Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

29 октомври 2015 година*

„Преюдициално запитване — Принцип на недопускане на дискриминация — Член 18 ДФЕС — Гражданство на Съюза — Член 20 ДФЕС — Свободно движение на хора — Член 63 ДФЕС — Свободно движение на капитали — Движение по пътищата — Водачи, пребиваващи в съответната държава членка — Задължение за представяне на място при полицейска проверка на доказателство за законното ползване на моторни превозни средства, регистрирани в друга държава“

По дело C-583/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (административен и трудов съд на Szombathely, Унгария) с акт от 11 декември 2014 г., постъпил в Съда на 18 декември 2014 г., в рамките на производство по дело

Benjámin Dávid Nagy

срещу

Vas Megyei Rendőr-főkapitányság,

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев, председател на шести състав, изпълняващ функцията на председател на седми състав, C. Lycourgos (докладчик) и J.-C. Bonichot, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за унгарското правителство, от M. Tátrai и G. Koós, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от E. Montaguti и B. Béres, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: унгарски.

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 18 ДФЕС и член 20, параграф 2, буква а) ДФЕС.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Nagy и Vas Megyei Rendőr-főkapitányság (главен полицейски комисариат на провинция Вас, наричан по-нататък „Главният комисариат“) относно административна глоба за нарушение на националната правна уредба относно използването на унгарска територия от лице, което пребивава на тази територия, на моторно превозно средство с табели с чуждестранен регистрационен номер.

Правна уредба

3 В Унгария член 20, параграф 1, буква l) и параграф 4 от Закон I от 1988 г. за движението по пътищата (A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, наричан по-нататък „Закон за движението по пътищата“) предвижда:

„1. Всяко лице, което нарушава разпоредбите на настоящия закон, на специална правна уредба и на актове на общностното право, уреждащи управлението или ползването на унгарска територия на регистрирано в чужбина моторно превозно средство от лица или образувания с местожителство в Унгария, може да бъде глобено.

[…]

4. „Наказва се с глоба от 10 000 HUF до 800 000 HUF […] всеки, който нарушава разпоредбите на параграф 1, […] буква l) […]. Със специален акт се определя максималният размер на глобите, които могат да бъдат налагани […]“.

4 Съгласно член 25/B от този закон:

„1. Всяко моторно превозно средство, […], което е снабдено с разрешение и с унгарска табела с регистрационен номер, издадена от органите за управление на движението по пътищата, може да се движи по пътищата, при условие че:

a) притежателят му е унгарски притежател по смисъла на този закон или

b) водачът пребивава на унгарска територия.

2. Параграф 1, буква а) не се прилага, когато:

a) притежателят не е физическо лице и осъществява обичайната си дейност в чужбина, където разполага с постоянен обект (клон) […]

[…]

4. Параграф 1, буква b) не се прилага, когато:

a) водачът на моторното превозно средство не пребивава обичайно на унгарска територия,

b) водачът на моторното превозно средство го ползва на унгарска територия за период от време, който не надвишава общо 30 дни за шест месеца, като притежателят се е съгласил писмено с ползването на моторното превозно средство, посочвайки датата на преотстъпване на моторното превозно средство и продължителността на правото на ползване, или

c) водачът е получил от чуждестранния притежател на моторното превозно средство правото да го ползва, за да извършва обичайна дейност на територията на Унгария.

[…]

5. Притежателят или водачът на моторното превозно средство трябва да докаже изпълнението на изискванията по параграфи 2 и 4 чрез представянето на публичен или частен документ по време на проверка, съставен на унгарски език или придружен от заверен превод на унгарски език или просто преведен на унгарски език“.

5 Член 12/A от Правителствен декрет № 156/2009 от 29 юли 2009 г. за определяне размера на глобите, които могат да бъдат налагани в случай на нарушение на някои разпоредби в областта на автомобилния превоз на стоки и пътници и в областта на движението по пътищата и относно административните правомощия при определяне на глобите (A közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. Kormányrendelet), предвижда:

„1. На унгарски притежател на моторното превозно средство, който не е физическо лице и е нарушил разпоредбата на член 20, параграф 1, буква l) от [Закона за движението по пътищата], се налага глоба в размер на:

a) 400 000 HUF (около 1 250 EUR) при моторно превозно средство с цилиндър до 2 000 cm^3,

b) 800 000 HUF (около 2 500 EUR) при моторно превозно средство с цилиндър над 2 000 cm^3,

c) 200 000 HUF (около 625 EUR) при останалите моторни превозни средства.

2. При нарушение на разпоредбата на член 20, параграф 1, буква l) от [Закона за движението по пътищата], извършено от физическо лице, размерът на дължимата глоба е равен на половината от посочения в параграф 1 размер.

[…]“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

6 Г-н Nagy е унгарски гражданин с местожителство в Унгария, който към 16 май 2013 г. не е бил работник по смисъла на правото на Съюза и не е пребивавал обичайно в чужбина.

7 Доведеният брат на г-н Nagy, също унгарски гражданин, който пребивава в Австрия, е един от съдружниците и законният представител на Alpen-Reisen Horváth OG (наричано по-нататък „Alpen-Reisen“) — търговско дружество, регистрирано в Австрия.

8 По силата на договор, сключен на 3 декември 2010 г., Alpen-Reisen отстъпва на г-н Nagy правото да ползва, считано от 7 декември 2010 г. до оттегляне на правото, конкретен автомобил с австрийски регистрационен номер.

9 Г-н Nagy не е разполагал с моторното превозно средство постоянно, а го е използвал понякога, когато доведеният му брат го помолел да изпълни някои задачи във връзка с дейността на Alpen-Reisen. Средствата по поддръжката на моторното превозно средство са били за сметка на това дружество.

10 На 16 май 2013 г. г-н Nagy управлява въпросния автомобил в Szombathely (Унгария), където е спрян за проверка от полицията. По време на проверката г-н Nagy обяснява, че е получил моторното превозно средство на заем от доведения си брат, за да го използва в Унгария, но не може да представи на място договора за ползване на въпросното моторно превозно средство. Ето защо полицейските служители отнемат табелите с регистрационен номер и административното разрешение за движение на автомобила.

11 С решение от 30 май 2013 г. полицейският комисариат на Szombathely (Szombathelyi Rendőrkapitányság) налага на г-н Nagy административна глоба в размер на 400 000 HUF (около 1 250 EUR) за нарушение на правилата за използване на унгарска територия на моторни превозни средства с чуждестранен регистрационен номер от лица, които пребивават в Унгария.

12 Г-н Nagy подава административна жалба срещу това решение пред Главния комисариат. В нея той посочва, че е получил разрешение да управлява въпросния автомобил от доведения си брат и че разпоредбите на унгарското право, въз основа на които му е наложена глобата, противоречат на правото на Съюза, и по-специално на принципа на свободно движение на хора. В това отношение той се позовава на делото, довело впоследствие до постановяване на определение Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705), което към онзи момент все още е било висящо пред Съда и което се отнася до същата унгарска правна уредба.

13 С решение от 15 юли 2013 г. Главният комисариат потвърждава решението на полицейския комисариат на Szombathely. Главният комисариат констатира по-специално, че г-н Nagy не е бил в състояние да представи на място документ, който доказва, че използва моторното превозно средство напълно законно на унгарска територия.

14 Г-н Nagy обжалва това решение на Главния комисариат пред Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (административен и трудов съд на Szombathely). В подкрепа на жалбата той изтъква, че член 20, параграф 1, буква l) и член 25/B, параграф 1, буква b) от Закона за движението по пътищата, на които се основава решението на Главния комисариат от 15 юли 2013 г., нарушават правото на Съюза. В това отношение той представя договора от 3 декември 2010 г., с който му се отстъпва ползването на моторното превозно средство, и твърди, че никога не е осъществявал каквато и да било професионална дейност.

15 Запитващата юрисдикция спира висящото пред нея производството до постановяване на определението по дело Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705). В това определение Съдът постановява, че член 45 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която е същата като разглежданата в главното производство и която предвижда, че по принцип по пътищата на тази държава членка могат да се движат само моторните превозни средства, снабдени с административно разрешение и с табели с регистрационен номер, издадени от същата държава членка, и че лице, което живее в същата държава членка и възнамерява да се позове на изключението от това правило, основано на факта, че ползва моторно превозно средство, предоставено му от неговия работодател, установен в друга държава членка, трябва да може да докаже на място по време на полицейска проверка, че отговаря на условията за прилагане на изключението, както са предвидени във въпросната национална правна уредба, като в противен случай се налага веднага и без възможност за освобождаване глоба, чийто размер е същият като на глобата, налагана в случай на нарушаване на задължението за регистриране.

16 Понеже г-н Kovács е работник по смисъла на правото на Съюза, Съдът предоставя отговор на сезиралата го по това дело запитваща юрисдикция от гледна точка на член 45 ДФЕС, а не на членове 18 ДФЕС и 20 ДФЕС, които също са били посочени в преюдициалното запитване.

17 След възобновяване на висящото пред запитващата юрисдикция производство г-н Nagy изтъква допълнителни факти, а именно че по искане на доведения си брат редовно помага като член на семейството при изпълнението на задачи в интерес на Alpen-Reisen, които налагат преминаване на границата между Унгария и Австрия, за които обаче той не получава възнаграждение. Според запитващата юрисдикция в деня на полицейската проверка г-н Nagy е трябвало да изпълни такава задача.

18 При тези обстоятелства Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (административен и трудов съд на Szombathely) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 18 от Договора за функционирането на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, като спорната в главното производство, която предписва като общо правило, че по пътищата в тази държава членка могат да се движат единствено моторни превозни средства, които са снабдени с административно разрешение и табели с регистрационен номер, предоставени от органите на въпросната държава членка, и по силата на която лице, което не е работник по смисъла на правото на Съюза и което пребивава в същата държава членка, трябва — ако желае да се позове на изключение от това правило, тъй като моторното превозно средство, което използва, му е предоставено от икономически оператор със седалище в друга държава членка — да докаже на място при полицейска проверка, че отговаря на условията, наложени от разглежданата правна уредба, като в противен случай ще му бъде наложена веднага и без възможност за освобождаване глоба, чийто размер е същият като на глобата, която се налага при неизпълнение на задължението за регистриране?

2) Трябва ли член 20, параграф 2, буква а) от Договора за функционирането на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, като спорната в главното производство, която предписва като общо правило, че по пътищата в тази държава членка могат да се движат единствено моторни превозни средства, които са снабдени с административно разрешение и табели с регистрационен номер, предоставени от органите на въпросната държава членка, и по силата на която лице, което не е работник по смисъла на правото на Съюза и което пребивава в същата държава членка, трябва — ако желае да се позове на изключение от това правило, тъй като моторното превозно средство, което използва, му е предоставено от икономически оператор със седалище в друга държава членка — да докаже на място при полицейска проверка, че отговаря на условията, наложени от разглежданата правна уредба, като в противен случай ще му бъде наложена веднага и без възможност за освобождаване глоба, чийто размер е същият като на глобата, която се налага при неизпълнение на задължението за регистриране?“.

По преюдициалните въпроси

19 С тези въпроси, които трябва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 18 ДФЕС и член 20, параграф 2, буква а) ДФЕС допускат национална правна уредба, която предвижда като общо правило, че по пътищата в тази държава членка могат да се движат единствено моторни превозни средства, които са снабдени с административно разрешение и табели с регистрационен номер, предоставени от органите на въпросната държава членка, и че ако някое от пребиващите в тази държава членка лица реши да се позове на изключение от това правило, основано на факта, че ползваното моторно превозно средство му е предоставено от притежателя на това превозно средство, установен в

друга държава членка, то трябва да може да докаже на място по време на полицейска проверка, че отговаря на условията за прилагане на изключението, както са предвидени във въпросната национална правна уредба, като в противен случай се налага веднага и без възможност за освобождаване глоба, чийто размер е същият като на глобата, налагана в случай на нарушаване на задължението за регистриране.

20 Най-напред следва да се посочи, че макар запитващата юрисдикция формално да ограничава въпросите си до тълкуването на член 18 ДФЕС и на член 20, параграф 2, буква а) ДФЕС, това обстоятелство не е пречка Съдът да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което тя е сезирана, независимо дали тази юрисдикция ги е посочила във въпросите си (вж. в този смисъл решения ING. AUER, C-251/06, EU:C:2007:658, т. 38 и Van Putten и др., C-578/10—C-580/10, EU:C:2012:246, т. 23).

21 Всъщност на поставените въпроси трябва да се отговори в светлината на всички разпоредби на Договора и на вторичното право, които могат да са релевантни по отношение на поставения проблем (вж. в този смисъл решения Mutsch, 137/84, EU:C:1985:335, т. 10 и Van Putten и др., C-578/10— C-580/10, EU:C:2012:246, т.24).

22 От предоставената на Съда преписка е видно, че г-н Nagy управлява по пътищата в Унгария, като лице, което пребивава в тази държава, моторно превозно средство, регистрирано в друга държава членка, което му е предоставено в безвъзмезден заем от австрийското дружество Alpen-Reisen, в което доведеният брат на г-н Nagy е един от съдружниците и негов законен представител.

23 Както правилно посочва Европейската комисия обаче, Съдът вече е постановил, по повод на заем между граждани, пребиваващи в различни държави членки, че трансграничното безвъзмездно предоставяне на автомобил в заем за послужване представлява движение на капитали по смисъла на член 63 ДФЕС (вж. в този смисъл решение Van Putten и др., C-578/10—C-580/10, EU:C:2012:246, т. 28 и 36).

24 Тъй като е приложим член 63 ДФЕС, който предвижда специални разпоредби за забрана на дискриминацията, член 18 ДФЕС не може да бъде приложен (вж. в този смисъл решение Missionswerk Werner Heukelbach, C-25/10, EU:C:2011:65, т. 19).

25 При тези обстоятелства поставените въпросите трябва да се разгледат най-напред в светлината на член 63 ДФЕС, а след това евентуално и от гледна точка на член 20, параграф 2, буква а) ДФЕС.

26 В това отношение трябва да се припомни, че наложените от държава членка мерки, които са от естество да разубедят местните лица да сключват договори за заем в други държави членки, съставляват такива ограничения по смисъла на член 63, параграф 1 ДФЕС (вж. в този смисъл решения Комисия/Белгия, C-478/98, EU:C:2000:497, т. 18 и Van Putten и др., C-578/10—C-580/10, EU:C:2012:246, т. 40).

27 В точка 29 от определение Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705), което се отнася до същата унгарска правна уредба като разглежданата в спора по главното производство, Съдът е приел, че тази правна уредба е равнозначна, по правните си последици, на поддържането на задължението за регистрация на моторно превозно средство в Унгария.

28 Всъщност тази правна уредба задължава водача, какъвто е жалбоподателят по главното производство, винаги да носи със себе си документите, които доказват, че са изпълнени условията за дерогиране на задължението за регистрация, под страх от налагане на глоба в същия размер като тази, която се налага на лице, което е нарушило задължението за регистриране на моторно превозно средство. Такава санкция е явно непропорционална за

нарушение като разглежданото в главното производство, което е доста по-леко от нарушението, изразяващо се в липсата на регистрация на моторно превозно средство (вж. в този смисъл определение Kovács, C-5/13, EU:C:2013:705, т. 25 и 28).

29 В това отношение следва да се посочи, че положението на лице, което пребивава в Унгария и което управлява по пътищата на тази държава членка превозно средство, което е регистрирано в тази държава и което му е предоставено безвъзмездно, е обективно сходно с положението на лице, което пребивава в Унгария и което използва, при същите условия, превозно средство, регистрирано в друга държава. Използването на превозно средство, което е предоставено в безвъзмезден заем, обаче не е подчинено на задълженията, посочени в предходната точка на настоящото решение, когато става дума за превозно средство, регистрирано в Унгария.

30 Така, с изключение на случаите, когато моторното превозно средство, регистрирано в друга държава членка, е предназначено за трайно използване основно на унгарска територия или действително се използва по такъв начин, което следва да се провери от запитващата юрисдикция, национална правна уредба като разглежданата в главното производство представлява ограничение на свободното движение на капитали по смисъла на член 63, параграф 1 ДФЕС (вж. в този смисъл решение Van Putten и др., C-578/10 à C-580/10, EU:C:2012:246, т. 50).

31 От установена практика на Съда следва, че такова ограничение на една от основните свободи, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС, е допустимо само ако преследва легитимна цел, съвместима с посочения договор, и е оправдано с императивни съображения от обществен интерес. Освен това в подобен случай прилагането на такава мярка трябва да може да гарантира осъществяването на въпросната цел и да не надхвърля това, което е необходимо за постигането ѝ (вж. по-специално определение Kovács, C-5/13, EU:C:2013:705, т. 31 и цитираната съдебна практика).

32 В точка 34 от определението Kovács(C-5/13, EU:C:2013:705) обаче Съдът е постановил, че макар правна уредба като разглежданата в главното производство да може да гарантира осъществяването на целта за борба срещу данъчните измами в областта на таксата за регистрация и на данъка върху превозните средства, все пак трябва да се счете, че тя надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

33 Всъщност подобно на обстоятелствата, довели до постановяване на определение Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705), нито един от елементите по преписката, предоставена на Съда, не позволява да се заключи, че при обстоятелства като тези в главното производство целта за борба срещу данъчната измама може да се постигне само ако документите, удостоверяващи, че са налице условията за дерогиране на задължението за регистрация, бъдат представени по време на самата пътна проверка, под страх от налагане на глоба, чийто размер е същият като на глобата, налагана в случай на нарушаване на задължението за регистриране, и че тази цел не може да бъде постигната, ако тези документи бъдат представени, както в делото по главното производство, скоро след тази проверка (определение Kovács, C-5/13, EU:C:2013:705, т. 35).

34 Що се отнася до съображенията, свързани с изискването за ефективност на пътните проверки, изтъкнати от унгарското правителство в писменото му становище, следва да се припомни, че разглежданата в главното производство национална правна уредба предвижда налагането на глоба в значителен размер по-специално за да се санкционира неспазването на задължението за регистрация. Такава мярка обаче надхвърля необходимото за постигане на целта за ефективност на пътните проверки (вж. в този смисъл определение Kovács, C-5/13, EU:C:2013:705, т. 38).

35 В това отношение унгарското правителство поддържа, че изискването за пропорционалност на ограничението, което според Съда не е изпълнено в делото, довело до постановяване на определение Kovács (C-5/13, EU:C:2013:705), е изпълнено при наличието на обстоятелства като

тези по спора в главното производство, което се отнася до „гражданин на Съюза“ по смисъла на член 20 ДФЕС, който не е „работник“ по смисъла на член 45 ДФЕС. Всъщност в хипотезата на гражданин на Съюза, който не е работник, възможностите за извършване на проверки от компетентните национални органи щели да бъдат по-малко, а рискът от заобикаляне на разглежданата в главното производство национална правна уредба, по-специално що се отнася до условията за освобождаване от задължението за регистрация, посочени в член 25/B от Закона за движението по пътищата, щял да бъде по-голям. Тази разлика в положението на работниците и на другите граждани на Съюза с оглед на възможностите за проверка обаче, дори да се предположи, че е доказана, в никакъв случай не би могла да оправдае, в името на целта за ефективност на пътните проверки, налагането на глоба като предвидената от тази национална правна уредба.

36 От гореизложените съображения следва, че разглежданата в главното производство национална правна уредба нарушава принципа на свободно движение на капитали по смисъла на член 63 ДФЕС и следователно не е необходимо да се отговаря на поставените въпроси от гледна точка на член 20, параграф 2, буква а) ДФЕС.

37 Следователно на поставените въпроси трябва да се отговори в смисъл, че член 63, параграф 1 ДФЕС не допуска национална правна уредба, която предвижда като общо правило, че по пътищата в тази държава членка могат да се движат единствено моторни превозни средства, които са снабдени с административно разрешение и табели с регистрационен номер, предоставени от органите на въпросната държава членка, и че ако някое от пребиващите в тази държава членка лица реши да се позове на изключение от това правило, основано на факта, че ползваното моторно превозно средство му е предоставено от притежателя на това превозно средство, установен в друга държава членка, то трябва да може да докаже на място по време на полицейска проверка, че отговаря на условията за прилагане на изключението, както са предвидени във въпросната национална правна уредба, като в противен случай се налага веднага и без възможност за освобождаване глоба, чийто размер е същият като на глобата, налагана в случай на нарушаване на задължението за регистриране.

По съдебните разноски

38 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (седми състав) реши:

Член 63, параграф 1 ДФЕС не допуска национална правна уредба, която предвижда като общо правило, че по пътищата в тази държава членка могат да се движат единствено моторни превозни средства, които са снабдени с административно разрешение и табели с регистрационен номер, предоставени от органите на въпросната държава членка, и че ако някое от пребиващите в тази държава членка лица реши да се позове на изключение от това правило, основано на факта, че ползваното моторно превозно средство му е предоставено от притежателя на това превозно средство, установен в друга държава членка, то трябва да може да докаже на място по време на полицейска проверка, че отговаря на условията за прилагане на изключението, както са предвидени във въпросната национална правна уредба, като в противен случай се налага веднага и без възможност за освобождаване глоба, чийто размер е същият като на глобата, налагана в случай на нарушаване на задължението за регистриране.

Подписи