

Sprawa C-544/23**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

28 sierpnia 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Słowacja)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

16 sierpnia 2023 r.

Skarżący:

T.T.

BAJI Trans, s.r. o.

Strona przeciwna:

Národný inšpektorát práce

Przedmiot postępowania głównego

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony w ramach sporu dotyczącego kontroli zgodności z prawem orzeczenia [w postępowaniu ze skargi] kasacyjnej. Przyczyną złożenia niniejszego wniosku jest wątpliwość sądu odsyłającego co do tego, czy prawo Unii stosuje się w sytuacji nałożenia sankcji administracyjnej w związku z naruszeniem obowiązku wynikającego z prawa Unii i gdy państwa członkowskie są zobowiązane do wymierzenia kary za to naruszenie, jak w przypadku art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wykładnia art. 49 i art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014.

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej 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 na 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 praw podstawowych Unii Europejskiej 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 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i przyjętą w nim zasadę *lex posterior mitius* należy interpretować w ten sposób, że znajduje on zastosowanie w krajowym postępowaniu administracyjnym bądź 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 praw podstawowych Unii Europejskiej i przyjętą w nim zasadę *lex posterior mitius* należy interpretować w ten sposób, że znajduje on zastosowanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym w przedmiocie środka zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna, a więc, że sąd, którym jest najwyższy sąd administracyjny 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 orzeczenia sądu administracyjnego niższej instancji, które jest prawomocne?

Przywołane przepisy prawa Unii

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 i art. 51 ust. 1.

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 19 ust. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym [i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym] oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego, art. 3 ust. 1 i 2, art. 41 i art. 47.

Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85, art. 3, art. 13 ust. 1.

Przywołane przepisy prawa krajowego

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (konstytucja Republiki Słowackiej nr 460/1992) z dnia 1 września 1992 r.):

Artykuł 50 ust. 6

„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”.

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. (ustawa nr 462/2007 o organizacji czasu pracy w transporcie i o zmianie i uzupełnieniu ustawy nr 125/2006 o inspekcji pracy i o zmianie i uzupełnieniu ustawy nr 82/2005 o nielegalnej pracy i nielegalnym zatrudnieniu i o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw, w brzmieniu nadanym przez ustawę nr 309/2007):

Paragraf 38 ust. 1 lit. a) pkt 1

„Wykroczenie popełnia kierowca, który prowadzi pojazd bez urządzenia rejestrującego lub z urządzeniem rejestrującym, które nie posiada ważnego

przeгляdu okresowego, lub który nieprawidłowo używa urządzenia rejestrującego”.

Zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (ustawa nr 461/2007 o używaniu urządzenia rejestrującego w transporcie drogowym):

Paragraf 1 lit. a)

„Niniejsza ustawa reguluje stosunki prawne, które nie są uregulowane odrębnymi przepisami, dotyczące:

a) zakresu obowiązku instalowania i używania urządzeń rejestrujących w pojazdach silnikowych”.

Paragraf 2 ust. 1 i 2

„(1) 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, chyba że dalej postanowiono inaczej.

(2) Obowiązek przedsiębiorstwa transportowego zgodnie z ust. 1 nie ma zastosowania do pojazdów używanych do przewozów określonych w odrębnych przepisach”.

Zákon č. 162/2015 Správny súdny poriadok (ustawa nr 162/2015 kodeks postępowania sądownoadministracyjnego):

Paragraf 11 lit. h)

„Najvyšší správny súd (najwyższy sąd administracyjny) rozstrzyga skargi kasacyjne”.

Paragraf 135 ust. 1

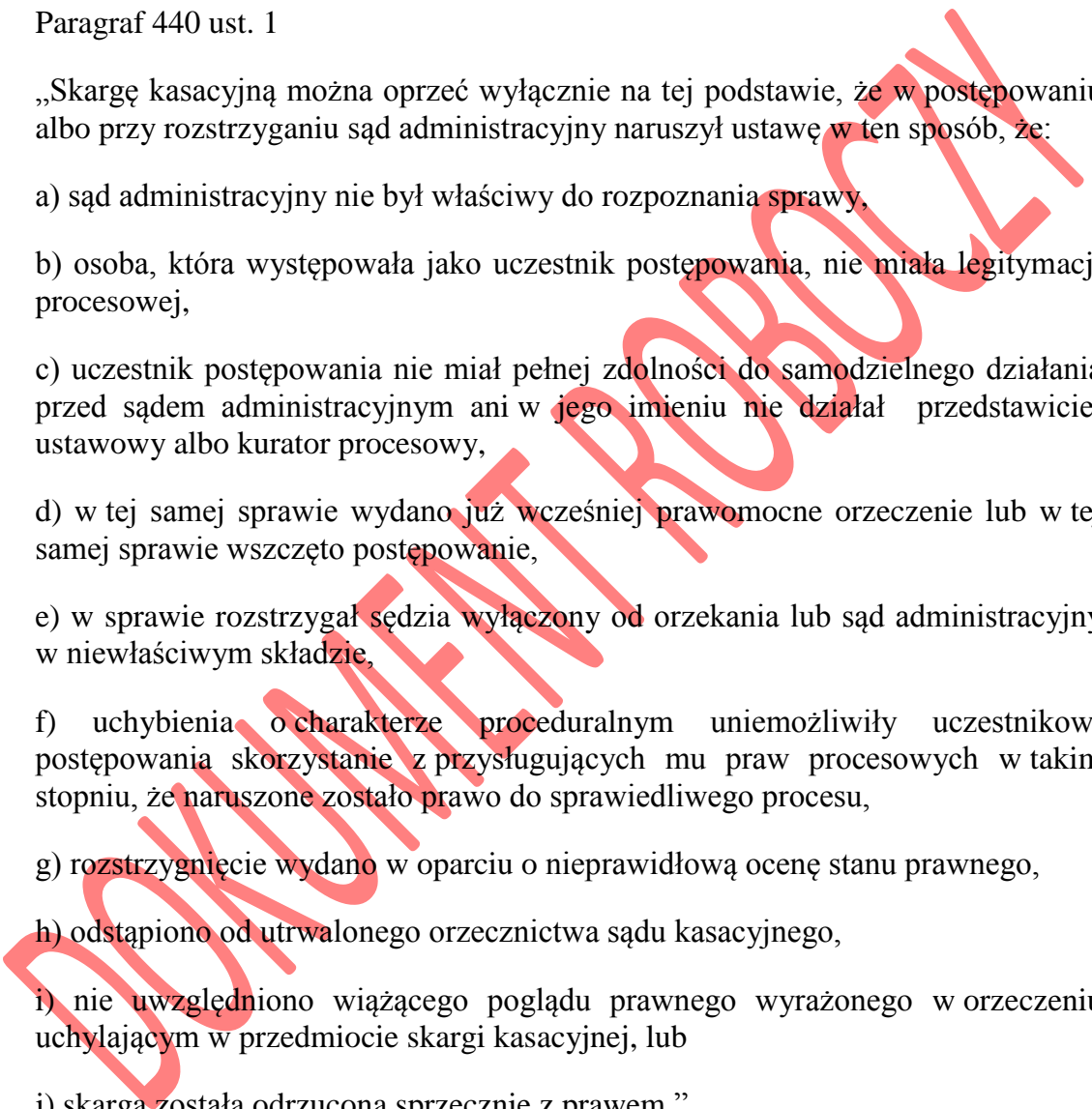
„Przy rozpoznawaniu sprawy sąd administracyjny przyjmuje za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili ogłoszenia albo wydania decyzji przez organ administracji publicznej, albo w chwili zastosowania środka przez organ administracji publicznej”.

Paragraf 195 lit. d)

„Przy nakładaniu kar administracyjnych sąd administracyjny nie jest związany zakresem i podstawami skargi, jeżeli chodzi o zachowanie zasad nakładania kar zgodnie z Trestný zákon (kodeksem karnym), które należy stosować także do nakładania sankcji w ramach postępowania administracyjnego”.

Paragraf 438 ust. 1 i 2

„(1) Prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego można zaskarżyć w drodze skargi kasacyjnej (...).

(2) W przedmiocie skargi kasacyjnej orzeka izba najwyższego sądu administracyjnego, a w sprawach wymienionych w § 22 ust. 1 wielka izba najwyższego sądu administracyjnego (zwane dalej »sądem kasacyjnym«)”.


Paragraf 440 ust. 1

„Skargę kasacyjną można oprzeć wyłącznie na tej podstawie, że w postępowaniu albo przy rozstrzygnięciu sąd administracyjny naruszył ustawę w ten sposób, że:

- a) sąd administracyjny nie był właściwy do rozpoznania sprawy,
- b) osoba, która występowała jako uczestnik postępowania, nie miała legitymacji procesowej,
- c) uczestnik postępowania nie miał pełnej zdolności do samodzielnego działania przed sądem administracyjnym ani w jego imieniu nie działał przedstawiciel ustawowy albo kurator procesowy,
- d) w tej samej sprawie wydano już wcześniej prawomocne orzeczenie lub w tej samej sprawie wszczęto postępowanie,
- e) w sprawie rozstrzygał sędzia wyłączony od orzekania 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 sprawiedliwego procesu,
- g) rozstrzygnięcie wydano w oparciu o nieprawidłową ocenę stanu prawnego,
- h) odstąpiono od utrwalonego orzecznictwa sądu kasacyjnego,
- i) nie uwzględniono wiążącego poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu uchylającym w przedmiocie skargi kasacyjnej, lub
- j) skarga została odrzucona sprzecznie z prawem.”

Paragraf 453 ust. 1 i 2

„(1) Sąd kasacyjny jest związany zakresem skargi kasacyjnej; nie dotyczy to wypadku, w którym od rozstrzygnięcia co do zaskarżonego punktu sentencji orzeczenia zależy punkt sentencji, który nie został zaskarżony skargą kasacyjną.

(2) Sąd kasacyjny jest związany podstawami zaskarżenia; nie dotyczy to wypadku, w którym zaskarżone rozstrzygnięcie zostało wydane w postępowaniu, w którym sąd administracyjny nie był związany podstawami skargi. Sąd kasacyjny nie uwzględnia zarzutów, które uczestnik postępowania podniósł dopiero po upływie terminu na wniesienie skargi kasacyjnej”.

Paragraf 454

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

Istotne orzecznictwo krajowe oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)

a.

Zgodnie z orzecznictwem krajowym zasada *lex posterior mitius* znajduje zastosowanie także w obszarze nakładania kar administracyjnych, jeżeli jest to korzystniejsze dla sprawcy deliktu administracyjnego; również wtedy, gdy do zmiany regulacji prawnej doszło już po uprawomocnieniu się rozpatrywanych decyzji administracyjnych.

wyrok Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (najwyższego sądu administracyjnego Republiki Słowackiej) z dnia 21 lutego 2018 r., ECLI:SK:NSSR:2018:8016200465.1, pkt 79

wyroki Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (najwyższego sądu administracyjnego Republiki Słowackiej) z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt 5Sž/18/2010, s. 19, i z dnia 4 maja 2021 r., ECLI:SK:NSSR:2021:1017200783.1, pkt 85 i 88

wyrok Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (najwyższego sądu administracyjnego Republiki Słowackiej) z dnia 5 listopada 2019 r., ECLI:SK:NSSR:2019:1015201090.1, pkt 72, 73, 76 i 78

b.

Zdaniem Najvyšší správny súd (najwyższego sądu administracyjnego) orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie daje zadawalającej odpowiedzi na pytanie o zakres obowiązku stosowania zasady *lex posterior mitius* na różnych etapach postępowania. Sąd zauważa, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości obowiązek ten znajduje zastosowanie w postępowaniach do czasu wydania ostatecznego rozstrzygnięcia, ale brakuje wskazówek co do tego, które rodzaje rozstrzygnięć krajowych należy uznawać za ostateczne.

Jeżeli chodzi o kwestię stosowania art. 49 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej na różnych etapach postępowania krajowego w zależności od okresu, w którym nastąpiła zmiana prawa na korzyść sprawcy deliktu administracyjnego, to nie została ona jeszcze rozstrzygnięta w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2015 r., *Delvigne*, C-650/13, EU:C:2015:648, pkt 56, i postanowienie z dnia 16 czerwca 2021 r., *Crédit agricole/EBC*, C-456/20 P do C-458/20 P, ECLI:EU:C:2021:502, pkt 27 i 65

wyrok ETPC z dnia 17 września 2009 r. w sprawie *Scoppola* przeciwko Włochom, CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, §§ 108 i 109

wyrok ETPC z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Gouarré Patte* przeciwko Andorze, CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, §§ 28, 32–35

wyrok ETPC z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *A. Menarini Diagnostics S.R.L.* przeciwko Włochom, CE:ECHR:2011:0927JUD004350908, §§ 64–66

wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie *Öztürk* przeciwko Niemcom, CE:ECHR:1984:0221JUD000854479, § 56

wyrok ETPC z dnia 2 września 1998 r. w sprawie *Lauko* przeciwko Słowacji, CE:ECHR:1998:0902JUD002613895, §§ 63 i 64

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i przebiegu postępowania głównego

- 1 Decyzją organu administracyjnego pierwszej instancji z dnia 8 grudnia 2016 r. pierwszy ze skarżących, T.T., został uznany winnym popełnienia wykroczenia zgodnie z § 38 ust. 1 lit. a) pkt 1 ustawy nr 462/2007¹, którego miał się dopuścić w ten sposób, że w dniu 4 listopada 2015 r. prowadził pojazd należący do drugiego ze skarżących, BAJI Trans, s. r. o., którym przewoził beton i który był wyposażony w urządzenie rejestrujące, niemające od dnia 25 czerwca 2015 r. ważnego przeglądu okresowego, za co nałożono na niego karę w wysokości 200 EUR.
- 2 Decyzją z dnia 3 kwietnia 2017 r. strona przeciwna, Národný inšpektorát práce (krajowy inspektorat pracy, Republika Słowacka), oddaliła odwołanie T.T. i utrzymała w mocy decyzję organu pierwszej instancji.
- 3 Skarżący wnieśli od tych decyzji administracyjnych skargi do Krajský súd v Bratislave (sądu okręgowego w Bratysławie, Republika Słowacka).

¹ W brzmieniu obowiązującym od dnia 8 grudnia 2016 r.

- 4 Krajský súd v Bratislave (sąd okręgowy w Bratysławie), działając jako sąd administracyjny, wyrokiem z dnia 27 marca 2019 r. oddalił skargę T.T., a skargę BAJI Trans, s. r. o. odrzucił z powodu braku czynnej legitymacji procesowej.
- 5 Odnosząc się do zasadności skargi T.T., Krajský súd v Bratislave (sąd okręgowy w Bratysławie) wskazał, że obowiązek używania tachografów we wszystkich pojazdach w transporcie drogowym został wprowadzony w art. 3 rozporządzenia nr 3821/85, a następnie również w § 2 ust. 1 ustawy nr 461/2007, z wyjątkami wymienionymi w art. 3 rozporządzenia nr 561/2006. Wśród tych wyjątków nie wymieniono jednak pojazdu do przewozu betonu. Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006 stanowi, że państwo członkowskie może wprowadzić wyjątki od przepisów art. 5–9 po spełnieniu określonych warunków². Krajský súd v Bratislave (sąd okręgowy w Bratysławie) wskazał jednak, że wyjątki te mogą znajdować zastosowanie wyłącznie do pojazdów używanych w transporcie, które zostały wyraźnie wymienione w art. 13 ust. 1. Ustawa nr 461/2007, która została przyjęta w celu wykonania rozporządzenia nr 3821/85, nie przewidywała żadnego wyjątku dotyczącego instalowania i używania tachografów w pojazdach przeznaczonych do przewozu betonu, a zatem obowiązek używania takiego urządzenia rejestrującego ma zastosowanie w pełnym zakresie również do pojazdów przeznaczonych do przewozu betonu.
- 6 Skarżący zaskarżyli rzeczony wyrok skargą kasacyjną, wniesioną do Najvyšší správny súd (najwyższego sądu administracyjnego) w dniu 15 lipca 2019 r. W trakcie postępowania w przedmiocie skargi kasacyjnej skarżący w dniu 24 sierpnia 2020 r. złożyli pismo, w którym wskazali na zmianę stanu prawnego w związku z rozporządzeniem nr 2020/1054³.
- 7 W dniu 1 sierpnia 2021 r. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (najwyższy sąd administracyjny Republiki Słowackiej, zwany dalej „najwyższym sądem administracyjnym”) rozpoczął swoją działalność i zaczął prowadzić postępowania we wszystkich sprawach, w których do dnia 31 lipca 2021 r. postępowanie prowadziło Správne kolégium (kolegium administracyjne) Najvyšší súd Slovenskej republiky (sądu najwyższego Republiki Słowackiej). Sprawa została następnie przydzielona piątej trzyosobowej izbie najwyższego sądu administracyjnego, która doszła do wniosku, że spełnione zostały przesłanki do przekazania sprawy do wielkiej izby najwyższego sądu administracyjnego, ponieważ chciała ona odstąpić od poglądu pierwszej trzyosobowej izby najwyższego sądu administracyjnego. O ile pierwsza trzyosobowa izba

² Powołane artykuły dotyczą załóg, czasu jazdy, przerw i doby odpoczynku.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1054 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające 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 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów, mocą którego zmieniło się m.in. brzmienie art. 13 ust. 1, poprzez jego uzupełnienie o lit. q) i r).

najwyższego sądu administracyjnego chce odpowiedzieć twierdząco na pytanie, czy również najwyższy sąd administracyjny powinien stosować późniejsze przepisy prawne, jeżeli są one względniejsze dla sprawcy deliktu administracyjnego, a to także wtedy, gdy zmiana tych przepisów nastąpiła po ogłoszeniu lub wydaniu orzeczenia przez sąd administracyjny niższej instancji, to piąta trzyosobowa izba najwyższego sądu administracyjnego jest zdania, że biorąc pod uwagę charakter skargi kasacyjnej oraz zasadę, zgodnie z którą dokonuje się kontroli orzeczenia sądu administracyjnego niższej instancji, które jest już prawomocne, odpowiedź na to pytanie musi być przecząca.

- 8 Obecnie sprawa rozpoznawana jest przez wielką izbę najwyższego sądu administracyjnego i jej zadaniem jest przyjęcie wykładni właściwych przepisów prawnych (zakresu stosowania zasady *lex posterior mitius*), która będzie następnie wiążąca dla wszystkich trzyosobowych izb najwyższego sądu administracyjnego.

Zasadnicze argumenty stron postępowania głównego

- 9 W niniejszej sprawie skarżący nie podnieśli przed Krajský súd v Bratislave (sądem okręgowym w Bratysławie) zarzutów co do okoliczności faktycznych, na podstawie których T.T. został uznany winnym popełnienia wykroczenia, ale zakwestionowali uznanie winy w popełnieniu wykroczenia i nałożenie kary na tej podstawie, że miało nie dojść do jego popełnienia, ponieważ przedmiotowy pojazd do przewozu betonu miał być wyłączony z katalogu pojazdów, które są zobowiązane do używania urządzeń rejestrujących (tachografów).

Streszczenie uzasadnienia odesłania

I.

- 10 Najwyższy sąd administracyjny rozstrzyga na podstawie skargi administracyjnej i wniesionej następnie skargi kasacyjnej sprawę, w ramach której kontroluje decyzję strony przeciwnej, mocą której utrzymano w mocy decyzję, którą skarżący T.T. został uznany winnym popełnienia wykroczenia zgodnie z prawem krajowym i nałożono na niego karę w wysokości 200 EUR. T.T. podnosił, że podczas rozpatrywania skargi kasacyjnej doszło do zmiany przepisów prawnych, w wyniku której zachowanie, którego się dopuścił, przestało być sprzeczne z prawem i w związku z tym należy zastosować zasadę prawa krajowego, wynikającą z art. 50 ust. 6 konstytucji.
- 11 W odniesieniu do pierwszego pytania prejudycjalnego najwyższy sąd administracyjny zauważa, że ta sama zasada wynika z art. 49 ust. 1 karty. W niniejszej sprawie sporny jest jednak zakres stosowania tej zasady, to znaczy możliwość jej zastosowania na różnych etapach krajowego postępowania administracyjnego i postępowania sądowego.

- 12 Zgodnie z art. 267 ust. 1 lit. a) TFUE Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w sprawach dotyczących wykładni traktatów. Z uwagi na to, że zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE karta ma taką samą moc prawną jak traktaty, Trybunał Sprawiedliwości jest tym sposobem właściwy również do dokonywania wykładni samej karty. Wynika z tego, że Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do dokonania wykładni art. 51 ust. 1 karty niezbędnej do oceny, kiedy państwa członkowskie stosują prawo Unii i kiedy w związku z tym postanowienia karty mają do nich zastosowanie. Wykładnia powołanego przepisu ma decydujące znaczenie w niniejszej sprawie w kontekście art. 49 ust. 1 karty, ponieważ przepis ten może być stosowany przez najwyższy sąd administracyjny wyłącznie w razie przyjęcia, że toczące się przed nim postępowanie dotyczy sytuacji, w której państwo członkowskie stosuje prawo Unii.
- 13 W rozpatrywanej sprawie ustawy krajowe przyjęto w celu transponowania odpowiednich rozporządzeń⁴, a to zarówno samych obowiązków, które te rozporządzenia ustanawiają, jak i sankcji wynikających z ich naruszenia. Zdaniem najwyższego sądu administracyjnego organ administracyjny, który występuje jako strona przeciwna, stosował prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty przy orzekaniu o winie i karze za wykroczenie. Najwyższy sąd administracyjny uważa jednak, że konieczne jest wyraźne potwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości, że sprawa jest objęta zakresem stosowania prawa Unii i chodzi o jego stosowanie w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Jeżeli tak nie jest, sąd odsyłający chciałby poznać uzasadnienie odmiennej wykładni.
- 2.
- 14 Odnośnie do drugiego pytania prejudycjalnego, najwyższy sąd administracyjny wskazuje na orzecznictwo ETPC, zgodnie z którym wymaga się, aby każdy przypadek pociągnięcia do odpowiedzialności karnej był rozpatrywany zgodnie z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „konwencją”). Sąd odsyłający uzupełniająco wskazuje jednak, że akceptowalne jest przyjęcie, iż w przedmiocie takiego oskarżenia rozstrzyga inny organ, pod warunkiem jednak, że rozstrzygnięcie takiego innego organu podlega kontroli sądu, który spełnia wymogi art. 6 konwencji i ma pełną kognicję w sprawie, w tym może ocenić kwestie proporcjonalności nałożonej kary.
- 15 Najwyższy sąd administracyjny zakłada, że w celu spełnienia wymogów art. 6 ust. 1 konwencji w kontekście rozstrzygania przez organy administracyjne o winie i karze za delikty administracyjne, organy te, biorąc pod uwagę, że rozstrzyganie przez nie w tym przedmiocie stanowi wyjątek, są zobowiązane do stosowania zasady *lex posterior mitius*.
- 16 Najwyższy sąd administracyjny uważa w związku z tym za konieczne uzyskanie od Trybunału Sprawiedliwości wyraźnego potwierdzenia, że zgodnie z art. 49

⁴ Rozporządzenie nr 3821/85 i późniejsze rozporządzenie nr 165/2014.

ust. 1 karty zasada *lex posterior mitius* ma znajdować zastosowanie również do organów administracyjnych, a w konsekwencji ma być stosowana także w ramach sądowej kontroli postępowania administracyjnego.

3.

- 17 W ramach pytań trzeciego i czwartego, które zostały postawione pod warunkiem udzielenia odpowiedzi twierdzącej na dwa poprzednie pytania, najwyższy sąd administracyjny zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o udzielenie wskazówek co do tego, czy sąd ten powinien uwzględnić *lex mitius* (ustawę względniejszą dla sprawcy) uchwaloną po ogłoszeniu orzeczenia przez sąd administracyjny niższej instancji, które to orzeczenie jest prawomocne. Sąd odsyłający podkreśla, że kwestia ta jest sporna również między poszczególnymi izbami tego sądu, w konsekwencji czego sprawa została przekazana do rozstrzygnięcia wielkiej izbie najwyższego sądu administracyjnego.
- 18 Sąd odsyłający potrzebuje zatem ustalić, czy zasada *lex posterior mitius* jest ograniczona etapem postępowania bądź czy niezależnie od etapu postępowania sąd, który rozpoznaje sprawę, jest zobowiązany do jej stosowania. Sąd zwraca jednocześnie uwagę na fakt, że w przypadku *lex mitius* (ustawy względniejszej dla sprawcy), która została uchwalona dopiero po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu administracyjnego niższej instancji, skarżący nie mógłby podnieść w swoim piśmie procesowym zawierającym żądanie (skardze kasacyjnej) zarzutu *lex posteriori mitius* z przyczyn faktycznych, ponieważ mogłoby dojść do sytuacji, że *lex mitius* (ustawa względniejsza dla sprawcy) zostanie uchwalona po upływie terminów do wniesienia skargi kasacyjnej, a upływ tych terminów uniemożliwia podniesienie nowych zarzutów w postępowaniu kasacyjnym. Należy dodać, że skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, ponieważ jest kierowana przeciwko prawomocnemu orzeczeniu sądu administracyjnego niższej instancji.
- 19 Zdaniem najwyższego sądu administracyjnego art. 49 ust. 1 karty może jednak powodować niemożność zastosowania wskazanych wyżej krajowych zasad procesowych i dlatego postanowił zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z przedmiotowymi pytaniami prejudycjalnymi. Sąd ten przyjmuje, że wykładnia art. 49 ust. 1 karty jest otwarta i może być sporna oraz dodaje, że zagadnienie to nie było dotychczas przedmiotem wykładni dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości.
- 20 Najwyższy sąd administracyjny nie ma zatem pewności, czy zgodnie z art. 49 ust. 1 karty zasada *lex posterior mitius* może być stosowana we wszystkich toczących się postępowaniach administracyjnych lub sądowych, czy raczej zasada ta powinna być uwzględniana jedynie na określonych etapach, a dalej, według jakich kryteriów taki etap należałoby określić. Konkretnie najwyższy sąd administracyjny chciałby ustalić, do jakiego stopnia art. 49 ust. 1 karty wymaga, żeby zasada *lex posterior mitius* była stosowana również w postępowaniu w przedmiocie skargi kasacyjnej.