva.[53]

93. Iz sodne prakse ESČP izhaja, da se načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ki je zagotovljeno s členom 7(1) EKČP, „izraža s pravilom, ki določa, da če se kazenski zakon, ki velja ob storitvi kaznivega dejanja, in poznejši kazenski zakoni, sprejeti *pred izrekom pravnomočne sodbe*, razlikujejo, mora sodišče uporabiti tisti zakon, katerega določbe so za obdolženca ugodnejše“.[54]

94. Pojem „pravnomočna sodba“ v členu 49(1) Listine ni omenjen in še manj opredeljen. Če je ta pojem odločilnega pomena za odločanje, ali se načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona iz te določbe uporablja in je v interesu poenotene uporabe tega načela v Uniji, je treba ugotoviti nekatere značilnosti, s katerimi je mogoče začrtati njegove meje. Za to se je mogoče opreti na pojem „pravnomočne sodbe“ iz člena 50 Listine, ki določa načelo *ne bis in idem*, in v zvezi s tem načelom poiskati napotke v sodni praksi ESČP.

95. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je namen člena 4 Protokola št. 7 k EKČP[55] prepovedati ponavljanje kazenskih pregonov (načelo *ne bis in idem*), ki so bili pravnomočno končani. V skladu z Obrazložitvenim poročilom k Protokolu št. 7 k EKČP[56] je „odločba […] pravnomočna, če je v skladu z ustaljenim izrazom postala *res iudicata*. To velja, *ko je ni več mogoče izpodbijati*, kar pomeni, da zoper njo ni več *rednih pravnih sredstev*, da so stranke ta pravna sredstva izčrpale ali da se je iztekel rok za njihovo uveljavljanje, ne da bi to storile.“[57] Odločbe, zoper katere je

[51] Glej sodbo z dne 6. oktobra 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, točka 56).

[52] Vendar je vseeno treba opozoriti, da je ESČP uporabilo načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona za pravnomočno obsojeno osebo, če je nacionalna zakonodaja nacionalnim sodiščem izrecno nalagala obveznost ponovnega pregleda obsodilne sodbe po uradni dolžnosti, če je bila v poznejšem zakonu znižana kazen, ki se uporablja za neko kaznivo dejanje: glej sodbo ESČP z dne 12. januarja 2016, Gouarré Patte proti Andori (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, točke od 28 do 36).

[53] Glej zlasti sodbo z dne 29. julija 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, točka 92 in navedena sodna praksa).

[54] Sodba ESČP z dne 17. septembra 2009, Scoppola proti Italiji (št. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, točka 109). Moj poudarek. Glej tudi sklep ESČP z dne 30. novembra 2021, Artsruni proti Armeniji (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, točka 55), in sodbo ESČP z dne 18. oktobra 2022, Mørck Jensen proti Danski (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, točka 44).

[55] Podpisan 22. novembra 1984 v Strasbourgu, v nadaljevanju: Protokol št. 7.

[56] *Zbirka pogodb Sveta Evrope*, št. 117.

[57] Glej sodbo ESČP z dne 10. februarja 2009, Sergey Zolotukhin proti Rusiji (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, točka 107). Moj poudarek.

možno vložiti redno pravno sredstvo, so izključene s področja uporabe jamstva, določenega v členu 4 Protokola št. 7, dokler se pritožbeni rok ne izteče. *Izredna pravna sredstva*, kot je predlog za ponovno odprtje postopka ali predlog za podaljšanje iztečenega roka, pa se pri ugotavljanju, ali je bil postopek pravnomočno končan, ne upoštevajo. Čeprav ta pravna sredstva pomenijo nadaljevanje prvega postopka, „pravnomočnost“ odločbe ni odvisna od njihove uporabe. [58]

96. Da bi ugotovilo, ali je neka odločba pravnomočna, ESČP na podlagi nacionalnega prava poskuša ugotoviti, katera so „redna pravna sredstva“ v posamezni zadevi za namene člena 4 Protokola št. 7. Meni, da mora nacionalno pravo – materialno in procesno – izpolnjevati načelo pravne varnosti, ki določa, prvič, da mora biti obseg pravnega sredstva časovno jasno omejen, in drugič, da so podrobna pravila njegovega izvrševanja jasna za stranke, ki ga lahko uporabijo. Drugače povedano, da bi bilo izpolnjeno načelo pravne varnosti, načelo, ki je neločljivo povezano s pravico, da se za isto kaznivo dejanje kazensko ne preganja ali kaznuje dvakrat, mora biti v tožbenem postopku mogoče jasno ugotoviti, v katerem trenutku je odločba postala pravnomočna. Da je za to, da se pritožba lahko šteje za „redno“, nujen obstoj roka, implicitno izhaja iz samega besedila Obrazložitvenega poročila k Protokolu št. 7 k EKČP, ki pojasnjuje, da je sodba pravnomočna, če so stranke pustile, da potečejo „roki“ za uporabo zadevnega pravnega sredstva. Zakon, ki bi eni od strank podeljeval neomejena pooblastila za uporabo nekega pravnega sredstva ali ki bi za to pravno sredstvo določal pogoje, ki bi povzročili veliko neravnovesje med strankami pri uporabi tega pravnega sredstva, bi bil v nasprotju z načelom pravne varnosti. [59]

97. ESČP je pojasnilo še, da EKČP državam sicer nedvomno dovoljuje, da opredelijo, kaj je skladno z njihovim nacionalnim pravom odločba, s katero se pravnomočno konča kazenski pregon, vendar je to pod nadzorom tega sodišča. Če bi namreč državam pogodbenicam dovolili, da same opredelijo, kdaj je odločba „pravnomočna“ za namene člena 4 Protokola št. 7, ne da bi navedeno sodišče lahko opravilo določen nadzor na podlagi objektivnih meril, bi bila uporaba te določbe prepuščena njihovi lastni presoji, kar bi lahko privedlo do rezultatov, ki ne bi bili združljivi s predmetom in namenom EKČP, ki je poskrbeti, da se da se za isto kaznivo dejanje nikogar kazensko ne preganja ali kaznuje dvakrat. [60]

98. Čeprav se vloga Sodišča v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe razlikuje od vloge ESČP, menim, da je treba v obravnavani zadevi uporabiti podobno razmišljanje, ki usklajuje diskrecijsko pravico, ki jo morajo imeti države članice, z učinkovitostjo načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona. Če je torej jasno, da je naloga vsake države članice, da opredeli svoj sistem vrst pravnih sredstev, zlasti pogoje, v katerih se zoper upravno odločbo lahko vloži kasacijska pritožba, in stopnjo sodnega postopka, od katere se sodba lahko šteje za pravnomočno v nacionalnem pravu, je treba to diskrecijsko pravico omejiti, da se zagotovi enotna uporaba tega načela v Uniji in zagotovi njegov polni učinek. [61]

[58] Glej sodbo ESČP z dne 10. februarja 2009, Sergey Zolotukhin proti Rusiji (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, točka 108).

[59] Glej sodbi ESČP z dne 8. julija 2019, Mihalache proti Romuniji (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, točka 115), in z dne 8. oktobra 2024, Jesus Pinhal proti Portugalski (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, točka 177).

[60] Glej sodbo ESČP z dne 8. julija 2019, Mihalache proti Romuniji (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, točka 116). Za primer, v katerem je odločba postala pravnomočna s sodbo, ki jo je sprejelo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija), glej sodbo ESČP z dne 6. septembra 2019, Nodet proti Franciji (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, točki 21 in 46).

[61] Glej zlasti sodbo z dne 15. oktobra 2024, KUBERA (C--144/23, EU:C:2024:881, točka 31 in navedena sodna praksa), v kateri je Sodišče odločilo, da je organizacija pravosodja v državah članicah, zlasti glede ustanovitve, sestave, pristojnosti in delovanja nacionalnih vrhovnih sodišč, sicer v pristojnosti teh držav, vendar morajo te pri izvajanju te pristojnosti vseeno spoštovati obveznosti, ki zanje izhajajo iz prava Unije.

99. Če mora biti preverjanje pravnomočnosti sodne odločbe opravljeno na podlagi prava države članice, ki je to odločbo sprejela [62], posledično pravnomočnosti take odločbe za namene uporabe člena 49(1) Listine vseeno ni mogoče ugotoviti, *če ta odločba ni nepreklicna v smislu, da jo je mogoče izpodbijati s pravnim sredstvom, ki ga lahko v določenem roku vloži obsojena oseba*. Če mora biti izhodiščna točka tega preverjanja nacionalno pravo, se ni mogoče držati zgolj in preprosto le opredelitev, uporabljenih v nacionalnem pravu, sicer se lahko vpliva na učinkovito in enotno uporabo načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona iz te določbe. Če iz preizkusa nacionalnega prava izhaja, da se sodba upravnega sodišča lahko izpodbija pred sodiščem višje stopnje, ker obsojena oseba uresničuje svojo pravico do pravnega sredstva v določenem roku, bi se moralo po mojem mnenju uporabiti to načelo.

100. Skratka, za namene uporabe načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona je stopnja, na kateri ni bilo pravnomočno odločeno, podobna stopnji, v kateri ni bila sprejeta odločba, ki je postala pravnomočna [63], to pomeni odločba, za katero so bila vsa redna pravna sredstva izčrpana ali niso bila vložena v zahtevanem roku.

101. V zvezi s tem menim, da čeprav je videti, da je v slovaškem pravu kasacijska pritožba pred predložitvenim sodiščem teoretično obravnavana kot izredno pravno sredstvo, ker je uperjena proti odločbi upravnega sodišča, ki je na podlagi te zakonodaje pravnomočna, ta pritožba glede na njene lastnosti, kot jih je predstavilo samo predložitveno sodišče, nima lastnosti izrednega pravnega sredstva.

102. Kot namreč izhaja iz določb zakonika o postopku v upravnem sporu, ki sem jih navedel zgoraj, za vložitev kasacijske pritožbe pri tem sodišču ne veljajo tako stroge omejitve, zlasti glede razlogov, s katerimi bi jo lahko upravičili, ali glede oseb, ki so upravičene do njene vložitve, da bi se morala obravnavati kot izredno pravno sredstvo. Povedano drugače, če v slovaškem pravu vložitev kasacijske pritožbe ni strogo omejena in izredna [64], je to redno pravno sredstvo, ki je nadaljevanje sodnega postopka, ki ga je T.T. sprožil pred upravnim sodiščem in v katerem je mogoče v določenem roku izpodbijati sodbo, ki jo je to sodišče izreklo.

103. Slovaško pravo dejansko odraža razliko med uradno dolžnostjo sodišča, ki vsebinsko odloča, in sicer, da „razsodi o sporu“, na eni strani, in uradno dolžnostjo kasacijskega sodišča, ki „razsodi o sodbi“, na drugi strani. Ta razlika se odraža v dveh ločenih sodnih fazah. Odločba, ki jo sprejme prvonavedeno sodišče, postane pravnomočna, torej pravnomočno razsojena stvar. Toda če se zoper to odločbo lahko vloži kasacijska pritožba in jo je torej mogoče izpodbijati, ni nepreklicna. Zdi se, da je torej v slovaškem pravu treba razločevati med odločbami, ki so postale pravnomočne, in odločbami, ki so nepreklicne, pri čemer so slednje tiste, zoper katere so bila vsa redna pravna sredstva, vključno s kasacijsko pritožbo, uporabljena ali pa niso bila uporabljena v zahtevanem roku.

[62] Glej po analogiji sodbo z dne 12. oktobra 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, točka 61).

[63] Conseil d'État (državni svet, Francija) je na primer v sodbi št. 443476 z dne 7. oktobra 2022 z izrazi, ki jih je po mojem mnenju treba ponoviti tudi za namene te analize, odločil, da iz ustavnega načela nujnosti kazni izhaja „pravilo, v skladu s katerim se mora nov kazenski zakon, če razveljavlja inkriminacijo ali določa manj stroge kazni kot prejšnji zakon, uporabljati za storilce kaznivih dejanj, ki so bila storjena pred začetkom njegove veljavnosti in *za katera ni bila sprejeta odločba, ki bi postala pravnomočna*. Sodišče, pristojno za vsebinsko obravnavo zadeve, pri katerem je bil vložen spor v zvezi s sankcijo, je tisto, ki mora tudi po uradni dolžnosti uporabiti nov, milejši kazenski zakon, ki je začel veljati v času med datumom storitve kaznivega dejanja in dnem odločanja. *Enako velja za kasacijsko sodišče, če je novi zakon začel veljati po datumu izdaje odločbe, zoper katero je bila vložena pritožba*“ (točka 5 te sodbe, moj poudarek). Glede upravnih postopkov nekatere druge države članice priznavajo uporabo načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ko ta zakon nastopi v fazi kasacijske pritožbe. Kot izhaja iz raziskovalnega poročila 24/002, je tako v Bolgariji, Nemčiji, Španiji, Italiji in Litvi.

[64] Glej sodbo z dne 19. oktobra 2023, Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, točka 34).

104. Za namene uporabe načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona je pomembno, da se poleg razlik in opredelitev v postopkih, ki so lastne vsaki nacionalni zakonodaji, preveri, ali je odločba, ki jo je izdalo upravno sodišče, postala nepreklicna, v smislu, da je ni več mogoče izpodbijati pred sodiščem višje stopnje, ker je obsojena oseba uporabila pravno sredstvo v določenem roku. Sodna odločba, ki v skladu s pravom države članice ni nepreklicna, namreč ne pomeni postopkovne ovire za uporabo tega načela.[65] Iz zgoraj predstavljenih razlogov v obravnavani zadevi ni take ugotovitve o odločbi, ki je postala nepreklicna. Iz tega sledi, da se navedeno načelo v celoti uporablja.

105. Dodajam, da v zvezi s tem ni pomembno to, da je izpodbijana upravna sankcija vmes postala izvršljiva, da je bila tudi dejansko izvršena in da je predložitveno sodišče ne more neposredno razveljaviti ali nadomestiti[66], ker je razveljavitev sodbe, ki jo je izreklo upravno sodišče nižje stopnje, in vrnitev zadeve pred to sodišče[67] ali druga oblika pravnega postopka[68] lahko takšna, da zagotovi pravice, ki jih ima tožeča stranka v skladu s členom 49(1), zadnji stavek, Listine s tem, ko privede do razveljavitve te sankcije in nato do vračila neupravičeno izterjane globe. Poleg tega sam obstoj možnosti, da lahko kasacijsko sodišče, ko ugotovi utemeljenost pritožbe, vrne zadevo pred upravno sodišče in tako povzroči novo vsebinsko odločanje o zadevi, dokazuje, da sodbe, zoper katero je bila vložena pritožba, ni mogoče razumeti kot nepreklicno za namene uporabe te določbe.

2. Ali pravne posebnosti kasacijske pritožbe predstavljajo postopkovno oviro uporabi načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona?

106. Ob sprejetju upravne sankcije kazenske narave ob uporabi Englovih načel ni dvoma o uporabi načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona. Enako velja tudi v primeru sodnega nadzora nad tako sankcijo, ko gre za milejši zakon, ki je nastal, medtem ko je potekal postopek pred sodiščem, pristojnim za vsebinsko obravnavo zadeve.

107. Če sodišče, pristojno za vsebinsko obravnavo zadeve, ne upošteva milejšega zakona, ki je nastal, preden je sprejelo odločbo, napačno uporabi pravo, kar kasacijsko sodišče lahko kaznuje, s čimer zagotovi polni učinek temu načelu.

108. Ali bi moralo biti drugače, ko milejši kazenski zakon začne veljati, medtem ko poteka postopek pred kasacijskim sodiščem? Sedaj je čas, da načnem to problematiko.

109. Dvomi predložitvenega sodišča glede uporabe navedenega načela, ko je začel novi zakon veljati po vložitvi kasacijske pritožbe, izhajajo iz posebne lastnosti te sodne faze. Kasacijsko sodišče je namreč revizijsko sodišče in v nasprotju s sodišči nižje stopnje ni sodišče, pristojno za vsebinsko obravnavo zadeve. O vsebini zadeve tako dokončno odločijo zadnjenavedena sodišča in ni predvideno, da bi jo znova preučilo kasacijsko sodišče, katerega naloga je preveriti, ali so sodišča nižje stopnje pravilno uporabila pravno pravilo.

[65] Glej po analogiji sodbo z dne 12. oktobra 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, točka 61).

[66] V zvezi s tem je slovaška vlada pojasnila Sodišču, da za razliko od nižjega upravnega sodišča kasacijsko sodišče ni pristojno za spreminjanje odločbe, povezane s sankcijo.

[67] Glej v tem smislu člen 462(1) zakonika o postopku v upravnem sporu, ki določa, da lahko kasacijsko sodišče, potem ko je ugotovilo utemeljenost kasacijske pritožbe, zadevo vrne pred nižje upravno sodišče.

[68] V skladu s členom 462(2) zakonika o postopku v upravnem sporu lahko kasacijsko sodišče, če ugotovi, da izpodbijana odločba upravnega organa ali izpodbijani ukrep upravnega organa ni skladen v zakonom, in če je upravno sodišče zavrnilo pritožbo, spremeni odločbo nižjega upravnega sodišča, tako da razveljavi izpodbijano odločbo upravnega organa ali izpodbijani ukrep tega organa in mu vrne zadevo v nadaljnjo obravnavo.

110. Sodiščem, pristojnim za vsebinsko obravnavo zadeve, pa na področju napačne uporabe prava ni mogoče očitati, da niso uporabila zakona, ki ni veljal takrat, ko so odločala o zadevi.

111. Tak položaj se obravnava v tej zadevi. Krajský súd v Bratislave (okrožno sodišče v Bratislavi) je namreč kot upravno sodišče izreklo sodbo, ki je v skladu s slovaškim pravom opredeljena kot „pravnomočna“. Po datumu te sodbe je začel veljati nov zakon. Zaradi očitnega časovnega razloga to sodišče v svoji sodbi ni moglo upoštevati tega zakona. Vprašanje je torej, ali mora kasacijsko sodišče, ki ima nalogo preverjati, ali je sodišče, pristojno za vsebinsko obravnavo zadeve, pravilno uporabilo pravo, kljub tej časovni nezmožnosti upoštevati ta nov zakon in nazadnje razveljaviti odločbo sodišča, pristojnega za vsebinsko obravnavo zadeve, ter mu, če je to smiselno, zadevo vrniti v odločanje.

112. Po mojem mnenju je treba odgovoriti pritrdilno.

113. V skladu z ustaljeno sodno prakso so namreč države članice, kadar ne obstaja usklajena zakonodaja Unije glede sankcij, ki veljajo pri nespoštovanju pogojev, določenih s sistemom, uvedenim s to zakonodajo, pristojne izbrati sankcijo, ki se jim zdi primerna. Vseeno pa morajo svojo pristojnost izvajati ob spoštovanju prava Unije in njegovih splošnih načel ter posledično v skladu z načelom sorazmernosti.[69] To načelo je eno od splošnih načel prava Unije, ki jih mora nacionalna zakonodaja, ki spada na področje uporabe prave Unije ali s katero se to pravo izvaja, spoštovati, tudi če zakonodaja Unije na področju sankcij, ki se uporabljajo, ni harmonizirana.[70]

114. Če je načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona povezano z načelom nujnosti in sorazmernosti kazni[71], ki je določeno v členu 49(3) Listine, menim, da mu je treba pripisati široko področje uporabe, da se lahko takoj uporabi za storilce kaznivih dejanj, ki so bila storjena pred začetkom veljavnosti novega zakona in za katere še ni bila sprejeta odločba, ki je postala nepreklicna. Če se je namreč zakonodajalec odločil omiliti strogost prejšnjega zakona, pomeni, da priznava, da protipravnost nekega ravnanja in/ali kazen, ki je bila prej zagrožena, nista več nujna.

115. Kot upravičeno navaja predložitveno sodišče, to načelo tako pomeni, da ko v družbi ni več potrebe po kaznovanju določenega ravnanja in ko se spremeni resnost zaznave tega ravnanja, ki se izraža v stopnji strogosti sankcije, ni več razumnega in upravičenega razloga, da bi se vsa „stara“ kazniva dejanja in njihovi storilci še naprej preganjali, če zakonodajno telo odslej drugače zaznava škodljivost nekdaj sankcioniranega ravnanja in strogost sankcije zanj.

116. Iz tega sledi, da se načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona uporablja, ko tak zakon začne veljati pred sprejetjem odločbe v pritožbenem postopku, tudi če kasacijsko sodišče opravi nadzor, omejen na napačno uporabo prava. Sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, mora tako uporabiti milejši kazenski zakon ne glede na to, ali je bil uveden pred sprejetjem odločbe upravnega sodišča nižje stopnje, ki jo mora preveriti, ali šele po sprejetju te odločbe.

117. Da bi načelu retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona zagotovili poln obseg, je treba izničiti razlike med postopki, povezane z različnimi fazami sodnega postopka, med katerimi se to načelo uporablja. Posebnosti upravnega spora, ki so značilne za posamezne države članice (kot je pravnomočnost sodbe, ki jo je sprejelo upravno sodišče nižje stopnje, ali odložilni učinek,

[69] Glej zlasti sodbo z dne 21. novembra 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, točka 41 in navedena sodna praksa).

[70] Glej zlasti sodbo z dne 21. novembra 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, točka 42 in navedena sodna praksa).

[71] Glej sodbo ESČP z dne 17. septembra 2009, Scoppola proti Italiji (št. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, točka 108).

ki ga lahko ima kasacijska pritožba), namreč ne bi smele povzročiti, da bi se časovno področje uporabe navedenega načela omejilo na nekatere faze sodnega postopka, če za zadevno kaznivo dejanje še ni bila sprejeta odločba, ki je postala nepreklicna.

118. Prilagojena mora biti zlasti pristojnost kasacijskega sodišča, da lahko uporabi milejši kazenski zakon, ki je začel veljati po sprejetju odločbe, zoper katero je vložena pritožba, in ki ga upravno sodišče nižje stopnje ni moglo upoštevati na dan, ko je izreklo sodbo. Kasacijsko sodišče mora zato imeti možnost, da ugodi pritožbi, čeprav se načeloma ne more šteti, da je bilo v izpodbijani sodbi, ki mu je predložena, napačno uporabljeno pravo zgolj zato, ker ni bil uporabljen zakon, ki še ni veljal na dan izreka te sodbe. To bi moralo to sodišče privesti do tega, na ne bi uporabilo določb svoje nacionalne zakonodaje [72], ki bi mu lahko preprečile izvrševanje njegovih pristojnosti v skladu z načelom retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ali pa bi jih razlagalo v skladu s pravom Unije.

119. Če se edinstvenost kasacijske pritožbe s tem zabriše [73], je to neizogibna posledica širokega obsega, ki ga je treba zagotoviti temu načelu.

120. V zvezi s tem ugotavljam, da mora v nekaterih državah članicah sodišče zadnje stopnje s področja upravnih sankcij upoštevati milejši zakon, tudi če se je ta zakon pojavil šele med samim postopkom, ki poteka pred njim. [74]

121. Iz vsega navedenega izhaja, da niti opredelitev sodbe za „pravnomočno“ v skladu s slovaškim pravom, niti okoliščina, da kasacijska pritožba v tem pravu velja za izredno pravno sredstvo, in niti posebnosti v postopku s kasacijsko pritožbo po mojem mnenju ne bi smele nasprotovati uporabi načela retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ki je določeno v členu 49(1), zadnji stavek, Listine, razen da bi pretirano omejevale njegov obseg.

[72] V obravnavani zadevi gre predvsem za člen 454 zakonika o postopku v upravnem sporu, ki določa, naj ponovim, da je uradna dolžnost kasacijskega sodišča v upravnih zadevah, da ugotovi, ali je upravno sodišče nižje stopnje napačno uporabilo pravo glede na položaj, ki je obstajal v času, ko je sprejelo odločbo, zoper katero je vložena pritožba.

[73] Glej Éveillard, G., „L'application de la rétroactivité in mitius par le juge administratif de cassation“, *Droit administratif*, LexisNexis, Pariz, št. 1, 2023, str. od 44 do 48. O kasaciji, ki jo je sprejel Conseil d'État (državni svet), ker se je med postopkom pred kasacijskim sodiščem pojavil nov element, kot je milejši kazenski zakon, avtor piše kot *o „objektivni“ kasaciji*. V takem položaju namreč kasacija ni „kaznovalna“, saj sodišču, pristojnemu za vsebinsko obravnavo zadeve, v ničemer ne očita načina uporabe pravnega pravila, kakršno je obstajalo v času, ko je sprejelo odločbo (str. 47). V istem duhu lahko govorimo o „odstopanju v tradicionalnem okviru pristojnosti kasacijskega sodišča“, ki presega njegovo „tradicionalno poslanstvo nadzora nad pravno pravičnostjo odločbe, zoper katero je vložena pritožba“, in o „praksi ‚objektivne' kasacije sodb, ki pa jim na dan izreka ni bilo mogoče ničesar očitati“: glej stališče javne poročevalke C. Guibé v sodbi Conseil d'État (državni svet), št. 443476, z dne 7. oktobra 2022 (točka 4.2.2). Zanimiva je tudi ugotovitev, da se je v zadevi, v kateri je bila sprejeta ta sodba, to sodišče moralo soočiti z enakimi vprašanji, kot jih je predložitveno sodišče postavilo Sodišču v okviru te zadeve, vendar z vidika načela nujnosti kazni, ki ima ustavnopravno vrednost.

[74] Raziskovalno poročilo 24/002 tako navaja, da v *Nemčiji* Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (zakon o prekrških) z dne 24. maja 1968 (BGBl. 1968 I, str. 481), nazadnje spremenjen z zakonom z dne 12. julija 2024 (BGBl. 2024 I, št. 234), glede upravnih glob določa, da se načelo retroaktivnosti *in mitius* uporablja za vse spremembe, do katerih je prišlo „pred odločbo“, pri čemer se po splošnem mnenju razume, da ta formulacija vključuje odločbo v pritožbenem postopku, s katero je bilo odločeno samo o pravnih vprašanjih: glej v tem smislu Rogall, K., „Rückwirkung des milderen Gesetzes“, v Mitsch, W., *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5. izdaja, C.H. Beck, Munchen, 2018, točka 27, in Graf, J-P., *„Beck'scher Online-Kommentar OWiG“*, 44. izdaja, C.H. Beck, Munchen, 2024, glej opombo 59, točka 24. V *Španiji* načelo retroaktivne uporabe milejšega zakona na področju upravnih sankcij izhaja iz člena 9(3) Constitución (ustava) ter iz člena 26(2) Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (zakon 40/2015 o pravni ureditvi javnega sektorja) z dne 1. oktobra 2015 (BOE št. 236 z dne 2. oktobra 2015, str. 89411). Oddelek za upravne spore Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), ki je najvišje sodišče za upravne sankcije, zato uporabi milejši zakon, tudi če je ta začel veljati šele med postopkom, v katerem odloča: glej sodbo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) št. 1219/2019 z dne 23. septembra 2019. V *Franciji* je Conseil d'État (državni svet), čeprav je sodba, ki jo sprejme višje upravno sodišče pravnomočna, in čeprav v upravnih zadevah pritožba nima odložilnega učinka, spremenil svojo sodno prakso glede upravnih sankcij s sodbo št. 443476 z dne 7. oktobra 2022, ki sem jo prej citiral (glej opombi 3 in 3 teh sklepnih predlogov).

V. Predlog

122. Glede na vse zgornje preudarke predlagam Sodišču, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (vrhovno upravno sodišče Slovaške republike), odgovori:

1) Člen 51(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

   je treba razlagati tako, da

   država članica izvaja pravo Unije v smislu te določbe, prvič, če v skladu s pravom Unije določi, da se v primeru kršitve obveznosti, povezanih s prisotnostjo tahografov v vozilih, ki prevažajo blago, in njihovimi rednimi kontrolnimi pregledi, naloži upravna sankcija, in drugič, v okviru sodnega nadzora v zvezi s to sankcijo.

2) Načelo retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, ki je določeno v členu 49(1), zadnji stavek, Listine o temeljnih pravicah

   je treba razlagati tako, da

   – se uporablja tako ob naložitvi upravnih sankcij kot med sodnim nadzorom nad njimi, če so te sankcije kazenske narave in če novi zakon s tem, ko ukinja obveznost namestitve tahografa za vozila, ki se uporabljajo za dostavo sveže betonske mešanice, odraža spremembo stališča zakonodajalca glede nujnosti kaznovanja za neizpolnitev te obveznosti;

   – nacionalnemu sodišču nalaga, da mora v okviru kasacijske pritožbe, ki mu je bila predložena, upoštevati milejši kazenski zakon, ki je začel veljati po izreku sodbe upravnega sodišča nižje stopnje, ki je postala pravnomočna na podlagi nacionalnega prava in zoper katero je bila vložena ta pritožba, če ta odločba ni postala nepreklicna, ker je obsojena oseba v določenem roku zoper njo vložila pravno sredstvo, zaradi česar jo je mogoče izpodbijati.