



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОБЕК
представено на 26 юни 2018 година¹

Дело C-384/17

Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N
срещу
Budapest Rendőrfőkapitánya

(Преюдициално запитване, отправено от Szombathelyi Közigazgatási és Munkügyi Bíróság (Съд по административни и трудовоправни спорове, Сомбатхей, Унгария)

„Преюдициално запитване — Автомобилен транспорт — Заплащане на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури — Директива 1999/62/ЕО — Член 9а — Изискване за съразмерност на санкциите — Съответстващо тълкуване — Директен ефект — Последници за националните юрисдикции и административни органи — Правомощие за налагане на по-лека санкция в очакване на законодателна намеса“

I. Въведение

1. Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N (наричано по-нататък „жалбоподателят“) е предприятие, което стопанисва тежкотоварни превозни средства. През октомври 2015 г. шофьорът на едно от превозните средства на жалбоподателя навлиза в пътен участък, за който се начислява тол такса, без предварително да е заплатил такава такса. На жалбоподателя, в качеството му на стопанисващ превозното средство, е наложена глоба. Жалбоподателят оспорва размера на глобата пред унгарските съдилища, като твърди, че той е прекомерен, а приложимата национална правна уредба противоречи на правото на Съюза.

2. С решение Euro-Team и Spirál-Gép² Съдът вече е постановил, че предвидената в унгарската правна уредба система от наказания противоречи на изискването за съразмерност, установено в член 9а от Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури³. Анализът и изводите на Съда в това решение са общи в смисъл, че въз основа на тях система от наказания (като разглежданата в главното производство) е обявена за несъвместима с изискването за съразмерност.

3. В настоящия случай Съдът е сезиран от друг унгарски съд с искане за по-конкретни насоки: Какви са конкретните последици от наличието на такова противоречие? Кой и как трябва да гарантира изискваната съразмерност на санкциите? По-специално, как следва да се отговори на тези въпроси по отношение на преходния период, преди националният законодател да приеме нова законодателна рамка? С оглед на това Съдът е запитан дали член 9а от Директива 1999/62

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Решение от 22 март 2017 г., Euro-Team и Spirál-Gép (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229).

³ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 1999 година (ОВ L 187, 1999 г., стр. 42; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 7, стр. 88).

има директен ефект и/или националната правна уредба трябва да бъде тълкувана в съответствие с тази разпоредба. Запитващата юрисдикция отправя и свързан с тази проблематика въпрос, а именно кой съдебен или административен орган има такова задължение и как точно следва да бъде изпълнено то.

II. Правна уредба

A. А. Право на ЕС

1. Директива 1999/62

4. Съображение 14 от Директива 1999/62 гласи: „Таксите за изминат участък и таксите за ползване на инфраструктурата не би следвало да бъдат нито дискриминационни, нито да водят до излишни формалности или да създават пречки по вътрешните граници на Общността; като имат предвид, че поради това би следвало да се предприемат подходящи мерки за заплащане на тези такси по всяко време и чрез различни начини на заплащане“.

5. В съображение 15 се пояснява: „Ставкиите на таксите за ползване на инфраструктурата би следвало да се основават на продължителността на ползване на съответната инфраструктура и да бъдат диференцирани в зависимост от разходите, причинявани от превозните средства“.

6. В съображение 21 се посочва: „В съответствие с принципа на пропорционалността настоящата директива се ограничава до минимума, изискван за постигане на целите по смисъла на член 5, параграф 3 от Договора“.

7. В член 2, буква б) от Директива 1999/62 понятието „тол такса“ е дефинирано като „определена сума, платима за превозно средство въз основа на изминатото разстояние по дадена инфраструктура и на типа превозно средство, която включва такса за инфраструктура и/или такса за външни разходи“.

8. Съгласно член 2, буква в) „потребителска такса“ означава „определена сума, чието заплащане дава право на превозното средство да използва за определен период инфраструктурата, посочена в член 7, параграф 1“.

9. Глава III от същата директива урежда таксите за изминат участък и таксите за ползване на инфраструктура.

10. Член 7, параграф 1 предвижда: „Без да се засяга член 9, параграф 1а, държавите членки могат да продължат да прилагат или да въвеждат тол такси и/или такси за ползване на трансевропейската пътна мрежа или на определени участъци от тази мрежа, както и на онези допълнителни участъци от своята мрежа от автомагистрали, които не са част от трансевропейската пътна мрежа, съгласно условията, предвидени в параграфи 2, 3, 4 и 5 от настоящия член и в членове 7а—7к. Това не засяга правото на държавите членки при спазване на Договора за функционирането на Европейския съюз да прилагат тол такси и/или такси за ползване за други пътища, при условие че налагането на такси и/или такси за ползване за такива други пътища не е дискриминационно спрямо международния трафик и не води до нарушаване на конкуренцията между операторите“.

11. Съгласно член 7а, параграф 1 „[т]аксите за ползване са пропорционални на продължителността на ползване на инфраструктурата, не надвишават стойностите, установени в приложение II, и имат валидност за ден, седмица, месец или година“.

12. Член 9а предвижда: „Държавите членки установяват съответен контрол и определят система от наказания, приложими за нарушаване на националните разпоредби, приети по настоящата директива. Те предприемат всички необходими мерки, за да гарантират изпълнението на тези национални разпоредби. Установените наказания трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи“.

Б. Б. Унгарското право

1. 1. Законът за движението по пътищата

13. Член 20, параграф 1 от közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Закон № I от 1988 г. за движението по пътищата, наричан по-нататък „Законът за движението по пътищата“) гласи:

„С глоба се наказват лицата, които нарушават разпоредбите на този закон, на специалните нормативни актове и на актовете на общностното право относно:

[...]

m) пропорционалната на изминатото разстояние тол такса за ползване на платени пътни участъци.

[...]“.

14. Член 21 от Закона за движението по пътищата гласи:

„(1) Лицето, стопанисващо превозното средство, или в случая по член 21/А, параграф 2 — лицето, на което превозното средство е поверено за ползване, отговаря за спазването на конкретните разпоредби относно:

[...]

h) пропорционалната на изминатото разстояние тол такса за ползване на платени пътни участъци.

[...]

(2) За нарушение на параграф 1 на лицето, стопанисващо превозното средство, или в случая по член 21/А, параграф 2 — на лицето, на което превозното средство е поверено за ползване, се налага административна глоба в размер от 10 000 HUF до 300 000 HUF [унгарски форинти] (между 32 EUR и 974 EUR приблизително). Размерът на глобите, налагани за нарушение на различните разпоредби, се определя от правителството с отделно постановление. Когато с едно деяние са нарушени няколко разпоредби и отделните нарушения се разглеждат в едно производство, размерът на наложената глоба е равен на сбора от глобите, предвидени за всяко от тези нарушения.

[...]

(5) При спазване на параграф 1, правителството определя с постановление списъка на нарушенията, за които може да се налага административна глоба [...] на лицето, стопанисващо превозното средство“.

2. Законът за тол таксите

15. Член 3, параграфи 1 и 6 от az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (Закон № LXVII от 2013 г. за плащането на пътна такса според изминатото разстояние за ползване на автомагистрала, скоростни пътища и първокласните пътища; наричан по-нататък „Законът за тол таксите“) предвижда:

„(1) Превозните средства, за които се дължи тол такса, трябва да разполагат с предвиденото в този закон разрешение за преминаване, за да могат да се движат по платените пътни участъци.

[...]

(6) Лицето, стопанисващо превозното средство, отговаря за спазването на параграф 1, що се отнася до стопанисваното от него превозно средство“.

16. Член 14 от Закона за тол таксите гласи:

„[...]счита [се], че липсва разрешение за преминаване, когато:

- a) преди да навлезе в платения пътен участък задълженото лице не е закупило пътен билет за използвания участък, нито е сключило с оператора на системата за плащане валиден договор, уреждащ представянето на декларациите по този закон пред субекта, на когото е възложено да събира тол таксите, и плащането на същите;
- b) задълженото лице се движи в платения пътен участък с декларация, в която е посочен по-нисък размер на таксата или по-ниска екологичната категория от тези, които съответстват на превозното средство; или
- c) за съответното превозно средство е сключен с оператора на системата за плащане валиден договор за ползване на платения пътен участък, уреждащ представянето на декларациите по този закон пред субекта, на когото е възложено да събира тол таксите, и плащането на същите, но при движението в посочения участък не е изпълнено някое от изискванията за правилно функциониране на бордовото устройство, установени с постановлението, прието съгласно този закон, и същевременно задълженото лице не е закупило пътен билет за използвания участък“.

17. Член 15 от този закон предвижда:

„(1) Размерът на глобата се определя така, че да стимулира задължените лица да заплащат тол такса“.

3. Правителствено постановление № 410/2007

18. Член 1, параграф 1 от 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 (Правителствено постановление № 410/2007 за приемане на списъка на нарушенията на правилата за движение по пътищата, за които се налага административна

глоба, и за определяне на размера на глобите, които могат да бъдат наложени за нарушения на тези правила, предназначението на тези глоби и условията за съдействие на проверките по пътищата от 29 декември 2007 г.; наричано по-нататък „Постановление № 410/2007“) предвижда:

„В съответствие с член 21, параграф 1 от [Закона за движението по пътищата] при нарушение на разпоредбите на членове 2—8/A на лицето, стопанисващо превозното средство, се налага [...] административна глоба в размер, определен с това постановление“.

19. Член 8/A от същото постановление гласи:

„(1) В съответствие с член 21, параграф 1, буква h) от [Закона за движението по пътищата] при нарушение на разпоредбите на приложение 9 лицето, стопанисващо превозното средство, заплаща глоба, чийто размер се определя според категорията на превозното средство.

[...]“.

20. Приложение 9 към Постановление № 410/2007 съдържа следната таблица:

A	B		
	B1	B2	B3
1. Нарушение, предвидено в Закон № LXVII от 2013 г.	Размер на глобата според категорията на превозното средство		
	J2	J3	J4
2. Член 14, буква а) от Закон № LXVII от 2013 г.	140 000	150 000	165 000
3. Член 14, буква б) от Закон № LXVII от 2013 г.	80 000	90 000	110 000
4. Член 14, буква с) от Закон № LXVII от 2013 г.	140 000	150 000	165 000

III. Факти, производство и преюдициални въпроси

21. На 29 октомври 2015 г. в 19,34 ч. тежкотоварно превозно средство категория J4, стопанисвано от Link Logistik N&N, преминава през километър 3,67 от платената отсечка на първокласен път № 14 (в посока към изхода от този път). Превозното средство се движи по пътен участък, за който се начислява тол такса, без предварително да е заплатена такава такса пропорционално на изминатото разстояние.

22. Осемнадесет минути по-късно водачът по собствена инициатива закупува пътен билет за целия планиран маршрут по платения участък. Билетът на стойност 19 573 HUF покрива дължимата такса както за изминатия вече път, така и за останалата част от пътя, по който водачът възнамерява да продължи.

23. На 15 януари 2016 г. Vas Megye Rendőrfőkapitánya (главен комисар на полицията на област Ваш, Унгария), в качеството си на първоинстанционен административен орган констатира, че на датата на извършване на проверката, на посоченото по-горе място и при движение в посочената по-горе посока, стопанисваното от жалбоподателя превозно средство се е движело по пътен

участък без платена тол такса в нарушение на член 14, буква а) от Закона за тол таксите. Поради това главният комисар налага на Link Logistik административна глоба в размер на 165 000 HUF на основание членове 21—21/В от Закона за движението по пътищата, изменян няколкократно, както и на основание член 1, параграф 1 и член 8/А от Постановление № 410/2007.

24. Второинстанционният административен орган, Budapest Rendőrfőkapitánya (главен комендант на полицията на Будапеща, Унгария), потвърждава наказателното постановление на първоинстанционния административен орган. Той посочва, че приложимата национална правна уредба не предоставя на компетентния орган правото да извършва претегляне на интересите при определянето на размера на глобата. Главният комендант на полицията на Будапеща твърди, че националната правна уредба допуска да бъдат взети предвид единствено законоустановените обстоятелства. Сред тях не попадат сочените от жалбоподателя конкретни обстоятелства, по-специално бързото последващо закупуване на пътен билет за целия маршрут по платени пътни участъци и наличието на пречки за закупуване на пътния билет преди навлизане на съответния участък.

25. Link Logistik обжалва решението на главния комендант на полицията на Будапеща (наричан по-нататък „ответникът“) пред запитващата юрисдикция. В жалбата си той твърди, че унгарската правна уредба противоречи на правото на Съюза. Счита, че размерът на глобата е прекомерен, тъй като е същият като този за субекти, които изобщо не са закупили пътен билет.

26. В този фактически и правен контекст Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудовоправни спорове, Сомбатхей, Унгария) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Представлява ли изискването за съразмерност, установено в член 9а от [Директива 1999/62] и тълкувано от Съда на Европейския съюз в решение от 22 март 2017 г., [Euro-Team и Spirál-Gép (C-497/15 и C-498/15, (EU:C:2017:229))], пряко приложима разпоредба на тази директива?

2. В случай че изискването за съразмерност, установено в член 9а от Директива [1999/62] и тълкувано от Съда на Европейския съюз в решение от 22 март 2017 г., [Euro-Team и Spirál-Gép (C-497/15 и C-498/15, (EU:C:2017:229))], не представлява пряко приложима разпоредба на тази директива:

възможно и необходимо ли е — при положение че липсва законодателна намеса на национално равнище — при тълкуване на националното законодателство в съответствие с правото на Съюза националният съд и националният административен орган да допълват приложимата към разглеждания случай национална правна уредба с материалноправните критерии на изискването за съразмерност, установени в решение на Съда на Европейския съюз от 22 март 2017 г., [Euro-Team и Spirál-Gép (C-497/15 и C-498/15, (EU:C:2017:229))]“.

27. Писмени становища са представили унгарското правителство и Европейската комисия.

IV. Анализ

28. Настоящото заключение има следната структура. Първо ще обсъдя защо санкциите трябва да са съразмерни съгласно правото на Съюза — както като по принцип, така и по-конкретно съгласно член 9а от Директива 1999/62 (част А). След това ще отговоря на двата изрично поставени от запитващата юрисдикция въпроса, а именно дали установеното в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност има директен ефект, или може да доведе до прилагането на изискването за съответстващо тълкуване (част Б). Накрая ще разгледам следния аспект, засегнат във втория въпрос на запитващата юрисдикция и отнасящ се до

институционалните и процесуалните последици от дадения отговор: кой — националните юрисдикции или административните органи — и как следва да гарантира спазването на произтичащите от правото на Съюза изисквания при липса на законодателна намеса на национално равнище (част В)?

А. А. Защо санкциите следва да са съразмерни?

29. През последните години Съдът е сезиран с няколко дела⁴ относно съответствието на различни аспекти на унгарската система от санкции с изискването за съразмерност, установено в Директива 1999/62 и Регламент (ЕО) № 561/2006⁵.

30. Съгласно член 9а от Директива 1999/62 държавите членки определят система от наказания, приложими за нарушаване на националните разпоредби, приети по тази директива. Тези наказания трябва да бъдат ефективни, *съразмерни* и възпиращи.

31. Съдът наскоро тълкува цитираната разпоредба в решение *Euro-Team*⁶. Това решение е постановено по две съединени дела, фактическите обстоятелства по които са сходни: жалбоподателите са пропуснали точния изход от магистралата — единият поради грешка в навигационната система на превозното средство, а другият поради разсеяност. Наложена им е глоба за използване на участък от магистрала, без предварително да е заплатена изискваната тол такса за съответния пътен участък. Размерът на наложените глоби е съответно 500 и 87 по-висок от стойността на тол таксата. В тези случаи съответните органи не са могли да вземат предвид особеното лично положение на стопанисващия превозното средство, нито да преценяват дали той действително носи отговорност за нарушението. Жалбоподателите твърдят, че размерът на наказанието е несъразмерен и поради това противоречи на правото на Съюза⁷.

32. В този фактически контекст Съдът припомня, че при липса на хармонизация на законодателството на Съюза в областта на санкциите, държавите членки са компетентни да изберат санкции, които според тях са подходящи. Те въпреки това са задължени да упражняват компетентността си при спазване на правото на Съюза и на неговите общи принципи, включително принципа на пропорционалност. Това предполага строгостта на санкциите да бъде в съответствие с тежестта на нарушенията. Освен това принципът на пропорционалност е задължителен за държавите членки не само що се отнася до определянето на състава на нарушението и на правилата относно тежестта на глобите, но и що се отнася до преценката на обстоятелствата, които могат да бъдат отчитани при определянето на глобата⁸.

33. Съответно Съдът приема, че установеното в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност на наказанията не допуска система от наказания, която предвижда налагането на фиксирана глоба за всички нарушения — независимо от характера и тежестта им — на правилата относно задължението за предварително заплащане на таксата за ползване на пътната

4 Вж. решения от 9 февруари 2012 г., *Urbán* (C-210/10, EU:C:2012:64), от 9 юни 2016 г., *Eurospeed* (C-287/14, EU:C:2016:420), от 19 октомври 2016 г., *ЕЛ-ЕМ-2001* (C-501/14, EU:C:2016:777) и от 22 март 2017 г., *Euro-Team* и *Spirál-Gép* (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229).

5 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт, за изменение на Регламенти (ЕИО) № 3821/85 и (ЕО) № 2135/98 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3820/85 на Съвета (ОВ L 102, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 214).

6 Решение от 22 март 2017 г., *Euro-Team* и *Spirál-Gép* (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229).

7 Решение от 22 март 2017 г., *Euro-Team* и *Spirál-Gép* (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229, т. 29 и 30).

8 Решение от 22 март 2017 г., *Euro-Team* и *Spirál-Gép* (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229, т. 39—43). Вж. също във връзка с унгарската система от санкции за нарушения на правилата за движение решения от 9 февруари 2012 г., *Urbán* (C-210/10, EU:C:2012:64, т. 53 и 54) и от 19 октомври 2016 г., *ЕЛ-ЕМ-2001* (C-501/14, EU:C:2016:777, т. 40 и 41).

инфраструктура. Фактът, че националните органи, на които е възложено налагането на санкции за нарушения, не разполагат с възможност да вземат предвид конкретните особени обстоятелства във всеки отделен случай, нито при необходимост да намаляват размера на тази глоба, противоречи на правото на Съюза⁹.

34. Съдът стига до същия извод и в контекста на Регламент № 561/2006. Този регламент съдържа разпоредба, сходна на член 9а от Директива 1999/62¹⁰. По-специално, в решение *Urbán* Съдът приема, че изискването за пропорционалност, уредено в член 19, параграфи 1 и 4 от Регламент № 561/2006, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска санкционен режим, който предвижда налагането на глоба с фиксиран размер за всички нарушения, независимо от тежестта им, на правилата относно използването на тахографски листове¹¹.

35. Така от съдебната практика е видно, че както Директива 1999/62, така и Регламент № 561/2006 изискват наказанията, налагани за нарушаването им, да са съразмерни. Приложимостта на това изискване обаче въобще не е ограничена само до тези два акта на вторичното право.

36. Първо, на най-абстрактно равнище, принципът на пропорционалност е общ принцип на правото на Съюза. Необходимо е да бъде зачетен от всяка национална правна уредба, която попада в обхвата на правото на Съюза или която транспонира това право. Той налага на държавите членки да приемат мерки, които са подходящи за постигането на преследваните цели и не надхвърлят необходимото за постигането им¹².

37. Второ, конкретно по отношение на санкциите приложимостта на този принцип въобще не е ограничена до областта на автомобилния транспорт. Той се прилага широко в най-различни области на правото на Съюза, като например митническото право¹³, конкурентното право¹⁴, защитата на финансовите интереси на ЕС¹⁵, свободното движение на работници¹⁶ и незаконната имиграция¹⁷.

9 Решение от 22 март 2017 г., *Euro-Team и Spirál-Gép* (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229, т. 50 и 60).

10 Член 19, параграф 1 от Регламент № 561/2006 предвижда: „Държавите членки определят правила относно санкциите, приложими при нарушения на настоящия регламент и на Регламент (ЕИО) № 3821/85, и предприемат всички необходими мерки за осигуряване на тяхното прилагане. Тези санкции следва да бъдат ефективни, съразмерни, възпиращи и недискриминационни“. Член 19, параграф 4 добавя: „Държавите членки осигуряват, че системата от пропорционални санкции, която може да включва финансови санкции, ще се прилага за нарушения на настоящия регламент [...]“.

11 Решение от 9 февруари 2012 г., *Urbán* (C-210/10, EU:C:2012:64, т. 44). Вж. също решения от 9 юни 2016 г., *Eurospeed* (C-287/14, EU:C:2016:420) и от 19 октомври 2016 г., *EA-EM-2001* (C-501/14, EU:C:2016:777). Вж. също във връзка с регламента, предшестваш Регламент № 561/2006, решение от 10 юли 1990 г., *Hansen* (C-326/88, EU:C:1990:291).

12 Вж. като най-скорошен пример решение от 17 април 2018 г., *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257, т. 68). Вж. също решение от 6 март 2014 г., *Siragusa* (C-206/13, EU:C:2014:126, т. 34 и цитираната съдебна практика).

13 Вж. решения от 16 декември 1992 г., Комисия/Гърция (C-210/91, EU:C:1992:525, т. 20) и от 12 юли 2001 г., *Louloudakis* (C-262/99, EU:C:2001:407, т. 67).

14 Вж. член 7, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167), що се отнася до налаганите от Комисията глоби. Най-общо вж. например решение от 28 юни 2005 г., *Dansk Røringindustri и др./Комисия* (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408, т. 279—281) (при определянето на размера на глобата размерът на предприятието се взема предвид посредством общия му оборот).

15 Вж. член 7, параграф 1 и член 9 от Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 година относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (ОВ L 198, 2017 г., стр. 29).

16 Решение от 14 юли 1977 г., *Sagulo и др.* (8/77, EU:C:1977:131, т. 13), в което Съдът приема, че наказанията, налагани на лице, което не се е снабдило с документ за самоличност съгласно Директива 68/360/ЕИО на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно премахване на ограниченията за движение и пребиваване в Общността на работниците на държавите членки и на техните семейства (ОВ L 257, 1968 г., стр. 13), не трябва да са несъразмерни на характера на извършеното нарушение.

17 Член 5, параграф 1 и членове 10 и 12 от Директива 2009/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 година за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава (ОВ L 168, 2009 г., стр. 24) задължават държавите членки да предприемат необходимите мерки за гарантиране, че санкциите, налагани на работодателя за нарушения на определени разпоредби от тази директива, са ефективни, съразмерни и възпиращи.

38. Трето, принципът на пропорционалност на санкциите е гарантиран и на конституционно равнище в член 49, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Съгласно тази разпоредба тежестта на наказанията не трябва да бъде несъразмерна спрямо престъплението. Това предполага сборът от всички наложени наказателноправни санкции да съответстват на тежестта на престъплението¹⁸.

39. Разбира се, член 49, параграф 3 от Хартата се отнася до *престъпления*. Затова изтъкването му в подкрепа на доводи относно нарушение, което е (поне на пръв поглед) административно, може да бъде поставено под въпрос. Съдът обаче, в съответствие с практиката на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“)¹⁹, възприема широко материалноправно тълкуване на понятието „престъпление“²⁰. Това означава, че стига да са изпълнени определените от ЕСПЧ и възприети от Съда критерии, едно формално административно нарушение може да бъде окачествено и като престъпление и следователно за него да е приложен член 49, параграф 3 от Хартата. Без по никакъв начин да предреждам този аспект на разглеждания случай, искам само да отбележа, че отговорът на въпроса какво се счита за „престъпление“ и какво за „административно нарушение“, не е еднозначен. Освен това, независимо от квалификацията, споменаването им в настоящото заключение остава само на равнището на принципните разсъждения.

40. На четвърто и последно място, изискването за съразмерност на санкциите присъства и в практиката на ЕСПЧ. По-специално, член 1 от Първи допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“) предвижда, че „всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост“. За да определи дали това право е нарушено, ЕСПЧ преценява дали имуществените санкции — наказателноправни, но също и (или по-специално) административни — са пропорционални, т.е. дали не налагат прекомерна тежест или не водят до лишаване на наказаното лице от собственост²¹. При тази преценка ЕСПЧ взема предвид конкретните обстоятелства във всеки отделен случай, за да определи дали санкцията е съразмерна²².

41. Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата, доколкото тя съдържа права, съответстващи на правата, гарантирани от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), техният смисъл и обхват са същите като дадените им в ЕКПЧ. Следователно в крайна сметка независимо от въпроса за приложимостта на член 49, параграф 3 от Хартата посочените по-горе изисквания на ЕСПЧ по отношение на съразмерността на санкциите са приложими в случай като разглеждания в главното производство на основание член 17, параграф 1, член 52, параграф 1, член 51, параграф 1 и член 52, параграф 3 от Хартата във връзка едни с други.

18 Вж. например решение от 20 март 2018 г., *Garlsson Real Estate* и др. (С-537/16, ЕУ:С:2018:193, т. 56), в което Съдът отбелязва, че това изискване произтича както от член 49, параграф 3, така и от член 52, параграф 1 от Хартата (изискване за пропорционалност на ограниченията върху упражняването на признатите в Хартата права и свободи). Вж. също решение от 28 юли 2016 г., *JZ* (С-294/16 PPU, ЕУ:С:2016:610, т. 42—45).

19 Вж., наред с други, ЕСПЧ, решения от 8 юни 1976 г., *Engel* и др. *c/y* Нидерландия (СЕ:ЕCHR:1976 0608JUD000510071, § 80—82) и от 10 февруари 2009 г., *Сергей Золотухин c/y* Русия (СЕ:ЕCHR:2009:0210JUD001493903, § 52 и 53).

20 Вж. например решения от 5 юни 2012 г., *Bonda* (С-489/10, ЕУ:С:2012:319, т. 37), от 26 февруари 2013 г., *Åkerberg Fransson* (С-617/10, ЕУ:С:2013:105, т. 35) и от 20 март 2018 г., *Garlsson Real Estate* и др. (С-537/16, ЕУ:С:2018:193, т. 28).

21 За случаи, в които е установено нарушение на член 1 от Допълнителния протокол поради несъразмерност на санкциите, вж. например ЕСПЧ, решения от 11 януари 2007 г., *Mamidakis c/y* Гърция (СЕ:ЕCHR:2007:0111JUD003553304, § 47 и 48), от 6 ноември 2008 г., *Исмаилов c/y* Русия (СЕ:ЕCHR:2008:1106JUD003035203, § 38) и от 26 февруари 2009 г., *Grifhorst c/y* Франция (СЕ:ЕCHR:2009:0226JUD002833602, § 94—106). За случаи, в които след преценка на наложените наказания не е установено нарушение на член 1 от Допълнителния протокол, вж. например ЕСПЧ, решения от 7 юли 1989 г., *Tre Traktörer Aktiebolag c/y* Швеция (СЕ:ЕCHR:1989:0707JUD001087384, § 62), от 18 юни 2013 г., *S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova c/y* Румъния (СЕ:ЕCHR:2013:0618JUD001711804, § 38) и от 4 март 2014 г., *Grande Stevens c/y* Италия (СЕ:ЕCHR:2014:0304JUD001864010, § 199).

22 Може да се добави, че тежестта на санкцията, например голяма парична сума, може да сочи, че тя е наказателноправна за целите на член 6, параграф 1 от Конвенцията (вж. например ЕСПЧ, решение от 11 януари 2007 г., *Mamidakis c/y* Гърция, СЕ:ЕCHR:2007:0111JUD003553304, § 20 и 21).

42. От гореизложеното ясно следва, че съразмерността на санкциите включва две равнища: *първо*, наложеното наказание трябва да е съразмерно на тежестта на извършеното нарушение. *Второ*, при определянето на наказанието, например размера на глобата, трябва да се вземат предвид конкретните обстоятелства във всеки отделен случай.

43. Искам да добавя две последни уговорки. Първо, изискването за съразмерност, така както бе описано по-горе, със сигурност не може да бъде тълкувано в смисъл, че изобщо се изключва *законоустановеността* на наказанията. Напротив, прерогатив на законодателя е не само да посочи кое деяние се счита за незаконосъобразно, но също и да определи по общ начин съответното наказание. На второ място, според мен задължението да се вземат предвид конкретните обстоятелства не трябва да отива дотам, че да изключва само по себе си възможността за налагане на наказания с *фиксиран размер* за определен вид нарушения. Съществуват някои видове нарушения, за които такива наказания са уместни и подходящи: най-очевидните примери са маловажни пътни нарушения и неправилно паркиране.

44. Въпреки това определящото, за да се прецени с оглед на двете уговорки коя система ще е подходяща или няма да е подходяща, отново е нейната пропорционалност. Това само показва колко дълбоко е залегнал в съвременното схващане за правото анализът, съсредоточен върху съразмерността. Ролята на съдията вече не е на „квалифицираща машина“²³, *сезирана само да установи съответното нарушение, за което трябва да бъде наложена уеднаквена санкция. Наистина, в някои случаи ролята на съдията може да е ограничена, но при условие че законоустановената система от наказания сама по себе си е пропорционална. В известен смисъл законодателната (обща) пропорционалност и пропорционалността на съдебното решение (конкретна) са като скачени съдове. Колкото по-голяма е степенята, в която първата от тях е налице, толкова по-малка би била необходимостта от втората, и обратно. При всички случаи правило по подразбиране за действието на дадена система като цяло е правилото за пряката пропорционалност: колкото по-голяма е намесата в индивидуалните права, например по-строги наказания, толкова по-голяма е необходимостта от вземане предвид конкретните обстоятелства на всеки отделен случай и от признаване на правомощия за намаляване на наказанието при необходимост.*

Б. Б. Изискването за съразмерност, установено в член 9а от Директива 1999/62: директен ефект или съответстващо тълкуване

45. Двата въпроса на запитващата юрисдикция са поставени при условията на евентуалност. Има ли директен ефект установеното в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност? Ако няма директен ефект, възможно ли е националното законодателство да бъде тълкувано в съответствие с това изискване?

46. Преди да разгледам тези въпроси, трябва да направя две предварителни пояснения.

47. Първо, както бе посочено по-горе, настоящото дело следва решението на Съда по дело Euro-Team²⁴ и до известна степен, решението по дело Urbán²⁵. Придвижвайки въпроса малко по-напред, сега запитващата юрисдикция иска по същество да се установи точно какво имат право или дори са длъжни да направят *съгласно правото на Съюза* националните юрисдикции и/или административни органи по конкретни висящи производства през преходния период от установяването на противоречие до приемането на нова правна уредба от компетентните

²³ Ogorek, R. Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert. Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1986. Друг въпрос е дали картината всъщност е била такава дори през XIX век. Вж. например Gläser, M. Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts. Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1996.

²⁴ Решение от 22 март 2017 г. (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229).

²⁵ Решение от 9 февруари 2012 г. (C-210/10, EU:C:2012:64).

органи на държавите членки²⁶. Следователно Съдът е сезиран да вземе отношение по два взаимосвързани въпроса. *Как* закрепеният в член 9а от Директива 1999/62 принцип на пропорционалност на санкциите се пренася в националните правни системи? След като се установи това, трябва да се отговори на свързания въпрос *кой* следва да прилага този принцип и по какъв начин.

48. На второ място, настоящото преюдициално запитване е отправено само няколко месеца след постановяването на решението по дело Euro-Team²⁷. Това решение се отнася до същите разпоредби от унгарското законодателство като приложимите в главното производство. В тази връзка, изтъквайки този довод като основание за недопустимост, унгарското правителство твърди, че Съдът няма за задача да тълкува националната правна уредба в съответствие с посочената директива.

49. Унгарското правителство има право. Безспорно Съдът няма за задача да тълкува националната правна уредба и да определя дали е възможно тя да бъде тълкувана в съответствие с правото на Съюза. Това, което Съдът обаче има право да направи, е да даде насоки относно последиците от решение Euro-Team, по-конкретно относно това какви са правата и задълженията на националните юрисдикции и/или административни органи с оглед на ефективната защита на национално равнище на произтичащите от правото на Съюза права.

50. В акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция пояснява, че на национално равнище има различни становища дали — освен отмяната на несъразмерната санкция — е възможно или дори необходимо да бъде разпоредено и провеждането на нови производства пред административните органи. Следователно запитващата юрисдикция иска да се установи дали при липса на предприети от унгарския законодател действия съответстващото тълкуване на националната правна уредба *или* директният ефект допуска или дори налага националните юрисдикции и/или административни органи да допълнят унгарската правна уредба, преди тя да бъде действително изменена, така че да отговаря на установеното в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност.

51. Тези въпроси, заедно с въпроса дали установеното в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност има директен ефект, са от съществено значение за тълкуването на правото на Съюза. По тези съмнения относно действието на правото на Съюза през преходния период между момента на установяването на противоречие до приемането на нови мерки от законодателя Съдът вече се произнесъл²⁸. Съответно той трябва да се съобрази с това при разглеждането на този аспект на запитването.

1. Съответстващо тълкуване или директен ефект

52. Преди да разгледам въпроса дали съдържащото се в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност има директен ефект, или е възможно да налага съответстващо тълкуване, трябва да направя една предварителна обща бележка относно директния ефект и съответстващото тълкуване. Двете понятия присъстват във въпросите на запитващата юрисдикция като две отделни категории.

²⁶ Унгарското правителство всъщност посочва, че след решение Euro-Team националната система от санкции е реформирана. С новите разпоредби размерът на глобите се определя според изминалото време между първото и последното установено незаконосъобразно използване на пътния участък, за който се начислява тол такса. Изглежда, че в случай като разглеждания в главното производство, размерът на глобата вече е 40 000 HUF (приблизително 127 EUR). В писменото си становище унгарското правителство отбелязва, че новите разпоредби са влезли в сила на 12 ноември 2017 г. Следователно те са неприложими в разглеждания случай.

²⁷ Решение от 22 март 2017 г. (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229).

²⁸ Вж. в този смисъл решения от 19 ноември 2009 г., Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, т. 44 и 45) и от 8 септември 2010 г., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, т. 40 и 41).

53. Подобно представяне всъщност отразява развитието на съдебната практика относно двете категории като два отделни механизма. Тези механизми са подчинени на различни условия. Всеки от тях се прилага в националния правен ред по различен начин и с различни процесуални последици в зависимост по-специално от ограниченията им и вида на разглежданите правоотношения.

54. Същевременно обаче това, което се изисква по отношение на практическите резултати в отделните случаи при всяка от тези категории, може да не е толкова различно, по-специално в случаите на иск на частноправен субект срещу държава членка. В действителност тези две средства за защита като че ли преливат едно в друго: често е спорно на какъв етап приключва „чистото“ съответстващо тълкуване и кога започва директният ефект. Размиването на тази граница между директния ефект и съответстващото тълкуване ще е дори още по-голямо в случаите, при които се разглеждат изисквания като например изискването за съразмерност, които се откриват в много правни актове с различна правна тежест както на европейско, така и на национално равнище.

55. С тази уговорка, първо ще разгледам въпроса за съответстващото тълкуване. Вярно е, че запитващата юрисдикция първо поставя въпрос относно директния ефект. Доколкото ми е известно, Съдът никога не се е произнасял изрично относно наличието на някакъв ред или йерархия между директния ефект и съответстващото тълкуване²⁹. Въпреки това в заключение относно (но не само) значимостта на принципа на пропорционалност същият принцип може да бъде взет предвид и за да се сведе намесата в изричния избор на националния законодател до строго необходимото. С други думи, ако със съответстващото тълкуване всъщност може — без неестествено преиначаване и изопачаване на националните правила и като се съобрази видът на правоотношението, разглеждано в главното производство — да се постигне изискваната от правото на Съюза задача или цел, тогава то може би трябва да бъде предпочетено, тъй като вероятно би свело до минимум намесата в националния правен ред³⁰.

a) a) Съответстващо тълкуване

56. По отношение на втория поставен въпрос посоченото от запитващата юрисдикция в акта ѝ за преюдициално запитване и становищата на унгарското правителство и на Комисията до голяма степен се припокриват. По-специално, запитващата юрисдикция изтъква, че тълкуването не е неограничено и не може да представлява прикрита законодателна дейност, нито изземване на правомощията на националния законодател от националните съдилища, с което те биха превишили компетентността си.

²⁹ Като пример за различен ред на преценка сравни решения от 27 февруари 2014 г., OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, т. 43 и 44) и от 25 юни 2015 г., Indėlių ir investicijų draudimas и Nemanūnas (C-671/13, EU:C:2015:418, т. 56 и 57).

³⁰ Вж. моето заключение по дело Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194, т. 62) или заключението на генералния адвокат Sharpston по дело OSA (C-351/12, EU:C:2013:749, т. 45); вж. също, най-общо, Prechal, S. Directives in EC-Law. 2. ed, Oxford University Press, Oxford 2005, p. 314—315.

57. Запитващата юрисдикция несъмнено има право. Това, което може да се постигне със съответстващо тълкуване, е ограничено, както ясно се потвърждава от съдебната практика³¹. От една страна, задължението за тълкуване на националното право в съответствие с правото на Съюза е „присъщо за системата на Договора, доколкото дава възможност на националната юрисдикция, в рамките на своята компетентност, да осигури пълната ефикасност на правото на Съюза“³². От друга страна, едно от ограниченията за съответстващото тълкуване е, че то не може да служи за постигане на резултат *contra legem*³³.

58. Това ограничение обаче не се поддава лесно на преценка. Съвсем ясно е, че съответстващото тълкуване не може да води до пълно отричане на националните правила. Правилото „да бъдеш А“ не може изведнъж да стане „да не бъдеш А“³⁴. Извън тези ясни случаи обаче, какво е *intra legem*, *praeter legem* или *contra legem* неизбежно зависи от субективната тълкувателна преценка на съдията дали конкретен резултат е постижим въз основа на обща преценка на националното законодателство.

59. Това важи с още по-голяма сила в разглеждания случай, тъй като задължението за съответстващо тълкуване се отнася не само до конкретния правен акт, приет за транспониране на задължение, предвидено в правото на Съюза. Както трайно се приема, съответстващото тълкуване включва разглеждане на националното право *като цяло*³⁵, на всяка норма от него, която при правилно и допустимо тълкуване на националното право може да гарантира тълкувателното му съответствие с правото на Съюза³⁶. Образно казано, съответстващото тълкуване не се ограничава до разглеждането на конкретен клон от националното право или на негово разклонение със същото наименование като транспонирания акт на Съюза, а включва цялото дърво на националното право, включително неговите конституционни или общи административни корени и ствол. Въпросът дали нещо друго върху националното законодателно дърво може да хвърли различна светлина върху тълкуването на клона, наречен „пропорционалност на административните санкции“, обаче всъщност следва да бъде разрешен от националния съд или съдилища.

60. По настоящото дело се твърди, че е невъзможно съответстващо тълкуване. Ако действително бъде прието, че проблемът включва противоречие между унгарската специална правна уредба на пътните нарушения, която съдържа таблици и конкретни цифри или размери и не допуска възможност за намаляване на санкциите, от една страна, и липсата на друга разпоредба в унгарското законодателство от какъвто и да е ранг, която да изисква санкциите да са съразмерни, от друга страна, тогава наистина трябва да се съгласим, че е невъзможно ясният размер X да се тълкува като друг размер Y. Това също обаче следва да се провери от националния съд, като се имат предвид общите насоки, дадени по-горе.

31 Вж. решения от 10 април 1984 г., Von Colson и Kamann (14/83, EU:C:1984:153, т. 26) и от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 111—119). Вж. също решения от 4 юли 2006 г., Adeneler и др. (C-212/04, EU:C:2006:443, т. 109) и от 24 януари 2012 г., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, т. 25).

32 Вж. решение от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 114).

33 Вж. например решения от 4 юли 2006 г., Adeneler и др. (C-212/04, EU:C:2006:443, т. 110), от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 100) и от 11 ноември 2015 г., Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, т. 32).

34 Конкретен случай е обсъден например в заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, т. 55).

35 „Принципът за съответстващо тълкуване изисква националните юрисдикции да използват всички свои правомощия, като вземат предвид вътрешното право в неговата цялост и като приложат признатите от последното методи за тълкуване, за да гарантират пълната ефективност на правото на Съюза и да стигнат до разрешение, което съответства на преследваната от него цел“. (вж. например, като най-скорошно потвърждение, решение от 13 юли 2016 г., Röpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, т. 43 и цитираната съдебна практика).

36 Относно прилагането на широк подход спрямо задължението за съответстващо тълкуване чрез включването на последваща национална правна уредба в обхвата на това задължение вж. например решения от 16 декември 1993 г., Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945, т. 20) и от 27 юни 2000 г., Océano Grupo Editorial и Salvat Editores (C-240/98—C-244/98, EU:C:2000:346, т. 32).

б) б) Директен ефект

61. Ако националният съд установи, че в разглеждания случай не може да се приложи съответстващо тълкуване, основният въпрос става дали член 9а от Директива 1999/62, който предвижда изискването за съразмерност, има директен ефект.

62. По своята формулировка и естество този въпрос се свежда до въпроса за директния ефект на съдържащото се в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност на наказанията. Това означава двойно ограничение: първо, макар, както бе посочено в предходния раздел, принципът на пропорционалността да се прилага в различни области от правото на Съюза, преценката, която трябва да бъде направена във връзка с първия въпрос на запитващата юрисдикция, е строго свързана с една конкретна разпоредба от определена директива. Това означава, че всяко потенциално решение ще важи само за материалния обхват на въпросната директива. Второ, преценката естествено обхваща само съдържащото се в този член изискване за съразмерност на наказанията, но не и други евентуално предвидени в същата разпоредба изисквания.

1) Условиата

63. Директният ефект се свързва с възможността норма от правото на Съюза да бъде обвързваща за правоприлагащите органи на национално равнище. Дали дадена разпоредба има директен ефект, трябва да се прецени, като се вземат предвид естеството, общият разум и формулировката на въпросната разпоредба³⁷. Разпоредбата има директен ефект, когато е достатъчно ясна, точна и безусловна с оглед на съдържанието ѝ, така че да позволява да се определят правата, които частноправните субекти могат да противопоставят на държавата³⁸.

64. Преди да пристъпя към анализ на разглеждания случай, ще изложа четири общи съображения, основани на съдебната практика³⁹.

65. Първо, от съдебната практика е видно, че понятието „ясни и точни“ е доста разтегливо. Една разпоредба може да е „ясна и точна“, дори и да съдържа неопределени или даже неясни понятия или неопределени правни термини.

66. Второ, изглежда Съдът е по-склонен да заключи, че независимо от употребата на неясни или неопределени понятия в дадена разпоредба тя има директен ефект, ако съдържа *забрана*. Ако се прави позоваване на разпоредбата като източник на самостоятелно право, чиито граници трябва да бъдат очертани, прибегването до неясни понятия по принцип е по-проблематично. В някои случаи обаче забраната може да бъде превърната в позитивно изискване и обратно.

67. Трето, при определянето дали дадена разпоредба има директен ефект в конкретен случай Съдът няма за цел да установи, че разпоредбите имат директен ефект в тяхната цялост и са приложими дословно. Вместо това той действа чрез извличане, т.е. целта му е да установи дали от разпоредбата от правото на Съюза (която вероятно е с по-широк обхват и е по-сложна) може да се извлече конкретно приложимо правило за поведение.

37 Вж. например решение от 4 декември 1974 г., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, т. 12).

38 Вж. решения от 19 януари 1982 г., Becker (C—8/81, EU:C:1982:7, т. 25) и от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 56 и 57).

39 За по-обстойни доводи, други примери и препратки за всяко от общите съображения, вж. моето наскоро представено заключение по дело Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, т. 38—46).

68. Четвърто, „безусловният“ критерий за директния ефект предполага, че разпоредбата от правото на Съюза не налага приемането на допълнителен акт или актове от институциите на Съюза или от държавите членки. Държавите членки не трябва да имат дискреционни правомощия⁴⁰ във връзка с прилагането ѝ или да разполагат с възможност да се позоват на неизползването на дискреционни правомощия⁴¹. Въпреки това, независимо от наличието на известни дискреционни правомощия на държавата членка, условията за директен ефект все пак могат да бъдат изпълнени. Такъв ще е случаят по-специално ако въпросът дали националните органи са превишили свободата си на преценка, *подлежи на съдебен контрол*⁴². Това по принцип ще е така, ако могат да бъдат определени „минимална гаранция“, „минимални права“ или „минимална защита“⁴³ и съдебният контрол позволява да се установи дали съответната държава членка е спазвала това минимално равнище⁴⁴.

69. Казано накратко, при определянето дали дадена разпоредба, която налага забрана или установява задължение, има директен ефект, основният въпрос е дали съдържанието се в нея правило е обвързващо за правоприлагащите органи. За тази цел изискванията за „достатъчно яснота, точност и безусловност“ трябва да се тълкуват с оглед на това дали действително е възможно самите национални органи да тълкуват и приложат разпоредбата. Ако тези органи запазват дискреционни правомощия или свобода на преценка при прилагането ѝ, тази правомощия и тази свобода трябва да са ограничени от структурата на самата разпоредба.

2) Прилагането в конкретния случай

70. Запитващата юрисдикция счита, че установеното в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност не е пряко приложима разпоредба. От самата директива не може да се изведе на какво трябва да е съразмерно наказанието. Задача на националния законодател е да установи критериите за пропорционалност въз основа на определението, дадено от Съда.

71. Според унгарското правителство съдържанието на член 9а от Директива 1999/62 не е достатъчно точно и конкретно, за да се прилага директно. То счита, че тази разпоредба не създава права в полза на жалбоподателя, а определя граници, позволяващи да се установи баланс при прилагането на санкциите между обективната закрила на закона и индивидуалните права.

72. Комисията от своя страна твърди, че разпоредбата на член 9а от Директива 1999/62 е ясна, точна и безусловна, доколкото предвидените от държавите членки санкции винаги трябва да отговарят на изискването за съразмерност. Следователно частноправните субекти могат пред съд да се позовават на това изискване от Директивата срещу държавата.

73. Споделям становището на Комисията. Предвиденото в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност на наказанията е достатъчно ясно, точно и безусловно, за да има директен ефект.

40 Вж. решение от 4 декември 1974 г., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, т. 6).

41 Вж. решение от 19 януари 1982 г., Becker (8/81, EU:C:1982:7, т. 28—30).

42 Вж. решение от 4 декември 1974 г., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, т. 7 и 13). Вж. също решения от 24 октомври 1996 г., Kraaijeveld и др. (C-72/95, EU:C:1996:404, т. 59), от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 64) и от 21 март 2013 г., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, т. 29 и 31).

43 Вж. съответно решения от 19 ноември 1991 г., Francovich и др. (C-6/90, EU:C:1991:428, т. 19), от 14 юли 1994 г., Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, т. 17) и от 24 януари 2012 г., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, т. 35).

44 Вж. в този смисъл например решение от 19 септември 2000 г., Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, т. 37).

74. Това изискване е *ясно и точно*. Първо, значението и точните последици на изискването за съразмерност в контекста на санкциите са лесно разбираеми: наложените наказания не трябва да надхвърлят строго необходимото за постигането на преследваната цел. За прилагането на изискването няма голяма разлика каква точно ще е формулировката на извлеченото от член 9а от Директива 1999/62 правило: дали изискването ще е формулирано като изискване за позитивно действие („наказанията трябва да бъдат съразмерни“) или като забрана („наказанията не трябва да бъдат несъразмерни“).

75. На второ място, изискването е съвсем ясно и що се отнася до това на какво следва да са съразмерни наказанията: те трябва да съответстват на тежестта на извършеното нарушение, като се при необходимост вземат предвид конкретните обстоятелства на всеки случай. Тази цялостна оценка следва да се извърши в конкретния контекст на Директива 1999/62, който очертава целите и рамките на приложимостта на изискването за съразмерност на наказанията.

76. Трето, що се отнася до яснотата и точността, *яснотата на едно правило* не трябва да се бърка с *яснотата на резултата* от прилагането на това правило във всеки отделен случай. Ясно е, че критерият за директен ефект на разпоредба от правото на Съюза или на съдържащо се в нея правило е яснота от първия вид: достатъчно ясно, точно и безусловно ли е общото или нормативно правило или изискване, за да е обвързващо за правоприлагащите органи? С други думи, може ли решаващият орган — съд или административен орган — пряко да използва и приложи правилото спрямо разглеждания от него спор, без допълнително изясняване на това правило? Това не означава (и поради самото естество на закона не може да означава) непременно, че правилото предварително трябва да дава ясен отговор на всеки правен казус, попадащ в материалния му обхват. Като цяло, независимо колко насоки, таблици или съдебни решения ще бъдат приети или постановени за тълкуването на понятието „съразмерно наказание“, свободата на преценка, присъща за прилагането на това правило в конкретни случаи, никога не може да бъде отнета.

77. Четвърто, изискването за съразмерност изглежда ясно и точно и от гледна точка на органите, които трябва да го прилагат редовно, ако не и ежедневно, а именно националните юрисдикции и административни органи. Те действително би трябвало да са добре запознати със и подготвени за прилагането на критерия за пропорционалност, по-специално в контекста на санкциите⁴⁵.

78. Що се отнася до *безусловния* характер на изискването за съразмерност на наказанията, ясно е също, че приложимостта на този принцип не е обвързана с никакви предварителни условия.

79. Първо, несъмнено прилагането на разпоредбата чрез по-конкретни средства и материализирането на съразмерността в точни критерии и цифри е задача преди всичко на националния законодател. Не може обаче да се стигне дотам, че да се твърди, че съответно други субекти, като например съдебните или административните органи, никога не преценяват съразмерността, по-специално в случаите, при които националният законодател бездейства или транспонира въпросното правило неправилно.

80. Това важи с още по-голяма сила, ако, на второ място, разглежданият случай ясно попада в обхвата на т.нар. „минимална гаранция“ или „минимална защита“ на изискването за съразмерност. В този смисъл вероятно е възможно да се твърди, че правилото е в известна степен условно, ако свободата на преценка при прилагането му *остава* в рамките на тази, която логично се счита за запазена за държавите членки. С установяването обаче на система от наказания, която, както приема Съдът, предвижда санкции, надвишаващи стотици пъти

⁴⁵ Отново, като примери за някои други области, в които се прилага изискването за съразмерност на санкциите, вж. точки 29—42 по-горе.

дължимата сума⁴⁶, и същевременно не позволява да се вземат предвид конкретните обстоятелства във всеки отделен случай и да се намали размерът на глобата, държавата членка явно излиза от това, което логично може да се счита за обхванато от свободата ѝ на преценка и следователно за отговарящо на условията на транспонирането. С други думи, няма никакви други условия извън това, което логично може да се счита за попадащо в рамките на дискреционните правомощия на държавите членки.

3) Междинно заключение

81. От гореизложеното следва, че доколкото член 9а от Директива 1999/62 налага изискване за съразмерност на наказанията, той има директен ефект.

В. В. Институционалното измерение

82. След като е установено, че изискването за съразмерност в член 9а от Директива 1999/62 има директен ефект⁴⁷, трябва да се отговори на свързания въпрос: *кой какво* трябва да направи съгласно правото на Съюза в ситуация, при която националните юрисдикции и административни органи изглежда не могат съгласно националното законодателство да вземат предвид конкретните особени обстоятелства във всеки отделен случай, нито при необходимост да намаляват размера на тази глоба⁴⁸.

83. По-долу ще разгледам последователно тези два подвъпроса, засегнати от запитващата юрисдикция във втория ѝ въпрос и развити по-подробно в акта ѝ за преюдициално запитване. Предлагам да се отговори, че ползващото се с директен ефект изискване за съразмерност на наказанията означава, че именно правото на Съюза предоставя на националните органи правото да намалят при необходимост в отделните случаи непропорционалния законоустановен размер на санкцията (1). Освен това, макар всяка държава членка да е компетентна да решава кои правомощия ще се упражняват в отделните случаи и съответно от кои органи, националните юрисдикции в крайна сметка са тези, които трябва осигурят спазването на правото на Съюза (2).

1. 1. Какво: отмяна или намаляване на санкцията?

84. Съгласно постоянната съдебна практика разпоредба от националното законодателство, която противоречи на правото на Съюза, трябва да бъде отменена⁴⁹. В разглеждания случай е ясно, че противоречието на унгарската правна уредба с предвиденото в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност означава, че тази правна уредба трябва да бъде отменена.

85. Не е толкова ясно *какво* точно трябва да бъде отменено. Целият нормативен акт? Или само таблицата в приложението, в която са определени размерите на наказанията? Или индивидуалното решение, което е съобразено с посоченото в таблицата? Или само конкретните разпоредби в решенията, с които са определени санкциите?

⁴⁶ Вж. точка 31 от настоящото заключение.

⁴⁷ Може да се добави, че съображенията в настоящия раздел до голяма степен са приложими и ако запитващата юрисдикция в крайна сметка установи, че националната правна уредба може да се тълкува в съответствие с член 9а от Директива 1999/62.

⁴⁸ Вж. също решение от 22 март 2017 г., Euro-Team и Spirál-Gép (C-497/15 и C-498/15, EU:C:2017:229, т. 60).

⁴⁹ Вж. например решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, т. 21), от 18 юли 2007 г., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, т. 61) и от 3 октомври 2013 г., Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, т. 37).

86. И което е по-съществено — дали директният ефект на предвиденото в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност на наказанията означава, че нещо трябва да бъде отменено. Или е възможно директният му ефект всъщност да означава, че националните юрисдикции и/или административни органи могат сами да решат въз основа на правото на Съюза да намалят размера и да наложат пропорционално наказание вместо несъразмерната санкция, наложена първоначално въз основа на националната правна уредба? С други думи, възможно ли е ползващото се с директен ефект изискване за съразмерност, установено в член 9а от Директива 1999/62, да бъде включено към националната правна уредба, така че националните органи да бъдат овластени да налагат наказания в съответствие с това изискване?

87. Изглежда този аспект вълнува запитващата юрисдикция във втория ѝ въпрос, с който тя иска да се установи дали националните юрисдикции и административни органи могат или дори трябва — „при положение че липсва законодателна намеса на национално равнище — [...] да допълват приложимата към разглеждания случай национална правна уредба с материалноправните критерии на изискването за съразмерност, установени в решение [Euro-Team]“.

88. Според унгарското правителство нито националните юрисдикции, нито административните органи са компетентни да допълват националната правна уредба, защото единствено законодателят приема или изменя законодателни актове.

89. Комисията също счита, че само законодателят е компетентен да приеме пропорционална система от санкции. Фактът, че установеното в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност има директен ефект, не означава, че частноправните субекти могат да се позовават на него и да получат нова, съразмерна санкция, наложена от национален съд. Изглежда, че според Комисията, докато националният законодател не въведе нова система от наказания в пълно съответствие със закрепеното в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност, националните съдилища са компетентни само да отменят несъразмерната санкция.

90. Трябва да признаем, че защитаваната от Комисията позиция ми изглежда до известна степен непропорционална. Накратко казано, тази позиция предполага, че директният ефект (с който Комисията е съгласна) на изискването *наказанията да са съразмерни* всъщност означава, че доколкото законодателят не е установил нова система от наказания, е възможно *да липсват наказания изобщо*.

91. Две са причините, поради които моето становище по този въпрос е може би различно от това на Комисията: това са структурата на приложимите в разглеждания случай разпоредби и последиците от директният ефект от разпоредба от правото на Съюза.

92. Първо, при налагането на наказания за нарушения като разглежданите в настоящото производство правната структура на приложимите правила е следната: първо, има разпоредба, която установява задължение за плащане на тол такса и нейния размер (задължението). Второ, има разпоредба, която предвижда, че неплащането на тол таксата е наказуемо деяние (правното основание за наказанието). На трето място се предвижда — понякога заедно с предходната разпоредба, а в други случаи отделно — размер на санкциите, като по принцип се посочва, че за даден вид поведение може да бъдат наложени определен набор от санкции. Четвърто, все в тази връзка — изрично в същата разпоредба или в различни общи разпоредби в друг закон или дори административно-процесуален кодекс — се изреждат (обикновено само примерно) обстоятелствата, които решаващият орган следва да отчете при определянето на размера на санкциите и следователно при упражняването на дискреционните си правомощия в границите, установени от закона и/или съдебната практика.

93. Второ, директният ефект не означава или със сигурност не означава само *неприлагане* на противоречаща разпореда от националната правна уредба. Ако констатацията, че разпореда от директива има директен ефект, винаги водеше само до неприлагане на противоречащата ѝ национална правна уредба, тогава трябва да се съглася, че директният ефект нямаше да носи добавена стойност към принципа на върховенство⁵⁰. Неприлагането, водеща до отмяна на санкцията, е необходима последица от върховенството. За тази цел директен ефект не е необходим.

94. Според мен в случаи като разглеждания директният ефект означава също и заместване. Правило от правото на Съюза с директен ефект става самостоятелно обвързващо за правоприлагащите национални органи и може да се прилага от тях независимо от вътрешната правна уредба, с която е транспонирано. Не е необходимо такова правило с директен ефект да изключва нещо на национално равнище: то може просто да добавя нещо друго, което преди това е липсвало в структурата на националната правна уредба.

95. Следователно, като се приложи тази логика към разглеждания случай, ползващото се с директен ефект изискване за съразмерност на наказанията, установено в член 9а от Директива 1999/62 и включено към националната правна система, означава, че на националните органи се предоставя правомощие, което явно не им е било предоставено на четвъртия етап, описан по-горе. Това не означава непременно неприлагане на установеното на някой от предходните етапи: запазва се задължението за плащане на тол такса; същото се отнася и до наказуемостта на неплащането на тол таксата, както и до предвидения в приложението *първоначален* размер на санкциите, който се налага преди смекчаването им.

96. Това, което се променя обаче е, че поради директния ефект на изискването за съразмерност на наказанията националните органи получават правомощието — в случаи, възникнали през преходния период, т.е. докато националният законодател не приеме нова система от наказания, съвместима с правото на Съюза — да намалят наложените наказания с оглед на тежестта на нарушението и конкретните обстоятелства във всеки отделен случай. При упражняването на това право за изменение, установените в приложение 9 към Постановление № 410/2007 суми могат да се разглеждат като максимален праг, който наложената глоба не може да надхвърля, но под който може да бъде намалена в отделни случаи с оглед на тежестта на нарушението и конкретните обстоятелства във всеки отделен случай.

97. По тези съображения според мен директният ефект на изискването за съразмерност на наказанията трябва всъщност да означава „пропорционални наказания“, а не „без никакви наказания“. Подобно на посоченото вече⁵¹, директният ефект също може да се прилага пропорционално, като по този начин максимално се защитава целостта на двете системи. Въвеждането в националния правен ред с хирургическа прецизност на правило, което е необходимо, за да се осигури непосредственото съответствие на този правен ред с правото на Съюза, като същевременно се остави отворена възможността за националният законодател да предвиди друго за бъдещи казуси, е вероятно за предпочитане пред това на практика да се попречи на цялата национална санкционна система да функционира.

98. В заключение на настоящия раздел трябва да разгледам още един последен аспект. Съгласно установената съдебна практика една директива не може сама по себе си и независимо от приетата за транспонирането ѝ правна уредба да е основание за определяне или утежняване на наказателната отговорност на субектите, чието поведение е в противоречие с разпоредбите на

50 Вж. относно този дискуссионен въпрос, например, *Lenaerts*, K. et *Corthaut*, T. Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law. — *European Law Review*, vol. 31, 2006, p. 287—315; *Prechal*, S. Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union. — In: *Barnard*, C. (ed.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007, p. 35—69; *Gallo*, D. *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali*, *Evoluzione di una dottrina ancora controversa*. *Giuffrè*, 2018, p. 351—418.

51 Относно връзката между директния ефект и съответстващото тълкуване (т. 55 по-горе).

тази директива⁵². Освен това директива с директен ефект не може сама по себе си да поражда задължения за частноправен субект⁵³. Затова *друг* субект, независимо дали публично или частноправен, не може да се позове на директивата в негов ущърб. Това е една от причините, поради които Съдът изключва възможността частноправен субект да се позове на ползваща се с директен ефект разпоредба от директива срещу друг частноправен субект („хоризонтален директен ефект“) или публичен орган да я противопостави на частноправен субект („низходящ вертикален директен ефект“).

99. Въз основа на това схващане в съдебната практика би могло да се твърди, че така очертаният директен ефект по заместване би довел до прилагането на неправилно транспонирана разпоредба от директива (член 9а от Директива 1999/62) *във вреда* на частноправния субект. Така тази разпоредба от Директивата би била използвана всъщност за влошаване на положението на субекта и в известен смисъл за „спасяване“ на неизправната държава членка.

100. Според мен разглежданият случай е различен. На първо място, подобен аргумент отива твърде далеч. Той предполага, че по силата на принципа на върховенството приложимостта на санкциите трябва категорично да бъде изключена, а директният ефект на изискването за съразмерност на наказанията означава, че тези санкции трябва ефективно да бъдат „отново въведени“. Както бе посочено в точка 92 обаче, подразбиращото се положение, спрямо което се измерва „влошаването“ или „подобряването“ на правното положение на субекта, всъщност е различно: то обхваща предвиденото на национално равнище задължение за плащане на тол таксата и налагането при нарушение на санкция в пълния размер, предвиден в националната правна уредба.

101. Второ, преценен спрямо този критерий, крайният резултат винаги ще е благоприятен за частноправните субекти. Положението на субекта всъщност винаги ще е по-добро въз основа на Директивата, тъй като той ще понесе, дори в най-тежките случаи на умишлено нарушение, същото, а в повечето случаи по-леко наказание от предвиденото в несъвместимата с правото на Съюза национална правна уредба.

102. Трето, този, който ще се позовава на Директива 1999/62, за да се ползва от предвидените в нея права по отношение на държавата членка винаги ще е частноправен субект като жалбоподателя. Добре е пак да се припомни какво *точно* е естеството на това право, гарантирано в Директивата: то е установяването на съразмерни наказания. В Директивата не се посочва, че не трябва да има никакви санкции. Следователно произтичащото от член 9а от Директива 1999/62 право, на което се може да се позове жалбоподателят, не е правото да не му бъдат налагани *никакви* санкции, а правото да не му бъде налагана *несъразмерна* санкция.

103. Би било доста необичайно, ако частноправен субект, който се позовава на разпоредба от директива с директен ефект, може да се ползва от по-голяма защита от тази, която всъщност би могъл да получи съгласно директивата.

⁵² Вж. например решения от 8 октомври 1987 г., *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, EU:C:1987:431, т. 13) и от 22 ноември 2005 г., *Grøngaard и Bang* (C-384/02, EU:C:2005:708, т. 30).

⁵³ Вж. например решения от 26 февруари 1986 г., *Marshall* (152/84, EU:C:1986:84, т. 48), от 5 октомври 2004 г., *Pfeiffer и др.* (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 108) и от 10 октомври 2017 г., *Farrell* (C-413/15, EU:C:2017:745, т. 31).

2. Кой: националните юрисдикции и/или административни органи?

104. Последната част е свързана с проблем, повдигнат от запитващата юрисдикция в акта за преюдициално запитване и отразен във втория въпрос. По мое разбиране проблемът е следният: националната правна уредба не допуска административните органи да променят санкциите и да отчитат конкретните обстоятелства при определяне на санкцията. Съгласно националната правна уредба административният съд има правомощие само да отмени решението на административния орган и да върне преписката за ново разглеждане от същия орган, без очевидно да може да намали наказанието. В тази връзка според мен въпросът на запитващата юрисдикция е: кой следва да осигури спазването на правото на Съюза — националният административен орган и/или националният съд?

105. Съгласно установената съдебна практика „всяка разпоредба на национална правна система и всяка законодателна, административна или съдебна практика, която може да намали ефективността на правото на Съюза, като не признава на компетентния да прилага това право съд правомощието в самия момент на прилагането *да извърши всичко необходимо*, за да не приложи разпоредбите на националното законодателство, които евентуално представляват пречка за пълната ефективност на пряко приложимите норми на Съюза, е несъвместима с изискванията, произтичащи от самото естество на правото на Съюза“. „[Т]акъв е по-специално случаят, когато [...] така произтичащата пречка за пълната ефективност на правото на Съюза [...] е само временна“⁵⁴.

106. Трайно се приема също, че задължението за непосредствено прилагане на правото на Съюза важи в еднаква степен както за националните съдилища⁵⁵, така и за националните административни органи⁵⁶. При упражняването на своята компетентност те са длъжни да осигурят пълното действие на разпоредбите на Съюза, без да искат или да изчакват предварителната отмяна по законодателен или друг конституционен ред на национална разпоредба, която им противоречи⁵⁷. На последно място, осигуряването на пълно действие на разпоредбите на Съюза включва спазването на всички принципи, свързани с прилагане на правото на Съюза на национално равнище като например принципите на върховенство, на директния ефект и на съответстващо тълкуване.

107. Следователно на практика е съвсем ясно, че и националните съдилища, и националните административни органи са длъжни да прилагат правото на Съюза на национално равнище. Разбира се, съществуват някои ограничения. Дори разпоредба с директен ефект от правото на Съюза не трябва да засяга естеството и вида на правомощията, с които *по принцип* разполагат съдилищата и административните органи съгласно националната правна система⁵⁸. Такава разпоредба обаче ще окаже влияние върху *специалните* правомощия, предоставени в тази

54 Вж. например решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, т. 22 и 23) и от 8 септември 2010 г., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, т. 56 и 57). Курсивът е мой.

55 Вж. например решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, т. 24), от 19 януари 2010 г., Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, т. 55) и от 5 юли 2016 г., Огнянов (C-614/14, EU:C:2016:514, т. 34).

56 Вж. например решения от 22 юни 1989 г., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, т. 31), от 12 януари 2010 г., Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, т. 80) и от 10 октомври 2017 г., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, т. 34).

57 Вж. например наскоро постановеното решение от 14 септември 2017 г., The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, т. 54 и цитираната съдебна практика).

58 Съдът обикновено ограничава това задължение „в рамките на компетентността“ на съдилищата (вж. например решение от 15 април 2008 г., Inprast, C-268/06, EU:C:2008:223, т. 99) и на националните органи (вж. например решения от 12 юни 1990 г., Германия/Комисия, C-8/88, EU:C:1990:241, т. 3 и от 12 февруари 2008 г., Kempfer, C-2/06, EU:C:2008:78, т. 34).

система на националните органи с оглед на изпълнението на определени задачи. По-специално, държавите членки са длъжни да предвидят определени видове средства за защита пред своите съдилища и административни органи, за да гарантират непосредственото и еднакво прилагане на правото на Съюза⁵⁹.

108. Следователно, ако горното се приложи в разглеждания случай, от факта, че установеното в член 9а от Директива 1999/62 изискване за съразмерност на наказанията има директен ефект, следва, че в рамките на приложното поле на тази директива националните органи са овластени да намалят санкциите в отделни случаи, така че да ги направят съразмерни на тежестта на извършеното нарушение, без да е необходимо да изчакват изменението на съответните нормативни актове от националния законодател. Тези органи са пряко оправомощени *съгласно правото на Съюза* незабавно да признаят правото на жалбоподателя на съразмерни санкции (или на неналагане на несъразмерни санкции), което произтича от член 9а от Директива 1999/62.

109. В тези граници всяка държава членка всъщност е компетентна да реши в рамките на своята вътрешно структурирана система, в съответствие с принципа на институционална и процесуална икономия, на кой национален орган да възложи прилагането на изискването за съразмерност. Не мисля, че е целесъобразно или уместно Съдът да излиза извън тези общи насоки и всъщност да решава как следва да са разпределени правомощията на национално равнище.

110. Бих искал да добавя обаче две заключителни бележки.

111. Първо, върховенството, директният ефект и съответстващото тълкуване са задължителни за всички органи на държавите членки — както съдебни, така и административни. В така очертаната рамка, *стига да има орган, който да осигурява спазването на тези задължения*, наистина е въпрос на националното право кой конкретно да бъде този орган. На практика, ако желае да запази правилото, че административните съдилища упражняват ограничен контрол, държавата членка трябва да овласти административните органи да намаляват наказанията. Ако предпочита да ограничи преценката на административните органи, тя трябва да позволи на съдилищата да определят съразмерните наказания. „Отрицателен спор за компетентност“, при който двата вида органи считат, че не са компетентни, обаче би бил несъвместим с ефективното прилагане на правото на Съюза.

112. Второ, в известен смисъл правото на Съюза вече дава разрешение на такъв проблем, като предвижда, че в един правов Съюз *по-специално* националните юрисдикции са по правило овластени да осигурят правната защита, предоставена на правните субекти от правото на Съюза, и да гарантират пълното действие на това право⁶⁰. В крайна сметка определящо за системата за защита, предвидена в правото на Съюза — в член 19, параграф 1 ДЕС или член 47 от Хартата — е, че тя представлява система на ефективна *съдебна* защита⁶¹. Следователно правото на Съюза не само овластява, но и задължава националните юрисдикции да осигурят спазването му на национално равнище. Това всъщност е пълният обем на компетентността на националния съд, прилагащ правото на Съюза.

⁵⁹ Вж. например решения от 19 юни 1990 г., Factortame и др. (C-213/89, EU:C:1990:257, т. 21), от 27 юни 2000 г., Océano Grupo Editorial и Salvat Editores (C-240/98—C-244/98, EU:C:2000:346, т. 29) и от 26 октомври 2006 г., Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:675, т. 39). За специфичния контекст на правомощията на административните органи вж. например решение от 9 септември 2003 г., CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, т. 58).

⁶⁰ Вж. например решение от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 111).

⁶¹ Вж. например становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г. (EU:C:2011:123, т. 69), решения от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 99) и от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 32 и 33).

V. Заключение

113. По гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудовоправни спорове, Сомбатхей, Унгария) въпроси по следния начин:

- „– Член 9а от Директива 1999/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 1999 година относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури има директен ефект, доколкото установява изискване за съразмерност на наказанията.
- Всяка държава членка следва да реши в съответствие с принципа на институционална и процесуална икономия на кой национален орган да възложи прилагането на изискването за съразмерност. При липса на такова решение обаче националните юрисдикции са длъжни да осигурят правната защита, предоставена на правните субекти от разпоредбите на правото на Съюза, и да гарантират пълното действие на тези разпоредби, включително да гарантират, че наложените в отделните случаи санкции не нарушават изискването за съразмерност, установено в член 9а от Директива 1999/62“.