Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 1 sierpnia 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 i (UE) nr 165/2014 – Obowiązek okresowego przeglądu tachografów – Odstępstwo – Artykuł 49 ust. 1 zdanie ostatnie i art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zasada działania wstecz względniejszej ustawy karnej – Sankcje administracyjne o charakterze karnym – Skarga kasacyjna – Nowa ustawa, która weszła w życie po wydaniu wyroku zaskarżonego skargą kasacyjną – Pojęcie „prawomocnego orzeczenia o karze”

W sprawie C-544/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (najwyższy sąd administracyjny Republiki Słowackiej) postanowieniem z dnia 16 sierpnia 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 sierpnia 2023 r., w postępowaniu:

T.T.,

BAJI Trans s.r.o.

przeciwko

Národný inšpektorát práce,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, T. von Danwitz, wiceprezes, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (sprawozdawca), I. Jarukaitis, M.L. Arastey Sahún, S. Rodin, N. Jääskinen, D. Gratsias i M. Gavalec, prezesi izb, E. Regan, J. Passer, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Richard de la Tour,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 września 2024 r.,

* Język postępowania: słowacki.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu T.T. i BAJI Trans s.r.o. – M. Mandzák i M. Pohovej, advokáti, oraz P. Rumanová, advokátka,

– w imieniu Národný inšpektorát práce – M. Mitterpák, generálny riaditel, i L. Štofová, právnička,

– w imieniu rządu słowackiego – A. Lukáčik, E.V. Larišová i S. Ondrášiková, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał M. Cherubini, avvocato dello Stato,

– w imieniu Komisji Europejskiej – P.J.O. Van Nuffel i A. Tokár, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 4 lutego 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie i art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy T.T. i BAJI Trans s.r.o. a Národný inšpektorát práce (państwową inspekcją pracy, Słowacja) w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej nałożonej przez ten organ na T.T.

Ramy prawne

Prawo Unii

Karta

3 Artykuł 49 ust. 1 Karty stanowi:

„Nikt nie może zostać skazany za popełnienie czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu, który według prawa krajowego lub prawa międzynarodowego nie stanowił czynu zabronionego pod groźbą kary w czasie jego popełnienia. Nie wymierza się również kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zabroniony pod groźbą kary został popełniony. Jeśli ustawa, która weszła w życie po popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary, przewiduje karę łagodniejszą, ta właśnie kara ma zastosowanie”.

4 Artykuł 51 ust. 1 Karty przewiduje:

„Postanowienia niniejszej [K]arty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich

wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami […]”.

Rozporządzenie nr 3821/85

5 Artykuł 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz.U. 1985, L 370, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2007, L 176, s. 42), zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. (Dz.U. 2006, L 102, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2008, L 51, s. 27; Dz.U. 2016, L 195, s. 83) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 3821/85”), w brzmieniu mającym zastosowanie w dniu popełnienia wykroczenia rozpatrywanego w postępowaniu głównym, stanowił:

„1. Urządzenie rejestrujące jest instalowane i użytkowane w tych pojazdach zarejestrowanych w państwie członkowskim, które są wykorzystywane do przewozu drogowego osób lub rzeczy, z wyłączeniem pojazdów, o których mowa w art. 3 rozporządzenia (WE) nr 561/2006. […]

2. Państwa członkowskie mogą wyłączyć pojazdy wymienione w art. 13 ust. 1 i 3 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 z zakresu stosowania niniejszego rozporządzenia”.

6 Artykuł 19 ust. 1 tego rozporządzenia, w brzmieniu mającym zastosowanie w owym dniu, przewidywał:

„Państwa członkowskie, we właściwym czasie i po konsultacji z Komisją, zobowiązane są przyjąć takie przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, jakie mogą być konieczne do wdrożenia niniejszego rozporządzenia.

Przepisy te obejmują między innymi organizację, procedurę i środki kontroli oraz kary stosowane w przypadku naruszeń”.

7 Punkt 3 rozdziału VI załącznika I do rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Badania okresowe”, w dniu popełnienia wykroczenia rozpatrywanego w postępowaniu głównym stanowił pod lit. a):

„Okresowe badania urządzeń zamontowanych w pojazdach są przeprowadzane co dwa lata, przy czym mogą być przeprowadzane przy okazji okresowego badania technicznego.

[…]”.

8 Rozporządzenie nr 3821/85 zostało uchylone z dniem 2 marca 2016 r. przez art. 47 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz.U. 2014, L 60, s. 1).

Rozporządzenie nr 165/2014

9 Artykuł 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 165/2014 stanowi:

„1. Tachografy są instalowane i użytkowane w pojazdach zarejestrowanych w państwie członkowskim używanych do przewozu drogowego osób lub rzeczy oraz do których zastosowanie ma rozporządzenie (WE) nr 561/2006.

2. Państwa członkowskie mogą wyłączyć z zakresu stosowania niniejszego rozporządzenia pojazdy wymienione w art. 13 ust. 1 i 3 rozporządzenia (WE) nr 561/2006”.

10 Artykuł 23 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje:

„Tachografy poddaje się regularnym przeglądom wykonywanym przez zatwierdzone warsztaty. Przeglądy te przeprowadza się przynajmniej raz na dwa lata”.

11 Artykuł 41 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia stanowi:

„Państwa członkowskie ustanawiają zgodnie z krajowym prawem przepisy dotyczące sankcji nakładanych za naruszenia niniejszego rozporządzenia i podejmują wszelkie konieczne środki, by zapewnić ich wykonywanie. Sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne, odstraszające i niedyskryminujące oraz muszą być zgodne z kategoriami naruszeń określonymi w dyrektywie 2006/22/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i (EWG) nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylającej dyrektywę Rady 88/599/EWG (Dz.U. 2006, L 102, s. 35)]”.

12 Zgodnie z art. 48 akapit drugi tego samego rozporządzenia:

„Z zastrzeżeniem środków przejściowych, o których mowa w art. 46, niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie od dnia 2 marca 2016 r. […]”.

Rozporządzenie nr 561/2006

13 Artykuł 1 rozporządzenia nr 561/2006 stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy dotyczące czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku kierowców wykonujących przewóz drogowy rzeczy i osób w celu ujednolicenia warunków konkurencji pomiędzy poszczególnymi rodzajami transportu lądowego, zwłaszcza w odniesieniu do sektora transportu drogowego oraz w celu poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego. Niniejsze rozporządzenie ma na celu także przyczynienie się do polepszenia metod monitorowania i egzekwowania przepisów przez państwa członkowskie oraz poprawy warunków pracy w transporcie drogowym”.

14 Artykuł 3 tego rozporządzenia wymienia kategorie pojazdów wykonujących przewóz drogowy, do których wspomniane rozporządzenie nie ma zastosowania. W podanym wykazie nie wymieniono pojazdów wykorzystywanych do dostarczania betonu towarowego.

15 Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006 wymienia kategorie pojazdów wykonujących przewóz, w odniesieniu do których – o ile nie zagraża to osiągnięciu celów określonych w art. 1 tego rozporządzenia – państwa członkowskie mogą wprowadzić wyjątki od przepisów art. 5–9 rzeczonego rozporządzenia.

16 Ów art. 13 ust. 1, w brzmieniu mającym zastosowanie w dniu popełnienia wykroczenia rozpatrywanego w postępowaniu głównym, nie wymieniał pojazdów wykorzystywanych do dostarczania betonu towarowego.

17 Rzeczony art. 13 ust. 1 został jednak zmieniony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1054 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów (Dz.U. 2020, L 249, s. 1).

18 W następstwie tej zmiany, mającej zastosowanie od dnia 20 sierpnia 2020 r., wspomniany art. 13 ust. 1 wymienia od tego dnia wśród pojazdów, które mogą zostać objęte wyjątkami od art. 5–9 rozporządzenia nr 561/2006, pod lit. r) „pojazdy wykorzystywane do dostarczania betonu towarowego".

Rozporządzenie nr 2988/95

19 Artykuł 1 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1995, L 312, s. 1) przewiduje:

„1. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich niniejszym przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego.

2. Nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem".

20 Artykuł 2 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi:

„Sankcji administracyjnej nie nakłada się, jeżeli nie zostało to przewidziane w akcie prawnym Wspólnoty obowiązującym przed datą dopuszczenia się nieprawidłowości. Jeśli po dokonaniu nieprawidłowości nastąpi zmiana przepisów nakładających kary administracyjne i zawartych w zasadach Wspólnoty, stosowane będą z mocą wsteczną mniej surowe przepisy".

Prawo słowackie

21 Artykuł 50 ust. 6 Ústava Slovenskej republiky (konstytucji Republiki Słowackiej) stanowi:

„Karalność czynu ocenia się i karę za ten czyn orzeka zgodnie z ustawą obowiązującą w czasie jego popełnienia. Ustawę późniejszą stosuje się, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy".

22 Paragraf 2 zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (ustawy nr 461/2007 o używaniu urządzenia rejestrującego w transporcie drogowym) z dnia 13 września 2007 r. stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem odmiennych przepisów niniejszej ustawy przedsiębiorstwo transportowe, które wykonuje przewozy autobusowe lub drogowe przewozy towarowe, zapewnia instalację urządzenia rejestrującego w każdym pojeździe używanym do przewozu podróżnych lub przewozu towarowego oraz stosuje przy wykonywaniu przewozów wykresówki i karty [kierowcy].

2. Obowiązek przedsiębiorstwa transportowego zgodnie z ust. 1 nie ma zastosowania do pojazdów używanych do przewozów określonych w odrębnych przepisach [odniesienie do art. 3 i art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006]”.

23 Paragraf 38 ust. 1 lit. a) pkt 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. z 13. septembra 2007 (ustawy nr 462/2007 o organizacji czasu pracy w transporcie i o zmianie i uzupełnieniu ustawy nr 125/2006 o inspekcji pracy oraz o zmianie i uzupełnieniu ustawy nr 82/2005 o nielegalnej pracy i nielegalnym zatrudnieniu, a także o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw, w brzmieniu nadanym przez ustawę nr 309/2007 z dnia 13 września 2007 r.) stanowi:

„Wykroczenie popełnia kierowca, który prowadzi pojazd bez urządzenia rejestrującego lub z urządzeniem rejestrującym, które nie posiada ważnego przeglądu okresowego, lub który nieprawidłowo używa urządzenia rejestrującego”.

24 Zákon č. 162/2015 Správny súdny poriadok (ustawa nr 162/2015 – kodeks postępowania sądowoadmistracyjnego) z dnia 21 maja 2015 r. (zwana dalej „SSP”) weszła w życie w dniu 1 lipca 2016 r.

25 Paragraf 145 SSP stanowi:

„1. Doręczony wyrok jest prawomocny, o ile poniższe przepisy nie stanowią inaczej.

2. Wyrok sądu administracyjnego staje się prawomocny z upływem jednego miesiąca od dnia jego doręczenia lub wraz z wniesieniem, w tym samym terminie, skargi kasacyjnej od tego wyroku, jeżeli orzeczenie dotyczyło:

[…]

c) skargi sądowoadministracyjnej dotyczącej kar administracyjnych,

[…]”.

26 Paragraf 438 ust. 1 SSP stanowi:

„Skargę kasacyjną można wnieść od prawomocnych orzeczeń sądu administracyjnego […]”.

27 Zgodnie z § 440 ust. 1 SSP:

„W uzasadnieniu skargi kasacyjnej można powołać się jedynie na to, że sąd administracyjny w toku postępowania przed nim lub przy wydawaniu orzeczenia naruszył prawo ze względu na to, że:

a) sąd administracyjny nie był właściwy do orzekania w sprawie,

b) uczestnik postępowania nie miał legitymacji procesowej czynnej,

c) uczestnik postępowania nie miał pełnej zdolności do samodzielnego działania przed sądem administracyjnym, a w jego imieniu nie działał przedstawiciel ustawowy albo kurator procesowy,

d) w tej samej sprawie wydano już wcześniej prawomocne orzeczenie lub wszczęto postępowanie,

e) w sprawie orzekał sędzia wyłączony lub sąd administracyjny w niewłaściwym składzie,

f) uchybienia o charakterze proceduralnym uniemożliwiły uczestnikowi postępowania skorzystanie z przysługujących mu praw procesowych w takim stopniu, że naruszone zostało prawo do rzetelnego procesu,

g) sąd administracyjny wydał orzeczenie w oparciu o nieprawidłową ocenę stanu prawnego,

h) sąd administracyjny odstąpił od utrwalonego orzecznictwa [najwyższego sądu administracyjnego],

i) sąd administracyjny nie uwzględnił wiążącego poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu uchylającym wydanym na skutek skargi kasacyjnej lub

j) skarga została odrzucona niezgodnie z prawem”.

28 Paragraf 454 SSP stanowi:

„Sąd [kasacyjny] przy rozpoznawaniu sprawy przyjmuje za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili ogłoszenia albo wydania przez sąd administracyjny zaskarżonego orzeczenia”.

29 Paragraf 462 SSP przewiduje:

„1. Jeżeli po rozpoznaniu sprawy sąd kasacyjny stwierdzi, że skarga kasacyjna jest zasadna, uchyla zaskarżone orzeczenie i, w zależności od jego charakteru, przekazuje sprawę sądowi administracyjnemu do dalszego postępowania lub kończy postępowanie, lub – w stosownym wypadku – przekazuje sprawę do rozpoznania właściwemu organowi.

2. Jeżeli sąd kasacyjny stwierdzi niezgodność z prawem zaskarżonej decyzji organu administracyjnego lub zaskarżonego środka zastosowanego przez organ administracyjny, a sąd administracyjny oddalił skargę, sąd kasacyjny może zmienić orzeczenie sądu administracyjnego i stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji organu administracyjnego lub zaskarżonego środka zastosowanego przez organ administracyjny oraz przekazać mu sprawę do dalszego postępowania.

[…]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

30 Decyzją administracyjną z dnia 8 grudnia 2016 r. T.T. został uznany za winnego naruszenia § 38 ust. 1 lit. a) ppkt (1) ustawy nr 462/2007, ponieważ w dniu 4 listopada 2015 r. przewoził beton należącym do BAJI Trans pojazdem, którego tachograf nie posiadał ważnego przeglądu okresowego. Z tego powodu na T.T. nałożono karę pieniężną w wysokości 200 EUR.

31 Decyzją z dnia 3 kwietnia 2017 r. państwowa inspekcja pracy oddaliła odwołanie T.T. od decyzji z dnia 8 grudnia 2016 r.

32 T.T. i BAJI Trans zaskarżyli wspomniane decyzje administracyjne przed Krajský súd v Bratislave (sądem okręgowym w Bratysławie, Słowacja).

33 Orzeczeniem z dnia 27 marca 2019 r. Krajský súd v Bratislave (sąd okręgowy w Bratysławie) odrzucił skargę BAJI Trans jako niedopuszczalną, a skargę T.T. oddalił jako bezzasadną. Sąd ten stwierdził w szczególności, że obowiązek użytkowania tachografów w pojazdach używanych do przewozu drogowego został wprowadzony w art. 3 rozporządzenia nr 3821/85, a także w § 2 ust. 1 ustawy nr 461/2007 – z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w art. 3 i 13 rozporządzenia nr 561/2006. Wyjątki te nie obejmowały jednak pojazdów przeznaczonych do przewozu betonu.

34 W dniu 15 lipca 2019 r. T.T. i BAJI Trans wnieśli do Najvyšší súd Slovenskej republiky (sądu najwyższego Republiki Słowackiej) skargę kasacyjną od tego orzeczenia.

35 W dniu 24 sierpnia 2020 r. wspomniani uczestnicy postępowania przedstawili pismo, w którym podkreślili, że rozporządzenie nr 561/2006 zostało zmienione rozporządzeniem 2020/1054. Na skutek tej zmiany, która nastąpiła po złożeniu przez nich skargi kasacyjnej, czyny popełnione w dniu 4 listopada 2015 r. przestały być czynami niezgodnymi z prawem. W związku z tym zmiana taka powinna zostać uwzględniona – zgodnie z art. 50 ust. 6 konstytucji Republiki Słowackiej.

36 W dniu 1 sierpnia 2021 r. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (najwyższy sąd administracyjny Republiki Słowackiej), będący sądem odsyłającym, rozpoczął badanie wszystkich spraw, które izba administracyjna Najvyšší súd Slovenskej republiky (sądu najwyższego Republiki Słowackiej) miała rozpoznać do dnia 31 lipca 2021 r., w tym skargi kasacyjnej wniesionej przez T.T. i BAJI Trans.

37 W pierwszej kolejności sąd odsyłający wskazał, że zasadę retroaktywnego stosowania względniejszej ustawy karnej (lex mitior) zapisano w art. 49 Karty, i podkreślił przy tym, że artykuł ten można stosować jedynie wtedy, gdy spór w postępowaniu głównym dotyczy sytuacji, w której państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty.

38 Ze względu na to, że ustawy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym przyjęto w celu wykonania rozporządzeń nr 3821/85 i nr 165/2014, w tym w celu wykonania wynikającego z tych rozporządzeń obowiązku ustanowienia przepisów dotyczących sankcji, sąd odsyłający skłania się ku stwierdzeniu, po pierwsze, że poprzez rozstrzygnięcie w sprawie winy T.T. i ukaranie go

państwowa inspekcja pracy zastosowała prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, a po drugie, że również on sam zastosuje to prawo, gdy wyda orzeczenie w sprawie rozpoznawanej przez siebie skargi kasacyjnej. Sąd ów chce jednak, by Trybunał potwierdził tę wykładnię.

39 W drugiej kolejności sąd odsyłający uważa, że w celu spełnienia wymogów określonych w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC"), zarówno organy administracyjne nakładające sankcje na jednostki, jak i sądy rozpoznające skargi o merytoryczne rozstrzygnięcie sporu wnoszone na decyzje administracyjne powinny być zobowiązane do stosowania zasady działania wstecz względniejszej ustawy karnej. Sąd ów skłania się ku poglądowi, że to samo rozumowanie odnosi się do art. 49 ust. 1 Karty. Chce się jednak upewnić, że postanowienie to ma zastosowanie zarówno w ramach postępowania skutkującego sankcją administracyjną, jak i do postępowania sądowego mającego na celu kontrolę zgodności tej sankcji z prawem.

40 W trzeciej kolejności sąd odsyłający zastanawia się, czy do niego – jako do sądu kasacyjnego – należy zastosowanie względniejszej ustawy karnej przyjętej po wydaniu orzeczenia sądowego, które uznaje się za prawomocne zgodnie z prawem krajowym, a od którego BAJI Trans i T.T. wnieśli skargę kasacyjną.

41 W tym względzie sąd ów wskazuje, że Trybunał orzekł już, iż zasada działania wstecz względniejszej ustawy karnej ma zastosowanie do postępowań karnych do czasu wydania prawomocnego orzeczenia, lecz nigdy nie wypowiedział się w przedmiocie sposobu, w jaki prawomocność takiego orzeczenia należy oceniać.

42 Sąd odsyłający uważa, że nawet w braku stosownego wniosku musi uwzględniać podstawowe zasady wymierzania kar, w tym – zasadę działania wstecz względniejszej ustawy karnej.

43 Sąd ten wskazuje jednak, po pierwsze, że w prawie słowackim skarga kasacyjna jest teoretycznie uważana za nadzwyczajny środek zaskarżenia – właśnie dlatego, że jest skierowana przeciwko prawomocnemu orzeczeniu sądowemu, a po drugie, że jest on związany stanem prawnym istniejącym w chwili wydania owego orzeczenia.

44 Niemniej jednak sąd ów wskazuje również, że podstawy wniesienia skargi kasacyjnej przewidziane w prawie słowackim są sformułowane szeroko i obejmują w zasadzie wszystkie naruszenia prawa materialnego i procesowego. Poza tym strona wnosząca skargę kasacyjną ma prawo co do zasady żądać jej rozpoznania oraz tego, aby postępowanie dotyczące skargi kasacyjnej było normalnym i bezpośrednim następstwem postępowania przed sądem administracyjnym niższej instancji.

45 W tych okolicznościach Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (najwyższy sąd administracyjny Republiki Słowackiej) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 51 ust. 1 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie stosuje prawo Unii, jeżeli zgodnie z prawem krajowym nakłada sankcję administracyjną za naruszenie obowiązku, w sytuacji gdy obowiązek ten wynika z prawa Unii i gdy państwa członkowskie są zobowiązane wymierzać karę za jego naruszenie, jak w przypadku art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze – czy art. 49 ust. 1 [Karty] i przyjętą w nim zasadę »lex posterior mitius« należy interpretować w ten sposób, że znajduje on zastosowanie także do nakładania sankcji za delikty administracyjne w przypadku, w którym o winie i karze rozstrzyga najpierw nie organ sądowy, ale organ administracyjny, i że zasada ta ma następnie zastosowanie również do kontroli decyzji tego organu administracyjnego przez sąd administracyjny?

3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie – czy art. 49 [Karty] i przyjętą w nim zasadę »lex posterior mitius« należy interpretować w ten sposób, że znajduje on zastosowanie w krajowym postępowaniu administracyjnym bądź w postępowaniu sądowym bez względu na ich etap?

4) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie trzecie – według jakich kryteriów ustala się ten etap? Konkretnie, czy art. 49 [Karty] i przyjętą w nim zasadę »lex posterior mitius« należy interpretować w ten sposób, że znajduje on zastosowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym w przedmiocie środka zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna, a więc że sąd, którym jest Najvyšší správny súd Slovenskej republiky [najwyższy sąd administracyjny Republiki Słowackiej], rozpatrujący tę skargę kasacyjną w drugiej i ostatniej instancji, powinien uwzględnić zmianę przepisów prawnych na korzyść sprawcy deliktu administracyjnego, będącego przedmiotem postępowania przed organem administracyjnym, a nie sądem, do której to zmiany doszło dopiero po wydaniu poddawanego kontroli [sądu ostatniej instancji] orzeczenia sądu administracyjnego niższej instancji, które jest prawomocne?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

46 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 51 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu tego postanowienia, jeżeli zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014 nakłada na kierowcę pojazdu sankcję administracyjną z powodu naruszenia przez niego obowiązków ustanowionych w tych rozporządzeniach.

47 Tytułem wstępu rząd słowacki podnosi, że odpowiedź na to pytanie jest do tego stopnia oczywista, iż nie ma potrzeby udzielania na nie odpowiedzi. O ile uznać należy, że uwaga ta zmierza do zakwestionowania dopuszczalności rzeczonego pytania, o tyle wystarczy przypomnieć, iż nawet przy założeniu, że odpowiedź na pytanie prejudycjalne nie pozostawia miejsca na jakiekolwiek racjonalne wątpliwości, pytanie to nie staje się z tego względu niedopuszczalne (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 grudnia 2011 r., Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, pkt 65; z dnia 11 maja 2023 r., MOMTRADE RUSE, C-620/21, EU:C:2023:395, pkt 38).

48 W świetle tego wyjaśnienia z art. 51 ust. 1 Karty wynika, że jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii.

49 Prawa podstawowe gwarantowane w porządku prawnym Unii mają zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami (wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 19).

50 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że jeżeli państwo członkowskie wypełnia ustanowiony w akcie prawa Unii obowiązek ustanowienia sankcji za naruszenia wskazane w tym akcie, stosuje ono prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty [zob. podobnie wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 27; z dnia 19 października 2023 r., G. ST.T. (Proporcjonalność kary w przypadku naruszenia znaku towarowego), C-655/21, EU:C:2023:791, pkt 43].

51 W niniejszym przypadku przed wejściem w życie rozporządzenia 2020/1054 zarówno rozporządzenie nr 3821/85 mające zastosowanie w dniu popełnienia naruszenia przez T.T., jak i rozporządzenie nr 165/2014 ustanawiały – bez możliwości odstępstwa – zarówno obowiązek wyposażenia w tachografy pojazdów takich jak pojazd rozpatrywany w postępowaniu głównym, jak i okresowego przeglądu tych tachografów. Ponadto z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014 wynika, że zobowiązują one państwa członkowskie do nakładania sankcji za naruszanie tych rozporządzeń.

52 Wynika z tego, że poprzez przyjęcie § 38 ust. 1 lit. a) pkt 1 ustawy nr 462/2007 i nałożenie administracyjnej kary pieniężnej na T.T. za prowadzenie w dniu 4 listopada 2015 r. pojazdu do przewozu betonu towarowego z naruszeniem obowiązków dotyczących okresowego przeglądu tachografu, w który ów pojazd powinien być wyposażony, organy słowackie zastosowały prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty.

53 Niemniej jednak spór w postępowaniu głównym dotyczy, konkretnie, możliwości nałożenia na T.T. sankcji za popełnienie takiego naruszenia przed wejściem w życie rozporządzenia 2020/1054, podczas gdy na mocy owego rozporządzenia w związku z § 2 ust. 2 ustawy nr 461/2007 pojazdy do przewozu betonu towarowego są od tamtego czasu wyłączone, w prawie słowackim, z wymogu posiadania tachografu.

54 W związku z tym, w celu udzielenia sądowi odsyłającemu wyczerpującej odpowiedzi należy jeszcze wskazać, że poprzez taką zmianę mających zastosowanie uregulowań krajowych ustawodawca słowacki również zastosował prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty.

55 Dokonując takiej zmiany, ustawodawca ten skorzystał bowiem z przyznanego mu w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 165/2014 uprawnienia do wyłączenia kategorii pojazdów wymienionych w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006 uzupełnionego rozporządzeniem 2020/1054 z wymogu posiadania tachografu.

56 Otóż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału należy uznać, że państwo członkowskie przyjmujące – w ramach uprawnień dyskrecjonalnych czy uprawnień w zakresie oceny – przepisy, które stanowią integralną część systemu ustanowionego na mocy aktu prawa Unii, stosuje to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty (zob. w tym względzie wyroki: z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in., C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 48; z dnia 29 lipca 2024 r., protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, pkt 59).

57 Spór rozpatrywany w postępowaniu głównym dotyczy zatem uregulowań krajowych, w których zastosowano prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, tak więc należy spełnić, w ramach tego sporu, wymogi wynikające z praw podstawowych zapisanych w Karcie (zob. w tym względzie wyrok z dnia 4 października 2024 r., Real Madrid Club de Fútbol, C-633/22, EU:C:2024:843, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 Z całości powyższych rozważań wynika, iż art. 51 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu tego postanowienia, gdy po pierwsze, zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014, nakłada na kierowcę pojazdu sankcję administracyjną za naruszenie przez niego obowiązków ustanowionych w owych rozporządzeniach, a po drugie, korzysta następnie z przyznanego mu w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 165/2014 uprawnienia do zwolnienia z wypełniania takich obowiązków w odniesieniu do niektórych pojazdów używanych do przewozu drogowego.

W przedmiocie pytania drugiego

59 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty należy interpretować w ten sposób, że może on mieć zastosowanie do sankcji administracyjnej nałożonej na podstawie przepisu, który po nałożeniu tej sankcji zmieniono w taki sposób, że jest on względniejszy dla osoby, na którą ową sankcję nałożono.

60 Tytułem wstępu należy podkreślić, że art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty przewiduje, że jeśli ustawa, która weszła w życie po popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary, przewiduje karę łagodniejszą, ta właśnie kara ma zastosowanie.

61 W postanowieniu tym zapisano zatem zasadę stosowania z mocą wsteczną względniejszej ustawy karnej, której stosowanie gwarantuje również art. 7 EKPC [zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 17 września 2009 r. w sprawie Scoppola przeciwko Włochom (nr 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109].

W przedmiocie zakresu stosowania art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty

62 Z wyjaśnień dotyczących Karty praw podstawowych [Unii Europejskiej] (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) w odniesieniu do art. 49 Karty wynika, że postanowienie to ma zastosowanie w sprawach karnych.

63 Otóż, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 52 opinii, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że dla oceny karnego charakteru sankcji, między innymi do celów stosowania art. 49 Karty, istotne są trzy kryteria. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim – stopień surowości grożącej zainteresowanemu kary (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r., Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, pkt 37; z dnia 4 maja 2023 r., Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, pkt 34).

64 O ile to do sądu odsyłającego należy ocena – w świetle tych kryteriów – czy kara pieniężna nałożona na T.T. ma charakter karny w rozumieniu art. 49 ust. 1 Karty, o tyle Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, może jednak dostarczyć temu sądowi wskazówek pomocnych przy dokonywaniu przez niego oceny (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2023 r., Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, pkt 36).

65 W tym względzie, co się tyczy przede wszystkim pierwszego kryterium dotyczącego kwalifikacji prawnej naruszenia w prawie krajowym, z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika, że naruszenie rozpatrywane w postępowaniu głównym uznaje się w prawie słowackim za wykroczenie administracyjne.

66 Jednakże stosowanie art. 49 Karty – nawet w przypadku naruszeń, które nie są kwalifikowane jako „karne” w prawie krajowym – obejmuje postępowania i sankcje, które należy uznać za mające charakter karny na podstawie dwóch pozostałych kryteriów wymienionych w pkt 63 niniejszego wyroku [zob. podobnie wyroki: z dnia 22 czerwca 2021 r., Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne), C-439/19, EU:C:2021:504, pkt 88; z dnia 14 września 2023 r., Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, pkt 49].

67 Następnie, jeżeli chodzi o drugie kryterium, dotyczące samego charakteru naruszenia, to wymaga ono sprawdzenia, czy dany środek realizuje w szczególności cel represyjny, co jest charakterystyczne dla sankcji o charakterze karnym w rozumieniu art. 49 Karty, przy czym sama okoliczność, że realizuje on również cel prewencyjny, nie może pozbawić go kwalifikacji sankcji karnej. Z samej natury sankcji karnych wynika bowiem, że zmierzają one zarówno do represji, jak i do zapobiegania bezprawnym zachowaniom. Natomiast środek, który ogranicza się do naprawienia szkody wyrządzonej danym naruszeniem, nie ma charakteru karnego [wyroki: z dnia 22 czerwca 2021 r., Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne), C-439/19, EU:C:2021:504, pkt 89; z dnia 14 września 2023 r., Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, pkt 50].

68 W niniejszej sprawie administracyjne kary pieniężne, którymi skutkują naruszenia obowiązków dotyczących wyposażenia pewnych rodzajów pojazdów w tachografy i okresowego przeglądu tych tachografów, wydają się realizować zarówno cele odstraszania od popełniania tych naruszeń, jak i represji za ich popełnianie, przy czym nie mają na celu naprawiania wyrządzonych tymi naruszeniami szkód.

69 Poza tym Trybunał stwierdził już, że okoliczność, iż rozpatrywany środek nie dotyczy ogółu, lecz szczególnej kategorii adresatów, którzy ze względu na to, że wykonują działalność szczegółowo regulowaną przez prawo Unii, są zobowiązani do spełniania warunków wymaganych w tym prawie, może wskazywać na to, że środek ten nie służy celowi represyjnemu, i przemawiać wobec tego za stwierdzeniem, iż rzeczony środek nie ma charakteru karnego, o ile ogranicza się on do pozbawienia adresata tego środka pewnych przyznanych mu w tym prawie szczególnych uprawnień, ze względu na to, że właściwy organ administracyjny uznał, iż warunki przyznania tych uprawnień nie są już spełniane (zob. podobnie wyrok z dnia 14 września 2023 r., Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo). Otóż w sposób oczywisty nie jest to celem kary pieniężnej rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

70 Wreszcie, jeżeli chodzi o trzecie kryterium, dotyczące stopnia surowości grożącej kary, należy stwierdzić, że stopień ten należy oceniać w zależności od górnej granicy kary przewidzianej w odpowiednich przepisach (wyrok z dnia 14 września 2023 r., Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

71 W niniejszej sprawie na rozprawie podkreślono, że wykroczenie, takie jak popełnione przez T.T., podlega administracyjnej karze pieniężnej do 1699 EUR. Ponadto, jak podkreślił na owej rozprawie rząd słowacki, owej karze pieniężnej może towarzyszyć zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych przez okres dwóch lat. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy takie sankcje, rozpatrywane łącznie, mogłyby wykazywać wystarczającą surowość, by można było uznać je za represyjne, a wobec tego – za mające charakter karny.

72 Należy również uwzględnić okoliczność, że użytkowanie tachografu, który nie został poddany przeglądowi przez zatwierdzony warsztat, stanowi bardzo poważne naruszenie zgodnie z pkt H.1 załącznika III do dyrektywy 2006/22, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1057 z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz.U. 2020, L 249, s. 49). Artykuł 41 ust. 1 rozporządzenia

nr 165/2014 wymaga bowiem od państw członkowskich ustanowienia sankcji nie tylko skutecznych, proporcjonalnych, odstraszających i niedyskryminujących, lecz także – zgodnych z kategoriami naruszeń określonymi w dyrektywie 2006/22.

73 Gdyby jednak po zbadaniu wszystkich istotnych okoliczności sąd odsyłający uznał, że owa kara pieniężna nie ma charakteru karnego i że w związku z tym art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty nie ma zastosowania do sporu w postępowaniu głównym, żaden przepis prawa Unii nie nakładałby w niniejszej sprawie obowiązku przestrzegania zasady lex mitior.

74 W szczególności sąd odsyłający nie może opierać się na ogólnej zasadzie prawa Unii, mówiącej o retroaktywnym stosowaniu kary łagodniejszej.

75 Po pierwsze, istotnie jest prawdą, że Trybunał potwierdził istnienie takiej zasady – jeszcze przed wejściem w życie Karty – przyjąwszy za podstawę tradycje konstytucyjne wspólne państwom członkowskim (wyrok z dnia 3 maja 2005 r., Berlusconi i in., C-387/02, C-391/02 i C-403/02, EU:C:2005:270, pkt 68, 69). Jednak, jak wskazał co do istoty rzecznik generalny w pkt 67 opinii, nie istnieje wspólna tradycja konstytucyjna, która mogłaby uzasadniać rozszerzenie zasady lex mitior na sankcje niemające charakteru karnego.

76 Wniosek ów znajduje potwierdzenie w wyborze dokonanym przez autorów Karty, by zakres stosowania zasady względniejszej ustawy karnej zagwarantowanej w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie ograniczyć wyłącznie do środków należących do dziedziny karnej, a także w okoliczności, że zakres stosowania art. 7 EKPC jest również ograniczony wyłącznie do tych środków.

77 Po drugie, okoliczności, że zakres ogólnej zasady mówiącej o retroaktywnym stosowaniu kary łagodniejszej jest ograniczony do dziedziny karnej, nie podważa art. 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95, zgodnie z którym wobec nieprawidłowego zachowania mogącego naruszać interesy finansowe Unii w rozumieniu art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia w wypadku zmiany przepisów nakładających sankcje administracyjne i zawartych w sektorowym rozporządzeniu Unii, która to zmiana nastąpiła po dokonaniu nieprawidłowości, właściwe organy stosują z mocą wsteczną mniej surowe przepisy.

78 Istotnie przepis ten przewiduje stosowanie z mocą wsteczną przepisów prawa Unii łagodzących surowość przepisów dotyczących sankcji administracyjnych, nie ograniczając przy tym zakresu swojego stosowania wyłącznie do sankcji o charakterze karnym.

79 Niemniej jednak, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 70 opinii, okoliczność, że prawodawca Unii uznał w art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 za konieczne, by rozszerzyć ogólną zasadę prawa Unii mówiącą o retroaktywnym stosowaniu kary łagodniejszej na wszystkie sankcje administracyjne wymierzone w nieprawidłowości mogące naruszać interesy finansowe Unii w rozumieniu art. 1 tego rozporządzenia – niezależnie od tego, czy mają one charakter karny – świadczy właśnie o tym, że zasada ta nie ma mieć zastosowania, sama z siebie, do sankcji, które takiego charakteru nie mają.

W przedmiocie przesłanek stosowania art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty

80 Obowiązek stosowania, zgodnie z art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty, ustawy, która weszła w życie po popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary, jest uzależniony od przesłanki, że ustawa ta „przewiduje karę łagodniejszą”.

81 Stosowanie tego postanowienia zakłada zatem zmianę regulacji prawnych w czasie i opiera się na stwierdzeniu, że zmiana ta odzwierciedla w ramach danego porządku prawnego korzystną dla sprawcy czynu zabronionego zmianę stanowiska – albo co do kwalifikacji karnej czynów, które mogą stanowić czyn zabroniony, albo co do kary, którą zagrożony jest taki czyn (zob. podobnie wyrok z dnia 24 lipca 2023 r., Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, pkt 107 i przytoczone tam orzecznictwo).

82 Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł już, że art. 7 EKPC nie gwarantuje stosowania z mocą wsteczną zmienionej regulacji, względniejszej dla sprawcy czynu zabronionego, jeżeli ową zmianę można uzasadnić jedynie zmianą okoliczności faktycznych po popełnieniu tego czynu i nie ma ona w związku z tym znaczenia dla oceny czynu zabronionego jako takiego (wyrok ETPC z dnia 18 października 2022 r. w sprawie Morck Jensen przeciwko Danii, CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 52).

83 W niniejszej sprawie, jak podkreślono w pkt 52 niniejszego wyroku, na T.T. nałożono sankcję za prowadzenie w dniu 4 listopada 2015 r. wykorzystywanego do dostarczania betonu towarowego pojazdu, którego tachograf nie posiadał ważnego przeglądu okresowego.

84 W tym względzie należy wskazać, po pierwsze, że mający zastosowanie w chwili popełnienia wykroczenia rozpatrywanego w postępowaniu głównym art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 3821/85 pozwalał państwom członkowskim, zanim został uchylony rozporządzeniem nr 165/2014, na wyłączenie z zakresu stosowania tego rozporządzenia pojazdów wymienionych w art. 13 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 561/2006. Takie samo uprawnienie wciąż przysługuje państwom członkowskim zgodnie z mającym zastosowanie od dnia 2 marca 2016 r. art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 165/2014.

85 Po drugie, w rozporządzeniu 2020/1054 do kategorii pojazdów wymienionych w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006, a mianowicie tych, w odniesieniu do których państwa członkowskie mogą wprowadzić wyjątki, dodano kategorię pojazdów wykorzystywanych do dostarczania betonu towarowego, która to zmiana ma zastosowanie od dnia 20 sierpnia 2020 r.

86 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 78 opinii, dodanie w rozporządzeniu 2020/1054 tych pojazdów do pojazdów już wymienionych w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006 świadczy o zmianie stanowiska prawodawcy Unii w kwestii konieczności ustanowienia obowiązku wyposażenia owych pojazdów – co do zasady pokonujących dość krótkie trasy – w tachografy.

87 Taka zmiana różni się zatem od przypadków, w których Trybunał miał sposobność stwierdzić co do istoty, że zmiana mających zastosowanie uregulowań, mimo iż korzystna dla osoby ściganej lub skazanej, nie może być objęta zakresem stosowania zasady lex mitior ze względu na to, że zmiana taka nie przekłada się na zmianę znamion czynu zabronionego, lecz stanowi – w odniesieniu do tego czynu – zwykłą zmianę okoliczności faktycznych lub uzasadniona jest wyłącznie dokonaniem przez prawodawcę Unii nowej, czysto ekonomicznej i technicznej oceny, która nie podważa nieprawidłowości wcześniejszych zachowań ukaranej osoby (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 października 2016 r., Paoletti i in., C-218/15, EU:C:2016:748, pkt 32–36; z dnia 7 sierpnia 2018 r., Clergeau i in., C-115/17, EU:C:2018:651, pkt 34–40).

88 Wynika z tego, że przepisy prawa Unii dotyczące obowiązku wyposażenia niektórych pojazdów w tachografy i zapewnienia ich okresowego przeglądu zostały zmienione – po popełnieniu wykroczenia przez T.T. – w sposób, który mógłby być dla niego korzystny, gdyby organy słowackie zdecydowały, zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 165/2014, o zwolnieniu tego rodzaju pojazdów z wymogu posiadania tachografu.

89 Tymczasem § 2 ust. 2 ustawy nr 461/2007 przewiduje, że pojazdy wszystkich kategorii wymienionych w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006 są wyłączone z wymogu posiadania tachografu.

90 Widocznie zatem, jak wskazano w pkt 55 niniejszego wyroku, ustawodawca słowacki zdecydował się skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 165/2014 i zwolnić, z mocy prawa, wszystkie kategorie pojazdów wymienione w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006 z wymogu posiadania tachografu z powodów identycznych z powodami, którymi kierował się prawodawca Unii.

91 Jak podkreślił rząd słowacki w uwagach na piśmie oraz na rozprawie, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wydaje się w związku z tym wynikać, że zniesienie w prawie słowackim obowiązku wyposażenia pojazdów przeznaczonych do przewozu betonu towarowego w tachografy odzwierciedla zmianę stanowiska ustawodawcy słowackiego w kwestii woli zwalczania czynów takich jak te zarzucane T.T., czego ustalenie należy jednak do sądu odsyłającego.

92 Należy wreszcie przypomnieć, że art. 49 Karty ustanawia co najmniej te same gwarancje co gwarancje przewidziane w art. 7 EKPC, które na podstawie art. 52 ust. 3 Karty należy uznać za minimalny poziom ochrony (wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., Alchaster, C-202/24, EU:C:2024:649, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał powinien wobec tego dbać o to, aby dokonywana przez niego w niniejszej sprawie wykładnia zapewniała poziom ochrony, który nie uchybia poziomowi ochrony gwarantowanemu przez ów art. 7 zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (wyrok z dnia 10 listopada 2022 r., DELTA STROY 2003, C-203/21, EU:C:2022:865, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

93 W tym względzie należy wskazać, że przesłanki, od których art. 49 ust. 1 Karty uzależnia ewentualne stosowanie zasady działania wstecz względniejszej ustawy karnej, takie jak wynikające z pkt 81 niniejszego wyroku, zapewniają – w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przytoczonego w pkt 82 niniejszego wyroku – poziom ochrony ustanawiany przez tę zasadę, który nie uchybia poziomowi ochrony gwarantowanemu przez art. 7 EKPC zgodnie z wykładnią owego Trybunału.

94 Z całości powyższych rozważań wynika, iż art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty należy interpretować w ten sposób, że może on mieć zastosowanie do sankcji administracyjnej o charakterze karnym nałożonej na podstawie przepisu, który po przyjęciu owej sankcji został zmieniony w ten sposób, że jest względniejszy dla osoby, na którą ową sankcję nałożono, o ile zmiana ta odzwierciedla zmianę stanowiska co do kwalifikacji karnej czynów popełnionych przez tę osobę lub co do grożącej za te czyny kary.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

95 Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty należy interpretować w ten sposób, że sąd, do którego wniesiono skargę kasacyjną od orzeczenia sądowego, w którym odrzucono skargę wniesioną na administracyjną karę pieniężną mającą charakter karny i objętą zakresem stosowania prawa Unii, jest zobowiązany do zastosowania uregulowań względniejszych dla osoby, wobec której orzeczono karę, które to uregulowania weszły w życie po wydaniu owego orzeczenia sądowego, niezależnie od okoliczności, że zgodnie z prawem krajowym orzeczenie to uznaje się za prawomocne.

96 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż zapisana w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty zasada działania wstecz względniejszej ustawy karnej ma zastosowanie o tyle, o ile nie nastąpiło prawomocne orzeczenie o karze (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2015 r., Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, pkt 56).

97 Zasada ta oznacza bowiem, że począwszy od dnia, od którego przyjęto, że karanie lub aż tak surowe karanie określonego zachowania w danym porządku prawnym nie jest już konieczne, taka zmiana oceny powinna mieć zastosowanie natychmiast, do wszystkich postępowań karnych, które nie zakończyły się jeszcze prawomocnym orzeczeniem o karze.

98 Należy wskazać, że owa wykładnia art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty nie uchybia poziomowi ochrony gwarantowanemu w art. 7 EKPC. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zasada działania wstecz względniejszej ustawy karnej gwarantowana przez art. 7 ust. 1 EKPC oznacza, że w przypadku, gdy ustawa karna obowiązująca w chwili popełnienia czynu zagrożonego karą różni się od późniejszych ustaw karnych przyjętych przed wydaniem prawomocnego wyroku, sąd stosuje tę ustawę, której przepisy są najkorzystniejsze dla oskarżonego [zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 17 września 2009 r. w sprawie Scoppola przeciwko Włochom (nr 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109].

99 W drugiej kolejności, o ile przepisy dotyczące postępowania karnego należą do kompetencji państw członkowskich w zakresie, w jakim Unia nie uregulowała tej dziedziny, o tyle państwa te nadal są zobowiązane, przy wykonywaniu owej kompetencji, do wypełniania obowiązków, które nakłada na nie prawo Unii, włącznie z prawami podstawowymi zapisanymi w Karcie (zob. podobnie wyrok z dnia 30 kwietnia 2024 r., Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, C-178/22, EU:C:2024:371, pkt 44).

100 Tym samym, o ile oceny prawomocności orzeczenia o karze należy dokonać na podstawie prawa państwa członkowskiego, w którym o owej karze orzeczono (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., M, C-398/12, EU:C:2014:1057, pkt 36), o tyle nadal owemu pojęciu należy nadać w całej Unii, do celów stosowania art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty, autonomiczną i jednolitą wykładnię, ponieważ określa ono zakres prawa gwarantowanego w tym postanowieniu, a w związku z tym – zakres obowiązków, które owo postanowienie nakłada na państwa członkowskie.

101 Wynika z tego, jak co do istoty podkreślił rzecznik generalny w pkt 99 opinii, że okoliczność, iż orzeczenie o karze uznaje się za prawomocne zgodnie z prawem krajowym, nie jest decydująca dla stosowania art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty przez sąd, do którego wniesiono środek odwoławczy od orzeczenia o owej karze.

102 Orzeczenia o karze nie można bowiem uznać za prawomocne w rozumieniu art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty, jeżeli przysługuje od niego zwykły środek odwoławczy, a mianowicie każdy środek odwoławczy, który jest częścią normalnego przebiegu postępowania i który, sam w sobie, stanowi kolejny etap postępowania, z jakim każda racjonalnie rozumująca strona powinna się liczyć (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 listopada 1977 r., Industrial Diamond Supplies, 43/77, EU:C:1977:188, pkt 37).

103 Tak jest w przypadku, gdy osoba skazana lub publiczny organ ścigania mogą wnieść – w terminie określonym ustawą i bez konieczności uzasadniania tego nadzwyczajnymi okolicznościami, takimi jak konieczność zapewnienia, w interesie prawa, spójności orzecznictwa – środek odwoławczy w celu uzyskania uchylenia lub zmiany orzeczenia o skazaniu bądź nałożonej kary, i to niezależnie od okoliczności, że taki środek uznaje się w prawie krajowym za nadzwyczajny środek odwoławczy, co zgodnie z przekazanym przez sąd odsyłający informacjami, o których mowa w pkt 43 niniejszego wyroku, ma miejsce w niniejszej sprawie w przypadku prawa słowackiego. O ile bowiem nie upłynął termin na wniesienie takiego środka odwoławczego lub o ile nie orzeczono w jego przedmiocie, orzeczenia o wspomnianym skazaniu i wspomnianej karze nie można uznać, do celów stosowania art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty, za powodujące ostateczne wygaśnięcie prawa oskarżyciela publicznego do oskarżania.

104 Poza tym, chociaż okoliczność ta nie jest decydująca, skutek zawieszający wniesienia środka odwoławczego od orzeczenia o karze stanowi wskazówkę, że środek ten dotyczy orzeczenia, którego nie można uznać za prawomocne do celów stosowania tego postanowienia.

105 Wynika z tego, iż jeżeli w sytuacji, o której mowa w pkt 103 niniejszego wyroku, od orzeczenia sądowego można wnieść skargę kasacyjną, orzeczenie to stanie się prawomocne, do celów zastosowania art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty, dopiero wtedy, gdy strony wyczerpią ów środek prawny lub nie wniosą takiej skargi w terminie przewidzianym na jej wniesienie.

106 Wobec tego art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty oznacza, że sąd kasacyjny jest co do zasady zobowiązany do zapewnienia sprawcy czynu zabronionego pod groźbą kary, którego ukaranie mieści się w granicach stosowania prawa Unii, możliwości skorzystania z względniejszych dla niego uregulowań karnych, nawet jeżeli uregulowania te weszły w życie po wydaniu orzeczenia sądowego, które było przedmiotem owej skargi kasacyjnej.

107 Nie zmienia tego wniosku okoliczność, że zgodnie z prawem krajowym orzeczenie, od którego wniesiono skargę kasacyjną, można uchylić jedynie wtedy, gdy jest ono obciążone wadą prawną, ani okoliczność, że sąd kasacyjny jest zobowiązany orzec, biorąc pod uwagę stan rzeczy istniejący w dniu wydania tego orzeczenia. Jak bowiem wynika z pkt 97 niniejszego wyroku, każdy sąd powinien zapewnić sprawcy czynu zabronionego pod groźbą kary możliwość skorzystania z względniejszej dla niego ustawy karnej, o ile nie doszło wobec niego do prawomocnego orzeczenia o karze.

108 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, po pierwsze, że T.T. wniósł do sądu odsyłającego skargę kasacyjną w terminie przewidzianym w mającym zastosowanie ustawodawstwie krajowym oraz że nie musiał uzasadniać jej nadzwyczajnymi okolicznościami, a po drugie, że sąd ów ma co najmniej możliwość uchylenia wydanego przez Krajský súd v Bratislave (sąd okręgowy w Bratysławie) orzeczenia z dnia 27 marca 2019 r.

109 Z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający orzeczenia z dnia 27 marca 2019 r. wydanego przez Krajský súd v Bratislave (sąd okręgowy w Bratysławie) nie można zatem uznać za „prawomocne orzeczenie o karze” do celów stosowania art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty.

110 Wobec tego, gdyby sąd odsyłający uznał, że administracyjna kara pieniężna, którą nałożono na T.T., ma charakter karny, sąd ten byłby zobowiązany do zastosowania uregulowań względniejszych dla niego w rozumieniu art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty, które ustanawia § 2 ust. 2 ustawy nr 461/2007 w związku z rozporządzeniem 2020/1054, niezależnie od okoliczności, że uregulowania te weszły w życie po wydaniu przez Krajský súd v Bratislave (sąd okręgowy w Bratysławie) orzeczenia, które zgodnie z prawem krajowym uznaje się za prawomocne. Na obowiązek ten nie ma wpływu okoliczność, że sąd odsyłający jest zobowiązany orzec, zgodnie z owym prawem, biorąc pod uwagę stan rzeczy istniejący w dniu wydania tego orzeczenia.

111 W tym ostatnim względzie należy dodać, że jeżeli dokonanie wykładni przepisu krajowego, która byłaby zgodna z wymogami prawa Unii, nie jest możliwe, to zasada pierwszeństwa tego prawa wymaga, aby sąd krajowy, do którego należy w ramach jego właściwości stosowanie przepisów tego prawa, odstąpił od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego sprzecznych z bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa Unii [wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 58, 61; z dnia 20 lutego 2024 r., X (Brak wskazania przyczyny wypowiedzenia), C-715/20, EU:C:2024:139, pkt 72].

112 Otóż art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty sformułowano jasno i precyzyjnie, a w związku z tym, że postanowienia tego nie obwarowano przy tym jakimkolwiek warunkiem, jest ono bezpośrednio skuteczne.

113 Wobec tego, gdyby sąd odsyłający miał stwierdzić, że jego prawo krajowe nie pozwala mu w rozpatrywanym przezeń sporze na zastosowanie gwarancji wynikających z art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty i że dokonanie wykładni tego prawa w sposób zgodny z prawem Unii nie jest możliwe, byłby zobowiązany do zapewnienia, w ramach swoich kompetencji, ochrony, którą jednostki wywodzą z art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty, i do zagwarantowania pełnej skuteczności tego postanowienia poprzez odstąpienie, w razie potrzeby, od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego sprzecznych z tym postanowieniem.

114 Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty należy interpretować w ten sposób, że sąd, do którego wniesiono skargę kasacyjną od orzeczenia sądowego, w którym odrzucono skargę wniesioną na administracyjną karę pieniężną mającą charakter karny i objętą zakresem stosowania prawa Unii, jest co do zasady zobowiązany do zastosowania uregulowań krajowych względniejszych dla osoby, wobec której orzeczono karę, które to uregulowania weszły w życie po wydaniu owego orzeczenia sądowego, niezależnie od okoliczności, że zgodnie z prawem krajowym orzeczenie to uznaje się za prawomocne.

W przedmiocie kosztów

115 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że:**

   państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu tego postanowienia, gdy po pierwsze, zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r., i art. 41 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego, nakłada na kierowcę pojazdu sankcję administracyjną za naruszenie przez niego obowiązków ustanowionych w owych rozporządzeniach, a po drugie, korzysta następnie z przyznanego mu w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 165/2014 uprawnienia do zwolnienia z wypełniania takich obowiązków w odniesieniu do niektórych pojazdów używanych do przewozu drogowego.

2) **Artykuł 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że:**

   może on mieć zastosowanie do sankcji administracyjnej o charakterze karnym nałożonej na podstawie przepisu, który po przyjęciu owej sankcji został zmieniony w ten sposób, że jest względniejszy dla osoby, na którą ową sankcję nałożono, o ile zmiana ta odzwierciedla zmianę stanowiska co do kwalifikacji karnej czynów popełnionych przez tę osobę lub co do grożącej za te czyny kary.

3) **Artykuł 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że:**

   sąd, do którego wniesiono skargę kasacyjną od orzeczenia sądowego, w którym odrzucono skargę wniesioną na administracyjną karę pieniężną mającą charakter karny i objętą zakresem stosowania prawa Unii, jest co do zasady zobowiązany do zastosowania uregulowań krajowych względniejszych dla osoby, wobec której orzeczono karę, które to uregulowania weszły w życie po wydaniu owego orzeczenia sądowego, niezależnie od okoliczności, że zgodnie z prawem krajowym orzeczenie to uznaje się za prawomocne.

Podpisy