

Zadeva C-654/20**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

15. november 2020

Predložitveno sodišče:

Apelativen sad Sofia (pritožbeno sodišče v Sofiji, Bolgarija)

Datum predložitvene odločbe:

9. november 2020

Organ, ki je vložil obtožni akt v kazenskem postopku:

Apelativna prokuratura Sofia

Obsojenec/storilec v kazenskem postopku:

VD

Predmet postopka v glavni stvari

Postopek v glavni stvari je izredni postopek za preizkus pravnomočne sodbe. Začel se je pri predložitvenem sodišču na predlog državnega tožilca za razveljavitev sodbe, izdane v pritožbenem postopku, in vrnitev zadeve v ponovno obravnavo pred drugim senatom pritožbenega sodišča, podredno za razveljavitev te sodbe in potrditev sodbe sodišča prve stopnje, s katero je bil storilec zaradi storitve kaznivega dejanja spoznan za krivega, vendar je bil oproščen kazenske odgovornosti. Pri dejanju, ki ga obravnavajo navedena sodišča, gre za vožnjo motornega vozila med prestajanjem upravne sankcije začasnega odvzema vozniškega dovoljenja.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predlog za sprejetje predhodne odločbe se vlaga na podlagi člena 267, drugi odstavek, PDEU in se nanaša na razlago načela zakonitosti kaznivih dejanj in kazni ter člena 49(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Predložitveno sodišče prosi za odgovor na vprašanje, ali je nacionalna

zakonodaja, ki za isto dejanje predvideva možnost izreka upravne sankcije ali kazni zaradi storitve kaznivega dejanja, ne da bi določala merila, na podlagi katerih je mogoče presoditi, ali storilec odgovarja na podlagi prekrškovnega ali kazenskega prava, skladna s pravom Unije.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali načelo zakonitosti kaznivih dejanj in kazni nasprotuje nacionalni ureditvi, ki za eno in isto dejanje, in sicer vožnjo motornega vozila med prestajanjem prisilnega upravnega ukrepa začasnega odvzema vozniškega dovoljenja, hkrati določa upravnopravno in kazensko odgovornost, ne da bi obstajala merila, na podlagi katerih bi bilo mogoče objektivno razmejiti ti vrsti odgovornosti?
2. Če je odgovor Sodišča Evropske unije na prvo vprašanje nikalen: katere pristojnosti za zagotovitev učinkovite uporabe pravnih načel Evropske unije ima nacionalno sodišče?
3. Ali je kaznovanje s kaznijo zopora do treh let in denarno kaznijo od 200 do 1000 levov (BGN) za kaznivo dejanje vožnje motornega vozila med prestajanjem prisilnega upravnega ukrepa začasnega odvzema vozniškega dovoljenja sorazmerno v smislu člena 49(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah?

Zakonodaja in sodna praksa Unije

Pogodba o Evropski uniji: člen 6(3)

Pogodba o delovanju Evropske unije: člen 90 in člen 91(1)(c)

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah: člen 49

Direktiva 2006/126/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o voznških dovoljenjih: člen 11(2)

Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin: člen 5(1)

Sodba z dne 3. maja 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, točki 49 in 50 ter navedena sodna praksa

Sodba z dne 12. februarja 2019, *TC*, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, točki 59 in 60 ter navedena sodna praksa

Sodba z dne 16. julija 2015, *Chmielewski*, C-255/14, EU:C:2015:475, točka 21 in navedena sodna praksa

Sklep z dne 12. julija 2018, *Pinzaru in Cirstinoiu*, C-707/17, neobjavljen, EU:C:2018:574, točka 26

Nacionalne določbe

Nakazatelen kodeks (kazenski zakonik): člen 9(2), člen 78a in člen 343c.

Nakazatelno-protsesualen kodeks (zakon o kazenskem postopku): člen 301(1), člen 305(6), člani od 375 do 380.

Zakon za dvizhenieto po patishtata (zakon o cestnem prometu): člani 150, 150a, 151a, 171, 177.

Naredba N° 3 ot 11.5.2011 za iziskvaniata za fizicheska godnost kam vodachite na motorni prevozni sredstva i reda za izvarshvane na meditsinskite pregledi za ustanovyavane na fizicheskata godnost za vodachite ot razlichnite kategorii (uredba št. 3 z dne 11. maja 2011 o zahtevah glede fizične sposobnosti voznikov motornih vozil in postopkih za izvajanje zdravniških pregledov za ugotavljanje fizične sposobnosti voznikov različnih razredov), ki jo je izdal minister za zdravje

Naredba N° 3 ot 29.08.2011 za pridobivane na pravosposobnost za provezhdane na izpiti na kandidatite za vodachi na motorni prevozni sredstva (uredba št. 3 z dne 29. avgusta 2011 o pridobitvi usposobljenosti za izvajanje izpitov za kandidate za voznike motornih vozil), ki jo je izdal minister za izobraževanje, mladino in znanost

Naredba N° 38 ot 16.04.2004 za usloviata i reda za provezhdaneto na izpitite na kandidati za pridobivane na pravosposobnost za upravljenie na motorno prevozno sredstvo i reda za provezhdane na proverochnite izpiti (uredba št. 38 z dne 16. aprila 2004 o pogojih in postopkih za izvajanje izpitov za kandidate za pridobitev pravice do vožnje in postopkih za izvajanje potrditvenih izpitov), ki jo je izdal minister za promet in komunikacije

Naredba N° 31 ot 26.07.1999 za iziskvaniata, usloviata i reda za pridobivane na pravosposobnost za upravljenie na motorno prevozno sredstvo (uredba št. 31 z dne 26. julija 1999 o zahtevah, pogojih in postopkih za pridobitev pravice do vožnje), ki sta jo izdala minister za prevoz in minister za izobraževanje in znanost

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Obdolženec ima pravico do vožnje in vozniško dovoljenje. 9. maja 2018 mu je bilo vozniško dovoljenje z odredbo Oblasten direktor (okrajni direktor) Ministerstvo na vatreshnite raboti (ministrstvo za notranje zadeve, Bolgarija) zaradi izreka prisilnega upravnega ukrepa odvzeto, ker ni plačal glob, ki so mu bile naložene kot upravne sankcije zaradi storjenih prometnih prekrškov. Začasni odvzem vozniškega dovoljenja je bil odrejen do plačila dolgovanih glob. Obdolženca so 23. avgusta 2018, ko je po živahnem bulvarju v Blagoevgradu vozil osebno vozilo brez prižganih luči, zaradi kontrole ustavili policisti. Policisti so ugotovili, da je bilo njegovo vozniško dovoljenje začasno odvzeto. Zato mu je bila izdana odločba o ugotovitvi upravnega prekrška.

- 2 Zoper obdolženca se je z odredbo državnega tožilca pri Rayonna prokuratura Blagoevgrad (okrožno državno tožilstvo v Blagoevgradu, Bolgarija) 19. marca 2019 začel kazenski postopek, ker je 23. avgusta 2018 med prestajanjem prisilnega upravnega ukrepa začasnega odvzema voznškega dovoljenja vozil motorno vozilo, kar je dejanje, ki ga je državni tožilec opredelil kot kaznivo dejanje na podlagi člena 343c(3) v povezavi z odstavkom 1 Nakazatelen kodeks (v nadaljevanju: NK). V skladu s to določbo se s kaznijo zopora do treh let in denarno kaznijo od 200 do 1000 levov (BGN) kaznuje, kdor med prestajanjem prisilnega upravnega ukrepa začasnega odvzema voznškega dovoljenja vozi motorno vozilo. Obdolženec je med zaslišanjem priznal okoliščine kaznivega dejanja in izjavil, da je njegovo delo povezano z vožnjo vozil, da ima izgubo, ker zaradi odvzema voznškega dovoljenja ne more delati, in da je tega dne, ko je storil kaznivo dejanje, moral voziti svoje vozilo, da bi svojemu hudo bolnemu bratu kupil nujno potrebna zdravila.
- 3 Rayonen sad Blagoevgrad (okrajno sodišče v Blagoevgradu, Bolgarija) je v postopku na prvi stopnji zastopalo stališče, da je obdolženec storil kaznivo dejanje, ker je po živahnem bulvarju vozil osebno vozilo in pri tem ravnal lahkomišelnostno ter ni spoštoval prometnih predpisov. Hkrati ga je to sodišče v skladu s členom 78a(1) NK oprostilo kazenske odgovornosti, ker naj bi bila za to kaznivo dejanje v skladu s to določbo zagrožena kazen zopora do treh let in naj obdolženec doslej ne bi bil obsojen in oproščen kazenske odgovornosti. V skladu s to določbo, ki določa denarno kazen od 1000 do 5000 levov (BGN), mu je bila izrečena denarna kazen v višini 1000 levov (BGN).
- 4 Okrazhen sad Blagoevgrad (okrožno sodišče v Blagoevgradu, Bolgarija) je v pritožbenem postopku razveljavilo sodbo Rayonen sad (okrajno sodišče), obdolženca oprostilo in odločilo, da njegovo dejanje ni kaznivo dejanje, ker pomeni zgolj nizko stopnjo nevarnosti za družbo, in ga je treba posledično opredeliti kot prekršek. Zato mu je to sodišče izreklo upravno sankcijo v višini 300 levov (BGN) na podlagi člena 177(1), točka 2, Zakon za dvizhenieto po patishtata (v nadaljevanju: ZDvP). V skladu s to določbo se osebi, ki vozi motorno vozilo, čeprav ji je bilo začasno odvzeto voznško dovoljenje, izreče globa od 100 do 300 levov (BGN). Pritožbeno sodišče je odločilo, da je bil obdolženec sicer večkrat kaznovan zaradi prekrškov na podlagi ZDvP, vendar dejanje, ki je predmet postopka, pomeni zgolj nizko stopnjo nevarnosti za družbo, ker obdolženec zaradi dejanja, povezanega z vožnjo motornega vozila brez voznškega dovoljenja med odvzemom pravice do vožnje ali začasnim odvzemom voznškega dovoljenja, doslej ni bil niti obsojen oziroma kaznovan zaradi storitve kaznivega dejanja niti mu zaradi takega dejanja ni bila izrečena upravna sankcija. Navedeno sodišče je upoštevalo tudi, da je obdolženec priznal obstoj ugotovljenih okoliščin, dogodek obžaloval in kot razlog za vožnjo vozila navedel, da je moral kupiti zdravila za svojega bolnega brata.
- 5 Postopek pred predložitvenim sodiščem se je začel na predlog Apelativen prokuror (višji državni tožilec) pri Apelativna prokuratura Sofia (višje državno tožilstvo v Sofiji, Bolgarija) za razveljavitev sodbe Okrazhen sad Blagoevgrad

(okrožno sodišče v Blagoevgradu) in vrnitev zadeve v ponovno obravnavo pred drugim senatom tega sodišča. Višji državni tožilec podredno predlaga razveljavitev sodbe, izdane v pritožbenem postopku, in potrditev sodbe Rayonen sad Blagoevgrad (okrajno sodišče v Blagoevgradu).

Bistvene trditve strank postopka v glavni stvari

- 6 Višji državni tožilec meni, da je Okrazhen sad Blagoevgrad (okrožno sodišče v Blagoevgradu) napačno uporabilo materialno pravo, ko je zavzelo stališče, da dejanje, ki je predmet postopka, pomeni zgolj nizko stopnjo nevarnosti za družbo. Višji državni tožilec meni, da pogoji za uporabo člena 9(2) NK – v skladu s katerim se dejanja, ki sicer formalno izpolnjuje zakonske znake zakonsko določenega kaznivega dejanja, vendar zaradi svoje neznatnosti ne pomeni nevarnosti za družbo ali je očitno, da iz njega izhaja zgolj nizka stopnja nevarnosti za družbo, ne opredeli kot kaznivega dejanja – niso izpolnjeni, ker je bil obdolženec večkrat kaznovan zaradi kršitev ZDvP. Pri obdolžencu naj bi bili zakonski znaki kaznivega dejanja na podlagi člena 343c(3) v povezavi z odstavkom 1 NK izpolnjeni, pri tem kaznivem dejanju pa naj ne bi bilo potrebno, da se nevarnost za skupnost dejansko uresniči.
- 7 Predložitveno sodišče ne navaja trditev obdolženca.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 8 Predložitveno sodišče ugotavlja, da so države članice na podlagi Direktive 2006/126 pristojne sprejemati lastno nacionalno kazensko in policijsko zakonodajo, ki določa kazenske ali upravne ukrepe v zvezi z odvzemom ali preklicem pravice do vožnje.
- 9 Navaja, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da so države članice pristojne, da lahko ob neusklajenosti zakonodaje Unije na področju sankcij, ki se uporabijo za nespoštovanje pogojev, določenih s sistemom, uvedenim s to zakonodajo, izberejo tiste, ki se jim zdijo ustrezne. Vendar morajo svojo pristojnost izvajati v skladu s pravom Unije in z njegovimi temeljnimi načeli, torej v skladu z načeloma zakonitosti in sorazmernosti (sodba z dne 16. julija 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, točka 21 in navedena sodna praksa, ter sklep z dne 12. julija 2018, Pinzaru in Cirstinoiu, C-707/17, neobjavljen, EU:C:2018:574, točka 26). Zlasti represivni ukrepi, ki jih dovoljuje nacionalna zakonodaja, ne smejo presegati tega, kar je nujno za uresničitev ciljev, ki jim legitimno sledi ta zakonodaja.
- 10 Predložitveno sodišče meni, da se obravnavani spor nanaša na uporabo prava Unije na področju skupne prometne politike in zlasti ukrepov za povečanje prometne varnosti. Po njegovi presoji se bolgarsko sodišče v obravnavanem primeru, ko uporablja pravo Unije, lahko sklicuje na člen 49 Listine, ker je Listina na podlagi njenega člena 51 v postopku v glavni stvari upoštevana.

- 11 Bolgarski zakonodajalec je za prenos Direktive 2006/126 v nacionalno pravo sprejel spremembe ZDvP in navedenih Naredba št. 3 z dne 11. maja 2011, Naredba št. 3 z dne 29. avgusta 2011 in Naredba št. 31 z dne 26. julija 1999. Po drugi strani je zakonodaja o sankcijah, ki so določene za kršitve obvezne vožnje motornih vozil s pravilno izdanim in veljavnim vozniškim dovoljenjem, veljala že pred sprejetjem te direktive. Zlasti so bile leta 1995 sprejete opredelitve kaznivih dejanj iz člena 343c(1) in (2) NK, opredelitve prekrškov na podlagi člena 177(1) ZDvP pa obstajajo od razglasitve tega zakona leta 1999.
- 12 Leta 2016 je bila sprejeta opredelitev novega kaznivega dejanja, in sicer opredelitev iz člena 343c(3) NK, s katero je bila predpisana kazen za vožnjo motornega vozila med prestajanjem prisilnega upravnega ukrepa začasnega odvzema vozniškega dovoljenja. Povsem enaka opredelitev prekrška pa je v členu 177(1), točka 2, ZDvP določena že od razglasitve tega zakona leta 1999.
- 13 Predložitveno sodišče opozarja, da je do sprejetja te opredelitve novega kaznivega dejanja iz člena 343c(3) NK leta 2016 iz opredelitev kaznivih dejanj iz člena 343c(1) in (2) NK jasno in nedvoumno izhajalo, da sta kazensko in prekrškovno pravo v subsidiarnem razmerju. Tako se v skladu s členom 343c(1) NK kaznuje, kdor vozi motorno vozilo med prestajanjem kazni odvzema pravice do vožnje, potem ko mu je bila zaradi istega dejanja izrečena kazen zaradi prekrška. V skladu s členom 343c(2) NK se kaznuje, kdor tako kaznivo dejanje stori v enem letu, odkar je bila zanj izrečena kazen zaradi prekrška vožnje motornega vozila brez vozniškega dovoljenja. To pomeni, da je pri obeh opredelitvah kaznivih dejanj iz člena 343c(1) in (2) NK določena jasna ločnica med kazensko in upravnoopravno odgovornostjo, saj je predhodni izrek upravne sankcije nujni pogoj za obtožbo zaradi teh kaznivih dejanj. Zato je v obeh primerih kazenska odgovornost glede na odgovornost za prekršek subsidiarna.
- 14 Nasprotno v skladu z opredelitvijo novega kaznivega dejanja iz člena 343c(3) NK za obstoj kazenske odgovornosti ni treba, da je najprej izrečena upravna sankcija. V teh okoliščinah ni objektivnih meril za razmejitev opredelitve kaznivega dejanja iz člena 343c(3) NK in opredelitve prekrška na podlagi člena 177(1), točka 2, ZDvP, ki že obstaja in je povsem enaka. Razlike med navedenima opredelitvama kaznivega dejanja in prekrška so v sankciji, predvideni za vsakega od njiju, in (kazenskih ali upravnih) postopkovnih pravilih za njen izrek, ne pa v objektivnih zakonskih znakih.
- 15 Predložitveno sodišče ugotavlja, da zakonodajalec ni konkretno obrazložil, zakaj je bila vožnja motornega vozila med začasnim odvzemom vozniškega dovoljenja opredeljena kot kaznivo dejanje. V prvem osnutku zakona o spremembi in dopolnitvi NK dejansko ni bila predvidena niti sprememba niti dopolnitev člena 343c NK. Predlog za sprejetje novega odstavka 3 te določbe sta poslanka predložila šele po sprejetju osnutka zakona na prvi obravnavi. Poslanca sta predlog obrazložila s stavkom, iz katerega izhaja, da predlagano opredelitev novega kaznivega dejanja razumeta, kot da je enaka opredelitvama kaznivih dejanj iz člena 343c(1) in (2) NK. O razlogih za vstavev novega odstavka 3 v

člen 343c NK se ni razpravljalo niti v okviru odbora za pravne zadeve niti na razpravah med prvo in drugo obravnavo osnutka zakona na plenumu Narodno sabranie (narodna skupščina).

- 16 V skladu s členom 11(3) Zakon za normativnite aktove (zakon o normativnih pravnih aktih, v nadaljevanju: ZNA) se normativni pravni akti razveljavijo, spremenijo ali dopolnijo z izrecno določbo novega pravnega akta ali pravnega akta o spremembi ali dopolnitvi. Po dopolnitvi člena 343c z novim odstavkom 3 leta 2016 opredelitev prekrška iz člena 177(1), točka 2, ZDvP ni bila izrecno razveljavljena, čeprav je imel zakonodajalec priložnost za to, ko so bile leta 2018 sprejete druge spremembe tega člena 177. Kljub temu je navedena opredelitev prekrška nespremenjeno ostala v veljavi.
- 17 Enotno stališče bolgarske pravne teorije in sodne prakse je, da se odgovornost za prekrške od kazenske odgovornosti v temelju razmejuje na podlagi stopnje nevarnosti, ki jo zadevno dejanje pomeni za skupnost. Vendar zakonodajalec ni predvidel nobenih dodatnih objektivnih okoliščin, ki utemeljujejo to, da navedeno dejanje pomeni večjo nevarnost za družbo, zaradi katerih bi ga bilo treba opredeliti kot kaznivo dejanje. Predložitveno sodišče opozarja, da vožnja motornega vozila med začasnim odvzemu voznškega dovoljenja pomeni manjšo nevarnost za skupnost kot vožnja motornega vozila s strani storilca, ki mu je bila že izrečena sankcija odvzema pravice do vožnje in ki je bil za to dejanje kaznovan v upravnem postopku.
- 18 Ker ni objektivnih meril, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, ali je zadevno dejanje kaznivo dejanje ali prekršek, je ta odločitev nazadnje v celoti stvar proste presoje upravnega organa, ki lahko izreče upravno sankcijo v obliki globe ali pa zaprosi državno tožilstvo za začetek kazenskega postopka zaradi storitve kaznivega dejanja. V teh okoliščinah je posledica vzporedne uporabe opredelitve kaznivega dejanja iz člena 343c(3) NK in opredelitve prekrška iz člena 177(1), točka 2, ZDvP različno obravnavanje storilcev, ki storijo enako dejanje, saj se jim lahko izrečejo različno hude sankcije: kazen zapora do treh let in denarna kazen od 200 do 1000 levov (BGN), če se presodi, da gre za kaznivo dejanje, ali globa od 100 do 300 levov (BGN), če se presodi, da gre za prekršek.
- 19 Predložitveno sodišče navaja, da je različno obravnavanje enakih položajev v nasprotju z načelom enakega obravnavanja državljanov, ki je določeno v členu 6 Konstitutsia na Republika Bulgaria (ustava Republike Bolgarije). To, da državljanji ne morejo predvideti posledic dejanja, ni združljivo s temeljnimi načeli prava Unije, kot sta načeli pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo. Poleg tega je neujemanje nevarnosti za družbo in kazenske narave dejanja v zakonu v nasprotju s členom 49 Listine, ki določa načeli zakonitosti in sorazmernosti kaznivih dejanj in kazni, saj je lahko neko dejanje v enakih okoliščinah tako kaznivo dejanje kot tudi prekršek, posledica česar je neskladnost teže dejanja in teže predvidene sankcije.

- 20 Zato sodna praksa bolgarskih sodišč v primerih vožnje motornega vozila med prestajanjem prisilnega upravnega ukrepa odvzema vozniškega dovoljenja ni enotna. Predložitveno sodišče navaja konkretne primere tako za sodbe, v katerih se upošteva stališče državnega tožilca, da je treba dejanje opredeliti kot kaznivo dejanje, kot tudi za sodbe, v katerih sodišča odločijo, da je dejanje prekršek, in obtožence oprostijo krivde za kaznivo dejanje, ki se jim očita v obtožnem aktu. Navaja tudi primere, v katerih je državno tožilstvo ustavilo kazenski postopek in je bila storilcu naložena upravna sankcija.
- 21 Predložitveno sodišče preučuje tudi sodno prakso Sodišča Evropske unije. Navaja, da načelo zakonitosti kaznivih dejanj in kazni v skladu s sodbo z dne 3. maja 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, točki 49 in 50) določa, da mora zakon jasno opredeliti kazniva dejanja in kazni, s katerimi se ta kaznujejo. Ta pogoj je izpolnjen, ko lahko naslovnik norme iz besedila zadevne določbe in po potrebi s pomočjo njene razlage s strani sodišč razbere, za katera dejanja in opustitve mora kazensko odgovarjati. Predložitveno sodišče navaja tudi sodbo z dne 12. februarja 2019, *TC* (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, točki 59 in 60), v skladu s katero je pogoj za izvršitev ukrepa odvzema prostosti obstoj pravne podlage, ki ga upravičuje, pri čemer mora ta pravna podlaga izpolnjevati zahteve jasnosti, predvidljivosti in dostopnosti, da se prepreči vsakršna nevarnost samovoljnega ravnanja.
- 22 Poleg tega predložitveno sodišče navaja sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice iz leta 2010 v zadevi *Medvedyev proti Franciji*, v kateri je navedeno, da merilo zakonitosti določa, da „morajo biti vsi zakoni dovolj natančno zapisani, da se prepreči vsakršna nevarnost samovoljnega ravnanja in da se državljanom omogoči, da – po potrebi po posvetovanju s strokovnjakom – lahko ob upoštevanju okoliščin zadeve razumno predvidijo posledice, ki jih ima lahko neko ravnanje“.