Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 7 czerwca 2012 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Nieuznanie w przepisach krajowych prawa do zaskarżenia przed sądem decyzji nakładających karę pieniężną, a także odebranie punktów prawa jazdy z tytułu określonych naruszeń zasad ruchu drogowego — Sytuacja czysto krajowa — Niedopuszczalność wniosku

W sprawie C-27/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Administratiwen syd Sofija-grad (Bułgaria) postanowieniem z dnia 27 grudnia 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 17 stycznia 2011 r., w postępowaniu:

Anton Winkow

przeciwko

Naczałnik Administratiwno-nakazatełna dejnost,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: A. Prechal, prezes izby, C. Toader (sprawozdawca) oraz E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz B. Koopman, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez R. Troostersa oraz V. Savova, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: bułgarski.

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 Protokołu nr 7 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanego w Strasburgu w dniu 22 listopada 1984 r. (zwanego dalej „protokołem nr 7"), art. 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), a także art. 67 TFUE, 82 TFUE oraz art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej o zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych, której przyjęcie przez państwa członkowskie zostało zalecone aktem Rady z dnia 17 czerwca 1998 r. (Dz.U. C 216, s. 2, zwanej dalej „konwencją o zakazie prowadzenia pojazdów"), Porozumienia o współpracy w postępowaniach przeciwko czynom naruszającym przepisy o ruchu drogowym, zatwierdzonego w dniu 28 kwietnia 1999 r. przez komitet wykonawczy ustanowiony Konwencją wykonawczą do układu z Schengen (Dz.U. 2000, L 239, s. 428, zwanego dalej „porozumieniem o współpracy") oraz decyzji ramowej Rady 2005/214/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym (Dz.U. L 76, s. 16, zwanej dalej „decyzją ramową").

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy A. Winkowem, obywatelem bułgarskim, a Naczalnik Administratiwno-nakazatełna dejnost w przedmiocie decyzji bułgarskiej policji drogowej nakładającej na A. Winkowa grzywnę pieniężną w wysokości 20 BGN oraz odbierającej kilka punktów z jego prawa jazdy.

Ramy prawne

Protokół nr 7

3 Protokół nr 7 w art. 2, dotyczącym prawa do dwóch instancji sądowych w sprawach karnych, stanowi:

„1. Każdy, kto został uznany przez sąd za winnego popełnienia przestępstwa, ma prawo do rozpatrzenia przez sąd wyższej instancji jego sprawy tak w przedmiocie orzeczenia o winie, jak i co do kary. Korzystanie z tego prawa, a także jego podstawy, reguluje ustawa.

2. Wyjątki od tego prawa mogą być stosowane w przypadku drobnych przestępstw, określonych w ustawie […]".

Prawo Unii

Konwencja o zakazie prowadzenia pojazdów

4 Artykuł 2 konwencji o zakazie prowadzenia pojazdów przewiduje:

„Niniejszym państwa członkowskie zobowiązują się współpracować zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji, aby kierowcy pozbawieni prawa prowadzenia pojazdów w państwie członkowskim innym niż państwo stałego miejsca zamieszkania nie uniknęli skutków zakazu prowadzenia pojazdów po opuszczeniu państwa popełnienia czynu zabronionego".

5 Zgodnie z art. 3 ust. 1 rzeczonej konwencji:

„Państwo popełnienia czynu zabronionego niezwłocznie powiadamia państwo stałego miejsca zamieszkania o każdym zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych nałożonym za czyn zabroniony określony w załączniku".

6 Według art. 8 ust. 1 omawianej konwencji do tego powiadomienia należy dołączyć szereg informacji dotyczących między innymi przepisów mających zastosowanie w państwie członkowskim popełnienia czynu zabronionego, w oparciu o które został on ustalony, a także egzekwowania zakazu prowadzenia pojazdów.

7 Na podstawie art. 8 ust. 3:

„Jeżeli informacje przekazane [przez państwo popełnienia czynu zabronionego państwu stałego miejsca zamieszkania] nie są wystarczające, aby umożliwić podjęcie decyzji [o zakazie prowadzenia pojazdów] zgodnie z niniejszą konwencją, zwłaszcza jeżeli w okolicznościach danej sprawy zachodziłaby wątpliwość, czy dana osoba miała możliwość prawidłowej obrony, właściwe organy państwa stałego miejsca zamieszkania żądają od właściwych organów państwa popełnienia czynu zabronionego niezwłocznego dostarczenia niezbędnych informacji dodatkowych".

Porozumienie o współpracy

8 Artykuł 2 ust. 1 porozumienia o współpracy ma następujące brzmienie:

„Umawiające się strony zobowiązują się w przypadku postępowań z powodu czynów naruszających przepisy o ruchu drogowym oraz we wzajemnym wykonywaniu decyzji w tym względzie do możliwie najdalej idącej współpracy zgodnie z postanowieniami niniejszego porozumienia".

9 Artykuł 6 ust. 1 rzeczonego porozumienia stanowi:

„Zgodnie z porozumieniem można występować o przejęcie wykonania decyzji jedynie w przypadku, gdy:

a) wszelkie możliwości odwołania się od decyzji zostały wyczerpane, a decyzja ta podlega wykonaniu na terytorium umawiającej się strony wnioskującej;

[...]

d) decyzja dotyczy osoby mającej zwykłe miejsce zamieszkania lub pobytu na terytorium umawiającej się strony, do której kierowany jest wniosek;

e) nałożona grzywna lub kara pieniężna wynosi minimum 40 EUR.

[…]".

Decyzja ramowa

10 Zgodnie z art. 1 lit. a) decyzji ramowej „orzeczenie" oznacza „prawomocne orzeczenie nakazujące osobie fizycznej lub prawnej uiszczenie kary o charakterze pieniężnym, wydane przez […] sąd państwa wydającego w odniesieniu do przestępstwa lub wykroczenia zgodnie z prawem państwa wydającego".

11 Artykuł 4 ust. 1 omawianej decyzji ramowej stanowi, że takie orzeczenie nakładające karę „może zostać przekazane właściwym organom państwa członkowskiego, w którym osoba fizyczna lub prawna, przeciwko której wydano orzeczenie, posiada mienie lub uzyskuje dochody, zwykle zamieszkuje lub, w przypadku osoby prawnej, posiada zarejestrowaną siedzibę".

12 Artykuł 5 ust. 1 decyzji ramowej przewiduje, że orzeczenia dotyczące naruszenia przepisów ruchu drogowego, „[…] jeśli są karalne w państwie wydającym oraz zdefiniowane w sposób określony w prawie państwa wydającego, stanowią, bez konieczności weryfikacji ich karalności w obu państwach, podstawę uznania i wykonania […], zgodnie z postanowieniami niniejszej decyzji ramowej".

13 W tym celu art. 20 ust. 3 rzeczonej decyzji ramowej stanowi:

„Każde państwo członkowskie może odmówić uznania i wykonania orzeczenia, w przypadku gdy zaświadczenie określone w art. 4 pozwala podejrzewać, że naruszone zostały prawa podstawowe lub podstawowe zasady prawne zawarte w art. 6 traktatu [UE] […]".

Prawo bułgarskie

Kodeks postępowania cywilnego

14 Artykuł 628 ust. 1 kodeksu postępowania cywilnego przewiduje:

„Gdy wykładnia przepisu prawa Unii lub ważności aktu przyjętego przez organy Unii Europejskiej jest niezbędna do właściwego rozstrzygnięcia sporu, sąd bułgarski składa wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej".

15 Na podstawie art. 629 na sądzie ostatniej instancji ciąży obowiązek złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie wykładni, jeśli okaże się to niezbędne do rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez niego sporu. Jeśli chodzi o wniosek o ocenę ważności, wszystkie sądy są zobowiązane do skierowania odesłania prejudycjalnego do Trybunału.

Ustawa o ruchu drogowym

16 Artykuł 157 ust. 4 ustawy o ruchu drogowym przewiduje:

„Kierowca, któremu odebrane zostały wszystkie punkty, traci nabyte uprawnienia do kierowania pojazdami i ma obowiązek złożenia prawa jazdy w odpowiedniej jednostce ministerstwa spraw wewnętrznych".

17 Zgodnie z art. 157 ust. 5 osoba, która utraciła uprawnienia do kierowania pojazdami, w terminie sześciu miesięcy po złożeniu prawa jazdy może być dopuszczona do egzaminu w celu uzyskania nowych uprawnień do kierowania pojazdami.

18 Artykuł 171 tej samej ustawy stanowi, że wśród administracyjnych środków przymusu mających zastosowanie do zagwarantowania bezpieczeństwa drogowego znajduje się „odebranie prawa jazdy osobie, która nie wypełniła obowiązku spoczywającego na niej na mocy art. 157 ust. 4".

19 Na podstawie art. 189 ust. 5 ustawy o ruchu drogowym:

„Decyzje o nałożeniu kary administracyjnej [»nakazatelni postanowlenija«] w wysokości do 50 [BGN] nie podlegają zaskarżeniu przed sądem".

Rozporządzenie w sprawie praw jazdy na punkty

20 Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia nr I3-1959 z dnia 27 grudnia 2007 r. w przedmiocie ustalenia ilości punktów pierwotnie przysługujących kierowcy pojazdu silnikowego, zasad i postępowania stosujących się do ich odbierania oraz wykazu naruszeń przepisów ruchu drogowego, w związku z którymi są one odbierane, przewiduje:

„Przy pierwszym wystawieniu prawa jazdy na pojazd silnikowy jego posiadacz otrzymuje początkowy limit 39 punktów, które będą odbierane z tytułu popełnionych przez niego naruszeń ustawy o ruchu drogowym".

21 Artykuł 3 ust. 1 i 2 owego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„1. Punkty są odbierane na podstawie prawomocnej decyzji o nałożeniu kary [»nakazatelno postanowlenije«].

2. Przy nałożeniu kary za wymienione w [niniejszym] rozporządzeniu naruszenia w decyzji o jej nałożeniu podaje się liczbę odebranych i pozostałych punktów".

22 Zgodnie z art. 4 ust. 2 rzeczonego dekretu:

„W razie zawinionego spowodowania wypadku drogowego odebrane zostają dodatkowo 4 punkty".

Ustawa o naruszeniach prawa administracyjnego i karach administracyjnych

23 Artykuł 63 ust. 1 i 2 Zakon za administratiwnite naruszenija i nakazanija (ustawy o naruszeniach prawa administracyjnego i karach administracyjnych) przewiduje:

„1. Rajonen syd [sąd rejonowy] w składzie jednego sędziego rozpoznaje sprawę co do istoty i rozstrzyga w drodze orzeczenia, którym może utrzymać w mocy lub zmienić decyzję o nałożeniu kary czy też stwierdzić jej nieważność. Orzeczenie to może zostać zaskarżone w drodze skargi kasacyjnej wnoszonej do Administratiwen syd [sądu administracyjnego] […].

2. W przypadkach przewidzianych w przepisach prawa sąd może zawiesić postępowanie w drodze postanowienia […], które podlega zaskarżeniu […]".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

24 Wykonując manewr cofania na parkingu znajdującym się w Sofii (Bułgaria), A. Winkow uszkodził inny pojazd.

25 W następstwie tego wypadku Naczalnik Administratiwno-nakazatełna dejnost w otdel „Patna policija" na Stoliczna direkcija na watresznite raboti (kierownik ds. administracyjno-karnych w wydziale „policji drogowej" w stołecznej dyrekcji ds. wewnętrznych) wydał wobec A. Winkowa decyzję, w której stwierdzono, że był on odpowiedzialny za „drobny wypadek w ruchu drogowym", i nałożono na niego grzywnę w wysokości 20 BGN, a także odebrano 4 punkty z jego prawa jazdy.

26 Anton Winkow wniósł skargę na rzeczoną decyzję do Sofijski rajonen syd (sądu rejonowego w Sofii), który odrzucił tę skargę w drodze postanowienia, uznając ją za niedopuszczalną. Sąd ten uznał, że na podstawie przepisów mających zastosowanie w sprawie, w szczególności art. 189 ust. 5 ustawy o ruchu drogowym, decyzja nakładająca karę pieniężną w wysokości do 50 BGN nie podlega zaskarżeniu przed sądem.

27 Anton Winkow zaskarżył to postanowienie przed Administratiwen syd Sofija-grad, który na mocy art. 63 ustawy o ruchu drogowym jest sądem kasacyjnym w sprawach dotyczących decyzji nakładających sankcje administracyjne.

28 W swoim odesłaniu prejudycjalnym rzeczony sąd stwierdza, że z właściwych przepisów krajowych w interpretacji Wyrhowen administratiwen syd (najwyższego sądu administracyjnego) wynika, iż skargi na decyzje nakładające sankcje w postaci odebrania punktów prawa jazdy mogą być uznane za niedopuszczalne ze względu na brak legitymacji procesowej. Zgodnie z orzecznictwem tego ostatniego sądu przepisy bułgarskie definiują odebranie punktów prawa jazdy nie jako autonomiczną sankcję administracyjną ani jako administracyjny środek przymusu, lecz jako środek, który powinien być stosowany automatycznie przez organy policji, które posiadają jedynie ograniczoną kompetencję w tej dziedzinie. Decyzja przewidująca taką sankcję, wydana w następstwie naruszenia zasad ruchu drogowego, podlega zaskarżeniu wyłącznie wtedy, gdy nakłada również karę pieniężną przewyższającą 50 BGN.

29 Jednakże Administratiwen syd Sofija-grad podkreśla, że zgodnie z art. 157 ust. 4 ustawy o ruchu drogowym w wypadku odebrania wszystkich punktów prawa jazdy, co może wynikać z kumulacji decyzji o odebraniu niepodlegających zaskarżeniu, kierowca jest automatycznie pozbawiany uprawnień do kierowania pojazdami i powinien złożyć swoje prawo jazdy u właściwych organów krajowych.

30 Biorąc pod uwagę te elementy, sąd krajowy zastanawia się nad pytaniem, czy przepisy prawa Unii w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które w szczególności ustanawiają zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń i decyzji sądowych (zwaną dalej „zasadą wzajemnego uznawania"), a także przepisy z dziedziny transportu sprzeciwiają się temu, aby w prawie bułgarskim nie było uznawane prawo do zaskarżenia takich decyzji o odebraniu punktów prawa jazdy.

31 Rzeczony sąd podkreśla, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów krajowych i z doktryną bułgarską decyzje administracyjne nakładające sankcję tego rodzaju jak będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym są uważane za orzeczenia sądowe. Organy wydające te orzeczenia sprawują bowiem funkcję sądową, nawet jeśli nie są częścią systemu sądowego.

32 W ramach prawa Unii sąd krajowy twierdzi, że art. 6 ust. 1 porozumienia o współpracy, a także art. 8 ust. 3 konwencji o zakazie prowadzenia pojazdów przewidują możliwość, aby państwo członkowskie odmówiło uznania decyzji innego państwa członkowskiego sankcjonującej naruszenia zasad ruchu drogowego, jeżeli w tym państwie nie przysługuje prawo do zaskarżenia.

33 Administratiwen syd Sofija-grad podkreśla, że to porozumienie i ta konwencja nie mają zastosowania w Bułgarii, ponieważ rzeczone porozumienie nie znajduje się wśród aktów dorobku z Schengen, które są wiążące dla Republiki Bułgarii, oraz że rzeczona konwencja nie weszła jeszcze w życie. Jednakże wskazane przepisy należy uważać za wyraz zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego i zgodnie z orzecznictwem Trybunału powinny one mieć zatem zastosowanie do decyzji takiej jak będąca przedmiotem sporu przed sądem krajowym. W tym względzie sąd krajowy powołuje się na wyrok Trybunału z dnia 24 listopada 1992 r. w sprawie C-286/90 Poulsen i Diva Navigation, Rec. s. I-6019.

34 Administratiwen syd Sofija-grad przypomina ponadto, że decyzja ramowa, w szczególności w art. 20 ust. 1, przewiduje możliwość nieuznawania decyzji nakładających sankcje, dla których nie jest przewidziane prawo do środka zaskarżenia przed sądem posiadającym w szczególności kompetencję w sprawach karnych. Zatem skoro omawiane przepisy bułgarskie zdaniem sądu krajowego stanowią odstępstwo od przepisów krajowych zapewniających wdrożenie tej decyzji ramowej, sąd ten zastanawia się, czy takie odstępstwo jest dopuszczalne, a w wypadku odpowiedzi twierdzącej, czy należy je interpretować ściśle.

35 W odniesieniu do jego kompetencji do skierowania pytania prejudycjalnego dotyczącego wykładni decyzji ramowej Administratiwen syd Sofija-grad podkreśla, że w toczącym się przed nim sporze jest on sądem ostatniej instancji. Uważa on, że chociaż Republika Bułgarii nie złożyła wyraźnego oświadczenia w przedmiocie uznania właściwości Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym w rozumieniu art. 35 ust. 2 TUE, to art. 628 kodeksu postępowania cywilnego, który wszedł w życie w dniu 24 lipca 2007 r. i który przewiduje kompetencję sądów krajowych rozstrzygających sprawę w ostatniej instancji do złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, należy interpretować jako dorozumianą akceptację właściwości Trybunału w rozumieniu rzeczonego art. 35 TUE.

36 W odniesieniu do zasad traktatu FUE w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości sąd krajowy twierdzi, że z art. 67 ust. 1 TFUE i z art. 82 ust. 1 TFUE wynika, iż zasada wzajemnego uznawania, na której opiera się współpraca sądowa w sprawach karnych, musi następować z poszanowaniem praw podstawowych, a zatem prawa do skutecznego odwołania, ustanowionego w art. 47 i 48 karty, a także w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC").

37 W tym względzie Administratiwen syd Sofija-grad przypomina, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie Öztürk przeciwko Niemcom (seria A nr 73) orzekł, iż art. 6 EKPC nie sprzeciwia się depenalizacji drobnych naruszeń, takich jak będące przedmiotem sprawy przed sądem krajowym, lecz dotyczące ich sankcje, jeżeli zachowują charakter kary, wchodzą w zakres stosowania owego artykułu. W niniejszej sprawie sąd krajowy twierdzi, że wprawdzie można zastosować wyjątek od prawa do środka zaskarżenia przewidzianego w art. 2 pkt 2 protokołu nr 7, jeśli chodzi o sankcje mające zastosowanie do drobnych naruszeń zasad ruchu drogowego, lecz w prawie bułgarskim żadne kryterium nie pozwala na określenie naruszenia takiego jak będące przedmiotem postępowania przed tym sądem jako mające charakter „drobny". Zgodnie bowiem z art. 189 ust. 5 ustawy o ruchu drogowym jedynym kryterium do ustalenia, czy decyzja nakładająca sankcję administracyjną może być uważana za dotyczącą ciężkiego naruszenia i czy może być przedmiotem zaskarżenia, jest kwota nałożonej kary pieniężnej. Jednakże kryterium to nie uwzględnia skutków prawnych odebrania punktów prawa jazdy, które może prowadzić do odebrania uprawnień do kierowania pojazdami.

38 Wreszcie sąd krajowy odnosi się do określonych przepisów prawa Unii w dziedzinie wspólnej polityki transportowej. Twierdzi on, że nawet jeśli jest to dziedzina kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie, a uregulowania postępowania karnego, takie jak dotyczące sankcji za naruszenia zasad ruchu drogowego, co do zasady należą do kompetencji państw członkowskich, to prawo Unii zakazuje przyjęcia sankcji nieproporcjonalnych w stosunku do ciężaru popełnionych naruszeń w zakresie, w jakim stanowi to ograniczenie swobodnego przepływu.

39 Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, Administratiwen syd Sofija-grad postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy znajdujące zastosowanie przepisy prawa krajowego, takie jak te, które rozpatrywane są w postępowaniu przed sądem krajowym, dotyczące skutków prawnych wydanej przez organ administracji decyzji o nałożeniu kary pieniężnej lub grzywny w związku z naruszeniem prawa administracyjnego w postaci spowodowania wypadku w ruchu drogowym, należy interpretować w ten sposób, że są one zgodne z postanowieniami traktatów i prawa wtórnego z zakresu »przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości« lub ewentualnie z zakresu transportu?

2) Czy z postanowień traktatów i przyjętych na ich podstawie środków z zakresu »przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości« w związku ze współpracą sądową w sprawach karnych na podstawie art. 82 ust. 1 akapit drugi lit. a) TFUE oraz z zakresu transportu na podstawie art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE wynika, że *naruszenia prawa administracyjnego z dziedziny ruchu drogowego, które mogą być kwalifikowane jako* »*drobne*« w rozumieniu i w związku z art. 2 protokołu nr 7 […], *wchodzą w zakres stosowania prawa Unii*?

3) W razie udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi twierdzącej wnosi się także o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

a) Czy naruszenie prawa administracyjnego z dziedziny ruchu drogowego stanowi w świetle okoliczności postępowania przed sądem krajowym »drobne naruszenie« w rozumieniu prawa Unii, jeżeli jednocześnie zachodzą następujące okoliczności:

i) czyn jest wypadkiem w ruchu drogowym, w wyniku którego powstały szkody majątkowe, należy uznać, że został popełniony w sposób zawiniony i że jest karalny jako naruszenie prawa administracyjnego;

ii) w związku z wysokością przewidzianej kary pieniężnej i grzywny decyzja o ich nałożeniu nie może zostać zaskarżona przed sądem, a zainteresowana osoba nie ma możliwości wykazania, iż nie ponosi winy za zarzucony jej czyn;

iii) wskazana w decyzji liczba punktów prawa jazdy zostaje odebrana jako automatyczny skutek prawomocności decyzji;

iv) w ramach wprowadzonego systemu prawa jazdy na punkty, przy wydaniu którego przyznaje się określoną liczbę punktów w celu uwzględnienia popełnionych naruszeń, odebranie punktów w oparciu o niezaskarżalną decyzję o nałożeniu kary również stanowi automatyczny skutek prawny;

v) w razie gdy środek przymusu w postaci odebrania prawa jazdy w związku z utratą prawa do prowadzenia pojazdów silnikowych, które stanowi automatyczny skutek prawny odebrania całej przyznanej na początku liczby punktów, zostaje zaskarżony przed sądem, nie przeprowadza się uprzedniej sądowej kontroli zgodności z prawem niezaskarżalnych decyzji o nałożeniu kary administracyjnej, na mocy których punkty zostały odebrane.

b) Czy art. 82 TFUE lub ewentualnie art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, a także przyjęte na podstawie tych przepisów środki oraz decyzja ramowa […] zezwalają na to, aby w *okolicznościach sporu rozpatrywanego przez sąd krajowy* zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i wyroków tudzież środków mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego nie znajdowała zastosowania do decyzji o nałożeniu kary pieniężnej lub grzywny *w związku z naruszeniem przepisów o ruchu drogowym, które na podstawie prawa Unii jest kwalifikowane jako »drobne«, z tego względu, że państwo członkowskie przewidziało*, iż przesłanki wniesienia skargi do sądu właściwego w sprawach karnych oraz zastosowania przepisów procesowych prawa krajowego z dziedziny dostępnych środków zaskarżenia w wypadku oskarżenia o popełnienie czynu karalnego nie podlegają zastosowaniu?

4) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie wnosi się o udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie:

Czy art. 82 TFUE lub ewentualnie także art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, a także przyjęte na podstawie tych przepisów środki oraz decyzja ramowa […] *zezwalają na to, aby zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i wyroków tudzież środków mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego w prawie Unii według uznania państwa członkowskiego* – znajdującego wyraz w przyjęciu aktu prawnego, zgodnie z którym przesłanki wniesienia skargi do sądu właściwego w sprawach karnych oraz zastosowania przepisów procesowych prawa krajowego z dziedziny dostępnych środków zaskarżenia w wypadku oskarżenia o popełnienie czynu karalnego nie podlegają zastosowaniu – *nie znajdowała zastosowania* do decyzji o nałożeniu kary pieniężnej lub grzywny w związku z naruszeniem przepisów o ruchu drogowym, jeżeli w okolicznościach postępowania przed sądem krajowym do wspomnianej decyzji odnoszą się następujące okoliczności:

a) czyn spowodował wypadek w ruchu drogowym, w wyniku którego powstały szkody majątkowe, należy uznać, że został popełniony w sposób zawiniony i że jest karalny jako naruszenie prawa administracyjnego;

b) w związku z wysokością przewidzianej kary pieniężnej i grzywny decyzja o ich nałożeniu nie może zostać zaskarżona przed sądem, a zainteresowana osoba nie ma możliwości wykazania, iż nie ponosi winy za zarzucony jej czyn;

c) wskazana w decyzji liczba punktów zostaje odebrana jako automatyczny skutek prawomocności decyzji;

d) w ramach wprowadzonego systemu prawa jazdy na punkty, przy wydaniu którego przyznaje się określoną liczbę punktów w celu uwzględnienia popełnionych naruszeń, odebranie punktów w oparciu o niezaskarżalną decyzję o nałożeniu kary również stanowi automatyczny skutek prawny;

e) w razie gdy środek przymusu w postaci odebrania prawa jazdy w związku z utratą prawa do prowadzenia pojazdów silnikowych, które stanowi automatyczny skutek prawny odebrania całej przyznanej na początku liczby punktów, zostaje zaskarżony przed sądem, nie przeprowadza się uprzedniej sądowej kontroli zgodności z prawem niezaskarżalnych decyzji o nałożeniu kary, na mocy których punkty zostały odebrane".

W przedmiocie właściwości Trybunału

40 Poprzez swoje pytania sąd krajowy w istocie dąży do ustalenia, czy art. 67 TFUE, 82 TFUE i art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, a także akty prawa wtórnego w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym, takim jak mające zastosowanie w Bułgarii, które nie przyznają prawa do zaskarżenia decyzji nakładających sankcje za naruszenia zasad ruchu drogowego, zakwalifikowane jako „drobne", nawet jeśli decyzje te nie tylko nakładają karę pieniężną w nieznacznej wysokości, lecz również odbierają punkty prawa jazdy.

41 W odniesieniu do postanowień traktatu FUE, o których wykładnię wnosi sąd krajowy, należy stwierdzić, że ze względu na to, iż wszystkie te postanowienia są skierowane wyłącznie do instytucji Unii i żadne z nich nie dotyczy systemu sankcji mających zastosowanie do naruszeń zasad ruchu drogowego, nie znajdują one zastosowania w sporze przed sądem krajowym.

42 Artykuł 67 TFUE otwiera bowiem rozdział 1 – zatytułowany „Postanowienia ogólne" – tytułu V tego traktatu, dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Artykuł ten ustanawia przedmiot, cel i podstawowe zasady działania instytucji Unii mające na celu pełną realizację rzeczonej przestrzeni. Artykuł 82 TFUE, który znajduje się w tym samym tytule w rozdziale 4, dotyczącym współpracy sądowej w sprawach karnych, określa również środki, jakie prawodawca Unii powinien przyjąć w celu osiągnięcia pełnej współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie karnej, i ustanawia zasadę, według której współpraca ta powinna opierać się na zasadzie wzajemnego uznawania.

43 Jeśli chodzi o art. 91 TFUE, znajdujący się w tytule VI traktatu FUE, poświęconym transportowi, w ust. 1 ustanawia on środki, jakie powinny przyjąć instytucje Unii, aby wdrożyć wspólną politykę transportową. Nie określa on żadnej zasady w dziedzinie sankcji za naruszenia zasad ruchu drogowego.

44 Trybunał, jak wynika z jego utrwalonego orzecznictwa, nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, jeżeli wnioskowana przez sąd krajowy wykładnia zasad prawa Unii nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub z przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, a rzeczone zasady nie mogą znaleźć zastosowania w tym sporze (zob. w szczególności wyroki: z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-567/07 Woningstichting Sint Servatius, Zb.Orz. s. I-9021, pkt 43; z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-245/09 Omalet, Zb.Orz. s. I-13771, pkt 11).

45 Pytania prejudycjalne, w zakresie, w jakim dotyczą one art. 67 TFUE, 82 TFUE i art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, należy zatem uznać za niedopuszczalne.

46 W odniesieniu do aktów prawa wtórnego sąd krajowy w uzasadnieniu swojego postanowienia powołuje się na porozumienie o współpracy, na konwencję o zakazie prowadzenia pojazdów, a także na decyzję ramową.

47 W tym względzie należy jednak przypomnieć, że akty te znajdują podstawę prawną w postanowieniach tytułu VI traktatu UE w wersji poprzedzającej traktat z Lizbony.

48 Jak bowiem wynika z art. 35 ust. 1 i 2 UE, Trybunał był właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni decyzji ramowych, decyzji oraz wykładni konwencji sporządzonych na mocy rzeczonego tytułu VI tylko pod warunkiem, że dane państwo członkowskie złożyło oświadczenie, w którym uznało ową kompetencję.

49 W tym względzie bezsporne jest, że Republika Bułgarii nie złożyła takiego oświadczenia. Ponadto przepis krajowy taki jak art. 628 ust. 1 kodeksu postępowania cywilnego, do którego odwołuje się sąd krajowy i który ogranicza się zresztą do powtórzenia w istocie postanowień art. 267 TFUE, w żadnym wypadku nie może być uważany za równoważny takiemu oświadczeniu.

50 Ponadto z art. 10 Protokołu nr 36 w sprawie postanowień przejściowych stanowiącego załącznik do traktatu FUE wynika, że w odniesieniu do aktów prawnych Unii w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy sądowej w sprawach karnych, które zostały przyjęte przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, uprawnienia przyznane Trybunałowi na mocy rzeczonego tytułu VI traktatu UE – w wersji wcześniejszej niż wskazana data – pozostają niezmienione przez okres pięciu lat po tej dacie, także w przypadku gdy zostały one uznane zgodnie z art. 35 ust. 2 tego ostatniego traktatu.

51 Z powyższego wynika, że Trybunał nie ma żadnych kompetencji do orzekania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym pochodzącego od sądu krajowego, jeżeli wniosek ten dotyczy porozumienia o współpracy, konwencji o zakazie prowadzenia pojazdów, a także decyzji ramowej.

52 W uzasadnieniu swojej decyzji sąd krajowy przywołuje również zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń wydanych w innym państwie członkowskim i dotyczących naruszeń zasad ruchu drogowego, aby dojść do wniosku, że jego zdaniem prawo Unii sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które nie przyznaje prawa do środka zaskarżenia decyzji dotyczących odebrania punktów prawa jazdy.

53 W tym względzie wystarczy jednak stwierdzić, że zasada taka z założenia może dotyczyć wyłącznie postępowań o charakterze transgranicznym, dotyczących uznawania i wykonywania orzeczenia w państwie członkowskim innym niż to, w którym zostało ono wydane.

54 W niniejszej sprawie spór przed sądem krajowym jest czysto wewnętrzny. Dotyczy bowiem osoby, która zamieszkuje terytorium Republiki Bułgarii i zaskarżyła decyzję, jaką organy tego państwa członkowskiego ukarały ją w następstwie wypadku w ruchu drogowym, który miał miejsce w tym samym państwie członkowskim. Zatem interpretacja rzeczonej zasady wzajemnego uznawania jest pozbawiona wszelkiego znaczenia dla rozwiązania tego sporu.

55 Ponadto sąd krajowy zastanawia się, czy prawo Unii sprzeciwia się zasadom prawa bułgarskiego będącym przedmiotem sporu przed tym sądem w zakresie, w jakim naruszają one prawo do skutecznego środka zaskarżenia ustanowionego przez art. 6 EKPC, jak również przez art. 47 i 48 karty.

56 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymogi wynikające z ochrony praw podstawowych wiążą państwa członkowskie we wszystkich wypadkach, w których stosują one prawo Unii (zob. postanowienia: z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie C-339/10 Asparuchow Estow i in., Zb.Orz. s. I-11465, pkt 13; z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie C-457/09 Chartry, Zb.Orz. s. I-819, pkt 25; a także z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych C-483/11 i C-484/11 Boncea i in., pkt 29).

57 Ponadto art. 51 ust. 1 karty stanowi, że jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii, a zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE, który przyznaje karcie taką samą moc prawną jak traktatom, nie ustanawia on żadnej nowej kompetencji dla Unii.

58 Zatem w ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, jeżeli przepisy krajowe wchodzą w zakres stosowania prawa Unii, Trybunał powinien dostarczyć wszelkich elementów wykładni koniecznych do oceny przez sąd krajowy zgodności tych przepisów z prawami podstawowymi, jakie w szczególności wynikają z karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 maja 1997 r. w sprawie C-299/95 Kremzow, Rec. s. I-2629, pkt 15; a także z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie C-256/11 Dereci i in., Zb.Orz. s. I-11315, pkt 72).

59 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego nie wynika, aby przepisy krajowe stanowiły środek wdrażający prawo Unii lub wykazywały inne elementy powiązania z tym prawem. Nie została więc stwierdzona kompetencja Trybunału do wydania orzeczenia w przedmiocie odesłania prejudycjalnego w zakresie, w jakim dotyczy ono prawa podstawowego do skutecznej skargi (zob. ww. postanowienia: w sprawie Asparuchow Estow i in., pkt 14; w sprawie Chartry, pkt 25, 26; a także w sprawach połączonych Boncea i in., pkt 34).

60 Z powyższego wynika, że złożony przez Administratiwen syd Sofija-grad wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za niedopuszczalny.

W przedmiocie kosztów

61 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (ósma izba) orzeka, co następuje:

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Administratiwen syd Sofija-grad (Bułgaria) postanowieniem z dnia 27 grudnia 2010 r. (sprawa C-27/11) jest niedopuszczalny.

Podpisy