

Predmet C-654/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

15. studenoga 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Apelativen sad Sofia (Žalbeni sud u Sofiji, Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

9. studenoga 2020.

Tužitelj u kaznenom postupku:

Apelativna prokuratura Sofia

Osuđenik/počinitelj u kaznenom postupku:

VD

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak je izvanredni postupak za preispitivanje pravomoćne presude. Pokrenut je pred sudom koji je uputio zahtjev na temelju zahtjeva državnog odvjetnika za ukidanje presude donesene u žalbenom postupku i vraćanje predmeta na ponovni postupak drugom sastavu žalbenog suda, podredno, ukidanje presude donesene u žalbenom postupku i potvrde prvostupanjske presude kojom je počinitelj proglašen krivim za počinjenje kaznenog djela, ali je oslobođen kaznene odgovornosti. Djelo zbog kojeg su se pred navedenim sudovima vodili postupci sastoji se od upravljanja motornim vozilom tijekom važenja upravne sankcije privremenog oduzimanja vozačke dozvole.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku temelji se na članku 267. stavku UFEU-a i odnosi se na tumačenje načela zakonitosti kaznenih djela i kazni te članka 49. stavka 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Sud koji je uputio zahtjev traži razjašnjenje pitanja o usklađenosti s pravom Unije

nacionalnog zakonodavstva kojim se za isto djelo predviđa mogućnost izricanja bilo upravne sankcije bilo kazne za počinjenje kaznenog djela, bez utvrđivanja kriterija na temelju kojih se može ocijeniti postojanje upravne ili kaznene odgovornosti počinitelja.

Prethodna pitanja

1. Protivi li se načelu zakonitosti kaznenih djela i kazni nacionalni propis kojim se istodobno predviđaju upravna i kaznena odgovornost za isto djelo, odnosno upravljanje motornim vozilom tijekom provedbe prisilne upravne mjere koja se sastoji od privremenog oduzimanja vozačke dozvole, a da pritom ne postoje kriteriji koji omogućuju objektivno razgraničavanje tih dviju vrsta odgovornosti?

2. U slučaju da Sud Europske unije na prvo prethodno pitanje odgovori niječno: koje ovlasti ima nacionalni sud da osigura učinkovitu primjenu pravnih načela Europske unije?

3. Je li kažnjavanje kaznom zatvora do tri godine i novčanom kaznom od 200 do 1000 leva (BGN) zbog kaznenog djela upravljanja motornim vozilom tijekom provedbe prisilne upravne mjere koja se sastoji od privremenog oduzimanja vozačke dozvole proporcionalno u smislu članka 49. stavka 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima?

Propisi i sudska praksa Unije

Ugovor o Europskoj uniji: članak 6. stavak 3.

Ugovor o funkcioniranju Europske unije: članak 90. i članak 91. stavak 1. točka (c)

Povelja Europske unije o temeljnim pravima: članak 49.

Direktiva 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o vozačkim dozvolama: članak 11. stavak 2.

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članak 5. stavak 1.

Presuda od 3. svibnja 2007., *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, t. 49. i 50. te ondje navedena sudska praksa

Presuda od 12. veljače 2019., *TC*, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, t. 59. i 60. te ondje navedena sudska praksa

Presuda od 16. srpnja 2015., *Chmielewski*, C-255/14, EU:C:2015:475, t. 21. i ondje navedena sudska praksa

Rješenje od 12. srpnja 2018., Pinzaru i Cirstinoiu, C-707/17, neobjavljeno, EU:C:2018:574, t. 26.

Nacionalni propisi

Nakazatelen kodeks (Kazneni zakonik): članak 9. stavak 2. te članci 78.a i 343.c

Nakazatelno-procesualen kodeks (Zakonik o kaznenom postupku): članak 301. stavak 1., članak 305. stavak 6., članci 375. do 380.

Zakon o dviženieto po patišata (Zakon o cestovnom prometu): članci 150., 150.a, 151.a, 171., 177.

Naredba br. 3 od 11. 5. 2011. za iziskvaniata za fizičeska godnost kam vodačite na motorni prevozni sredstva i reda za izvaršvane na medicinskite pregledi za ustanovjavane na fizičeskata godnost za vodačite ot različnite kategorii (Uredba br. 3 od 11. svibnja 2011. o zahtjevima u pogledu fizičke sposobnosti vozača motornih vozila i načinima provedbe medicinskih pregleda radi utvrđivanja fizičke sposobnosti vozača različitih kategorija), koju je donio ministar zdravstva

Naredba br. 3 od 29. 8. 2011. za pridobivane na pravosposobnost za proveždane na izpiti na kandidatite za vodači na motorni prevozni sredstva (Uredba br. 3 od 29. kolovoza 2011. o stjecanju prava na provođenje ispita za kandidate za vozače motornih vozila), koju je donio ministar obrazovanja, mladih i znanosti

Naredba br. 38 od 16. 4. 2004. za usloviata i reda za proveždaneto na izpitite na kandidati za pridobivane na pravosposobnost za upravljenie na motorno prevozno sredstvo i reda za proveždane na proveročnite izpiti (Uredba br. 38 od 16. travnja 2004. o uvjetima i načinima provedbe ispita za kandidate za vozačku dozvolu te načinima provedbe potvrdnih ispitivanja), koju je donio ministar prometa i veza

Naredba br. 31 od 26. 7. 1999. za iziskvaniata, usloviata i reda za pridobivane na pravosposobnost za upravljenie na motorno prevozno sredstvo (Uredba br. 31 od 26. srpnja 1999. o zahtjevima, uvjetima i načinima stjecanja vozačke dozvole), koju su donijeli ministar prometa i ministar obrazovanja i znanosti

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Okrivljenik ima pravo na upravljanje vozilom i vozačku dozvolu. Njegova vozačka dozvola oduzeta je 9. svibnja 2018. naredbom Oblasten direktora (okružni ravnatelj) Ministerstva na vatrešnite raboti (Ministarstvo unutarnjih poslova, Bugarska) radi izricanja prisilne upravne mjere zbog neplaćanja novčanih kazni koje su mu kao upravne sankcije izrečene zbog prometnih prekršaja koje je počinio. Privremeno oduzimanje vozačke dozvole naloženo je do plaćanja dugovanih novčanih kazni. Policijski službenici zaustavili su okrivljenika 23. kolovoza 2018. radi kontrole kada je prometnim bulevarom u Blagoevgradu

upravljao osobnim vozilom bez upaljenih svjetala. Službenici su utvrdili da je njegova vozačka dozvola privremeno oduzeta. Zbog toga je protiv njega donesena odluka kojom je utvrđen upravni prekršaj.

- 2 Odlukom državnog odvjetnika pri Rajonna prokuraturi Blagoevgrad (Općinsko državno odvjetništvo u Blagoevgradu, Bugarska) pokrenut je 19. ožujka 2019. kazneni postupak protiv okrivljenika zbog toga što je 23. kolovoza 2018. upravljao motornim vozilom tijekom provedbe prisilne upravne mjere koja se sastoji od privremenog oduzimanja vozačke dozvole – djelo koje je državni odvjetnik kvalificirao kao kazneno djelo iz članka 343.c stavka 3. u vezi sa stavkom 1. Nakazatelen kodeksa (Kazneni zakonik, u daljnjem tekstu: KZ). U skladu s tom odredbom, kaznom oduzimanja slobode do tri godine i novčanom kaznom od 200 do 1000 leva (BGN) kaznit će se osoba koja upravlja motornim vozilom tijekom važenja prisilne upravne mjere koja se sastoji od privremenog oduzimanja vozačke dozvole. Okrivljenik je na saslušanju priznao činjenične okolnosti počinjenog djela te izjavio da je njegov posao povezan s vožnjom vozila, da je pretrpio gubitke jer nije mogao raditi zbog oduzimanja njegove vozačke dozvole i da je na dan kada je počinio predmetno djelo morao voziti svoje vozilo kako bi svojem teško bolesnom bratu kupio lijekove koji su mu bili hitno potrebni.
- 3 Rajonen sad Blagoevgrad (Općinski sud u Blagoevgradu, Bugarska) smatrao je u prvostupanjskom postupku da je okrivljenik počinio kazneno djelo zbog toga što je upravljao osobnim vozilom na prometnom bulevaru postupajući lakomisleno i ne poštujući prometna pravila. Istodobno ga je u skladu s člankom 78.a stavkom 1. ZK-a oslobodio kaznene odgovornosti s obzirom na to da je u skladu s tom odredbom predmetno kazneno djelo kažnjivo kaznom zatvora do tri godine i da okrivljenik do tog datuma nije bio osuđen niti je već bio oslobođen kaznene odgovornosti. U skladu s tom odredbom, kojom se predviđa novčana kazna od 1000 do 5000 leva (BGN), izrečena mu je novčana kazna u iznosu od 1000 leva (BGN).
- 4 Okržen sad Blagoevgrad (Okružni sud u Blagoevgradu, Bugarska) je u žalbenom postupku ukinuo presudu Rajonen sada (Općinski sud), oslobodio optuženika te je presudio da njegovo djelo ne predstavlja kazneno djelo zbog njegova zanemariva stupnja opasnosti za društvo, pa ga stoga treba kvalificirati kao upravni prekršaj. Posljedično, taj mu je sud na temelju članka 177. stavka 1. točke 2. Zakona za dviženieto po patišтата (Zakon o cestovnom prometu, u daljnjem tekstu: ZCP) izrekao upravnu sankciju u iznosu od 300 leva (BGN). Tom je odredbom predviđeno da se osobi koja upravlja motornim vozilom iako joj je privremeno oduzeta vozačka dozvola izriče novčana kazna od 100 do 300 leva (BGN). Žalbeni sud smatrao je da predmetno djelo, unatoč tomu što je okrivljenik u više navrata osuđen zbog prekršaja na temelju ZCP-a ima tek zanemariv stupanj opasnosti za društvo s obzirom na to da okrivljenik nije bio ni osuđen odnosno kažnjen za počinjeno kazneno djelo niti mu je izrečena upravna sankcija zbog djela povezanog s vožnjom motornog vozila bez vozačke dozvole tijekom zabrane vožnje ili za vrijeme privremenog oduzimanja vozačke dozvole. Navedeni sud

također je uzeo u obzir to da je okrivljenik priznao utvrđene okolnosti, pokajao se zbog tog događaja i kao razlog vožnje vozila naveo da je morao kupiti lijekove za svojeg bolesnog brata.

- 5 Postupak pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenut je na temelju zahtjeva Apelativen prokurora (državni odvjetnik) pri Apelativnoj prokuraturi Sofia (Državno odvjetništvo u Sofiji, Bugarska) za ukidanje presude Okržen sada Blagoevgrad (Okružni sud u Blagoevgradu) i vraćanje predmeta na ponovni postupak drugom sastavu tog suda. Državni odvjetnik podredno traži ukidanje presude donesene u žalbenom postupku i potvrdu presude Rajonen sada Blagoevgrad (Općinski sud u Blagoevgradu).

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 6 Okržen sad Blagoevgrad (Okružni sud u Blagoevgradu) počinio je prema mišljenju državnog odvjetnika materijalnoppravnu pogrešku smatrajući da predmetno djelo sadržava ima tek zanemariv stupanj opasnosti za društvo. Državni odvjetnik smatra da nisu ispunjeni uvjeti za primjenu članka 9. stavka 2. KZ-a, prema kojem se djelo kojim su, doduše, ostvarena obilježja kaznenog djela utvrđenog zakonom, a koje zbog svoje beznačajnosti nije opasno za društvo ili je očigledno tek zanemarivo opasno za društvo, jer je okrivljenik u više navrata sankcioniran zbog povreda ZCP-a. Ističe da je okrivljenik ostvario obilježja kaznenog djela iz članka 343.c stavka 3. u vezi sa stavkom 1. KZ-a, a za to kazneno djelo nije nužno da se opasnost za društvo stvarno ostvari.
- 7 Sud koji je uputio zahtjev ne navodi nijedan argument okrivljenika.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 8 Sud koji je uputio zahtjev napominje da su države članice na temelju Direktive 2006/126 ovlaštene da donesu vlastite odredbe nacionalnog kaznenog i policijskog prava kojima se predviđaju kaznene ili upravne mjere povezane s oduzimanjem ili ukidanjem prava na upravljanje vozilom.
- 9 Podsjeća da su prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u nedostatku usklađenosti propisa Unije u području sankcija primjenjivih u slučaju neispunjenja uvjeta iz režima uvedenog tim propisima, države članice ovlaštene odabrati sankcije koje smatraju primjerenima. Ipak, one su dužne izvršavati svoju nadležnost poštujući pravo Unije i njegova opća načela te, slijedom toga, poštujući načela zakonitosti i proporcionalnosti (presuda od 16. srpnja 2015., Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, t. 21. i ondje navedena sudska praksa te rješenje od 12. srpnja 2018., Pinzaru i Cirstinoiu, C-707/17, neobjavljeno, EU:C:2018:574, t. 26.). Konkretno, represivne mjere dopuštene nacionalnim zakonodavstvom ne smiju prelaziti granice onoga što je nužno za postizanje ciljeva kojima to zakonodavstvo legitimno teži.

- 10 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se predmetni spor odnosi na primjenu prava Unije u području zajedničke prometne politike i, osobito, mjera za poboljšanje sigurnosti prometa na cestama. Prema njegovu se mišljenju bugarski sud u predmetnom slučaju može pozvati na članak 49. Povelje u mjeri u kojoj primjenjuje pravo Unije s obzirom na to da je na temelju svojeg članka 51. ona primjenjiva u glavnom postupku.
- 11 Kako bi prenio Direktivu 2006/126 u nacionalno pravo, bugarski zakonodavac donio je izmjene ZCP-a te Uredbe br. 3 od 11. svibnja 2011., Uredbe br. 3 od 29. kolovoza 2011. i Uredbe br. 31 od 26. srpnja 1999. S druge strane, propisi o sankcijama predviđenima za povrede zahtjeva u pogledu upravljanja motornim vozilom na temelju uredno izdane i važeće vozačke dozvole već su bili na snazi prije donošenja Direktive. Konkretno, kazneno djelo iz članka 343.c stavaka 1. i 2. ZK-a utvrđeno su 1995., a prekršaj iz članka 177. stavka 1. ZDvP-a postoji od objave tog zakona 1999.
- 12 Godine 2016. uvedeno je novo kazneno djelo, i to ono iz članka 343.c stavka 3. KZ, kojim se kažnjava upravljanje motornim vozilom tijekom provedbe prisilne upravne mjere koja se sastoji od privremenog oduzimanja vozačke dozvole. Međutim, potpuno istovjetni prekršaja predviđen je člankom 177. stavkom 1. točkom 2. ZCP-a već od objave tog zakona 1999.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je do donošenja tog novog kaznenog djela iz članka 343.c stavka 3. KZ-a 2016. iz obilježja kaznenog djela iz članka 343.c stavaka 1. i 2. KZ-a jasno i nedvosmisleno proizlazilo da su kazneno i prekršajno pravo u međusobnom odnosu supsidijarnosti. Tako se na temelju članka 343.c stavka 1. KZ-a kažnjava osoba koja upravlja motornim vozilom tijekom služenja kazne oduzimanja prava na upravljanje vozilom nakon što je za isto djelo osuđen zbog prekršaja. U skladu s člankom 343.c stavkom 2. NK-a kažnjava se osoba koja počini takvo djelo u roku od jedne godine od njegova kažnjavanja kao prekršaja zbog upravljanja motornim vozilom bez vozačke dozvole. Iz toga slijedi da su dvama kaznenim djelima iz članka 343.c stavaka 1. i 2. KZ-a jasno razgraničene kaznenopravna i upravna odgovornost s obzirom na to da prethodno izricanje upravne sankcije predstavlja nužan uvjet za optužbu za ta kaznena djela. Stoga je u oba slučaja kaznenopravna odgovornost podredna odgovornosti za prekršaj.
- 14 Nasuprot tomu, novo kazneno djelo iz članka 343.c stavka 3. KZ-a ne pretpostavlja izricanje upravne sankcije prije utvrđivanja kaznenopravne odgovornosti. U tim okolnostima ne postoje objektivni kriteriji na temelju kojih se može razgraničiti kazneno djelo iz članka 343.c stavka 3. KZ-a u odnosu na već postojeći i potpuno istovjetni prekršaja iz članka 177. stavka 1. točke 2. ZCP-a. Razlike između navedenih kaznenog djela i prekršaja proizlaze iz predviđenih kazni i (kaznenih ili prekršajnih) postupovnih pravila o njihovu izricanju, ali ne i iz objektivnih obilježja djela.

- 15 Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da zakonodavac nije naveo konkretno obrazloženje za inkriminaciju upravljanja motornim vozilom za vrijeme trajanja privremenog oduzimanja vozačke dozvole. Naime, prvim prijedlogom zakona o izmjeni i dopuni KZ-a nisu bile predviđene ni izmjena ni dopuna članka 343.c KZ-a. Prijedlog za donošenje novog stavka 3. te odredbe podnijela su dva zastupnika tek nakon što je prijedlog zakona usvojen u prvom čitanju. Ta dva zastupnika obrazložila su svoj prijedlog jednom rečenicom iz koje proizlazi da su smatrali da je predloženo novo kazneno djelo istovjetno kaznenim djelom iz članka 343.c stavaka 1. i 2. KZ-a. O razlozima za uvrštavanje novog stavka 3. u članak 343.c KZ-a nije se raspravljalo ni u Odboru za pravna pitanja ni na raspravama tijekom prvom i drugom čitanja prijedloga zakona na plenarnoj sjednici Narodnog sabranija (Nacionalna skupština, Bugarska).
- 16 U skladu s člankom 11. stavkom 3. Zakona za normativnite aktove (Zakon o normativnim aktima, u daljnjem tekstu: ZNA), zakonske odredbe ukidaju se, mijenjaju ili dopunjuju izričito odredbom novog pravnog akta o izmjeni ili dopuni. Nakon što je 2016. članak 343.c dopunjen novim stavkom 3., prekršaj iz članka 177. stavka 1. točke 2. ZCP-a nije izričito ukinut iako je zakonodavac imao priliku to učiniti kada su 2018. provedene druge izmjene tog članka 177. Međutim, navedeni prekršaja je ostao je nepromijenjen.
- 17 U Bugarskoj pravnoj teoriji i sudskoj praksi dosljedno se smatra da se temeljno razgraničenje između prekršajno-pravne i kaznenopravne odgovornosti provodi ovisno o stupnju opasnosti djela za društvo. Međutim, zakonodavac nije predvidio dodatne objektivne okolnosti na kojima bi se temeljila veća opasnost navedenog djela za društvo i koje bi zahtijevale njegovu kriminalizaciju. Sud koji je uputio zahtjev ističe da upravljanje motornim vozilom za vrijeme privremenog oduzimanja vozačke dozvole predstavlja manju opasnost za društvo od toga da motornim vozilom upravljajući počinitelj kojemu je već izrečena sankcija oduzimanja prava na upravljanje vozilom i koji je za to djelo sankcioniran u upravnom postupku.
- 18 Zbog nedostatka objektivnih kriterija na temelju kojih se može utvrditi predstavlja li neko djelo kazneno djelo ili prekršaj ocjena je u konačnici u potpunosti obuhvaćena diskrecijskom ovlašću upravnog tijela koje može izreći upravnu sankciju u obliku novčane kazne ili pak od državnog odvjetništva zahtijevati pokretanje kaznenog postupka zbog počinjenog kaznenog djela. Paralelna primjena kaznenog djela iz članka 343.c stavka 3. KZ i prekršaja iz članka 177. stavka 1. točke 2. ZCP-a dovodi u tim okolnostima do različitog postupanja prema počiniteljima u pogledu istog djela s obzirom na to da im se mogu izreći sankcije koje se razlikuju prema svojoj strogosti: kazna zatvora do tri godine i novčana kazna od 200 do 1000 leva (BGN) u slučaju kaznenog djela ili novčana kazna od 100 do 300 leva (BGN) u slučaju prekršaja.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je različito postupanje u sličnim situacijama u suprotnosti s načelom jednakog postupanja prema građanima iz članka 6. Konstitucije na Republika Bulgaria (Ustav Republike Bugarske). Činjenica da

pojedinci ne mogu predvidjeti posljedice djela nije u skladu s temeljnim načelima prava Unije, kao što su načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja. Osim toga, neusklađenost opasnosti djela za društvo i njegove kaznenopravne prirode u zakonu u suprotnosti je s člankom 49. Povelje, kojim se propisuje načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni kao i načelo proporcionalnosti, s obzirom na to da u sličnim okolnostima djelo može istodobno predstavljati kazneno djelo i prekršaj, što dovodi do odstupanja između težine djela i težine predviđene sankcije.

- 20 Zbog toga je proturječna sudska praksa bugarskih sudova koja se odnosi na slučajeve upravljanja motornim vozilom tijekom provedbe prisilne upravne mjere koja se sastoji od oduzimanja vozačke dozvole. Sud koji je uputio zahtjev navodi konkretne primjere kako presuda kojima se prihvaća stajalište državnog odvjetnika da djelo treba kvalificirati kao kazneno djelo tako i presuda u kojima sudovi smatraju da djelo predstavlja prekršaj te oslobađaju optuženike krivnje za djela koja im se optužnicom stavljaju na teret. Također se navode slučajevi u kojima je državno odvjetništvo obustavilo kazneni postupak, a počinitelju se izrekla upravna sankcija.
- 21 Sud koji je uputio zahtjev također razmatra sudske prakse Suda Europske unije. Navodi kako u skladu s presudom od 3. svibnja 2007., *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, t. 49. i 50.), načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni zahtijeva da se zakonom jasno definiraju kaznena djela i za njih propisane kazne. Taj je uvjet ispunjen ako pojedinac može iz teksta relevantne odredbe i u slučaju potrebe pomoću njezina tumačenja od strane sudova saznati koje radnje i propuštanja dovode do njegove kaznene odgovornosti. Sud koji je uputio zahtjev također navodi presudu od 12. veljače 2019., *TC* (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, t. 59. i 60.), prema kojoj provedba mjere oduzimanja slobode pretpostavlja postojanje pravne osnove koja ju opravdava, pri čemu potonja mora udovoljavati zahtjevima jasnoće, predvidljivosti i pristupačnosti kako bi se izbjegla svaka opasnost od arbitrarnosti.
- 22 Sud koji je uputio zahtjev također navodi presudu Europskog suda za ljudska prava iz 2010. u predmetu *Medvedyev protiv Francuske*, u kojoj se navodi da kriterij zakonitosti zahtijeva da se „svi zakoni moraju biti dovoljno određeni kako bi se izbjegla svaka opasnost od arbitrarnosti i kako bi se građanima omogućilo da u mjeri u kojoj je to razumno s obzirom na okolnosti predmeta predvide, ako je potrebno nakon pribavljanja stručnog savjeta, posljedice koje određeno postupanje može imati”.