Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 26 września 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Transport drogowy – Artykuły 91 i 92 TFUE – Rozporządzenie (WE) nr 165/2014 – Artykuł 32 ust. 3, art. 33 ust. 1 i art. 41 ust. 1 – Naruszenie przepisów dotyczących używania tachografów – Obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie skutecznych, odstraszających i niedyskryminacyjnych sankcji – Małe i średnie przedsiębiorstwa będące rezydentami i będące nierezydentami – Odmienne traktowanie

W sprawie C-600/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely, Węgry) postanowieniem z dnia 14 września 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 września 2018 r., w postępowaniu:

UTEP 2006. SRL

przeciwko

Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: F. Biltgen, prezes izby, J. Malenovský i L.S. Rossi (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu UTEP 2006. SRL przez Z. Szároza, jogtanácsos,

– w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, działającego w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez W. Möllsa, L. Havasa i J. Hottiaux, działających w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

* Język postępowania: węgierski.

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 92 TFUE.

2 Powyższy wniosek został przedstawiony w ramach sporu między UTEP 2006. SRL (zwaną dalej „spółką UTEP") a Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály (biurem rządowym departamentu Vas, dział administracji, budownictwa i edukacji, Węgry) w przedmiocie nałożenia przez to biuro grzywny administracyjnej na spółkę UTEP z tytułu naruszenia przepisów dotyczących używania tachografów.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 32 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz.U. 2014, L 60, s. 1) stanowi:

„1. Przedsiębiorstwa transportowe oraz kierowcy zapewniają poprawne działanie i właściwe użytkowanie tachografów i kart kierowcy. Przedsiębiorstwa transportowe oraz kierowcy stosujący tachografy analogowe zapewniają ich poprawne działanie i prawidłowe stosowanie wykresówek.

[…]

3. Zabrania się fałszowania, ukrywania, likwidowania i niszczenia danych zarejestrowanych na wykresówkach lub przechowywanych w tachografie lub na karcie kierowcy albo zarejestrowanych na wydrukach z tachografu. Każda forma manipulowania tachografem, wykresówką lub kartą kierowcy, która mogłaby spowodować sfałszowanie, zlikwidowanie lub zniszczenie danych lub informacji [przechowywanych lub] wydrukowanych jest zabroniona. […]

[…]".

4 Artykuł 33 tego rozporządzenia przewiduje:

„1. Przedsiębiorstwa transportowe są odpowiedzialne za zapewnienie, by ich kierowcy byli właściwie wyszkoleni i poinstruowani w zakresie prawidłowego działania tachografów, zarówno cyfrowych, jak i analogowych, przeprowadzają regularne kontrole, by zapewnić właściwe użytkowanie tachografów przez swoich kierowców i nie udzielają kierowcom żadnych bezpośrednich ani pośrednich zachęt, które mogłyby skłaniać ich do niewłaściwego używania tachografów.

[…]

3. Przedsiębiorstwa transportowe są odpowiedzialne za naruszenia niniejszego rozporządzenia popełnione przez swoich kierowców lub kierowców będących w ich dyspozycji. […]".

5 Artykuł 41 ust. 1 omawianego rozporządzenia stanowi:

„Państwa członkowskie ustanawiają zgodnie z krajowym prawem przepisy dotyczące sankcji nakładanych za naruszenia niniejszego rozporządzenia i podejmują wszelkie konieczne środki, by zapewnić ich wykonywanie. Sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne, odstraszające i niedyskryminujące oraz muszą być zgodne z kategoriami naruszeń określonymi w dyrektywie 2006/22/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylającej dyrektywę Rady 88/599/EW (Dz.U. 2006, L 102, s. 35)]".

6 Zgodnie z art. 9 dyrektywy 2006/22, zmienionej rozporządzeniem Komisji (UE) 2016/403 z dnia 18 marca 2016 r. (Dz.U. 2016, L 74, s. 8) (zwanej dalej „dyrektywą 2006/22"), załącznik III do tej dyrektywy 2006/22 zawiera listę naruszeń, w szczególności przepisów rozporządzenia nr 165/2014, podzielonych na różne kategorie w zależności od ich wagi („najpoważniejsze naruszenia", „bardzo poważne naruszenia", „poważne naruszenia" oraz „drobne naruszenia"). Punkt 2 tego załącznika, który grupuje naruszenia rozporządzenia nr 165/2014, w pkt H poświęconym naruszeniom dotyczącym „[u]żytkowani[a] tachografu, karty kierowcy lub wykresówki" zalicza naruszenia przepisów art. 32 i 33 rozporządzenia nr 165/2014 do „najpoważniejszych" lub „bardzo poważnych" naruszeń.

Prawo węgierskie

7 Artykuł 12/A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (ustawy nr XXXIV z 2004 r. dotyczącej małych i średnich przedsiębiorstw oraz subwencji na ich rozwój), w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o MŚP"), przewidywał:

„1. Z wyjątkiem postępowań podatkowych i celnych oraz postępowań w sprawie kontroli instytucji szkoleniowych dla dorosłych organy, które przeprowadzają kontrole administracyjne w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw, karzą popełnienie pierwszego naruszenia, udzielając upomnienia zamiast nakładać grzywnę, i badają możliwość przeprowadzenia postępowania określonego w art. 94 ust. 1 lit. a) [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (ustawy nr CXL z 2004 r. ustanawiającej ogólne przepisy dotyczące postępowania i służb administracji).

2. Zwolnienie z grzywny nie jest możliwe w następujących przypadkach:

a) naruszenie wiąże się ze szkodą lub zagrożeniem dla życia, integralności fizycznej lub zdrowia osób;

[…]".

8 Zgodnie z art. 20 ust. 7 ustawy o MŚP:

„Niniejsza ustawa stanowi transpozycję do prawa krajowego zalecenia Komisji z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącego definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw [Dz.U. 2003, L 124, s. 36)]".

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

9 UTEP jest spółką z siedzibą w Rumunii, która prowadzi między innymi działalność w zakresie transportu. Bezsporne jest, że spółka ta spełnia kryteria małego i średniego przedsiębiorstwa (MŚP) w rozumieniu ustawy o MŚP.

10 W dniu 15 maja 2017 r. w ramach kontroli drogowej organy węgierskie stwierdziły, że w okresie od 12 do 14 maja 2017 r. kierowca samochodu ciężarowego należącego do spółki UTEP usunął tarczę z tachografu i dokonał różnych manipulacji przy urządzeniu oraz jego połączeniach elektrycznych. Podczas gdy ten okres około 48 godzin został wskazany przez kierowcę jako czas odpoczynku, organy węgierskie stwierdziły, że w rzeczywistości ów okres został wykorzystany do przeprowadzenia operacji załadunku i tankowania.

11 W toku postępowania administracyjnego, zakończonego decyzją z dnia 28 lipca 2017 r., organy węgierskie uznały, że spółka UTEP naruszyła art. 32 ust. 3 oraz art. 33 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 165/2014 i nałożyły na nią grzywnę administracyjną w wysokości 800 000 forintów węgierskich (HUF) (około 2600 EUR), oddalając jednocześnie argumentację tej spółki, zgodnie z którą art. 12/A ust. 1 ustawy o MŚP pozwalał na zastąpienie grzywny pisemnym upomnieniem. Zdaniem tych organów z zastosowania tego artykułu mogą bowiem skorzystać jedynie MŚP z siedzibą na Węgrzech.

12 Spółka UTEP, wniósłszy do sądu odsyłającego, Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy w Szombathely, Węgry), tytułem żądania głównego, skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 28 lipca 2017 r., a tytułem żądania ewentualnego – o obniżenie kwoty grzywny, utrzymuje, że odmowa przyznania jej przez organy węgierskie prawa do skorzystania z pisemnego upomnienia zamiast nałożonej na nią grzywny z tego względu, że spółka ta ma siedzibę w innym państwie członkowskim niż Węgry, jest dyskryminacyjna i sprzeczna z art. 92 TFUE.

13 W tych okolicznościach Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 92 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wykładni art. 12/A [ustawy o MŚP] i praktyce administracyjnej stosowanej w związku z tym przepisem, zgodnie z którymi nie jest możliwe stosowanie art. 12/A ustawy o MŚP do przedsiębiorstw (podmiotów prawnych), które nie są zarejestrowane na Węgrzech, lecz w innym państwie członkowskim, ale które w pozostałym zakresie są zgodne z pojęciem [MŚP] określonym we wspomnianej ustawie?”.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

14 W swoich uwagach na piśmie rząd węgierski twierdzi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny z dwóch powodów.

15 Po pierwsze, rząd ten uważa, że art. 92 TFUE, o którego wykładnię zwrócił się sąd odsyłający, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Grzywna została bowiem nałożona na spółkę UTEP na podstawie przepisów krajowych wykonujących rozporządzenie nr 165/2014. Z kolei rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 91 TFUE, co skutkuje utratą wszelkiego znaczenia przez art. 92 TFUE.

16 Po drugie, rząd węgierski ma wątpliwości co do tego, czy art. 12/A ust. 1 ustawy o MŚP znajduje zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, ponieważ zgodnie z ust. 2 tego artykułu skorzystanie z upomnienia jest wykluczone, gdy dane zachowania mogą zagrażać życiu lub integralności osób. Otóż, jak wynika z dyrektywy 2006/22, naruszenia przepisów dotyczących używania tachografu powinny zostać zaklasyfikowane do kategorii najpoważniejszych naruszeń. W związku z tym, i to niezależnie od ewentualnej różnicy w traktowaniu na Węgrzech MŚP będących rezydentami i niebędącymi rezydentami, zastąpienie grzywny upomnieniem nie jest możliwe. Pytanie prejudycjalne ma więc zdaniem rządu węgierskiego charakter hipotetyczny.

17 W odniesieniu do pierwszego argumentu przedstawionego przez ten rząd należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Z tej perspektywy Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 27 czerwca 2018 r., Turbogás, C-90/17, EU:C:2018:498, pkt 24 i przywołane tam orzecznictwo).

18 W konsekwencji, nawet jeśli formalnie sąd odsyłający ograniczył swoje pytanie do wykładni określonego przepisu prawa Unii, taka okoliczność nie stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał przekazał mu wszelkie wskazówki dotyczące wykładni, które mogą być przydatne w rozstrzygnięciu sprawy zawisłej przed sądem odsyłającym, niezależnie od tego, czy sąd ten powołał się na nie w treści pytania. W tym zakresie do Trybunału należy wyprowadzenie z całości informacji przedstawionych mu przez sąd krajowy, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, tych aspektów prawa Unii, które wymagają dokonania wykładni w świetle przedmiotu sporu w postępowaniu głównym (zob. podobnie wyrok z dnia 29 września 2016 r., Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 W niniejszej sprawie przedłożone pytanie dotyczy wykładni art. 92 TFUE, który jednak znajduje zastosowanie do sektora transportu jedynie w przypadku braku uregulowania na poziomie prawa Unii, przyjętego na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 18 czerwca 2019 r., Austria/Niemcy, C-591/17, EU:C:2019:504, pkt 158, 161, 163).

20 Otóż w dziedzinie transportu drogowego zasady dotyczące instalowania i używania tachografów, jak również naruszenia owych zasad są przedmiotem w szczególności przepisów rozporządzenia nr 165/2014, którego podstawą prawną jest w szczególności art. 91 TFUE.

21 W tym względzie, jak przyznał sam rząd węgierski, z postanowienia odsyłającego wynika, że grzywna leżąca u podstaw sporu w postępowaniu głównym została nałożona zgodnie z uregulowaniem krajowym, które transponuje rozporządzenie nr 165/2014, z tytułu naruszenia art. 32 ust. 3 i art. 33 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia. Ponadto wspomniane rozporządzenie przewiduje w art. 41 ust. 1, że sankcje, które są ustanawiane przez państwa członkowskie i które mają zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów tego rozporządzenia, powinny być w szczególności skuteczne, proporcjonalne, odstraszające i niedyskryminacyjne.

22 W związku z powyższym w myśl orzecznictwa przytoczonego w pkt 17 i 18 niniejszego wyroku należy przeformułować pytanie prejudycjalne w ten sposób, że dotyczy ono wykładni nie art. 92 TFUE, lecz art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014.

23 W odniesieniu do wysuniętego przez rząd węgierski drugiego argumentu dotyczącego rzekomo hipotetycznego charakteru pytania prejudycjalnego należy stwierdzić, że argument ten sprowadza się w rzeczywistości do zakwestionowania wykładni przepisów art. 12/A ustawy o MŚP przyjętej przez sąd odsyłający. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wyłącznie do sądu odsyłającego należy dokonanie wykładni prawa krajowego, zaś Trybunał jest obowiązany przyjąć wykładnię prawa krajowego, jaka została mu przedstawiona przez ów sąd (zob. podobnie wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 Z powyższego wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

25 Za pomocą swojego pytania sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce administracyjnej państwa członkowskiego, zgodnie z którą w odróżnieniu od niebędących rezydentami

MŚP transportu drogowego na przedsiębiorstwa, które mają siedzibę na terytorium tego państwa członkowskiego, może zostać nałożona złagodzona sankcja, polegająca na upomnieniu zamiast grzywny administracyjnej, w sytuacji gdy takie MŚP dopuszczają się po raz pierwszy naruszenia przepisów rozporządzenia nr 165/2014 o takim samym stopniu wagi.

26 Jak wynika z pkt 21 niniejszego wyroku, zgodnie z art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014 sankcje, które są ustanawiane przez państwa członkowskie i które mają zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów tego rozporządzenia, powinny być w szczególności skuteczne, odstraszające i niedyskryminacyjne.

27 Wymóg, zgodnie z którym sankcje powinny być niedyskryminacyjne, odnosi się niewątpliwie do sytuacji, w której naruszenie przepisów rozporządzenia nr 165/2014 o takim samym stopniu wagi naruszenia pociąga za sobą odmienne sankcje w zależności od tego, czy przedsiębiorstwa transportu drogowego mają siedzibę w państwie członkowskim, na którego terytorium naruszenie to zostało popełnione. Rozporządzenie to opiera się na założeniu, że przedsiębiorstwa te, niezależnie od miejsca ich siedziby, znajdują się w porównywalnej sytuacji, gdy dopuszczają się naruszenia przepisów rozporządzenia nr 165/2014 na terytorium tego samego państwa członkowskiego. W związku z tym państwo członkowskie powinno upewnić się, że system sankcji wprowadzony na jego terytorium zgodnie z art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014 ma zastosowanie bez zróżnicowania opartego na miejscu siedziby przedsiębiorstwa transportu drogowego, które naruszyło przepisy tego rozporządzenia.

28 Wynika stąd, że praktyka administracyjna, zgodnie z którą niebędące rezydentem MŚP transportu drogowego może zostać ukarane surowiej niż będące rezydentem MŚP z tytułu naruszenia przepisów rozporządzenia nr 165/2014 o takim samym stopniu wagi, jest sprzeczna z art. 41 ust. 1 tego rozporządzenia, który przewiduje, że sankcje muszą być niedyskryminacyjne.

29 W świetle powyższych rozważań na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie praktyce administracyjnej państwa członkowskiego, zgodnie z którą w odróżnieniu od niebędących rezydentami MŚP transportu drogowego na przedsiębiorstwa, które mają siedzibę na terytorium tego państwa członkowskiego, może zostać nałożona złagodzona sankcja, polegająca na upomnieniu zamiast grzywny administracyjnej, w sytuacji gdy takie MŚP dopuszczają się po raz pierwszy naruszenia przepisów rozporządzenia nr 165/2014 o takim samym stopniu wagi.

W przedmiocie kosztów

30 Dla stron w postępowaniu głównym 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 postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 41 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce administracyjnej państwa członkowskiego, zgodnie z którą w odróżnieniu od niebędących rezydentami małych i średnich przedsiębiorstw transportu drogowego na przedsiębiorstwa, które mają siedzibę na terytorium tego państwa członkowskiego, może zostać

nałożona złagodzona sankcja, polegająca na upomnieniu zamiast grzywny administracyjnej, w sytuacji gdy takie małe i średnie przedsiębiorstwa dopuszczają się po raz pierwszy naruszenia przepisów rozporządzenia nr 165/2014 o takim samym stopniu wagi.

Podpisy