



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 22 marca 2017 r.<sup>1</sup>

Odesłanie prejudycjalne — Zbliżanie ustawodawstw — Transport drogowy —  
Postanowienia podatkowe — Dyrektywa 1999/62/WE — Pobieranie opłat za użytkowanie niektórych  
typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe — Opłata za przejazd — Obowiązek państw  
członkowskich ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji —  
Grzywna ryczałtowa — Proporcjonalność

W sprawach połączonych C-497/15 i C-498/15

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczeń w trybie  
prejudycjalnym, złożonych przez Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny  
i pracy w Segedynie, Węgry), postanowieniami z dnia 14 września 2015 r., które wpłynęły do  
Trybunału w dniu 22 września 2015 r., w postępowaniach:

**Euro-Team Kft.** (C-497/15),

**Spirál-Gép Kft.** (C-498/15)

przeciwko

**Budapest Rendőrfőkapitánya,**

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: M. Berger (sprawozdawca), prezes izby, A. Borg Barthet i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Koósa oraz A. Pálfy, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Hottiaux oraz L. Havasa, działających w charakterze pełnomocników,

<sup>1</sup> — Język postępowania: węgierski.

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

### Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 9a dyrektywy 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 (Dz.U. 1999, L 187, s. 42 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 4, s. 372), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/76/UE z dnia 27 września 2011 r. (Dz.U. 2011, L 269, s. 1), (zwanej dalej „dyrektywą 1999/62”).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów pomiędzy, odpowiednio, Euro-Team Kft. (sprawa C-497/15) i Spirál-Gép Kft. (sprawa C-498/15) a Budapest Rendőrfőkapitánya (komendantem głównym policji w Budapeszcie, Węgry) w przedmiocie nałożenia grzywny za korzystanie z odcinka autostrady bez uiszczenia wymaganej kwoty opłat za przejazd.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Motywy 1, 12 i 15 dyrektywy 1999/62 mają następujące brzmienie:  
„(1) Eliminacja zakłóceń konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami transportowymi w państwach członkowskich wywołuje konieczność dokonania harmonizacji systemów obciążeń oraz ustanowienia sprawiedliwych mechanizmów obciążania przewoźników kosztami infrastruktury.  
[...]  
(12) Istniejące zakłócenia konkurencji nie mogą zostać wyeliminowane jedynie poprzez harmonizację podatków lub akcyzy paliwowej. Jednakże do czasu ustanowienia bardziej odpowiednich pod względem technicznym i ekonomicznym form obciążeń, można łagodzić te zakłócenia poprzez możliwość utrzymywania lub wprowadzania opłat za przejazd [lub] obciążeń użytkowników z tytułu korzystania z autostrad. Oprócz tego państwa członkowskie powinny być uprawnione do pobierania opłat za korzystanie z mostów, tuneli oraz przełęczy górskich.  
[...]  
(15) Stawki opłat za korzystanie z infrastruktury muszą być wyliczane w oparciu o czas trwania użytkowania danej infrastruktury oraz muszą być zróżnicowane pod względem kosztów, jakie powodują pojazdy drogowe”.
- 4 Artykuł 1 akapit pierwszy owej dyrektywy stanowi:  
„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do podatków transportowych, opłat za przejazd oraz opłat za korzystanie z infrastruktury, jakimi obłożone są pojazdy, zgodnie z definicjami zawartymi w art. 2”.
- 5 Artykuł 2 rzeczonej dyrektywy przewiduje:  
„W rozumieniu niniejszej dyrektywy:  
[...]

b) »opłata za przejazd« oznacza określoną kwotę należną za przejazd pojazdem, ustalaną na podstawie odległości pokonanej w ramach danej infrastruktury i rodzaju pojazdu, obejmującą opłatę infrastrukturalną lub opłatę z tytułu kosztów zewnętrznych;

[...]».

6 Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 1999/62:

„Bez uszczerbku dla art. 9 ust. 1a państwa członkowskie mogą utrzymać lub wprowadzić opłaty za przejazd lub opłaty za korzystanie z infrastruktury w transeuropejskiej sieci drogowej lub na pewnych odcinkach tej sieci oraz na innych dodatkowych odcinkach ich sieci autostrad, które nie stanowią części transeuropejskiej sieci drogowej, na warunkach określonych w ust. 2, 3, 4 i 5 niniejszego artykułu i w art. 7a–7k. Przepis ten nie narusza prawa państw członkowskich, zgodnie z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do stosowania opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury na innych drogach, pod warunkiem że nałożenie opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury na tych innych drogach nie jest dyskryminujące dla międzynarodowego ruchu drogowego i nie powoduje zakłóceń konkurencji między operatorami”.

7 Artykuł 9a tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie ustalają odpowiednie kontrole i określają system sankcji stosowanych za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie niniejszej dyrektywy. Przyjmują one wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia wprowadzenia ich w życie. Ustanowione sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”.

### ***Prawo węgierskie***

#### *Ustawa o ruchu drogowym*

8 Paragraf 20 ust. 1 közüti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (ustawy nr I z 1988 r. o ruchu drogowym, zwanej dalej „ustawą o ruchu drogowym”) stanowi:

„Karze grzywny podlega każda osoba naruszająca przepisy niniejszej ustawy, szczególnych aktów ustawodawczych lub aktów wykonawczych oraz aktów prawa wspólnotowego dotyczących:

[...]

m) opłaty, proporcjonalnej do pokonanej odległości, za korzystanie z płatnego odcinka drogi.

[...]».

9 Paragraf 21 ustawy o ruchu drogowym przewiduje:

„1. Osoba, która używa pojazdu, lub w przypadku określonym w § 21/A ust. 2 – osoba, której powierzono pojazd w celu jego wykorzystania, odpowiada za przestrzeganie podczas użytkowania pojazdu lub korzystania z niego szczególnych przepisów dotyczących:

[...]

h) opłaty, proporcjonalnej do pokonanej odległości, za korzystanie z płatnego odcinka drogi.

[...]

2. W przypadku naruszenia jednego z przepisów określonych w ust. 1 osoba, która używa pojazdu, lub w przypadku określonym w § 21/A ust. 2 – osoba, której powierzono pojazd w celu jego wykorzystania, podlega karze grzywny w wysokości od 10 000 do 300 000 forintów [węgierskich (HUF) (od około 32 EUR do około 974 EUR)]. Rząd określi w drodze dekretu kwotę grzywien stosowanych za naruszenie wskazanych przepisów. Gdy ten sam czyn stanowi naruszenie kilku przepisów i jest badany w ramach tego samego postępowania, wymierzana jest kara grzywny, której wysokość odpowiada sumie kwot grzywien przewidzianych dla każdego z tych naruszeń.

[...]

5. Rząd – z uwzględnieniem ust. 1 – ustanowi w drodze dekretu wykaz naruszeń, za które można nakładać karę grzywny administracyjnej [...] na osobę, która używa danego pojazdu”.

### *Ustawa o opłatach drogowych*

- 10 Paragraf 3 ust. 1 i 6 az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megített úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (ustawy LXVII z 2013 r. o proporcjonalnej do pokonanej odległości opłacie należnej za korzystanie z autostrad, dróg ekspresowych i dróg krajowych, zwanej dalej „ustawą o opłatach drogowych”), przewiduje:

„1. Korzystanie z płatnego odcinka drogi przez pojazd podlegający opłacie za przejazd wymaga posiadania przewidzianego w niniejszej ustawie zezwolenia na przejazd po płatnych odcinkach drogi.

[...]

6. Osoba, która używa danego pojazdu, odpowiada za przestrzeganie – w odniesieniu do używanego przez nią pojazdu – przepisu ust. 1”.

- 11 Paragraf 14 ustawy o opłatach drogowych przewiduje:

„Uznaje się za przejazd bez zezwolenia – z zastrzeżeniem odstępstw przewidzianych w § 9 – sytuację, gdy podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty za przejazd:

- a) korzysta z płatnego odcinka drogi bez zakupienia przed rozpoczęciem korzystania z tego odcinka drogi odnoszącego się do niego biletu drogowego, a nie wiąże go ważna umowa – regulująca przedstawianie przewidzianych przez niniejszą ustawę oświadczeń podmiotowi odpowiedzialnemu za pobieranie opłaty za przejazd i uiszczanie opłaty za przejazd – zawarta z zarządcą systemu opłat za przejazd,
- b) korzysta z płatnego odcinka drogi na podstawie oświadczenia wskazującego stawkę lub kategorię środowiskową niższą od tej, do której należy dany pojazd, lub
- c) korzysta z płatnego odcinka drogi bez zakupienia przed rozpoczęciem korzystania z tego odcinka drogi odnoszącego się do niego biletu drogowego, ale w celu korzystania przez dany pojazd z rzeczoności odcinka drogi wiąże go ważna umowa – regulująca przedstawianie przewidzianych przez niniejszą ustawę oświadczeń podmiotowi odpowiedzialnemu za pobieranie opłaty za przejazd i uiszczanie opłaty za przejazd – zawarta z zarządcą systemu opłat za przejazd, lecz w trakcie korzystania z danego płatnego odcinka drogi nie został spełniony co najmniej jeden z wymogów prawidłowego działania urządzenia pokładowego ustanowionych w dekrete przyjętym zgodnie z upoważnieniem zawartym w niniejszej ustawie”.

12 Paragraf 15 tej ustawy stanowi:

„1. Kwota grzywny jest określana w sposób zachęcający do uiszczenia wymaganej opłaty drogowej przez zobowiązane do tego podmioty.

2. Wpływy z nałożonych grzywien są przekazywane do budżetu ogólnego jako dochód budżetowy ujęty w pozycji określonej w § 14 ust. 4 lit. d) ustawy nr CXCV z 2011 r. o finansach publicznych. Zapłaty grzywny dokonuje się w forintach [węgierskich (HUF)] w formie przelewu na konto bankowe określone przez akt przyjęty na mocy upoważnienia zawartego w niniejszej ustawie”.

13 Artykuł 16 wspomnianej ustawy stanowi:

„Korzystanie z drogi bez zezwolenia w rozumieniu niniejszej ustawy stanowi naruszenie, którego stwierdzenie może spowodować nałożenie grzywny na podstawie ustawy o ruchu drogowym”.

14 Paragraf 29/A ust. 1, 4, 6 i 7 ustawy o opłatach drogowych, wprowadzony do tej ustawy ustawą nr LIV z 2014 r. ze skutkiem na dzień 9 listopada 2014 r., stanowi:

„1. W przypadkach przewidzianych w ust. 2–4 wnioskodawcy składający wniosek do organu odpowiedzialnego za pobieranie opłat za przejazd (zwanego dalej »podmiotem odpowiedzialnym za pobieranie opłat za przejazd«), zgodnie z ust. 6 i 7 (zwany dalej »wnioskiem«), są zwolnieni zgodnie z wymogami przewidzianymi przez niniejszą ustawę z uiszczenia grzywny nałożonej z powodu korzystania z drogi bez zezwolenia w rozumieniu § 14 lit. a) niniejszej ustawy, które miało miejsce pomiędzy dniem 1 lipca 2013 r. a dniem 31 marca 2014 r.

[...]

4. Na podstawie uzasadnionego wniosku opartego na ust. 7 wnioskodawca jest zwolniony z uiszczenia grzywny nałożonej za naruszenie § 14 lit. a), w wypadku gdy nałożenie grzywny miało miejsce – w okresie ważności biletu drogowego i nie więcej niż raz w miejscu kontroli określonym dla każdego kierunku ruchu drogowego – na płatnym odcinku drogi lub na drodze dojazdowej do niego, którą uznaje się za funkcjonalnie równoległą w stosunku do odcinka drogi, w odniesieniu do którego rozpatrywany pojazd posiadał w tym samym okresie zezwolenie na przejazd, którego nie wykorzystano w okresie jego ważności.

[...]

6. Dodatkowo do ust. 2–4, aby uzyskać zwolnienie z grzywny, konieczne jest, by przed złożeniem wniosku wnioskodawca spłacił podmiotowi odpowiedzialnemu za pobieranie opłaty za przejazd opłatę za usługi w wysokości 12 000 HUF [około 39 EUR] za każdą grzywnę, w tym podatek od wartości dodanej i aby potwierdził tę spłatę w chwili złożenia wniosku. [...]

7. Wniosek można złożyć w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy nr LIV z 2014 r. o zmianie [ustawy o opłatach drogowych]. Podmiot odpowiedzialny za pobieranie opłat za przejazd na podstawie złożonego wniosku, pod warunkiem że treść wniosku jest zgodna z niniejszą ustawą i nie jest sprzeczna z informacjami zawartymi w bazie danych podmiotu odpowiedzialnego za pobieranie opłat za przejazd, wydaje zaświadczenie, wskazując, czy wnioskodawca może być zwolniony z uiszczenia grzywny, ponieważ zostały spełnione przesłanki ust. 2–4. Zaświadczenia takiego nie wydaje się w przypadku, gdy dane we wniosku nie są zgodne z informacjami wymienionymi w bazie danych podmiotu odpowiedzialnego za pobieranie opłat za przejazd. Podmiot odpowiedzialny za pobieranie opłat drogowych wydaje zaświadczenie w terminie 120 dni od dnia otrzymania wniosku [...].”

*Dekret rządowy nr 410/2007*

- 15 Paragraf 1 ust. 1 a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. Rendelet (dekretu rządowego nr 410 w sprawie wykroczeń drogowych podlegających karze grzywny, kwot grzywny nakładanych za wykroczenia drogowe, stosowania grzywien oraz warunków uczestnictwa w kontrolach drogowych) z dnia 29 grudnia 2007 r. (zwanego dalej „dekretem rządowym nr 410/2007”), stanowi:

„Zgodnie z § 21 ust. 1 [ustawy o ruchu drogowym] osoba, która używa danego pojazdu, [...] w przypadku naruszenia §§ 2–8/A podlega karze grzywny w kwocie określonej w niniejszym dekrete”.

- 16 Paragraf 8/A dekretu rządowego nr 410/2007 przewiduje:

„1. W odniesieniu do przepisów § 21 ust. 1 lit. h) [ustawy o ruchu drogowym], w wypadku naruszeń określonych w załączniku 9, osoba, która używa danego pojazdu, jest zobowiązana do zapłaty grzywny w kwocie ustalonej w zależności od kategorii pojazdu.

2. Wobec osoby, która używa danego pojazdu, nie można zastosować wielokrotnie kary grzywny, o której mowa w ust. 1, za korzystanie z drogi bez zezwolenia w tym samym pojeździe, chyba że upłynęło osiem godzin od chwili stwierdzenia po raz pierwszy poruszania się bez zezwolenia tym pojazdem.

[...]”.

- 17 Załącznik 9 tego dekretu stanowi:

„A	B		
	B1	B2	B3
1. Naruszenie przepisów ustawy o opłatach drogowych	Wysokość grzywny w zależności od kategorii pojazdu		
	J2	J3	J4
2. Naruszenie § 14 lit. a)	140 000	150 000	165 000
3. Naruszenie § 14 lit. b)	80 000	90 000	110 000
4. Naruszenie § 14 lit. c)	140 000	150 000	165 000”



*Dekret rządowy nr 209/2013*

- 18 Paragraf 24 ust. 3 az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet (dekrety rządowego nr 209 w sprawie wykonania ustawy o opłatach drogowych) z dnia 18 czerwca 2013 r. (zwanego dalej „dekretem rządowym nr 209/2013”), stanowi:

„Bilet drogowy stanowi zezwolenie na nieprzerwane korzystanie z drogi określonej dla pojazdu, którego parametry zostały wskazane w chwili zakupu biletu. Biletu drogowego nie można przekazać innej osobie i nie można zmienić jego treści w odniesieniu do trasy ani do parametrów pojazdu wskazanych w chwili zakupu biletu. Bilet drogowy może zostać wykorzystany na jedną podróż, która rozpoczyna się w uprzednio określonym dniu, i jest ważny:

- a) w wypadku gdy okres jego ważności rozpoczął się w dniu jego zakupu – od chwili jego zakupu aż do końca następnego dnia,
  - b) w wypadku gdy bilet został zakupiony maksymalnie 30 dni wcześniej – od początku wskazanego dnia kalendarzowego do końca następnego dnia”.
- 19 Paragraf 26 ust. 1 lit. a) dekretu rządowego nr 209/2013 stanowi:

„Przed rozpoczęciem korzystania z płatnego odcinka drogi podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty za przejazd powinien upewnić się, że stosunek prawny wiążący go z zarządcą systemu opłat za przejazd faktycznie uprawnia go, aby skorzystać z elektronicznego systemu opłat za przejazd użytkowanego przez podmiot odpowiedzialny za pobieranie opłat za przejazd i w tym kontekście, że został zakupiony bilet drogowy odpowiadający przejazdowi, który rzeczywiście jest dokonywany”.

**Postępowania główne i pytania prejudycjalne**

- 20 Spółka Euro-Team, będąca skarżącą w postępowaniu głównym w sprawie C-497/15, jest przedsiębiorstwem z siedzibą na Węgrzech. Aby używany przez nią pojazd ciężarowy mógł w dniu 6 września 2014 r. korzystać z płatnej trasy „Budapest-Gyula”, nabyła ona uprzednio zezwolenie wymagane zgodnie z ustawodawstwem o opłatach drogowych.
- 21 W dniu 6 września 2014 r. błąd systemu nawigacji tego pojazdu spowodował, że zatrudniony przez spółkę Euro-Team kierowca tego pojazdu minął zjazd, na który powinien się skierować, aby opuścić autostradę M5 i kontynuować swoją trasę na drodze nr 5 o niższej kategorii, w odniesieniu do której posiadał on zezwolenie na przejazd. Kontynuował więc swoją podróż na autostradzie M5 bez ważnego biletu drogowego i bez uiszczenia opłaty proporcjonalnej do odległości pokonanej na tej trasie autostrady.
- 22 Ów odcinek autostrady o długości około 5 km jest praktycznie równoległy do drogi nr 5. Kwota opłaty za przejazd za wspomniany odcinek wynosi 324 HUF (około 1 EUR), czyli jest to taryfa niższa niż ta zafakturowana za porównywalny odcinek drogi nr 5, która to taryfa, w czasie zaistnienia przedmiotowych okoliczności faktycznych wynosiła 520 HUF (około 1,7 EUR). Wedle ustaleń sądu odsyłającego w odniesieniu do odcinka drogi wskazanego na uprzednio zakupionym bilecie spółka Euro-Team ani nie uzyskała korzyści, ani nie wyrządziła szkody.
- 23 Niemniej w drodze decyzji wydanej w dniu 8 grudnia 2014 r. komendant główny policji w Budapeszcie nałożył na spółkę Euro-Team grzywnę w wysokości 165 000 HUF (około 535 EUR) zgodnie z dekretem rządowym nr 410/2007 z tego względu, że nie nabywając uprzednio biletu odpowiadającego opłacie za przejazd należnej za korzystanie z odcinka autostrady znajdującego się pomiędzy 86. a 90. kilometrem, przedsiębiorstwo to uchybiło obowiązkowi nałożonemu na nie na mocy ustawy o opłatach drogowych.

- 24 Spółka Euro-Team wniosła na tę decyzję skargę do sądu odsyłającego, podnosząc w szczególności, że przewidziana w dekrete rządowym nr 410/2007 sankcja jest sprzeczna z prawem Unii, ponieważ kwota nałożonej grzywny jest nieproporcjonalna.
- 25 Również spółka Spirál-Gép, będąca skarżącą w postępowaniu głównym w sprawie C-498/15, jest przedsiębiorstwem z siedzibą na Węgrzech. Aby używany przez nią pojazd ciężarowy mógł w dniu 25 kwietnia 2014 r. korzystać z płatnej trasy „Kaba-Bököny”, nabyła ona uprzednio zezwolenie wymagane zgodnie z ustawą o opłatach drogowych.
- 26 We wspomnianym dniu zatrudniony przez spółkę Spirál-Gép kierowca minął niemierniej, przez nieuwagę, zjazd, na który powinien się skierować, aby opuścić autostradę M35. W związku z tym kontynuował swoją podróż na autostradzie M35 pomiędzy 24 a 35 kilometrem, podczas gdy odcinek ten nie był objęty przewidzianą trasą, w odniesieniu do której uiszczono opłatę za korzystanie. Po tym, jak zauważył swój błąd, nie mając możliwości zawrócenia, kierowca zatrzymał pojazd na pasie awaryjnym tej autostrady i uścił, za pomocą telefonu i z własnej inicjatywy, opłatę za przejazd za wspomniany odcinek.
- 27 Sąd odsyłający stwierdza w tym zakresie, że w odniesieniu do uprzednio zapłaconej kwoty opłaty za przejazd, a także w odniesieniu do kwoty opłaty za przejazd spontanicznie uiszczonej przez kierowcę pojazdu w wysokości 1597 HUF (około 5,2 EUR), spółka Spirál-Gép ani nie uzyskała korzyści, ani nie wyrządziła szkody.
- 28 W drodze decyzji wydanej w dniu 16 marca 2015 r. komendant główny policji w Budapeszcie nałożył na spółkę Spirál-Gép grzywnę w wysokości 140 000 HUF (około 454 EUR) zgodnie z dekretem rządowym nr 410/2007 z tego względu, że nie uiszczając uprzednio kwoty opłaty za przejazd należnej za odcinek autostrady znajdujący się pomiędzy 24. a 35. kilometrem, przedsiębiorstwo to uchybiło obowiązkowi nałożonemu na nie na mocy ustawy o opłatach drogowych.
- 29 Spółka Spirál-Gép wniosła na tę decyzję skargę do sądu odsyłającego, podnosząc w szczególności, że przewidziana w rzeczonym dekrete rządowym sankcja jest nieproporcjonalna i w związku z tym sprzeczna z prawem Unii.
- 30 W tych dwóch sprawach sąd odsyłający wskazuje, że na podstawie § 21 ustawy o ruchu drogowym osoba, która używa pojazdu, ponosi odpowiedzialność obiektywną, ponieważ kwota nałożonej grzywny jest należna niezależnie od winy. Dlatego też administracja nie może brać pod uwagę, poza przypadkami wyraźnie określonymi przez tę ustawę, indywidualnej i szczególnej sytuacji osoby, która używa pojazdu, ani badać, czy naruszenie to faktycznie można przypisać tej osobie, czyli czy naruszenie jest wynikiem wyraźnego zamiaru lub niedbalstwa.
- 31 W rezultacie okoliczność, że w sprawie C-497/15 spółka Euro-Team posiadała tytuł do korzystania z infrastruktury drogowej ważny dla odcinka równoległego do tego, na którym popełniono naruszenie, i że kwota opłaty za przejazd należna za ten drugi odcinek była niższa niż opłata zapłacona za przewidzianą trasę, jest bez znaczenia. Dotyczy to także sprawy C-498/15, w której zatrudniony przez spółkę Spirál-Gép kierowca pojazdu uścił z własnej inicjatywy w ciągu 20 minut po popełnieniu naruszenia kwotę opłaty za przejazd wymaganej za korzystanie z tej autostrady.
- 32 Sąd odsyłający zauważa, że zgodnie z art. 9a dyrektywy 1999/62 państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania w odniesieniu do wyboru sankcji, które mogą stosować w celu zapewnienia skutecznego uiszczania opłaty za przejazd. Sąd ów ma jednak wątpliwości, czy ze względu na szczególne cechy popełnionych naruszeń rozpatrywanych w toczących się przed nim postępowaniach grzywna, która została nałożona na jednego ze skarżących w kwocie ponad 500 razy wyższej niż kwota należna z tytułu opłaty za przejazd, może zostać uznana za proporcjonalną.



- 33 Sąd odsyłający uważa niemniej, że § 29/A ustawy o opłatach drogowych, który, zważywszy na daty popełnienia naruszeń, nie ma zastosowania *rationae temporis* do okoliczności faktycznych tych spraw, pozwala na nałożenie grzywien proporcjonalnych do wagi tych naruszeń.
- 34 W tych okolicznościach Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Segedynie, Węgry) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, takimi samymi dla obu spraw:
- „1) Czy ustanowiony w art. 9a dyrektywy 1999/62 [...] wymóg dotyczący proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on systemowi sankcji, takiemu jak ustanowiony w załączniku 9 [do dekretu rządowego nr 410/2007], w którym przewidziano nałożenie grzywny ryczałtowej – niezależnie od wagi naruszenia – w wypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zakupu biletu drogowego?
- 2) Czy określona w załączniku 9 [do dekretu rządowego nr 410/2007] grzywna administracyjna jest zgodna z nałożonym w art. 9a dyrektywy 1999/62 wymogiem, zgodnie z którym ustanowione w prawie krajowym sankcje winny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające?
- 3) Czy ustanowiony w art. 9a dyrektywy 1999/62 wymóg dotyczący proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on, z jednej strony, systemowi sankcji takiemu jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, który przewiduje obiektywną odpowiedzialność sprawców naruszenia, a z drugiej strony, wysokości sankcji przewidzianej w tym systemie?”
- 35 Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 19 października 2015 r. sprawy C-497/15 i C-498/15 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również do celów wydania wyroku.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego***

- 36 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 9a dyrektywy 1999/62 należy interpretować w ten sposób, że określone w tym przepisie wymogi skuteczności, proporcjonalności i odstrasżającego charakteru sankcji stoją na przeszkodzie systemowi sankcji takiemu jak rozpatrywany w postępowaniach głównych, który przewiduje nałożenie grzywny o zryczałtowanej wysokości za wszelkie naruszenia – niezależnie od ich charakteru i wagi – przepisów dotyczących obowiązku uprzedniego uiszczenia opłaty za przejazd związanej z korzystaniem z infrastruktury drogowej.
- 37 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 9a dyrektywy 1999/62 państwa członkowskie ustalają odpowiednie kontrole i określają system sankcji stosowanych za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie owej dyrektywy. Przyjmują one wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia wprowadzenia tych sankcji w życie. Ustanowione sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające.
- 38 Należy jednakże stwierdzić, że wskazana dyrektywa nie zawiera bardziej precyzyjnych przepisów w zakresie dotyczącym ustanawiania owych sankcji na szczeblu krajowym i w szczególności nie określa żadnego wyraźnego kryterium dla oceny proporcjonalnego charakteru takich sankcji.
- 39 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w braku harmonizacji przepisów Unii w dziedzinie sankcji z tytułu niedochowania warunków przewidzianych w ramach wprowadzonego przez te przepisy systemu państwa członkowskie są uprawnione do dokonania wyboru sankcji, które uznają za

odpowiednie. Uprawnienia te muszą jednak być wykonywane z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad, a w konsekwencji, również z poszanowaniem zasady proporcjonalności (zob. w szczególności wyroki: z dnia 9 lutego 2012 r., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 23; z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 37).

- 40 W związku z tym w niniejszej sprawie dopuszczalne w ustawodawstwie krajowym środki karne nie powinny wykraczać poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów tego ustawodawstwa, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować rozwiązania najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyrok z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Jak wynika z motywu pierwszego dyrektywy 1999/62 celami realizowanymi w ramach tego aktu są zarówno dokonanie harmonizacji systemów obciążeń, jak i ustanowienie sprawiedliwych mechanizmów obciążania przewoźników kosztami infrastruktury, tak aby wyeliminować zakłócenia konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami transportowymi w państwach członkowskich.
- 42 Trybunał orzekł w tym kontekście, że sankcje powinny być odpowiednio surowe w stosunku do wagi naruszeń, których dotyczą, zwłaszcza poprzez zapewnienie rzeczywiście odstrasżającego skutku i przy poszanowaniu ogólnej zasady proporcjonalności (wyrok z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 40).
- 43 Ponadto Trybunał orzekł, że państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności nie tylko w zakresie dotyczącym określenia znamion naruszenia i zasad dotyczących wysokości grzywien, lecz również w zakresie dotyczącym oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu kwoty grzywny (zob. wyrok z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 41).
- 44 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że § 21 ust. 2 ustawy o ruchu drogowym przewiduje karę w postaci grzywny w kwocie od 10 000 HUF do 300 000 HUF (od około 32 EUR do około 974 EUR) wobec osoby, która używa pojazdu i która narusza przepisy dotyczące obowiązku uiszczenia proporcjonalnej do pokonanej odległości opłaty za korzystanie z płatnego odcinka drogi. To w takim kontekście załącznik 9 do dekretu rządowego nr 410/2007 wprowadza kary grzywny za rozpatrywane naruszenia, które to grzywny zależą od kategorii pojazdu, ustalonej na podstawie liczby osi pojazdu, a zryczałtowana wysokość tych grzywien zawiera się w przedziale 140 000–165 000 HUF (około 454–535 EUR).
- 45 Sankcje za naruszenie przepisów krajowych przyjęte na podstawie dyrektywy 1999/62 muszą być nie tylko proporcjonalne, ale także skuteczne i odstrasżające. W niniejszym przypadku, w sprawie C-497/15, kwota nałożonej na spółkę Euro-Team grzywny jest ponad 500 razy wyższa niż kwota nieuiszczonej opłaty za przejazd, która jest niższa niż kwota, jaka rzeczywiście została zapłacona za porównywalny odcinek drogi nr 5. W sprawie C-498/15 kwota grzywny jest ponad 87 razy wyższa niż kwota zapłacona z opóźnieniem.
- 46 Biorąc pod uwagę kwotę nałożonych grzywien w stosunku do kosztu rzeczywiście należnej opłaty za przejazd, która nie została uprzednio uiszczona, nie ma wątpliwości, że węgierski system środków karnych – z uwagi na surowość ustalonych sankcji i ich systematyczne stosowanie – ma charakter skuteczny i odstrasżający.
- 47 W odniesieniu do poszanowania zasady proporcjonalności należy stwierdzić, że jedynym dostosowaniem grzywien przewidzianym przez ten system, które wynika z dekretu rządowego nr 410/2007, jest dostosowanie związane z kategorią obejmującą dany pojazd, która to kategoria jest ustalona na podstawie liczby osi pojazdu. Dostosowanie takie, pozbawione jakiegokolwiek związku z zachowaniem osoby, która używa pojazdu, lub kierowcy pojazdu, nie uwzględnia jednak charakteru

i wagi popełnionego naruszenia. Jak stwierdza Komisja Europejska w uwagach na piśmie, właściwy organ nie może brać pod uwagę, przykładowo, odległości pokonanej bez uiszczenia wymaganej kwoty opłaty za przejazd. Kwota grzywny sankcjonująca niewywiązanie się z obowiązku dokonania płatności, który jest przedmiotem postępowań głównych, jest zatem zryczałtowana i nie zmienia się ani w zależności od kilometrów przebytych bez zezwolenia, ani nawet w zależności od tego, czy osoba naruszająca prawo uiszczała uprzednio kwotę opłaty za przejazd określoną trasą.

- 48 Ponadto zgodnie z wymogami dyrektywy 1999/62, znajdującymi się w szczególności w art. 7–7k tej dyrektywy, rozpatrywany w postępowaniach głównych system opłat za przejazd został skonstruowany w taki sposób, aby udział użytkowników w utrzymaniu infrastruktury był proporcjonalny do ich korzystania z tej infrastruktury i aby uwzględniał on klasę emisji, do której należy używany pojazd. Niemniej brak dostosowania grzywien w zależności od wagi popełnionego naruszenia może być sprzeczny z tą zasadą udziału.
- 49 Otóż Trybunał orzekł już, że zastosowanie grzywny o zryczałtowanej wysokości za każde naruszenie pewnych obowiązków przewidzianych przez ustawę, bez dostosowania kwoty owej grzywny wedle wagi naruszenia, wydaje się być nieproporcjonalne względem celów określonych w przepisach Unii (zob. wyrok z dnia 9 lutego 2012 r., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 41).
- 50 W świetle powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, iż art. 9a dyrektywy 1999/62 należy interpretować w ten sposób, że określony w tym przepisie wymóg proporcjonalności stoi na przeszkodzie systemowi sankcji takiemu jak rozpatrywany w postępowaniach głównych, który przewiduje nałożenie grzywny o zryczałtowanej wysokości za wszelkie naruszenia – niezależnie od ich charakteru i wagi – przepisów dotyczących obowiązku uprzedniego uiszczenia opłaty za przejazd związanej z korzystaniem z infrastruktury drogowej.

### ***W przedmiocie pytania trzeciego***

- 51 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 9a dyrektywy 1999/62 należy interpretować w ten sposób, że określony w tym przepisie wymóg proporcjonalności stoi na przeszkodzie, po pierwsze, systemowi sankcji takiemu jak rozpatrywany w postępowaniach głównych, który ustanawia odpowiedzialność obiektywną sprawcy naruszenia, i po drugie, wysokości sankcji przewidzianych przez ten system.
- 52 Należy przypomnieć, że z przedłożonych Trybunałowi akt sprawy wynika, iż załącznik 9 do dekretu rządowego nr 410/2007 stawia krajowe organy odpowiedzialne za wykonanie tego załącznika w sytuacji uprawnień o ograniczonym zakresie uznania w odniesieniu do zryczałtowanej kwoty grzywny przewidzianej za naruszenie przepisów ustawy o opłatach drogowych. Organy te nie mają zatem możliwości uwzględnienia konkretnych i szczególnych okoliczności każdego rozpatrywanego przypadku i w rezultacie dostosowania tej kwoty do tych okoliczności.
- 53 W odniesieniu do, w pierwszej kolejności, zgodności wprowadzenia odpowiedzialności obiektywnej z zasadą proporcjonalności należy stwierdzić, że Trybunał orzekł już, iż system ustanawiający sankcje za naruszenie prawa Unii nie jest sam w sobie niezgodny z tym prawem (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 lutego 2012 r., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 Zdaniem Trybunału ustanowienie systemu odpowiedzialności obiektywnej nie jest bowiem nieproporcjonalne w odniesieniu do zamierzonych celów, gdy system ów może nakłaniać osoby, do których się odnosi, do przestrzegania przepisów danego rozporządzenia i gdy zamierzone cele leżą w ogólnym interesie mogącym uzasadniać ustanowienie takiego systemu (wyrok z dnia 9 lutego 2012 r., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 55 Należy przypomnieć następnie, że dyrektywa 1999/62 zobowiązuje krajowego ustawodawcę do nałożenia na pojazdy ciężarowe opłaty za korzystanie z infrastruktury drogowych. Rozpatrywany w postępowaniach głównych system krajowy, który dokonuje transpozycji owej dyrektywy, przewiduje zatem, że osoby używające tych pojazdów podlegają opłacie za korzystanie z tych infrastruktury i ustanawia mechanizm sankcji mający na celu zapewnienie wywiązywania się z obowiązku zapłaty. Zgodnie z ustawodawstwem krajowym do uchybienia temu obowiązkowi dochodzi zatem, gdy korzystający z płatnej infrastruktury drogowej nie uiszcili, przed rozpoczęciem korzystania z niej, kwoty wymaganej opłaty za przejazd. Taki system odpowiedzialności obiektywnej zachęca zatem osoby używające pojazdy ciężarowe do uprzedniego uiszczenia opłat za przejazd, które są oni zobowiązani zapłacić.
- 56 Zważywszy, że, po pierwsze, omawiany system obiektywnej odpowiedzialności może zachęcać osoby, które używają pojazdów, do wywiązywania się z obowiązków uprzedniego uiszczenia opłat należnych za korzystanie z infrastruktury drogowej i, po drugie, że realizowane przez ustawodawstwo węgierskie cele, czyli zapobieganie zakłóceniom konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami transportowymi oraz stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”, leżą w ogólnym interesie, ustanowienie w drodze tego ustawodawstwa systemu odpowiedzialności obiektywnej może zostać uznane za uzasadnione.
- 57 W związku z tym przyjęcie systemu odpowiedzialności obiektywnej, takiego jak system rozpatrywany w postępowaniach głównych, który ustanawia sankcje za naruszenie omawianych obowiązków, nie jest samo w sobie niezgodne z prawem Unii.
- 58 W drugiej kolejności, co się tyczy przewidzianego w rozpatrywanych przepisach karnych ustalania kwoty grzywien odpowiadających każdemu rodzajowi naruszenia, należy przywołać orzecznictwo cytowane w pkt 39 i 40 niniejszego wyroku, wedle którego państwa członkowskie są uprawnione do dokonania wyboru sankcji, które uznają za odpowiednie. Jednakże państwa te są zobowiązane do wykonywania owych uprawnień z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad, i w konsekwencji w poszanowaniu zasady proporcjonalności. Środki karne nie powinny zatem w szczególności wykraczać poza to, co konieczne do realizacji uzasadnionych celów danego ustawodawstwa ani ponadto nie powinny być niewspółmierne w odniesieniu do tych celów.
- 59 Należy przypomnieć w tym względzie, że państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności nie tylko w zakresie dotyczącym określenia znamion naruszenia i zasad dotyczących wysokości grzywien, lecz również w zakresie dotyczącym oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu grzywny (zob. w szczególności wyroki: z dnia 9 lutego 2012 r., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 54; a także z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 41).
- 60 W świetle powyższych stwierdzeń trzeba wskazać, że obowiązek nałożony na organy krajowe właściwe w zakresie karania za naruszenia obowiązków uiszczenia opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej i nakładania grzywny w zryczałtowanej wysokości od 140 000 do 165 000 HUF (od około 454 EUR do około 535 EUR) bez możliwości uwzględnienia przez te organy konkretnych i szczególnych okoliczności każdej rozpatrywanej sprawy, ani, w danym wypadku, zmniejszenia kwoty owej grzywny, nie spełnia warunków wymaganych przez orzecznictwo wskazane w pkt 39 i 40 niniejszego wyroku.
- 61 W związku z tym węgierski system sankcji wydaje się nieproporcjonalny, w szczególności w sprawach takich jak te w postępowaniach głównych.
- 62 W tym względzie należy zauważyć, że bezsporne jest, iż, w pierwszej kolejności, w sprawie C-497/15 odnośny kierowca pojazdu, w następstwie błędu systemu nawigacji minął zjazd, na który powinien się skierować, aby opuścić autostradę i kontynuować swoją podróż na drodze o niższej kategorii, w odniesieniu do której posiadał on zezwolenie na korzystanie. Kierowca ten przejechał zatem około 5 km po tej autostradzie bez uprzedniego uiszczenia opłaty za przejazd, przy czym rozpatrywany odcinek był równoległy do drogi o niższej kategorii. Kwota należna z tytułu przebycia dystansu 5 km



na autostradzie była niższa od tej zafakturowanej za korzystanie z porównywalnego odcinka drogi o niższej kategorii. Jak stwierdził sąd odsyłający, w wyniku tego naruszenia spółka Euro-Team ani nie uzyskała korzyści, ani nie wyrządziła szkody finansowej w budżecie państwa.

- 63 W drugiej kolejności, w sprawie C-498/15 odnośny kierowca pojazdu, posiadający tytuł uprawniający go do korzystania z infrastruktury drogowej na innej trasie, uiścił z własnej inicjatywy, po zauważeniu swojego błędu i zatrzymaniu pojazdu na pasie awaryjnym autostrady, nie mając możliwości zawrócenia, wymaganą kwotę opłaty za przejazd. W owej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że kierowca ten przez pomyłkę korzystał z autostrady przez 20 minut, ponieważ nie zjechał z autostrady w planowanym miejscu. Również w tym przypadku, zgodnie z ustaleniami sądu odsyłającego, spółka Spirál-Gép ani nie uzyskała korzyści, ani nie wyrządziła szkody.
- 64 W tych okolicznościach, po pierwsze, w odniesieniu do przesłanki, wedle której środek karny nie powinien wykraczać poza to, co konieczne do realizacji uzasadnionych celów rozpatrywanego w postępowaniu głównym ustawodawstwa, należy stwierdzić, że dla właściwych organów krajowych możliwe byłoby osiągnięcie zamierzonych celów również przy zastosowaniu mniej restrykcyjnych środków, mając na uwadze, że popełnione naruszenia nie zagrażały przewidzianym przez dyrektywę 1999/62 celom, a mianowicie dokonaniu harmonizacji systemów obciążeń i ustanowieniu sprawiedliwych mechanizmów obciążania przewoźników kosztami infrastruktury, tak aby wyeliminować zakłócenia konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami transportowymi w państwach członkowskich.
- 65 Po drugie, w odniesieniu do przesłanki, zgodnie z którą środek karny nie może być niewspółmierny w stosunku do wskazanych celów, z postanowienia odsyłającego w sprawie C-497/15 wynika, iż kwota nałożonej na spółkę Euro-Team grzywny jest ponad 500 razy wyższa niż kwota nieuiszczonej opłaty za przejazd, która jest niższa niż kwota, jaka rzeczywiście została zapłacona za porównywalny odcinek drogi nr 5. W sprawie C-498/15 sąd odsyłający wskazuje, że kwota ta jest ponad 87 razy wyższa niż kwota zapłaconej z opóźnieniem opłaty za przejazd. W konsekwencji w sprawach w postępowaniach głównych wysokość sankcji wydaje się nieproporcjonalna względem popełnionego naruszenia.
- 66 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 9a dyrektywy 1999/62 należy interpretować w ten sposób, że określony w tym przepisie wymóg proporcjonalności nie stoi na przeszkodzie systemowi sankcji takiemu jak rozpatrywany w postępowaniach głównych, który ustanawia odpowiedzialność obiektywną. Natomiast wymóg ów należy interpretować jako stojący na przeszkodzie wysokości sankcji przewidzianej w tym systemie.

### **W przedmiocie kosztów**

- 67 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.



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

- 1) **Artykuł 9a dyrektywy 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, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/76/UE z dnia 27 września 2011 r. należy interpretować w ten sposób, że określony w tym przepisie wymóg proporcjonalności stoi na przeszkodzie systemowi sankcji takiemu jak rozpatrywany w postępowaniach głównych, który przewiduje nałożenie grzywny o zryczałtowanej wysokości za wszelkie naruszenia – niezależnie od ich charakteru i wagi – przepisów dotyczących obowiązku uprzedniego uiszczenia opłaty za przejazd związanej z korzystaniem z infrastruktury drogowej.**
- 2) **Artykuł 9a dyrektywy 1999/62, zmienionej dyrektywą 2011/76, należy interpretować w ten sposób, że określony w tym przepisie wymóg proporcjonalności nie stoi na przeszkodzie systemowi sankcji takiemu jak rozpatrywany w postępowaniach głównych, który ustanawia odpowiedzialność obiektywną. Natomiast wymóg ów należy interpretować jako stojący na przeszkodzie wysokości sankcji przewidzianej w tym systemie.**

Podpisy