Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

1. kolovoza 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredbe (EEZ) br. 3821/85 i (EU) br. 165/2014 – Obveza periodičnog pregleda tahografâ – Iznimka – Članak 49. stavak 1. posljednja rečenica i članak 51. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona – Upravne sankcije kaznene prirode – Žalba u kasacijskom postupku – Novi zakon koji je stupio na snagu nakon donošenja presude protiv koje je podnesena žalba – Pojam ‚pravomoćna osuđujuća presuda'"

U predmetu C-544/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Vrhovni upravni sud Slovačke Republike), odlukom od 16. kolovoza 2023., koju je Sud zaprimio 28. kolovoza 2023., u postupku

T. T.,

BAJI Trans s.r.o.

protiv

Národný inšpektorát práce,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, T. von Danwitz, potpredsjednik, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (izvjestitelj), I. Jarukaitis, M. L. Arastey Sahún, S. Rodin, N. Jääskinen, D. Gratsias i M. Gavalec, predsjednici vijeća, E. Regan, J. Passer, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 24. rujna 2024.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu T. T. i BAJI Trans s.r.o., M. Mandzák i M. Pohovej, *advokáti*, kao i P. Rumanová, *advokátka*,

* Jezik postupka: slovački

– za Národný inšpektorát práce, M. Mitterpák, *generálny riaditel*, i L. Štofová, *právnička*,

– za slovačku vladu, A. Lukáčik, E. V. Larišová i S. Ondrášiková, u svojstvu agenata,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Cherubinija, *avvocato dello Stato*,

– za Europsku komisiju, P. J. O. Van Nuffel i A. Tokár, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 4. veljače 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje posljednje rečenice članka 49. stavka 1. te članka 51. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe T. T. i društva BAJI Trans s.r.o., s jedne strane, i Národnog inšpektoráta práce (Nacionalni inspektorat rada, Slovačka), s druge strane, u vezi s upravnom novčanom kaznom koju je potonji izrekao osobi T. T.

Pravni okvir

Pravo Unije

Povelja

3 Člankom 49. stavkom 1. Povelje određuje se:

„Nitko ne može biti proglašen krivim za kazneno djelo počinjeno činom ili propustom koje, u času počinjenja, po unutrašnjem ili po međunarodnom pravu nije bilo predviđeno kao kazneno djelo. Isto se tako ne može odrediti teža kazna od one koja je bila primjenljiva u času kad je kazneno djelo počinjeno. Ako je, nakon počinjenja kaznenog djela, zakonom propisana blaža kazna, primjenjuje se takva kazna."

4 Člankom 51. stavkom 1. Povelje predviđa se:

„Odredbe ove Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije. Oni stoga moraju poštovati prava i držati se načela te promicati njihovu primjenu u skladu sa svojim ovlastima […]"

Uredba br. 3821/85

5 U verziji koja je bila primjenjiva na datum počinjenja kažnjivog djela o kojem je riječ u glavnom postupku, članak 3. stavci 1. i 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3821/85 od 20. prosinca 1985. o tahografu u cestovnom prometu (SL 1985., L 370, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom

jeziku, poglavlje 7., svezak 7., str. 4.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. (SL 2006., L 102, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 167. i ispravak SL 2016., L 195, str. 83.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 3821/85), određivao je:

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

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

6 U verziji koja se primjenjivala na taj datum, članak 19. stavak 1. te uredbe predviđao je:

„Države članice po savjetovanju s Komisijom pravovremeno donose zakone i druge propise nužne za provedbu ove Uredbe.

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

7 Točka 3. podtočka (a) odjeljka VI. Priloga I. navedenoj uredbi, naslovljena „Redovita ispitivanja", na datum kažnjivog djela o kojem je riječ u glavnom postupku propisivala je:

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

[…]"

8 Uredba br. 3821/85 stavljena je izvan snage s učinkom od 2. ožujka 2016. člankom 47. Uredbe (EU) br. 165/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o tahografima u cestovnom prometu, stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3821/85 o tahografu u cestovnom prometu i izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet (SL 2014., L 60, str. 1.).

Uredba br. 165/2014

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

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

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

10 Člankom 23. stavkom 1. te uredbe predviđa se:

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

11 U članku 41. stavku 1. navedene uredbe određuje se:

„Države članice, u skladu s nacionalnim ustavnim odredbama, utvrđuju pravila o sankcijama u slučaju kršenja ove Uredbe te poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale provedbu tih pravila. Te sankcije moraju biti učinkovite, razmjerne, odvraćajuće, i nediskriminirajuće te moraju biti u skladu s kategorijama kršenja određenima u Direktivi 2006/22/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o minimalnim uvjetima za provedbu Uredbi Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i (EEZ) br. 3821/85 o socijalnom zakonodavstvu koje se odnosi na aktivnosti cestovnog prijevoza i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 88/599/EEZ (SL 2006., L 102, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 84.)].”

12 U skladu s člankom 48. drugim stavkom te uredbe:

„Podložno prijelaznim mjerama iz članka 46., ova [u]redba primjenjuje se s učinkom od 2. ožujka 2016. […]”

Uredba br. 561/2006

13 Članak 1. Uredbe br. 561/2006 određuje:

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

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

15 Članak 13. stavak 1. iste uredbe nabraja kategorije vozila koja obavljaju prijevoz za koja, pod uvjetom da nisu dovedeni u pitanje ciljevi iz članka 1. Uredbe br. 561/2006, države članice mogu odobriti iznimke od članaka 5. do 9. te uredbe.

16 U verziji koja je bila primjenjiva na datum kažnjivog djela o kojem je riječ u glavnom postupku, taj članak 13. stavak 1. nije spominjao vozila koja se upotrebljavaju za dostavu gotove betonske smjese.

17 Međutim, navedeni članak 13. stavak 1. izmijenjen je Uredbom (EU) 2020/1054 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 s obzirom na minimalne zahtjeve u pogledu maksimalnih dnevnih i tjednih vremena vožnje, minimalnih stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora i Uredbe (EU) br. 165/2014 s obzirom na pozicioniranje s pomoću tahografa (SL 2020., L 249, str. 1.).

18 Nakon te izmjene, koja se primjenjuje s učinkom od 20. kolovoza 2020., isti članak 13. stavak 1. u točki (r) sada navodi „vozila koja se upotrebljavaju za dostavu gotove betonske smjese” među vozilima na koja se mogu primjenjivati iznimke od članaka 5. do 9. Uredbe br. 561/2006.

Uredba (EZ, Euratom) br. 2988/95

19 Člankom 1. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL 1995., L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.) predviđa se:

„1. Radi zaštite financijskih interesa Zajednice ovime se usvajaju opća pravila homogenih provjera te upravnih mjera i kazni za nepravilnosti u odnosu na pravo Zajednice.

2. ‚Nepravilnost' znači povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Zajednica, ili neopravdanim izdacima."

20 Člankom 2. stavkom 2. te uredbe određuje se:

„Upravna kazna se ne može izreći ako tako nije određeno aktom Zajednice prije nastanka nepravilnosti. U slučaju naknadne izmjene odredaba kojima se određuju upravne kazne, a koje su sadržane u propisima Zajednice, retroaktivno se primjenjuju manje stroge odredbe."

Slovačko pravo

21 Člankom 50. stavkom 6. Ústave Slovenskej republiky (Ustav Slovačke Republike) određuje se:

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

22 U članku 2. Zákona č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (Zakon br. 461/2007 o korištenju tahografâ u cestovnom prometu) od 13. rujna 2007. određuje se:

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

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

23 U članku 38. stavku 1. točki (a) podtočki 1. Zákona č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z. z 13. septembra 2007 (Zakon br. 462/2007 o organizaciji radnog vremena u prijevozu te izmjeni i dopuni Zakona br. 125/2006 o inspekciji rada

te izmjeni i dopuni Zakona br. 82/2005 o nezakonitom radu i nezakonitom zapošljavanju te izmjeni i dopuni određenih zakona, kako je izmijenjen Zakonom br. 309/2007 od 13. rujna 2007.) predviđa se:

„Prekršaj čini vozač koji upravlja vozilom bez tahografa ili s tahografom koji nije prošao valjan periodični pregled, ili koji nepravilno koristi tahograf.”

24 Zákon č. 162/2015 Správny súdny poriadok (Zakon br. 162/2015 o uspostavi Zakonika o upravnim sudovima) od 21. svibnja 2015. (u daljnjem tekstu: Zakonik o upravnim sudovima) stupio je na snagu 1. srpnja 2016.

25 Članak 145. Zakonika o upravnim sudovima određuje:

„1. Dostavljena presuda je pravomoćna, osim ako je drukčije propisano odredbama u nastavku.

2. Presuda upravnog suda postaje pravomoćna nakon isteka roka od mjesec dana od njezine dostave ili ako je protiv te presude podnesena žalba u kasacijskom postupku u tom istom roku, ako se odluka odnosila na:

[…]

c) upravno pravno sredstvo u području upravnih sankcija,

[…]”

26 Člankom 438. stavkom 1. tog zakonika određuje se:

„Protiv pravomoćnih odluka upravnog suda može se podnijeti žalba u kasacijskom postupku […]”

27 Prema članku 440. stavku 1. navedenog zakonika:

„Žalba u kasacijskom postupku može se temeljiti samo na činjenici da je upravni sud u svojem postupku ili odluci povrijedio pravo time što:

a) nije bio nadležan za odlučivanje u sporu,

b) stranka u sporu nije imala procesnu legitimaciju,

c) stranka u sporu nije imala punu sposobnost samostalnog postupanja pred upravnim sudom i nije je zastupao pravni zastupnik ili zakonski skrbnik koji djeluje u njezino ime,

d) o istom pitanju već je donesena pravomoćna odluka ili je postupak već pokrenut u istom predmetu,

e) u predmetu je odlučio izuzeti sudac ili nepravilno sastavljen upravni sud,

f) je upravni sud neodgovarajućim postupkom spriječio stranku da ostvari svoja postupovna prava na način da je povrijeđeno pravo na pošteno suđenje,

g) upravni sud odlučio je na temelju pogreške koja se tiče prava,

h) upravni sud odlučio je odstupiti od ustaljene sudske prakse [Vrhovnog upravnog suda],

i) upravni sud nije poštovao obvezujuće pravno mišljenje izraženo u odluci o poništenju donesenoj povodom žalbe u kasacijskom postupku ili

j) tužba je nezakonito odbijena."

28 U članku 454. tog zakonika navodi se:

„Situacija koja postoji u trenutku kada je pobijana odluka upravnog suda donesena odlučujuća je u svrhu donošenja odluke suda kojem je podnesena žalba u kasacijskom postupku."

29 Člankom 462. Zakonika o upravnim sudovima predviđa se:

„1. Ako nakon ispitivanja kasacijski sud utvrdi osnovanost žalbe u kasacijskom postupku, on odlučuje poništiti pobijanu odluku i, ovisno o njezinoj prirodi, vratiti predmet upravnom sudu radi nastavka postupka ili zaključiti postupak, po potrebi prosljeđuje predmet tijelu nadležnom za odlučivanje o njemu.

2. Ako kasacijski sud zaključi da pobijana odluka ili pobijana mjera upravnog tijela nije u skladu sa zakonom, i ako je upravni sud odbio tužbu, on može preinačiti odluku tog suda, tako da poništi pobijanu odluku ili pobijanu mjeru tog tijela i vrati predmet tom sudu radi nastavka postupka.

[…]"

Glavni postupak i prethodna pitanja

30 Upravnom odlukom od 8. prosinca 2016. osoba T. T. proglašena je krivom za povredu članka 38. stavka 1. točke (a) podtočke 1. Zakona br. 462/2007 jer je 4. studenoga 2015. prevozila beton u vozilu u vlasništvu društva BAJI Trans, za čiji tahograf nije bio obavljen valjani periodični pregled. Na temelju toga osobi T. T. izrečena je novčana kazna u iznosu od 200 eura.

31 Odlukom od 3. travnja 2017. Nacionalni inspektorat rada odbio je žalbu osobe T. T. u upravnom postupku protiv odluke od 8. prosinca 2016.

32 Osoba T. T. i društvo BAJI Trans podnijeli su tužbu protiv tih upravnih odluka Krajskom súdu v Bratislave (Okružni sud u Bratislavi, Slovačka).

33 Odlukom od 27. ožujka 2019. Krajský súd v Bratislave (Okružni sud u Bratislavi) odbacio je tužbu društva BAJI Trans kao nedopuštenu, a tužbu osobe T. T. odbio kao neosnovanu. Taj je sud smatrao, među ostalim, da se obveza korištenja tahografa u vozilima za cestovni prijevoz predviđa člankom 3. Uredbe br. 3821/85 i člankom 2. stavkom 1. Zakona br. 461/2007, ne dovodeći u pitanje iznimke iz članaka 3. i 13. Uredbe br. 561/2006. Međutim, te iznimke nisu uključivale vozila namijenjena prijevozu betona.

34 Osoba T. T. i društvo BAJI Trans podnijeli su 15. srpnja 2019. žalbu u kasacijskom postupku protiv te odluke pred Najvyšší súd Slovenskej republiky (Vrhovni sud Slovačke Republike).

35 Te su stranke 24. kolovoza 2020. podnijele podnesak u kojem su istaknule da je Uredba br. 561/2006 izmijenjena Uredbom 2020/1054. Posljedica te izmjene, do koje je došlo nakon podnošenja žalbe u kasacijskom postupku, bila je ta da su djela počinjena 4. studenoga 2015. prestala biti nezakonita. Stoga takvu izmjenu treba uzeti u obzir, u skladu s člankom 50. stavkom 6. Ustava Slovačke Republike.

36 Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Vrhovni upravni sud Slovačke Republike), sud koji je uputio zahtjev, započeo je 1. kolovoza 2021. ispitivanje svih predmeta o kojima je upravno vijeće Najvyššeg súda Slovenskej republiky (Vrhovni sud Slovačke Republike) trebalo odlučiti do 31. srpnja 2021., uključujući žalbu osobe T. T. i društva BAJI Trans.

37 Na prvom mjestu, sud koji je uputio zahtjev ističe da je načelo *lex mitior* utvrđeno u članku 49. Povelje, pri čemu naglašava da se taj članak može primijeniti samo ako se glavni postupak odnosi na situaciju u kojoj država članica provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

38 Budući da su nacionalni zakoni o kojima je riječ u glavnom postupku doneseni radi provedbe uredbi br. 3821/85 i br. 165/2014, uključujući obvezu koja proizlazi iz tih uredbi da se uspostavi sustav sankcija, sud koji je uputio zahtjev sklon je smatrati, s jedne strane, da je Nacionalni inspektorat rada provodio pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje kada je odlučio o krivnji osobe T. T. i kaznio je i, s druge strane, da će i on sam provoditi to pravo kada će odlučivati o žalbenom postupku koji se pred njim vodi. Međutim, taj sud želi da Sud potvrdi to tumačenje.

39 Na drugom mjestu, sud koji je uputio zahtjev smatra da, kako bi se ispunili zahtjevi propisani člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), upravna tijela, koja pojedincu moraju izreći sankciju kaznene prirode, i sudovi koji o tim upravnim odlukama odlučuju u postupku neograničene nadležnosti protiv tih upravnih odluka moraju biti dužni primijeniti načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona. Taj sud sklon je smatrati da isto rasuđivanje vrijedi u pogledu članka 49. stavka 1. Povelje. Međutim, želi se uvjeriti u to da se ta odredba primjenjuje i u okviru postupka koji dovodi do upravne sankcije i u okviru sudskog postupka namijenjenog nadzoru zakonitosti te sankcije.

40 Na trećem mjestu, sud koji je uputio zahtjev pita se je li na njemu, kao kasacijskom sudu, da uzme u obzir blaži kazneni zakon koji je donesen nakon donošenja sudske odluke koja se na temelju nacionalnog prava smatra pravomoćnom i protiv koje su društvo BAJI Trans i osoba T. T. podnijeli žalbu.

41 U tom pogledu taj sud ističe da je Sud već presudio da se načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona primjenjuje na kaznene postupke u kojima se iščekuje donošenje pravomoćne odluke, ali da nikada nije odlučio o načinu na koji treba ocijeniti pravomoćnost takve odluke.

42 Navedeni sud smatra da, čak i ako ne postoji zahtjev u tom smislu, mora uzeti u obzir temeljna načela određivanja kazne, među kojima je i načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona.

43 Međutim, isti sud ističe, s jedne strane, da se u slovačkom pravu žalba u kasacijskom postupku teorijski smatra izvanrednim pravnim lijekom upravo zato što je podnesena protiv pravomoćne sudske odluke i, s druge strane, da je vezana pravnom situacijom koja je postojala u trenutku donošenja te odluke.

44 S obzirom na navedeno, sud koji je uputio zahtjev također ističe da su razlozi za kasacijski postupak predviđeni slovačkim zakonom široko navedeni i da u načelu obuhvaćaju sve povrede prava i postupka. Usto, žalitelj u načelu ima pravo na to da se o žalbi odluči i da kasacijski žalbeni postupak redovito i izravno slijedi nakon postupka pred upravnim sudom nižeg stupnja.

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

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

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

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

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

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

46 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 51. stavak 1. Povelje tumačiti na način da država članica provodi pravo Unije u smislu te odredbe kada, u skladu s člankom 19. stavkom 1. Uredbe br. 3821/85 i člankom 41. stavkom 1. Uredbe br. 165/2014, izrekne upravnu sankciju vozaču vozila zbog toga što je potonji povrijedio obveze propisane tim uredbama.

47 Najprije, slovačka vlada tvrdi da je odgovor na to pitanje toliko očit da na njega nije potrebno odgovoriti. U mjeri u kojoj treba smatrati da se tom primjedbom nastoji dovesti u pitanje dopuštenost navedenog pitanja, dovoljno je podsjetiti na to da, čak i pod pretpostavkom da odgovor na prethodno pitanje ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, to pitanje ipak nije

nedopušteno (vidjeti u tom smislu presude od 1. prosinca 2011., Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, t. 65., i od 11. svibnja 2023., MOMTRADE RUSE, C-620/21, EU:C:2023:395, t. 38.).

48 Uzimajući u obzir to pojašnjenje, iz članka 51. stavka 1. Povelje proizlazi da se njezine odredbe odnose na države članice samo kada provode pravo Unije.

49 Temeljna prava koja se jamče u pravnom poretku Unije primjenjuju se tako na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih (presuda od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19.).

50 Osim toga, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da država članica provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje kada ispunjava obvezu iz pravnog akta Unije da predvidi sankcije za kažnjiva djela iz tog akta (vidjeti u tom smislu presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 27., i od 19. listopada 2023., G. ST. T. (Proporcionalnost kazne u slučaju krivotvorenja), C-655/21, EU:C:2023:791, t. 43.).

51 U ovom slučaju, prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, Uredba br. 3821/85, koja se primjenjivala na datum kažnjivog djela koje je počinila osoba T. T., i Uredba br. 165/2014 nalažu, bez mogućnosti odstupanja, prisutnost tahografa u vozilima kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku, kao i periodični pregled tog tahografa. Osim toga, iz članka 19. stavka 1. Uredbe br. 3821/85 i članka 41. stavka 1. Uredbe br. 165/2014 proizlazi da one obvezuju države članice da sankcioniraju povrede odredbi tih uredbi.

52 Iz toga slijedi da su slovačka tijela, time što su donijela članak 38. stavak 1. točku (a) podtočku 1. Zakona br. 462/2007 i izrekla upravnu novčanu kaznu osobi T. T. jer je 4. studenoga 2015. upravljala vozilom za prijevoz gotove betonske smjese a da pritom nije poštovala obveze periodičnog pregleda tahografa kojim je to vozilo trebalo biti opremljeno, provodila pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

53 Međutim, glavni postupak odnosi se, konkretnije, na mogućnost sankcioniranja osobe T. T. zbog počinjenja takve povrede prije stupanja na snagu Uredbe 2020/1054, iako su, zajedničkim učinkom te uredbe i članka 2. stavka 2. Zakona br. 461/2007, vozila za prijevoz gotove betonske smjese u slovačkom pravu sada izuzeta od obveze opremanja tahografom.

54 Stoga, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao potpun odgovor, valja još istaknuti da je takvom izmjenom relevantnog nacionalnog propisa slovački zakonodavac također proveo pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

55 Naime, taj je zakonodavac time iskoristio mogućnost, koja mu je priznata člankom 3. stavkom 2. Uredbe br. 165/2014, da kategorije vozila iz članka 13. stavka 1. Uredbe br. 561/2006, kako je dopunjen Uredbom 2020/1054, izuzme od obveze opremanja tahografom.

56 Dakle, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, kad država članica donosi mjere u okviru diskrecijske odnosno prosudbene ovlasti koja je sastavni dio sustava uspostavljenog aktom prava Unije, treba smatrati da ona provodi to pravo u smislu članka 51. stavka 1. Povelje (vidjeti u tom pogledu presude od 13. lipnja 2017., Florescu i dr., C-258/14, EU:C:2017:448, t. 48., i od 29. srpnja 2024., protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, t. 59.).

57 Spor o kojem je riječ u glavnom postupku stoga se odnosi na nacionalni propis kojim se provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, tako da zahtjeve koji proizlaze iz temeljnih prava utvrđenih Poveljom treba poštovati u okviru tog spora (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2024., Real Madrid Club de Fútbol, C-633/22, EU:C:2024:843, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

58 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 51. stavak 1. Povelje treba tumačiti na način da država članica provodi pravo Unije u smislu te odredbe kada, s jedne strane, u skladu s člankom 19. stavkom 1. Uredbe br. 3821/85 i člankom 41. stavkom 1. Uredbe br. 165/2014, izrekne upravnu sankciju vozaču vozila zbog toga što je potonji povrijedio obveze propisane tim uredbama, i s druge strane, koristi se mogućnošću koja joj je priznata člankom 3. stavkom 2. potonje uredbe da od poštovanja takvih obveza izuzme određena vozila u cestovnom prijevozu.

Drugo pitanje

59 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 49. stavak 1. posljednju rečenicu Povelje tumačiti na način da se može primijeniti na upravnu sankciju koja je izrečena na temelju pravila koje je nakon izricanja te sankcije izmijenjeno na način koji je povoljniji za sankcioniranu osobu.

60 Uvodno valja naglasiti da članak 49. stavak 1. posljednja rečenica Povelje predviđa da, ako je nakon počinjenja kaznenog djela zakonom propisana blaža kazna, primjenjuje se takva kazna.

61 Tom se odredbom tako utvrđuje načelo retroaktivne primjene blažeg kaznenog zakona, koje je također zajamčeno člankom 7. EKLJP-a (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 17. rujna 2009., Scoppola protiv Italije (br. 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, t. 109.).

Područje primjene članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje

62 Iz Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.) u vezi s njezinim člankom 49. proizlazi da se ta odredba primjenjuje na kazneno područje.

63 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 52. svojeg mišljenja, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da su tri kriterija relevantna za ocjenu kaznene prirode sankcije, osobito u svrhu primjene članka 49. Povelje. Prvi kriterij je pravna kvalifikacija kažnjivog djela prema nacionalnom pravu, drugi sama priroda kažnjivog djela, a treći stupanj strogosti sankcije koja može biti izrečena zainteresiranoj osobi (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2012., Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, t. 37., i od 4. svibnja 2023., Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, t. 34.).

64 Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da u kontekstu tih kriterija ocijeni je li novčana kazna izrečena osobi T. T. kaznene prirode u smislu članka 49. stavka 1. Povelje, Sud ipak može prilikom odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku dati pojašnjenja koja će taj sud usmjeriti u njegovu ocjenjivanju (vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2023., Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, t. 36.).

65 U tom pogledu, što se tiče, najprije, prvog kriterija koji se odnosi na pravnu kvalifikaciju kažnjivog djela u nacionalnom pravu, iz navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da se kažnjivo djelo o kojem je riječ u glavnom postupku smatra upravnim prekršajem u slovačkom pravu.

66 Međutim, primjena članka 49. Povelje proširuje se i na kažnjiva djela koja se ne kvalificiraju kao „kaznena" u nacionalnom pravu, na postupke i sankcije za koje se mora smatrati da su kaznene prirode na temelju drugih dvaju kriterija iz točke 63. ove presude (vidjeti u tom smislu presude od 22. lipnja 2021., Latvijas Republikas Saeima (Kazneni bodovi), C-439/19, EU:C:2021:504, t. 88., i od 14. rujna 2023., Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, t. 49.).

67 Nadalje, kad je riječ o drugom kriteriju, vezanom uz samu prirodu kažnjivog djela, on podrazumijeva provjeru ima li sporna mjera, među ostalim, represivnu svrhu, što je svojstveno sankciji kaznene prirode u smislu članka 49. Povelje, pri čemu joj sama činjenica da usto ima i preventivnu svrhu ne može oduzeti svojstvo kaznene sankcije. Naime, u samoj je prirodi kaznenih sankcija da im je cilj kako represija tako i prevencija od nezakonitih postupanja. Naprotiv, mjera kojom se samo popravlja šteta prouzročena pojedinim kažnjivim djelom nije kaznene prirode (presude od 22. lipnja 2021., Latvijas Republikas Saeima (Kazneni bodovi), C-439/19, EU:C:2021:504, t. 89., i od 14. rujna 2023., Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, t. 50.).

68 U ovom slučaju, čini se da upravne novčane kazne do kojih dovodi povreda obveza koje se odnose na postojanje tahografa u određenim vrstama vozila i njegov periodični pregled imaju ciljeve kako odvraćanja tako i suzbijanja tih prekršaja a da pritom nemaju za cilj popraviti štetu uzrokovanu tim povredama.

69 Usto, Sud je već smatrao da činjenica da se predmetna mjera ne odnosi na opću javnost, nego na posebnu kategoriju adresata koji su, zato što obavljaju djelatnost koja je posebno uređena pravom Unije, dužni ispuniti uvjete koji se zahtijevaju tim pravom, može upućivati na to da ta mjera nema represivnu svrhu i tako pridonijeti utvrđenju da navedena mjera nije kaznene prirode, pod uvjetom da se istom mjerom njezinu adresatu samo oduzimaju određene posebne ovlasti koje su mu priznate navedenim pravom jer je nadležno upravno tijelo smatralo da uvjeti za dodjelu navedenih ovlasti više nisu ispunjeni (vidjeti u tom smislu presudu od 14. rujna 2023., Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, t. 53. i navedenu sudsku praksu). Međutim, novčana kazna o kojoj je riječ u glavnom postupku očito nema takav predmet.

70 Naposljetku, kad je riječ o trećem kriteriju, koji se odnosi na stupanj strogosti izrečene kazne, važno je napomenuti da se on mora ocjenjivati prema najvišoj kazni predviđenoj relevantnim odredbama (presuda od 14. rujna 2023., Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, t. 55. i navedena sudska praksa).

71 U ovom je slučaju na raspravi istaknuto da se za kažnjivo djelo poput onog koje je počinila osoba T. T. može izreći upravna novčana kazna u najvišem iznosu od 1 699 eura. Štoviše, kao što je to slovačka vlada naglasila na toj raspravi, čini se da se uz tu novčanu kaznu može primijeniti oduzimanje prava na upravljanje vozilom u trajanju od dvije godine. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri mogu li takve sankcije, promatrane zajedno, upućivati na dovoljnu strogost kako bi ih se moglo kvalificirati kao represivne i stoga kaznene prirode.

72 Također treba uzeti u obzir okolnost da je upotreba tahografa koji nije pregledan u ovlaštenoj radionici vrlo teška povreda, u skladu s člankom H.1. Priloga III. Direktivi 2006/22, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2020/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020.

(SL 2020., L 249, str. 49.). Naime, članak 41. stavak 1. Uredbe br. 165/2014 od država članica zahtijeva da propišu sankcije koje su ne samo učinkovite, razmjerne, odvraćajuće i nediskriminirajuće, nego i u skladu s kategorijama kršenja određenima u Direktivi 2006/22.

73 Međutim, ako nakon ispitivanja svih relevantnih okolnosti taj sud smatra da ta novčana kazna nije kaznene prirode i da se stoga posljednja rečenica članka 49. stavka 1. Povelje ne primjenjuje na glavni postupak, nijedno pravilo prava Unije u ovom slučaju ne nalaže poštovanje načela *lex mitior*.

74 Konkretnije, sud koji je uputio zahtjev ne može se osloniti na opće načelo prava Unije kojim se propisuje retroaktivna primjena blaže kazne.

75 Naime, s jedne strane, točno je da je Sud već prije stupanja na snagu Povelje utvrdio postojanje takvog načela oslanjajući se na ustavne tradicije zajedničke državama članicama (presuda od 3. svibnja 2005., Berlusconi i dr., C-387/02, C-391/02 i C-403/02, EU:C:2005:270, t. 68. i 69.). Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 67. svojeg mišljenja, ne postoji zajednička ustavna tradicija na kojoj bi se moglo temeljiti proširenje načela *lex mitior* na sankcije koje nemaju kaznenu prirodu.

76 Taj je zaključak potkrijepljen odabirom autora Povelje da ograniče područje primjene načela blažeg kaznenog zakona, kako je zajamčeno njezinim člankom 49. stavkom 1. posljednjom rečenicom, samo na mjere iz kaznenog područja, kao i činjenicom da je područje primjene članka 7. EKLJP-a također ograničeno samo na te mjere.

77 S druge strane, činjenica da je doseg općeg načela retroaktivne primjene blaže kazne ograničen na kazneno područje nije dovedena u pitanje člankom 2. stavkom 2. drugom rečenicom Uredbe br. 2988/95, na temelju kojeg je na nadležnim tijelima da na postupanje koje predstavlja nepravilnost, a koje može štetiti financijskim interesima Unije u smislu članka 1. stavka 1. te uredbe, retroaktivno primijene naknadne izmjene uvedene odredbama sadržanima u sektorskom propisu Unije kojim se uvode blaže upravne kazne.

78 Točno je da se tom odredbom predviđa retroaktivna primjena odredbi prava Unije kojima se smanjuje strogost sustava upravnih sankcija a da njezino područje primjene nije ograničeno samo na sankcije kaznene prirode.

79 S obzirom na navedeno, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 70. svojeg mišljenja, okolnost da je zakonodavac Unije u članku 2. stavku 2. Uredbe br. 2988/95 smatrao potrebnim proširiti opće načelo prava Unije retroaktivne primjene blaže kazne na sve upravne sankcije koje se odnose na nepravilnosti koje mogu naštetiti financijskim interesima Unije u smislu članka 1. te uredbe, neovisno o tome jesu li kaznene prirode, svjedoči upravo o tome da se to načelo kao takvo ne primjenjuje na sankcije koje nemaju takvu prirodu.

Uvjeti primjene članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje

80 Obveza primjene zakona koji je uslijedio nakon počinjenja kaznenog djela, u skladu s člankom 49. stavkom 1. posljednjom rečenicom Povelje, uvjetovana je time da je tim zakonom „propisana blaža kazna”.

81 Primjena te odredbe stoga pretpostavlja sukcesivnu primjenu pravnih sustava u vremenu i temelji se na činjenici da ta sukcesivnost u okviru predmetnog pravnog poretka odražava promjenu stajališta, u korist počinitelja kažnjivog djela, bilo u vezi s kaznenom kvalifikacijom činjenica koje mogu činiti kazneno djelo ili u vezi s kaznom koju treba primijeniti na takvo kazneno djelo (vidjeti u tom smislu presudu od 24. srpnja 2023., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 107. i navedenu sudsku praksu).

82 Osim toga, Europski sud za ljudska prava već je presudio da se člankom 7. EKLJP-a ne jamči retroaktivna primjena izmjene propisa u korist počinitelja kaznenog djela kad se potonja objašnjava samo promjenom činjeničnih okolnosti od počinjenja tog kaznenog djela i ako stoga nije relevantna za ispitivanje kaznenog djela kao takvog (presuda ESLJP-a od 18. listopada 2022., Morck Jensen protiv Danske, CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, t. 52.).

83 U ovom slučaju, kao što je to istaknuto u točki 52. ove presude, osoba T. T. sankcionirana je jer je 4. studenoga 2015. vozila vozilo za dostavu gotove betonske smjese čiji tahograf nije bio predmet valjanog periodičnog pregleda.

84 U tom pogledu valja istaknuti, s jedne strane, da je, prije nego što je stavljen izvan snage Uredbom br. 165/2014, članak 3. stavak 2. Uredbe br. 3821/85, koji se primjenjivao u trenutku kažnjivog djela o kojem je riječ u glavnom postupku, dopuštao državama članicama da iz primjene te uredbe izuzmu vozila iz članka 13. stavaka 1. i 3. Uredbe br. 561/2006. Ista mogućnost i dalje je priznata državama članicama člankom 3. stavkom 2. Uredbe br. 165/2014, koja se primjenjuje od 2. ožujka 2016.

85 S druge strane, Uredbom 2020/1054 kategorija vozila koja se koriste za dostavu gotove betonske smjese dodana je kategorijama vozila iz članka 13. stavka 1. Uredbe br. 561/2006, odnosno onima za koja države članice mogu odobriti iznimke, pri čemu se takva izmjena primjenjuje s učinkom od 20. kolovoza 2020.

86 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 78. svojeg mišljenja, dodavanjem tih vozila onima koja su već navedena u članku 13. stavku 1. Uredbe br. 561/2006, Uredba 2020/1054 svjedoči o promjeni stajališta zakonodavca Unije u pogledu potrebe da se naloži opremanje tahografom navedenih vozila, čije se vožnje u načelu odnose na relativno kratke udaljenosti.

87 Takva se izmjena stoga razlikuje od slučajeva u kojima je Sud u biti imao priliku smatrati da izmjena primjenjivog propisa, iako je povoljna za optuženika ili osuđenika, ne može biti obuhvaćena područjem primjene načela *lex mitior* jer takva izmjena nije mogla izmijeniti sastavne elemente kažnjivog djela, nego je u pogledu tog kažnjivog djela predstavljala samo promjenu činjenične situacije ili je bila opravdana samo novom isključivo gospodarskom i tehničkom ocjenom zakonodavca Unije koja nije dovela u pitanje nepravilnost ranijih ponašanja kažnjene osobe (vidjeti u tom smislu presude od 6. listopada 2016., Paoletti i dr., C-218/15, EU:C:2016:748, t. 32. do 36., i od 7. kolovoza 2018., Clergeau i dr., C-115/17, EU:C:2018:651, t. 34. do 40.).

88 Iz toga slijedi da su pravila prava Unije koja se odnose na obvezu opremanja određenih vozila tahografom i osiguranja njegova periodičnog pregleda, nakon povrede koju je počinila osoba T. T., izmijenjena u smislu koji bi za nju mogao biti povoljan ako slovačka tijela odluče, u skladu s člankom 3. stavkom 2. Uredbe br. 165/2014, izuzeti tu vrstu vozila od obveze opremanja tahografom.

89 Članak 2. stavak 2. Zakona br. 461/2007 pak predviđa da su vozila svih kategorija navedenih u članku 13. stavku 1. Uredbe br. 561/2006 izuzeta od obveze opremanja tahografom.

90 Stoga proizlazi da je, kao što je to istaknuto u točki 55. ove presude, slovački zakonodavac odlučio primijeniti mogućnost predviđenu člankom 3. stavkom 2. Uredbe br. 165/2014, tako da je automatski sve kategorije vozila koje su navedene u članku 13. stavku 1. Uredbe br. 561/2006 izuzeo od obveze opremanja tahografom zbog razloga istovjetnih onima koje je utvrdio zakonodavac Unije.

91 Kao što je to slovačka vlada istaknula u svojim pisanim očitovanjima i na raspravi, stoga se čini da iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da ukidanje obveze da vozila namijenjena prijevozu gotove betonske smjese u slovačkom pravu budu opremljena tahografom odražava promjenu stajališta slovačkog zakonodavca u pogledu želje da se sankcioniraju djela poput onih koja se stavljaju na teret osobi T. T., što je, međutim, na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

92 Naposljetku valja podsjetiti na to da članak 49. Povelje sadržava barem ista jamstva kao što su ona predviđena člankom 7. EKLJP-a, koja, na temelju članka 52. stavka 3. Povelje, treba uzeti u obzir kao minimalnu razinu zaštite (presuda od 29. srpnja 2024., Alchaster, C-202/24, EU:C:2024:649, t. 92. i navedena sudska praksa). Stoga Sud mora osigurati da njegovo tumačenje u ovom predmetu zajamči razinu zaštite kojom se ne povređuje ona zajamčena tim člankom 7., kako ga tumači Europski sud za ljudska prava (vidjeti u tom smislu presudu od 23. studenoga 2022., DELTA (presuda od 10. studenoga 2022., DELTA STROY 2003, C-203/21, EU:C:2022:865, t. 44. i navedena sudska praksa).

93 U tom pogledu valja istaknuti da zahtjevi kojima članak 49. stavak 1. Povelje podvrgava eventualnu primjenu načela retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, kako proizlaze iz točke 81. ove presude, osiguravaju, uzimajući u obzir sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava navedenu u točki 82. ove presude, razinu zaštite tog načela koja ne povređuje onu zajamčenu člankom 7. EKLJP-a, kako ga tumači taj sud.

94 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 49. stavak 1. posljednju rečenicu Povelje treba tumačiti na način da se može primijeniti na upravnu sankciju, kaznene prirode, koja je izrečena na temelju pravila koje je nakon izricanja te sankcije izmijenjeno na način koji je povoljniji za sankcioniranu osobu, pod uvjetom da ta izmjena odražava promjenu stajališta o kaznenopravnoj kvalifikaciji djelâ koja je počinila ta osoba ili o kazni koju treba primijeniti.

Treće i četvrto pitanje

95 Svojim trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 49. stavak 1. posljednju rečenicu Povelje tumačiti na način da je sud kojem je podnesena žalba u kasacijskom postupku protiv sudske odluke kojom je odbijena tužba podnesena protiv upravne novčane kazne kaznene prirode i koja je obuhvaćena područjem primjene prava Unije dužan primijeniti povoljniji propis na osuđenu osobu, koji je stupio na snagu nakon donošenja te sudske odluke, neovisno o činjenici da se potonja prema nacionalnom pravu smatra pravomoćnom.

96 Na prvom mjestu, valja podsjetiti na to da je Sud već presudio da se pravilo o retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, sadržano u članku 49. stavku 1. posljednjoj rečenici Povelje, primjenjuje sve dok nije izrečena nikakva pravomoćna osuđujuća presuda (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2015., Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, t. 56.).

97 Naime, to pravilo podrazumijeva da se, počevši od dana od kojeg se u pravnom poretku o kojem je riječ smatralo da više nije bilo potrebno kazniti ili tako strogo kazniti određeno ponašanje, takva promjena u ocjeni mora odmah primijeniti na sve kaznene postupke koji još nisu okončani pravomoćnom osuđujućom presudom.

98 Valja istaknuti da se tim tumačenjem članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje ne povređuje prag zaštite iz članka 7. EKLJP-a. Naime, u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, načelo retroaktivnosti blažeg kaznenog zakona, kako je zajamčeno člankom 7. stavkom 1. EKLJP-a, podrazumijeva da, ako su kazneni zakon koji je bio na snazi u trenutku počinjenja kaznenog djela i kasniji kazneni zakoni doneseni prije donošenja pravomoćne presude različiti, sud mora primijeniti zakon čije su odredbe najpovoljnije za optuženika (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 17. rujna 2009., Scoppola protiv Italije (br. 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, t. 109.).

99 Na drugom mjestu, iako su pravila kaznenog postupka u nadležnosti država članica, pod uvjetom da Unija nije donijela propise u tom području, one su ipak prilikom izvršavanja te nadležnosti obvezne poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije, uključujući temeljna prava utvrđena Poveljom (vidjeti u tom smislu presudu od 30. travnja 2024., Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, C-178/22, EU:C:2024:371, t. 44.).

100 Prema tome, iako se ocjena pravomoćnosti osuđujuće presude treba provesti na temelju prava države članice koja ju je donijela (vidjeti po analogiji presudu od 5. lipnja 2014., M, C-398/12, EU:C:2014:1057, t. 36.), taj pojam, za potrebe članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje, u cijeloj Uniji ipak treba tumačiti autonomno i ujednačeno, s obzirom na to da se njime određuje opseg prava zajamčenog tom odredbom i, slijedom toga, opseg obveza koje iz njega proizlaze za države članice.

101 Iz toga slijedi, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 99. svojeg mišljenja, da okolnost da se osuđujuća presuda smatra pravomoćnom na temelju nacionalnog prava nije odlučujuća za primjenu članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje od strane suda kojem je podnesena tužba protiv odluke kojom je ta osuđujuća presuda izrečena.

102 Naime, osuđujuća presuda ne može se smatrati pravomoćnom u smislu članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje ako se protiv nje može podnijeti redovno pravno sredstvo, odnosno svako pravno sredstvo koje je dio uobičajenog tijeka postupka i koje kao takvo predstavlja postupovni razvoj s kojim svaka stranka mora razumno računati (vidjeti po analogiji presudu od 22. studenoga 1977., Industrial Diamond Supplies, 43/77, EU:C:1977:188, t. 37.).

103 To je slučaj kad osuđena osoba ili javno tijelo nadležno za kazneni progon mogu, u roku određenom zakonom i bez potrebe za opravdanjem iznimnih okolnosti, poput potrebe da se u interesu zakonitosti osigura dosljednost sudske prakse, podnijeti pravno sredstvo pred sudom radi ukidanja ili izmjene osuđujuće presude ili izrečene kazne, i to neovisno o činjenici da se takvo pravno sredstvo u nacionalnom pravu smatra izvanrednim pravnim lijekom, što bi, u skladu s navodima suda koji je uputio zahtjev iz točke 43. ove presude, u ovom predmetu bio slučaj u slovačkom pravu. Naime, sve dok rok za podnošenje takvog pravnog sredstva ne istekne ili dok se o njemu ne odluči, ne može se smatrati da je odlukom koja se odnosi na tu osuđujuću presudu i tu kaznu pravomoćno okončan progon za potrebe primjene članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje.

104 Usto, a da to nije odlučujuće, suspenzivni učinak podnošenja pravnog sredstva protiv osuđujuće presude upućuje na to da se to pravno sredstvo odnosi na odluku koja se ne može kvalificirati kao pravomoćna u svrhu primjene te odredbe.

105 Iz toga slijedi da, kad je protiv sudske odluke pod uvjetima navedenima u točki 103. ove presude moguće podnijeti žalbu u kasacijskom postupku, ta odluka može postati pravomoćna, za potrebe primjene članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje, tek kada su stranke iscrpile to pravno sredstvo ili dopustile da protekne rok za podnošenje takve žalbe a da je pritom nisu podnijele.

106 Prema tome, članak 49. stavak 1. posljednja rečenica Povelje podrazumijeva da je kasacijski sud u načelu dužan na počinitelja kaznenog djela čija je sankcija obuhvaćena provedbom prava Unije primijeniti kazneni propis koji je povoljan za tog počinitelja, čak i ako je taj propis stupio na snagu nakon donošenja sudske odluke protiv koje je podnesena ta žalba u kasacijskom postupku.

107 Taj zaključak ne može izmijeniti okolnost da se, na temelju nacionalnog prava, odluka koja je predmet žalbe može ukinuti samo ako je zahvaćena pogreškom koja se tiče zakonitosti ili ako je kasacijski sud dužan odlučiti s obzirom na stanje koje je postojalo na dan donošenja te odluke. Naime, kao što to proizlazi iz točke 97. ove presude, na svakom je sudu da na počinitelja kaznenog djela primijeni kazneni zakon koji je za njega povoljniji sve dok njegova osuđujuća presuda nije pravomoćna.

108 U ovom slučaju iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje proizlazi, s jedne strane, da je osoba T. T. sudu koji je uputio zahtjev podnijela žalbu u kasacijskom postupku, poštujući rok utvrđen relevantnim nacionalnim zakonodavstvom, a da pritom nije morala opravdati iznimne okolnosti i, s druge strane, da taj sud ima barem mogućnost ukidanja odluke Krajskog súda v Bratislave (Okružni sud u Bratislavi) od 27. ožujka 2019.

109 Pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, odluka Krajskog súda v Bratislave (Okružni sud u Bratislavi) od 27. ožujka 2019. stoga se ne može smatrati „pravomoćnom osuđujućom presudom” za potrebe primjene članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje.

110 Iz toga slijedi da bi, ako bi sud koji je uputio zahtjev smatrao da je upravna novčana kazna koja je izrečena osobi T. T. kaznene prirode, taj sud bio dužan primijeniti za nju povoljniji propis, u smislu članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje, koji čini članak 2. stavak 2. Zakona br. 461/2007 u vezi s Uredbom 2020/1054, neovisno o činjenici da je taj propis stupio na snagu nakon odluke Krajskog súda v Bratislave (Okružni sud u Bratislavi), koja se na temelju nacionalnog prava smatra pravomoćnom. Na tu obvezu ne utječe činjenica da je sud koji je uputio zahtjev, u skladu s tim pravom, dužan odlučiti s obzirom na situaciju koja je postojala na dan donošenja te odluke.

111 U tom potonjem pogledu valja dodati da, kada nacionalnu odredbu nije moguće tumačiti na način koji je usklađen sa zahtjevima prava Unije, načelo nadređenosti tog prava zahtijeva da nacionalni sud koji je u okviru svoje nadležnosti dužan primijeniti odredbe ne primijeni nijednu odredbu nacionalnog prava koja je protivna odredbama prava Unije koje imaju izravan učinak (presude od 24. lipnja 2019., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, t. 58. i 61., i od 20. veljače 2024., X (Nepostojanje razloga za raskid), C-715/20, EU:C:2024:139, t. 72.).

112 Posljednja rečenica članka 49. stavka 1. Povelje formulirana je jasno i precizno te ne podliježe nikakvom uvjetu, tako da ima izravan učinak.

113 Stoga, ako sud koji je uputio zahtjev utvrdi da mu njegovo nacionalno pravo ne dopušta primjenu jamstava koja proizlaze iz članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje na spor koji se pred njim vodi i da to pravo nije moguće tumačiti na način koji je usklađen s pravom Unije, on bi bio dužan u okviru svojih nadležnosti osigurati zaštitu koja za pojedince proizlazi iz članka 49. stavka 1. posljednje rečenice Povelje i zajamčiti puni učinak te odredbe, po potrebi neprimjenom svake protivne nacionalne odredbe.

114 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 49. stavak 1. posljednju rečenicu Povelje treba tumačiti na način da je sud kojem je podnesena žalba u kasacijskom postupku protiv sudske odluke kojom je odbijena tužba podnesena protiv upravne novčane kazne kaznene prirode i koja je obuhvaćena područjem primjene prava Unije u načelu dužan primijeniti povoljniji nacionalni propis na osuđenu osobu, koji je stupio na snagu nakon donošenja te sudske odluke, neovisno o činjenici da se potonja prema nacionalnom pravu smatra pravomoćnom.

Troškovi

115 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 51. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da:**

   država članica provodi pravo Unije u smislu te odredbe kada, s jedne strane, u skladu s člankom 19. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3821/85 od 20. prosinca 1985. o tahografu u cestovnom prometu, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. i člankom 41. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 165/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o tahografima u cestovnom prometu, stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3821/85 o tahografu u cestovnom prometu i izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet, izrekne upravnu sankciju vozaču vozila zbog toga što je potonji povrijedio obveze propisane tim uredbama, i s druge strane, koristi se mogućnošću koja joj je priznata člankom 3. stavkom 2. potonje uredbe da od poštovanja takvih obveza izuzme određena vozila u cestovnom prijevozu.

2. **Članak 49. stavak 1. posljednju rečenicu Povelje o temeljnim pravima treba tumačiti na način da se:**

   može primijeniti na upravnu sankciju kaznene prirode koja je izrečena na temelju pravila koje je nakon izricanja te sankcije izmijenjeno na način koji je povoljniji za sankcioniranu osobu, ako ta izmjena odražava promjenu stajališta o kaznenopravnoj kvalifikaciji djelâ koja je počinila ta osoba ili o kazni koju treba primijeniti.

3. **Članak 49. stavak 1. posljednju rečenicu Povelje o temeljnim pravima treba tumačiti na način da je:**

sud kojem je podnesena žalba u kasacijskom postupku protiv sudske odluke kojom je odbijena tužba podnesena protiv upravne novčane kazne kaznene prirode i koja je obuhvaćena područjem primjene prava Unije u načelu dužan primijeniti povoljniji nacionalni propis na osuđenu osobu, koji je stupio na snagu nakon donošenja te sudske odluke, neovisno o činjenici da se potonja prema nacionalnom pravu smatra pravomoćnom.

Potpisi