

Дело C-521/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

19 октомври 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Австрия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

15 октомври 2020 г.

Жалбоподател:

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

Ответник:

B.d.S.L.,

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

Предмет на главното производство:

Възможно нарушение на закрепената в член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз забрана за повторно преследване и наказване — Автоматично удържане на ТОЛ такси по австрийски автомагистрала — Национални разпоредби, приети в приложение на правото на Съюза — Изискване за кумулиране на административните наказания съгласно австрийското административнонаказателно производство — Издадени от различни органи единадесет наказателни постановления, с които е наложена надхвърляща предвидения максимален размер кумулативна глоба за извършени в рамките на един месец административни нарушения, тъй като водач на товарен автомобил не е установил, че е изтощена батерията на бордовото устройство за събиране на ТОЛ таксите

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза, член 267 ДФЕС

Преюдициален въпрос

Трябва ли член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз (по-специално във връзка с Директивата за „Евровинетките“ 1999/62/ЕО) да се тълкува в смисъл, че обвързването на национална правна уредба, която — както член 20, параграф 2 от Bundesstraßenmautgesetz (Закон относно пътните такси, събирани по федералните пътища, наричан по-нататък „BStMG“) във връзка с член 22, параграф 2 от Verwaltungsstrafgesetz (Закон за административните наказания, наричан по-нататък „VStG“) — изисква кумулативно преследване и наказване на последователни, извършени на определени пътни участъци отделни нарушения на задължението за заплащане на ТОЛ такси, противоречи на забраната за повторно преследване и наказване, при положение че това изискване не е съпроводено същевременно нито с установяване на задължение за координиране за всички компетентни за провеждането на това административнонаказателно производство органи и съдилища, нито с изрично задължение за ефективно прилагане на принципа на пропорционалност при определяне размера на общото административно наказание?

Посочени разпоредби от правото на Съюза и от международното право

Харта на основните права на Европейския съюз, членове 50—53

Директива 1999/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 1999 година относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури (наричана по-нататък „Директивата за „Евровинетките“), член 7а, член 7й, параграф 2, член 8а, член 9а

Допълнителен протокол № 7 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, член 4, цитиран в оригинал на английски и френски език

Посочени разпоредби от националното право

Bundesstraßenmautgesetz ([с пълно наименование Bundesgesetz über die Mauteinhebung auf Bundesstraßen], Закон относно пътните такси, събирани по федералните пътища, наричан по-нататък „BStMG“), членове 6, 7 и 20:

Член 6 („Задължение за заплащане на ТОЛ такси“): „Когато многоколесни превозни средства с максимално допустимо тегло от над 3,5 ползват пътища, за които се изисква заплащане пътна такта, се събира такса в зависимост от изминатото разстояние — ТОЛ такса. [...]“.

Член 7 („Заплащане на ТОЛ таксата“): „(1) ТОЛ таксата се заплаща при използване на одобрени бордови устройства за електронно заплащане на ТОЛ такси чрез задължаване на разполагаемост по сметка, предназначена за заплащане на ТОЛ такси, или чрез разрешено отложено плащане. Следва да се гарантира, че водачите на пътни превозни средства могат да оборудват превозните си средства с тези бордови устройства преди да ползват пътища, за които се изисква заплащане на ТОЛ такси. [...]“.

Член 20 („Неплащане на таксите“), параграф 2: „Водачите на пътни превозни средства, ползващи пътища, за които се изисква заплащане на ТОЛ такси, без да са заплатили надлежно дължимата такса в зависимост от изминатото разстояние по член 6, се наказват за административно нарушение с административна глоба в размер от 300 до 3000 EUR.“

Mautordnung für die Autobahnen und Schnellstraßen Österreichs (Наредба за ТОЛ таксите, събирани по автомагистралите и високоскоростните пътища в Австрия), редакция 58 (наричана по-нататък „MautO-V58“)

Verwaltungsstrafgesetz (Закон за административните наказания, наричан по-нататък „VStG“), член 22, параграф 2): „Когато с няколко отделни деяния се извършват няколко административни нарушения или когато се извърши едно деяние, наказуемо с няколко административни наказания, които не се изключват взаимно, административните наказания трябва да бъдат наложени независимо едно от друго. Същото се отнася и по отношение на съвкупност от административни нарушения и други наказуеми деяния, за които административен орган може да санкционира с административно наказание.“

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 В общи линии за периода от 27 декември 2019 г. до 30 януари 2020 г., т.е. за малко повече от месец, жалбоподателят е обвинен в извършването на общо 11 нарушения на член 20, параграф 3 от BStMG, като във всеки един от случаите основанието е едно и също (пропуск да се задължи разполагаемостта по сметка, предназначена за заплащане на ТОЛ такси), и за извършените нарушения са му наложени административни глоби в общ размер на 3 300 EUR (предвиденото заместващо наказание в случай на неизпълнение е лишаване от свобода за общо 370 часа [т.е. за повече от 2 седмици]); не става ясно дали съответните органи са взели по някакъв начин предвид обстоятелството, че между всички тези производства съществува очевидна материална, времева и териториална връзка. Седем наказателни постановления са издадени за периода от 2 до 4 септември 2020 г. от органа В., четири наказателни постановления са издадени на 18 август 2020 г. от органа В. К., като всички наказателни постановления се отнасят до нарушения, извършени на различни дати.

- 2 По настоящото главно производство: с наказателно постановление, издадено от В. (наричан по-нататък „ответникът“) на 4 септември 2020 г., на жалбоподателя е наложена административна глоба в размер на 300 EUR (предвиденото заместващо наказание в случай на неизпълнение е лишаване от свобода за 34 часа), тъй като е пътувал по автомагистрала с МПС с общо тегло над 3,5 тона, без надлежно да е заплатил предвидената за това превозно средство такса в зависимост от изминатото разстояние, тъй като бордовото устройство GO-Vox на този товарен автомобил не отчитало дебитиране на осигурената разполагаемост по сметка с дължимите ТОЛ такси.
- 3 По този начин той нарушил член 20, параграф 2 във връзка с член 6, член 7, параграф 1 и член 8, параграф 2 от BStMG, поради което следвало да му се наложи административно наказание по силата на първата от тези разпоредби.
- 4 Обстоятелството, че до момента жалбоподателят не бил осъждан следвало да се счита за смекчаващо вината при определянето на административното наказание, но и без това било наложено само предвиденото в закона минимално по размер административно наказание.
- 5 На 22 септември 2020 г. това наказателно постановление е своевременно обжалвано в предвидения срок пред Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich (Административен съд на провинция Горна Австрия, Австрия) (наричан по-нататък „LVwG OÖ“), който е и запитващата юрисдикция.

Основни доводи на страните в главното производство

- 6 Жалбоподателят по същество изтъква, че в продължителен период от време не забелязал, че батерията на бордовото устройство GO-Vox е изтощена и поради това то вече не функционирало. Впрочем не била ясна причината, поради която ASFINAG ([с пълно наименование Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (Акционерно дружество за финансиране на магистралите и високоскоростните пътища)] не го информирала за пропуски да бъде задължена наличната разполагаемост с дължимите пътни такси, като това било направено с тримесечно закъснение. Освен това като цяло и без друго ставало въпрос за прилагане [в административнонаказателното право] на института на т.нар. „продължавано престъпление“, поради което вместо няколко отделни административни наказания, трябвало да бъде наложено едно общо административно наказание.
- 7 Ответникът се въздържа от издаване на предварително решение по жалбата по административен ред и поради това не прави допълнения към мотивите на наказателното постановление.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 8 Съгласно решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105) и понастоящем установената практика на Съда под „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата следва да се разбират всички положения, при които се прилага разпоредба от правото на Съюза. Това важи по-специално и когато **целта** на националните правни норми, на които се позовават националните органи, е (също) **транспонирането на директивите на ЕС в националното право** (вж. т. 16—31 от цитираното решение).
- 9 Като цяло **основната цел на BStMG е ефективното транспониране** на т.нар. „Директива за „Евровинетките“ 1999/62/ЕО“, **по-специално на членове 7а** (пропорционалност на размера на таксите за ползване), **7й** (свободен поток на трафика), **8а** (надзор на функционирането на системата) и член **9а** (подходящ контрол и справедливи наказания) от тази директива.
- 10 Следователно **прилагането на BStMG** — поне доколкото се отнася до движението на тежкотоварни автомобили по пътищата — представлява **прилагане на правото на Съюза** по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата в значението, което отдава на тази разпоредба в постоянната си практика Съдът на Европейския съюз. Ето защо в този контекст приложение намират и гаранциите, предвидени в членове 50—53 от Хартата, поради което разглежданото преюдициално запитване определено изглежда допустимо — при условие че е налице последващата предпоставка и Landesverwaltungsgericht Oberösterreich има качеството на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС (вж. по този въпрос висящото понастоящем производство пред Съда по дело **C-293/20**).
- 11 Съгласно **част В** от релевантната в случая **редакция 58 на Mautordnung für die Autobahnen und Schnellstraßen Österreichs** събирането на **ТОЛ такси в зависимост от изминатото разстояние** за товарни автомобили с общо тегло над 3,5 тона (т.нар. „тежкотоварни автомобили“) се осъществява чрез изцяло електронна система за **ТОЛ таксуване**. За тази цел цялата пътна мрежа, за ползването на която се събират **ТОЛ такси**, е разделена на отделни **участъци**, като **размерът на ТОЛ таксите** е изчислен така, че в зависимост от класа на емисии, в който попада тежкотоварният автомобил, за който следа да се заплаща на **ТОЛ такси**, се заплаща определена **сума в евро за всеки изминат километър** и **ТОЛ таксата се събира за всека от тези участъци поотделно**.
- 12 Условие за надлежното заплащане на **ТОЛ таксите** е притежаването на одобрено и правилно функциониращо, както и във всеки един момент правилно инсталирано в товарния автомобил бордово устройство (най-често т.нар. „**GO-Vox**“). При преминаване през **ТОЛ станция** бордовото устройство **GO-Vox** се свързва с крайпътните антени на **ТОЛ станцията** чрез

микровълнова технология и генерира сигнал, вследствие на който се стига до **събиране на ТОЛ таксата за съответния участък.**

- 13 Регистрацията в системата за ТОЛ таксуване се осъществява през GO-пункт за продажба, като заплащането на ТОЛ таксите е възможно или чрез отложено плащане или — най-често — чрез задължаване на предварително осигурена разполагаемост по сметка, предназначена за заплащането на ТОЛ такси (**Pre-Pay-процедура**). В определени случаи (техническа повреда на бордовото устройство или на системата за ТОЛ таксуване, недостатъчна наличност по Pre-Pay-сметката и т.н.) и при определени условия за надлежно регистрирани в системата за ТОЛ таксуване и оборудвани с одобрено бордово устройство моторни превозни средства съществува възможност за последващо заплащане на ТОЛ таксата. В случай че ТОЛ таксата не бъде платена, водачът може да бъде поканен чрез последващо писмено искане да заплати заместваща такса и само ако заместващата такса не бъде надлежно платена, се уведомява областният административен орган (респ. общината) и той провежда административно наказателно производство.
- 14 Ако водачът на превозното средство избере „Pre-Pay-процедурата“ и бордовото устройство GO-Box **няма или има прекалено малка осигурена разполагаемост по сметка**, съответната ТОЛ таксата не може да бъде надлежно платена. Следователно от този момент нататък е изпълнен **фактическият състав на член 20 от BStMG**. Това обаче се отнася не само за **участъка, който е преминал в този момент**, но и за **всички следващи участъци**. Съгласно т.нар. „**принцип на кумулиране на административните наказания**“, предвиден в член 22, параграф 2 от VStG, такива административни наказания трябва да се налагат независимо едно от друго — в смисъл **просто да се добавят едно към друго**.
- 15 Често след изчерпване на разполагаемостта по сметка, предназначена за заплащане ТОЛ таксите, за относително кратък период от време последователно се преминава през няколко пътни участъка, за които се събират ТОЛ такси, без на този етап да е възможно да се осигури необходимата допълнителна разполагаемост по сметка от GO-пункт за продажба — така напр. на цялата територия на провинция Горна Австрия съществуват **само двадесет GO-пункта за продажба**.
- 16 Дори ако един и същ пътен участък се ползва многократно след кратко прекъсване (като напр. в случай на ежедневни доставки), липсата на задължаване на разполагаемостта по сметка, напр. в резултат от повреда в бордовото устройство GO-Box, може на практика да остане незабелязана от водача на товарния автомобил в продължение на дълъг период от време, ако ASFINAG го е поканила да заплати дължимата заместваща такса седмици или месеци по-късно.
- 17 Териториалната компетентност на областните административни органи е съответно ограничена от служебните им райони, поради което дори на

относително кратък участък от автомагистрала е възможна **паралелна административно наказателна компетентност на няколко областни административни органа** (в зависимост от конкретния случай те може дори да са в различни провинции).

- 18 Когато и поради обстоятелството че и в такива положения по силата на член 22, параграф 2 от VStG на водача на товарния автомобил се налагат (трябва да бъдат наложени) няколко административни наказания, техният **индивидуален размер** действително може да се запази възможно най-нисък чрез използване на различни **механизми за определяне на административните наказания** с цел по този начин общият размер на наказанието да се запази в **приблизително приемливи граници**; в това число например чрез: налагането само на определеното в член 20, параграф 2 от BStMG **минимално по размер административно наказание** за всяко отделно престъпление (както практикуват някои органи с чисто превантивна цел, макар съответните **законови изисквания всъщност да не са изпълнени**) и/или **намаляване на това минимално административно наказание на половина** (при което обаче в повечето случаи **определените за тази цел изисквания не са изпълнени**) или като се приеме, че е налице института на **продължаваното престъпление** [при прилагането на административното право] със заключението, че следва да се наложи само общо наказание вместо няколко отделни наказания, което обаче **противоречи на практиката на Verwaltungsgerichtshof** (Върховен административен съд, Австрия).
- 19 В австрийския правен ред **не съществува разпоредба**, която да изисква **общо прилагане на принципа на пропорционалност** в административното производство; **по същия начин не е налице и разпоредба**, която да налага на всеки орган — най-малкото по отношение на положения, които са част от паралелно протичащи производства, които са очевидни, респ. почти неминуемо предвидими — задължение за **взаимно координиране на такива производства**.
- 20 LVwG ОО приема по-специално, че с решение от 12 септември 2019 г., Maksimovic (C-64/18, EU:C:2019:723) Съдът е изяснил, че принцип на кумулиране на наказанията, предвиден в националното право, сам по себе си не нарушава правото на Съюза, доколкото, **от една страна, е гарантирано**, че кумулирането на наказания като цяло се прилага по **ефективно пропорционален** начин и от друга страна, е гарантирано също, че забраната за **повторно преследване и наказване** (член 50 от Хартата) в смисъла ѝ съгласно практиката на ЕСПЧ относно член 4 от Допълнителен протокол № 7 към ЕКПЧ, действително се спазва по **ефективен начин**.
- 21 По-конкретно, както неотдавна ЕСПЧ обобщава в решение по дело 67334/13, Vajčić с/у Хърватия от 8 октомври 2020 г., това означава преди всичко, че ако срещу едно лице се водят няколко наказателни производства, отнасящи се до **неразривно свързано в материално, териториално и времево**

отношение („*inextricably linked together*“) съставомерно деяние, не е налице нарушаване на забраната за повторно преследване и наказване само ако тези производства — погледнато както **абстрактно**, така и **in concreto** — разглеждат различни, но **взаимно допълващи се аспекти**, на едно социално правонарушение, ако провеждането на няколко производства е както **заложено в закона**, така и съгласно постоянната **практика предвидимо** за лицето, срещу което се води наказателно производство, ако всяко от тези производства *de facto* се води по такъв начин, че като цяло, доколкото е възможно, се избягват **неблагоприятните последици** за обвиняемия, най-вече в хода на **събирането и използването на доказателства**, както и **най-вече само ако** вече **влезлите в сила наказания** по някое от тези производства впоследствие бъде **взето предвид в достатъчна степен** в други производства, като това може да бъде постигнато най-добре чрез **законово установен** механизъм на приспадане, който да гарантира, че общият размер на отделните наказания е пропорционален (вж. § 39 от това решение).

22. Още преди това в решение от 20 март 2018 г., *Luca Mancini* (C-524/15, EU:C:2018:197) Съдът постановява, че кумулирането, което ограничава забраната за повторно наказателно преследване и наказване съгласно член 50 от Хартата, трябва да отговаря по-специално на следните условия: кумулирането трябва да е **предвидено в закона** (т. 42) и не може да засяга **основното съдържание** на гаранцията по член 50 от Хартата (т. 43); отделните производства — сами по себе си и като цяло — трябва да отговарят на **признати цели от общ интерес** (т. 44 и сл.); и разгледан в неговата **цялост** принципът на **пропорционалност** трябва да е спазен (т. 46 и сл.).
23. Освен това националната правна уредба трябва, от една страна, да предвижда ясни и точни правила, които да позволяват на правния субект да предвиди кои действия и бездействия могат да бъдат предмет на такова кумулиране на производства и санкции (т. 49), както и от друга страна, да гарантира, че тежестите за съответните лица от такова кумулиране са сведени до строго необходимото за постигане на целта (т. 52). Това означава, че, от една страна, се предполага наличие на правила за координиране, целящи да ограничат до строго необходимото допълнителната тежест за съответните лица от кумулирането (т. 53), както и от друга страна, на правила, които позволяват да се гарантира, че общата тежест на всички наложени санкции съответства на тежестта на съответното престъпление, т.е. **правила**, които предвиждат **задължение за компетентните органи** ефективно да следят, в случай на налагане на второ наказание, за това общата тежест на всички наложени санкции да не надхвърля тежестта на съответното престъпление (т. 55 и 58).
24. С оглед на главното производство по разглежданото преюдициално запитване от взаимовръзката между практиката на Съда и на ЕСПЧ може да се изведе като **обща насока**, че институционализирането на система за

кумулиране като **минимално изискване** налага едновременно да се закрепят в **закона** както **задължение за координиране**, така и прилагането на прилагането на **принципа на пропорционалност**.

- 25 Очевидно е необходимо — по аналогия с принципа на законност съгласно член 49 от Хартата — подобно задължение за координиране и пропорционалност да се уреди **още на законодателно равнище** — т.е. да е общоприложимо и предвидимо за всеки.
- 26 Действително, както вече беше посочено по-горе, в областта на административнонаказателното производство по австрийското право съществува законово изискване за кумулиране на наказанията, произтичащо от член 22, параграф 2 от VStG; в пряка връзка с това (без оглед на всичко останало) обаче на законово равнище, нито в специалния материален закон (**BStMG**), нито (както би било най-целесъобразно) в общия процесуален закон (**VStG**), не е установено нито задължение за взаимно координиране между органите и съдилищата, нито задължение за зачитане на принципа на пропорционалност, като такова не може да бъде и непряко изведено от закона.
- 27 Ето защо като цяло съществуват опасения, че с последователното налагане на наказания на основание на член 20, параграф 2 от BStMG във връзка с член 22, параграф 2 от VStG в голяма степен почти винаги **системно се нарушава член 50 от Хартата**.