

Дело C-544/23**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

28 август 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Словакия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

16 август 2023 г.

Жалбоподател:

Т.Т.

BAJI Trans, s.r.o.

Отвeтник:

Národný inšpektorát práce

Предмет на главното производство

Преюдициално запитване, отправено в рамките на спор относно контрола за законосъобразност на съдебно решение [в производство по касационна жалба]. Запитването е отправено, тъй като запитващата юрисдикция се съмнява дали правото на Съюза се прилага, когато за нарушение на произтичащо от това право задължение, е наложена административна санкция и държавите членки са длъжни да наложат наказание за нарушението, както в случая с член 19, параграф 1 от Регламент № 3821/85 и член 41, параграф 1 от Регламент № 165/2014.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на член 49 и член 51, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и на член 19, параграф 1 от Регламент № 3821/85 и член 41, параграф 1 от Регламент № 165/2014.

Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли член 51, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че държавата членка прилага правото на Съюза, когато по силата на националното право налага административна санкция за нарушение на задължение, в случай че това задължение произтича от правото на Съюза и държавите членки са длъжни да наложат наказание за нарушението на това задължение, както е в случая с член 19, параграф 1 от Регламент № 3821/85 и член 41, параграф 1 от Регламент № 165/2014?
- 2) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, трябва ли член 49, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз и установеният в него принцип *lex posterior mitius* да се тълкуват в смисъл, че те са приложими и към налагането на санкции за административни нарушения, когато по вината и наказанието първоначално се произнася не съдебен, а административен орган, и че този принцип впоследствие се прилага и спрямо осъществявания от административен съд контрол върху решението на този административен орган?
- 3) Ако отговорът на втория въпрос е утвърдителен, трябва ли член 49, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз и установеният в него принцип *lex posterior mitius* да се тълкуват в смисъл, че са приложими в национално административно или съдебно производство, независимо от неговия етап?
- 4) Ако отговорът на третия въпрос е отрицателен, въз основа на какви критерии се определя този етап? По-специално, трябва ли член 49 от Хартата на основните права на Европейския съюз и установеният в него принцип *lex posterior mitius* да се тълкуват в смисъл, че са приложими в производството по обжалване на административен акт по съдебен ред, каквото е производството по касационно обжалване, и следователно, че съдът, който в случая е Върховният административен съд и е сезиран с тази касационна жалба като втора и последна инстанция, следва да вземе предвид изменението на правните разпоредби в полза на извършителя на административното нарушение, предмет на производството пред административен орган, а не пред съд, като това изменение е настъпило едва след постановяването на подлежащото на контрол решение на по-нисшия административен съд, което е влязло в сила?

Цитирани разпоредби от правото на Съюза

Харта на основните права на Европейския съюз: член 41 и член 51 и параграф 1.

Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета от 20 декември 1985 година относно контролните уреди за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт: член 3, параграфи 1 и 2 и член 19, параграф 1.

Регламент (ЕС) № 165/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 година относно тахографите в автомобилния транспорт, за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно контролните уреди за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт: член 3, параграфи 1 и 2, членове 41 и 47.

Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт, за изменение на Регламенти (ЕИО) № 3821/85 и (ЕО) № 2135/98 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3820/85 на Съвета: член 3 и член 13, параграф 1.

Цитирани разпоредби от националното право

Ústava Slovenskej republiky č. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (Конституция на Словашката република № 460/1992 от 1 септември 1992 г.):

член 50, параграф 6

„Наказуемостта на дадено деяние се преценява и наказанието за това деяние се определя в съответствие със закона, който е бил в сила към момента на извършване на деянието. Последващият закон се прилага, ако е по-благоприятен за нарушителя.“

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. (Закон № 462/2007 за организацията на работното време в транспорта и за изменение и допълнение на Закон № 125/2006 за инспекцията по труда и за изменение и допълнение на Закон № 82/2005 за незаконната работа и незаконното наемане на работа и за изменение и допълнение на някои закони, изменен със Закон № 309/2007):

член 38, параграф 1, буква а), точка 1

„Водач, който управлява превозно средство без контролен уред за регистриране на данните за движението или с контролен уред за регистриране на данните за движението без валиден периодичен технически

преглед, или който използва неправилно контролния уред, извършва административно нарушение.“

Zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (Закон № 461/2007 за използването на контролен уред за регистриране на данните за движението в автомобилния транспорт):

член 1, буква а)

„Този закон урежда правоотношенията, които не са уредени в специални закони, относно:

а) обхвата на задължението за монтиране и използване на контролен уред за регистриране на данните за движението в моторните превозни средства.“

член 2, параграфи 1 и 2

„(1) Освен ако в настоящия закон не е предвидено друго, транспортно предприятие, което извършва автобусни превози на пътници или автомобилни превози на товари, гарантира, че във всяко превозно средство, използвано за превоз на пътници или товари, е монтиран контролен уред за регистриране на данните за движението, и при извършване на превозите се използват регистрационни листове и карти.

(2) Задължението на транспортното предприятие по параграф 1 не се прилага за превозни средства, използвани за превози, определени в специални разпоредби.“

Zákon č. 162/2015 Správny súdny poriadok (Закон № 162/2015 — Административнопроцесуален кодекс):

член 11, буква h)

„Najvyšší správny súd (Върховен административен съд) се произнася по касационни жалби.“

член 135, параграф 1

„При разглеждане на делото административният съд взема предвид обстоятелствата, съществуващи към момента на постановяване или издаване на решението на органа на публичната администрация или към момента на приемане на мярката от органа на публичната администрация.“

член 195, буква d):

„При налагането на административни наказания административният съд не е обвързан от обхвата и основанията на жалбата, доколкото става въпрос за спазване на принципите на налагане на наказания в съответствие с Trestný

zákon (Наказателен кодекс), които трябва да се прилагат и при налагането на санкции в рамките на административното производство.“

член 438, параграфи 1 и 2

„(1) Влязло в сила решение на административен съд може да бъде оспорено с касационна жалба [...].

(2) Решението по касационната жалба се произнася от състав на Върховния административен съд, а в случаите, посочени в член 22, параграф 1, — от големия състав на Върховния административен съд (наричан по-нататък „касационният съд“).“

член 440, параграф 1

„Касационната жалба може да се подаде само на основание, че административният съд в хода на производството или в решението си е допуснал някое от следните нарушения на закона:

- a) липса на компетентност на административния съд да разгледа делото,
- b) липса на процесуална легитимация на лице, което е участвало в производството,
- c) участник в производството не бил напълно процесуално дееспособен, за да се яви лично пред административния съд и от негово име не е действал законен представител или особен процесуален представител,
- d) по същото дело вече е постановено влязло в сила решение или по същото дело вече е образувано производство,
- e) делото е разгледано от съдия в отвод или от административен съд, заседаващ в неправилно сформиран състав,
- f) процесуални нарушения са попречили на участник в производството да упражни процесуалните си права в такава степен, че е нарушено правото на справедлив процес,
- g) решението е постановено въз основа на неправилна преценка на правното положение,
- h) решението е постановено в отклонение от постоянната съдебна практика на Касационния съд,
- i) не е било взето предвид задължителното правно становище, изразено в постановеното по касационната жалба решение за отмяна, или
- j) жалбата е била неправомерно отхвърлена.“

член 453, параграфи 1 и 2

„(1) Касационният съд е обвързан от обхвата на касационната жалба, освен ако решението по обжалваната част от диспозитива на оспореното решение засяга решението по частта от диспозитива, която не е оспорена с касационната жалба.

(2) Касационният съд е обвързан от посочените в жалбата основания, освен ако обжалваното решение е било постановено в производство, в което административният съд не е бил обвързан от основанията в жалбата. Касационният съд не е взема предвид основанията, изтъкнати от участник в производството едва след изтичането на срока за подаване на касационна жалба.“

член 454

„При разглеждане на делото касационният съд взема предвид обстоятелствата, съществуващи към момента на постановяване или приемане на обжалваното решение от административния съд.“

Относитима национална съдебна практика и съдебна практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ)

а.

Съгласно националната съдебна практика принципът *lex posterior mitius* се прилага и в областта на налагането на административни наказания, ако това е по-благоприятно за извършителя на административното нарушение; също и когато изменението в правната уредба е въведено, след като въпросните административни решения са влезли в сила.

Решение на Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Върховен административен съд на Словашката република) от 21 февруари 2018 г., ECLI:SK:NSSR:2018:8016200465.1, точка 79;

решения на Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Върховен административен съд на Словашката република) от 25 ноември 2010 г., № 5Sž/18/2010, стр. 19 и от 4 май 2021 г., ECLI:SK:NSSR:2021:1017200783.1, т. 85 и 88;

решение на Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Върховен административен съд на Словашката република) от 5 ноември 2019 г., ECLI:SK:NSSR:2019:8016200465.1, т. 72, 73, 76 и 78.

б.

Според Najvyšší správny súd (Върховен административен съд) практиката на Съда на Европейския съюз не дава задоволителен отговор на въпроса за

обхвата на задължението за прилагане на принципа *lex posterior mitius* в различните етапи на производството. Najvyšší správní súd отбелязва, че съгласно практиката на Съда на Европейския съюз това задължение се прилага в производствата до издаване на окончателно решение, но не се указва кои видове национални решения следва да се считат за окончателни.

Що се отнася до въпроса за прилагането на член 49, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз на различните етапи на националното производство в зависимост от периода, когато е настъпило изменение на закона в полза на извършителя на административното нарушение, той все още не е решен в практиката на Съда на Европейския съюз.

Решение на Съда от 6 октомври 2015 г., *Delvigne*, C-650/13, EU:C:2015:648, т. 56 и определение от 16 юни 2021 г., *Crédit agricole/EBC*, от C-456/20 P — C-458/20 P, ECLI:EU:C:2021:502, т. 27 и 65;

решение на ЕСПЧ, 17 септември 2009 г., *Scoppola* с/у Италия, CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, т. 108 и 109;

решение на ЕСПЧ, 12 януари 2016 г., *Gouarré Patte* с/у Андора, CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, т. 28, 32—35;

решение на ЕСПЧ, 27 септември 2011 г., *A. Menarini Diagnostics s.r.l.* с/у Италия, CE:ECHR:2011:0927JUD004350908, т. 64—66;

решение на ЕСПЧ, 21 февруари 1984 г., *Öztürk* с/у Германия, CE:ECHR:1984:0221JUD000854479, т. 56;

решение на ЕСПЧ, 2 септември 1998 г., *Lauko* с/у Словакия, CE:ECHR:1998:0902JUD002613895, т. 63 и 64.

Кратко представяне на фактите и главното производство

- 1 С решение на първоинстанционния административен орган от 8 декември 2016 г. първият жалбоподател, Т. Т., е признат за виновен за нарушение по член 38, параграф 1, буква а), точка 1 от Закон № 462/2007¹, което се твърди, че е извършил, като на 4 ноември 2015 г. е управлявал превозно средство, принадлежащо на втория жалбоподател, BAJI Trans, s. r. o., с което е превозвал бетон, което е било оборудвано с контролен уред за регистриране на данните за движението и за което от 25 юни 2015 г. не е извършен валиден периодичен технически преглед, като за това му е наложена глоба в размер на 200 евро (EUR).

¹ В редакцията в сила от 8 декември 2016 г.

- 2 С решение от 3 април 2017 г. насрещната страна, *Národný inšpektorát práce* (Национална инспекция по труда, Словашка република), отхвърля жалбата на Т.Т. и оставя в сила решението на първоинстанционния административен орган.
- 3 Жалбоподателите са подали жалби срещу тези административни решения до *Krajský súd v Bratislave* (Окръжен съд в Братислава, Словашка република).
- 4 *Krajský súd v Bratislave* (Окръжен съд Братислава), действащ в качеството си на административен съд, с решение от 27 март 2019 г. отхвърля жалбата на Т.Т., а жалбата на *BAJI Trans, s. r. o.* оставя без разглеждане поради липса на активна процесуална легитимация.
- 5 Относно основателността на жалбата на Т.Т., *Krajský súd v Bratislave* (Окръжен съд в Братислава) посочва, че задължението за използване на тахографи във всички превозни средства в автомобилния транспорт е въведено с член 3 от Регламент № 3821/85, а впоследствие и с член 2, параграф 1 от Закон № 461/2007, освен при предвидените в член 3 от Регламент № 561/2006 изключения. Сред тези изключения обаче не е посочено превозно средство, предназначено за превоз на бетон. В член 13, параграф 1 от Регламент № 561/2006 се предвижда, че при определени условия държавата членка може да предвиди изключения от членове 5—9². *Krajský súd v Bratislave* (Окръжен съд Братислава) обаче приема, че тези изключения могат да се прилагат само за използваните в транспорта превозни средства, които са изрично посочени в член 13, параграф 1. Закон № 461/2007, който е приет в изпълнение на Регламент № 3821/85, не предвижда никакво изключение по отношение на монтирането и използването на тахографи в превозните средства, предназначени за превоз на бетон, поради което задължението за използване на такива контролни уреди за регистриране на данните за движението се прилага изцяло и за превозните средства, предназначени за превоз на бетон.
- 6 Жалбоподателите обжалват това съдебно решение с касационна жалба, подадена до *Najvyšší správny súd* (Върховен административен съд) на 15 юли 2019 г. В хода на производството по касационната жалба, на 24 август 2020 г., жалбоподателите представят писмена защита, в която изтъкват промяната в правната уредба във връзка с Регламент № 2020/1054³.

² Посочените членове се отнасят до екипажите, времето на управление, почивките по време на работа и периодите на почивка.

³ Регламент (ЕС) 2020/1054 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2020 година за изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 по отношение на минималните изисквания за максималното дневно и седмично време на управление, минималните прекъсвания и дневните и седмичните почивки, и на Регламент (ЕС) № 165/2014 по отношение на установяването на местоположението чрез тахографи, с който, наред с другото, текстът на член 13, параграф 1 се изменя, като са добавени букви р) и с).

- 7 На 1 август 2021 г. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Върховен административен съд на Словашката република, наричан по-нататък „Върховен административен съд“) започва своята дейност, като е компетентен да разглежда всички дела, които до 31 юли 2021 г. са били разглеждани от Správne kolégium (административната колегия) на Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република). Впоследствие делото е разпределено на пети тричленен състав на Върховния административен съд, който стига до извода, че са изпълнени условията за отнасяне на делото до големия състав на Върховния административен съд, тъй като възнамерява да се отклони от становището на първи тричленен състав на Върховния административен съд. Докато първи тричленен състав на Върховния административен съд възнамерява да отговори утвърдително на въпроса дали Върховният административен съд следва да прилага последващи правни разпоредби, ако те са по-благоприятни за извършителя на административно нарушение, и то включително когато изменението на тези разпоредби е настъпило, след като по-нисшестоящият административен съд е постановил или приел решението си, пети тричленен състав на Върховния административен съд счита, че предвид естеството на касационната жалба и принципа, съгласно който се упражнява контрол върху вече влязло в сила решение на по-нисшестоящ административен съд, отговорът на този въпрос трябва да бъде отрицателен.
- 8 Понастоящем делото е висящо пред големия състав на Върховния административен съд и неговата задача е да приеме тълкуване на съответните правни разпоредби (приложното поле на принципа *lex posterior mitius*), което след това ще бъде задължително за всички тричленни състави на Върховния административен съд.

Основни доводи на страните в главното производство

- 9 В конкретния случай жалбоподателите не оспорват пред Krajský súd v Bratislave (Окръжен съд Братислава) фактите, въз основа на които Т.Т. е признат за виновен в извършване на нарушение, а оспорват признаването му за виновен в извършване на нарушение и налагането на наказание, тъй като нямало нарушение, защото въпросното превозно средство, предназначено за превоз на бетон, трябвало да бъде изключено от списъка на превозните средства, за които задължително се използват контролни уреди за регистриране на данните за движението (тахографи).

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

1.

- 10 Върховният административен съд се произнася въз основа на административна жалба и последваща касационна жалба по дело, в рамките

на което подлага на контрол решение на ответната страна, потвърждаващо решението, с което жалбоподателят Т. Т. е признат за виновен за нарушение съгласно националното право и му е наложена глоба в размер на 200 евро. Т.Т. твърди, че в хода на разглеждането на касационната жалба е направено изменение на правните разпоредби, в резултат на което допуснатото от него поведение е престанало да бъде незаконосъобразно, поради което следва да се приложи принципът на националното право по член 50, параграф 6 от Конституцията.

- 11 Що се отнася до първия преюдициален въпрос, Върховният административен съд отбелязва, че същият принцип произтича от член 49, параграф 1 от Хартата. В настоящия случай обаче се оспорва обхватът на прилагане на този принцип, т.е. възможността за неговото прилагане на различните етапи от националните административни и съдебни производства.
- 12 По силата на член 267, параграф 1, буква а) ДФЕС Съдът е компетентен да се произнася по преюдициални въпроси, свързани с тълкуването на Договорите. Тъй като съгласно член 6, параграф 1 ДЕС Хартата има същата юридическа сила като Договорите, Съдът е компетентен да тълкува и самата Харта. От това следва, че Съдът е компетентен да направи тълкуване на член 51, параграф 1 от Хартата, което е необходимо, за да се прецени кога държавите членки прилагат правото на Съюза и кога съответно спрямо тях се прилагат разпоредбите на Хартата. Тълкуването на цитираната разпоредба е от решаващо значение в настоящия случай във връзка с член 49, параграф 1 от Хартата, тъй като тази разпоредба може да бъде приложена от Върховния административен съд само ако се приеме, че висящото пред него производство се отнася до положение, в което държава членка прилага правото на Съюза.
- 13 В разглеждания случай са приети национални закони в изпълнение на съответните регламенти⁴, при това както що се отнася до самите задължения, които тези регламенти установяват, така и що се отнася до санкциите, произтичащи от тяхното нарушаване. Според Върховния административен съд ответният административен орган е приложил правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, когато се е произнесъл по вината и наказанието за нарушението. Въпреки това Върховният административен съд счита, че е необходимо Съдът изрично да потвърди, че делото попада в приложното поле на правото на Съюза и че става въпрос за прилагането на това право по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. Ако случаят не е такъв, запитващата юрисдикция би искала да знае основанията за различното тълкуване.

⁴ Регламент № 3821/85 и впоследствие Регламент № 165/2014.

2.

- 14 Що се отнася до втория преюдициален въпрос, Върховният административен съд препраща към практиката на ЕСПЧ, съгласно която е необходимо всяко подвеждане под наказателна отговорност да бъде разгледано в съответствие с член 6, параграф 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „Конвенцията“). В допълнение обаче запитващата юрисдикция посочва, че е допустимо да се приеме, че по такова обвинение се произнася друг орган, но при условие че решението на този друг орган подлежи на контрол, осъществяван от съд, който отговаря на изискванията на член 6 от Конвенцията и е напълно запознат с делото, като това включва възможността да направи преценка на въпросите относно пропорционалността на наложеното наказание.
- 15 Върховният административен съд приема, че за да се спазят изискванията на член 6, параграф 1 от Конвенцията в контекста на произнасянето на административните органи по въпроса за вината и наказанието за административните нарушения, тези органи, предвид факта, че се произнасят по изключение по посочения въпрос, са длъжни да прилагат принципа *lex posterior mitius*.
- 16 Поради това Върховният административен съд счита за необходимо да получи изрично потвърждение от Съда, че в съответствие с член 49, параграф 1 от Хартата принципът *lex posterior mitius* се прилага и за административните органи и следователно трябва да се прилага и при съдебния контрол върху административните производства.

3.

- 17 В рамките на третия и четвъртия въпрос, в случай на положителен отговор на предходните два въпроса, Върховният административен съд моли Съда на Европейския съюз да му предостави насоки дали следва да вземе предвид *lex mitius* (по-благоприятния за нарушителя закон), приет след постановяването на решението на по-нисшестоящия административен съд, което е влязло в сила. Запитващата юрисдикция подчертава, че този въпрос е спорен и между различните ѝ състави, вследствие на което делото е било отнесено за решаване от големия състав на Върховния административен съд.
- 18 Поради това запитващата юрисдикция иска да се установи дали принципът *lex posterior mitius* се ограничава в зависимост от етапа на производството, или разглеждащият делото съд е длъжен да го прилага независимо от етапа на производството. Същевременно запитващата юрисдикция обръща внимание на факта, че в случай на *lex mitius* (по-благоприятния за нарушителя закон), който е бил приет едва след като решението на по-нисшестоящия административен съд е влязло в сила, за жалбоподателя би било фактически невъзможно да повдигне възражение относно *lex posteriori*

mitius в съдържащите искането писмени изявления (касационната жалба), тъй като може да се окаже, че *lex mitius* (законът, който е по-благоприятен за нарушителя) е влязъл в сила след изтичането на сроковете за подаване на касационна жалба, а след изтичането на тези срокове е недопустимо да се изтъкват нови основания в касационното производство. Следва да се добави, че касационната жалба е извънредно средство за защита, тъй като е насочена срещу влязло в сила решение на по-нисш административен съд.

- 19 Според Върховния административен съд член 49, параграф 1 от Хартата все пак може да доведе до неприложимост на посочените по-горе национални процесуални норми, поради което решава да отправи до Съда настоящите преюдициални въпроси. Този съд приема, че въпросът за тълкуването на член 49, параграф 1 от Хартата е открит и може да бъде предмет на спор, като добавя, че той все още не бил предмет на тълкуване от Съда.
- 20 Поради това Върховният административен съд не е убеден дали съгласно член 49, параграф 1 от Хартата принципът *lex posterior mitius* може да се прилага във всички висящи административни или съдебни производства, или по-скоро този принцип следва да се взема предвид само на определен етап и въз основа на какви критерии следва да се определи този етап. По-специално Върховният административен съд иска да се установи доколко член 49, параграф 1 от Хартата изисква принципът *lex posterior mitius* да се прилага и в производството по касационно обжалване.