

**Sprawa C-521/20****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

19 października 2020 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regionalny sąd administracyjny Górnej Austrii) (Austria)

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

15 października 2020 r.

**Strony skarżące:**

J.P., B. X, X N.

**Druga strona postępowania:**

B.d.S.L.,

N.R., H. X, X.L.

**Przedmiot postępowania głównego**

Możliwe naruszenie zakazu wielokrotnego sądenia lub karania ustanowionego w art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Automatyczne pobieranie opłat na austriackich autostradach – Przepisy krajowe uchwalone w ramach stosowania prawa Unii – Nakaz kumulacji kar w austriackim postępowaniu administracyjnym o charakterze karnym – Jedenaście decyzji różnych organów o nałożeniu sankcji, na podstawie których za wykroczenia administracyjne popełnione w okresie jednego miesiąca została nałożona kumulatywnie kara pieniężna przekraczająca wysokość maksymalną, bowiem kierowca samochodu ciężarowego nie zauważył, że rozładowała się bateria urządzenia pobierającego opłatę za przejazd

## **Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

### **Pytanie prejudycjalne**

Czy art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (w szczególności w związku z dyrektywą 1999/62/WE) należy interpretować w ten sposób, że rozpatrywane łącznie przepisy krajowe, które – jak § 20 ust. 2 BStMG w związku z § 22 ust. 2 VStG – nakazują kumulatywne ściganie i karanie seryjnych naruszeń obowiązku uiszczenia opłat za przejazd popełnionych na wyznaczonych odcinkach dróg, są sprzeczne z zakazem wielokrotnego sądenia lub karania wtedy, gdy w tym zakresie nie został jednocześnie ustanowiony na poziomie ustawowym obowiązek koordynacji wszystkich organów i sądów właściwych do prowadzenia tych postępowań karnych oraz wyraźny obowiązek skutecznego stosowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do wysokości kary łącznej?

### **Przywołane przepisy prawa Unii i prawa międzynarodowego**

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą praw podstawowych”), art. 50–53

Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, art. 7a, art. 7j ust. 2, art. 8a, art. 9a

Protokół nr 7 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”), art. 4, każdorazowo powołany w oryginalnej niemieckiej i francuskiej wersji językowej

### **Przywołane przepisy prawa krajowego**

**Bundesstraßenmautgesetz** (ustawa o pobieraniu opłat na drogach federalnych; zwana dalej „BStMG”), §§ 6, 7 i 20:

„§ 6 („Obowiązek opłat za przejazd”): „Korzystanie z odcinków płatnej drogi przez wielośladowe pojazdy o maksymalnej dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony podlega opłacie zależnej od liczby przejechanych kilometrów. [...]”.

§ 7 („Uiszczanie opłat za przejazd”): „(1) Opłaty za przejazd uiszczą się przy użyciu zatwierdzonych urządzeń do elektronicznego uiszczania opłat za przejazd w drodze obciążenia rachunku opłatą za przejazd lub zatwierdzonego następczego rozliczenia. Należy zapewnić, aby kierowcy mogli wyposażyć swoje pojazdy w taki sprzęt przed rozpoczęciem korzystania z odcinków płatnej drogi. [...]”.

§ 20 („Unikanie opłat”) ust. 2: „Kierowcy, którzy korzystają z odcinków płatnej drogi bez należytego uiszczenia należnej zgodnie z § 6 opłaty za przejazd zależnej od liczby przejechanych kilometrów, popełniają wykroczenie administracyjne i podlegają karze grzywny od 300 EUR do 3.000 EUR”.

Mautordnung für die Autobahnen und Schnellstraßen Österreichs (przepisy dotyczące opłat za autostrady i drogi ekspresowe w Austrii), wersja 58, (zwane dalej „MautO-V58”)

Verwaltungsstrafgesetz (ustawa o karach administracyjnych; zwana dalej „VStG”), § 22 ust. 2: „W przypadku popełnienia kilku wykroczeń administracyjnych na podstawie kilku niezależnych czynów lub jeżeli czyn podlega kilku niewykluczającym się karom, kary są nakładane równolegle. To samo stosuje się w przypadku zbiegu wykroczeń administracyjnych z innymi naruszeniami, które są karane przez organ administracyjny”.

### **Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania**

- 1 Patrząc globalnie, skarżącego uznano za winnego łącznie 11 naruszeń § 20 ust. 3 BStMG w okresie od 27 grudnia 2019 r. do 30 stycznia 2020 r. – a zatem przez niespełna miesiąc – z jednego i tego samego powodu (nieuiszczenia opłat za przejazd) i z tego tytułu nałożono kary grzywny w wysokości łącznej 3300 EUR [zastępcza kara pozbawienia wolności: 370 godzin (tj. ponad 2 tygodnie)], przy czym nie jest oczywiste, czy zainteresowane organy w jakikolwiek sposób uwzględniły fakt, że istniał oczywisty związek faktyczny, czasowy i miejscowy pomiędzy wszystkimi tymi postępowaniami. Siedem decyzji o nałożeniu sankcji zostało wydanych przez urząd B. pomiędzy 2 i 4 września 2020 r., a cztery decyzje zostały wydane przez urząd B.K. w dniu 18 sierpnia 2020 r., przy czym wszystkie dotyczyły naruszeń popełnionych w różnych dniach.
- 2 Odnośnie do postępowania głównego: decyzją o nałożeniu sankcji z dnia 4 września 2020 r. wydaną przez B. (zwanego dalej również „pozwanym organem”) na skarżącego nałożono karę grzywny w wysokości 300 EUR (zastępcza kara pozbawienia wolności: 34 godziny), ponieważ korzystał on z autostrady pojazdem o masie całkowitej powyżej 3,5 tony bez należytego uiszczenia opłaty za liczbę przejechanych kilometrów przewidzianej dla tego pojazdu, bowiem nie pobrano opłaty za przejazd [z urządzenia pokładowego] GO-Box tego samochodu ciężarowego.
- 3 Przez to, dopuścił się naruszenia § 20 ust. 2 w związku z § 6, § 7 ust. 1 i § 8 ust. 2 BStMG, za co został ukarany zgodnie z pierwszym wymienionym przepisem.
- 4 Przy wymierzeniu kary należało ocenić brak wcześniejszego skazania skarżącego jako okoliczność łagodzącą, w każdym razie nałożono jedynie minimalną karę przewidzianą w ustawie.

- 5 Odwołanie od tej decyzji zostało wniesione w terminie w dniu 22 września 2020 r. do Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich (regionalnego sądu administracyjnego Górnej Austrii, Austria), który jest sądem odsyłającym.

### Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 6 Skarżący co do zasady podnosi, że przez dłuższy czas nie zauważył, że bateria znajdująca się w urządzeniu pokładowym GO-Box była już rozładowana i w związku z tym nie była już sprawna. Co więcej, niezrozumiałe jest, dlaczego spółka ASFINAG nie zwróciła mu niezwłocznie uwagi na fakt niepobrania opłat, lecz dokonała tego dopiero z trzymiesięcznym opóźnieniem. Poza tym zasadniczo zaistniał tak zwany „czyn ciągły”, a zatem zamiast kilku kar indywidualnych należało nałożyć tylko karę łączną.
- 7 Pozwany organ zrezygnował z wydania decyzji przed skierowaniem sprawy na drogę sądową, a tym samym nie dodał niczego do uzasadnienia decyzji o nałożeniu sankcji.

### Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 8 Zgodnie z wyrokiem z dnia 26 lutego 2013 r. (C-617/10, Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105) oraz zgodnie z obecnie utrwalonym orzecznictwem Trybunału termin „stosowanie prawa Unii” w znaczeniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych należy rozumieć jako obejmujący wszystkie sytuacje, w których stosuje się przepis prawa Unii. Dotyczy to w szczególności także przypadku, gdy celem przepisów krajowych, na które powołują się instytucje krajowe, jest (również) **transpozycja dyrektyw Unii do prawa krajowego** (zob. pkt 16 do 31 tego wyroku).
- 9 Ogólnie rzecz biorąc, **BStMG** służy **głównemu celowi**, jakim jest **skuteczne wdrożenie tzw. „dyrektywy o eurowinietach 1999/62/WE”**, w szczególności jej art. 7a (proporcjonalności opłat za korzystanie z infrastruktury), **art 7j** (płynnego ruchu pojazdów), **art. 8a** (monitorowania) i **art. 9a** (odpowiedniej kontroli i proporcjonalnych sankcji).
- 10 **Stosowanie BStMG** stanowi zatem – przynajmniej w odniesieniu do ciężkich transportów na drogach – **stosowanie prawa Unii** w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych w takim znaczeniu, jakie Trybunał nadał temu postanowieniu w utrwalonym orzecznictwie. W związku z tym gwarancje zawarte w art. 50–53 karty praw podstawowych mają zastosowanie również w tym kontekście, a zatem niniejsze odesłanie prejudycjalne – pod warunkiem, że Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich (regionalny sąd administracyjny Górnej Austrii, Austria) posiada właściwość „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE (zob. sprawa **C-293/20** obecnie zawieszona przed Trybunałem) – prawdopodobnie okaże się dopuszczalne.

- 11 Zgodnie z częścią B wersji 58 „Przepisów dotyczących opłat za autostrady i drogi ekspresowe w Austrii” właściwych dla sprawy w postępowaniu głównym **pobór opłat za kilometry przejechane** samochodem ciężarowym o masie całkowitej powyżej 3,5 t (tzw. „ciężki samochód ciężarowy”) następuje poprzez w pełni elektroniczny system opłat za przejazd. W tym celu cała sieć płatnych dróg jest najpierw podzielona na **poszczególne odcinki płatne**, przy czym **stawka opłaty** za przejazd została lub zostaje obliczona w taki sposób, że w zależności od klasy emisji spalin, do której należy ciężki samochód ciężarowy podlegający opłacie za przejazd, **za każdy przejechany kilometr jest uiszczana odpowiednia kwota w euro**, a stawka opłaty za przejazd jest **pobierana osobno za każdy z takich odcinków płatnych**.
- 12 Warunkiem prawidłowego uiszczenia opłaty za przejazd jest posiadanie zatwierdzonego i prawidłowo działającego urządzenia pokładowego (z reguły tzw. „GO-Box”), prawidłowo zainstalowanego na stałe w samochodzie ciężarowym. Przy przejeździe przez punkt poboru opłat GO-Box, korzystając z technologii mikrofalowej, komunikuje się z antenami przydrożnymi punktu poboru opłat i w ten sposób generuje pobór opłat za dany odcinek płatny.
- 13 Rejestracja w systemie opłat za przejazd odbywa się za pośrednictwem punktu sprzedaży GO, przy czym uiszczenie opłaty za przejazd jest możliwe albo w drodze następczego rozliczenia, albo – co do zasady – poprzez obciążenie rachunku opłat za przejazd, na które wcześniej zostały wpłacone środki (procedura przedpłat). W odniesieniu do pojazdów, prawidłowo zarejestrowanych w systemie opłat za przejazd i wyposażonych w zatwierdzone urządzenie pokładowe w pewnych przypadkach (usterka techniczna urządzenia pokładowego lub systemu opłat za przejazd, zbyt niskie saldo rachunku przedpłat itp.) i na specjalnych warunkach istnieje możliwość późniejszego uiszczenia opłaty za przejazd. W razie nieuiszczenia opłaty za przejazd kierowca może zostać wezwany do uiszczenia opłaty zastępczej za przejazd na podstawie późniejszego pisemnego wezwania i tylko wtedy, gdy opłata zastępcza za przejazd nie została uiszczona prawidłowo, dokonywane jest zgłoszenie do powiatowego organu administracji (lub urzędu miasta), który prowadzi postępowanie administracyjne o charakterze karnym.
- 14 Jeżeli kierowca wybrał „procedurę przedpłat”, a GO-Box **nie wykazuje środków lub posiada ich zbyt mało**, nie można już prawidłowo uiścić opłaty za przejazd. Od tego momentu **znamiona czynu zabronionego, o których mowa w § 20 ust. 2 BStMG są zatem spełnione**. Dotyczy to jednak nie tylko **aktualnie przebitego odcinka płatnego**, ale również **wszystkich kolejnych odcinków**. Zgodnie z tzw. „zasadą kumulacji” określoną w § 22 ust. 2 VStG, tego rodzaju kary są nakładane „równolegle” – w znaczeniu **sumowania**.
- 15 Często zdarza się, że po wyczerpaniu środków na pokrycie opłat za przejazd, w stosunkowo krótkim czasie przejechanych zostaje kolejno kilka odcinków poboru opłat za przejazd, bez możliwości uzyskania niezbędnych środków na pokrycie opłat w punkcie sprzedaży GO na tym etapie, przykładowo na całym

terytorium kraju związkowego Górna Austria istnieje **tylko dwadzieścia punktów sprzedaży GO**.

- 16 Nawet jeśli po krótkiej przerwie (np. przy dostawach codziennych) z tej samej trasy korzysta się kilkakrotnie, to nieuiszczenie przez kierowcę samochodu ciężarowego opłaty za przejazd, np. z powodu wadliwego urządzenia GO-Box, może zostać niezauważone przez kierowcę przez dłuższy czas, w przypadku otrzymania od spółki ASFINAG wezwania do uiszczenia należnej opłaty zastępczej dopiero po kilku tygodniach lub miesiącach.
- 17 Właściwość miejscowa powiatowych organów administracyjnych jest ograniczona każdorazowo przez ich granice administracyjne, tak więc nawet w przypadku stosunkowo krótkiego odcinka na autostradzie, w grę może wchodzić **równoległa właściwość administracyjno-karna kilku powiatowych organów administracyjnych** (i ewentualnie różnych krajów związkowych).
- 18 Jeżeli i dlatego, że w takich przypadkach zgodnie z § 22 ust. 2 VStG na kierowcę samochodu ciężarowego nakłada się kilka kar, to ich **indywidualną wysokość** można wprawdzie utrzymać na możliwie najniższym poziomie poprzez zastosowanie różnych **instrumentów wymiaru kar**, aby w ten sposób utrzymać łączną wysokość kary **w miarę rozsądnych granicach**. Do instrumentów tych należą przykładowo: nakładanie tylko **kary minimalnej** określonej w § 20 ust. 2 BStMG dla każdego pojedynczego czynu (co jest praktykowane przez niektóre organy czysto prewencyjnie, mimo że **odpowiednie przesłanki ustawowe nie są faktycznie spełnione**) lub **obniżenie owej minimalnej kary o połowę** (mimo że **określone w tym celu przesłanki zwykle nie są spełnione**) lub przyjęcie istnienia **czynu ciągłego**, w wyniku czego zamiast kilku poszczególnych kar jest nakładana tylko jedna kara łączna, co jest jednak **sprzeczne z orzecznictwem Verwaltungsgerichtshof** (trybunału administracyjnego, Austria).
- 19 W austriackim porządku prawnym nie istnieje **żadna norma**, która nakazywałaby **powszechne stosowanie zasady proporcjonalności** w postępowaniu administracyjnym. **Podobnie** nie istnieje **żaden przepis prawny**, który nakładałby na każdy organ – przynajmniej w odniesieniu do przypadków oczywistych lub prawie nieuchronnie przewidywalnych postępowań równoległych – obowiązek **wzajemnej koordynacji takich postępowań**.
- 20 Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich (regionalny sąd administracyjny Górnej Austrii, Austria) wychodzi z założenia, że Trybunał wyjaśnił, w szczególności w swoim wyroku z dnia 12 września 2019 r. (C-64/18, Maksimovic, EU:C:2019:723), że zasada kumulacji przewidziana w prawie krajowym sama w sobie nie narusza prawa Unii, o ile **z jednej strony zapewnione** jest traktowanie kumulacji kar faktycznie w sposób **proporcjonalny** w ujęciu całościowym, a **z drugiej strony** istnieje również gwarancja, że **zakaz wielokrotnego sądzenia lub karania** (art. 50 karty praw podstawowych) w znaczeniu, jaki nadało mu orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw

Człowieka („ETPCz”) w odniesieniu do art. 4 protokołu nr 7 do EKPC, jest skutecznie przestrzegany.

- 21 W skrócie oznacza to przede wszystkim, jak niedawno podsumowano w wyroku ETPCz z dnia 8 października 2020 r., skarga nr 67334/13, **Bajčić**, z dalszymi odniesieniami, że w przypadku gdy przeciwko oskarżonemu toczy się kilka postępowań karnych, które **dotyczą czynu zabronionego nierozzerwalnie powiązanego aspektem faktycznym, miejscowym i czasowym („inextricably linked together”)**, tylko wtedy nie dochodzi do naruszenia zakazu wielokrotnego sądenia lub karania, jeżeli postępowania te – zarówno **in abstracto**, jak i **in concreto** – dotyczą różnych, lecz **wzajemnie komplementarnych aspektów** czynu społecznie szkodliwego, jeżeli prowadzenie kilku postępowań jest zarówno **ustawowo uzasadnione**, jak i **przewidywalne** dla oskarżonego zgodnie z ustaloną **praktyką**, jeżeli postępowania te są prowadzone faktycznie każdorazowo w taki sposób, aby tak dalece jak jest to możliwe uniknąć **pokrzywdzenia** oskarżonego, w szczególności **w trakcie gromadzenia i oceny dowodów**, a **przede wszystkim tylko wtedy**, gdy **kary**, które **w jednym z tych postępowań** stały się już **prawomocne**, zostały następnie **odpowiednio uwzględnione** również w innych postępowaniach, przy czym najlepiej można to osiągnąć poprzez **ustanowienie ustawowego** mechanizmu zaliczania, który zapewni proporcjonalność łącznego wymiaru wszystkich poszczególnych kar (zob. § 39 tego wyroku).
- 22 Już wcześniej Trybunał stwierdził w swoim wyroku z dnia 20 marca 2018 r. (C-524/15, postępowanie karne przeciwko Luce Menciemu, UE:C:2018:197), że kumulacja ograniczająca zakaz wielokrotnego sądenia lub karania ustanowiona w art. 50 karty praw podstawowych musi przede wszystkim spełniać następujące warunki: kumulacja musi być **przewidziana ustawą** (pkt 42) i nie może naruszać zasadniczej **treści** gwarancji określonej w art. 50 karty (pkt 43); poszczególne postępowania muszą służyć – zarówno per se jak i w całości – **uznanym celom interesu ogólnego** (pkt 44); i generalnie musi być przestrzegana **zasada proporcjonalności** (pkt 46 i nast.).
- 23 Ponadto przepisy krajowe muszą ustanawiać jasne i precyzyjne zasady pozwalające jednostkom przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot kumulacji postępowań i sankcji (pkt 49), a także powinny zapewnić, że obciążenia wynikające dla zainteresowanych osób z takiej kumulacji zostaną ograniczone do minimum niezbędnego do realizacji celu (pkt 52). Oznacza to, że z jednej strony muszą istnieć zasady zapewniające koordynację mającą na celu zredukowanie do niezbędnego minimum dodatkowego obciążenia, jakie oznacza taka kumulacja dla zainteresowanych osób (motyw 53) oraz z drugiej strony także zasady umożliwiające zagwarantowanie, że surowość wszystkich nałożonych sankcji odpowiada wadze danego naruszenia, tzn. **zasady** przewidujące **obowiązek** faktycznego **zadbania przez właściwe organy**, w wypadku nałożenia drugiej sankcji, aby surowość wszystkich nałożonych sankcji nie przewyższyła wagi stwierdzonego naruszenia (pkt 55 i 58).

- 24 W odniesieniu do sprawy będącej przedmiotem niniejszego odesłania prejudycjalnego z orzecznictwa Trybunału oraz orzecznictwa ETPCz, które każdorazowo wzajemnie się do siebie odwołują, można wywieść **wspólne wskazówki**, że przy instytucjonalizacji systemu kumulacji należy zapewnić jako wymóg minimalny określenie w ustawie **zarówno** nakazu koordynacji, jak i stosowania **zasady proporcjonalności**.
- 25 Oczywiście konieczne jest, aby – zgodnie z zasadą legalności ustanowioną w art. 49 karty praw podstawowych – taki wymóg koordynacji i proporcjonalności był już uregulowany **na poziomie ustawowym** – a tym samym był powszechnie wiążący oraz przewidywalny i obliczalny dla każdego.
- 26 Jak już wspomniano wcześniej, w obszarze austriackiego prawa postępowania administracyjnego o charakterze karnym istnieje wprowadzić ustawy wymóg dotyczący kumulacji kar w postaci § 22 ust. 2 VStG, jednak w bezpośrednim związku z tym (a także w pozostałym zakresie) ani na poziomie ustawowym, ani w specjalnych przepisach ustawowych prawa materialnego (**BStMG**), ani (co byłoby najbardziej celowe) w ogólnym kodeksie postępowania (VStG), nie został ustanowiony obowiązek wzajemnej koordynacji organów i sądów ani przestrzegania zasady proporcjonalności, przy czym takiego obowiązku nie można także wywieść pośrednio z przepisów ustawowych.
- 27 Ogólnie rzecz biorąc, istnieje zatem obawa, że wielokrotne karanie zgodnie z § 20 ust. 2 BStMG w związku z § 22 ust. 2 VStG niejako **ze względów systemowych w znacznej liczbie przypadków narusza art. 50 karty praw podstawowych**.