



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL JEAN RICHARD DE LA TOUR
prezentate la 4 februarie 2025¹

Cauza C-544/23

T.T.,

BAJI Trans s. r. o.

împotriva

Národný inšpektorát práce

[cerere de decizie preliminară formulată de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Curtea Administrativă Supremă a Republicii Slovace)]

„Trimitere preliminară – Regulamentul (CEE) nr. 3821/85 – Obligația de inspecție periodică a tahografelor – Derogări – Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Articolul 49 alineatul (1) ultima teză și articolul 51 alineatul (1) – Principiul retroactivității legii penale mai favorabile – Sancțiuni administrative de natură penală – Criterii – Recurs în casație – Lege nouă care a intrat în vigoare ulterior hotărârii atacate cu recurs”

I. Introducere

1. Procedurile care privesc sancțiuni administrative se deosebesc de cele referitoare la sancțiuni penale, ca regulă generală, prin trei aspecte. În primul rând, sancțiunile penale propriu-zise sunt adoptate de o instanță, în timp ce sancțiunile administrative sunt adoptate de autorități administrative, instanța intervenind în acest caz numai în etapa controlului. În al doilea rând, normele procedurale aplicabile sancțiunilor administrative nu sunt în general cele care se aplică sancțiunilor penale, ci cele care reglementează procedura și contenciosul administrativ². În al treilea rând, ordinea jurisdicțională chemată să controleze sancțiunile administrative nu este, în majoritatea statelor membre, aceeași cu cea chemată să se pronunțe cu privire la sancțiunile penale³.

¹ Limba originală: franceza.

² Cu toate acestea, potrivit notei de cercetare 24/002, întocmită de Direcția Cercetare și Documentare a Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „nota de cercetare 24/002”), există excepții în cadrul statelor membre. Astfel, de exemplu, în *Germania* și în *Portugalia*, dispozițiile care reglementează procedura penală au vocația, în esență și cu excepția cazului în care legea prevede altfel, să se aplice *mutatis mutandis* procedurii în fața autorității administrative având ca obiect adoptarea unei amenzi administrative.

³ Cu toate acestea, în anumite state membre, precum *Republica Federală Germania* și *Republica Portugheză*, controlul amenzilor aplicate de autoritățile administrative nu este de competența instanței administrative, ci revine instanțelor de drept comun competente și în materie penală, atât în primul, cât și în al doilea grad de jurisdicție.

2. Prezenta cauză invită Curtea să precizeze domeniul de aplicare al principiului retroactivității legii penale mai favorabile, consacrat la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁴, în contextul controlului jurisdicțional al unei sancțiuni administrative, în stadiul recursului în casație.

3. Acest principiu este legat de cel al necesității și al proporționalității pedepselor. Astfel, în măsura în care pedepsele aplicate trebuie să fie necesare și proporționale, cu alte cuvinte să îl pedepsească pe autorul unei infracțiuni pentru faptele pe care le-a săvârșit și în limita gravității acestora din urmă, după cum prevede articolul 49 alineatul (3) din cartă, aplicarea unei pedepse nu mai este justificată dacă, ulterior săvârșirii faptelor, legiuitorul și-a schimbat optica fie cu privire la caracterul reprobabil al acestor fapte, fie cu privire la natura sau la nivelul pedepsei aplicabile în prezent.

4. În acest context, Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Curtea Administrativă Supremă a Republicii Slovace) solicită Curții să se pronunțe în special cu privire la problema dacă principiul retroactivității legii penale mai favorabile trebuie aplicat de instanța de casație, în cadrul unei contestații privind o sancțiune administrativă, atunci când legea mai puțin severă a intrat în vigoare ulterior deciziei pronunțate de instanța administrativă de grad inferior care a statuat pe fond, care a dobândit un caracter definitiv în temeiul dreptului național și care este atacată cu recurs în casație.

5. Această problemă oferă Curții posibilitatea de a preciza dacă, în acest caz, particularitățile atribuțiilor instanței de recurs sunt de natură să afecteze domeniul de aplicare al respectivului principiu.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Regulamentul (CE) nr. 3821/85

6. Așa cum era aplicabil la data săvârșirii încălcării în discuție în litigiul principal, articolul 3 alineatele (1) și (2) din Regulamentul (CEE) nr. 3821/85 al Consiliului din 20 decembrie 1985 privind aparatura de înregistrare în transportul rutier⁵, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 517/2013 al Consiliului din 13 mai 2013⁶, prevedea:

„(1) Aparatul de înregistrare se instalează și se folosește la bordul vehiculelor înmatriculate în statele membre care le folosesc pentru transportul rutier de călători sau mărfuri, cu excepția vehiculelor prevăzute la articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 561/2006^[7] [...]”

⁴ Denumită în continuare „carta”. În cele ce urmează, vom desemna acest principiu și ca principiul retroactivității *in mitius*, care are aceeași semnificație. Pe de altă parte, principiul menționat trebuie înțeles ca fiind cel consacrat la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă, chiar dacă pentru facilitarea lecturii nu vom preciza în mod sistematic acest lucru.

⁵ JO 1985, L 370, p. 8, Ediție specială, 07/vol. 1, p. 234.

⁶ JO 2013, L 158, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul nr. 3821/85”.

⁷ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 privind armonizarea anumitor dispoziții ale legislației sociale în domeniul transporturilor rutiere, de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 3821/85 și (CE) nr. 2135/98 ale Consiliului și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 3820/85 al Consiliului (JO 2006, L 102, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 214).

(2) Statele membre pot excepta de la aplicarea prezentului regulament vehiculele menționate la articolul 13 alineatele (1) și (3) din Regulamentul [nr. 561/2006].”

7. Articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3821/85 prevedea:

„Statele membre, la momentul potrivit și după consultarea Comisiei [Europene], adoptă anumite acte cu putere de lege și acte administrative necesare pentru punerea în aplicare a prezentului regulament.

Aceste măsuri se referă, *inter alia*, la reorganizarea, procedura și căile de derulare a verificărilor privind respectarea, precum și la sancțiunile aplicabile în caz de încălcare a dispozițiilor.”

8. Punctul 3 litera (a) primul paragraf din rubrica VI din anexa I la acest regulament prevedea:

„Inspecții periodice ale aparaturii instalate la bordul vehiculelor au loc cel puțin o dată la doi ani și pot fi realizate cu ocazia inspecției tehnice a vehiculelor.”

9. Regulamentul nr. 3821/85 a fost abrogat, începând cu 2 martie 2016, prin articolul 47 din Regulamentul (UE) nr. 165/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 4 februarie 2014 privind tahografele în transportul rutier, de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 3821/85 al Consiliului privind aparatura de înregistrare în transportul rutier și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind armonizarea anumitor dispoziții ale legislației sociale în domeniul transporturilor rutiere⁸.

2. Regulamentul nr. 165/2014

10. Articolul 3 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 165/2014 prevede:

„(1) Tahografele se instalează și se folosesc la bordul vehiculelor înmatriculate în statele membre, folosite pentru transportul rutier de călători sau mărfuri și cărora li se aplică Regulamentul [nr. 561/2006].

(2) Statele membre pot excepta de la aplicarea prezentului regulament vehiculele menționate la articolul 13 alineatele (1) și (3) din Regulamentul [nr. 561/2006].”

11. Articolul 23 alineatul (1) din Regulamentul nr. 165/2014 prevede:

„Tahografele fac obiectul unei inspecții periodice efectuate de atelierele aprobate. Inspecțiile periodice se efectuează cel puțin o dată la doi ani.”

12. Articolul 41 alineatul (1) din acest regulament prevede:

„Statele membre, în conformitate cu măsurile lor constituționale, stabilesc regimul sancțiunilor aplicabile în cazul încălcării prezentului regulament și adoptă toate măsurile necesare pentru a se

⁸ JO 2014, L 60, p. 1.

asigura că acestea sunt aplicate. Aceste sancțiuni sunt efective, proporționale, disuasive și nediscriminatorii și respectă categoriile de încălcări prevăzute în Directiva 2006/22/CE⁹.”

13. Articolul 48 al doilea paragraf din regulamentul menționat prevede:

„[P]rezentul regulament se aplică de la 2 martie 2016 [...]. [...]”

3. *Regulamentul nr. 561/2006*

14. Articolul 1 din Regulamentul nr. 561/2006 prevede:

„Prezentul regulament stabilește normele referitoare la perioadele de conducere, de repaus și la pauzele care trebuie respectate de către conducătorii auto ce asigură transportul rutier de mărfuri și de călători în vederea armonizării condițiilor de concurență între modurile de transport terestru, în special în ceea ce privește sectorul rutier, și a îmbunătățirii condițiilor de lucru și a siguranței rutiere. De asemenea, prezentul regulament prevede promovarea unor mai bune practici de control și de aplicare a normelor de către statele membre și a unor metode mai bune de lucru în sectorul transportului rutier.”

15. Articolul 3 din acest regulament stabilește lista categoriilor de vehicule care efectuează transporturi rutiere cărora nu li se aplică regulamentul menționat. Vehiculele utilizate pentru livrarea betonului gata de utilizare nu figurează pe această listă.

16. Articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 561/2006 stabilește lista categoriilor de vehicule care efectuează transporturi pentru care statele membre, cu condiția ca acest lucru să nu aducă atingere obiectivelor prevăzute la articolul 1 din acest regulament, pot acorda derogări de la articolele 5-9 din regulamentul menționat.

17. În versiunea Regulamentului nr. 561/2006 în vigoare la momentul încălcării săvârșite de T.T., vehiculele utilizate pentru livrarea betonului gata de utilizare nu figurau în această listă.

18. De la intrarea în vigoare a Regulamentului (UE) 2020/1054¹⁰, la 20 august 2020, „vehicule[le] utilizate pentru livrarea de beton gata de utilizare” figurează pe lista menționată, la articolul 13 alineatul (1) litera (r) din Regulamentul nr. 561/2006.

B. Dreptul slovac

19. Articolul 50 alineatul (6) din Ústava Slovenskej republiky (Constituția Republicii Slovace) prevede:

„Caracterul penal al faptei se apreciază și pedeapsa se pronunță conform legii în vigoare la momentul săvârșirii faptei respective. Se aplică legea ulterioară dacă aceasta este mai favorabilă pentru făptuitor.”

⁹ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind condițiile minime pentru punerea în aplicare a Regulamentelor (CEE) nr. 3820/85 și (CEE) nr. 3821/85 ale Consiliului privind legislația socială referitoare la activitățile de transport rutier și de abrogare a Directivei 88/599/CEE a Consiliului (JO 2006, L 102, p. 35, Ediție specială, 07/vol. 15, p. 187).

¹⁰ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 15 iulie 2020 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006 în ceea ce privește cerințele minime referitoare la duratele de conducere zilnice și săptămânale maxime, pauzele minime și perioadele de repaus zilnic și săptămânal și a Regulamentului (UE) nr. 165/2014 în ceea ce privește poziționarea prin intermediul tahografelor (JO 2020, L 249, p. 1).

20. Articolul 1 litera a) din zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (Legea nr. 461/2007 privind utilizarea aparaturii de înregistrare în transportul rutier) din 13 septembrie 2007 (denumită în continuare „Legea nr. 461/2007”) prevede:

„Prezenta lege reglementează raporturile juridice, care nu sunt reglementate de dispoziții speciale [trimitere la Regulamentul nr. 3821/85], privind:

(a) domeniul de aplicare al obligației de a instala și de a utiliza aparatura de înregistrare [...] din autovehicule [...]”

21. Articolul 2 din această lege are următorul cuprins:

„(1) O întreprindere de transport rutier de persoane sau de marfă se asigură că în fiecare vehicul utilizat pentru transportul de persoane sau de marfă este instalat un aparat de înregistrare și că la efectuarea operațiunilor de transport se utilizează foile de înregistrare și cardurile [de conducător], în afara cazului în care se prevede altfel în prezenta lege.

(2) Obligația întreprinderii de transport prevăzută la alineatul (1) nu se aplică vehiculelor utilizate pentru operațiunile de transport reglementate de dispoziții speciale [trimitere la articolul 3 și la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 561/2006].”

22. Articolul 38 alineatul (1) litera a) punctul 1 din 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. (Legea nr. 462/2007 privind organizarea timpului de lucru în domeniul transportului, de modificare și de completare a Legii nr. 125/2006 privind inspecția muncii, de modificare și de completare a Legii nr. 82/2005 privind munca nedeclarată și angajarea ilegală, precum și de modificare și de completare a anumitor legi, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 309/2007) din 13 septembrie 2007 (denumită în continuare „Legea nr. 462/2007”) prevede:

„Contravenția este comisă de un șofer care

a) conduce un vehicul

1. fără un aparat de înregistrare sau un vehicul echipat cu un aparat de înregistrare fără inspecție periodică valabilă sau care utilizează un aparat de înregistrare într-un mod incorect.”

III. Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare

23. Printr-o decizie administrativă din 8 decembrie 2016, T.T. a fost găsit vinovat de încălcarea articolului 38 alineatul (1) litera a) punctul 1 din Legea nr. 462/2007 pentru motivul că, la 4 noiembrie 2015, a transportat beton la bordul unui vehicul aparținând BAJI Trans s. r. o., al cărui tahograf nu făcuse obiectul unei inspecții periodice valabile de la 25 iunie 2015. În acest temei, T.T. a fost obligat la plata unei amenzi de 200 de euro.

24. Contestația împotriva acestei decizii a fost respinsă prin decizia Národný inšpektorát práce (Inspectoratul Național de Muncă, Slovacia) din 3 aprilie 2017.

25. T.T. și BAJI Trans au introdus o acțiune împotriva acestor decizii administrative la Krajský súd v Bratislave (Curtea Regională din Bratislava, Slovacia), susținând că vehiculul de transport de beton în discuție era exclus din categoria vehiculelor supuse obligației de a utiliza un tahograf.

26. Prin decizia din 27 martie 2019, Krajský súd v Bratislave (Curtea Regională din Bratislava), în calitate de instanță administrativă, a respins acțiunea formulată de T.T. ca nefondată, acțiunea formulată de BAJI Trans fiind respinsă pentru lipsa calității procesuale active.

27. Această instanță a apreciat printre altele că obligația de a utiliza un tahograf în toate vehiculele de transport rutier era prevăzută la articolul 3 din Regulamentul nr. 3821/85, precum și la articolul 2 alineatul (1) din Legea nr. 461/2007, fără a se aduce atingere derogărilor prevăzute la articolele 3 și 13 din Regulamentul nr. 561/2006. Aceste derogări nu includeau însă vehiculele destinate transportului de beton, astfel încât obligația de a utiliza un tahograf se aplica pe deplin acestor vehicule.

28. La 15 iulie 2019, T.T. și BAJI Trans au formulat un recurs în casație împotriva acestei decizii la Najvyšší súd Slovenskej republiky (Curtea Supremă a Republicii Slovace).

29. În cursul procedurii de casație, la 24 august 2020, T.T. și BAJI Trans au depus un memoriu în apărare în care au subliniat că Regulamentul nr. 561/2006 fusese modificat prin Regulamentul 2020/1054.

30. Competența de a examina acest recurs a fost transferată, ulterior introducerii recursului menționat, către Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Curtea Administrativă Supremă a Republicii Slovace), care este instanța de trimitere.

31. În primul rând, această instanță arată că legile naționale au fost adoptate pentru a pune în aplicare Regulamentele nr. 3821/85 și nr. 165/2014, cu alte cuvinte nu numai obligațiile prevăzute de aceste regulamente, ci și obligația de a stabili un sistem de sancțiuni ca urmare a unei încălcări a acestor obligații. Instanța menționată deduce de aici că autoritatea administrativă competentă a aplicat dreptul Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, atunci când s-a pronunțat cu privire la vinovăția lui T.T. și la sancțiunea care trebuie să îi fie aplicată. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, prin interpretarea legislației naționale relevante adoptate în temeiul dreptului Uniunii și prin asigurarea protecției jurisdicționale a T.T., ea pune de asemenea în aplicare dreptul Uniunii, în sensul acestei dispoziții din cartă.

32. În al doilea rând, această instanță dorește să obțină asigurarea expresă din partea Curții că, la fel ca în cazul articolului 6 paragraful 1 și al articolului 7 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale¹¹, articolul 49 alineatul (1) din cartă impune autorităților administrative obligația de a aplica principiul retroactivității legii penale mai favorabile, cu necesitatea care decurge de aici de a aplica acest principiu și în procedurile de control jurisdicțional în fața unei instanțe administrative.

33. În al treilea rând, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă principiul retroactivității legii penale mai favorabile trebuie aplicat de instanța chemată să se pronunțe cu privire la un recurs în casație formulat împotriva deciziei unei instanțe administrative de grad inferior prin care s-a respins acțiunea introdusă împotriva unei sancțiuni administrative, atunci când legea

¹¹ Semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, denumită în continuare „CEDO”.

nouă a intrat în vigoare ulterior acestei decizii. Astfel, instanța de trimitere ridică problema domeniului de aplicare al articolului 49 alineatul (1) ultima teză din cartă în cadrul examinării unui recurs în casație, având în vedere particularitățile acestei proceduri.

34. În aceste condiții, Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Curtea Administrativă Supremă a Republicii Slovace) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 51 alineatul (1) din [cartă] trebuie interpretat în sensul că un stat membru pune în aplicare dreptul Uniunii în cazul în care, în conformitate cu dreptul național, impune o sancțiune administrativă pentru încălcarea unei obligații într-o situație în care această obligație decurge din dreptul Uniunii și în care statele membre sunt obligate să impună o sancțiune pentru încălcarea acesteia, precum în cazul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3821/85 și al articolului 41 alineatul (1) din Regulamentul nr. 165/2014?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, articolul 49 alineatul (1) din [cartă] și principiul legii penale mai favorabile consacrat în aceasta trebuie interpretate în sensul că se aplică și sancțiunilor impuse pentru o încălcare administrativă în cazul în care vinovăția și sancțiunea sunt mai întâi pronunțate nu de o autoritate judiciară, ci de o autoritate administrativă, iar acest principiu se aplică ulterior și controlului deciziilor acestei autorități administrative de către instanța administrativă?
- 3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare, articolul 49 din [cartă] și principiul legii penale mai favorabile consacrat în acesta trebuie interpretate în sensul că se aplică la nivel național fie unei proceduri administrative, fie unei proceduri judiciare, indiferent de etapa acesteia?
- 4) În cazul unui răspuns negativ la a treia întrebare: care sunt criteriile pe baza cărora această etapă trebuie determinată? Mai precis, articolul 49 din [cartă] și principiul legii penale mai favorabile consacrat în acesta trebuie interpretate în sensul că se aplică unei proceduri de contencios administrativ privind o cale de atac precum un recurs în casație, astfel încât o instanță judecătorească precum Najvyšší správny súd Slovenskej republiky [Curtea Administrativă Supremă a Republicii Slovace], sesizată cu acest recurs în casație în al doilea și ultimul grad de jurisdicție, trebuie să țină seama de modificarea legislativă în favoarea autorului încălcării administrative care a făcut obiectul procedurii în fața autorității administrative, iar nu în fața instanței judecătorești, chiar dacă modificarea a intervenit numai după pronunțarea de către instanța administrativă de grad inferior a hotărârii supuse [recursului în casație], care este definitivă?”

35. Inspectoratul Național de Muncă, guvernele slovac și italian, precum și Comisia au depus observații scrise. T.T. și BAJI Trans, guvernele slovac și italian, precum și Comisia au participat la ședința care a avut loc la 24 septembrie 2024, în cursul căreia, printre altele, au răspuns la întrebările cu solicitare de răspuns oral adresate de Curte.

IV. Analiză

A. *Cu privire la prima întrebare preliminară*

36. Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere dorește să afle dacă articolul 51 alineatul (1) din cartă trebuie interpretat în sensul că un stat membru pune în aplicare dreptul Uniunii, în sensul acestei dispoziții, pe de o parte, atunci când prevede aplicarea unei sancțiuni administrative în cazul încălcării obligațiilor referitoare la prezența unui tahograf în vehiculele care transportă mărfuri și la inspectia periodică a acestuia, în conformitate cu ceea ce se prevede la articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3821/85 și la articolul 41 alineatul (1) din Regulamentul nr. 165/2014, și, pe de altă parte, în cadrul controlului jurisdicțional referitor la această sancțiune.

37. În opinia noastră, nu există nicio îndoială că răspunsul este afirmativ.

38. În această privință, trebuie arătat că domeniul de aplicare al cartei este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, potrivit căruia, în ceea ce privește acțiunea statelor membre, dispozițiile cartei se adresează acestora numai în cazul în care pun în aplicare dreptul Uniunii.

39. Potrivit Curții, drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au, așadar, vocația de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu în afara unor asemenea situații¹².

40. Rezultă din jurisprudența constantă a Curții că noțiunea de „punere în aplicare a dreptului Uniunii”, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, implică existența unei legături între un act al dreptului Uniunii și măsura națională vizată care depășește proximitatea materiilor menționate sau efectele indirecte ale unei materii asupra celeilalte¹³.

41. Prin urmare, pentru a stabili dacă o măsură națională intră sub incidența punerii în aplicare a dreptului Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, trebuie să se verifice, printre alte elemente, dacă reglementarea națională în discuție în litigiul principal are drept scop punerea în aplicare a unei dispoziții de drept al Uniunii, caracterul acestei reglementări și dacă aceasta urmărește alte obiective decât cele acoperite de dreptul Uniunii, chiar dacă ea este de natură să afecteze în mod indirect dreptul Uniunii, precum și dacă există o reglementare de drept al Uniunii specifică în materie sau de natură să îl afecteze¹⁴.

42. În speță, atât Regulamentul nr. 3821/85, aplicabil la data la care a fost săvârșită încălcarea, cât și Regulamentul nr. 165/2014, care l-a abrogat, impun prezența unui tahograf în vehiculele care transportă mărfuri, precum și inspectia periodică a acestuia. Pe de altă parte, aceste regulamente obligă statele membre, la articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3821/85 și, respectiv, la articolul 41 alineatul (1) din Regulamentul nr. 165/2014, să sancționeze încălcările dispozițiilor lor. Or, un stat membru pune în aplicare dreptul Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, atunci când își îndeplinește obligația, enunțată într-o dispoziție de drept al Uniunii, de a

¹² A se vedea printre altele Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 19), Hotărârea din 6 octombrie 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punctul 26), și Hotărârea din 29 iulie 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punctul 41).

¹³ A se vedea printre altele Hotărârea din 29 iulie 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punctul 42 și jurisprudența citată).

¹⁴ A se vedea printre altele Hotărârea din 29 iulie 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punctul 43 și jurisprudența citată).

prevedea sancțiuni în privința încălcărilor vizate de această dispoziție¹⁵. În consecință, prin aplicarea unei amenzi administrative precum cea în discuție în litigiul principal, autoritățile slovace au pus în aplicare dreptul Uniunii.

43. Situația este aceeași în ceea ce privește controlul jurisdicțional referitor la această amendă.

44. Astfel, întrucât aplicarea Regulamentelor nr. 3821/85 și nr. 165/2014 de către o instanță națională constituie o punere în aplicare a dreptului Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, această instanță trebuie, în exercitarea acestui control, să se conformeze cerințelor care decurg din drepturile fundamentale consacrate de cartă¹⁶.

45. Este adevărat că întrebările preliminare se întemeiază pe constatarea că legiuitorul slovac a scutit în prezent vehiculele care transportă beton gata de utilizare de obligația de a fi dotate cu un tahograf. Totuși, prin instituirea acestei derogări, legiuitorul respectiv s-a limitat să pună în aplicare posibilitatea care îi era recunoscută atât la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3821/85, cât și la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 165/2014. Or, atunci când un stat membru face uz de o putere discreționară sau de apreciere care face parte integrantă din regimul instituit printr-un act de drept al Uniunii, trebuie să se considere că el pune în aplicare acest drept, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă¹⁷.

46. Amintim în această privință că, în temeiul articolului 2 alineatul (1) din Legea nr. 461/2007, orice vehicul care aparține unei întreprinderi de transport rutier de mărfuri și care este utilizat pentru transportul de mărfuri trebuie să fie dotat cu un tahograf. Totuși, în temeiul articolului 2 alineatul (2) din această lege, vehiculele menționate la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 561/2006 nu sunt supuse unei astfel de obligații. Făcând o trimitere dinamică la această dispoziție, legiuitorul slovac a făcut astfel uz de posibilitatea care îi este recunoscută atât la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3821/85, aplicabil la data săvârșirii încălcării, cât și la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 165/2014, care a abrogat Regulamentul nr. 3821/85 începând cu 2 martie 2016. Astfel, potrivit acestor două dispoziții, statele membre pot scuti vehiculele menționate la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 561/2006 de obligația de a deține un tahograf¹⁸.

47. Această dispoziție stabilește lista tipurilor de vehicule pentru care statele membre sunt autorizate să deroge de la obligațiile (referitoare la vârsta minimă, precum și la timpul de lucru și de repaus al conducătorilor auto) impuse la articolele 5-9 din acest regulament. Până la intrarea în vigoare a Regulamentului 2020/1054, vehiculele utilizate pentru livrarea betonului gata de utilizare nu erau menționate în această listă. În consecință, acestea nu făceau parte dintre vehiculele care intrau sub incidența articolului 2 alineatul (2) din Legea nr. 461/2007. În schimb, începând de la 20 august 2020, data intrării în vigoare a Regulamentului 2020/1054, aceste vehicule au intrat în mod automat în lista vehiculelor menționate la acest articol 2 alineatul (2) și au fost, așadar, scutite, de către legiuitorul slovac, de obligația de a deține un tahograf.

¹⁵ A se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctele 24-28), Hotărârea din 20 martie 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punctele 18-21), și Hotărârea din 19 octombrie 2023, G. ST. T. (Proportionalitatea pedepsei în caz de contrafacere) (C-655/21, EU:C:2023:791, punctul 43).

¹⁶ A se vedea printre altele Hotărârea din 4 octombrie 2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, punctul 41 și jurisprudența citată).

¹⁷ A se vedea printre altele Hotărârea din 19 noiembrie 2019, TSN și AKT (C-609/17 și C-610/17, EU:C:2019:981, punctul 50, precum și jurisprudența citată), și Hotărârea din 29 iulie 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punctul 59).

¹⁸ A se vedea în această privință Hotărârea din 7 februarie 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, punctul 19).

B. Cu privire la a doua întrebare preliminară

48. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă principiul retroactivității legii penale mai favorabile, consacrat la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă, trebuie interpretat în sensul că se aplică atât la impunerea de sancțiuni administrative, în conformitate cu cele prevăzute la articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3821/85 și la articolul 41 alineatul (1) din Regulamentul nr. 165/2014, cât și cu ocazia controlului jurisdicțional al acestor sancțiuni.

1. Cu privire la aplicabilitatea principiului retroactivității legii penale mai favorabile, consacrat la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă, în cazul sancțiunilor administrative de natură penală

49. În conformitate cu articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă, principiul retroactivității legii penale mai favorabile impune ca, în cazul în care, ulterior săvârșirii unei infracțiuni, legea prevede o pedeapsă mai ușoară, să se aplice aceasta din urmă¹⁹.

50. Astfel cum indică Explicațiile cu privire la Carta drepturilor fundamentale²⁰, articolul 49 alineatul (1) din cartă are vocația de a se aplica materiei penale.

51. Prin urmare, pentru a stabili aplicabilitatea acestei dispoziții, trebuie să se examineze dacă o măsură precum sancțiunea administrativă în discuție în litigiul principal are o natură penală.

52. Potrivit jurisprudenței constante a Curții referitoare la interpretarea articolului 50 din cartă și transpuse la articolul 49 alineatul (3) din aceasta, sunt pertinente trei criterii (criteriile „Engel”²¹) pentru aprecierea naturii penale a unei sancțiuni: calificarea juridică a încălcării în dreptul intern, natura însăși a încălcării și gradul de severitate a sancțiunii pe care persoana în cauză riscă să o suporte²².

53. Astfel, chiar pentru încălcările care nu sunt calificate drept „penale” în dreptul național, un asemenea caracter poate decurge din însăși natura încălcării în discuție și din gradul de severitate a sancțiunilor pe care aceasta le poate antrena²³.

54. Deși este de competența instanței de trimitere să aprecieze, în lumina acestor criterii, dacă măsura în discuție în litigiul principal prezintă o natură penală în sensul articolului 49 alineatul (3) din cartă, Curtea, pronunțându-se asupra unei trimiteri preliminare, poate totuși să ofere precizări destinate să orienteze această instanță în aprecierea pe care o va efectua²⁴.

55. În ceea ce privește *primul criteriu*, referitor la *calificarea încălcării în dreptul intern*, încălcarea săvârșită de T.T. nu pare să fie considerată, în dreptul slovac, o infracțiune.

¹⁹ A se vedea printre altele Hotărârea din 24 iulie 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punctul 106).

²⁰ JO 2007, C 303, p. 17.

²¹ A se vedea Hotărârea Curții EDO din 8 iunie 1976, Engel ș.a. împotriva Țărilor de Jos (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

²² A se vedea printre altele Hotărârea din 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punctul 34 și jurisprudența citată).

²³ A se vedea printre altele Hotărârea din 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punctul 35 și jurisprudența citată).

²⁴ A se vedea printre altele Hotărârea din 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punctul 36 și jurisprudența citată).

56. În ceea ce privește *al doilea criteriu*, referitor la *natura însăși a încălcării*, acesta presupune să se verifice dacă măsura în discuție urmărește în special o *finalitate represivă*, care este specifică unei sancțiuni de natură penală în sensul articolului 49 din cartă²⁵. În această privință, Curtea a precizat deja că simpla împrejurare că măsura în discuție urmărește și o finalitate preventivă nu este de natură să îi înlăture calificarea de „sancțiune penală”. Astfel, este în însăși natura sancțiunilor penale ca acestea să aibă ca obiect atât reprimarea, cât și prevenirea comportamentelor ilicite. În schimb, o măsură care se limitează la a repara prejudiciul cauzat prin fapta ilicită în cauză nu prezintă o natură penală²⁶.

57. În speță, este cert că, prin faptul că prevede obligația ca anumite categorii de vehicule să dispună de un tahograf și ca acesta să fie supus unor inspecții periodice, reglementarea Uniunii urmărește obiectivele care constau în ameliorarea atât a condițiilor sociale ale lucrătorilor cărora li se aplică această reglementare, cât și a siguranței rutiere²⁷. Nu există nicio îndoială că sancțiunile pe care statele membre sunt obligate să le prevadă urmăresc să sancționeze încălcările unei asemenea obligații.

58. Contrar celor susținute de guvernul italian în ședință, nu considerăm că împrejurarea că sancțiunea în discuție vizează un anumit grup de persoane este de natură să excludă în speță finalitatea represivă a acestei sancțiuni. Desigur, este adevărat că Curtea a statuat – cu privire la măsuri care nu vizează publicul în general, ci o categorie specifică de destinatari care, întrucât exercită o activitate reglementată în mod specific de dreptul Uniunii, sunt obligați să îndeplinească condițiile necesare pentru a beneficia de o autorizație care este eliberată de statele membre și le conferă prerogative determinate – că măsurile care constau în privarea persoanelor respective de exercitarea acestor prerogative, atunci când condițiile referitoare la acestea din urmă nu mai sunt sau riscă să nu mai fie îndeplinite, nu urmăresc în mod necesar o finalitate represivă²⁸. În opinia noastră, această jurisprudență nu este însă relevantă atunci când este în discuție o amendă precum cea în discuție în litigiul principal, care nu are nicidecum ca obiect privarea unei categorii specifice de persoane de exercitarea anumitor prerogative. Nu este important, în această privință, faptul că amenda respectivă poate fi aplicată singură sau însoțită de interzicerea unei activități pentru o durată maximă de doi ani.

59. În ceea ce privește *al treilea criteriu*, și anume *gradul de severitate a sancțiunii administrative*, din precizările aduse cu privire la acest aspect în ședință rezultă că această sancțiune pare să prezinte un grad de severitate ridicat.

60. În această privință, trebuie amintit că gradul de severitate este apreciat în funcție de pedeapsa maximă prevăzută de dispozițiile relevante²⁹.

61. Or, constatarea potrivit căreia încălcarea în discuție în cauza principală era pasibilă de o amendă de până la 1 660 de euro, potrivit informațiilor care au fost furnizate Curții în ședință, dovedește caracterul sever al sancțiunii menționate.

²⁵ A se vedea printre altele Hotărârea din 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punctul 38 și jurisprudența citată).

²⁶ A se vedea printre altele Hotărârea din 4 mai 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, punctul 42 și jurisprudența citată).

²⁷ A se vedea printre altele Hotărârea din 7 iulie 2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, punctul 26).

²⁸ A se vedea Hotărârea din 23 martie 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, punctul 33), precum și Hotărârea din 14 septembrie 2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, punctul 53).

²⁹ A se vedea printre altele Hotărârea din 4 mai 2023, MV – 98 [C-97/21, EU:C:2023:371, punctul 46 și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”) citată].

62. Toate aceste elemente ne conduc la a considera că două dintre criteriile Engel sunt îndeplinite și că instanța de trimitere va putea fi determinată să constate că sancțiunea în discuție în litigiul principal prezintă o natură penală, în sensul articolului 49 alineatul (1) din cartă. De altfel, arătăm că Curtea pare să fi considerat deja, implicit, că o amendă administrativă impusă pentru o încălcare a Regulamentului nr. 3821/85 constituie o sancțiune de natură penală, în sensul cartei³⁰.

63. Prin urmare, apreciem că este foarte puțin probabil ca instanța de trimitere să ajungă, pe baza elementelor de care dispune, la concluzia că amenda în discuție în litigiul principal nu constituie o sancțiune de natură penală. Totuși, în cazul în care ar ajunge la o astfel de concluzie, articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă nu ar fi aplicabil. Prin urmare, ar trebui să se stabilească dacă s-ar putea deduce consecințe similare dintr-un principiu general al dreptului Uniunii care ar extinde principiul retroactivității legii penale mai favorabile la toate sancțiunile administrative, fără a fi necesar să se stabilească natura lor penală.

64. În opinia noastră, răspunsul este negativ.

65. Astfel, deși Curtea a arătat, chiar anterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, care a conferit cartei aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor, că principiul retroactivității legii penale mai favorabile decurgea din tradițiile constituționale comune ale statelor membre și, în consecință, trebuia să fie considerat ca făcând parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii pe care instanța națională trebuie să le respecte atunci când aplică dreptul național³¹, ea a făcut acest lucru în privința unor încălcări care aveau o natură penală. Din acest punct de vedere, principiul general de drept al Uniunii astfel evidențiat de Curte coincide cu cel care este consacrat în prezent la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă.

66. În schimb, nu considerăm că principiul retroactivității legii penale mai favorabile trebuie să se aplice, ca principiu general al dreptului Uniunii, sancțiunilor administrative care nu au o natură penală. Astfel, extinderea unui asemenea principiu la aceste sancțiuni ar avea drept consecință să facă inutilă verificarea prealabilă a naturii penale a unei sancțiuni în vederea aplicării articolului 49 alineatul (1) din cartă, ceea ce ar fi contrar voinței autorilor acestei dispoziții de a o limita la materia penală. Pe de altă parte, considerăm că o asemenea extindere nu se poate întemeia pe tradițiile constituționale comune ale statelor membre.

67. Observăm în această privință că un anumit număr de state membre aplică principiul retroactivității legii penale mai favorabile unor măsuri care pot fi calificate drept „sancțiuni administrative”, fără ca o astfel de aplicare să fie limitată la măsurile care au caracter penal, în sensul CEDO și al cartei³². Totuși, în aceste state membre, aplicarea principiului menționat își are

³⁰ A se vedea Hotărârea din 24 martie 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 și C-871/19, EU:C:2021:233, punctul 49).

³¹ A se vedea printre altele Hotărârea din 3 mai 2005, Berlusconi ș.a. (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:270, punctele 68 și 69), precum și Hotărârea din 6 octombrie 2016, Paoletti ș.a. (C-218/15, EU:C:2016:748, punctul 25 și jurisprudența citată).

³² Aceasta este situația, de exemplu, potrivit notei de cercetare 24/002, în *Bulgaria*, în *Germania*, în *Grecia*, în *Spania*, în *Franța*, în *Lituania*, în *Țările de Jos*, în *Polonia*, în *Portugalia*, în *Slovenia*, în *Slovacia* și în *Suedia*.

sursa, după caz, în dispoziții constituționale sau legislative, precum și în jurisprudență³³. Așadar, pot exista îndoieli că principiul retroactivității legii penale mai favorabile, aplicat în afara domeniului „penal”, rezultă din tradițiile constituționale comune ale statelor membre.

68. Prin urmare, în opinia noastră, este exclus ca acest principiu să se aplice, ca principiu general al dreptului Uniunii, unor sancțiuni administrative care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 49 alineatul (1) din cartă.

69. În schimb, statele membre sunt libere să aplice un atare principiu în temeiul articolului 53 din cartă, ca standard național de protecție, cu respectarea supremației, a unității și a efectivității dreptului Uniunii³⁴.

70. Nu ni se pare că împrejurarea că Curtea a considerat deja că articolul 2 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95³⁵ constituie o expresie particulară a principiului aplicării retroactive a sancțiunii mai puțin severe³⁶ trebuie să conducă la o concluzie diferită. Astfel, în opinia noastră, însăși existența unei asemenea dispoziții dovedește mai degrabă că acest principiu, aplicat unor sancțiuni administrative care nu au o natură penală, nu există în mod autonom ca principiu general al dreptului Uniunii în afara domeniului penal, ci necesită adoptarea unui suport legislativ special.

2. Cu privire la intenția legiuitorului de a adopta o lege penală mai favorabilă

71. Reiese din jurisprudența Curtii că „aplicarea [principiului retroactivității legii penale mai favorabile] implică o succesiune de regimuri juridice în timp și se întemeiază pe constatarea că această succesiune reflectă, în cadrul ordinii juridice în cauză, o schimbare de poziție fie în ceea ce privește calificarea penală a faptelor susceptibile să constituie o infracțiune, fie în ceea ce privește pedeapsa care trebuie aplicată unei asemenea infracțiuni”³⁷.

³³ Astfel, în statele membre citate la nota de subsol 32 din prezentele concluzii, această aplicare se întemeiază pe norme legislative sau jurisprudențiale care vizează toate sancțiunile administrative sau numai pe unele dintre ele, fără calificarea prealabilă a acestor sancțiuni ca făcând sau nu parte din domeniul penal în temeiul criteriilor Engel. În *Bulgaria*, în *Spania* și în *Lituania*, aplicarea principiului retroactivității *in mitius* sancțiunilor administrative în sens larg este recunoscută printr-o lege. În *Germania*, în *Țările de Jos* și în *Polonia*, o lege recunoaște aplicarea acestui principiu în cazul sancțiunilor administrative pecuniare. În *Portugalia*, în *Slovenia* și în *Slovacia*, o lege prevede în mod expres aplicarea sa în conformitate cu o dispoziție constituțională care prevede de asemenea existența generală a principiului menționat. În *Grecia* și în *Franța*, aplicarea principiului retroactivității *in mitius* în cazul sancțiunilor administrative, deși nu este prevăzută în mod expres de o dispoziție constituțională sau legislativă, se întemeiază pe o construcție jurisprudențială bazată pe alte principii care au, la rândul lor, valoare constituțională. În sfârșit, în *Suedia* nu există o lege sau o jurisprudență care să recunoască un principiu general al aplicării retroactivității *in mitius* sancțiunilor administrative, însă instanțele suedeze aplică un astfel de principiu prin analogie cu normele existente în privința sancțiunilor penale.

³⁴ A se vedea printre altele Hotărârea din 24 iulie 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punctul 110 și jurisprudența citată).

³⁵ Regulamentul Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO 1995, L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166). Potrivit acestei dispoziții, „[i]n cazul modificării ulterioare a dispozițiilor care impun sancțiuni administrative și care sunt incluse în normele comunitare, se aplică retroactiv dispozițiile mai favorabile”.

³⁶ A se vedea printre altele Hotărârea din 11 martie 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, punctele 59 și 60), precum și Hotărârea din 4 octombrie 2012, ED și F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, punctele 52 și 53).

³⁷ A se vedea printre altele Hotărârea din 24 iulie 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punctul 107 și jurisprudența citată).

72. Astfel, acest principiu se aplică atunci când evoluția normelor în vigoare este favorabilă autorului infracțiunii fie ca urmare a unei modificări a încadrării penale a faptelor, fie ca urmare a unei pedepse mai puțin severe³⁸.

73. În plus, aplicarea principiului retroactivității legii penale mai favorabile presupune o schimbare de optică a legiuitorului în ceea ce privește caracterul adecvat al regimului de sancționare care fusese instituit anterior³⁹. Trebuie, așadar, ca evoluția normelor în vigoare să reflecte o schimbare de poziție a legiuitorului cu privire la calificarea penală a faptelor sau la pedeapsa care trebuie aplicată unei infracțiuni⁴⁰.

74. Această situație nu se regăsește atunci când modificarea dreptului aplicabil, intervenită ulterior săvârșirii infracțiunii, constituie, în raport cu această infracțiune, o simplă schimbare a unei situații de fapt, care nu este de natură să modifice elementele constitutive ale încălcării menționate. Astfel, Curtea a statuat că dobândirea cetățeniei Uniunii constituie o situație de fapt care nu este de natură să modifice elementele constitutive ale infracțiunii de facilitare a imigrației ilegale⁴¹.

75. Reiese din jurisprudența Curții că nu există o schimbare de poziție a legiuitorului cu privire la calificarea penală a faptelor sau la pedeapsa care trebuie aplicată unei infracțiuni nici atunci când modificarea unei reglementări este rezultatul unei aprecieri pur economice și tehnice care nu repune în discuție calificarea penală sau aprecierea de către autoritățile naționale competente a pedepsei care trebuie aplicată unor comportamente care au ca efect obținerea în mod nejustificat a unui avantaj, chiar dacă acest avantaj ar trebui să fie recunoscut în prezent, în temeiul noii reglementări⁴².

76. În aceste diferite cazuri, în lipsa voinței legiuitorului de a elimina sau de a atenua sancționarea unui anumit comportament, modificarea normativă nu are ca efect să repună în discuție nelegalitatea unui comportament anterior, care trebuie să fie sancționat în continuare, din motive de eficacitate represivă.

77. În opinia noastră, situația este diferită în cadrul prezentei cauze.

78. Astfel, introducerea prin Regulamentul 2020/1054 a unei litere (r) la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 561/2006, care permite statelor membre să acorde o derogare de la obligația de a deține un tahograf pentru vehiculele utilizate pentru livrarea de beton gata de utilizare, și definirea derogărilor de la articolul 2 alineatul (2) din Legea nr. 461/2007 prin intermediul unei trimiteri generale la articolul 3 și la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 561/2006 dovedesc o schimbare de poziție a legiuitorului Uniunii și a legiuitorului slovac cu privire la necesitatea de a impune o asemenea obligație acestei categorii de vehicule și, pe cale de

³⁸ Arătăm că Curtea EDO a statuat de asemenea că principiul retroactivității legii penale mai favorabile vizează nu numai pedeapsa aplicabilă, ci și definirea infracțiunii: a se vedea printre altele Hotărârea Curții EDO din 18 octombrie 2022, Mørck Jensen împotriva Danemarcei (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 46). A se vedea de asemenea Avizul consultativ al Curții EDO din 29 mai 2020 privind utilizarea tehnicii de „legiferare prin trimitere” pentru definirea unei infracțiuni și criteriile care trebuie aplicate pentru a compara legea penală astfel cum era în vigoare la momentul săvârșirii infracțiunii și legea penală astfel cum a fost modificată [cererea nr. P16-2019-001, § 82].

³⁹ A se vedea Hotărârea din 11 martie 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, punctul 70), precum și Hotărârea din 4 octombrie 2012, ED și F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, punctul 59).

⁴⁰ A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2016, Paoletti ș.a. (C-218/15, EU:C:2016:748, punctul 27), Hotărârea din 7 august 2018, Clergeau ș.a. (C-115/17, EU:C:2018:651, punctul 33), și Hotărârea din 24 iulie 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punctul 107).

⁴¹ A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2016, Paoletti ș.a. (C-218/15, EU:C:2016:748, punctele 32-36). A se vedea de asemenea Hotărârea Curții EDO din 18 octombrie 2022, Mørck Jensen împotriva Danemarcei (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44-54).

⁴² A se vedea Hotărârea din 7 august 2018, Clergeau ș.a. (C-115/17, EU:C:2018:651, punctele 34-40).

consecință, cu privire la caracterul reprobabil al absenței unui tahograf sau a unei inspecții valabile a acestuia din urmă pentru categoria de vehicule menționată. Motivul acestei schimbări de poziție pare să conștie în caracteristicile speciale ale transportului de beton gata de utilizare, care se efectuează pe distanțe relativ scurte, astfel încât utilitatea impunerii prezenței unui tahograf în vehiculele care transportă acest beton a putut fi repusă în discuție.

79. Așadar, în măsura în care modificarea reglementării permite statelor membre să excludă vehiculele utilizate pentru livrarea de beton gata de utilizare de la obligația de a deține un tahograf, este permis să se deducă de aici o schimbare de percepție a legiuitorului Uniunii, preluată de legiuitorul slovac care a utilizat această posibilitate, în ceea ce privește necesitatea de a sancționa încălcările acestei obligații privind categoria de vehicule menționată. În măsura în care această modificare a reglementării conduce la excluderea conducătorilor de vehicule utilizate pentru livrarea de beton gata de utilizare din grupul persoanelor cărora li se poate reproșa săvârșirea încălcării vizate la articolul 38 din Legea nr. 462/2007, aceasta nu constituie nici o situație de fapt exterioară, nici o apreciere pur economică și tehnică care nu ar avea legătură cu definirea elementelor constitutive ale infracțiunii respective.

80. În această privință, nu prezintă importanță faptul că temeiul juridic al încălcării, constituit de acest articol 38, rămâne neschimbat. Astfel, modificarea normativă care rezultă din posibilitatea oferită statelor membre de a introduce derogări pentru anumite categorii de vehicule figurează într-o normă accesorie legii de incriminare care stabilește situațiile de fapt constitutive ale încălcării. Considerăm că principiul retroactivității legii penale mai favorabile ar trebui să se aplice pe deplin în acest tip de situații, așa cum este cazul în unele state membre⁴³.

81. Din elementele care precedă rezultă că principiul retroactivității legii penale mai favorabile, consacrat la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă, trebuie interpretat în opinia noastră în sensul că se aplică atât cu ocazia impunerii de sancțiuni administrative, în conformitate cu cele prevăzute la articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3821/85 și la articolul 41 alineatul (1) din Regulamentul nr. 165/2014, cât și cu ocazia controlului jurisdicțional al acestora, din moment ce sancțiunile respective au o natură penală, iar legea nouă, prin faptul că a pus capăt obligației de a deține un tahograf pentru vehiculele utilizate pentru livrarea de beton gata de utilizare, reflectă o schimbare de poziție a legiuitorului cu privire la necesitatea de a sancționa încălcările acestei obligații.

C. Cu privire la a treia și a patra întrebare preliminară

82. Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări, care în opinia noastră trebuie examinate împreună, instanța de trimitere solicită în esență Curții să stabilească dacă principiul retroactivității legii penale mai favorabile, consacrat la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă, îi impune să ia în considerare, în cadrul recursului în casație formulat în fața sa, o lege penală mai favorabilă care a intrat în vigoare după pronunțarea deciziei instanței administrative de grad inferior, care a rămas definitivă în temeiul dreptului național și care face obiectul acestui recurs.

⁴³ Astfel, după cum se arată în nota de cercetare 24/002, în *Germania*, în *Spania*, în *Italia* și în *Polonia*, problema aplicării principiului retroactivității *in mitius* într-o asemenea situație – calificată, în ordinile juridice germană, italiană și poloneză, drept „normă în alb” („Blankettnorm”, „norma in bianco” și, respectiv, „norma blankietowa”) și, în ordinea juridică spaniolă, drept „încălcare în alb” („contravención en blanco”) – a făcut obiectul unei jurisprudențe în temeiul căreia acest principiu a fost considerat, ca regulă generală, pe deplin aplicabil.

83. Prin urmare, instanța de trimitere dorește să afle dacă acest principiu trebuie aplicat în toate stadiile procedurii jurisdicționale, inclusiv în stadiul recursului în casație, având în vedere particularitățile juridice ale acestei faze a procedurii jurisdicționale, atunci când legea mai favorabilă a intrat în vigoare în faza menționată. Această instanță precizează că întrebarea respectivă nu a primit un răspuns univoc în cadrul camerelor care o compun⁴⁴.

84. Instanța de trimitere arată în această privință că trebuie să ia în considerare, chiar în absența unei cereri în acest sens, principiile fundamentale ale stabilirii pedepsei, inclusiv principiul retroactivității legii penale mai favorabile⁴⁵. Totuși, ea este de asemenea ținută de situația juridică care exista în momentul în care decizia instanței administrative de grad inferior, rămasă definitivă și executorie⁴⁶, a fost pronunțată⁴⁷. Această decizie are autoritate de lucru judecat⁴⁸.

85. Instanța de trimitere adaugă că recursul în casație este considerat teoretic o cale de atac extraordinară, tocmai pentru că este îndreptat împotriva unei decizii definitive a unei instanțe administrative. Cu toate acestea, motivele pentru care poate fi introdus un recurs în casație sunt enunțate în mod larg și cuprind în principiu toate viciile de drept și de procedură⁴⁹. În plus, în cazul în care condițiile formale sunt îndeplinite, partea care a formulat recursul are dreptul ca acesta din urmă să fie soluționat și ca procedura referitoare la recursul în casație să urmeze, în mod legal și direct, procedurii în fața instanței administrative de grad inferior⁵⁰.

86. Așadar, instanța de trimitere urmărește să afle, pe de o parte, în ce măsură caracterul definitiv al unei hotărâri judecătorești joacă un rol în stabilirea aspectului dacă principiul retroactivității legii penale mai favorabile este aplicabil. Pe de altă parte, această instanță ridică problema dacă particularitățile juridice ale recursului în casație constituie un impediment procedural în calea aplicării principiului menționat.

⁴⁴ Instanța respectivă explică în această privință că camera sa întâi a răspuns afirmativ la întrebarea menționată. În schimb, camera sa a cincea apreciază că, ținând seama de natura recursului în casație și de norma potrivit căreia este vorba despre a controla o decizie pronunțată de o instanță administrativă de grad inferior și rămasă definitivă, trebuie să se răspundă negativ la aceeași întrebare.

⁴⁵ Articolul 195 litera d) din zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (Legea nr. 162/2015 privind Codul de procedură a contenciosului administrativ) din 21 mai 2015 (denumită în continuare „CPA”) prevede că, în cadrul controlului unei decizii administrative, instanța administrativă nu este ținută de conținutul și de temeiul acțiunii administrației atunci când este vorba despre respectarea principiilor privind aplicarea pedepsei prevăzute de Trestný zákon (Codul penal) – principii printre care figurează principiul retroactivității *in mitius* – care trebuie aplicate, astfel, și în cadrul impunerii de sancțiuni administrative.

⁴⁶ Din articolul 145 alineatul (2) litera c) din CPA rezultă că, în privința unei căi de atac administrativ-jurisdicționale în materie de sancțiuni administrative, hotărârea unei instanțe administrative rămâne definitivă inclusiv atunci când recursul în casație este introdus în termen de o lună de la notificarea acestei hotărâri. În plus, din articolul 146 alineatul (1) din CPA rezultă că o hotărâre este executorie de la expirarea termenului stabilit de instanța administrativă în dispozitiv pentru îndeplinirea obligației sau, în caz contrar, din momentul în care aceasta dobândește autoritate de lucru judecat.

⁴⁷ Astfel, din articolul 454 din CPA rezultă că situația existentă în momentul în care decizia atacată a instanței administrative a fost pronunțată sau publicată este determinantă pentru decizia instanței sesizate cu recursul în casație.

⁴⁸ Potrivit articolului 145 alineatul (5) din CPA, atunci când a fost pronunțată o decizie definitivă într-o cauză, aceasta din urmă nu mai poate fi judecată și nu mai poate conduce la pronunțarea unei noi decizii.

⁴⁹ Aceste motive sunt prevăzute la articolul 440 alineatul (1) din CPA: instanța administrativă de grad inferior nu era competentă să soluționeze litigiul [litera a)], o parte la litigiu nu avea calitate procesuală activă [litera b)] sau nu avea pe deplin capacitatea de a acționa în mod autonom în fața instanței administrative și nu a fost reprezentată de un reprezentant legal sau de un mandatar *ad litem* [litera c)], aceeași chestiune a făcut deja obiectul unei decizii definitive sau a fost deja inițiată o procedură în aceeași cauză [litera d)], cauza a fost soluționată de un judecător recuzat sau de o instanță administrativă constituită în mod nelegal [litera e)], printr-o procedură necorespunzătoare, instanța administrativă a împiedicat o parte să își exercite drepturile procedurale, astfel încât dreptul la un proces echitabil a fost încălcat [litera f)], instanța administrativă s-a pronunțat pe baza unei erori de drept [litera g)], instanța administrativă a decis să se îndepărteze de jurisprudența constantă a instanței de casație [litera h)], instanța administrativă nu a respectat avizul juridic obligatoriu exprimat în decizia de anulare pronunțată cu privire la recursul în casație [litera i)] sau acțiunea a fost respinsă în mod nelegal [litera j)].

⁵⁰ În conformitate cu prevederile articolului 438 alineatul (1) din CPA, se poate formula recurs în casație împotriva deciziilor definitive ale unei instanțe administrative. În plus, din articolul 439 alineatul (1) din CPA rezultă că recursul în casație este în principiu admisibil împotriva tuturor deciziilor instanțelor administrative.

87. Vom examina pe rând aceste două aspecte.

1. Cu privire la caracterul definitiv al unei hotărâri judecătorești în vederea aplicării principiului retroactivității legii penale mai favorabile

88. Este vorba aici despre a stabili dacă aplicarea principiului retroactivității legii penale mai favorabile poate fi exclusă în cadrul unei proceduri de recurs în casație precum cea în discuție în litigiul principal, pentru motivul că această procedură, care are ca obiect controlarea deciziei pronunțate de o instanță administrativă de grad inferior, este urmarea unei proceduri prin care instanța menționată a pronunțat o decizie care a rămas definitivă în temeiul dreptului slovac.

89. În această privință, observăm că articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă este redactat într-un mod foarte larg, fără a stabili limite temporale pentru regula potrivit căreia, dacă, ulterior săvârșirii unei infracțiuni, legea prevede o pedeapsă mai ușoară, aceasta trebuie aplicată. În special, această dispoziție nu face referire la o limită care ar ține de existența unei hotărâri judecătorești care a dobândit caracter definitiv.

90. În aceste condiții, Curtea a admis deja că acest principiu nu se opune unei legislații naționale care menține interzicerea dreptului de a alege rezultată de drept dintr-o condamnare penală doar în cazul condamnărilor definitive pronunțate în ultimă instanță sub imperiul vechiului Cod penal, în pofida adoptării ulterioare a unei legi mai favorabile persoanei condamnate⁵¹. Așadar, principiul menționat nu impune ca hotărârile definitive pronunțate în ultimă instanță să facă obiectul unei revizuirii atunci când o legislație penală mai favorabilă intră în vigoare ulterior⁵².

91. În schimb, principiul retroactivității legii penale mai favorabile are vocația de a se aplica atât timp cât nu a fost pronunțată o hotărâre definitivă. Prin urmare, este decisiv să se examineze în fiecare caz dacă o asemenea hotărâre a fost pronunțată.

92. Astfel, din jurisprudența Curții rezultă că articolul 49 din cartă conține cel puțin aceleași garanții precum cele prevăzute la articolul 7 din CEDO, de care trebuie să se țină seama, în temeiul articolului 52 alineatul (3) din cartă, ca prag de protecție minimă⁵³.

93. Or, din jurisprudența Curții EDO rezultă că principiul retroactivității legii penale mai favorabile, care este garantat de articolul 7 paragraful 1 din CEDO, „se traduce prin regula potrivit căreia, dacă legea penală în vigoare la momentul săvârșirii infracțiunii și legile penale ulterioare adoptate *înainte de pronunțarea unei hotărâri definitive* sunt diferite, instanța trebuie să o aplice pe cea ale cărei dispoziții sunt cele mai favorabile inculpatului”⁵⁴.

94. Noțiunea de „hotărâre definitivă” nu este menționată și cu atât mai puțin definită la articolul 49 alineatul (1) din cartă. Totuși, în măsura în care această noțiune este determinantă pentru a decide dacă principiul retroactivității legii penale mai favorabile consacrat de această

⁵¹ A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punctul 56).

⁵² Cu toate acestea, trebuie să se observe că Curtea EDO a aplicat principiul retroactivității legii penale mai favorabile unei persoane condamnate definitiv, în măsura în care dreptul național impunea în mod expres instanțelor naționale obligația de a revizui din oficiu o hotărâre de condamnare atunci când o lege ulterioară reducea pedeapsa aplicabilă pentru o infracțiune: a se vedea Hotărârea Curții EDO din 12 ianuarie 2016, Gouarré Patte împotriva Andorrei (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, § 28-36).

⁵³ A se vedea printre altele Hotărârea din 29 iulie 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punctul 92 și jurisprudența citată).

⁵⁴ A se vedea Hotărârea Curții EDO din 17 septembrie 2009, Scoppola împotriva Italiei (nr. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109). Sublinierea noastră. A se vedea de asemenea Decizia Curții EDO din 30 noiembrie 2021, Artsruni împotriva Armeniei (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, § 55), precum și Hotărârea Curții EDO din 18 octombrie 2022, Mørck Jensen împotriva Danemarcei (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44).

dispoziție este aplicabil și în interesul unei aplicări uniforme a acestui principiu în cadrul Uniunii, trebuie stabilite anumite caracteristici care să permită trasarea limitelor sale. În acest scop, este posibil să ne întemeiem pe noțiunea de „hotărâre judecătorească definitivă” care figurează la articolul 50 din cartă, care consacră principiul *ne bis in idem*, și să tragem învățăminte din jurisprudența Curții EDO referitoare la acest principiu.

95. În această privință, trebuie arătat că articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO⁵⁵ are ca scop interzicerea repetării unor urmăriri penale (principiul *ne bis in idem*) încheiate definitiv. Potrivit Raportului explicativ privind Protocolul nr. 7 la CEDO⁵⁶, „o hotărâre judecătorească este definitivă în cazul în care, potrivit expresiei consacrate, a dobândit autoritate de lucru judecat. Aceasta este situația *atunci când este irevocabilă*, adică nu mai există alte *căi ordinare de atac* sau părțile au epuizat aceste căi de atac sau au lăsat să expire termenul fără să le exercite”⁵⁷. Deciziile supuse căilor de atac ordinare sunt excluse din domeniul de aplicare al garanției cuprinse la articolul 4 din Protocolul nr. 7 atât timp cât termenul de apel nu a expirat. În schimb, *căile de atac extraordinare*, precum o cerere de redeschidere a procedurii sau o cerere de prelungire a unui termen expirat, nu sunt luate în considerare atunci când trebuie să se stabilească dacă procedura a încetat definitiv. Deși aceste căi de atac reprezintă o continuare a primei proceduri, caracterul „definitiv” al deciziei nu depinde de exercitarea lor⁵⁸.

96. Pentru a stabili dacă o decizie este definitivă, Curtea EDO urmărește să determine, în temeiul dreptului intern, care sunt „căile de atac ordinare” într-o anumită cauză în sensul articolului 4 din Protocolul nr. 7. Ea apreciază că dreptul intern – material și procedural – trebuie să respecte principiul securității juridice, care impune, pe de o parte, ca întinderea unei căi de atac să fie clar delimitată în timp și, pe de altă parte, ca modalitățile de exercitare a acesteia să fie clare pentru părțile autorizate să o formuleze. Cu alte cuvinte, pentru a respecta principiul securității juridice, principiu inerent dreptului de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori pentru aceeași infracțiune, este necesar ca procedura căii de atac să permită să se cunoască în mod clar momentul în care decizia devine definitivă. Necesitatea existenței unui termen pentru ca o cale de atac să poată fi considerată „ordinară” reiese implicit din însuși textul Raportului explicativ privind Protocolul nr. 7 la CEDO, care indică faptul că decizia este irevocabilă în cazul în care părțile au lăsat să treacă „termenul” de exercitare a căii legale avute în vedere. O lege care ar conferi o putere nelimitată uneia dintre părți pentru exercitarea unei căi de atac sau care ar încadra această cale de atac prin condiții care evidențiază un dezechilibru important între părți în ceea ce privește exercitarea căii de atac menționate ar fi contrară principiului securității juridice⁵⁹.

97. Curtea EDO a precizat de asemenea că, deși CEDO permite fără nicio îndoială statelor să definească ce înseamnă, potrivit dreptului lor intern, o decizie de încetare definitivă a urmăririi penale, acest lucru are loc sub controlul curții amintite. Astfel, a permite statelor contractante să stabilească după bunul plac momentul în care o decizie este „definitivă” în sensul articolului 4 din Protocolul nr. 7, fără ca un anumit control să poată fi efectuat de curtea menționată pe baza unor

⁵⁵ Semnat la Strasbourg la 22 noiembrie 1984, denumit în continuare „Protocolul nr. 7”.

⁵⁶ *Seria de tratate europene*, nr. 117.

⁵⁷ A se vedea Hotărârea Curții EDO din 10 februarie 2009, Serghei Zolotukhin împotriva Rusiei (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107). Sublinierea noastră.

⁵⁸ A se vedea Hotărârea Curții EDO din 10 februarie 2009, Serghei Zolotukhin împotriva Rusiei (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 108).

⁵⁹ A se vedea Hotărârea Curții EDO din 8 iulie 2019, Mihalache împotriva României (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 115), și Hotărârea Curții EDO din 8 octombrie 2024, Jesus Pinhal împotriva Portugaliei (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, § 177).

criterii obiective, ar însemna ca aplicarea acestei dispoziții să fie lăsată la discreția lor, ceea ce ar putea conduce la rezultate incompatibile cu obiectul și cu scopul CEDO, care este de a se asigura că nimeni nu este judecat sau pedepsit de două ori pentru aceleași fapte⁶⁰.

98. Chiar dacă rolul Curții în cadrul unei trimiteri preliminare este diferit de cel al Curții EDO, este necesar în opinia noastră să se rețină în prezenta cauză o logică similară, care conciliază marja de manevră de care trebuie să dispună statele membre cu efectivitatea principiului retroactivității legii penale mai favorabile. Astfel, deși este clar că revine fiecărui stat membru sarcina de a defini propriul sistem de căi de atac, în special condițiile în care decizia unei instanțe administrative poate face obiectul unui recurs în casație, și stadiul procedurii jurisdicționale începând cu care o hotărâre poate fi considerată definitivă în dreptul intern, această marjă de manevră trebuie încadrată pentru a garanta aplicarea uniformă a principiului menționat în cadrul Uniunii și pentru a asigura că acesta își poate produce astfel toate efectele⁶¹.

99. În consecință, deși verificarea caracterului definitiv al unei hotărâri judecătorești trebuie să fie realizată pe baza dreptului statului membru care a pronunțat-o⁶², caracterul definitiv al unei asemenea hotărâri, în sensul aplicării articolului 49 alineatul (1) din cartă, nu poate fi totuși constatat *atunci când hotărârea respectivă nu a dobândit un caracter irevocabil, în sensul că poate fi repusă în discuție printr-o cale de atac care poate fi exercitată de persoana condamnată într-un termen determinat*. Astfel, deși punctul de plecare al acestei verificări trebuie să fie dreptul național, este imposibilă limitarea pur și simplu la calificările reținute în dreptul național, cu riscul de a aduce atingere aplicării efective și uniforme a principiului retroactivității legii penale mai favorabile consacrat la această dispoziție. În cazul în care din examinarea dreptului național reiese că decizia pronunțată de o instanță administrativă poate fi repusă în discuție în fața unei instanțe de grad superior ca urmare a exercitării de către persoana condamnată a unei căi de atac într-un termen determinat, acest principiu ar trebui, în opinia noastră, să fie aplicat.

100. Pe scurt, în vederea aplicării principiului retroactivității legii penale mai favorabile, un proces care nu a fost judecat definitiv se aseamănă, prin urmare, cu un proces care nu a condus la o decizie rămasă irevocabilă⁶³, cu alte cuvinte la o decizie pentru care căile de atac ordinare au fost epuizate sau nu au fost exercitate în termenul prevăzut.

⁶⁰ A se vedea Hotărârea Curții EDO din 8 iulie 2019, Mihalache împotriva României (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 116). Pentru un exemplu în care o decizie a rămas definitivă printr-o hotărâre pronunțată de Cour de cassation (Curtea de Casație, Franța), a se vedea Hotărârea Curții EDO din 6 septembrie 2019, Nodet împotriva Franței (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, § 21 și 46).

⁶¹ A se vedea printre altele Hotărârea din 15 octombrie 2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, punctul 31 și jurisprudența citată), în care Curtea a statuat că, deși organizarea justiției în statele membre, în special instituirea, compunerea, competențele și funcționarea instanțelor supreme naționale, intră în competența acestor state, ele sunt totuși ținute, în exercitarea acestei competențe, să respecte obligațiile care decurg pentru ele din dreptul Uniunii.

⁶² A se vedea prin analogie Hotărârea din 12 octombrie 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, punctul 61).

⁶³ Cu titlu de exemplu, Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța) a statuat, în hotărârea nr. 443476 din 7 octombrie 2022, în termeni care merită în opinia noastră să fie reproduși în scopul prezentei analize, că din principiul constituțional al necesității pedepselor decurge „regula potrivit căreia legea represivă nouă trebuie, atunci când abrogă o incriminare sau prevede pedepse mai puțin severe decât legea veche, să se aplice autorilor infracțiunilor săvârșite înainte de intrarea sa în vigoare și care nu au condus la decizii rămase irevocabile. Revine instanței de fond, sesizată cu o contestație privind o sancțiune, sarcina de a aplica, chiar și din oficiu, o lege represivă nouă mai favorabilă, intrată în vigoare între data la care a fost săvârșită infracțiunea și cea la care respectiva instanță se pronunță. Situația este aceeași pentru instanța de casație în cazul în care legea nouă a intrat în vigoare ulterior deciziei atacate cu recurs” (punctul 5 din această hotărâre, sublinierea noastră). În materia procedurilor administrative, alte state membre recunosc aplicarea principiului retroactivității legii penale mai favorabile atunci când această lege intervine în stadiul recursului în casație. Astfel cum reiese din nota de cercetare 24/002, aceasta este situația printre altele în Bulgaria, în Germania, în Spania, în Italia și în Lituania.

101. În această privință, considerăm că, deși recursul în casație în fața instanței de trimitere pare să fie teoretic considerat, în dreptul slovac, o cale de atac extraordinară, întrucât este îndreptat împotriva unei decizii a unei instanțe administrative care are un caracter definitiv în temeiul acestui drept, acest recurs nu pare, având în vedere caracteristicile sale, așa cum au fost prezentate chiar de instanța de trimitere, să prezinte trăsăturile unei căi de atac extraordinare.

102. Astfel, după cum reiese din dispozițiile CPA pe care le-am citat anterior, exercitarea recursului în casație în fața acestei instanțe nu este supusă unor limitări atât de restrictive, în special în ceea ce privește motivele care îl pot justifica sau persoanele abilitate să îl introducă, încât să trebuiască să fie asimilat unei căi de atac extraordinare. Altfel spus, în măsura în care, în dreptul slovac, introducerea unui recurs în casație nu pare să aibă un caracter strict delimitat și excepțional⁶⁴, este vorba despre o cale de atac ordinară care se înscrie în continuarea procedurii jurisdicționale inițiate de T.T. în fața instanței administrative și care poate conduce la repunerea în discuție, într-un termen determinat, a hotărârii pronunțate de aceasta din urmă.

103. Dreptul slovac reflectă în realitate diferența de natură dintre, pe de o parte, rolul instanței care se pronunță pe fond, care este de a „judeca litigiul”, și, pe de altă parte, cel al instanței de casație, care este de a „judeca hotărârea”. Această diferență se traduce prin două faze jurisdicționale distincte. Astfel, decizia pronunțată de prima instanță dobândește caracter definitiv, cu alte cuvinte are autoritate de lucru judecat. Totuși, în măsura în care această decizie poate face obiectul unui recurs în casație și, așadar, poate fi repusă în discuție, ea nu prezintă un caracter irevocabil. Prin urmare, pare necesar să se distingă, în dreptul slovac, deciziile care au dobândit caracter definitiv de cele care au un caracter irevocabil, acestea din urmă fiind cele împotriva cărora toate căile de atac ordinară, inclusiv recursul în casație, au fost exercitate sau nu au fost exercitate în termenul prevăzut.

104. Or, ceea ce este important, în vederea aplicării principiului retroactivității legii penale mai favorabile, este să se verifice, dincolo de distincțiile și de calificările procedurale care sunt proprii fiecărui drept național, dacă decizia pronunțată de o instanță administrativă a rămas irevocabilă, în sensul că nu mai poate fi repusă în discuție în fața unei instanțe de grad superior prin exercitarea de către persoana condamnată a unei căi de atac într-un termen determinat. Astfel, o hotărâre judecătorească care, potrivit dreptului statului membru, nu are un caracter irevocabil nu poate constitui un impediment procedural în calea aplicării acestui principiu⁶⁵. Pentru motivele expuse anterior, o asemenea constatare a unei hotărâri rămase irevocabile lipsește în speță. Rezultă că principiul menționat este pe deplin aplicabil.

105. Adăugăm că este irelevant în această privință dacă sancțiunea administrativă contestată a devenit între timp executorie, dacă aceasta a fost chiar executată efectiv și dacă ea nu poate fi în mod direct anulată sau înlocuită de instanța de trimitere⁶⁶, întrucât anularea hotărârii pronunțate de instanța administrativă de grad inferior și trimiterea cauzei spre rejudecare la această instanță⁶⁷ sau o altă tehnică contencioasă⁶⁸ pot fi de natură să garanteze drepturile de care beneficiază

⁶⁴ A se vedea Hotărârea din 19 octombrie 2023, Kőzponti Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, punctul 34).

⁶⁵ A se vedea prin analogie Hotărârea din 12 octombrie 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, punctul 61).

⁶⁶ În această privință, guvernul slovac a indicat Curtii că, spre deosebire de instanța administrativă de grad inferior, instanța de casație nu este competentă să modifice decizia referitoare la sancțiune.

⁶⁷ A se vedea în această privință articolul 462 alineatul (1) din CPA, care prevede posibilitatea ca instanța de casație, după ce a constatat temeinicia recursului în casație, să trimită cauza spre rejudecare la instanța administrativă de grad inferior.

⁶⁸ Potrivit articolului 462 alineatul (2) din CPA, în cazul în care instanța de casație concluzionează că decizia atacată a autorității administrative sau măsura atacată a autorității administrative nu este conformă cu legea și că instanța administrativă de grad inferior a respins calea de atac, ea poate modifica decizia instanței respective anulând decizia atacată a autorității administrative sau măsura atacată a autorității amintite și trimițând cauza spre rejudecare la aceasta pentru continuarea procedurii.

reclamantul în temeiul articolului 49 alineatul (1) ultima teză din cartă, conducând la o anulare a acestei sancțiuni și apoi la rambursarea amenzii recuperate în mod nejustificat. De altfel, însăși existența posibilității instanței de casație, atunci când constată temeinicia recursului, de a trimite cauza spre rejudecare la instanța administrativă, determinând astfel o nouă examinare a cauzei pe fond, atestă că hotărârea atacată cu recurs nu poate fi privită ca având un caracter irevocabil în vederea aplicării acestei dispoziții.

2. Particularitățile juridice ale recursului în casație constituie un impediment procedural în calea aplicării principiului retroactivității legii penale mai favorabile?

106. În cazul adoptării unei sancțiuni administrative care are o natură penală în temeiul criteriilor Engel nu există nicio îndoială cu privire la aplicarea principiului retroactivității legii penale mai favorabile. Situația este aceeași în cazul unui control jurisdicțional privind o astfel de sancțiune, în ceea ce privește o lege mai favorabilă survenită pe parcursul procedurii în fața instanței de fond.

107. Dacă instanța de fond nu ține seama de o lege penală mai favorabilă care survine înainte de pronunțarea hotărârii, aceasta săvârșește o eroare de drept care va putea fi sancționată de instanța de casație, ceea ce va da efect deplin acestui principiu.

108. Situația ar trebui să fie diferită atunci când legea penală mai favorabilă intră în vigoare în cursul procedurii aflate pe rolul instanței de recurs? Aceasta este problema care trebuie abordată în prezent.

109. Îndoielile instanței de trimitere cu privire la aplicabilitatea principiului menționat, atunci când legea nouă intră în vigoare după introducerea unui recurs în casație, decurg din particularitatea acestei faze jurisdicționale. Astfel, instanța de recurs este instanța de drept, iar nu, spre deosebire de instanțele de grad inferior, o instanță de fond. Așadar, fondul cauzei este judecat definitiv de acestea din urmă și nu mai are vocația de a fi examinat din nou de instanța de casație, care are rolul de a controla dacă instanțele inferioare au aplicat corect norma de drept.

110. Or, nu se poate reproșa instanțelor de fond, pe fundalul erorii de drept, că nu au aplicat o lege care nu era în vigoare la momentul la care au statuat.

111. Aceasta este situația în discuție în prezenta cauză. Astfel, Krajský súd v Bratislave (Curtea Regională din Bratislava), în calitate de instanță administrativă, a pronunțat o hotărâre care este calificată drept „definitivă” potrivit dreptului slovac. Ulterior acestei hotărâri, a intrat în vigoare o lege nouă. Pentru motive temporale evidente, această instanță nu a putut ține seama de această lege în hotărârea sa. Problema este, așadar, dacă instanța de casație, a cărei misiune este de a controla dacă instanța de fond a aplicat corect dreptul, trebuie, în pofida acestei imposibilități temporale, să ia în considerare legea nouă menționată pentru a anula eventual decizia instanței de fond și, dacă este cazul, pentru a-i retrimite cauza.

112. În opinia noastră, se impune un răspuns afirmativ.

113. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, în lipsa unei armonizări a legislației Uniunii în domeniul sancțiunilor aplicabile în caz de nerespectare a condițiilor prevăzute de un sistem instituit prin această legislație, statele membre sunt competente să aleagă sancțiunile care le par adecvate. Acestea sunt însă obligate să își exercite competența cu respectarea dreptului Uniunii și

a principiilor sale generale și, în consecință, cu respectarea principiului proporționalității⁶⁹. Acest principiu face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii care trebuie respectate de o legislație națională care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii sau îl implementează pe acesta din urmă, inclusiv în lipsa unei armonizări a legislației Uniunii în domeniul sancțiunilor aplicabile⁷⁰.

114. În măsura în care principiul retroactivității legii penale mai favorabile este legat de principiul necesității și al proporționalității pedepselor⁷¹, el însuși consacrat la articolul 49 alineatul (3) din cartă, apreciem că trebuie să i se confere un domeniu de aplicare larg, în așa fel încât să se poată aplica imediat autorilor infracțiunilor săvârșite înainte de intrarea în vigoare a legii noi și care nu au condus la decizii rămase irevocabile. Astfel, dacă legiuitorul a decis să atenueze rigoarea legii vechi, acesta recunoaște că caracterul reprobabil al unui anumit comportament și/sau pedeapsa prevăzută anterior nu mai sunt strict necesare.

115. După cum arată în mod întemeiat instanța de trimitere, acest principiu înseamnă astfel că, odată ce nevoia societală de a pedepsi o anumită conduită a dispărut sau severitatea percepției acestei conduite exprimată în gradul de severitate a sancțiunii s-a schimbat, nu există un motiv rezonabil și întemeiat pentru ca toate infracțiunile „istorice” și autorii acestora să continue să fie urmăriți în cazul în care nocivitatea conduitei sancționate istoric și severitatea sancțiunii pentru aceasta sunt percepute în prezent în mod diferit de corpul legislativ.

116. Rezultă că principiul retroactivității legii penale mai favorabile are vocația de a se aplica atunci când o asemenea lege intră în vigoare înainte de hotărârea pronunțată în recurs, inclusiv atunci când instanța de casație efectuează un control limitat la erorile de drept. Așadar, instanța care se pronunță în ultimul grad de jurisdicție este obligată să aplice legea penală mai favorabilă, indiferent dacă aceasta a intervenit înainte sau după decizia instanței administrative de grad inferior pe care este chemată să o controleze.

117. Pentru a conferi un domeniu de aplicare deplin principiului retroactivității legii penale mai favorabile, trebuie neutralizate distincțiile procedurale legate de diferitele faze contencioase în cursul cărora acest principiu are vocația de a se aplica. Astfel, particularitățile contenciosului administrativ care sunt proprii fiecărui stat membru (precum caracterul definitiv sau autoritatea de lucru judecat a hotărârii pronunțate de instanța administrativă de grad inferior sau efectul suspensiv sau nesuspensiv al recursului în casație) nu ar trebui să conducă la limitarea domeniului de aplicare temporal al principiului menționat la anumite faze ale procedurii jurisdicționale, atât timp cât infracțiunea în cauză nu a condus la o decizie rămasă irevocabilă.

118. În special, atribuțiile instanței de casație trebuie adaptate pentru a permite acesteia din urmă să aplice legea penală mai favorabilă care a intrat în vigoare ulterior hotărârii atacate cu recurs, de care instanța administrativă de grad inferior nu putea ține seama la data la care a fost pronunțată hotărârea sa. Prin urmare, instanța de casație trebuie să aibă posibilitatea de a admite recursul, chiar dacă hotărârea atacată în fața sa nu poate în principiu să fie considerată ca fiind viciată de o eroare de drept pentru simplul motiv că nu a aplicat o lege care nu era în vigoare la data pronunțării sale. Acest lucru trebuie să determine instanța menționată să înlăture sau să

⁶⁹ A se vedea printre altele Hotărârea din 21 noiembrie 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, punctul 41 și jurisprudența citată).

⁷⁰ A se vedea printre altele Hotărârea din 21 noiembrie 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, punctul 42 și jurisprudența citată).

⁷¹ A se vedea Hotărârea Curții EDO din 17 septembrie 2009, Scoppola împotriva Italiei (nr. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 108).

interpreteze în armonie cu dreptul Uniunii dispozițiile dreptului său național⁷² care ar putea să o împiedice să își îndeplinească atribuțiile în conformitate cu principiul retroactivității legii penale mai favorabile.

119. Deși în acest fel singularitatea recursului în casație este estompată⁷³, aceasta este consecința inevitabilă a domeniului larg de aplicare care trebuie conferit acestui principiu.

120. În această privință, arătăm că, în unele state membre, instanța de ultim grad de jurisdicție în materie de sancțiuni administrative este obligată să ia în considerare o lege mai favorabilă, chiar dacă această lege nu a intervenit decât în cursul procedurii în fața sa⁷⁴.

121. Din ansamblul acestor elemente rezultă că nici calificarea drept hotărâre „definitivă” în temeiul dreptului slovac, nici împrejurarea că recursul în casație ar fi perceput, în cadrul acestui drept, ca o cale de atac extraordinară, nici particularitățile procedurale ale recursului în casație nu ar trebui, în opinia noastră, să se opună aplicării principiului retroactivității legii penale mai favorabile, consacrat la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă, în caz contrar domeniul de aplicare al acestuia fiind restrâns în mod exagerat.

V. Concluzie

122. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Curtea Administrativă Supremă a Republicii Slovac) după cum urmează:

1) Articolul 51 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că

⁷² În speță, este vorba în principal despre articolul 454 din CPA, care prevede, amintim, că rolul instanței de recurs în materie administrativă este de a stabili dacă instanța administrativă de grad inferior a săvârșit o eroare de drept în raport cu situația existentă la momentul la care a pronunțat hotărârea atacată cu recurs.

⁷³ A se vedea Éveillard, G., „L’application de la rétroactivité *in mitius* par le juge administratif de cassation”, în *Droit administratif*, LexisNexis, Paris, nr. 1, 2023, p. 44-48. Autorul evocă, cu privire la casarea pronunțată de Conseil d’État (Consiliul de Stat) ca urmare a intervenției, în cursul procedurii de casație, a unui element nou, precum o lege represivă mai favorabilă, o formă de casare „obiectivă”. Astfel, într-o asemenea situație, casarea nu are un „scop sancționator”, în sensul că nu marchează nicio dezaprobare în privința modului în care instanța de fond a aplicat norma de drept așa cum exista aceasta la momentul la care respectiva instanță a pronunțat decizia (p. 47). În același spirit, s-a putut vorbi despre „o falie în construcția rolului tradițional al instanței de casație”, care depășește „misiunea sa tradițională de control al rectitudinii juridice a deciziei atacate cu recurs”, și despre o „practică a casării «obiective» a hotărârilor, lipsite totuși de erori la data emiterii lor”: a se vedea concluziile raportorului public, doamna Céline Guibé, în cadrul hotărârii Conseil d’État (Consiliul de Stat) nr. 443476 din 7 octombrie 2022 (punctul 4.2.2). De altfel, este interesant de observat că, în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, instanța menționată trebuia să facă față aceluiași întrebări precum cele pe care instanța de trimitere le-a adresat Curții în cadrul prezentei cauze, însă din perspectiva principiului necesității pedepselor, care are valoare constituțională.

⁷⁴ Astfel, potrivit notei de cercetare 24/002, în *Germania*, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Legea privind infracțiunile administrative) din 24 mai 1968 (BGBl. 1968 I, p. 481), modificată în ultimul rând prin Legea din 12 iulie 2024 (BGBl. 2024 I, nr. 234), prevede, pentru amenzi administrative, că principiul retroactivității *in mitius* are vocația de a se aplica oricărei modificări intervenite „înaintea deciziei”, această formulare fiind înțeleasă, potrivit opiniei generale, ca incluzând decizia pronunțată în recurs exclusiv cu privire la aspectele de drept: a se vedea în acest sens Rogall, K., „Rückwirkung des mildereren Gesetzes”, în Mitsch, W., *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, ediția a 5-a, C.H. Beck, München, 2018, punctul 27, precum și Graf, J-P., *Beck’scher Online-Kommentar OWiG*, ediția a 44-a, C.H. Beck, München, 2024, a se vedea nota de subsol 59, punctul 24. În *Spania*, principiul aplicării retroactive a legii mai favorabile în materie de sancțiuni administrative decurge din articolul 9 alineatul (3) din Constitución (Constituție), precum și din articolul 26 alineatul (2) din Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (Legea 40/2015 privind regimul juridic al sectorului public) din 1 octombrie 2015 (BOE nr. 236 din 2 octombrie 2015, p. 89411). Prin urmare, Secția de contencios administrativ a Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania), care este cea mai înaltă instanță în materie de sancțiuni administrative, aplică legea cea mai favorabilă chiar și atunci când aceasta din urmă a intrat în vigoare în cursul procedurii în fața sa: a se vedea hotărârea Tribunal Supremo (Curtea Supremă) nr. 1219/2019 din 23 septembrie 2019. În *Franța*, în pofida autorității de lucru judecat a hotărârii pronunțate de Cour administrative d’appel (Curtea Administrativă de Apel) și a lipsei efectului suspensiv al recursului în materie administrativă, Conseil d’État (Consiliul de Stat) și-a dezvoltat jurisprudența cu privire la sancțiunile administrative prin hotărârea nr. 443476 din 7 octombrie 2022, pe care am citat-o anterior (a se vedea notele de subsol 63 și 73 din prezentele concluzii).

un stat membru pune în aplicare dreptul Uniunii, în sensul acestei dispoziții, pe de o parte, atunci când prevede, în aplicarea dreptului Uniunii, impunerea unei sancțiuni administrative în cazul încălcării obligațiilor referitoare la prezența unui tahograf în vehiculele care transportă mărfuri și la inspecția periodică a acestuia și, pe de altă parte, în cadrul controlului jurisdicțional privind această sancțiune.

2) Principiul retroactivității legii penale mai favorabile, consacrat la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din Carta drepturilor fundamentale,

trebuie interpretat în sensul că:

- se aplică atât cu ocazia impunerii unor sancțiuni administrative, cât și cu ocazia controlului jurisdicțional al acestora, din moment ce sancțiunile respective au o natură penală, iar legea nouă, prin faptul că a pus capăt obligației de a deține un tahograf pentru vehiculele utilizate pentru livrarea de beton gata de utilizare, reflectă o schimbare de poziție a legiuitorului cu privire la necesitatea de a sancționa încălcările acestei obligații;
- impune unei instanțe naționale să ia în considerare, în cadrul recursului în casație formulat în fața sa, o lege penală mai favorabilă care a intrat în vigoare după pronunțarea deciziei unei instanțe administrative de grad inferior, care a rămas definitivă în temeiul dreptului național și care face obiectul acestui recurs, în măsura în care decizia respectivă nu a rămas irevocabilă, întrucât poate fi repusă în discuție prin exercitarea de către persoana condamnată a unei căi de atac într-un termen determinat.